

Vergaderjaar 2001–2002

27 726

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering met het oog op de herziening van vonnissen en arresten op grond van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 oktober 2001

De vaste commissie voor Justitie heeft een verslag uitgebracht van haar bevindingen inzake het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering met het oog op de herziening van vonnissen en arresten op grond van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik, op de daarin gemaakte opmerkingen te reageren en de gestelde vragen te beantwoorden.

1 Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de aan het woord zijnde fracties positief stonden tegenover de hoofdlijn van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de PvdA gaven aan de algemene uitgangspositie van de regering in het onderhavige wetsvoorstel te waarderen. Graag voldoe ik aan hun verzoek om toezending van de in de memorie van toelichting besproken adviezen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten en het Openbaar Ministerie.

Ook de leden van de fractie van de VVD deelden mee, in beginsel positief te staan tegenover dit wetsvoorstel. Met deze leden ben ik van mening dat een vonnis of arrest waaraan gebreken kleven die in Straatsburg tot een veroordeling van Nederland hebben geleid, in beginsel voor onverkorte tenuitvoerlegging vatbaar dient te blijven, maar dat op een herzieningsverzoek zodanig snel dient te worden beslist dat veroordeelden in gevallen waarin dat geïndiceerd is niet langer dan gerechtvaardigd de vrijheid wordt benomen.

De leden van de fractie van D66 betuigden hun instemming met het onderhavige wetsvoorstel. In antwoord op hun vraag kan worden meegegeeld dat ik voornemens ben in het najaar van 2001 een brief aan de voorzitter van Uw Kamer te sturen waarin zal worden ingegaan op de onderwerpen verjaring en herziening ten nadele. Zij wilden verder weten of de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde herzieningsregeling met terugwerkende kracht zal gelden voor zaken waarin in het verleden veroordeelden zijn vrijgelaten die tot een langdurige gevangenisstraf waren veroordeeld. Uit de termijnbepaling in het voorgestelde tweede lid van artikel 458 Sv vloeit voort, dat in deze zaken herziening niet tot de

mogelijkheden behoort: de termijn van drie maanden is inmiddels verstreken.

Voorts refereerden deze leden aan een aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, waarin herziening wordt aangeduid als een, onder uitzonderlijke omstandigheden, goede mogelijkheid om de verplichtingen tot naleving van de einduitspraak van het EHRM na te komen. Zij wilden weten op welke uitzonderlijke omstandigheden het Comité duidde, en waarom het meent dat herziening alleen in die gevallen een goede mogelijkheid is. Uit de desbetreffende aanbeveling van het Comité kan niet met een grote mate van precisie worden afgeleid op welke omstandigheden het Comité in deze context het oog had. Niet onaannemelijk is, dat de desbetreffende formulering ziet op de onmogelijkheid van restitutio in integrum bij tal van verdragsschendingen. Schendingen van artikel 6 EVRM op het terrein van de redelijke termijn, maar ook schendingen van het recht op persoonlijke vrijheid bedoeld in artikel 5 EVRM (bijvoorbeeld) zullen zich gewoonlijk niet voor reparatie door herziening lenen. Ook het onderhavige wetsvoorstel gaat ervan uit, zo volgt uit de voorgestelde formulering van de aan artikel 457, eerste lid, Sv toe te voegen herzieningsgrond, dat herziening slechts in een deel van de gevallen waarin het EVRM geschonden is, aan rechtsherstel kan bijdragen.

Tenslotte gaven de leden van de fractie van D66 aan dat de kwetsbaarheid van de Hoge Raad voor overbelasting een probleem is dat afzonderlijk dient te worden beschouwd en opgelost, en dat geen rol mag spelen bij de beantwoording van principiële vragen die in het wetgevingsproces aan de orde zijn. Zij wilden weten wat de achtergrond van deze kwetsbaarheid voor overbelasting is, en of de regering plannen ontwikkelt om de Hoge Raad minder kwetsbaar te maken. De achtergrond van de kwetsbaarheid van de Hoge Raad voor overbelasting schuilt in de omstandigheid dat het onze hoogste rechterlijke instantie is. Daarin ligt namelijk besloten dat de Hoge Raad een unieke taak heeft bij het bewaken van de rechtseenheid en de rechtsvorming, een taak die minder gemakkelijk kan worden vervuld naarmate het aantal aan de Hoge Raad verbonden raadsheren groter wordt, omdat de kans op uiteenlopende beslissingen en, in verband daarmee, afstemmingsproblemen daardoor toeneemt. Daarmee is, heel in het algemeen, gegeven dat het openstellen van de toegang tot de Hoge Raad, ofwel in het kader van de gewone rechtsmiddelen (cassatie) ofwel in het kader van bijzondere rechtsmiddelen (herziening) een bijzondere afweging vraagt. Voor het bijzondere rechtsmiddel herziening geldt daarbij nog dat het uit oogpunt van overbelasting een «riskant» rechtsmiddel is, omdat het rechtstreeks wordt ingesteld bij de Hoge Raad. Lagere rechterlijke instanties vervullen geen «zeeffunctie». In de omstandigheid dat de kwetsbaarheid van de Hoge Raad voor overbelasting uit zijn positie binnen ons rechtsbestel voortvloeit, ligt besloten dat zij niet zozeer met specifieke maatregelen kan worden bestreden als wel als risico bij de inrichting van dat rechtsbestel dient te worden meegewogen.

Ook de leden van de fractie van GroenLinks gaven aan, blij te zijn met de voorgestelde herziening van het Wetboek van Strafvordering. Deze leden plaatsten evenwel kanttekeningen bij de voorgestelde mogelijkheid om een vonnis of arrest waaraan fundamentele gebreken kleven die in Straatsburg tot een veroordeling hebben geleid, onverkort in stand te laten. Zij vroegen of in de veroordeling zelf al niet ingebakken zit dat het gebrek niet straffeloos mag blijven voortbestaan. Veelal zal, in gevallen waarin aan het vonnis of arrest zelf fundamentele gebreken kleven, vernietiging van die rechterlijke uitspraak inderdaad in de rede liggen. Te denken valt aan het geval waarin de opgenomen bewijsconstructie naar het oordeel van het EHRM niet door de beugel kan, daar het recht op ondervraging van getuigen wier verklaring tot het bewijs is gebruikt niet in voldoende mate is nageleefd. Er zijn evenwel ook gevallen waarin de

schending van het EVRM niet bestaat in een inhoudelijke tekortkoming van het vonnis of arrest, maar in een tekortkoming van de procedure die tot dat vonnis of arrest heeft geleid. Te denken valt bijvoorbeeld aan een zeer trage afhandeling van de strafzaak. De omstandigheid dat het vereiste van berechting binnen een redelijke termijn is geschonden, betekent niet dat aan het uiteindelijk gewezen vonnis of arrest fundamentele gebreken kleven.

De aan het woord zijnde leden wilden voorts weten of het voorstel niet ook de drempel voor het OM verlaagt om gemakkelijker met procesregels om te gaan. Het OM krijgt, aldus deze leden, met dit voorstel weer een nieuwe kans om fouten te herstellen. Meer in het algemeen wilden deze leden weten hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het belang van naleving van procesregels voor een verdachte. Vooropgesteld kan worden, dat bij het EHRM niet zozeer beslissingen van het OM ter discussie staan als wel rechterlijke vonnissen en arresten. De herzieningsmogelijkheid waar het onderhavige wetsvoorstel op ziet, wil ook slechts een nieuwe berechting door de strafrechter onder omstandigheden mogelijk maken. Reeds daarom behoeft niet gevreesd te worden, dat het wetsvoorstel de drempel voor het OM verlaagt om gemakkelijker met procesregels om te gaan. Meer in het algemeen genomen wordt met het mogelijk maken van herziening op grond van een uitspraak van het EHRM het belang van het naleven van het in het EVRM neergelegde recht, waaronder procesrecht, onderstreept.

Voorts stelden deze leden de vraag of er niet meer garanties moeten zijn dan in het wetsvoorstel besloten liggen, dat een ongerechtvaardigde vrijheidsbeneming zo kort mogelijk duurt. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar het antwoord, in paragraaf 3 gegeven op meer specifieke vragen dit onderwerp betreffend van de leden van de fractie van de VVD.

Tenslotte leid ik uit de algemene stellingname van de leden van de SGP-fractie af, dat ook zij positief staan ten opzichte van het onderhavige wetsvoorstel.

2 De huidige herzieningsregeling

De leden van de fractie van de PvdA meenden dat de regering van oordeel is dat het feit dat de wetgever bezig is een procedure voor herziening vorm te geven al impliceert dat onverkorte verdere tenuitvoerlegging van veroordelingen na vaststelling van een verdragsschending door het EHRM op zichzelf niet langer onrechtmatig zou zijn, en voor de rechter in kort geding reden zou moeten zijn zich daarover geen oordeel meer te vormen. Deze lezing van de memorie van toelichting berust op een misverstand waartoe, zo kan deze leden worden toegegeven, de aldaar gekozen bewoordingen inderdaad enige aanleiding geven. Graag maak ik van de gelegenheid door deze leden geboden gebruik om dit misverstand op te helderen. Eerst indien en zodra de onderhavige wettelijke voorziening daadwerkelijk tot stand is gekomen, ligt het in de rede dat de civiele rechter er op die grond van zal afzien zich een oordeel te vormen over zaken welke voor herziening op de toe te voegen rechtsgrond in aanmerking zouden kunnen komen.

3 De keuze voor aanpassing van de herzieningsregeling

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van de PvdA aangaven met de regering van oordeel te zijn dat aansluiting bij de bestaande herzieningsprocedure naar het zich laat aanzien het meest voor de hand ligt. Zij wilden weten of de regering nog andere mogelijkheden dan een sui generis regeling in ogenschouw heeft genomen, en vanwege welke redenen die mogelijkheden uiteindelijk zijn afgewezen. Ook wilden zij weten op welke wijze is tegemoetgekomen aan het bezwaar dat de proce-

dure zoals die thans voorligt in de regel te lang zou gaan duren. Ook de leden van de fractie van D66 vroegen of de regering wat uitgebreider zou kunnen aangeven waarom niet is gekozen voor een procedure sui generis. Bij de keuze voor de inkadering van de voorgestelde voorziening heeft vooropgestaan, dat een procedure sui generis pas aan de orde kan zijn als bestaande voorzieningen en procedures onvoldoende mogelijkheden voor een bevredigende inkadering zouden bieden. Bij het analyseren van de mogelijkheden die de herzieningsprocedure biedt, bleek vervolgens dat een bevredigende inkadering in die procedure mogelijk is. Wenselijk lijkt ook in dit geval, dat eerst de Hoge Raad zich een oordeel vormt over de consequenties voor de concrete strafzaak, en dat vervolgens verwijzing naar een gerechtshof kan plaatsvinden. Vooral in het laatste geval zal afwikkeling van de gehele procedure inderdaad enige tijd in beslag kunnen nemen; het belang van een zorgvuldige afhandeling rechtvaardigt dat evenwel ook. Ook allerhande procedurele voorzieningen in het kader van de herzieningsprocedure bleken bij nadere analyse diensten te kunnen bewijzen. En tenslotte bleek het verschil tussen de bestaande herzieningsgronden en de voorgestelde minder groot dan op het eerste gezicht wellicht lijkt. In het licht van deze omstandigheden is de mogelijkheid van een procedure sui generis niet nader uitgewerkt. Aansluiting bij de regeling van cassatie in het belang der wet, het tweede buitengewone rechtsmiddel naast herziening, ligt alleen al niet in de rede omdat de voorgestelde voorziening wel degelijk moet kunnen resulteren in een aanpassing van de rechtskracht van de bestreden uitspraak.

De leden van de VVD-fractie gaven aan zich te kunnen vinden in de keuze voor de Hoge Raad als de instantie die zich een oordeel vormt over de consequenties voor een concrete strafzaak. Zij vroegen waarop de regering het vertrouwen baseert dat de Hoge Raad er in het kader van een herzieningsprocedure in zal slagen een spoedige afhandeling te realiseren, daar er om die reden van is afgezien, te bepalen dat de Hoge Raad de tenuitvoerlegging van straf of maatregel kan schorsen. De aan het woord zijnde leden vroegen of, en zo ja welke, belangen zich verzetten tegen opname van een dergelijke schorsingsmogelijkheid. Zij wilden weten of de regering serieus overwogen heeft om de Hoge Raad een algemene schorsingsmogelijkheid toe te kennen, en zo nee, waarom niet. In dit verband wilden zij ook weten op grond waarvan de regering een aanzuigende werking verwacht van een regeling betreffende een voorlopige voorziening. Zij waren benieuwd tot welke werklastvermeerdering dit aanleiding zou kunnen geven.

Het vertrouwen dat de Hoge Raad erin zal slagen in het kader van een herzieningsprocedure een spoedige afhandeling te realiseren is gebaseerd op een aantal omstandigheden van deels juridische, deels feitelijke aard. In de eerste plaats kan erop worden gewezen dat de wettelijke regeling van de herziening een snelle afwikkeling van de herzieningsaanvraag mogelijk maakt. Aan de aanvraag worden geen hoge eisen gesteld (artikel 459 Sv). Bij een aanvraag op basis van de voorgestelde herzieningsgrond kan een kopie van het arrest van het EHRM, met een korte begeleidende brief, in beginsel volstaan. Ingevolge artikel 462, eerste en vierde lid, Sv, kan de behandeling door de Hoge Raad op de openbare terechtzitting betrekkelijk kort daarna plaatsvinden. Op deze openbare terechtzitting kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad zijn conclusie nemen, en wordt de dag voor de uitspraak bepaald (artikel 464 Sv). De wet noemt daarbij geen termijnen. De conclusie kan dan ook zijn, dat de wet een snelle afhandeling mogelijk maakt in de gevallen waarin zulks in de rede zou liggen.

Er zijn een aantal omstandigheden van feitelijke aard die maken dat een betrekkelijk snelle afhandeling bij een aanvraag op basis van de voorgestelde herzieningsgrond in de gevallen waarin zulks in de rede ligt ook reëel is. In de eerste plaats kan erop gewezen worden dat een arrest van

het EHRM in een Nederlandse zaak niet uit de lucht komt vallen. Bekend is, naar aanleiding van welke strafzaken een klacht tegen Nederland is ingediend. Bekend is ook, in welk stadium de behandeling van die strafzaken zich bevindt. Tenslotte is bij de Hoge Raad meestal bekend welke beslissingen eerder door de nationale rechters op welke gronden in de desbetreffende zaak zijn genomen. De eis van uitputting van nationale rechtsmiddelen impliceert in strafzaken gewoonlijk immers dat een cassatieberoep ingesteld en verworpen moet zijn, vooraleer in Straatsburg een klacht kan worden ingediend. Het belang dat met een spoedige behandeling van een herzieningsverzoek na een uitspraak van het EHRM gemoeid is, ook voor de rechtspraak, verzekert tenslotte dat dit herzieningsverzoek de noodzakelijke prioriteit zal krijgen.

Uit het voorgestelde artikel 467, tweede lid, Sv vloeit vervolgens voort dat de Hoge Raad de opschorting of schorsing van de tenuitvoerlegging van het gewijsde beveelt, indien de herzieningsaanvraag gegrond wordt geacht en de zaak naar een gerechtshof wordt verwezen. Bij de bestaande herzieningsgronden bestaan vergelijkbare voorschriften (artikelen 461 en 467, eerste lid, Sv). Deze voorschriften impliceren derhalve niet slechts een mogelijkheid doch een algemene verplichting tot opschorting of schorsing van de tenuitvoerlegging. In gevallen waarin de herzieningsaanvraag gegrond wordt verklaard maar er niettemin een ernstige verdenking jegens de veroordeelde blijft bestaan, kan evenwel een bevel tot gevangenhouding worden uitgevaardigd (artikel 470 Sv). In dit wetsvoorstel is derhalve bij de op dit punt bestaande systematiek aangesloten. Deze systematiek impliceert, dat opschorting of schorsing van de tenuitvoerlegging eerst aan de orde kan zijn, indien en zoodra de herzieningsaanvraag gegrond wordt geacht en de zaak verwezen wordt naar een gerechtshof. De vraag die zich voordoet, is of er aanleiding is in de mogelijkheid van opschorting of schorsing te voorzien, terwijl nog niet is uitgesproken dat de herzieningsaanvraag gegrond wordt geacht. Na heroverweging ben ik van mening dat er reden is om een dergelijke mogelijkheid voor alle herzieningsgronden te introduceren; ik stel dit bij Nota van Wijziging voor. Met de leden van de fracties van VVD, GroenLinks en D66 ben ik van mening dat er reden is ook langs deze weg te bevorderen dat vrijheidsbeneming die niet langer gerechtvaardigd wordt geacht, zo spoedig mogelijk kan worden beëindigd. De enkele introductie van een mogelijkheid tot het ambtshalve opschorten van de tenuitvoerlegging impliceert voorts geen werklustvermeerdering voor de Hoge Raad; zij creëert een bevoegdheid waarvan in de in aanmerking komende gevallen gebruik kan worden gemaakt, en die in andere gevallen geen rol speelt. In andere landen (met name Frankrijk en Duitsland) bestaat, zo zal in het navolgende nog blijken, een vergelijkbare ambtshalve bevoegdheid, die voor zover bekend niet tot problemen aanleiding heeft gegeven. Overigens is het niet waarschijnlijk dat dikwijls van de toegevoegde voorziening gebruik zal worden gemaakt voordat de Hoge Raad zich op de zitting een afgerond beeld van de zaak heeft gevormd. Toepassing kan vooral in de rede liggen als de herzieningsaanvraag inhoudelijk reeds gegrond is bevonden en beslist is dat geen bevel tot gevangenhouding wordt uitgevaardigd, maar de formulering van de overwegingen in het arrest nog enige tijd vergt.

De leden van de fractie van de VVD informeerden voorts, welke precedents de Hoge Raad kent in spoedeisende zaken, en wilden weten wat de actuele werkdruk en doorlooptijd bij de Hoge Raad is. In gewone strafzaken, waarin eerst cassatie kan worden ingesteld nadat de strafzaak in twee feitelijke instanties is behandeld, is van grote spoedeisendheid gewoonlijk geen sprake. Bij uitleveringszaken, waarin tegen de beslissing van de rechtbank cassatie kan worden ingesteld, kan wel van een zekere tijdsdruk sprake zijn. Omtrent de actuele werkdruk bij de Hoge Raad biedt het jaarverslag van de Hoge Raad over de jaren 1999 en 2000 gegevens. Deze worden hieronder overgenomen:

Ingekomen	1999	2000
Rolzaken	3 197	3 657
Beschikkingen	172	113
Herzieningen	65	61
WAHV-zaken	922	254

Uit dit staatje blijkt dat de werklast van de Hoge Raad in strafzaken onverminderd zeer hoog is, gelet op het aantal in de strafkamer werkzame vice-presidenten (2) en raadsheren (9). De vermindering van het aantal WAHV-zaken hangt samen met de wet van 28 oktober 1999, Stb. 469, in werking getreden op 1 februari 2000, waarbij het cassatieberoep in WAHV-zaken is afgeschaft en vervangen door hoger beroep bij het gerechtshof te Leeuwarden, zulks ter ontlasting van de Hoge Raad. Het effect van de wet van 28 oktober 1999, Stb 467, die hetzelfde oogmerk heeft, is in deze periode nog niet zichtbaar.

De gemiddelde doorlooptijd in dagen bij strafzaken uitgezonderd die waarin geen middelen zijn voorgesteld en waarin de Hoge Raad geen gronden aanwezig oordeelt om ambtshalve tot vernietiging van de bestreden uitspraak over te gaan, was:

	1998	1999	2000
Rolzaken	285	322	333
Beschikkingen	154	141	347
Herzieningen	199	170	269
WAHV-zaken	188	233	282

Aangetekend wordt daarbij dat de lange doorlooptijden bij beschikkingen en herzieningen in het jaar 2000 volgens het jaarverslag aan specifieke organisatorische en personeelsproblemen te wijten waren.

Tenslotte wilden de aan het woord zijnde leden weten hoe andere bij het EVRM aangesloten staten het wettelijk systeem rond herziening naar aanleiding van uitspraken van het EHRM hebben vormgegeven en hoe zulks functioneert. Een analyse van het recht in een aantal van die staten is opgenomen in T. Barkhuysen e.a. (red.), *The Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in The National Legal Order*, Den Haag: Martinus Nijhof Publishers 1999, waaraan het navolgende is ontleend.

In Noorwegen kan een herzieningsverzoek in beginsel worden gedaan na een uitspraak van het EHRM, die op het nationale niveau duidelijk tot een andere beslissing moet leiden. Internationale beslissingen inzake fouten in de procedure zijn evenwel uitgesloten. Er bestaan evenwel voornemens om deze uitsluiting ongedaan te maken, zodat ook vastgestelde schendingen van artikel 6 EVRM tot herziening aanleiding zouden kunnen geven. Een herzieningsverzoek kan slechts worden gedaan door de veroordeelde en het OM, en is slechts toegelaten als de nationale veroordeling hetzelfde onderwerp betreft. Die eis betekent in concreto dat sprake moet zijn van dezelfde feitelijke basis; herziening in een analoge nationale zaak is uitgesloten.

In België bestaat een herzieningsprocedure die vergelijkbaar is met de onze; deze voorziet thans -ook- niet in herziening op grond van een uitspraak van het EHRM. Voorts bestaat een speciale procedure waarin de Minister van Justitie de procureur-generaal opdracht kan geven om voor het Hof van Cassatie de nietigheid te vorderen van rechterlijke oordelen in strafzaken die in strijd met de wet zijn; daar is een enkele keer gebruik van gemaakt (na EHRM 1 oktober 1982, Piersack tegen België, Serie A, vol. 53). Na EHRM 26 oktober 1984, De Cubber tegen België, Serie A, vol. 86 bleek toepassing van deze voorziening niet mogelijk en is compensatie betaald.

In Spanje heeft, naar aanleiding van EHRM 6 december 1988, Barberá, Messegué en Jabardo I, Serie A, vol. 146, het Constitutionele Hof een belangrijk arrest gewezen. Kern was dat, alhoewel arresten van het EHRM geen onmiddellijke rechtskracht hebben in de nationale Spaanse rechtsorde, de autoriteiten en met name het Constitutionele Hof niet onverschillig konden staan tegenover een oordeel waarin Spanje schuldig is bevonden aan schending van het EVRM. Nu artikel 6 lid 1 EVRM praktisch gelijklopend was aan een bepaling in de nationale constitutie, en deze in overeenstemming met internationale mensenrechtenverdragen uitgelegd diende te worden, oordeelde het Constitutionele Hof zich verplicht om de inbreuk op de constitutionele rechtsorde te herstellen. Het vernietigde met dat oogmerk alle nationale beslissingen in de onderliggende strafzaak die door het arrest van het EHRM geraakt werden. Consequentie was, dat de gehele strafzaak diende te worden overgedaan. In een latere beslissing, naar aanleiding van EHRM 23 juni 1993, Ruiz-Mateos, Serie A, vol. 262, bleef vernietiging van onderliggende nationale beslissingen evenwel achterwege, omdat de schending van grondrechten (anders dan in de vorige zaak) niet meer voortduurde.

In Oostenrijk is in sommige gevallen gebruik gemaakt van een procedure waarin de heropening van een procedure in het belang van het recht kan worden gevorderd door -alleen- de procureur-generaal. Daarvan was bijvoorbeeld sprake naar aanleiding van EHRM 27 september 1990, Windisch tegen Oostenrijk, Serie A, vol. 186. In 1996 is, naar aanleiding van enkele andere zaken, een nieuwe voorziening opgenomen in artikel 363a van het Oostenrijkse Wetboek van Strafvordering. Na een veroordeling door het EHRM kunnen de veroordeelde alsmede de procureur-generaal bij de Oostenrijkse Hoge Raad heropening van de zaak verzoeken. Sommige belanghebbenden kunnen namens de veroordeelde een dergelijk verzoek doen. Vereist is dat de verwachting bestaat dat zonder schending van het EVRM een gunstiger beslissing voor de betrokkene zou zijn uitgesproken. Een tijdslimiet is niet gesteld; ook oude zaken kunnen heropend worden. Als de Oostenrijkse Hoge Raad het verzoek inwilligt, moet de procedure in eerste aanleg of in hoger beroep worden heropend, tenzij slechts de procedure bij de Oostenrijkse Hoge Raad overgedaan behoeft te worden.

Voorts is in Frankrijk bij wet van 15 juni 2000 in artikel 626-1 e.v. van de Code de procédure pénale een specifieke voorziening opgenomen die herziening na een veroordeling door het EHRM mogelijk maakt. Voorwaarde is dat de geconstateerde schending gevolgen heeft voor de veroordeelde voor welke de billijke genoegdoening van artikel 41 EVRM onvoldoende soelaas biedt. De aanvraag kan worden gedaan door de minister van justitie, de procureur-generaal bij het Cour de Cassation, de veroordeelde, diens wettelijk vertegenwoordiger of nabestaanden. Zij dient te worden ingediend binnen een jaar na de beslissing van het EHRM. De te volgen procedure is betrekkelijk ingewikkeld, doordat een kamer van zeven raadsheren uit het Cour de Cassation dient te worden gevormd, gekozen door de verzamelde vergadering van dit gerecht. Slechts twee daarvan komen uit de strafkamer, één van die beide is de voorzitter van de herzieningskamer. Ook de procedure na verwijzing is niet eenvoudig (artikel 626-4). In aansluiting bij de geldende regeling tijdens de normale herzieningsprocedure (artikel 624) is bepaald dat de opschorting van de vrijheidsbeneming van de veroordeelde gedurende elk moment van de herzieningsprocedure kan worden bevolen (artikel 626-5).

Duitsland tenslotte kent in artikel 359 Strafprozessordnung, waar de herziening ten gunste van de veroordeelde is geregeld, als herzieningsgrond het geval waarin het EHRM een schending van het EVRM of een bijbehorend Protocol heeft vastgesteld en het oordeel op deze schending berust. Ingevolge artikel 360 Strafprozessordnung wordt de tenuitvoerleg-

ging door de herzieningsaanvraag niet opgeschort, maar kan het gerecht een opschorting of onderbreking van de tenuitvoerlegging bevelen.

Ook de leden van de fractie van D66 vroegen waarom de regering er op vertrouwt dat de Hoge Raad, mede gezien de hoge werklast van de Raad, de herzieningsprocedure in de gevallen waar dit wetsvoorstel op ziet voortvarend zal kunnen voeren. Ook wilden zij weten of niet enige zekerheid gecreëerd zou moeten worden ten aanzien van de tijdsduur van de herzieningsprocedure. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar het antwoord, in het voorgaande gegeven op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie. Aldaar is aangegeven dat ik mede in de vragen, gesteld door de leden van de fractie van D66, aanleiding heb gezien het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de Hoge Raad de vrijheidsbenaming tijdens de herzieningsprocedure te allen tijde kan schorsen. Het bepalen van een maximale tijdsduur van de herzieningsprocedure komt mij mede in het licht van de voorgestelde aanpassing en het aldaar gestelde niet geraten voor. Verwacht mag worden dat de Hoge Raad in voorkomende gevallen met de vereiste spoed op het verzoek zal beslissen. En de voortzetting van de vrijheidsbenaming behoeft, mede door de bij Nota van Wijziging voorgestelde wijziging welke mede geïnspireerd is door de vragen van de aan het woord zijnde leden, niet langer te duren dan strikt noodzakelijk.

4 Het verband met de artikelen 41 en 46 EVRM

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af of het standpunt juist is, dat herziening niet in de rede lijkt te liggen in de gevallen waarin met de toekenning van een schadevergoeding kan worden volstaan. Zij vroegen zich af wie de schadevergoeding vaststelt wanneer het EHRM geen schadevergoeding heeft toegekend, en informeerden of de burgerlijke rechter niet zal verwijzen naar de strafrechter nu er een rechtsingang wordt gecreëerd. De aan het woord zijnde leden wilden weten of het niet zo is, dat door het bestaan van een herzieningsprocedure een klager deze zal moeten doorlopen om een schadevergoeding toegekend te krijgen. Graag voldoe ik aan het verzoek van deze leden om een nadere uitleg met betrekking tot deze vragen. Vooropgesteld kan daarbij worden dat de omstandigheid dat herziening onder nader omschreven omstandigheden mogelijk wordt gemaakt impliceert dat het niet meer aan de burgerlijke rechter is, de rechtskracht van het strafrechtelijk vonnis of arrest waarvan herziening kan worden aangevraagd in te perken. De tenuitvoerlegging van een opgelegde gevangenisstraf kan, bij aanwezigheid van een specifieke en toereikende rechtsgang, niet door de burgerlijke rechter worden opgeschort. Het aanvragen van herziening kan evenwel geen soelaas bieden in gevallen waarin slechts het toekennen van schadevergoeding voor de vastgestelde schending van mensenrechten passend is. In die gevallen kan aan de burgerlijke rechter zonder belemmering schadevergoeding worden gevraagd. Het is derhalve niet noodzakelijk dat een klager herziening aanvraagt alvorens schadevergoeding te vragen of toegekend te krijgen. Overigens zij opgemerkt dat het EHRM reeds schadevergoeding kan hebben toegekend.

5 De voorgestelde procedure

De leden van de PvdA-fractie gaven aan, enigszins gereserveerd te staan tegenover de mogelijkheid dat de procureur-generaal een herzieningsaanvraag indient nadat het EHRM in een zaak heeft beslist na daartoe een klacht van de verdachte te hebben ontvangen. Zij wilden weten of de regering een concreet voorbeeld kan noemen waarin het voorstelbaar is dat de procureur-generaal een dergelijk verzoek zal doen. De leden van de fractie van D66 daarentegen vroegen waarom een vordering van de

procureur-generaal slechts niet «categorisch uit te sluiten» zou zijn. Zij wilden weten of niet gesteld zou kunnen worden dat het bieden van rechtsherstel voorop behoort te staan, of nu de veroordeelde of de procureur-generaal daartoe het initiatief neemt. De leden van de fractie van de VVD informeerden of de procureur-generaal bij de Hoge Raad standaard EVRM-uitspraken zal toetsen op het belang om als vervolg hierop een herzieningsverzoek voor te leggen aan de Hoge Raad. Zij wilden weten of de regering bereid is er voor te zorgen dat zulks wel gaat gebeuren, temeer daar het aantal zaken waar het om gaat zeer beperkt zal zijn. De leden van de fractie van GroenLinks tenslotte wilden weten of de regering kan garanderen dat de mogelijkheid dat de procureur-generaal herziening aanvraagt nooit in het nadeel van de burger die een klacht heeft ingediend kan uitwerken.

Een voorbeeld van een geval waarin denkbaar zou zijn dat de procureur-generaal herziening aanvraagt nadat het EHRM geoordeeld heeft dat artikel 6 EVRM geschonden is, betreft het geval waarin de uitspraak van het EHRM belangrijke rechtsvragen doet rijzen voor de strafrechts-toepassing in Nederland, terwijl de veroordeelde geen herziening wenst aan te vragen. In dat geval zou de procureur-generaal de Hoge Raad in de gelegenheid kunnen stellen zich uit te laten over die rechtsvragen. Daarnaast is het bijvoorbeeld denkbaar dat een herzieningsaanvraag door de procureur-generaal wordt gedaan in een zaak waarin één of meer verklaringen van anonieme getuigen aan de orde zijn. Dat was onder meer het geval in de beide zaken waarin Nederland na specifieke uitspraken van het EHRM veroordeelden heeft vrijgelaten die tot langdurige vrijheidsstraffen veroordeeld waren. Het is zowel in het algemeen belang, als in het belang van getuigen die slechts willen verklaren onder garantie van anonimiteit, dat een eventueel nieuw strafproces zo snel mogelijk na de uitspraak van het EHRM wordt gevoerd. Niet alleen vervaagt de herinnering naarmate feiten langer geleden zijn, ook wordt de tijd gedurende welke eventuele bedreigingen aan het adres van de desbetreffende getuigen geuit of zelfs uitgevoerd kunnen worden daardoor bekort. Meestal zal het belang van deze getuigen bij een snel proces sporen met het belang van de veroordeelde, die zo spoedig mogelijk in vrijheid gesteld wil worden. Niet uitgesloten kan evenwel worden dat de veroordeelde, alvorens een herzieningsaanvraag te doen, pogingen zal doen om hernieuwde waarheidsvinding na herziening bij voorbaat te bemoeilijken. Bij aanwijzingen in die richting kan het bevorderen van een spoedige afhandeling door de procureur-generaal, ook door het indienen van een herzieningsverzoek, in de rede liggen.

Met het voorgaande is gegeven, dat een herzieningsaanvraag door de PG bij de Hoge Raad in ieder geval niet categorisch kan worden uitgesloten en dat derhalve voldoende reden bestaat om deze mogelijkheid niet -in afwijking van de algemene uitgangspunten van de herzieningsregeling- buiten toepassing te verklaren. Tevens kan, nu ook de belangen van de veroordeelde daar in het algemeen mee gediend zijn, evenwel worden aangenomen dat de laatste gewoonlijk spoedig herziening zal aanvragen. Het ligt daarom niet in de rede dat de procureur-generaal dikwijls het initiatief zal behoeven te nemen tot een herzieningsaanvraag, of standaard uitspraken van het EHRM daartoe zal toetsen. In de rede ligt veeleer dat de PG eerst bij het uitblijven van een herzieningsaanvraag van de veroordeelde in een geval waarin een dergelijke aanvraag verwacht mag worden, zich zal afvragen of het belang van rechtsherstel, maar ook andere belangen zoals die van getuigen als evenvermeld, met zich meebrengen dat hij herziening desalniettemin dient te bevorderen. Ook in het geval herziening op verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad plaatsvindt, kan tenslotte geen hogere straf worden opgelegd dan bij het vernietigde vonnis of arrest is gebeurd (artikel 476 Sv). Herziening kan ook in dit geval derhalve niet in het nadeel van de veroordeelde werken.

De leden van de PvdA-fractie hadden vervolgens een vraag over de termijn waarbinnen het herzieningsverzoek moet worden ingediend. Zij wilden weten of het niet de verantwoordelijkheid van de klager zelf is om op redelijke termijn een verzoek in te dienen, en welk belang hij erbij kan hebben om dit lang te laten liggen. Voorts informeerden zij op welke wijze onomstotelijk is vast te stellen dat de termijn is ingegaan. In dat verband vroegen de aan het woord zijnde leden of een uitspraak van het EHRM aan de klager wordt betekend. Zij signaleerden dat het indienen van een herzieningsverzoek in de huidige regeling in het geheel niet aan een termijn is gebonden, en wilden weten wat de voorgestelde regeling zo anders maakt dan de huidige dat er een termijn van drie maanden moet worden geïntroduceerd. Ook de leden van de VVD-fractie informeerden welke belangen zich ertegen verzetten de geldende systematiek ook te hanteren als het gaat om herzieningsverzoeken na EHRM-uitspraken. De leden van de fractie van D66 vroegen of de termijn van drie maanden ook geldt voor een vordering van de procureur-generaal. Daarna informeerden ook deze leden of de regering nader kan aangeven waarom zij kiest voor het toepassen van een termijn, daar zij niet geheel overtuigd waren door de daarvoor aangevoerde argumenten.

Inderdaad kan, met de leden van de PvdA-fractie, worden vastgesteld dat het de verantwoordelijkheid van de klager is om op redelijke termijn een verzoek in te dienen. Het in het voorgaande gememoreerde voorbeeld waarin de klager die in Straatsburg in het gelijk is gesteld pogingen doet om de waarheidsvinding na de herzieningsaanvraag te frustreren alvorens hij herziening aanvraagt, illustreert evenwel dat er redenen zijn om aan het niet nemen van deze verantwoordelijkheid na een betrekkelijk ruime periode gevolgen te verbinden. De vaststelling dat de termijn van drie maanden is gaan lopen, doordat de uitspraak van het EHRM de veroordeelde bekend is, kan in beginsel op tal van manieren worden gedaan. In het meest sprekende geval, het geval waarin de veroordeelde nog van zijn vrijheid beroofd is, zal in gevallen waarin de wens rijst daaromtrent duidelijkheid te verkrijgen, zulks op betrekkelijk eenvoudige wijze door een ambtenaar van politie of justitie kunnen worden vastgesteld. Betekening van de uitspraak van het EHRM is niet voorgeschreven nu het in dat geval niet om een (Nederlandse) gerechtelijke mededeling gaat ten aanzien waarvan zulks in de wet is bepaald (artikel 585 Sv). De Staat, de klager en diens raadsman krijgen echter wel bericht over de uitspraak, die in het openbaar wordt gedaan. Een verschil met de herzieningsgrond van de nieuwe feitelijke omstandigheden is vooral dat het moment van ontstaan van de onderhavige herzieningsgrond in alle gevallen objectief vaststelbaar zal zijn. Ik vestig er nog de aandacht op dat ook Frankrijk uitsluitend bij deze herzieningsgrond een termijnbepaling kent.

Met het voorgaande is al enigszins aangegeven welke belangen zich ertegen verzetten, de geldende systematiek ook bij deze herzieningsgrond onverkort te hanteren. Daaraan kan nog worden toegevoegd, dat er een verband bestaat met de rol van de procureur-generaal in deze. Indien de voorgestelde termijnbepaling zou vervallen, zou de verantwoordelijkheid van de procureur-generaal inzake het indienen van een herzieningsverzoek op de voorgestelde herzieningsgrond zwaarder worden. Een herzieningsaanvraag door de procureur-generaal zou in dat geval al gauw in de rede liggen als een -veel- latere herzieningsaanvraag door de veroordeelde waarschijnlijk en uit oogpunt van waarheidsvinding onwenselijk lijkt. De in het wetsvoorstel opgenomen constructie maakt het mogelijk dat de procureur-generaal de primaire verantwoordelijkheid bij de veroordeelde laat. De mogelijkheden van de veroordeelde om herziening tijdig in te stellen worden door de opgenomen termijn voorts nauwelijks verkort. De termijn welke in het voorgestelde artikel 458, tweede lid, Sv is opgenomen geldt zowel voor de veroordeelde als voor de procureur-generaal; het tijdstip waarop de uitspraak de veroordeelde bekend is, is voor beide bepalend. Ook op dit punt is de systematiek van het Wetboek van Straf-

vordering gevolgd. De termijn gedurende welke het Openbaar Ministerie de gewone rechtsmiddelen hoger beroep en cassatie kan aanwenden is blijkens de artikelen 408 en 432 Sv gelijk aan die van de verdachte. En ook bij deze rechtsmiddelen geldt, dat de lengte van deze termijn van het op de hoogte raken door de verdachte met een specifieke omstandigheid afhankelijk kan zijn (vgl. het gestelde in het eerste lid, onder c, van beide artikelen).

De leden van de fractie van D66 vroegen vervolgens waarom de opstelling van de veroordeelde een rol zou kunnen spelen bij de afhandeling van de herzieningsaanvraag door de Hoge Raad. Denkbaar is dat, in een enkel geval, de opstelling van de veroordeelde een rol speelt bij de vraag in welke mate en op welke wijze rechtsherstel in het kader van de herzieningsprocedure wordt nagestreefd. Zo is voorstelbaar dat in een geval waarin de procureur-generaal herziening heeft aangevraagd, maar de veroordeelde aangeeft geen prijs te stellen op een nieuwe berechting, de Hoge Raad de zaak bij wijze van herziening zelf afdoet.

6 De omvang van de voorgestelde voorziening

De leden van de fractie van de PvdA gaven aan, begrip te hebben voor de wens van de regering om de Hoge Raad niet te belasten met de beoordeling van verzoeken om herziening inzake veroordelingen waarvan de onverenigbaarheid minder rechtstreeks uit het arrest van het EHRM voortvloeit. Toch zouden zij een iets ruimere regeling wensen dan nu wordt voorgesteld. Zij achtten het onbevredigend om in het geval uit de desbetreffende uitspraak van het EHRM een algemeen toepasbare regel zou zijn te destilleren, deze regel niet toe te kunnen passen omdat de betreffende persoon geen procedure bij het EHRM is gestart. In dat geval zou een ieder wiens vonnis onherroepelijk is geworden het zich niet meer kunnen veroorloven geen procedure bij het EHRM te starten. De aan het woord zijnde leden zouden hun gedachten willen laten gaan over een verruiming van de mogelijkheid herziening aan te vragen in het geval de procureur-generaal in het algemeen belang een voorziening heeft aangevraagd. Zij wilden weten of het niet mogelijk zou zijn om alleen in dit soort gevallen herziening ook open te stellen voor anderen dan degenen die nu bij dit wetsvoorstel worden aangewezen. Er zou naar hun opvatting ook aan gedacht kunnen worden dergelijke herzieningsverzoeken vooraf te laten toetsen. De leden van de fractie van de PvdA veronderstellen dat de regering deze mogelijkheid in het algemeen belang wil introduceren. Het kwam hen voor dat hetgeen uit een dergelijke herzieningsaanvraag komt met een zekere redelijke objectiviteit kan worden toegepast op andere zaken.

Graag voldoe ik aan het verzoek van deze leden, een reactie te geven op hun suggestie. Vertrekpunt van de leden van de fractie van de PvdA is, dat het onbevredigend zou zijn om een algemeen toepasbare regel die uit een uitspraak van het EHRM zou zijn te destilleren niet toe te kunnen passen in andere strafzaken. Toch is het, meer in het algemeen genomen, een uitgangspunt van onze herzieningsregeling dat wijzigingen in het recht niet tot herziening aanleiding kunnen geven (in lopende strafzaken kunnen zij vanzelfsprekend wel onmiddellijk worden toegepast). Ook een latere verandering van de strafwet ten gunste van de verdachte, die ingevolge artikel 1, tweede lid, Sr, in aanmerking kan worden genomen bij de berechting, vormt geen in artikel 457 Sv opgenomen grond voor herziening. De veroordeling van een verdachte die bij latere berechting zeker zou zijn ontslagen van alle rechtsvervolging, blijft derhalve in stand. Wijzigingen in jurisprudentie vormen al evenmin een grond voor herziening. De reden daarvoor is ook duidelijk: het gezag van gewijsde, dat een centraal element vormt in een goed functionerend rechtsstelsel, wordt te zeer uitgehold als rechterlijke beslissingen te allen tijde opnieuw ter

discussie kunnen worden gesteld in het licht van latere wijzigingen van wet of jurisprudentie. Gememoreerd wordt in dit verband dikwijls het adagium lites finiri oportet: een geding moet eindigen. Er is geen objectieve reden om een uitzondering op het onderhavige uitgangspunt te maken voor (rechtsregels voortvloeiend uit) uitspraken van het EHRM. Het internationale recht dwingt er in geen enkel opzicht toe uitspraken van het EHRM naar reeds afgesloten zaken te laten doorwerken. In andere landen is een dergelijke ruime werking voor zover bekend, de in het voorgaande gegeven beschrijving van het recht van een aantal van die landen illustreert dat, ook nergens aan de orde. De recentelijk tot stand gekomen wettelijke regelingen van deze materie in Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk zijn in dat opzicht duidelijk.

Inderdaad kan de veroordeelde die geen procedure bij het EHRM begint, in het systeem van het wetsvoorstel niet van de uitspraak van het EHRM profiteren. Dat is evenwel een verschijnsel dat meer in het algemeen gesproken met het aanwenden van rechtsmiddelen verbonden is. Denkbaar is, dat van twee medeplegers van een ernstig geweldsmisdrijf, die beiden door de rechtbank tot vele jaren gevangenisstraf worden veroordeeld, slechts één in appel gaat en door het gerechtshof wordt vrijgesproken. Dat impliceert niet, dat de aan de ander opgelegde gevangenisstraf niet ten uitvoer kan worden gelegd. Wie meent het slachtoffer te zijn geworden van een schending van mensenrechten, en op die grond later een herziening wil kunnen aanvragen, doet er dan ook inderdaad goed aan een klacht in te dienen. Benadrukt dient te worden, dat het onderhavige wetsvoorstel op dit punt geen wijziging brengt in het geldend recht. Dat geldend recht verbindt aan een uitspraak van het EHRM onder omstandigheden bovendien een veel zwaardere consequentie: de verdere tenuitvoerlegging van een strafvonnis is onrechtmatig. Ook onder het geldend recht heeft de veroordeelde de mogelijkheid om naar aanleiding van een EHRM-arrest de burgerlijke rechter in te schakelen; dit heeft er evenwel niet toe geleid dat veroordeelden massaal een klacht hebben ingediend in Straatsburg.

Tenslotte kan worden aangestipt dat rechtsvinding in andere afgesloten strafzaken op basis van algemene overwegingen, door het EHRM geformuleerd naar aanleiding van een andere strafzaak, met een andere feitenconstellatie, niet altijd zonder problemen is. Uit de jurisprudentie van het EHRM zijn niet in alle gevallen gemakkelijk algemeen te volgen lijnen af te leiden die zonder kans op onjuiste beoordeling naar andere feitenconstellaties extrapoleerbaar zijn. Dat de Hoge Raad in lopende strafzaken naar beste vermogen rekening dient te houden met de waarderingen en afwegingen die uit de jurisprudentie van het EHRM naar voren komen, spreekt vanzelf. Een aantasting van het gezag van gewijsde in een groot aantal afgesloten strafzaken op basis van extrapolatie van een arrest van het EHRM dat naar aanleiding van een andere feitenconstellatie is gewezen, is evenwel geen wenkend perspectief.

Uit het voorgaande vloeit voort dat ik ernstige twijfels heb bij de wenselijkheid van een verruiming van de mogelijkheid herziening aan te vragen als door de leden van de PvdA-fractie gesuggereerd. Ook als deze verruiming op enigerlei wijze gekoppeld zou worden aan de bevoegdheid van de procureur-generaal, herziening aan te vragen, blijft staan dat een latere wijziging van het recht naar een afgesloten strafzaak doorwerkt, en dat van procureur-generaal en Hoge Raad een extrapolatie van EHRM-arresten wordt gevraagd die zeker niet vrij is van het risico dat – naar later blijkt – een minder juiste interpretatie wordt gegeven. Daarbij behoeft een herzieningsaanvraag door de procureur-generaal niet per definitie alleen met rechtsvragen van algemeen belang samen te hangen; aangegeven is dat ook andere belangen zoals die van anonieme getuigen kunnen meespelen.

De leden van de fractie van de VVD konden zich voorstellen dat het in verband met te vreezen overbelasting van de Hoge Raad ondoenlijk is de mogelijkheid tot herziening open te stellen in alle «oude» gevallen. Wel meenden zij evenwel dat van de EHRM-uitspraak en het daaropvolgende herzieningsarrest een zekere algemene werking zou moeten uitgaan, zeker als het gaat om veroordeelden van feitencomplexen die zich hebben afgespeeld na de feitencomplexen van die veroordeelde die met succes bij het EHRM heeft geklaagd. De aan het woord zijnde leden vroegen zich af of het gelijkheidsbeginsel niet met zich meebrengt dat ook voor hen het herzieningsverzoek zou moeten worden opengesteld. Bovendien moet naar hun mening worden voorkomen dat iedereen bij het EHRM gaat klagen om de mogelijkheid van een herzieningsverzoek te sauveren. Voorts vroegen zij de regering of het denkbaar en uitvoerbaar is dat lopende identieke zaken worden aangehouden in afwachting van de herzieningsuitspraak opdat daarmee rekening wordt gehouden.

Graag verwijs ik de leden van de fractie van de VVD naar het antwoord op verwante vragen, gesteld door leden van de fractie van de PvdA, en naar het in paragraaf 1 gegeven antwoord op vragen van leden van de fractie van D66. Uit die antwoorden blijkt dat en waarom ik ernstige bezwaren heb tegen een ruimere openstelling van herziening dan uit het wetsvoorstel voortvloeit. Die bezwaren gelden ook in het geval het zou gaan om feitencomplexen die zich later hebben afgespeeld dan de feitencomplexen van de veroordeelde die met succes bij het EHRM heeft geklaagd. Ook in dat geval zou algemene werking van de EHRM-uitspraak en het herzieningsarrest naar afgesloten strafzaken impliceren dat een wijziging van jurisprudentie heel algemeen als herzieningsgrond wordt aange-merkt. Gelet op de omstandigheid dat tussen het plegen van een strafbaar feit en de beoordeling van een in kracht van gewijsde gegane veroordeeling in Straatsburg gewoonlijk ettelijke jaren verstrijken, volgt uit deze beperking in de tijd voorts niet dat slechts een zeer beperkt aantal strafzaken voor herziening in aanmerking zou komen.

Ook het gelijkheidsbeginsel dwingt geenszins tot een ruimere openstelling. Op het springende punt zijn de veroordeelden niet gelijk: de ene heeft een klacht ingediend in Straatsburg, de anderen niet. Uit de besproken wetgeving van andere landen op het onderhavige punt, de leden van de VVD-fractie vroegen daar terecht naar, blijkt dat ook deze landen dit verschil voldoende grond achten voor een verschillende behandeling. Daarentegen is het sterk de vraag of openstelling van het rechtsmiddel herziening voor alle veroordeelden wier feitencomplexen zich later hebben afgespeeld dan dat van de veroordeelde aan rechtsgelijkheid zou bijdragen. Thans is, voor de vraag of de EHRM-uitspraak en het herzieningsarrest kunnen doorwerken naar een concrete strafzaak, doorslaggevend of de berechting daarvan na het herzieningsarrest plaatsvindt. Doorslaggevend is derhalve niet de datum waarop het strafbare feit gepleegd is; ook bij de berechting van zeer oude strafbare feiten moet met beide uitspraken rekening worden gehouden. Het openstellen van herziening voor, kort gezegd, later gepleegde feiten, zou daar een andersoortig criterium aan toevoegen, en daarmee tot een hybride structuur leiden.

Graag ga ik nog iets uitgebreider in op de beoordeling van de «gelijkheid» van veroordelingen. Concreet mag een veroordeelde van herziening het meeste «resultaat» verwachten in gevallen waarin het EHRM de bewijsconstructie ondeugdelijk oordeelt. Juist bewijsconstructies verschillen evenwel van geval tot geval. Verwezen kan in dit verband worden naar de zogenaamde Postovski-jurisprudentie van de Hoge Raad, waarin gepoogd is de rechtsregels uit het Kostovski-arrest van het EHRM te implementeren (vgl. onder meer HR 2 juli 1990, NJ 1990, 692; HR 16 oktober 1990, NJ 1991, 203; HR 25 september 1990, NJ 1991, 97; HR 2 oktober 1990, NJ 1991, 130 alsmede HR 16 oktober 1990, NJ 1991, 42). Het opnieuw beoordelen van tal van bewijsconstructies in oude strafzaken in het licht van dit arrest zou een buitengewoon ingewikkelde aangelegenheid zijn geweest.

Daarenboven zou het tijdrovend zijn. Ook in dat opzicht kan verwezen worden naar de Postovski-jurisprudentie. Het relatief grote aantal strafzaken waarin na de uitspraak van het EHRM de door de Hoge Raad omschreven rechtsregel aan de orde kwam, is een indicatie dat veel veroordelingen die reeds in kracht van gewijsde waren gegaan aan de Hoge Raad zouden zijn voorgelegd. Dit temeer daar de veroordeelde geen nadeel kan ondervinden van een herzieningsaanvraag. Tegelijk vormt het aantal nuanceringen dat de jurisprudentie van EHRM en – daarop gebaseerd – Hoge Raad bevat een indicatie dat de Hoge Raad uiteindelijk mogelijk slechts van de veroordeling van de medepleger van Kostovski had kunnen vaststellen dat van voldoende identiteit sprake was. Graag wijs ik erop dat, in het licht van de uitgebrachte adviezen en in overeenstemming met het uit het Verslag blijkende gevoelen van de leden van de fracties van PvdA, VVD en D66, voorgesteld wordt herziening open te stellen bij een veroordeling (van de medepleger) wegens hetzelfde feit op grond van dezelfde bewijsmiddelen. Daarmee gaat Nederland reeds verder dan de andere bij het EVRM aangesloten landen waarvan de wetgeving in het voorgaande besproken is.

In gevallen waarin het oordeel van het EHRM niet de bewijsconstructie raakt, kan identiteit van rechtsschendingen wellicht eenvoudiger worden vastgesteld, doch levert deze vaststelling in veel mindere mate een aanwijzing op dat de materiële beoordeling van de strafzaak na herziening een andere zou zijn. Gerefereerd kan in dit verband worden aan de jurisprudentie verband houdend met de arresten Lala en Pelladoah (EHRM 22 september 1994, Serie A, vol. 297, NJ 1994, 733). Daarin werd beslist, dat rechtsbijstand ter terechtzitting niet van de aanwezigheid van de verdachte afhankelijk mocht worden gemaakt. De Nederlandse strafrechtspraktijk, gebaseerd op jurisprudentie, was tot die tijd anders; eerst in HR 6 december 1994, NJ 1995, 515 m.nt. AHJS is naar aanleiding van de arresten van het EHRM een andere koers ingeslagen. Was herziening in «identieke gevallen» destijds mogelijk geweest, dan had zulks tot een stortvloed van herzieningsaanvragen kunnen leiden. De praktijk was immers overal jarenlang anders geweest. Tegelijk vloeit uit de enkele omstandigheid dat de raadsman niet het woord heeft mogen voeren evenwel niet voort dat de bewijsconstructie niet zou kloppen, of de opgelegde straf niet passend zou zijn.

Denkbaar lijkt inderdaad wel dat in lopende strafzaken de behandeling in afwachting van de behandeling van het herzieningsverzoek wordt aangehouden. Bij lagere rechters zal dat in de rede kunnen liggen als men het reeds gewezen arrest van het EHRM relevant acht voor de te berechten strafzaak, en het herzieningsarrest van de Hoge Raad nader licht zou kunnen werpen op de wijze waarop het EHRM-arrest dient te worden begrepen. Voor zover de lopende strafzaak inmiddels bij de Hoge Raad aanhangig is, ligt het voor de hand dat de Hoge Raad de uit het recente EHRM-arrest voortvloeiende inzichten ook in de beslissing in deze strafzaak laat doorwerken.

Ook de leden van de fractie van D66 vroegen tenslotte of er, behalve de klager en eventuele medeplegers nog andere partijen denkbaar zijn die belang zouden kunnen hebben bij openstelling van dit rechtsmiddel, en wat dan de argumenten zijn om die partijen uit te sluiten. Deze leden waren niet geheel overtuigd door de argumenten van de regering om geen herziening mogelijk te maken in zaken waarin eenzelfde rechtsvraag centraal staat. Zij wilden weten welke mogelijkheden de regering ziet om in deze gevallen alsnog herziening mogelijk te maken.

Graag verwijs ik deze leden naar het antwoord op de in het voorgaande beantwoorde vragen welke gesteld waren door leden van de fracties van PvdA en VVD. Uit die antwoorden vloeit voort dat ernstige bezwaren bestaan tegen openstelling van herziening in alle gevallen waarin eenzelfde rechtsvraag centraal staat, en dat een zo ruime openstelling ook

op gespannen voet zou staan met de uitgangspunten van onze herzieningsregeling. Ook verwijs ik deze leden graag naar de in het voorgaande in antwoord op een vraag van leden van de fractie van de VVD gegeven analyse van het recht op het onderhavige punt in andere landen. Daaruit bleek dat de mogelijkheid van herziening in geen van die andere landen in zo ruime mate is opengesteld.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of de mogelijkheid van herziening ook niet bestaat ten aanzien van de medepleger indien het voor het EHRM tot een minnelijke schikking komt. Uit de formulering van de aan artikel 457, eerste lid, Sv toe te voegen herzieningsgrond volgt dat de mogelijkheid van herziening voor de medepleger in dit geval de facto niet bestaat. Ook bij een minnelijke schikking doet het EHRM uitspraak; in deze uitspraak wordt evenwel niet inhoudelijk op de klacht ingegaan.

De leden van de SGP-fractie onderschreven de strekking van het wetsvoorstel, maar begrepen niet waarom het zich beperkt tot het strafrecht en het strafprocesrecht in engere zin. Zij vestigden nadrukkelijk de aandacht op het bestuurstrafrecht. De aan het woord zijnde leden wezen erop dat de punitieve administratieve sanctie doorgaans wordt aangemerkt als «criminal charge» in de zin van artikel 6 EVRM, en dat daarom bij de oplegging van die sancties een aantal uit het EVRM voortvloeiende strafrechtelijke waarborgen van toepassing zijn die niet in acht genomen behoeven te worden bij oplegging van reparatoire sancties. In dit verband stelden zij de vraag of de regering de tendens onderkent dat als consequentie van het onderscheid tussen punitieve en reparatoire sancties en het daarmee verband houdende verschil in rechtswaarborgen, de Nederlandse wetgever en rechter zoveel mogelijk administratieve sancties proberen te kwalificeren als reparatoire sancties, ongeacht of deze sancties feitelijk punitief zijn. Voor zover administratieve sancties een onbetwistbaar punitief karakter hebben, verbinden deze leden hieraan de vraag of, indien het EHRM een schending van het EVRM vaststelt, ingevolge de artikelen 41 en 46 EVRM op de staat niet de plicht tot rechtsherstel rust, en of het nationale recht daartoe niet de mogelijkheid zou dienen te bieden, hetzij door de weg van herziening te openen, hetzij door op andere wijze te kunnen voldoen aan de verplichting «to bring about a situation as close to restitutio in integrum as is possible in the nature of things».

Met de aan het woord zijnde leden onderken ik, dat punitieve administratieve sancties onder het bereik van artikel 6 EVRM vallen. Ook reparatoire sancties kunnen daar evenwel onder vallen, alleen al omdat artikel 6 EVRM ook van toepassing is in het geval «civil rights and obligations» in het geding zijn. Rechterlijke tussenkomst dient ook in die gevallen aan de vereisten van een «fair hearing» te voldoen. Veel van de op het eerste gezicht typisch strafrechtelijke waarborgen van artikel 6 EVRM zijn door het EHRM met het vereiste van een «fair hearing», het centrale begrip van artikel 6 EVRM, in verband gebracht. Zo bezien behoeft de enkele omstandigheid dat een sanctie als reparatoir en niet als punitief moet worden gekenschetst niet te betekenen dat belangrijke waarborgen van artikel 6 EVRM niet van toepassing zijn. Voor de toepasselijkheid van die waarborgen is voorts de nationale kwalificatie van een sanctie als bestuursrechtelijk of strafrechtelijk niet doorslaggevend, zo geven de leden van de SGP-fractie terecht aan; evenmin valt aan te nemen dat de nationale karakterisering van een sanctie als reparatoir of punitief voor het EHRM doorslaggevend zal zijn. In het licht van het voorgaande zou het weinig zin hebben sancties als reparatoir te kenschetsen als zij daadwerkelijk punitief zijn. De door deze leden gesignaleerde tendens wordt door de regering ook overigens niet herkend.

Vastgesteld kan voorts worden dat het in alle gevallen waarin het EHRM een schending van het EVRM vaststelt, ongeacht of deze schending verband houdt met een (punitieve of reparatoire) sanctie, wenselijk is dat rechtsherstel voor zover mogelijk kan worden nagestreefd. Een verplicht-

ting tot het bieden van rechtsherstel kan uit artikel 41 EVRM niet worden afgeleid, zo blijkt uit de letterlijke bewoordingen van het artikel. Het bepaalt slechts dat het Hof, indien het nationale recht slechts gedeeltelijk rechtsherstel toelaat, een billijke genoegdoening toekent. Die beslissing dient vervolgens op grond van artikel 46 EVRM te worden nageleefd. Bij deze stand van zaken is ervoor gekozen in het onderhavige wetsvoorstel een aanpassing van de herzieningsregeling voor te stellen die het mogelijk maakt in strafzaken, waar het ontbreken van die mogelijkheid het meest klemt, rechtsherstel te bieden.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van SGP, VVD en D66 antwoord ik tenslotte dat de komende maanden nader zal worden gezien of en zo ja in hoeverre het civiele procesrecht en het bestuursprocesrecht moeten worden aangepast.

7 De uitgebrachte adviezen

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering met enkele casusposities duidelijk te maken wanneer het Openbaar Ministerie naar aanleiding van een EHRM-uitspraak herziening zal gaan vragen, en tot welke resultaten dit voor de justitiabelen zou kunnen leiden. Vooropgesteld kan worden dat herziening slechts kan worden aangevraagd door de veroordeelde alsmede de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In het voorgaande zijn, in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA, enkele voorbeelden gegeven van gevallen waarin de procureur-generaal herziening zou kunnen aanvragen; graag verwijs ik deze leden daarnaar. Ingevolge artikel 476 Sv kan herziening ook in dit geval niet in het nadeel van de veroordeelde uitpakken.

De leden van de fractie van D66 gaven aan, niet geheel overtuigd te zijn door het argument van de regering dat tegen een spoedvoorziening in het geval van een herzieningsverzoek pleit. Graag verwijs ik deze leden in dit verband naar het antwoord, gegeven op vragen van de fractie van de VVD over hetzelfde onderwerp. Aldaar heb ik aangegeven naar aanleiding van vragen, gesteld door leden van de fracties van VVD, D66 en GroenLinks een Nota van wijziging op dit punt in te zullen dienen.

De leden van de VVD-fractie tenslotte vroegen de regering aan de hand van casusposities aan te geven hoe de schadevergoedingsprocedure thans concreet is geregeld, hoe deze in de praktijk functioneert en op welke wijze andere bij het EVRM aangesloten lidstaten dit (in grote lijnen) hebben geregeld. De bepaling van de schadevergoeding in het kader van een procedure bij het Europees Hof verloopt als volgt. Nadat een zaak ontvankelijk is verklaard, vraagt het Hof aan de klager om aan te geven welke schade hij als gevolg van de beweerde schending heeft geleden. Klager moet door middel van bewijsstukken en documenten zijn claim onderbouwen. De schade moet een direct gevolg zijn van de beweerde schending. De regering wordt vervolgens in de gelegenheid gesteld om op de claim van klager te reageren. Het Hof kent daarna op basis van wat het Hof redelijk en billijk voorkomt al dan niet een bedrag aan klager toe. Het Hof maakt een onderscheid tussen materiële en immateriële schade als gevolg van de schending en kosten verband houdend met het rechtsgeding (met name advocaatkosten e.d.). In voorkomende gevallen wordt de vaststelling van een schending door het Hof als voldoende genoegdoening beschouwd. Het Hof kent dan geen immateriële of materiële schadevergoeding toe en soms zelfs geen vergoeding van kosten. Sinds de start van het nieuwe, permanente, Europees Hof op 1 november 1998 zijn in vier zaken tegen Nederland schendingen van het EVRM vastgesteld. In één geval werd geen schadevergoeding of vergoeding van gemaakte kosten toegekend. In de overige gevallen werd respectievelijk (afgerond) f 46 756, f 594 428 en f 4016 toegekend. De kosten van het door het Hof

toegekende bedrag worden gedragen door het ministerie dat de verantwoordelijkheid draagt voor het terrein waarop de schending heeft plaatsgevonden. Het grootste deel van de klachten dat tegen Nederland wordt ingediend heeft betrekking op de terreinen waarvoor de Minister van Justitie de verantwoordelijkheid draagt. De zojuist genoemde bedragen kwamen dan ook voor rekening van het ministerie van Justitie. De schadevergoedingsprocedure verloopt ten aanzien van andere verdragsstaten bij het EVRM niet anders dan ten aanzien van Nederland.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals