

Vergaderjaar 2021–2022

36 003

Wijziging van enkele wetten op het gebied van Justitie en Veiligheid in verband met aanpassingen van overwegend technische aard (Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022)

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2022

Bij Uw Kamer is op dit moment de Verzamelwet Justitie en Veiligheid 2022 aanhangig (Kamerstuk 36 003). Dit wetsvoorstel bevat een bundeling van technische en beperkt-inhoudelijke wijzigingen in verschillende wetten op het gebied van Justitie en Veiligheid. Door de leden Van Nispen (SP) en Sneller (D66) is bij het wetsvoorstel een gewijzigd amendement ingediend, waarin een wijziging van de regeling in het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) over de herziening ten voordele wordt voorgesteld (Kamerstuk 36 003, nr. 12). Omdat het wetsvoorstel waarbij dit amendement is ingediend voor plenaire behandeling als hamerstuk is geagendeerd, en geen mondelinge behandeling is voorzien, geef ik in deze brief mijn appreciatie van het amendement, met als doel Uw Kamer in de gelegenheid te stellen die bij de stemming over het amendement te betrekken. Ik zal daarbij eerst in algemene zin ingaan op de toegang tot de herzieningsprocedure naar aanleiding van nieuwe rechterlijke uitspraken en daarna concreet ingaan op het amendement van de leden Van Nispen (SP) en Sneller (D66) (hierna: het amendement).

Inleiding

Herziening ten voordele is een buitengewoon rechtsmiddel waarmee in uitzonderlijke gevallen een naderhand onterecht gebleken, onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling kan worden gecorrigeerd. De gronden waarop herziening kan plaatsvinden zijn limitatief geformuleerd in artikel 457, eerste lid, Sv. Kort samengevat strekt het amendement ertoe aan dit artikel toe voegen dat herziening ook kan plaatsvinden in gevallen waarin een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) een wezenlijk ander licht op een Nederlandse afgesloten strafzaken werpt. Het amendement is opgesteld naar analogie van de reeds bestaande herzieningsgrond indien in een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) wordt vastgesteld dat in de afgesloten strafzaak een schending van het Europees Verdrag voor de

rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) heeft plaatsgevonden (artikel 457, eerste lid, aanhef en onder b, Sv).

In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 36 003, nr. 8) is op vragen van de SP-fractie aangegeven waarom de – naderhand gebleken – onjuiste toepassing van het recht of een naderhand gewijzigde rechtsopvatting geen grond tot herziening oplevert. Dit van oudsher geldende uitgangspunt is door de wetgever bij de totstandkoming van de Wet hervorming herziening ten voordele in 2012 opnieuw bevestigd. Het uitgangspunt is gebaseerd op het beginsel «lites finiri oportet», dat inhoudt dat aan de rechtsstrijd op een afzienbare termijn een einde moet komen, en dat als de rechter een onherroepelijke uitspraak heeft gedaan, die in beginsel niet meer opnieuw ter discussie kan worden gesteld (Kamerstuk 32 045, nr. 3, p. 28). Het aanmerken van een uitspraak van het HvJ EU als grond om een eerdere onherroepelijke veroordeling die daarmee strijdig is, ongedaan te maken, zou zich minder goed verdragen met het uitgangspunt dat naderhand gebleken onjuiste toepassing van het recht of een naderhand gewijzigde rechtsopvatting geen grond tot herziening oplevert.

Verschil tussen HvJ EU en EHRM

In de toelichting bij het amendement wordt gerefereerd aan de reeds bestaande toegang tot de herzieningsprocedure naar aanleiding van een uitspraak van het EHRM waarin is vastgesteld dat het EVRM is geschonden in de procedure die tot de veroordeling heeft geleid (artikel 457, eerste lid, onder b, Sv). Uitspraken van het EHRM kunnen naar huidig recht dus een grond tot herziening opleveren en uitspraken van het HvJ EU niet.

Dit in de herzieningsprocedure gemaakte onderscheid is te verklaren doordat de procedures van beide internationale rechtscolleges, de aard van hun uitspraken en de doorwerking van hun uitspraken in de Nederlandse rechtsorde wezenlijk verschillend zijn.

In dit verband is met name van belang dat het HvJ EU in prejudiciële procedures geen individueel klachtrecht kent. Dit in tegenstelling tot het EHRM, waar wel door individuele burgers een procedure kan worden gestart over een vermeende schending van het EVRM. Waar het EHRM in zijn uitspraken kan vaststellen dat in een concrete afgesloten strafzaak een schending van het EVRM heeft plaatsgevonden, doet het HvJ EU in prejudiciële procedures in de regel geen uitspraak over de toepassing van het Europese recht in een individuele (straf)zaak. In plaats daarvan geeft het HvJ EU in prejudiciële procedures doorgaans in meer algemene bewoordingen antwoord op de door de nationale rechter gestelde vragen over de uitlegging van het Europese recht.¹ De doorwerking van uitspraken van het HvJ EU in de Nederlandse rechtsorde vindt plaats doordat de nationale rechter van de door het HvJ EU gegeven uitleg van het Unierecht uitgaat bij diens beslissing in de lopende zaak.

