

Vergaderjaar 2001–2002

27 419

Heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2001

Het lid van Uw Kamer Dittrich heeft op 27 juni 2000 vragen gesteld over de verjaringstermijn bij moord. In een bijlage bij de brief die ik 14 juli 2000 aan U gezonden heb, zijn deze vragen beantwoord¹. (Aanhangsel Handelingen II, 1999–200, nr. 1759). Daarin heb ik aangegeven te gaan onderzoeken of er aanleiding is om de verjaringsregeling bij levensdelicten aan te passen, en U in de loop van 2001 over de uitkomsten van dat onderzoek en de conclusies die ik er aan verbind te informeren. Deze brief strekt daartoe.

Hetzelfde lid van Uw Kamer heeft op 11 juni in een Algemeen Overleg over de Nota Sancties in Perspectief enkele opmerkingen gemaakt over ne bis in idem en herziening van vrijspraken (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 419, nr. 4). De achtergrond van deze opmerkingen houdt verband met de vragen gesteld over de verjaringstermijn bij moord. Ik heb tijdens het Algemeen Overleg toegezegd ook deze materie te zullen onderzoeken. Deze brief doet daarvan verslag.

In het navolgende is eerst in kaart gebracht hoe de verjaringsregeling er naar geldend recht uitziet, en welke overwegingen aan deze regeling ten grondslag hebben gelegen. De wettelijke regeling kent twee vormen van verjaring: de vervolgingsverjaring en de strafverjaring. De vervolgingsverjaring is geregeld in de artikelen 70–73 Wetboek van Strafrecht (verder Sr); de strafverjaring in de artikelen 76 en 76a Sr. In het navolgende staat de vervolgingsverjaring centraal; in het licht van het onderlinge verband tussen beide vormen van verjaring wordt ook kort op de strafverjaring ingegaan. Daarna wordt ingegaan op het ne bis in idem-beginsel en de uitwerking daarvan in ons straf- en strafprocesrecht, zulks in het licht van de opmerkingen gemaakt tijdens het Algemeen Overleg.

Verjaring

De vervolgingsverjaring in het Wetboek van Strafrecht

¹ Aanhangsel Handelingen II, 1999–2000, nr. 1579.

Vertrekpunt bij de regeling van de vervolgingsverjaring is artikel 70 Sr, waarin is neergelegd dat de verjaringstermijn oploopt naarmate de ernst

van het feit toeneemt. De verjaringstermijn vangt ingevolge artikel 71 Sr aan op de dag na die waarop het feit gepleegd is, behoudens een aantal in de wet neergelegde uitzonderingen. Artikel 72 Sr bepaalt dat elke daad van vervolging, dat is een daad waardoor de rechter in de zaak wordt gekend, de verjaring stuit, mits die daad de vervolgde bekend of hem betekend zij. Schorsing van de strafvervolging terzake van een prejudicieel geschil tenslotte schorst ingevolge artikel 73 Sr de verjaring. Aan deze verjaringsregeling liggen vooral drie argumenten ten grondslag (vgl. A.J.A. van Dorst, *De verjaring van het recht tot strafvordering*, Arnhem 1985, p. 30). Het eerste is het verminderen van de strafbehoefte door het verstrijken van de tijd. Het tweede is de toename van de problemen bij de bewijslevering door tijdsverloop. Het derde is het argument dat het inmiddels doorgemaakte leed (zoals een vrijwillige ballingschap) een surrogaat kan zijn voor de niet ondergane straf. Verjaring is door de wetgever niet gezien als een sanctie op dadenloosheid van het Openbaar Ministerie, of als verwezenlijking van de veronderstelling dat afstand is gedaan van het vervolgingsrecht. Niet gebleken is, dat deze onderbouwing van de verjaringsregeling wijziging behoeft. De voorliggende vraag is vooral, of de drie argumenten thans bij ernstige delicten anders gewogen dienen te worden, en aanpassing van de verjaringsregeling daarom in de rede ligt.

Geen verjaring van oorlogsmisdrijven

Van belang in dat verband is, dat op de verjaringsregeling van het Wetboek van Strafrecht een uitzondering werd gemaakt in de wet van 8 april 1971, Stb. 210, houdende vaststelling van nadere regels betreffende de verjaring van het recht tot strafvordering en uitvoering van straf terzake van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, alsmede de argumentatie terzake. Door deze wet zijn de verjaringstermijnen van deze delicten opgeheven. Aangevoerd werd (Kamerstukken II, 1968–1969, 10 251, nr. 3, p. 5) dat oorlogsmisdrijven in de samenleving een zeer lange nawerking hebben: «De herinnering daaraan vervaagt uiterst langzaam en de maatschappelijke strafbehoefte blijft zo aanzienlijk, dat het tot grote onrust zou leiden, indien na ommeekomst van de geldende verjaringstermijnen geen bestraffing terzake meer zou kunnen plaatsvinden. Bovendien kan met betrekking tot die misdrijven lang niet in alle gevallen worden aangevoerd, dat door het tijdsverloop de bewijsmogelijkheden worden verminderd. Zij zijn voorwerp van historisch onderzoek, waardoor hun aard en omvang dikwijls juist beter aan de dag treden.» Uit deze overwegingen blijkt, dat de argumenten die aan de verjaringsregeling ten grondslag liggen, bij deze zeer ernstige misdrijven reeds destijds anders zijn gewogen. De maatschappelijke strafbehoefte blijft aanzienlijk. En de bewijsbaarheid wordt bij de onderhavige delicten niet altijd problematisch geacht; daarbij wordt naar historisch onderzoek verwezen. Historisch onderzoek kan bij de opsporing van oorlogsmisdrijven vooral van belang zijn omdat het de toedracht van lang voordien gepleegde feiten vastlegt op een wijze die strafrechtelijke oordeelsvorming op een later moment (mede) mogelijk maakt. Een belangrijke vraag is of, meer in het algemeen, de toename van mogelijkheden om zaken betreffende de toedracht van lang voordien gepleegde strafbare feiten vast te stellen zodanig is dat zulks voor de inrichting van de verjaringsregeling van ernstige delicten van belang is. Dat de argumenten die aan de verjaringsregeling ten grondslag liggen bij zeer ernstige misdrijven anders kunnen worden gewogen, blijkt bijvoorbeeld ook uit het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof, Tractatenblad 2000, 120. Artikel 29 bepaalt: Misdrijven waarover het Hof rechtsmacht bezit verjaren niet.

Onderzoek van verjaringsregelingen in buitenlandse rechtsstelsels heeft aan het licht gebracht dat deze sterk verschillen. Engeland kent geen algemene wettelijke verjaringsregeling. In de meeste continentale landen van Europa is verjaring wel in de wet vastgelegd. Sommige landen kennen kortere verjaringstermijnen voor ernstige delicten dan Nederland. Zo kennen België en Frankrijk voor de zwaarste misdrijven een verjaringstermijn van tien jaar. Artikel 7 van de Franse Code de procédure penale luidt: En matière de crime et sous réserve des dispositions de l'article 213-5 du Code pénal, l'action publique se prescrit par dix années révolues à compter du jour où le crime a été commis si, dans cette intervalle, il n'a été fait aucun acte d'instruction ou de poursuite.

S'il en a été effectué dans cette intervalle, elle ne se prescrit qu'après dix années révolues compter du dernier acte. Il en est ainsi même à l'égard des personnes qui ne seraient pas impliquées dans cet acte d'instruction ou de poursuite.

Le délai de prescription de l'action publique des crimes commis contre des mineurs ne commence à courir qu'à partir de la majorité de ces derniers.

Uit dit artikel vloeit voort dat de verjaringstermijn opnieuw begint te lopen bij elke «acte d'instruction ou de poursuite», zelfs ten aanzien van personen die daar niet bij betrokken zijn. Dit begrip «acte d'instruction ou de poursuite» wordt ruim geïnterpreteerd. Deze ruime stuitingsregeling verklaart voor een belangrijk deel waarom de betrekkelijk korte verjaringsstermijn in de praktijk niet zeer dikwijls tot verjaring leidt in zaken waarin de behoefte aan strafvervolgning bestaat.

Andere landen kennen een langere verjaringstermijn dan Nederland. Duitsland kent, blijkens de artikelen 78-78c Strafgesetzbuch, een langere verjaringstermijn voor feiten waar een levenslange gevangenisstraf op staat. Deze verjaren na dertig jaar. Een uitzondering op de regel is moord; dit misdrijf verjaart nooit. Feiten waar meer dan tien jaar gevangenisstraf op staat, zoals doodslag, verjaren na twintig jaar. Artikel 78 Strafgesetzbuch luidt, voor zover in deze van belang:

- 1) Die Verjährung schliesst die Ahndung der Tat und die Anordnung von Massnahmen aus. (...)
- 2) Verbrechen nach Par. 220a (Völkermord) und nach Par. 211 (Mord) verjähren nicht.
- 3) Soweit die Verfolgung verjährt, beträgt die Verjährungsfrist
 1. dreissig Jahre bei Taten, die mit lebenslanger Freiheitsstrafe bedroht sind.
 2. zwanzig Jahre bei Taten, die im Höchstmass mit Freiheitsstrafe von mehr als zehn Jahre bedroht sind. (...)

Artikel 78c, dat de stuiting regelt, luidt voor zover van belang:

- 1) Die Verjährung wird unterbrochen durch
 1. die erste Vernehmung des Beschuldigten, die Bekanntgabe, dass gegen ihn das Ermittlungsverfahren eingeleitet ist, oder die Anordnung dieser Vernehmung oder Bekanntgabe,
 2. jede richterliche Vernehmung des Beschuldigten oder deren Anordnung,
 3. jede Beauftragung eines Sachverständigen durch den Richter oder Staatsanwalt, wenn vorher der beschuldigte vernommen oder ihm die Einleitung des Ermittlungsverfahren bekanntgegeben worden ist.
 4. jede richterliche Beschlagnahme- oder Durchsuchungsanordnung und richterliche Entscheidungen, welche diese aufrechterhalten,

5. den Haftbefehl, den Unterbringungsbeehl, den Vorführungsbeehl un richterliche Entscheidungen, welche diese aufrechterhalten,
 6. die Erhebung der öffentlichen Klage,
 7. die Eröffnung des Hauptverfahrens, (...)
- 3) Nach jeder Unterbrechung beginnt die Verjährung von neuem. Die Verfolgung ist jedoch zum spätestens verjährt, wenn seit dem in par. 78a bezeichneten Zeitpunkt das Doppelte der gesetzlichen Verjährungsfrist und, wenn die Verjährungsfrist nach besonderen Gesetzen kürzer ist als drei Jahre, mindestens drei Jahre verstrichen sind. (...)
 - 4) Die Unterbrechung wirkt nur gegenüber demjenigen, auf den sich die Handlung bezieht. (...)

De mogelijkheden om de verjaring te stuiten, en de rechtsgevolgen van zo'n stuitingsdaad zijn daarmee in Duitsland minder groot dan in Frankrijk.

In Oostenrijk tenslotte vervalt het recht op vervolging van misdrijven waarop een levenslange gevangenisstraf staat niet door verjaring. Feiten waarop meer dan tien jaar gevangenisstraf staat, zoals doodslag, verjaren net als in Duitsland na twintig jaar.

Geconcludeerd kan worden dat de weging van de verschillende argumenten voor een verjaringsregeling bij de ernstigste delicten in de omsringende landen tot verschillende uitkomsten heeft geleid. Dat verdraagt zich derhalve goed met een benadering waarin een eigen afweging van de betrokken belangen in een veranderde maatschappelijke context centraal staat.

