

## Over de grenzen van de herzieningsprocedure

*Herziening ten voordele is binnen het Koninkrijk der Nederlanden niet eenduidig geregeld. De wettekst in het overzeese deel van het Koninkrijk wijkt op een aantal cruciale punten af van de wettekst in Nederland. Zowel het novumbegrip als de gerechtelijke instantie die herzieningszaken behandelt, verschilt binnen het Koninkrijk. Bovendien hebben veroordeelden in het overzeese deel van het Koninkrijk niet de mogelijkheid om – zoals in Nederland sinds 2012 wel kan – een verzoek tot nader onderzoek ter voorbereiding op een mogelijke herzieningsaanvraag in te dienen. In dit artikel wordt nader ingegaan op die verschillen en de gevolgen daarvan. Tevens wordt een aantal concrete aanbevelingen gedaan om de rechtszekerheid van veroordeelden binnen het Koninkrijk te herstellen.*

### 1. Inleiding

‘Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur. Het waarborgen van deze rechten, vrijheden, rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur is aangelegenheid van het Koninkrijk.’<sup>1</sup>

Ook na de staatkundige hervormingen van 10 oktober 2010 – toen Curaçao en Sint Maarten zelfstandige landen werden en Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) de status van bijzondere gemeente binnen het Koninkrijk kregen – is dit artikel uit het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden onverminderd blijven gelden. Hoewel de betekenis van dit artikel overduidelijk is, staan de rechten en vrijheden van (mogelijk) onterecht veroordeelden in het overzeese deel van ons Koninkrijk tot op de dag van vandaag op gespannen voet met dit uitgangspunt. De grote verschillen die er bestaan tussen de herzieningsregeling in Nederland en die in het overzeese deel van ons Koninkrijk zorgen voor grote rechtsongelijkheid en voor een forse inbreuk op de rechtszekerheid binnen het Koninkrijk.

In dit artikel wordt ingegaan op de verschillen in de behandeling van herzieningszaken binnen het Koninkrijk en wordt gezocht naar een mogelijke oplossing voor de daarmee gepaard gaande rechtsongelijkheid. Er wordt allereerst ingegaan op de herzieningsregeling in het algemeen. Vervolgens wordt uiteengezet welke verschillen er bestaan tussen de wetgeving in Nederland en de huidige en (mogelijk) toekomstige wetgeving in het overzeese deel van het Koninkrijk en de gevolgen daarvan.<sup>2</sup> Tot slot wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de rechten, vrijheden en de rechtszekerheid van veroordeelden binnen het Koninkrijk te verbeteren.

### 2. Herziening ten voordele

Wanneer een verdachte binnen ons Koninkrijk ten onrechte veroordeeld wordt, kan – zodra die veroordeling onherroepelijk is geworden – het buitengewone rechtsmiddel van herziening ten voordele worden ingeroepen. Een gewezen verdachte kan een verzoek tot herziening indienen op grond van tegenstrijdige vonnissen, of op grond van een zogenaamd novum. Tot 2012 kwam de wettekst over de gronden waarop herziening kan worden aangevraagd binnen het Koninkrijk grotendeels overeen. De enige uitzondering is een derde grond voor herziening die in Nederland wel bestaat, maar in het overzeese deel van het Koninkrijk vooralsnog niet: herziening op grond van een geslaagde klacht bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Vooralsnog ziet het er naar uit dat deze grond wel zal worden opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering in het overzeese deel van het Koninkrijk.

Over herziening op grond van een novum en de invulling van het novumbegrip bestaat binnen ons Koninkrijk de meeste discussie. Het novumbegrip is opgenomen in het Nederlandse artikel 457 lid 1 sub c Sv en in artikel 453 lid 1 sub b Sv in het overzeese deel van het Koninkrijk. In deze artikelen was tot 2012 bepaald dat herziening van een onherroepelijke veroordeling kan worden aangevraagd op grond van (1) ‘enige omstandigheid’ die (2) ten tijde van de veroordeling niet bij de rechters bekend was en (3) zo cruciaal is dat er een ander oordeel had gevolgd wanneer die informatie op dat moment wel bekend was geweest. Zodoende moet er worden voldaan aan deze drie vereisten om op grond van een novum tot herziening van een veroordeling te kunnen komen. In 2012 is de Nederlandse wettekst hieromtrent gewijzigd.

\* Prof. mr. dr. G.G.J.A. Knoops is bijzonder hoogleraar politiek van het internationaal recht aan de Universiteit van Amsterdam en als advocaat, onder andere, als lead counsel verbonden aan het Knoops’ Innocence Project.