Ex tunc-werking uitspraken HvJ EU

Voor de doorwerking van uitspraken van het HvJ EU is daarnaast het volgende van belang. De uitleg die het HvJ EU aan een voorschrift van Unierecht geeft, wordt in beginsel geacht «de betekenis en de strekking van dat voorschrift [te zijn] zoals het sedert het tijdstip van de inwerking-

¹ Het HvJ EU kent verschillende soorten procedures, het amendement zal naar verwachting in de praktijk vooral betrekking hebben op uitspraken van het HvJ EU die zijn gedaan in prejudiciële procedures (artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

trekking ervan moet of had moeten worden verstaan en toegepast» (HvJ EU 27 februari 2014, ECLI:EU:C:2014:108, r.o. 40). Dit wordt ook wel aangeduid als de «ex tunc-werking» van jurisprudentie van het HvJ EU. Uitspraken van het HvJ EU in prejudiciële procedures hebben niet uitsluitend betekenis voor toekomstige zaken, maar kunnen ook van belang zijn voor zaken uit het verleden waarin de uitleg van het betreffende voorschrift van Unierecht centraal stond. Hieruit volgt dat, ondanks de hierboven omschreven verschillen tussen de rechtsgang bij het EHRM en het HvJ EU, er uitzonderlijke situaties denkbaar zijn waarin uit een latere uitspraak van het HvJ EU blijkt dat een onherroepelijke Nederlandse veroordeling in het licht van die uitspraak van het HvJ EU voor onjuist moet worden gehouden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om zaken waarin een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling in belangrijke mate is gebaseerd op overtreding van een wettelijke bepaling die uitvoering geeft aan een Europese richtlijn (zoals een bestanddeel uit een delictsom-schrijving), waarbij uit een latere uitspraak van het HvJ EU blijkt dat de toepassing van die wetsbepaling in strijd is met de uitleg die het HvJ EU aan de bepaling uit die Europese richtlijn geeft (en die moet worden geacht vanaf de inwerkingtreding van die richtlijn de juiste te zijn geweest).

In dergelijke, zeer zeldzame situaties kan in het voorgaande een rechtvaardiging worden gevonden om toegang tot de herzieningsprocedure mogelijk te maken. Dit betekent echter niet dat in algemene zin herziening mogelijk dient te worden gemaakt op grond van (Nederlandse) jurisprudentie die een koerswijziging inhoudt ten opzichte van eerdere rechtelijke uitspraken. Uit het beginsel «lites finiri oportet» vloeit immers voort dat de herzieningsprocedure niet dient te worden aangegrepen om *nieuwe* jurisprudentie ook van toepassing te laten zijn op *oude, afgesloten* strafzaken. De hierboven omschreven «ex tunc-werking» van jurisprudentie van het HvJ EU onderscheidt zich dan ook wezenlijk van jurisprudentie waarin van ex tunc-werking geen sprake is. Uitsluitend bij jurisprudentie met een «ex tunc-werking» kan het in uitzonderlijke gevallen in de rede liggen om toegang tot de herzieningsprocedure mogelijk te maken voor onherroepelijke veroordelingen die in beslissende mate zijn gebaseerd op een uitleg van het Unierecht die onjuist is gebleken in het licht van een latere uitspraak van het HvJ EU.

Ik begrijp het amendement van de leden Van Nispen en Sneller zo dat daarmee wordt beoogd herziening mogelijk te maken in gevallen waarin uit de «ex tunc-werking» van een uitspraak van het HvJ EU voortvloeit dat een Nederlandse onherroepelijke veroordeling achteraf onjuist is gebleken. Dit leid ik af uit een aantal voorwaarden die in het amendement aan de nieuwe herzieningsgrond worden gesteld. Ten eerste moet sprake zijn van een uitspraak van het HvJ EU die is gedaan na het onherroepelijk worden van de veroordeling. Het moet dus gaan om een uitspraak die de Nederlandse rechter ten tijde van de strafzaak niet bij zijn beoordeling heeft kunnen betrekken. Ten tweede moet het gaan om een uitspraak die het ernstige vermoeden doet ontstaan dat, indien die uitspraak aan de Nederlandse strafrechter bekend zou zijn geweest, het onderzoek in die zaak tot een wezenlijk andere uitkomst zou hebben geleid. Hiervan kan enkel sprake zijn als de uitleg die het HvJ EU aan een bepaling van Unierecht geeft, moet worden geacht vanaf de totstandkoming van die bepaling de juiste te zijn geweest. De werking van het amendement is daarmee begrensd tot gevallen waarin een Nederlandse afgesloten strafzaak in het licht van de ex-tunc werking van een latere uitspraak van het HvJ EU niet in stand kan blijven. Zoals in het voorgaande is omschreven, hoeft een dergelijke begrenzing niet op voorhand in strijd te zijn met het beginsel «lites finiri oportet». Het amendement respecteert namelijk het uitgangspunt dat naderhand gewijzigde rechtsopvattingen geen grond tot herziening vormen.

