

Vergaderjaar 2010–2011

32 044

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een regeling betreffende herziening ten nadele van de gewezen verdachte (Wet herziening ten nadele)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 29 juni 2011

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader verslag dat de leden van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie in verband met de tweede nota van wijziging hebben uitgebracht.

1. Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met de wijzigingen die als gevolg van de tweede nota van wijziging in het wetsvoorstel zijn doorgevoerd.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan dat zij met belangstelling kennis hebben genomen van de tweede nota van wijziging en dat zij daarover meerdere vragen hebben. Graag beantwoord ik deze vragen in het onderstaande.

De leden van de PVV-fractie stelden vragen over de in het wetsvoorstel gemaakte keuze dat slachtoffers en nabestaanden niet zelf een aanvraag tot herziening ten nadele kunnen indienen. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Herziening ten nadele komt in wezen neer op het alsnog voortzetten van de vervolging voor een strafbaar feit waarvoor eerder is vrijgesproken. Het indienen van een aanvraag tot herziening ten nadele is dan ook een daad van vervolging. Het instellen of voortzetten van de vervolging is een bevoegdheid die in het gewone strafprocesrecht toekomt aan het openbaar ministerie, en niet aan slachtoffers en nabestaanden. Er is naar mijn oordeel geen reden om van dat uitgangspunt af te wijken als het gaat om voortzetting van de vervolging na een vrijspraak, ook niet indien aan vervolging door slachtoffers en nabestaanden de voorwaarde van verplichte rechtsbijstand zou worden verbonden. Het heeft naar het oordeel van het kabinet de voorkeur om te volstaan met de mogelijkheid dat slachtoffers en nabestaanden het openbaar ministerie kunnen verzoeken een dergelijke aanvraag in te dienen. Ik vertrouw erop dat het openbaar ministerie het belang van de slachtoffers of nabestaanden voldoende op zijn waarde kan schatten.

Voorts vroegen deze leden uitgebreider in te gaan op de redenen waarom het wetsvoorstel herziening van de strafmaat ten nadele van de gewezen verdachte niet mogelijk maakt. Graag voldoe ik aan hun verzoek. In het wetsvoorstel zijn veroordelingen in het algemeen uitgesloten van herziening ten nadele. Het is op zichzelf denkbaar dat er nieuwe omstandigheden aan het licht komen die het opleggen van een zwaardere straf of de toepassing van een zwaardere strafbepaling zouden kunnen rechtvaardigen. De reden om niet op die grond herziening ten nadele mogelijk te maken, houdt verband met de omstandigheid dat de verdachte – anders dan in geval van een algehele vrijspraak voor het feit – in elk geval voor het feit is veroordeeld. In bijvoorbeeld het geval waarin iemand voor de primair ten laste gelegde moord is vrijgesproken en voor de subsidiair ten laste gelegde doodslag is veroordeeld, en naderhand uit een novum voortvloeit dat sprake is geweest van handelen met voorbedachten rade, is de maatschappelijke behoefte aan herziening ten nadele veel minder dan wanneer de gewezen verdachte van de gehele tenlastelegging is vrijgesproken. Men kan zich afvragen of herziening in een dergelijk geval in het belang van een goede rechtsbedeling zou zijn. Aannemelijk is dat dit in de regel niet het geval zal zijn als de verdachte al is veroordeeld. Daarom verdient het naar de mening van het kabinet de voorkeur om het ingrijpende rechtsmiddel van herziening ten nadele niet louter ter aanpassing van de strafmaat of kwalificatie in te zetten.

Met genoegen heb ik er kennis van genomen dat de leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de wijze waarop met de tweede nota van wijziging invulling wordt gegeven aan het regeerakkoord.

De leden van de SP-fractie, die aangaven met belangstelling van het wetsvoorstel kennis te hebben genomen, hadden enkele vragen en opmerkingen, waar ik in het onderstaande graag op inga.

Uitzonderlijke karakter herziening ten nadele

De leden van de D66-fractie hadden kennis genomen van de tweede nota van wijziging en hadden hierover een aantal vragen en opmerkingen. Deze leden menen dat het, door de tweede nota van wijziging verruimde, wetsvoorstel uiteindelijk neerkomt op «symptoombestrijding» en dat veeleer gewerkt zou moeten worden aan verbetering van het «primaire proces» van opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Zij wezen daarbij op de werkdruk binnen de rechterlijke macht en op de bezuinigingen die het kabinet voornemens is door te voeren op de gefinancierde rechtsbijstand in verband met de politieverhoren en op de opleiding tot rechterlijk ambtenaar. Graag voldoe ik aan hun verzoek om een reactie op de door hen in dit verband gemaakte opmerkingen. Opsporing, vervolging en berechting moeten van zodanige kwaliteit zijn dat er zo min mogelijk aanleiding kan zijn voor herziening. Dit neemt niet weg dat er behoefte bestaat aan een mogelijkheid van herziening ten nadele, ten einde bij nieuw sterk bewijs dat pas na het onherroepelijk worden van de vrijspraak voorhanden is gekomen, deze vrijspraak te kunnen corrigeren. Met een goede opsporing, vervolging en berechting zijn niet de gevallen te voorkomen waarin pas naderhand nieuw sterk bewijs voorhanden komt. Te denken valt aan de situatie waarin de gewezen verdachte na het onherroepelijk worden van de vrijspraak alsnog een geloofwaardige bekentenis aflegt. Herziening moet dan mogelijk zijn.

Het kabinet hecht grote waarde aan een goede kwaliteit van opsporing, vervolging en berechting in het algemeen. In verband hiermee heeft het programma Versterking Opsporing en Vervolging geleid tot de uitvoering van een groot aantal maatregelen. De rechtspraak heeft parallel aan en in aansluiting op dat programma uitvoering gegeven aan eigen maatregelen

ter versterking van de kwaliteit van de strafrechtspraak. In het vervolg op het programma zorgen politie, openbaar ministerie en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) voor continuering van de praktische toepassing van de genomen maatregelen. De politie heeft hiertoe het Centrum Versterking Opsporing ingericht, dat zich richt op structurele kwaliteitsverbetering van het werk van de politie (zie nader Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 117).

Over de bezuinigingen waaraan deze leden refereerden merk ik het volgende op. Anders dan deze leden stellen, is geen sprake van een halvering van de vergoeding voor rechtsbijstand in verband met politieverhoren. Het consult dat aan het eerste politieverhoor van de aangehouden verdachte vooraf gaat, komt voor een deel in de plaats van rechtsbijstand die wordt verleend in geval van in verzekeringstelling. In verband hiermee is de vergoeding van 1,5 punt voor rechtsbijstand tijdens in verzekeringstelling gesplitst in een deel van 0,75 punt als een consult wordt verleend en een deel van 0,75 punt als tijdens eventuele in verzekeringstelling rechtsbijstand wordt verleend. De totale vergoeding tot en met de fase van in verzekeringstelling verandert daardoor niet. De bezuinigingen op de opleiding tot rechterlijk ambtenaar zijn verantwoord en raken niet aan de kwaliteit van de rechtspleging. De bezuiniging ziet op een beperking van het aantal opleidingsplaatsen van 60 tot 25 studenten per jaar. Deze beperking is verantwoord nu vaststaat dat de komende jaren de vervangingsvraag zal verminderen als gevolg van de dalende vraag naar strafvorderlijke interventies en rechtspraak. Voorts ziet de bezuiniging op een verkorting van de duur van de opleiding door het laten vervallen van de buitenstage. De ervaring die kan worden opgedaan in de buitenstage gaat nu gelden als voorwaarde voor toegang tot de opleiding. De bezuinigingen weerhouden de rechtspraak en het openbaar ministerie er niet van de initiële opleiding te moderniseren en te intensiveren. In het najaar van 2011 zullen de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal daartoe een gezamenlijk plan presenteren.

De aan het woord zijnde leden menen dat het openbaar ministerie voordeel kan hebben bij herziening ten nadele in zoverre het een onderzoek dat niet goed is verricht, en daarom in een vrijspraak is uitgemond, alsnog kan overdoen. Zij vroegen wat het kabinet doet om te voorkomen dat herziening ten nadele verwordt tot een «herstelprocedure». Dat het enkele bestaan van de mogelijkheid van herziening ten nadele het risico in zich zou bergen dat deze mogelijkheid in de praktijk wordt opgevat als een herkansing die de noodzaak van een goede voorbereiding van de zaak zou kunnen verminderen, acht ik theoretisch. Ik heb er alle vertrouwen in dat het openbaar ministerie ook na invoering van de mogelijkheid van herziening ten nadele zaken goed en zorgvuldig voorbereid voor de terechtzitting zal aanbrengen. Ik wijs er voorts op – in de paragrafen 4.2 en 8 van de memorie van toelichting is dit uitgebreid aan de orde gesteld – dat de enkele omstandigheid dat het opsporingsonderzoek incompleet was of een tekortkoming vertoonde, volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) met betrekking tot artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) geen grond kan opleveren voor herziening ten nadele als niet tevens sprake is van een gewichtige reden voor het alsnog voortzetten van de vervolging (Radchikov tegen Rusland EHRM 24 mei 2007, application no. 65582/01, rechtsoverweging 48). Het EHRM overweegt in dit verband: «Otherwise, the burden of the consequences of the investigative authorities' lack of diligence during the pre-trial investigation would be shifted entirely onto the applicant and, more importantly, the mere allegation of a shortcoming or failure in the investigation, however minor and insignificant it might be, would create an unrestrained possibility for the prosecution to abuse

process by requesting the reopening of finalised proceedings». Ook dit is een stimulans om zaken goed voor te bereiden alvorens deze voor de strafrechter te brengen.