\*\* H.K. van den Doel, MSc is criminoloog en als senior researcher verbonden aan het Knoops’ Innocence Project.

1. Artikel 43 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

2. Er wordt momenteel gewerkt aan de invoering van een nieuw Wetboek van Strafvordering. Idealiter wordt dat wetboek ingevoerd op Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Het invoeringsproces verloopt echter moeizaam; mede gezien de politieke situatie waarin het verloop relatief hoog is. De bekende concepten zijn daarnaast ook nog aan verandering onderhevig. In dit artikel is uitgegaan van de versie zoals die bekend was op het moment van publicatie (oktober 2018). De voorgenoemde wijzigingen gelden niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

### 3. Het eerste verschil: het novumbegrip

Nadat gebleken was dat er in de Schiedammer parkmoord sprake was van een onterechte veroordeling, is veel discussie ontstaan over de op dat moment in Nederland geldende herzieningsregeling. In een aantal zaken waarin tot dan toe herzieningsverzoeken gegrond waren verklaard en uiteindelijk een vrijspraak volgde, had de Hoge Raad een speciale uitzondering op de wet moeten maken om tot toewijzing van de verzoeken te komen. Zowel in de Puttense moordzaak,<sup>3</sup> als in de zaken van Ina Post<sup>4</sup> en Lucia de Berk<sup>5</sup> was volgens de Hoge Raad het novum gelegen in deskundigenrapportages gebaseerd op nieuwe inzichten met betrekking tot al bestaande gegevens. De wetgever had echter toen nog helemaal niet voor ogen dat ook nieuwe deskundigeninzichten als novum zouden kunnen gelden. In 1901 definieerde de Hoge Raad immers al – in overeenstemming met de wetsgeschiedenis – ‘dat onder de bedoelde nieuwe omstandigheid het novum slechts is te verstaan eenig door gewone bewijsmiddelen van het Wetboek van Strafvordering te bewijzen feit of wel zoodanig bewijsmiddel zelf moet worden verstaan, [h]etgeen nader wordt bevestigd doordien voormelde geschiedenis ontwijfelbaar leert, dat de wetgever wegens dwaling in het recht nimmer revisie heeft willen toelaten; dat met dit beginsel zou strijden de ontvankelijkheid eener aanvraag als die van den verzoeker, uitsluitend steunende op nieuwe rechtsgronden, alsnog ter staving van de bij de berechting der zaak gevoerde verwerping bijgebracht’.<sup>6</sup>

In 2006 bevestigde de Hoge Raad die invulling nogmaals door te oordelen dat een novum slechts een omstandigheid van feitelijke aard kan betreffen.

‘Een mening, overtuiging of gevolgtrekking kan in het algemeen niet als een zodanige feitelijke omstandigheid worden aangemerkt. Dat brengt mee dat het oordeel van een deskundige in beginsel, behoudens bijzondere omstandigheden, slechts als een novum kan gelden voor zover daarbij wordt uitgegaan van feiten en/of omstandigheden van feitelijke aard welke niet bekend waren dan wel niet geacht kunnen worden bekend te zijn geweest aan de rechter die de uitspraak, waarvan herziening wordt gevraagd, heeft gewezen.’<sup>7</sup>

Pas in 2012 kwam er in Nederland verandering in de wettekst en werd de term ‘enige omstandigheid’ vervangen door ‘een gegeven’. Deze wijziging vond plaats ter verruiming van het novumbegrip en om herziening op grond van nieuwe (forensische) expertise.<sup>8</sup> In het overzeese deel van het Koninkrijk is deze wetswijziging echter tot op heden niet doorgevoerd, maar is het daar geldende artikel 453 Sv tot op heden nog gelijk aan de oude Nederlandse wettekst van artikel 457 Sv. In de voorgenomen nieuwe wetgeving is de definitie van het

novumbegrip wel gelijkgesteld aan de Nederlandse definitie. Tot die tijd is de wettekst echter nog anders dan de Nederlandse en is de wetgever voor de BES-eilanden vooralsnog helemaal niet voornemens die te wijzigen.

Om toch tot een, enigszins, gelijke behandeling van herzieningsverzoeken te komen, zou een beroep kunnen worden gedaan op het concordantiebeginsel, dat is neergelegd in artikel 39 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, zoals onlangs in een herzieningsprocedure het geval was.<sup>9</sup> Uit dat beginsel blijkt immers dat, onder andere, het strafrecht binnen het Koninkrijk zo veel mogelijk op overeenkomstige wijze geregeld wordt.<sup>10</sup> Advocaat-generaal Vlas concludeerde daaromtrent in 2013 dat voor toepassing van het concordantiebeginsel alleen geen plaats is wanneer (1) de wetgever van het andere land van het Koninkrijk juist heeft willen afwijken van het Nederlandse recht, (2) een bepaling van het andere land van het Koninkrijk zich verzet tegen de toepassing van de Nederlandse bepaling, of (3) een relevant verschil in maatschappelijke opvattingen een afwijkende uitleg rechtvaardigt.<sup>11</sup> Van deze drie uitzonderingen is in een herzieningsprocedure geen sprake, waardoor het in de lijn der verwachting ligt dat in het overzeese deel van het Koninkrijk voor de uitleg van het novumbegrip aansluiting gezocht wordt bij de Nederlandse jurisprudentie en definitie van een novum en zodoende bij de nieuwe Nederlandse wettekst.

Dit geldt temeer nu herziening in het overzeese deel van het Koninkrijk niet veelvuldig voorkomt en er daardoor slechts beperkte rechtsontwikkeling door jurisprudentie in herzieningszaken beschikbaar komt, terwijl de wetgever bovendien, voor een deel van de eilanden, toch al voornemens is de Nederlandse wettekst over te nemen. Gezien het feit dat de invoering van dit nieuwe wetboek al jaren op zich laat wachten, kan niet gesteld worden dat de wetgever in het overzeese deel van het Koninkrijk nu daadwerkelijk nog een speciaal doel voor ogen had met de afwijkende wettekst van artikel 453 Sv en is er juist reden te meer om de herzieningswet uit te leggen zoals dat vanaf 2012 ook in Nederland gebeurt. Tot op heden is er echter nog geen gerechtelijke instantie geweest die zich over een dergelijk beroep op het concordantiebeginsel heeft willen uitlaten.<sup>12</sup> Totdat een nieuw Wetboek van Strafvordering op alle eilanden wordt ingevoerd, heeft het er daardoor vooralsnog alle schijn van dat onterecht veroordeelden in het overzeese deel van het Koninkrijk tegen een veel hogere bewijsdrempel aan lopen om hun veroordeling recht te kunnen zetten. Zelfs het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal daar maar deels verandering in brengen: de drempel voor onterecht veroordeelden op de BES-eilanden zal dan nog altijd een

3. HR 26 juni 2001, ECLI:NL:HR2001:AA9800.

4. HR 23 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1689.

5. HR 7 oktober 2008, ECLI:NL:HR2008:BG1941.

6. HR 24 juni 1901, W 7629; zoals genoemd in PHR 11 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013CA2549.

7. HR 19 december 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY9718, r.o. 6.1.1.

8. *Kamerstukken II* 2008/09, 32045, 3 (MvT).

9. Gem. Hof 7 maart 2017, zaaknummer: HAR 113/16.

10. Zie bijvoorbeeld: Gem. Hof 7 maart 2017, zaaknummer: HAR 113/16.

11. Zie de conclusie van A-G P. Vlas, punt 2.3-2.4 bij HR 1 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BY1880, NJ 2013/82.

12. Zie bijvoorbeeld: Gem. Hof 7 maart 2017, zaaknummer: HAR 113/16, waarin het Gemeenschappelijk Hof stelde dat het zich hierover niet hoefde uit te laten omdat er, naar het oordeel van het Hof, ook naar de Nederlandse definitie van het novumbegrip, geen sprake zou zijn van een novum.

hogere zijn dan die voor onterecht veroordeelden in de rest van het Koninkrijk.

#### 4. Het tweede verschil: de behandelende gerechtelijke instantie

Nog afgezien van het verschil in de definitie van het novumbegrip, is er een ander verschil dat, mede in het licht van de bescherming van de rechten van onterecht veroordeelden, zorgwekkender is. Anders dan in Nederland, waar een verzoek tot herziening wordt ingediend bij de Hoge Raad der Nederlanden (ex artikel 457 Sv), moet een verzoek tot herziening in het overzeese deel van ons Koninkrijk namelijk, ex artikel 454 Sv, gericht worden aan het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Gemeenschappelijk Hof). Dat betekent dat dezelfde instantie die eerder oordeelde over de veroordeling van een verdachte, in een herzieningsprocedure moet oordelen of die veroordeling mogelijk onterecht is geweest; de spreekwoordelijke slager die zijn eigen vlees keurt. Bovendien is het niet een neutrale partij zoals de advocaat-generaal bij de Hoge Raad die een advies uitbrengt, maar geeft het Openbaar Ministerie, dat zich eerder al over de schuldvraag heeft uitgelaten, een zelfstandig oordeel over de gegrondheid van een herzieningsverzoek.

De enige oorzaak van dit verschil blijkt uit de wetsgeschiedenis, waarover Reijntjes schrijft dat het ten tijde van de invoer van de herzieningsregeling in het overzeese deel van het Koninkrijk moeilijk in de rechterlijke organisatie was te passen om herzieningsaanvragen door de Hoge Raad te laten beoordelen.<sup>13</sup> Ook in de conceptversie voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering is geen ruimte voor een aanpassing van de wet op dit punt. Dit verschil zal daardoor ook in de toekomst – vooralsnog – blijven voortbestaan terwijl in Nederland juist heel bewust gekozen is voor de behandeling van herzieningsaanvragen door de Hoge Raad der Nederlanden. In de memorie van toelichting bij de Wet hervorming herziening ten voordele wordt daarover immers gesteld dat de Hoge Raad bij uitstek de instantie is die de juridische expertise in huis heeft om een herzieningsverzoek goed te kunnen beoordelen. De beantwoording van juridische vragen die aan de orde zijn in herzieningszaken is bij uitstek de taak van het hoogste rechtscollege en het is in het belang van de rechtseenheid dat de Hoge Raad herzieningsrechter blijft, aldus de memorie van toelichting.<sup>14</sup> De Hoge Raad heeft zich bovendien ook nooit voorafgaand aan de beoordeling van een herzieningsverzoek uitgelaten over de schuldvraag in een zaak, hetgeen zonder meer een wenselijke situatie is. Daarnaast wordt in diezelfde memorie van toelichting gesteld dat:

‘(...) het openbreken van een onherroepelijke uitspraak van de rechter een hoogst uitzonderlijke en ingrijpende beslissing [is]. Deze beslissing moet worden genomen

– gezien de aan de feitenrechter toebedeelde eindverantwoordelijkheid voor beslissingen van feitelijke aard – door een instantie die voldoende legitimerend is ten opzichte van de feitenrechter, namelijk door de hoogste Nederlandse rechter.<sup>15</sup>

De situatie lijkt vooralsnog echter nog complexer te worden door de voorgenomen vernieuwing van het Wetboek van Strafvordering in het overzeese deel van het Koninkrijk. Dat vernieuwde wetboek zal alleen gaan gelden op Curaçao, Aruba en Sint Maarten en niet ook op de BES-eilanden. Zodoende wordt dan – naar de letter van de wet – van het Gemeenschappelijk Hof verwacht dat het niet alleen ‘eigen’ vonnissen zal beoordelen, maar daarbij ook twee maatstaven moet gebruiken. Voor onterecht veroordeelden op de BES-eilanden zal dan immers nog altijd het oude Nederlandse novumbegrip van toepassing zijn, terwijl voor onterecht veroordeelden op de andere eilanden het nieuwe Nederlandse novumbegrip van toepassing zal zijn. Nog afgezien van het feit dat dit een nog grotere rechtsongelijkheid creëert, brengt dit het Gemeenschappelijk Hof in een – voor zover mogelijk – nog grotere, zo niet onhoudbare, spagaat. Op geen enkele manier valt in te zien waarom dit evidente verschil in de behandeling van herzieningszaken binnen het Koninkrijk nog altijd kan blijven voortbestaan en men niet voornemens is dit op te lossen.

#### 4.1. Schending van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)

Een gewezen verdachte zou binnen het gehele Koninkrijk toegang moeten hebben tot dezelfde gerechtelijke instanties voor dezelfde procedures onder dezelfde wettelijke voorwaarden. Zolang er voor onterecht veroordeelden in het overzeese deel van het Koninkrijk geen mogelijkheid bestaat een herzieningsverzoek voor te leggen aan een gerechtelijke instantie die voldoende legitimerend,<sup>16</sup> onafhankelijk en onpartijdig is ten opzichte van de feitenrechter die eerder over de schuldvraag oordeelde, is er sprake van een schending van artikel 6 EVRM. In dat artikel is immers vastgelegd dat eenieder recht heeft op toegang tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht voor de behandeling van zijn of haar zaak. Het moge duidelijk zijn dat daarvan in herzieningsprocedures in het overzeese deel van het Koninkrijk tot op heden geen sprake van is.

Er bestaan geen overtuigende argumenten waarom een gerechtshof in de rol van beoordelaar van een herzieningsverzoek voldoende legitimerend is ten opzichte van datzelfde gerechtshof, maar dan in de rol van feitenrechter. Wanneer dat wel het geval zou zijn, zou in Nederland immers ook de beoordeling van herzieningsverzoeken kunnen worden overgelaten aan een gerechtshof. In Nederland heeft de wetgever zich daar echter expliciet over uitgelaten en is de rechtszekerheid in dat

13. J.M. Reijntjes, *Cassatie en herziening in Antilliaanse strafzaken*, Willemstad: Universiteit van de Nederlandse Antillen 1984, p. 88.

14. *Kamerstukken II 2008/09, 32045, 3* (MvT, Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met een hervorming van de regeling betreffende herziening ten voordele van de gewezen verdachte (Wet hervorming herziening ten voordele)).

15. *Kamerstukken II 2008/09, 32045, 3*, p. 13 (MvT, Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met een hervorming van de regeling betreffende herziening ten voordele van de gewezen verdachte (Wet hervorming herziening ten voordele)).

16. Het woord ‘legitimerend’ wordt in de MvT bij de Wet hervorming herziening ten voordele gebruikt (zie hierboven de hoofdstuktekst behorend bij noot 15) en is door de auteurs opgevat als ‘gezaghebbend’ (waarbij het gezag mede voortvloeit uit het verschil in hiërarchische positionering).

opzicht beter gewaarborgd. De overweging die daar mede aan ten grondslag kan liggen beschrijft Van Dorst over de terugverwijzing van zaken na een geslaagd cassatieberoep:

'Verwijzing naar een ander hof ligt echter in de rede indien bij de verdachte de indruk zou kunnen postvatten dat een nieuwe berechting door hetzelfde hof (zij het door andere raadsheren dan die eerder op de zaak hebben gezeten) wellicht botst met de eis van onbevooroordeelde rechtspraak. Te denken valt aan een geruchtmakende strafzaak waarin aan te nemen valt dat, ook buiten het verband van de zitting en de raadkamer, over de feiten en/of de verdachte zal zijn gesproken.'<sup>17</sup>

Het feit dat het Gemeenschappelijk Hof in een herzieningsprocedure moet oordelen over de juistheid van een 'eigen' vonnis is niet te verenigen met de genoemde eis van onbevooroordeelde rechtspraak. Het feit dat er op de eilanden in het overzeese deel van het Koninkrijk sprake is van kleine gemeenschappen en er maar één gerechtshof voor de behandeling van alle zaken in hoger beroep op de eilanden is, is daarvoor geen rechtvaardiging. Bovendien bestaat er voor onrecht veroordeelden in het overzeese deel van het Koninkrijk geen beroepsmogelijkheid tegen het vonnis van het Gemeenschappelijk Hof in een herzieningsprocedure. Hoewel er meerdere steekhoudende argumenten bestaan om een dergelijke constructie wel toe te staan, concludeerde advocaat-generaal Hofstee zeer recent nog dat die mogelijkheid er niet is.<sup>18</sup> Het feit dat onrecht veroordeelden dus geen toegang hebben tot een onafhankelijke gerechtelijke instantie en er ook geen beroepsmogelijkheid bestaat, versterkt de schendingen van het EVRM. Door deze constructie komt namelijk ook artikel 13 EVRM, het recht op een effectief rechtsmiddel, ernstig in het gedrang.

Lewin schreef desondanks recentelijk dat zijns inziens de leden van het Gemeenschappelijk Hof de professionaliteit wel kunnen opbrengen om de eerder vonnissen van hun collega's kritisch te bezien.<sup>19</sup> De auteur gaat in zijn artikel voorbij aan het feit dat de beoordeling van een herzieningsverzoek veel verder gaat dan het enkel kritisch bezien van vonnissen. Zoals ook beschreven in de eerdergenoemde memorie van toelichting gaat het in herzieningszaken om (veel) meer dan alleen de beoordeling van technisch bewijs of getuigenverklaringen, maar gaat het om de beantwoording van veelal complexe juridische vragen waarvan de beantwoording – mede vanwege de mogelijke precedentwerking – strikt is voorbehouden aan de Hoge Raad en niet aan de feitenrechter.<sup>20</sup> De door Lewin gestelde professionaliteit van de leden van het Gemeenschappelijk Hof doet daar niet aan af en kan ook niet worden gezien als voldoende waarborg voor de effectiviteit van het rechtsmiddel en de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de gerechtelijke instantie die worden vereist door artikel 6 EHRM. De enige oplos-

sing om de mensenrechtenschendingen en de rechtszekerheid van mogelijk onrecht veroordeelden in het overzeese deel van het Koninkrijk te herstellen, is een wijziging van de wet waardoor de toegang tot de Hoge Raad in herzieningszaken ook voor hen – op alle eilanden – is gewaarborgd.

##### 5. Het derde verschil: mogelijkheid tot voorbereidend onderzoek

Naast de twee genoemde verschillen bestaat er nog een derde groot verschil tussen de herzieningsregelingen binnen ons Koninkrijk. Dit, misschien wel meest prangende, verschil is gelegen in het ontbreken van de mogelijkheid om in het overzeese deel van het Koninkrijk een verzoek tot voorbereidend onderzoek in te dienen, zoals dat in Nederland op grond van artikel 461 Sv e.v. wel kan. In 2012 werd in Nederland de optie om een dergelijk verzoek bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad in te dienen, in de wet opgenomen. Zodoende kan een gewezen verdachte in Nederland, op grond van artikel 461 Sv e.v. – wanneer er sprake is van een zogenaamd twaalfjaarsfeit en de rechtsorde daardoor ernstig is geschokt – een verzoek tot voorbereidend onderzoek naar de aanwezigheid van een mogelijk novum indienen. Een dergelijk verzoek kan vervolgens door de procureur-generaal worden voorgelegd aan de Adviescommissie afgesloten strafzaken (ACAS) om nader advies over de beoordeling van het verzoek te verkrijgen. Hoewel de rol van de ACAS in deze procedure onderwerp van veel discussie<sup>21</sup> is, bestaat er in het overzeese deel van ons Koninkrijk überhaupt geen mogelijkheid om een dergelijk verzoek in te dienen.

In de nieuw in te voeren wetgeving op Curaçao, Aruba en Sint Maarten ziet het er – vooralsnog – naar uit dat onrecht veroordeelden wel de mogelijkheid geboden zal worden om een verzoek tot voorbereidend onderzoek in te dienen. Dit verzoek zal echter niet beoordeeld worden door een onafhankelijke partij of commissie, maar door de procureur-generaal van het Openbaar Ministerie zelf. Vooruitlopend op de invoer van deze regeling kan op voorhand gesteld worden dat deze situatie uitermate onwenselijk zou zijn. Opnieuw zal er dan sprake zijn van de spreekwoordelijke slager die zijn eigen vlees keurt. In dit geval zal het Openbaar Ministerie immers zelf moeten beoordelen of het initiële 'eigen' onderzoek inhoudelijk gezien juist is verlopen. Bezwaarlijk kan men dan nog van een onbevooroordeelde beoordeling spreken. Ook deze constructie brengt – om dezelfde redenen waarom het onwenselijk is dat het Gemeenschappelijk Hof oordeelt over herzieningsverzoeken – een ernstige schending van de rechtszekerheid mee.

In de memorie van toelichting bij de totstandkoming van het Nederlandse artikel 461 Sv wordt bovendien gesteld dat bij de beantwoording van de vraag welk onderzoek verricht zou moeten worden, juridische vragen aan de orde zijn, waarbij valt te denken aan de interpretatie van

17. A.J.A. van Dorst, *Cassatie in strafzaken*, Deventer: Kluwer 2012 (7e druk), p. 107.

18. Conclusie van A-G E.J. Hofstee van 18 september 2018, ECLI:NL:PHR:2018:1016.

19. G.C.C. Lewin, 'Caribische strafvordering in de praktijk', *NJB* 2018/1000, afl. 20, p. 1435-1440.

20. *Kamerstukken II* 2008/09, 32045, 3 (MvT, Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met een hervorming van de regeling betreffende herziening ten voordele van de gewezen verdachte (Wet hervorming herziening ten voordele)).

21. Zie bijvoorbeeld: G.G.J.A. Knoops, 'Herziening in strafzaken anno 2018', *NJB* 2018/1646, afl. 31, p. 2322-2328.

herzieningsgronden en bewijsrechtelijke vraagstukken. Om die reden verdient het volgens de wetgever de voorkeur om de procureur-generaal bij de Hoge Raad die taak te geven.<sup>22</sup> Die wenselijkheid is in Nederland al lange tijd duidelijk en de ACAS kent dan ook al een langere voorgeschiedenis. De commissie is voortgekomen uit de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken (CEAS) die nadat de onterechte veroordeling in de Schiedammer parkmoord aan het licht kwam, werd opgericht. Nu de Hoge Raad wettelijk gezien op grond van de, door de mogelijk onterecht veroordeelde, aangedragen bewijsmiddelen oordeelt of het verzoek al dan niet gegrond is, bestond er tot de oprichting van deze commissies slechts een beperkte mogelijkheid om – hangende de beoordeling van het verzoek – eerst een nader onderzoek naar het bestaan van een novum uit te laten voeren. De criteria die door de toegangscommissie van de CEAS werden gehanteerd, strookten niet langer met de criteria zoals die in de nieuwe wet van 2012 werden geformuleerd. Mede met het oog op de bewijslast die op de gewezen verdachte rust, werd in 2012 daarom de ACAS in het leven geroepen. De Nederlandse wetgever had daarbij voor ogen dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad ambtshalve of op verzoek van de gewezen verdachte (via diens raadsman) een nader onderzoek in zou kunnen stellen in die zaken waarin gereede twijfel bestaat over de juistheid van de veroordeling, maar waarin op dat moment nog onvoldoende materiaal beschikbaar is om het bestaan van een novum aan te tonen.<sup>23</sup>

### 5.1. Rechtsongelijkheid

Ook met betrekking tot deze overwegingen van de Nederlandse wetgever valt niet in te zien waarom diezelfde afwegingen niet ook door de wetgevers in het overzeese deel van het Koninkrijk kunnen worden gemaakt en dat ook daar de toegang tot een voorbereidend onderzoek door een onafhankelijke partij wordt geboden. In het overzeese deel van het Koninkrijk kan vooralsnog slechts het Gemeenschappelijk Hof op grond van artikel 462 en/of 464 Sv een nader onderzoek bevelen, evenals de Hoge Raad dat op grond van het oude Nederlandse artikel 465 Sv kon. Een dergelijke beslissing wordt echter pas genomen wanneer er een herzieningsverzoek is ingediend waarvoor de drempel veel hoger ligt dan voor een verzoek tot voorbereidend onderzoek. De Hoge Raad heeft daaromtrent al in 2004 geoordeeld:

‘De wettelijke regeling van het buitengewone rechtsmiddel van herziening gaat ervan uit dat op basis van hetgeen in de aanvraag op grond van bijgevoegde bewijsmiddelen is gesteld, wordt beoordeeld of de herziening ontvankelijk en gegrond is. Daarmee verdraagt zich niet dat hangende de beoordeling van het herzieningsverzoek om nieuwe onderzoeken wordt verzocht met de kenmerkende bedoeling om de daaruit voorkomende rapporten aan de bijlagen van het herzieningsverzoek toe te voegen.’<sup>24</sup>

Hoewel het Gemeenschappelijk Hof in 2012 een uitzondering maakte en in de *Spelonk*-zaak op Bonaire wel een nader onderzoek gelastte, kan een onterecht veroordeelde zich wettelijk gezien niet tot het Gemeenschappelijk Hof wenden met alleen het doel voor ogen een nader onderzoek te bewerkstelligen. Op grond van de nog in te voeren nieuwe wetgeving zou een dergelijk verzoek slechts neergelegd kunnen worden bij de procureur-generaal van het Openbaar Ministerie, maar nog altijd niet bij een onafhankelijke en onpartijdige instantie. Bovendien is in het meest recente concept van de nieuwe wetgeving opgenomen dat het Gemeenschappelijk Hof nog wel een nader onderzoek kan gelasten voordat een besluit genomen wordt over de gegrondheid van een herzieningsverzoek, maar dat dit onderzoek niet meer onder leiding van een rechter-commissaris zal worden uitgevoerd, maar onder leiding van de procureur-generaal bij het Openbaar Ministerie. Het zal geen nadere toelichting behoeven dat ook deze situatie uitermate ongewenst is.

Het ontbreken van een mogelijkheid tot voorbereidend onderzoek in herzieningszaken door een onafhankelijke partij tast dan ook de rechtsgelijkheid van mogelijk onterecht veroordeelden binnen het Koninkrijk ernstig aan. Mede gezien het recht op een eerlijk proces en het recht op een effectief rechtsmiddel, zoals vastgelegd in artikel 6 en 13 EVRM, is het onaanvaardbaar en wellicht zelfs onrechtmatig dat onterecht veroordeelden binnen hetzelfde Koninkrijk verschillende rechten en mogelijkheden hebben om hun veroordeling aan te vechten. Ook met betrekking tot dit verschil geldt dat de wetgevers binnen het Koninkrijk zich zouden moeten inzetten om tot een en dezelfde herzieningsregeling te komen.

### 6. Toekomstperspectief

Op dit moment wordt in Nederland de nieuwe herzieningswetgeving geëvalueerd, terwijl de daarin neergelegde vernieuwingen in het overzeese deel van het Koninkrijk nog niet eens zijn doorgevoerd. De verschillen die bestaan in de definitie van het novumbegrip, de toegang tot een onafhankelijk en onpartijdig gerecht en de mogelijkheid een verzoek tot voorbereidend onderzoek in te dienen, maken dat er tot op heden een aanzienlijke rechtsongelijkheid binnen het Koninkrijk heerst. De huidige situatie staat niet alleen op gespannen voet met het EVRM, maar is ook in strijd met het beginsel dat is neergelegd in artikel 43 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Zelfs na de bestuurlijke hervormingen die in 2010 zijn doorgevoerd en de daarmee gepaard gaande grotere onafhankelijkheid van Nederland, is hierin een belangrijke rol weggelegd voor de Nederlandse overheid. Nu het in het overzeese deel van het Koninkrijk vooralsnog zelfs niet lukt om op drie van de zes eilanden een nieuw Wetboek van Strafvordering door te voeren, ligt het niet in de lijn der verwachting dat er op korte termijn een uitvoerige wetswijziging zal worden doorgevoerd.

22. *Kamerstukken II* 2008/09, 32045, 3 (MvT, Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met een hervorming van de regeling betreffende herziening ten voordele van de gewezen verdachte (Wet hervorming herziening ten voordele)).

23. *Kamerstukken II* 2008/09, 32045, 3 (MvT, Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met een hervorming van de regeling betreffende herziening ten voordele van de gewezen verdachte (Wet hervorming herziening ten voordele)).

24. HR 17 februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:A03665, r.o. 8.2.

### **6.1. Aanpassing van het novumbegrip**

Dat neemt echter niet weg dat er niet op andere manieren geprobeerd kan worden de eenheid binnen het Koninkrijk te herstellen. Wanneer het Gemeenschappelijk Hof zich immers wel zou uitlaten over de toepasbaarheid van het concordantiebeginsel in herzieningsprocedures zou het verschil in definitie van het novumbegrip al ondervangen kunnen worden. Bovendien is het Gemeenschappelijk Hof gehouden om aansluiting te zoeken bij Nederlandse jurisprudentie bij de interpretatie en uitleg van wettelijke voorschriften en zou zodoende aansluiting gezocht kunnen worden bij de uitzonderingen die de Hoge Raad maakte op de oude Nederlandse definitie van het novumbegrip. Dit zou tegelijkertijd het probleem van het niet invoeren van het nieuwe Wetboek van Strafvordering – met bijbehorende invoer van het nieuwe Nederlandse novumbegrip – op de BES-eilanden kunnen ondervangen.

### **6.2. Brug naar de Hoge Raad en de procureur-generaal**

Het openstellen van de toegang tot de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad voor onterecht veroordeelden in het overzeese deel van het Koninkrijk zal echter praktisch gezien veel meer voeten in de aarde hebben. Dit temeer nu dit voornemen niet is neergelegd in het nieuw in te voeren Wetboek van Strafvordering. De toegang zou wellicht – zolang het nieuwe Wetboek van Strafvordering niet is ingevoerd – mogelijk gemaakt kunnen worden door middel van een nieuw op te stellen en aan te nemen Rijkswet. Datzelfde geldt voor de toegang tot de procureur-generaal bij de Hoge Raad met een verzoek tot voorbereidend onderzoek. Dit zal echter dusdanig grote veranderingen meebrengen dat het voorstelbaar is dat een overbruggingsperiode wenselijk is. In een dergelijke overbruggingsperiode zou dan ook het grote belang van toegang tot een onafhankelijke instantie die oordeelt over het al dan niet opzetten van een voorbereidend onderzoek aangetoond kunnen worden.

In het voorgaande is een aantal argumenten naar voren gebracht op grond waarvan de oprichting van een onafhankelijk adviesorgaan voor herzieningszaken – vergelijkbaar met de Nederlandse ACAS – in het overzeese deel van het Koninkrijk gerechtvaardigd zou zijn. Een dergelijk adviesorgaan zou de rol van het Openbaar Ministerie in de huidige en voorgenomen wetgeving over kunnen nemen en op die manier enerzijds het Gemeenschappelijk Hof kunnen adviseren omtrent de beoordeling van herzieningsverzoeken en anderzijds over de gegrondheid van een verzoek tot voorbereidend onderzoek kunnen oordelen.<sup>25</sup> Hoewel er ook na de invoer van zo'n orgaan nog veel verbeteringen noodzakelijk zijn op het gebied van mensenrechten en rechtszekerheid van onterecht veroordeelden, zou op die manier wel de eerste stap gezet kunnen worden richting een systeem waarin meer recht wordt gedaan aan het doel van de herzieningsregeling binnen ons Koninkrijk. Ook zou dit bijdragen aan het werkelijk creëren van een eerlijke(re) kans voor onterecht veroordeelden om hun veroordeling alsnog recht te zetten.

25. Zie G.G.J.A. Knoop, 'Herziening in strafzaken anno 2018', *NJB* 2018/1646, afl. 31, p. 2322-2328.