Eigen afweging

Bij die afweging dient naar mijn mening voorop te staan dat de materiële rechtsgrond voor verjaring, tijdsverloop doet de behoefte aan bestraffing verminderen, naar hedendaagse opvattingen niet meer rechtvaardigt dat de ernstigste delicten, met name levensdelicten, na achttien jaar verjaren. De parlementaire behandeling van de wet van 1971 betreffende verjaring van het recht tot vervolging van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid heeft dat, voor die misdrijven, reeds aan het licht gebracht. Ook andere misdrijven dan oorlogsmisdrijven, met name levensdelicten, kunnen evenwel dusdanig ernstig zijn dat de maatschappelijke strafbehoefte na achttien jaar nog aanmerkelijk is. In gevallen waarin dat niet zo is, biedt het opportuniteitsbeginsel de ruimte om niet tot strafvervolging over te gaan. De materiële rechtsgrond voor verjaring dwingt er naar mijn mening daarom niet toe strafvervolging terzake van zeer ernstige misdrijven reeds na achttien jaren wettelijk uit te sluiten. Ook de tweede rechtsgrond voor verjaring, het bewijsaspect, rechtvaardigt heden ten dage niet meer dat de ernstigste delicten na achttien jaar verjaren. De ontwikkeling van tal van technologieën heeft tot een vergroting van de mogelijkheden van waarheidsvinding terzake van «oude» strafbare feiten geleid. Behalve aan DNA-onderzoek en ander forensisch onderzoek valt bijvoorbeeld te denken aan fotografie, aan film, en aan video-opnames. De mogelijkheden tot waarheidsvinding kunnen, ook na achttien jaar, nog zo adequaat zijn dat strafvervolging in de rede ligt. Ook deze rechtsgrond dwingt er derhalve niet toe strafvervolging terzake van zeer ernstige misdrijven na achttien jaren uit te sluiten.

De gedachte dat het leed dat de dader inmiddels heeft doorgemaakt een surrogaat kan zijn voor de niet ondergane straf, kan heden ten dage evenmin een toereikende grond voor de verjaring na achttien jaar vormen. De mogelijkheid van vrijwillige ballingschap is thans, nu internationale rechtshulp veelal uitkomst kan bieden bij verdachten die zich aan

rechtsvervolging onttrekken, niet meer het overheersende perspectief bij de waardering van de verjaringsregeling. Voorts is het moeilijk, vast te stellen hoe het leed dat de dader kan hebben doorgemaakt zich verhoudt tot de niet ondergane straf. Een algemene regel die strafvervolging ter zake van ernstige levensdelicten na achttien jaren uitsluit, kan ook om die reden moeilijk op dit argument worden gebaseerd.

Aangestipt kan nog worden, dat de in het bovenstaande ontwikkelde gedachtengang spoort met standpunten, ingenomen in de strafrechtelijke literatuur. Van Dorst (a.w., p. 330–331) meent dat de verjaring niet voltooid zou moeten kunnen zijn voordat de maximumstraf voorbij is. De Hullu sluit zich daar later bij aan (Materieel strafrecht, Deventer 2000, p. 127).

Aandacht verdient voorts de regeling van de stuiting van de verjaring. Artikel 72 Sr bepaalt, als gezegd, dat elke daad van vervolging de verjaring stuit, mits die daad de vervolgte bekend of hem betekend zij. De koppeling van de stuiting aan de daad van vervolging is goed te verenigen met de rechtsgronden voor de verjaring. Door een daad van vervolging geeft het Openbaar Ministerie te kennen dat het de strafvervolging wil voortzetten en, derhalve, nog een maatschappelijke strafbehoefte alsmede mogelijkheden tot waarheidsvinding aanwezig acht. De veronderstelling dat het ontbreken van strafbehoefte en verminderde bewijsbaarheid strafvervolging na de verjaringstermijn niet langer rechtvaardigen, gaat blijkens de daad van vervolging in dit concrete geval niet op. De eis dat bij onbekendheid van de vervolgte met de daad van vervolging van een rechtsgeldige betekening sprake moet zijn, een eis die noch in Duitsland noch in Frankrijk wordt gesteld, is moeilijker te verenigen met de rechtsgronden voor verjaring (vgl. Van Dorst, a.w., p. 199). Zij houdt geen verband met strafbehoefte of bewijsbaarheid. Indien de naam van de verdachte nog niet bekend is, stelt de eis van een rechtsgeldige betekening het Openbaar Ministerie voor grote problemen. En indien de naam wel bekend is, verzekert de eis van een rechtsgeldige betekening niet dat de verdachte daadwerkelijk van de strafvervolging op de hoogte is geraakt. Als de verdachte bijvoorbeeld met onbekende bestemming naar het buitenland vertrokken is, zal ook een correcte betekening hem lang niet altijd met de strafvervolging op de hoogte brengen.

In het licht van het voorgaande verdient heroverweging of het ontbreken van een rechtsgeldige betekening tot gevolg dient te hebben dat het recht tot strafvervolging, ook ter zake van zeer ernstige strafbare feiten, kan verjaren. Dat impliceert niet dat de eis van betekening van daden van vervolging, waar de wet haar stelt, een loze eis wordt. Zij blijft gelden, en het niet naleven kan nog steeds rechtsgevolgen hebben. Zo zal de strafvervolging, in geval de verdachte daarvan op de hoogte raakt, in het licht van het redelijke termijn-vereiste met de vereiste spoed moeten worden gevoerd.

Tenslotte verdient naar mijn mening heroverweging of de mogelijkheden tot stuiting onbegrensd dienen te blijven, zoals thans het geval is. Ook Van Dorst heeft er op gewezen dat een onbegrensde mogelijkheid van verlening van de verjaringstermijn op gespannen voet staat met de ratio daarvan (a.w., p. 334–335).

Op grond van het bovenstaande ben ik voornemens een aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring voor te stellen die uit twee elementen bestaat. In de eerste plaats ligt naar mijn mening aanpassing van de termijnen, omschreven in artikel 70 onder ten 4e en ten 5e Sr in de rede. Voor misdrijven waarop meer dan tien jaar gevangenisstraf is gesteld komt een verjaringstermijn van twintig jaar mij passend voor. Voor misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld komt een termijn van dertig jaar mij passend voor. In de tweede plaats komt een aanpassing van artikel 72 Sr in die zin dat elke daad van vervolging de verjaring stuit, onafhankelijk of deze de vervolgte bekend of hem bete-

kend is, wenselijk voor. Een begrenzing van de mogelijkheden van stuiting tot maximaal het dubbele van de wettelijke verjaringstermijn verstreken is, ligt daarbij in de rede.

Wat het overgangsrecht betreft meen ik, dat de aanpassing van de verjaringsregeling er in verband met het rechtszekerheidsbeginsel niet in mag resulteren dat een inmiddels verjaard strafbaar feit wederom vervolgbaar wordt. Dit uitgangspunt is destijds ook bij de parlementaire behandeling van de wet van 8 april 1971 inzake verjaring van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid gekozen (Kamerstukken II, 1968–1969, 10 251, nr. 3, p. 4; Handelingen II, 1970–1971, p. 2421–2427). Naar mijn mening kan langs de voorgestelde weg een evenwichtige aanpassing van de verjaringsregeling worden bereikt die aan alle belangen die in het geding zijn recht doet.

Strafverjaring

Aandacht verdient tenslotte de strafverjaring, wettelijk geregeld in de artikelen 76 en 76a Sr. In artikel 76 Sr is neergelegd dat de termijnen van deze verjaring een derde langer zijn dan die van het recht tot strafvordering, en in geen geval korter dan de duur van de opgelegde straf. De aanpassing van de verjaringstermijnen van het recht tot strafvordering werkt derhalve door naar deze regeling. Voor een zelfstandige aanpassing van deze regeling bestaat naar mijn oordeel geen grond.

Verdere procedure

Ik ben voornemens, op basis van bovenstaande analyse en keuzes een wetsvoorstel inzake de verjaringsregeling voor te bereiden dat komend voorjaar voor advies zal worden voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Orde van Advocaten.

Ne bis in idem

Geldend recht

In artikel 68 Sr is neergelegd dat behoudens de gevallen waarin rechterlijke uitspraken voor herziening vatbaar zijn, niemand andermaal kan worden vervolgd wegens een feit waarover te zijnen aanzien onherroepelijk is beslist bij gewijsde van de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba. Van zo'n onherroepelijke beslissing is sprake als het gewijsde een vrijspraak, een ontslag van alle rechtsvervolging of een veroordeling inhoudt. Ingevolge het tweede lid zijn aan uitspraken van buitenlandse rechters vergelijkbare rechtsgevolgen verbonden, met dien verstande dat bij veroordeling de tenuitvoerlegging van de uitspraak geheel moet zijn voltooid, dan wel gratie of verjaring der straf is gevolgd. Herziening is ingevolge artikel 457 Sv onder nadere voorwaarden slechts mogelijk van een «in kracht van gewijsde gegane einduitspraak houdende veroordeling.»

Ook aan een kennisgeving van niet verdere vervolging, een buitenvervolginstelling en een beschikking houdende verklaring dat de zaak geëindigd is, zijn met het oog op het ne bis in idem-beginsel rechtsgevolgen verbonden. Ingevolge artikel 255 Sv kan de verdachte daarna, kort gezegd, ter zake van hetzelfde feit niet weer vervolgd worden tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden. Hier geldt derhalve de uitzondering van de «nieuwe bezwaren».

Grondslagen

Het ne bis in idem-beginsel kent verschillende grondslagen. De Hullu (a.w.

2000, p. 516), noemt een drietal. De eerste is het voorkomen van dubbele bestraffing. De tweede grondslag is processueel: niemand mag voor een tweede keer door een strafprocedure worden gekweld. Een derde aspect is het gezag van rechterlijke uitspraken. Daarmee hangt samen dat procedures moeten (kunnen) worden afgesloten, en dat derhalve aan onherroepelijke rechterlijke uitspraken in beginsel niet kan worden getornd. De eerste grondslag van het ne bis in idem-beginsel doet zich bij vrijspraken niet voor; in dat geval is niet gestraft. De beide andere grondslagen doen zich ook bij vrijspraken onverkort voor.

Het rechtsmiddel herziening maakt het mogelijk, onder bijzondere omstandigheden inbreuk te maken op het gezag van gewijsde. De belangrijkste grondslag voor het openstellen van dit rechtsmiddel ligt daarin dat het voor het gezag en aanzien van de strafrechtspraak in de samenleving nodig is dat er een procedure voorhanden is die steeds de mogelijkheid biedt om aperte onjuistheden teniet te doen (J. de Hullu, *Over rechtsmiddelen in strafzaken*, Arnhem 1989, p. 265). Herziening is in Nederland onder nadere voorwaarden naar geldend recht mogelijk ten aanzien van einduitspraken houdende veroordeling dan wel ontslag van alle rechtsvervolging (artikel 457 Sv). Herziening ten nadele van de veroordeelde is ook in die gevallen niet mogelijk (artikel 476 Sv).

Herziening ten nadele van de veroordeelde

De uitsluiting van herziening ten nadele van de veroordeelde, in het bijzonder ook herziening van vrijspraken, is steeds in de Nederlandse strafvordering te vinden geweest. In de memorie van toelichting bij het huidige wetboek is aangegeven dat deze mogelijkheid niet is opengesteld «om redenen van practischen aard. Bij de regeling daarvan toch stuit men op velerlei moeilijkheden», waarbij vooral is gedacht aan de precieze formulering van de herzieningsgronden. Verder is erop gewezen dat aan herziening ten nadele geen behoefte was gebleken, en wordt aangevoerd «dat rechtszekerheid en rust vorderen, dat tegen hem, die een strafproces met vrijsprekenden uitslag heeft ondergaan, door het openbaar ministerie geen nieuwe, vaak soms zeer vexatoire maatregelen behoeven te kunnen worden genomen op gronden, die meestal van het subjectieve inzicht van het officie zullen afhangen» (Handelingen II, 1913–1914, 286, nr. 3, p. 156). Op de NJV-vergadering van 1938 is deze wettelijke regeling door beide preadviseurs afgewezen. De vergadering beantwoordde de vraag of de mogelijkheid van herziening ten nadele van de verdachte behoort te worden geopend evenwel ontkennend (Handelingen NJV 1938, p. 84). Deze afweging geniet in de strafrechtelijke literatuur nog steeds steun. De Hullu (a.w. 1989, p. 285) stelt dat uiteindelijk het «rechtsbewustzijn» doorslaggevend is, en komt zelf tot het standpunt dat herziening ten nadele van de verdachte niet opengesteld moet worden. De enkele gevallen waarin een dergelijk rechtsmiddel tot een juistere beslissing zou leiden wegen naar zijn mening niet op tegen de klemmende, algemene nadelen ervan. Corstens (*Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer 1999, derde druk, p. 752) ziet als ratio voor herziening dat het ondraaglijk is dat iemand een strafrechtelijke sanctie moet ondergaan terwijl het vermoeden bestaat dat die steunt op een foutieve beslissing. Bij dit uitgangspunt past niet dat revisie ten nadele van de verdachte geschiedt. Anders dan deze beide auteurs oordeelt evenwel Strijards (*Revisie*, Arnhem 1989, p. 7, 73) voor het geval de verdachte de justitie door bedrog misleid heeft. Lensing (*Ne bis in idem in strafzaken: een rechtsvergelijkende en internationaal-strafrechtelijke oriëntatie*, Preadvies Nederlandse vereniging voor rechtsvergelijking, Deventer 2000, p. 199) heeft zich recentelijk eveneens uitgesproken voor het mogelijk maken van herziening ten nadele.

In het Zevende Protocol bij het EVRM, dat door Nederland om overwegingen die met een ander artikel verband houden niet is geratificeerd, is in artikel 4 een bepaling betreffende het ne bis in idem-beginsel opgenomen. Deze luidt als volgt:

1. No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.
2. The provisions of the preceding paragraph shall not prevent the re-opening of the case in accordance with the law and penal procedure of the State concerned, if there is evidence of new or newly discovered facts, or if there has been a fundamental defect in the previous proceedings, which could affect the outcome of the case.
3. No derogation from this Article shall be made under Article 15 of the Convention.

Het Zevende Protocol laat derhalve een beperkte ruimte voor inbreuken op het gezag van gewijsde. Nieuwe of nieuw ontdekte feiten, alsmede een fundamentele fout in de eerdere strafprocedure die de uitkomst van de strafzaak heeft kunnen beïnvloeden, zouden aanleiding mogen zijn voor herziening.

Van deze ruimte is niet in alle aangesloten landen gebruik gemaakt. België en Frankrijk kennen, net als Nederland, uitsluitend de mogelijkheid van herziening ten gunste van de veroordeelde. Duitsland daarentegen kent bijvoorbeeld wel een mogelijkheid van herziening ten nadele van de verdachte. Artikel 362 Strafprozessordnung maakt herziening van een onherroepelijke uitspraak, kort samengevat, mogelijk in het geval sprake was van a. valse of vervalste akten; b. meinedige verklaringen van een getuige of deskundige; c. een uitspraak van een rechter die in strijd met zijn ambtsplicht tot stand gekomen is; en d. een verdachte die na vrijspraak alsnog een bekentenis aflegt.¹

Oostenrijk kent in paragraaf 355 Strafprozessordnung eveneens een mogelijkheid van herziening ten nadele van de vrijgesprokene in een aantal nader omschreven gevallen. Daaronder ressorteert ook het geval waarin nieuwe feiten of bewijsmiddelen aan het licht komen die de strafbaarheid van de vrijgesprokene alsnog lijken te rechtvaardigen.

In Groot-Brittannië bestaan voornemens om een wettelijke regeling te treffen die herziening ten nadele van de verdachte in bepaalde gevallen mogelijk maakt. Op 2 juli 1999 heeft de Home Secretary aan de Law Commission de vraag voorgelegd of vervolging na vrijspraak mogelijk zou moeten worden gemaakt waar «fresh and viable evidence» beschikbaar komt. In september heeft de Law Commission een Consultation Paper (nr. 156) dienaangaande uitgebracht. In maart 2001 heeft de Law Commission is het eindrapport gepubliceerd, Double Jeopardy and prosecution appeals (nr. 267). Beide zijn te vinden op <http://www.lawcom.gov.uk>. De commissie stelt in haar eindrapport voor de reeds bestaande mogelijkheden tot herziening ten nadele uit te breiden. Thans is herziening van onregelmatig tot stand gekomen vrijspraken mogelijk bij ernstige specifieke omschreven procedurefouten of na veroordeling wegens bedreiging van een getuige of jurylid met als gevolg een vrijspraak. Deze mogelijkheden zouden volgens de commissie aangevuld kunnen worden met herziening ten nadele wegens nieuwe omstandigheden in geval van moord, volkerenmoord en «reckless killing», mits aan een aantal voorwaarden voldaan is. Voorts zou ook na gebleken bedreiging, corruptie of

¹ Letterlijk: «Die Wiederaufnahme eines durch rechtskräftiges Urteil abgeschlossenen Verfahrens zuungunsten des Angeklagten ist zulässig.

1. wenn eine in der Hauptverhandlung zu seinen Gunsten als echt vorgebrachte Urkunde unecht oder verfälscht war;
2. wenn der Zeuge oder Sachverständige sich bei einem zugunsten des Angeklagten abgelegten Zeugnis oder abgegebenen Gutachten einer vorsätzlichen oder fahrlässigen Verletzung der Eidespflicht oder einer vorsätzlichen falschen uneidlichen Aussage schuldig gemacht hat;
3. wenn bei dem Urteil ein Richter oder Schöffe mitgewirkt hat, der sich in Beziehung auf der Sache einer strafbaren Verletzung seiner Amtspflichten schuldig gemacht hat;
4. wenn von dem Freigesprochenen vor Gericht oder aussergerichtlich ein glaubwürdiges Geständnis der Straftat abgelegt wird.

omkoping van rechters en griffiers sprake kunnen zijn van een onregelmatig tot stand gekomen vrijspraak die vatbaar dient te zijn voor herziening.

Geconcludeerd kan worden dat de opvattingen over herziening ten nadele in de ons omringende Europese landen niet eenduidig zijn.

Voorlopige conclusie

Vastgesteld kan worden dat het ne bis in idem-beginsel op een aantal grondslagen berust waaraan onverminderd groot belang wordt gehecht. Die grondslagen bestaan, zo bleek, in het voorkomen van een tweede bestraffing, het voorkomen van een tweede vervolging, en tenslotte in het gezag van rechterlijke uitspraken. Het is voor de rechtspositie van de burger van groot belang, dat niet lichtvaardig een tweede vervolging kan worden gestart op basis van een verdenking die wezenlijk hetzelfde feit betreft. Een behoorlijke rechtsgang impliceert dat deze binnen een redelijke termijn met een onherroepelijke uitspraak eindigt, zonder dat de zaak op eenvoudige wijze kan worden heropend.

Uit het voorgaande kan naar mijn mening niet dwingend worden afgeleid dat er op korte termijn een dringende noodzaak bestaat tot een aanpassing van de reikwijdte van de regelgeving inzake het ne bis in idem en herziening. Toch kan worden vastgesteld dat er redenen zijn die er voor pleiten om deze regelgeving op een aantal onderdelen onder de loep te nemen. Daarom heb ik de navolgende vragen geformuleerd die in een nader onderzoek beantwoording kunnen krijgen. Ik acht het gewenst, gelet op de principiële rechtsvragen die hier voorliggen, deze vragen aan een deskundige voor te leggen. Het betreft de volgende vragen:

1. Bestaat er aanleiding tot aanpassing van de wettelijke regeling in die zin dat heropening van de strafvervolging mogelijk wordt indien komt vast te staan dat een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging onregelmatig tot stand is gekomen, dan wel zich in verband daarmee een nieuwe omstandigheid heeft voorgedaan? Daarbij valt te denken aan de gevallen genoemd in het Duitse recht, te weten vervalsing van documenten, een valse verklaring van getuigen of deskundigen, het handelen in strijd met de ambtsplicht door een rechter, dan wel het afleggen van een bekentenis nadat de procedure is afgesloten.
2. Wegen de voordelen van een wetswijziging op tegen de nadelen, onder meer bestaande in een beperking van de rechtskracht van rechterlijke eindspraken alsmede de mogelijkheid dat na een vrijspraak welke in kracht van gewijsde is gegaan onderzoekshandelingen plaatsvinden, in het besef dat complexe vraagstukken als het ne bis in idem-beginsel, de leer van hetzelfde feit, het gezag van gewijsde alsmede de betekenis van de strafrechtelijke procedure als zodanig opnieuw doordenking behoeven?

Verdere procedure

Ik ben als gezegd voornemens door een deskundige nader onderzoek te laten verrichten en na bestudering van de uitkomsten daarvan een definitief standpunt te bepalen, waarover ik Uw Kamer zal berichten.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals