

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**VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹**

Vastgesteld 19 maart 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling en met betrekking tot de meeste punten met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hadden wel een aantal vragen en opmerkingen. Op het punt van de civielrechtelijke consequenties hadden zij bovendien ernstige twijfel of de wet wel aanvaard kan worden zonder een deugdelijke wettelijke regeling terzake.

Is overwogen de herzieningsregeling ook van toepassing te laten zijn bij uitspraken van VN comités over individuele klachten krachtens verdragen als het internationaal Verdrag inzake de Burgerlijke en Politieke Rechten? Zo niet, kan de minister dan uiteenzetten waarom dat niet is gebeurd?

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie verwelkomden het wetsvoorstel. Zij hadden zich er wel over verbaasd dat het pas nu is ingediend, hoewel Nederland al ruim veertig jaar geleden de jurisdictie van het Europese Hof heeft aanvaard. De noodzaak om een mogelijkheid van herziening van strafvonnissen op grond van uitspraken van dat Hof heeft dus al die tijd gespeeld. Kan de regering meedelen, zo vroegen deze leden, waarom de regering in het verleden – ondanks aandrang daartoe vanuit wetenschap en praktijk – niet eerder deze regeling heeft willen treffen?

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Deze leden waardeerden het dat de regering na de uitspraak van de Hoge Raad van 6 juli 1999 (NJ 1999, 800 m.nt. De Hullu), waarin werd geoordeeld dat een veroordelend vonnis van het Europese Hof voor de rechten van de mens niet als een novum in de zin van de bestaande strafrechtelijke herzieningsregeling kon worden beschouwd en met zoveel woorden werd gezegd dat

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD) (*plv. voorzitter*), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), Lodders-Elfferich (CDA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA) (*voorzitter*) en Broekers-Knol (VVD).

hier een taak voor de wetgever lag, het initiatief tot een wijziging van het Wetboek van Strafvordering heeft genomen.

Het verband met de artikelen 41 en 46 EVRM

Volgens art. 46 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) behoren de lidstaten van de Raad van Europa de uitspraken van het Hof ten uitvoer te leggen. Wanneer in het kader van de strafvordering in Nederland een grondrecht wordt geschonden dat bescherming heeft gevonden in het EVRM, dan kleven dus gebreken aan het strafvonnis. Behoort dan niet, zo vroegen de leden behorende tot de **PvdA**-fractie, de Nederlandse overheid zelf initiatieven te ontwikkelen om dat vonnis te herzien.

Art. 458 WvStv gaat ervan uit dat zowel de veroordeelde als de procureur-generaal bij de Hoge Raad daartoe bevoegd is. De regering stelt echter in de memorie van toelichting (p. 6): «Gewoonlijk zal het evenwel in de rede liggen het voortouw bij de veroordeelde te laten». Genoemde leden zouden echter willen stellen dat door het vonnis van Straatsburg is komen vast te staan dat vanwege de Nederlandse judiciële autoriteiten een grondrecht is geschonden in het strafproces. Dit brengt met zich mee, zo meenden deze leden, dat de overheid – tenzij de justitiabele te kennen geeft dit niet te willen, zoals in gevallen van schending van de redelijke termijn in de rede ligt – initiatieven behoort te ontplooiën om rechtsherstel te bevorderen, en geen afwachtende houding behoort aan te nemen. Zij zouden dus menen dat het OM steeds hiertoe zelf het initiatief zou behoren te nemen, tenzij het rechtsherstel mogelijk is zonder tot herziening over te gaan, namelijk door het toekennen van een billijke vergoeding. Deze leden zouden daarbij als illustratie willen aanvoeren de zaak Hakkar tegen Frankrijk (Commissie voor de Rechten van de Mens 1995). Betrokkene was veroordeeld tot levenslang wegens betrokkenheid bij een roofoverval waarbij een politiemans is gedood. De Commissie oordeelde dat het vonnis strijd opleverde met art. 6 EVRM (recht op een eerlijk proces), omdat het vonnis was gewezen zonder dat de verdachte tijdens het proces over een raadsman beschikte, en voorts vanwege de extreem lange termijn die de procesvoering had gekost. Frankrijk heeft pas in het jaar 2000, na interventie van de rapporteur van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, en van het toenmalige lid van het Franse parlement, Jack Lang, de wet gewijzigd opdat in gevallen als dat van Hakkar herziening mogelijk is (in de nieuwe Franse bepaling is overigens sprake van «réexamen», en niet van «révision»). De speciale commissie uit de Cour de Cassation besliste in 2000 vervolgens inderdaad dat deze zaak opnieuw zou moeten worden onderzocht, en verwees deze naar een rechtbank. Tot op vandaag heeft het OM geen enkele vordering bij deze rechtbank ingesteld. Hakkar zit nu al 18 jaar in de gevangenis. De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen in hoeverre de regeling als nu in het wetsvoorstel voor Nederland voorzien, ook mogelijkheden biedt om de verdere rechtsgang te traineren, en of ook de regering niet van mening is dat het juist op de weg van de overheid en van het OM ligt zo spoedig mogelijk rechtsherstel mogelijk te maken aan de hand van een vonnis gewezen in een eerlijk proces.

Inhoud wetsvoorstel

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt op pagina 9 herziening op verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad – dus ook tegen de zin van de oorspronkelijk veroordeelde – gerechtvaardigd met verwijzing naar belangrijke rechtsvragen. De leden van de **CDA**-fractie vroegen de minister uiteen te zetten op welke wijze na een behandeling in drie instanties, inclusief de Hoge Raad, en vervolgens bij het Europese Hof

nog belangrijke rechtsvragen over kunnen zijn gebleven of zijn gerezen die het rechtvaardigen dat tegen de zin van de veroordeelde herziening plaatsvindt.

Aan het slot van die pagina vermeldt de nota, dat herziening op verzoek van de procureur-generaal niet ten nadele van de veroordeelde kan leiden, omdat bij herziening geen hogere straf kan worden opgelegd dan in het vernietigde vonnis of arrest. Zagen de leden hier aan het woord het juist, dat na opschorting van de executie van een rechterlijke veroordeling in het kader van de nieuwe herzieningsregeling, die executie dan weer hervat kan worden op grond van het arrest dat uit die herziening voortvloeit? Zo ja, acht de minister dat dan een aanvaardbare consequentie? Zo nee, waaruit blijkt de onmogelijkheid daarvan? Wil de minister in dit verband ook commentaar leveren op de kritiek op dit onderdeel van het wetsvoorstel, zoals verwoord door mr. T. Barkhuysen en mr. M.L. van Emmerik, als verwoord in NJB 2001/28?

Genoemde auteurs kritiseren ook de beperkte kring van belanghebbenden bij herziening. Zou de door hen voorgestelde beperking tot de kring van belanghebbenden niet tegemoetkomen aan de bezwaren die de minister in de nota naar aanleiding van het verslag noemde? Gaarne vernamen deze leden de reactie van de minister.

Met de eerdergenoemde NJB-auteurs maakten de leden van de CDA-fractie zich ernstig zorgen over de positie van de benadeelde. Indien de benadeelde partij een titel tot schadevergoeding uit hoofde van het strafvonnis executeert, rijzen allerlei vragen tijdens en na een (voor de veroordeelde) succesvolle herziening. Is er altijd een restitutieverplichting voor de benadeelde in het geval van ontvangen betaling? Wat te denken van gevolgschade bij een dergelijke executie; is de benadeelde daarvoor onder alle omstandigheden aansprakelijk? Indien de benadeelde geen verhaal meer biedt, is dan de Staat jegens de ex-veroordeelde aansprakelijk? Wat is het effect van een schorsing van de tenuitvoerlegging van het strafvonnis op de lopende executie van de titel tot schadevergoeding, bijvoorbeeld in het geval de benadeelde onroerend goed executeert en de executie door een hypotheekhouder is overgenomen? En wat moet er gebeuren met de gemaakte, eventueel al verhaalde executiekosten? Moet een benadeelde altijd wachten op een volledig onherroepelijke eindbeslissing alvorens een titel tot schadevergoeding te executeren? Is zulks niet onredelijk, mede gelet op de duur van procedures, zowel bij de nationale als de Europese rechters? Het getuigt niet van zorgvuldigheid dat deze vragen niet nader zijn onderzocht en de stukken hierop zelfs niet het begin van een antwoord bevatten. De verwijzing naar de nog voor te stellen herziening in civilibus is ongenoegzaam, omdat nu eenmaal de executie van het strafvonnis al in civilibus werking heeft. Er ontstaat hier prima facie een juridische lacune. Dat alles klemmt temeer als herziening voortvloeit uit fouten die van formele, wetstechnische aard zijn. De leden hier aan het woord wilden zich gaarne van het tegendeel laten overtuigen door de minister.

Kan de minister voorts nog eens uiteenzetten, waarom de formulering van het Europese Hof de noodzakelijkheid als voorwaarde voor herziening rechtvaardigt? Zij waren door het Nader rapport niet geheel overtuigd, omdat het begrip «nature of things» in de «restitutio in integrum»-formule van het Hof toch vooral lijkt te zien op de situatie dat een vrijheidsbepennende straf al geheel is ondergaan of de ontzegging van passief kiesrecht bij gepasseerde verkiezingen niet meer herstelbaar is. In het eerste geval is een schadevergoeding nog een remedie, in het tweede geval niet. Desondanks kan de veroordeelde belang hebben bij herziening, al was het maar bij wijze van eerherstel. Acht de minister het ondenkbaar, dat buiten

afwezigheid van enig materieel belang in de zin van beëindiging van een executie of schadevergoeding er geen noodzakelijkheid kan zijn?

De eerder genoemde auteurs Barkhuysen en Van Emmerik stelden in hun NJB-artikel, dat het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk maakt of schending van materiële verdragsrechten tot herziening kan leiden en dat een amendering van de tekst nodig zou zijn om dit buiten twijfel te stellen. De leden van de CDA-fractie waren het met de auteurs eens, dat schending van die materiële verdragsrechten inderdaad onder de herziening zou moeten vallen, maar meenden dat vastlegging daarvan in de parlementaire geschiedenis van dit wetsvoorstel afdoende is. Zij vernamen graag het standpunt van de minister.

Ten slotte deden de in het wetsvoorstel aangebrachte beperkingen op herziening bij deze leden ook de vraag rijzen of als gevolg daarvan niet toch de burgerlijke rechter als rest-rechter een taak behoudt. Dit is verdedigd door de hoogleraren Hartlief en Spronken in NJB 2001/36. Ook op deze stellingname ontvingen de leden leden van de CDA-fractie gaarne een reactie van de minister.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden moeite met de restrictieve formulering in het voorgestelde art. 457, eerste lid, onder ten derde. De herziening wordt hier in het geval van een Straatsburgs vonnis geclausuleerd door de bepaling «indien herziening noodzakelijk is met het oog op rechtsherstel als bedoeld in art. 41 van het Verdrag (EVRM)». Deze leden waren ook op dit punt van mening dat het gaat om een verdragsverplichting om aan de grondrechtsschending een einde te maken, en dat dus een dergelijke restrictieve clause niet op haar plaats is. Wie, zo vroegen deze leden, maakt uit of de herziening noodzakelijk is, en aan de hand van welke criteria? Deze leden betreurden het dat de regering de bepaling als gesuggereerd door de Raad van State (advies B, p. 2 onder 2), te weten «indien herziening tot rechtsherstel kan leiden» niet heeft overgenomen. Deze term is veel meer geobjectiveerd, en dwingt na te gaan of redelijkerwijs een nieuw proces tot een andere uitkomst zou kunnen luiden als recht wordt gesproken zonder de gewraakte grondrechtsschending.

Om dit verschil te bezien aan de hand van het reeds genoemde geval-Hakkar: Bijstand van een goede advocaat had kunnen leiden tot een andere waardering van de bewijsmiddelen als toen door het OM gedaan, maar dit had er ook niet toe kunnen leiden. In dat geval zal het OM een herziening wellicht niet noodzakelijk achten, terwijl herziening wel kan leiden tot rechtsherstel (namelijk het alsnog krijgen van een eerlijk proces). Genoemde leden zouden de minister willen vragen uiteen te zetten of in een geval als dat van Hakkar de ruimere of meer restrictieve formulering verschil zou maken. Deze leden vroegen, kortom, de minister nog eens samen te vatten waarom hij de meer restrictieve clause heeft gehandhaafd, hoewel behalve door de Raad van State ook tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van bezwaar is gebleken.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie hadden ook moeite met een andere restrictieve formulering in art. 457, lid 1, ten derde, waardoor herziening alleen mogelijk is wanneer het gaat om hetzelfde feit op grond van dezelfde bewijsmiddelen. In de memorie van toelichting, pagina 10, stelt de minister dat hij uitbreiding van de reikwijdte van de herziening tot zaken waar precies dezelfde rechtsvraag centraal staat, onwenselijk acht omdat het determineren of zaken, dan wel rechtsvragen, identiek zijn niet eenvoudig is. Aan de andere kant lijkt het met het rechtsbewustzijn strijdig wanneer, bij een grootschalige wetsovertreding met vrijwel identieke casusposities en gebruik van dezelfde rechtsmiddelen, in een enkele zaak door Straatsburg wordt vastgesteld dat art. 6 EVRM is geschonden, maar

dat herziening alleen mogelijk is voor de zaak die bij Straatsburg is voorgekomen. Hoe stelt de minister zich voor dat in zo'n geval recht kan worden gedaan?

De leden van de fracties van de **SGP** en de **ChristenUnie** merkten vervolgens op dat het wetsvoorstel in de wetenschappelijke pers een aantal kritische beschouwingen en vragen heeft opgeroepen. Zij verwezen daartoe naar een tweetal bijdragen in het Nederlands Juristenblad, die zijn verschenen nadat het verslag door de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer was uitgebracht (9 juli 2001). Zij noemden met name de bijdrage van de heren Barkhuysen en Van Emmerik in het NJB van 3 augustus 2001 (afl. 28), p. 1291–1294 en die van Hartlief en Spronken in NJB van 12 oktober 2001 (afl. 36), p. 1758–1706. Deze leden verzochten de regering uitvoerig in te gaan op de door de genoemde auteurs ingenomen stellingen en geleverde beschouwingen voor zover hierboven niet al expliciet aan de orde gesteld.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Janssen