Samenhang met de verjaringsregeling/belang van een definitieve beëindiging van de strafzaak

Voorts vroegen de leden van de D66-fractie wat de gevolgen voor dit wetsvoorstel zijn van de plannen om de verjaringstermijn voor bepaalde misdrijven te laten vervallen. In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat als bijlage bij deze nota een overzicht is gevoegd van de wijzigingen die ter uitvoering van het regeerakkoord in het voorliggende wetsvoorstel zijn doorgevoerd en van de huidige en toekomstige regeling van de vervolgingsverjaring. Het conceptwetsvoorstel tot aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring voorziet in opheffing van de verjaringstermijn van misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. Dat betekent dat bij die misdrijven strafvervolging mogelijk wordt zonder dat daarvoor een algemene wettelijke tijdslimiet geldt. Deze aanpassing uit het conceptwetsvoorstel werkt automatisch door in de regeling uit het voorliggende wetsvoorstel, omdat herziening ten nadele mogelijk is zo lang een strafbaar feit niet is verjaard. In de harde grens dat geen herziening ten nadele mogelijk is bij strafbare feiten die zijn verjaard, brengt het genoemde conceptwetsvoorstel geen verandering, reeds omdat het conceptwetsvoorstel niet inhoudt dat verjaarde strafbare feiten alsnog vervolgbaar worden. Ik wil benadrukken dat er tussen het conceptwetsvoorstel en het voorliggende wetsvoorstel, die elk hun eigen merites hebben, in wezen geen ander verband bestaat dan dat herziening ten nadele, evenals strafvorderlijk optreden in het algemeen, alleen mogelijk is zo lang het strafbaar feit niet is verjaard.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe het kabinet de relativering van het ne bis in idem-beginsel en van het «lites finiri oportet» beoordeelt. Welk maatregelen worden genomen om het nadeel dat gewezen verdachten ondervinden van een inbreuk daarop zoveel mogelijk te beperken? Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. In geval van herziening ten nadele is niet zozeer sprake van het tweemaal vervolgen van hetzelfde strafbare feit, maar veeleer van een heropening van een strafzaak in bijzondere omstandigheden. Indien aan de voorwaarden van dit wetsvoorstel is voldaan, acht het kabinet voortzetting van de vervolging gerechtvaardigd. Voorts gaat het om een tot bijzondere gevallen beperkte, aan strenge voorwaarden gebonden, inbreuk op de onherroepelijkheid van rechterlijke uitspraken. Mede met het oog op het uitgangspunt dat aan strafzaken eens een eind moet komen, aan welk uitgangspunt deze leden refereerden, gaat het wetsvoorstel uit van de hoofdregel dat als eerder een herziening heeft plaatsgevonden, daarna geen herziening ten nadele mogelijk is.

Onder verwijzing naar de werkdruk bij de rechterlijke macht vroegen deze leden wat het kabinet doet om de herzieningsprocedure binnen een redelijke termijn te doen verlopen. In antwoord op deze vraag merk ik op dat herziening ten nadele slechts in zeer incidentele gevallen aan de orde zal zijn. Er is daarom geen reden aan te nemen dat als zich een grond voor herziening ten nadele voordoet, de procedure van herziening ten nadele niet binnen een redelijke termijn zou kunnen worden afgerond.

De aan het woord zijnde leden vroegen welke maatregelen het kabinet neemt om het recht op rust van de gewezen verdachte zeker te stellen als hij in herziening opnieuw wordt vrijgesproken. In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat een vrijgesproken verdachte aan een onherroepelijke vrijspraak een recht kan ontleen om met rust te worden gelaten. Op

grond van dit wetsvoorstel kan daarop een uitzondering worden gemaakt als aan de voorwaarden van de voorgestelde regeling van herziening ten nadele is voldaan. In geval de verdachte vervolgens in herziening opnieuw wordt vrijgesproken – daar vroegen deze leden specifiek naar – is een nieuwe procedure van herziening ten nadele op grond van een novum door dit wetsvoorstel uitgesloten. In alle gevallen van een onherroepelijke vrijspraak – dus ongeacht of deze het resultaat is van een herzieningsprocedure – geldt dat indien de gewezen verdachte niet met rust wordt gelaten door personen die de vrijspraak niet kunnen accepteren, de gewezen verdachte zich in geval van onrechtmatig handelen jegens hem tot de civiele rechter kan wenden. In het geval de verstoring van zijn recht op rust de vorm aanneemt van een strafbaar feit kan hij daarvan aangifte doen.

Deze leden vroegen of de gewezen verdachte ook aanspraak kan maken op immateriële schadevergoeding als het geval van het voorgestelde artikel 482g, vijfde lid, Sv zich voordoet. Indien dat geval zich voordoet is artikel 89 Sv van overeenkomstige toepassing. Krachtens dat artikel kan ook immateriële schadevergoeding worden verstrekt. Het antwoord op hun vraag luidt daarom bevestigend.

Reikwijdte regeling

De leden van de SGP-fractie gaven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van de antwoorden op hun vragen in de nota naar aanleiding van het verslag en van de tweede nota van wijziging. Over de tweede nota van wijziging stelden zij een aantal vragen. Zij vroegen of bij elk van de in dit wetsvoorstel opgenomen delicten sprake is van «zeer ernstige misdrijven». Zij informeerden of meer duidelijkheid kan worden gegeven, bijvoorbeeld aan de hand van de strafmaxima of op grond van andere criteria, over de precieze betekenis van «zeer ernstige misdrijven». Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Het kabinet is van mening dat herziening ten nadele op grond van een novum alleen bij zeer ernstige misdrijven aan de orde is. Daarvan is voor de toepassing van herziening ten nadele sprake bij misdrijven waarbij als gevolg van opzettelijk handelen een inbreuk wordt gemaakt op het recht op leven, dat wel als het «hoogste rechtsgoed» wordt beschouwd. Een en ander is ter uitvoering van het regeerakkoord in de tweede nota van wijziging uitgewerkt door aan misdrijven met een dodelijke afloop waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld doodslag en gewelds- en zedendelicten met dodelijke afloop toe te voegen. Elders in het nader verslag stelden de aan het woord zijnde leden enkele specifieke vragen over deze uitwerking. Ook andere fracties stelden elders in het nader verslag kritische vragen over de uitbreiding met meer misdrijven. Vooruitlopend op de hieronder in deze nota gegeven antwoorden op deze vragen vermeld ik op deze plaats dat een en ander bij mij tot de conclusie heeft geleid dat een andere uitwerking te prefereren is boven de uitwerking die bij tweede nota van wijziging in het wetsvoorstel is doorgevoerd. Vandaar, dat deze uitwerking bij de – bijgevoegde – derde nota van wijziging in technische zin is verbeterd.

2. Herziening ten nadele «met terugwerkende kracht»

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie konden instemmen niet alleen met de keuze om aan de regeling uit het wetsvoorstel onmiddellijke werking te verlenen, maar ook met de keuze om geen herziening ten nadele mogelijk te maken bij strafbare feiten die zijn verjaard. Deze leden wezen op de hoofdregel dat (nieuwe) strafvorderlijke regelingen vanaf het moment van inwerkingtreding onmiddellijke werking toekomt en vroegen of een voorbeeld kan worden gegeven van een (nieuwe) strafvorderlijke

regeling die op dezelfde manier rechtstreeks van toepassing is op vrijgesproken verdachten. In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat het Wetboek van Strafvordering ervan uitgaat dat zodra een vrijspraak onherroepelijk wordt, het strafproces eindigt. Afgezien van regelingen volgens welke onherroepelijk vrijgesproken verdachten onder bepaalde voorwaarden schadevergoeding kunnen vragen, zijn er vanaf het moment waarop de vrijspraak onherroepelijk wordt thans geen regels van strafprocesrecht meer van toepassing. Om deze reden kunnen geen voorbeelden worden gegeven van wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering die rechtstreeks betrekking hebben op onherroepelijke vrijspraken. Er kan echter wel een voorbeeld worden gegeven van een wet waarbij de vervolgingsmogelijkheden van het openbaar ministerie werden uitgebreid en waarbij – deels – werd uitgegaan van onmiddellijke werking. Dit voorbeeld is relevant omdat voor herziening ten nadele geldt dat daarbij in wezen sprake is van verruiming van de gevallen waarin de vervolging kan worden voortgezet. Het voorbeeld betreft de Wet van 16 november 2005, Stb. 595 waarbij de verjaringstermijnen van misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, werden opgeheven. De verjaringstermijnen van deze misdrijven werden, wat betreft de misdrijven die voor de datum van inwerkingtreding van die wet waren begaan, opgeheven in gevallen waarin deze termijnen op die datum nog liepen. Misdrijven die op die datum waren verjaard, werden echter niet alsnog vervolgbaar. Tot aan de totstandkoming van deze wet kon aan de toen geldende wetgeving de verwachting worden ontleend dat misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld na twintig jaar zouden verjaren. Die verwachting werd bij verjaringstermijnen die op de datum van inwerkingtreding van de wet nog liepen, niet gehonoreerd. Bij lopende termijnen werd dus het belang van rechtszekerheid van de verdachte minder gewicht toegekend dan het belang van de samenleving dat deze misdrijven ook na lange tijd kunnen worden vervolgd en bestraft, terwijl bij verjaarde misdrijven het belang van de rechtszekerheid van de verdachte prevaleerde. Wat dit voorbeeld laat zien, is dat niet uitgesloten is dat het rechtszekerheidsbeginsel bij vragen betreffende de vervolgbaarheid van strafbare feiten tot op zekere hoogte kan worden afgewogen tegen andere belangen. Het kabinet is van mening dat het belang van rechtszekerheid dat een onherroepelijke vrijspraak niet in het nadeel van de gewezen verdachte zal worden herzien, bij afweging tegen het belang om, zeker bij zeer zware misdrijven, onterechte vrijspraken te kunnen herzien, niet zonder meer behoort te prevaleren. Ten slotte stip ik voor de volledigheid aan dat er tal van voorbeelden zijn van nieuwe strafvorderlijke regelingen die – ook als dit in het nadeel van de verdachte kan uitwerken – uitgaan van de hoofdregel van onmiddellijke werking. Zo wordt bij introductie van nieuwe opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen – te denken valt aan DNA-onderzoek in strafzaken – ervan uitgegaan dat deze op de datum van inwerkingtreding kunnen worden ingezet, ook indien het gaat om opheldering van strafbare feiten die voor die datum zijn begaan. Daaraan doet niet af dat de inzet van deze bevoegdheden of dwangmiddelen ten tijde van het begaan van deze strafbare feiten niet voorhanden waren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om voorbeelden van strafvorderlijke regelingen waarbij is afgezien van een overgangsrecht dat van onmiddellijke werking uitgaat. In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat, zoals ik in het hierboven gegeven antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie aangaf, geen voorbeelden kunnen worden gegeven van wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering die rechtstreeks betrekking hebben op onherroepelijke vrijspraken. In het antwoord op die vraag heb ik gewezen op de wet waarbij de destijds geldende verjaringstermijnen van misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, werden opgeheven, en heb ik aangegeven dat

een vergelijking met die wet relevant is omdat voor herziening ten nadele geldt dat daarbij in wezen sprake is van verruiming van de gevallen waarin de vervolging kan worden voortgezet. In die wet werden de misdrijven die op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet waren verjaard, niet alsnog vervolgbaar. Bij verjaarde misdrijven werd dus uitgegaan van eerbiedigende werking. Overigens zou een andersluidende keuze, mede gelet op de hieronder in deze nota nog aan de orde te stellen rechtspraak van het EHRM, theoretisch zijn. Ook bij onderwerpen die geen verband houden met het vervolgingsrecht van het openbaar ministerie zijn voorbeelden waarnaar deze leden vroegen voorhanden. Een voorbeeld waarin werd afgeweken van het uitgangspunt dat een nieuwe strafvorderlijke regeling onmiddellijke werking heeft, is de Wet stroomlijnen hoger beroep (Wet van 5 oktober 2006, Stb. 470). Die wet bevat overgangsrecht volgens hetwelk de nieuwe regels over het verlostelsel in hoger beroep niet gelden in strafzaken waarin in eerste aanleg vonnis is gewezen vóór het tijdstip van inwerkingtreding van die wet. De reden daarvan is dat anders het procesrecht ook in lopende strafzaken zou worden veranderd. Een dergelijke reden is bij herziening ten nadele overigens niet aan de orde, omdat het daarbij om afgesloten strafzaken gaat.

Voorts vroegen deze leden hoe in andere landen van de Europese Unie waarbij herziening ten nadele in het strafrecht werd geïntroduceerd, is omgegaan met het tijdstip van inwerkingtreding. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Van de in de memorie van toelichting genoemde rechtsstelsels van de ons omringende landen is in het recente verleden alleen in Engeland en Wales een regeling voor herziening ten nadele ingevoerd. In die regeling is uitdrukkelijk bepaald dat zij van toepassing is op zowel vrijspraken van vóór de datum van inwerkingtreding als vrijspraken van na die datum (zie de Criminal justice act 2003, deel 10, artikel 75, zesde lid).

De aan het woord zijnde leden vroegen of er behalve het College van procureurs-generaal nog meer instanties zijn geconsulteerd over het invoeren van terugwerkende kracht. Ik stel in antwoord op deze vraag voorop dat het voornemen om aan de regeling uit dit wetsvoorstel onmiddellijke werking te verlenen rechtstreeks voortvloeit uit het regeerakkoord. Over de daartoe strekkende (tweede) nota van wijziging is alleen advies gevraagd aan het hoogste adviesorgaan van de regering: de Raad van State. Over het oorspronkelijke conceptwetsvoorstel, dat overgangsrecht bevatte waarin werd uitgegaan van eerbiedigende werking, zijn verschillende adviezen uitgebracht. In het advies van het College van procureurs-generaal wordt expliciet aandacht geschonken aan de merites van dat overgangsrecht. Het College heeft bepleit dat moet worden uitgegaan van onmiddellijke werking.

Onmiddellijke werking en verjaring

Met voldoening heb ik er kennis van genomen dat de leden van de PvdA-fractie de keuze uit het wetsvoorstel dat geen herziening ten nadele mogelijk is bij strafbare feiten die zijn verjaard, konden onderschrijven. Zij vroegen of bij een verjaard strafbaar feit alsnog herziening ten nadele mogelijk wordt indien de verjaringstermijn voor dat strafbaar feit naderhand wordt opgeheven of verlengd. Voor het geval het antwoord op deze vraag ontkennend zou luiden, wilden deze leden vernemen waarom in dat geval dan geen gevolg wordt gegeven aan de hoofdregel dat aan strafvorderlijke regels onmiddellijke werking wordt toegekend. Zij vroegen voorts of het achteraf schrappen van de verjaringstermijn en daar terugwerkende kracht aan verlenen ertoe kan leiden dat misdrijven die eerder verjaard zijn alsnog in aanmerking kunnen komen voor herziening ten nadele. Deelt het kabinet de mening dat door de combinatie van het geven van terugwerkende kracht aan zowel het schrappen van verjarings-

termijnen als het openstellen van herziening ten nadele de kans bestaat dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt aangetast, zo informeerden deze leden. Graag beantwoord ik deze vragen in hun onderlinge samenhang als volgt. Daarbij stel ik voorop dat als bijlage bij deze nota een overzicht is gevoegd van de wijzigingen die ter uitvoering van het regeerakkoord in het voorliggende wetsvoorstel zijn doorgevoerd en van de huidige en toekomstige regeling van de vervolgingsverjaring. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat herziening ten nadele niet meer mogelijk is wanneer het strafbaar feit, waarvoor eerder was vrijsproken, op het moment van indiening van de herzieningsaanvraag is verjaard. Het conceptwetsvoorstel inzake de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring gaat ervan uit dat de daarin voorgestelde aanpassingen geen betrekking hebben op strafbare feiten die op het moment van inwerkingtreding zijn verjaard. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen, wordt in het conceptwetsvoorstel dus geen overgangsrecht voorgesteld dat tot gevolg zou hebben dat het recht tot strafvervolgning voor verjaarde strafbare feiten alsnog zou herleven. Dat betekent dat zowel in dit wetsvoorstel als in het conceptwetsvoorstel de streep wordt getrokken bij strafbare feiten die zijn verjaard. Een keuze om bij strafbare feiten die nog niet zijn verjaard ook herziening mogelijk te maken van vrijspraken die vóór de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onherroepelijk zijn geworden, impliceert, anders dan deze leden lijken te veronderstellen, niet logischerwijs dat een dergelijk keuze ook bij verjaarde strafbare feiten moet worden gemaakt – nog daargelaten dat, naar hieronder in deze nota aan de orde zal komen, ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat het EVRM in de weg staat aan het voortzetten van de vervolging voor verjaarde strafbare feiten door middel van herziening ten nadele. Omgekeerd vloeit uit een keuze om bij verjaarde strafbare feiten geen herziening ten nadele mogelijk te maken, niet voort dat herziening ten nadele alleen mogelijk zou mogen worden gemaakt bij vrijspraken die na de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onherroepelijk zijn geworden. Het gaat hier om twee van elkaar losstaande keuzes.

De aan het woord zijnde leden wezen op het regeerakkoord waarin eerst vermeld is dat herziening ten nadele met terugwerkende kracht mogelijk wordt en dat herziening ten nadele ook voor doodslag en enige andere gewelds- en zedendelicten mogelijk wordt, waarna wordt opgemerkt dat «daartoe, indien noodzakelijk, de verjaringstermijnen (worden) aangepast». Zij vroegen hoe dit laatste voornemen zich verhoudt tot wat in de tweede nota van wijziging is opgenomen. In de tweede nota van wijziging wordt, zo kan ik deze leden antwoorden, niet voorgesteld verjaringstermijnen aan te passen, omdat het meermalen genoemde conceptwetsvoorstel inzake de aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring daarin al voorziet. Voor zover op de misdrijven waarvoor op grond van dit wetsvoorstel herziening ten nadele op grond van een novum mogelijk wordt een maximale gevangenisstraf is gesteld van twaalf jaar of meer, worden in dat conceptwetsvoorstel de verjaringstermijnen opgeheven. Is er acht jaar of meer op gesteld, dan wordt de verjaringstermijn verlengd tot twintig jaar. Deze aanpassingen uit het conceptwetsvoorstel werken automatisch door in de regeling uit het voorliggende wetsvoorstel, omdat herziening ten nadele mogelijk is zo lang een strafbaar feit niet is verjaard. Bij zaken die door het cold cases team worden onderzocht gaat het om moord en doodslag. Voor moord geldt geen verjaringstermijn. De voor doodslag geldende verjaringstermijn wordt in het conceptwetsvoorstel opgeheven. Dit laatste is voor herziening ten nadele met terugwerkende kracht van betekenis, omdat dat conceptwetsvoorstel de verjaringstermijnen van in het verleden begane gevallen van doodslag opheft voor zover die termijnen op het moment van inwerkingtreding van dat conceptwetsvoorstel nog lopen.

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-fractie aangaven ermee ingenomen te zijn dat herziening ten nadele ook mogelijk wordt met terugwerkende kracht. Met deze leden kan ik instemmen dat het onbevredigend zou zijn dat wanneer het cold cases team op een novum zou stuiten in een zaak die eerder met een vrijspraak werd afgesloten, deze vrijspraak niet op grond van de voorgestelde regeling ten nadele van de gewezen verdachte zou kunnen worden herzien.

Verhouding tot het EVRM

De leden van de SP-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van mogelijke strijdigheid met verdragsrecht van de voorgestelde onmiddellijke werking. Zij vroegen daarbij speciaal aandacht te besteden aan de voorziene uitbreiding van delicten waarvoor de onmiddellijke werking wordt voorgesteld. Zij vroegen of de uitbreiding van delicten invloed heeft op de verdragsrechtelijke houdbaarheid. Graag voldoe ik aan hun verzoek om een nadere beschouwing aan de door hen opgeworpen vraagpunten te wijden. Voor de vraag of de onmiddellijke werking van de voorgestelde regeling in overeenstemming is met het EVRM zijn vooral de artikelen 6, eerste lid, en 7, eerste lid, EVRM van belang. In artikel 7, eerste lid, EVRM is opgenomen dat niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Hoewel hierin allereerst het materieelrechtelijk legaliteitsbeginsel is neergelegd, heeft het EHRM deze bepaling in zijn rechtspraak ook in verband gebracht met regelingen van de vervolgingsverjaring. Om redenen die in de toelichting op de tweede nota van wijziging zijn aangegeven, moet op basis van de rechtspraak van het EHRM ernstig rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat artikel 7, eerste lid, EVRM in beginsel aan het vervolgen en bestraffen van verjaarde strafbare feiten in de weg staat. Dat zal niet anders zijn in gevallen waarin in een eerder stadium onherroepelijk is vrijgesproken voor het – later verjaarde – strafbaar feit, en de vervolging de vorm zou aannemen van herziening ten nadele. Hier komt een verdragsrechtelijke grens in zicht. Het wetsvoorstel respecteert die grens door bij verjaarde strafbare feiten geen herziening ten nadele mogelijk te maken. De vraag of het toepassen van een regeling van herziening ten nadele op vrijspraken van voor de datum van inwerking-treding van die regeling, verenigbaar is met artikel 7, eerste lid, EVRM is nog niet aan het EHRM voorgelegd. Het kabinet gaat ervan uit dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord, omdat het volgens het EHRM redelijk is als de verdragssluitende partijen ervan uitgaan dat strafvorderlijke proceshandelingen worden beheerst door het recht dat geldt ten tijde van die handelingen, ook als dit nadelig uitpakt voor de verdachte (zie Scoppola tegen Italië, EHRM 17 september 2009, application no. 10249/03, rechtsoverweging 110, waarin het EHRM ook verwijst naar Coëme tegen België, EHRM 22 juni 2000, application no. 32492/96, rechtsoverwegingen 147–149). Het indienen van een aanvraag tot herziening ten nadele is een strafvorderlijke proceshandeling.

Ook artikel 6, eerste lid, EVRM staat niet aan onmiddellijke werking in de weg. Op basis van dit artikel, dat van toepassing is zodra een strafzaak wordt heropend, beoordeelt het EHRM of de procedure in zijn geheel – dus inclusief de procedure die leidde tot gegrondverklaring van de herzieningsaanvraag – eerlijk was. Er moet sprake zijn van «to the maximum extent possible, a fair balance between the interests of an individual and the need to ensure the effectiveness of the system of criminal justice». In het criterium uit het wetsvoorstel dat herziening «in het belang van een goede rechtsbedeling» moet zijn, werkt de door het EHRM vereiste balans door. Dat herziening ten nadele in het belang van een goede rechtsbedeling dient te zijn, stelt aan het heropenen van in het

verleden met een vrijspraak afgesloten strafzaken een grens. Tijdsverloop is een van de factoren die in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling of herziening ten nadele in het belang is van een goede rechtsbedeling. Naarmate de, voor de datum van inwerkingtreding onherroepelijk geworden, vrijspraak uit een recenter verleden stamt, zal herziening ten nadele eerder in het belang van een goede rechtsbedeling zijn. In het criterium van het belang van een goede rechtsbedeling en in de omstandigheid dat tijdsverloop daarbij een van de wegingsfactoren is, kan echter geen argument worden gevonden om vrijspraken die stammen van vóór de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op voorhand – categorisch – uit te sluiten.

De genoemde bepalingen van het EVRM staan evenmin in de weg aan de voorgestelde uitbreiding van de regeling met meer misdrijven. Denkbaar is dat als herziening ten nadele zou plaatsvinden voor een bagatelfeit, dit in voorkomende gevallen niet zou getuigen van een eerlijke balans tussen de belangen van de gewezen verdachte en de noodzaak om de effectiviteit van de toepassing van het strafrecht te waarborgen. Daarvoor hoeft bij de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling echter niet te worden gevreesd. Herziening ten nadele op grond van een novum wordt alleen bij zeer zware misdrijven, die een dodelijke afloop kennen, mogelijk. In dit verband kan nog worden gewezen op artikel 4, tweede lid, van het Zevende Protocol bij het EVRM. Dat artikellid geeft de mogelijkheid van een heropening van een strafzaak indien «er aanwijzingen zijn van nieuwe of pas aan het licht gekomen feiten, of indien er sprake was van een fundamenteel gebrek in het vorige proces, die of dat de uitkomst van de zaak zouden of zou kunnen beïnvloeden». Ik stip aan dat dit artikellid geen beperkingen bevat in de soort of ernst van de strafbare feiten waarbij een vrijspraak wordt herzien.

Voorts vroegen deze leden om een indicatie van het aantal te verwachten zaken nu wordt voorgesteld de werkingsfeer uit te breiden. Graag beantwoord ik deze vraag als volgt. Herziening ten nadele is naar verwachting slechts in zeer incidentele gevallen aan de orde. Dat wordt niet anders door aan de regeling onmiddellijke werking te verlenen en door deze met meer misdrijven te verruimen. Navraag bij het openbaar ministerie leert dat er thans enkele (nog geen tiental) met een vrijspraak afgesloten strafzaken zijn die mogelijk voor herziening ten nadele in aanmerking zouden kunnen komen. Deze zaken hebben betrekking op moord en doodslag.

Deze leden vroegen om duidelijkheid over de door het kabinet voorziene uitbreiding van aanpassing van verjaringsregeling en het daarbij voorziene tijdschema. Wat betreft de inhoud van het conceptwetsvoorstel verwijs ik korthedshalve naar de hierboven gegeven antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie en naar de bijlage bij deze nota. Wat betreft het daarbij voorziene tijdschema vermeld ik dat de over het conceptwetsvoorstel uitgebrachte adviezen inmiddels zijn verwerkt en dat het conceptwetsvoorstel binnenkort aanhangig zal worden gemaakt bij de Raad van State.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts welke misdrijven het kabinet mogelijk in de toekomst onder de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling van herziening ten nadele zou willen brengen en op welke termijn. Daarop kan ik antwoorden dat het kabinet thans niet voornemens is de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling van herziening ten nadele op grond van een novum verder uit te breiden dan uit het regeerakkoord voortvloeit. Ik wijs in dit verband op de toelichting bij de derde nota van wijziging, waarin is aangegeven om welke misdrijven het gaat.

De leden van de D66-fractie vroegen om te verzekeren dat geen harde wettelijke of verdragsrechtelijke regel zich verzet tegen het toekennen van onmiddellijke werking aan voorgestelde regeling. Zij vroegen om een uitgebreidere argumentatie waarbij ook de vraag wordt betrokken hoe bij eerdere wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering om is gegaan met het beginsel van rechtszekerheid. Zij informeerden of er een precedent bestaat voor de gekozen oplossing. Graag verwijs ik in antwoord op deze vragen korthedshalve naar de hierboven gegeven antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van VVD, PvdA en SP. De aan het woord zijnde leden vroegen op welke wijze in andere (West-)Europese landen, waar een dergelijke regeling is ingevoerd, omgegaan wordt met het vraagstuk van terugwerkende kracht. Voorts vroegen zij welke adviezen het kabinet heeft ingewonnen alvorens te besluiten herziening ten nadele met terugwerkende kracht mogelijk te maken. Graag verwijs ik in antwoord op deze vragen korthedshalve naar de hierboven gegeven antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie.

3. Herziening ten nadele ook mogelijk bij doodslag en gewelds- en zedendelicten met dodelijke afloop

De leden van de VVD-fractie vroegen of bij zedendelicten met een dodelijke afloop sprake is van moord of doodslag. Voor het geval sprake is van moord of doodslag wilden zij weten wat de toegevoegde waarde van die specifieke delicten is, nu moord en doodslag al onder de regeling vallen. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Voor moord en doodslag is opzet op de dood van een ander vereist. Voor zedendelicten met dodelijke afloop niet. Voor die delicten is voldoende dat kan worden bewezen dat er causaal verband is tussen het zedendelict en de dood van het slachtoffer. Bij zedendelicten met een dodelijke afloop is dus niet zonder meer sprake van moord of doodslag. Om deze reden heeft toevoeging van zedendelicten met dodelijke afloop toegevoegde waarde. Nu met de tweede nota van wijziging het aantal misdrijven wordt uitgebreid waarvoor het DNA-materiaal ook na een onherroepelijke vrijspraak wordt bewaard, vroegen de aan het woord zijnde leden hoe het zit met de bewaarcapaciteit van de DNA-databanken. Zij hadden uit de memorie van toelichting begrepen dat zowel de bij de DNA-profielen behorende gegevens als het daarbij bijbehorende celmateriaal worden bewaard. Hoe gaat dit allemaal bewaard worden, vroegen deze leden. Het celmateriaal van verdachten, veroordeelden en anderen van wie het DNA-profiel in de DNA-databank voor strafzaken wordt opgeslagen, wordt door het NFI bewaard in buisjes, in speciaal daarvoor ingerichte koelcellen. In 2010 heeft het NFI ruim 50 000 buisjes in die koelcellen opgeslagen. Het is de bedoeling dat dit jaar de opslagcapaciteit met 1 000 000 wordt uitgebreid door het aanschaffen van extra koelcellen. Daardoor zal er voldoende capaciteit zijn om het extra celmateriaal op te slaan dat als uitvloeisel van dit wetsvoorstel zal worden bewaard, zeker nu dit maar een zeer gering percentage vormt van de totale hoeveelheid celmateriaal dat het NFI opslaat. Ook het centraal register, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken waarin de gegevens die bij het celmateriaal behoren, zijn opgenomen, zoals de identificerende persoonsgegevens van degene van wie het celmateriaal is afgenomen en de naam van het laboratorium dat het DNA-onderzoek heeft verricht, is daarop berekend.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom herziening ten nadele bij meer misdrijven dan die waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld mogelijk wordt gemaakt. Zij wezen op de passage in de toelichting op de tweede nota van wijziging waarin gesproken wordt over «het hoogste rechtsgoed», «diepe sporen bij de nabestaanden kan nalaten» en

«onveiligheidsgevoelens in de samenleving kan aanwakkeren». Zij vroegen of dit criteria zijn op grond waarvan herziening ten nadele mogelijk kan worden gemaakt, en of daartoe aan al die criteria moet zijn voldaan. Graag beantwoord ik deze vragen als volgt. Herziening ten nadele op grond van een novum is alleen bij zeer ernstige misdrijven aan de orde. Daarvan is voor de toepassing van herziening ten nadele sprake bij misdrijven waarbij als gevolg van opzettelijk handelen een inbreuk wordt gemaakt op het recht op leven, dat wel als het «hoogste rechtsgoed» wordt beschouwd. Een en ander is ter uitvoering van het regeerakkoord bij tweede nota van wijziging in het wetsvoorstel uitgewerkt door aan misdrijven met een dodelijke afloop waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld de misdrijven doodslag en gewelds- en zedendelicten met dodelijke afloop toe te voegen. Zoals hierboven in antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie is aangegeven, zijn in deze uitwerking bij derde nota van wijziging technische verbeteringen doorgevoerd.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat zij al in het verslag over het voorliggende wetsvoorstel hebben gepleit voor een ruimer bereik door herziening ten nadele ook bij doodslag mogelijk te maken. Zij constateerden dat de verruiming in de tweede nota van wijziging een stap verder gaat, en dat de motivering daarvoor is dat herziening mogelijk zou moeten zijn voor alle misdrijven die inbreuk maken op het recht op leven dat in het algemeen als het «hoogste rechtsgoed» wordt beschouwd, waardoor ook de levensdelicten onder het bereik van de herziening zouden vallen waarop het opzet niet was gericht. Zij vroegen waarom gekozen is voor het leggen van de grens bij het uiteindelijke gevolg (de dood) en niet bij «wat is beoogd». In antwoord op deze vraag stel ik voorop dat ook de regeling uit het wetsvoorstel zoals het bij de Tweede Kamer is ingediend – die alleen van toepassing was bij misdrijven met dodelijke afloop waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld – zich niet beperkte tot misdrijven waarbij de dader opzet op de dood van een ander heeft gehad. Voor bijvoorbeeld opzettelijke brandstichting met dodelijke afloop, waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld, is alleen vereist dat de dader opzettelijk brand heeft gesticht. Niet vereist is dat de dader ook opzet had op het gevolg daarvan: de dood van een ander. De uitbreiding als omschreven in het regeerakkoord beperkt zich evenmin tot misdrijven waarbij de dader opzet op de dood van de ander heeft gehad. Anders zou in het regeerakkoord kunnen zijn volstaan met de aankondiging dat het wetsvoorstel alleen met het delict doodslag zou zijn uitgebreid; voor gewelds- en zedendelicten met een dodelijke afloop is namelijk niet vereist dat opzet op de dood van de ander wordt bewezen. Ik verwijs in dit verband naar het antwoord dat ik hierboven gaf op een vraag van de leden van de VVD-fractie over de toevoeging van zedendelicten met een dodelijke afloop. Ik hecht eraan te benadrukken dat voor elk van de onder de regeling vallende misdrijven is vereist dat de dader opzettelijk heeft gehandeld. Als deze handelingen vervolgens tot de dood van een ander leiden, vallen zij onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Voorts kan worden aangestipt dat culpose delicten met een dodelijke afloop, waarvoor een aanmerkelijke mate van verwijtbare onvoorzichtigheid aan de kant van de dader is vereist – denk aan verkeersongevallen met dodelijke afloop –, niet onder het bereik van de regeling vallen. Ten slotte merk ik volledigheidshalve nog op dat poging tot misdrijf niet onder de regeling valt, omdat in geval van poging op het recht op leven uiteindelijk geen inbreuk is gemaakt, ook al zou de dader dat wel hebben beoogd.

De leden van de D66-fractie gaven aan, een uitgebreidere toelichting te willen ontvangen op de afweging die het kabinet heeft gemaakt bij het uitbreiden van de regeling met meer misdrijven. Zij vonden dat hier

mogelijk sprake is van een hellend vlak. Zij wezen erop dat herziening ten nadele voor uitzonderlijke gevallen is bedoeld. En zij wezen op een passage uit de nota naar aanleiding van het verslag die inhoudt dat naarmate bij meer misdrijven herziening ten nadele mogelijk wordt gemaakt, steeds indringender de vraag moet worden gesteld en beantwoord of herziening ten nadele, ook verdragsrechtelijk gezien, in concrete gevallen in het belang is van een goede rechtsbedeling. Graag voldoe ik aan het verzoek van deze leden om een nadere toelichting. Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat herziening ten nadele op grond van een novum alleen bij zeer ernstige misdrijven mogelijk moet worden gemaakt. Wel is het zo dat het kabinet daaraan een uitwerking geeft die verschilt van die van het vorige kabinet. Naar hierboven in antwoord op vragen van verschillende fracties is aangegeven is, wat betreft de toepassing van herziening ten nadele, van zeer ernstige misdrijven sprake in geval als gevolg van opzettelijk handelen een inbreuk wordt gemaakt op het recht op leven. Daarvan is ook sprake bij de misdrijven waarmee de regeling ter uitvoering van het regeerakkoord wordt uitgebreid. Van een hellend vlak – in de zin dat het hiervoor omschreven uitgangspunt van het wetsvoorstel zou worden verlaten – is naar de mening van het kabinet geen sprake. In de vraagstelling van deze leden klinkt de zorg door dat als gevolg van de voorgestelde uitbreiding herziening ten nadele niet langer meer voor uitzonderlijke gevallen is bedoeld. Deze zorg deel ik niet. Los nog van het feit dat de regeling van herziening ten nadele op grond van een novum beperkt blijft tot zeer ernstige misdrijven, is van belang dat sprake moet zijn van een grond voor herziening. Het zich voordoen van een novum na een vrijspraak is uitzonderlijk. Dat is ook het geval als het gaat om vrijspraken voor de misdrijven waarmee de regeling wordt uitgebreid. Wat betreft de passage uit de nota naar aanleiding van het verslag waaraan deze leden refereerden, merk ik op dat de ernst van het feit in concreto inderdaad een factor is bij de beoordeling of herziening ten nadele in het belang is van een goede rechtsbedeling. Zoals ik hierboven in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie aangaf, is denkbaar dat als herziening ten nadele zou plaatsvinden voor een bagatelfeit, dit in voorkomende gevallen niet zou getuigen van een eerlijke balans tussen de belangen van de gewezen verdachte en de noodzaak om de effectiviteit van het strafprocesrecht te waarborgen. Maar de misdrijven waarmee de regeling van herziening ten nadele op grond van een novum wordt uitgebreid, zullen als regel ook in concreto zodanig ernstig zijn dat er in het algemeen geen reden zal zijn om op basis van deze factor van herziening ten nadele af te zien.

Deze leden vroegen of het kabinet zich over deze uitbreiding heeft laten informeren door autoriteiten en organisaties op het gebied van het straf- en strafprocesrecht. Op deze vraag kan ik antwoorden dat het concept van de tweede nota van wijziging om advies is voorgelegd aan de Raad van State. Ook in de vakliteratuur bestaat steun voor een zekere uitbreiding van de misdrijven waarbij herziening ten nadele op grond van een novum mogelijk wordt (zie F.W. Bleichrodt, *Herziening ten nadele*, *Strafblad* 2008, blz. 517 en P.J.P. Tak, *Herziening na vrijspraak*, 2009, blz. 34).

Voorts vroegen deze leden of door de uitbreiding van de categorie strafzaken die in aanmerking komt voor herziening ten nadele meer cold cases zullen worden heropend. Heeft dit gevolgen voor de capaciteit, zo vroegen deze leden. Zoals hierboven in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie is aangegeven, heeft navraag bij het openbaar ministerie geleerd dat er thans enkele (nog geen tiental) met een vrijspraak afgesloten strafzaken zijn die mogelijk voor herziening ten nadele in aanmerking zouden kunnen komen, en dat deze zaken betrekking hebben op moord en doodslag. Daaruit blijkt dat herziening ten nadele alleen in zeer incidentele gevallen aan de orde zal zijn. Dit zeer kleine aantal zaken zal naar verwachting geen noemenswaardige

gevolgen hebben voor de capaciteit. Ik merk daarbij op dat het leeuwendeel van de zaken die het cold cases team onder handen heeft zaken betreft die nimmer aan de rechter zijn voorgelegd. Die zaken zijn voor de capaciteitsvraag betreffende dit wetsvoorstel – dat betrekking heeft op herziening van onherroepelijke vrijspraken door de rechter – niet relevant.

Het bewaren van DNA-gegevens en vingerafdrukken

De leden van de D66-fractie gaven aan bedenkingen te hebben bij het bewaren van DNA-gegevens en vingerafdrukken met het oog op herziening ten nadele. Zij vonden het bewaren van deze gegevens in alle gevallen van vrijspraak omdat in de toekomst in een incidenteel geval herziening ten nadele mogelijk is, disproportioneel. Deze leden vroegen het kabinet te kijken naar alternatieven. In antwoord op hun vraag wijs ik erop dat het kabinet alternatieven onder ogen heeft gezien. Het meest voor de hand liggende alternatief zou zijn dat celmateriaal en vingerafdrukken van een vrijgesproken persoon van hem worden afgenomen in de gevallen waarin die gegevens alsnog benodigd zijn. Dit zou echter als nadeel hebben dat de vrijgesproken persoon met hernieuwd strafvorderlijk overheidsoptreden wordt geconfronteerd, in de zin dat hij, ook zonder dat er aanwijzingen zijn van een novum, toch (opnieuw) celmateriaal en vingerafdrukken moet afstaan, terwijl uit het onderzoek daarvan geen nieuwe aanknopingspunten voor een novum behoeven te volgen, in welk geval hij achteraf nodeloos lastig is gevallen. Het probleem is namelijk dat wanneer er een nieuwe onderzoekstechniek wordt ontwikkeld waarmee oud sporenmateriaal opnieuw kan worden onderzocht, de DNA-gegevens en vingerafdrukken van de vrijgesproken persoon in voorkomende gevallen benodigd zijn om überhaupt na te kunnen gaan of sprake is van een novum. Als bijvoorbeeld het DNA-profiel van een spoor door nieuwe technieken aan de hand van meer kenmerken en veel nauwkeuriger kan worden vastgesteld dan ten tijde van de strafzaak mogelijk was, en men het opnieuw vastgestelde profiel wil vergelijken met het DNA-profiel van de vrijgesproken persoon, is op dat moment van een nieuwe verdenking tegen deze persoon geen sprake. Een ander voorbeeld is de situatie waarin er nieuw sporenmateriaal in verband met de oude strafzaak voorhanden komt, dit aan technisch onderzoek wordt onderworpen, en men de door dit onderzoek aan dat sporenmateriaal ontleende vingerafdrukken of het daaraan ontleende DNA-profiel wil vergelijken met de vingerafdrukken of het DNA-profiel van de vrijgesproken persoon. Denk bijvoorbeeld aan het geval waarin naderhand door een tip alsnog het moordwapen wordt gevonden en een vingerspoor veilig kan worden gesteld. Ook in deze situatie hoeft op dat moment tegen de vrijgesproken persoon nog geen nieuwe verdenking te bestaan. DNA-gegevens en vingerafdrukken bewaren van alle personen die zijn vrijgesproken van een misdrijf waarbij herziening ten nadele op grond van een novum mogelijk wordt – welke gegevens uitsluitend met het oog op herziening ten nadele mogen worden gebruikt – acht het kabinet een minder ingrijpend alternatief dan gedwongen afname van celmateriaal en vingerafdrukken van vrijgesproken verdachten louter en alleen vanwege het voorhanden komen van een nieuwe onderzoekstechniek of van nieuw, aan technisch onderzoek te onderwerpen, sporenmateriaal dat mogelijk een novum zou kunnen opleveren. Daarbij kan erop gewezen worden dat in gewone strafzaken thans alleen – en in het belang van het onderzoek – tot gedwongen afname van celmateriaal voor een DNA-onderzoek kan worden overgegaan bij verdachte personen tegen wie ernstige bezwaren bestaan (dat wil zeggen: een stevige verdenking). In de geschetste alternatieve optie zou dat ook bij onherroepelijk vrijgesproken personen kunnen, zelfs indien tegen hen geen (nieuwe) verdenking is gerezen. Daar ben ik geen voorstander van.

De leden van de D66-fractie vroegen hoeveel vrijspraken er jaarlijks zijn in zaken waar herziening ten nadele mogelijk wordt. Van het jaarlijkse aantal vrijspraken dat wordt gegeven voor de misdrijven die – na de tweede nota van wijziging – onder de reikwijdte van de regeling vallen, kan slechts een zeer grove schatting worden gegeven. Dit hangt samen met een aantal factoren. Bij het zoeken in het justitieel documentatiesysteem konden dubbeltellingen niet worden voorkomen. Bijvoorbeeld in geval de verdachte voor primair moord, subsidiair doodslag en meer subsidiair mishandeling, de dood ten gevolge hebbend, algeheel is vrijgesproken, telt het systeem drie vrijspraken. Het gaat daarbij echter om één (hetzelfde) feit. Bovendien kon bij het zoeken in het justitieel documentatiesysteem geen onderscheid worden gemaakt tussen zaken die eindigden met een algehele vrijspraak en zaken waarin iemand voor de primair ten laste gelegde moord is vrijgesproken en voor de subsidiair ten laste gelegde doodslag is veroordeeld. In de laatstgenoemde zaken vermeldt het systeem een vrijspraak, terwijl die niet onder de werking van dit wetsvoorstel valt, omdat de verdachte voor het feit is veroordeeld. De laatste jaren werden jaarlijks gemiddeld zeventig vrijspraken voor onder het wetsvoorstel vallende misdrijven geregistreerd. Aannemelijk is dat het merendeel daarvan hetzij dubbeltellingen betreft hetzij gevallen die niet onder dit wetsvoorstel vallen. Op basis hiervan is aannemelijk dat het jaarlijkse aantal vrijspraken waarbij ter uitvoering van dit wetsvoorstel DNA-gegevens en vingerafdrukken zullen worden bewaard, gering is.

De aan het woord zijnde leden vroegen of Nederland door de uitbreiding van categorie strafbare feiten binnen de grenzen blijft van artikel 8 EVRM. Ik vat hun vraag zo op dat zij wensen te vernemen of het bewaren van DNA-gegevens en vingerafdrukken binnen de grenzen van artikel 8 EVRM blijft indien deze gegevens ook worden bewaard bij vrijspraken voor de misdrijven waarmee de regeling van herziening ten nadele op grond van een novum wordt uitgebreid. Het antwoord luidt bevestigend. De vroegere bewaarregeling van Engeland en Wales werd door het EHRM in het Marper-arrest (EHRM 4 december 2008, application no. 30567/04) disproportioneel en in strijd met artikel 8 EVRM geoordeeld omdat deze regeling voorzag in het ongelimiteerd bewaren van vingerafdrukken en DNA-gegevens van elke (vrijgesproken of niet vervolgte) verdachte van elk strafbaar feit, terwijl deze gegevens ongelimiteerd voor de opsporing konden worden gebruikt, ook en vooral buiten het kader van de zaak die leidde tot de vrijspraak of het sepot. Echter, het enkele feit dat DNA-gegevens en vingerafdrukken van onherroepelijk vrijgesproken personen in de voorgenomen regeling ook worden bewaard bij vrijspraken voor de misdrijven waarmee de regeling van herziening ten nadele op grond van een novum wordt uitgebreid, maakt deze regeling niet disproportioneel: deze gegevens worden daarmee bij lang niet alle strafbare feiten bewaard, terwijl zij bovendien – en anders dan in de vroegere regeling van Engeland en Wales – niet voor de opsporing in andere strafzaken kunnen worden gebruikt. Ook zullen voor deze gegevens bewaartermijnen gelden, zodat de opslag daarvan niet ongelimiteerd kan plaatsvinden. Het voornemen is daarbij dezelfde bewaartermijnen te hanteren als die gelden in geval van veroordeling.

Voorts vroegen deze leden wie toegang heeft tot de opgeslagen gegevens en waar deze gegevens voor kunnen worden gebruikt. Het is de bedoeling dat de DNA-gegevens en vingerafdrukken van vrijgesproken personen alleen voor herziening ten nadele kunnen worden gebruikt. Daartoe zullen de DNA-profielen van vrijgesproken personen in de DNA-databank worden afgeschermd. Er zal in worden voorzien dat deze profielen alleen – en alleen in opdracht van de officier van justitie of de rechter-commissaris – kunnen worden vergeleken met het DNA-profiel van een spoor dat in verband staat met de, in een vrijspraak geëindigde, strafzaak. Daardoor

wordt uitgesloten dat de DNA-profielen van vrijgesproken personen kunnen worden vergeleken met in de DNA-databank opgeslagen DNA-profielen uit andere strafzaken. Er zal voorts in worden voorzien dat alleen de medewerkers van het NFI toegang hebben tot de DNA-profielen van vrijgesproken verdachten voor zover dat voor de uitvoering van hun taak – het na een daartoe strekkende opdracht van de officier van justitie feitelijk uitvoeren van de hierboven omschreven profielvergelijking – nodig is. Daarbij kan worden aangestipt dat de DNA-profielen en de bijbehorende persoonsgegevens separaat worden bewaard. Voorts is het de bedoeling dat met betrekking tot vingerafdrukken van vrijgesproken personen in een vergelijkbare systematiek wordt voorzien in het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden.

Verder gaven deze leden aan te willen vernemen wanneer de Tweede Kamer de wijziging van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken en het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden ontvangt. Zij vroegen of met dit wetsvoorstel niet te veel vooruit wordt gelopen op besluitvorming die nog moet plaatsvinden. In antwoord op deze vragen merk ik op dat een, ter uitvoering van dit wetsvoorstel strekkend, ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken bij de Tweede Kamer zal worden voorgehangen. Een in consultatie te geven ontwerpbesluit is in voorbereiding. Met dit wetsvoorstel wordt naar mijn mening niet teveel op de besluitvorming over het voorgenomen ontwerpbesluit vooruitgelopen. Een reden waarom de hoofdlijnen van het voorgenomen ontwerpbesluit in de memorie van toelichting zijn beschreven, is dat het alternatief voor het bewaren van DNA-gegevens en vingerafdrukken van vrijgesproken verdachten wetswijziging (door dit wetsvoorstel) zou vergen. Het kabinet heeft het alternatief, zoals gezegd, onder ogen gezien, maar geeft daaraan om de hierboven weergegeven redenen niet de voorkeur.

Het criterium «in het belang van een goede rechtsbedeling»

De leden van de SGP-fractie merkten op dat de betekenis van het vereiste dat herziening ten nadele «in het belang van een goede rechtsbedeling» moet zijn door de uitbreiding van de reikwijdte van het wetsvoorstel toeneemt. Zij vroegen of herziening ten nadele eerder in het belang van een goede rechtsbedeling is als het gaat om een misdrijf waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld dan wanneer het gaat om een misdrijf waarop alleen een tijdelijke gevangenisstraf is gesteld. Zij informeerden of in het algemeen aangegeven kan worden welke criteria moeten gelden bij de beoordeling of herziening in het belang is van een goede rechtsbedeling. Zij vroegen zich af of het volledig aan de rechter kan worden overgelaten om een inkleuring van dit begrip te geven. Graag beantwoord ik hun vragen als volgt. Zoals ik hierboven in antwoord op vragen van de leden van de fracties van SP en D66 heb aangegeven, is de ernst van het feit in concreto inderdaad een factor die een rol speelt bij de beoordeling of herziening ten nadele in het belang is van een goede rechtsbedeling. De misdrijven waarbij dit wetsvoorstel herziening ten nadele op grond van een novum mogelijk maakt, zullen als regel ook in concreto zodanig ernstig zijn dat er in het algemeen geen reden zal zijn om op basis van deze factor van herziening ten nadele af te zien. Andere relevante factoren bij de beoordeling of herziening in het belang is van een goede rechtsbedeling zijn: de mogelijkheid van een eerlijk proces, het tijdsverloop na het beweerdelijk begane misdrijf, de zorgvuldigheid van de opsporing tijdens het eerdere proces, de wijze waarop de justitiële autoriteiten zich hebben gekweten van hun taak na het eerdere proces, en of met voortzetting van de vervolging in redelijkheid een met de strafrechtspleging na te streven doel wordt gediend. Deze relevante factoren zijn nader toegelicht in paragraaf 8 van de memorie van toelichting

waarnaar ik korthedshalve verwijs. Het is dus niet zo dat de inkleuring van het criterium volledig aan de rechter wordt gelaten, nu de rechter bij de verdere invulling van het criterium de in de kamerstukken toegelichte factoren zal betrekken.

Vergelijking Europese landen

De leden van de SGP-fractie vroegen of Nederland met een bredere invoering van herziening ten nadele verder gaat dan andere Europese landen. Zij informeerden of herziening ten nadele ook in die landen van toepassing is op delicten waarop geen levenslange gevangenisstraf is gesteld, en om welke delicten het dan gaat. In antwoord op deze vragen stel ik voorop dat er wat betreft de strafbare feiten waarbij herziening ten nadele op grond van een novum mogelijk is, grote verschillen bestaan tussen de Europese landen die herziening ten nadele kennen (de navolgende gegevens zijn ontleend aan P.J.P. Tak, herziening na vrijspraak, 2009 blz. 13–20). Zo is herziening ten nadele op grond van een novum in het Oostenrijkse recht mogelijk bij alle strafbare feiten. Hetzelfde geldt, voor zover het novum bestaat in een geloofwaardige bekentenis van de gewezen verdachte, voor het Duitse recht. In Zweden is deze vorm van herziening mogelijk bij strafbare feiten waarop gevangenisstraf is gesteld van meer dan een jaar en in Finland bij strafbare feiten waarop meer dan twee jaar gevangenisstraf is gesteld. In het recht van Engeland en Wales is herziening ten nadele op grond van een novum mogelijk bij onder andere moord, doodslag en ernstige zedenmisdrijven – alle strafbare feiten waarop in Engeland en Wales levenslange gevangenisstraf is gesteld. Hieruit kan worden geconcludeerd dat Nederland met de misdrijven waarbij dit wetsvoorstel herziening ten nadele op grond van een novum mogelijk wil maken, niet uit de pas loopt met andere Europese landen.

De aan het woord zijnde leden vroegen of herziening ten nadele ook mogelijk is wanneer in de herzieningsprocedure wel bewezen kan worden dat een bepaald misdrijf inderdaad door de betrokken verdachte gepleegd is, maar niet dat ook daadwerkelijk de dood een gevolg is van dat misdrijf. Ik kan deze leden antwoorden dat in de voorgestelde regeling een herzieningsaanvraag op grond van een novum niet gegrond kan worden verklaard in gevallen waarin niet bewezen kan worden dat het door de gewezen verdachte begane misdrijf de dood van een ander tot gevolg heeft gehad. De situatie dat na gegrondverklaring van de herzieningsaanvraag vervolgens in herziening alsnog niet zou kunnen worden bewezen dat het door de verdachte begane misdrijf een dodelijk afloop kende, acht ik theoretisch.

Voorts vroegen deze leden wat er gebeurt als iemand voor een «minder delict» dat niet de dood ten gevolge heeft gehad, is veroordeeld, terwijl «het meerdere» pas later vast komt te staan. Ik kan deze leden antwoorden dat een veroordeling op grond van de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling in het algemeen niet ten nadele van de gewezen verdachte kan worden herzien, ook niet als het slachtoffer naderhand overlijdt.

Reikwijdte regeling

De leden van de SGP-fractie vroegen, onder verwijzing naar enkele delicten uit het Wetboek van Strafrecht, hoe de in de tweede nota van wijziging gemaakte keuze van misdrijven tot stand is gekomen. Ten aanzien van een aantal misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht vroegen zij zich af waarom die niet in de regeling zijn opgenomen. Zij wezen erop dat herziening mogelijk wordt gemaakt bij enkele misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf van zes of drie jaar gevangenisstraf is gesteld,

terwijl herziening ten nadele niet mogelijk wordt gemaakt bij enkele misdrijven met een dodelijke afloop die een hoger strafmaximum kennen. Zij noemden in dit verband onder andere het opzettelijk vernielen van een waterkering met dodelijke afloop en opzettelijke vrijheidsberoving met dodelijke afloop. Meer in het algemeen vroegen deze leden waarom niet is gekozen voor misdrijven met een dodelijke afloop waarop ten minste een bepaald strafmaximum is gesteld. Zij vroegen of een dergelijke keuze eenvoudiger en duidelijker zou zijn dan het geval is bij de in de tweede nota van wijziging gekozen uitwerking, en of een dergelijke keuze «een zekere willekeur» zou kunnen voorkomen. Graag stel ik in antwoord voorop dat de inbreng van deze leden mij aanleiding heeft gegeven om de technische uitwerking nader te bezien. Dat de door deze leden genoemde misdrijven met een dodelijke afloop niet in de regeling zijn genoemd, laat zich verklaren door het feit dat deze misdrijven met elkaar gemeen hebben dat daarop geen levenslange gevangenisstraf is gesteld én dat deze niet kunnen worden gekwalificeerd als doodslag of als een gewelds- of zedendelict. In die zin vormt de uitbreiding die bij tweede nota van wijziging is doorgevoerd een «letterlijke vertaling» van het regeerakkoord. Deze leden, die in dit verband de nodige aarzelingen naar voren brachten, kan worden toegegeven dat geen rechtvaardiging kan worden gevonden waarom bij bepaalde opzettelijk begane misdrijven met een dodelijke afloop waarop een maximale gevangenisstraf is gesteld van bijvoorbeeld twaalf of vijftien jaar geen herziening ten nadele op grond van een novum mogelijk zou zijn, terwijl een geweldsmisdrijf met dodelijke afloop waarop een maximale gevangenisstraf is gesteld van zes jaar wel onder de regeling valt. De strekking van het regeerakkoord is immers dat herziening ten nadele op grond van een novum mogelijk moet zijn bij alle opzettelijk begane misdrijven met een dodelijke afloop. Van opzettelijk begane misdrijven met een dodelijke afloop noemt het regeerakkoord enkele in het oog springende voorbeelden: doodslag en gewelds- en zedendelicten met dodelijke afloop. Het spooft naar mijn mening dus met de strekking van het regeerakkoord om ook de andere opzettelijk begane misdrijven met een dodelijke afloop onder de regeling te brengen. Vandaar, dat ik de uitwerking die bij tweede nota van wijziging in het wetsvoorstel is doorgevoerd, bij de – bijgevoegde – derde nota van wijziging heb bijgesteld. In het voorgestelde artikel 482a, eerste lid, onderdeel a, Sv is nu opgenomen dat het moet gaan om een opzettelijk begane misdrijf dat de dood van een ander tot gevolg heeft. Graag verwijs ik voor een nadere toelichting daarop naar de toelichting op de derde nota van wijziging.

Het alternatief waarop deze leden wezen – misdrijven onder de regeling brengen die een dodelijke afloop kennen en waarop een maximale (tijdelijke) gevangenisstraf van ten minste een bepaalde duur is gesteld – is denkbaar, maar kent nadelen. Zou men een strafmaximum van bijvoorbeeld ten minste twaalf jaar gevangenisstraf kiezen, dan zouden – met uitzondering van zware mishandeling met voorbedachten rade met dodelijke afloop – de geweldsdelicten met een dodelijke afloop die bij tweede nota van wijziging aan het wetsvoorstel zijn toegevoegd, alsnog buiten de regeling komen te vallen, evenals kindermoord en kinderdoodslag. Dat zou naar mijn mening niet gewenst zijn. Zou men het strafmaximum op bijvoorbeeld drie of zes jaar stellen – met als doel alle of nagenoeg alle geweldsdelicten met een dodelijke afloop binnen boord te houden – dan zou deze keuze tot gevolg hebben dat ook een aantal culpose – dat wil zeggen: niet opzettelijk begane – (verkeers)delicten met een dodelijke afloop onder het bereik van de regeling zouden vallen. Dat is naar mijn mening evenmin gewenst. Om deze reden verdient de in de derde nota van wijziging gegeven technische uitwerking de voorkeur.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

BIJLAGE

Wetsvoorstel herziening ten nadele

- Herziening ten nadele op grond van een novum is mogelijk bij opzettelijk begane misdrijven die de dood van een ander ten gevolge hebben. Deze uitbreiding is conform het regeerakkoord.
- Herziening ten nadele is niet mogelijk bij verjaarde strafbare feiten. Wel bij strafbare feiten waarbij de verjaringstermijn nog loopt. Een verlenging of opheffing van een nog lopende verjaringstermijn geldt – automatisch – ook voor herziening ten nadele.
- Onmiddellijke werking: conform het regeerakkoord is herziening ten nadele ook mogelijk bij strafbare feiten waarvoor al vóór de datum van inwerkingtreding is vrijgesproken (zo lang deze feiten niet zijn verjaard).

Verjaring

Geldende regeling

- Misdrijven waarop levenslange gevangenisstraf is gesteld verjaren niet.
- Bij andere misdrijven geldt een getrappt systeem van verjaringstermijnen:
 - Misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf is gesteld van meer dan 10 jaar verjaren na 20 jaar;
 - Misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf is gesteld van meer dan 3 jaar verjaren na 12 jaar;
 - Misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf is gesteld van 3 jaar of minder verjaren na 6 jaar.

Conceptwetsvoorstel tot aanpassing van de regeling van de vervolgingsverjaring

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf is gesteld van 12 jaar of meer verjaren niet.
- Misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf is gesteld van 8 jaar of meer verjaren na 20 jaar.

Deze aanpassingen gelden niet voor misdrijven die op de datum van inwerkingtreding van het conceptwetsvoorstel zijn verjaard.