Dat laat echter onverlet dat met het amendement een geheel nieuwe herzieningsgrond aan artikel 457, eerste lid, Sv zou worden toegevoegd, wat zou neerkomen op een wezenlijke inhoudelijke wijziging van het bestaande stelsel van herzieningsgronden. Het betreft bovendien een onderwerp met een hoge juridische complexiteit, zoals uit het voorgaande ook is gebleken. Het in een zo laat stadium van de wetgevingsprocedure middels een amendement doorvoeren van een dergelijke, inhoudelijke wijziging in de herzieningsregeling heeft als nadeel dat de reguliere adviesorganen (andere dan de Hoge Raad) en de Afdeling advisering van de Raad van State niet in de gelegenheid zijn gesteld om hun zienswijze over deze wijziging kenbaar te maken. Dat is niet alleen van belang voor de wenselijke juridische vormgeving van de wijziging in het amendement, maar ook met het oog op het in kaart brengen van de uitvoeringsconsequenties die het amendement tot gevolg kan hebben.

Het gewijzigde amendement stelt een aantal voorwaarden aan de nieuwe herzieningsgrond die naar verwachting zullen bijdragen aan het beperken van de uitvoeringsconsequenties. Ten eerste dient de herzieningsaanvraag te zijn ingediend binnen drie maanden na de datum waarop de uitspraak van het HvJ EU in kwestie is gedaan. Ten tweede moet de gewezen verdachte tegen de veroordeling hoger beroep en cassatie hebben ingesteld. Ten derde dient de gewezen verdachte gedurende de strafzaak een beroep te hebben gedaan op de strijdigheid met het Europese recht. Indien niet aan een van deze voorwaarden is voldaan, kan de herzieningsaanvraag reeds om die reden niet-ontvankelijk worden verklaard. Het is aannemelijk dat deze voorwaarden een dempende werking hebben op de werklastgevolgen van het amendement.

Het voorgaande neemt echter niet weg dat de voorgestelde nieuwe herzieningsgrond een mogelijk forse toename van herzieningsaanvragen tot gevolg zou kunnen hebben, wat aanzienlijke werklastgevolgen zou betekenen voor de partijen die in de herzieningsprocedure een rol spelen. In dit kader verwijs ik naar het advies dat de Hoge Raad over het amendement heeft uitgebracht. De Hoge Raad wijst erop dat in een potentieel zeer groot aantal zaken een beroep op de nieuwe herzieningsgrond kan worden gedaan. De Hoge Raad haalt daarbij het zogeheten Prokuratuur-arrest (HvJ EU 2 maart 2021, ECLI:EU:C:2021:152) aan als voorbeeld van een uitspraak van het HvJ EU die «tot een stortvloed van herzieningsaanvragen [kan leiden] waarvan de behandeling en afdoening significante betekenis heeft voor de werklast van de rechtspraak, en waarbij niet ondenkbaar is dat nieuwe vragen van uitleg van Unierecht moeten worden gesteld alvorens de afdoening van die aanvragen mogelijk is». In het advies van de Hoge Raad klinkt door dat de werklastgevolgen van dit amendement niet beperkt hoeven te zijn tot de rechtstreeks bij de herzieningsprocedure betrokken organisaties. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat in lopende strafzaken veel vaker dan voorheen verzoeken worden gedaan tot het stellen van prejudiciële vragen, nu een van de ontvankelijkheidsvoorwaarden vereist dat de gewezen verdachte zich tijdens de strafzaak heeft beroepen op de – nadien gebleken – onjuiste toepassing van het Europese recht.

Concluderend valt niet uit te sluiten dat er uitzonderlijke situaties denkbaar zijn waarin het gerechtvaardigd kan zijn om toegang tot de herzieningsprocedure mogelijk te maken op grond van een uitspraak van het HvJ EU, namelijk in gevallen waarin uit de «ex tunc-uitleg» van een bepaling van Unierecht door het HvJ EU volgt dat een Nederlandse onherroepelijke veroordeling die in overwegende mate op die bepaling van Unierecht is gebaseerd, niet in stand kan blijven. Het amendement maakt voor die uitzonderlijke gevallen toegang tot de herzieningsprocedure mogelijk. Tegelijkertijd zijn zowel de juridische als de uitvoerings-

technische consequenties van het amendement op dit moment niet afdoende in kaart gebracht. Onduidelijk is welke structurele en mogelijk ook incidentele kosten er uit het amendement voortvloeien, terwijl uit het advies van de Hoge Raad kan worden afgeleid dat deze in potentie groot zouden kunnen zijn. Ik hecht daar zeer aan, mede in het licht van mijn verantwoordelijkheid voor (de werklast van) de rechtspraak. Met name in het licht van het voorgaande, ontraad ik het amendement.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind