

## Advies over de ontwerptekst van wet inzake de hervorming van de herziening in strafzaken



# Advies over de ontwerptekst van wet inzake de hervorming van de herziening in strafzaken

Goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Hoge Raad voor de Justitie  
op 31 mei 2017

Er bestaat ook een Franse versie van dit advies.  
*Il existe aussi une version française du présent avis.*

U kunt dit document raadplegen of downloaden op de website van de Hoge Raad voor de Justitie  
of via onderstaande QR code:



**Hoge Raad voor de Justitie**  
IJzerenkruisstraat 67  
B-1000 Brussel

Tel: +32 (0)2 535 16 16

[www.hrj.be](http://www.hrj.be)

# INHOUD

<b>INLEIDING .....</b>	<b>1</b>
<b>I. BESTAANDE WETTELIJKE REGELING .....</b>	<b>1</b>
A. Op welke grond kan een herziening worden gevraagd?.....	2
B. Welke beslissingen? .....	2
C. Procedure.....	2
<b>II. KRACHTLIJNEN VAN HET ADVIES VAN DE HRJ VAN 27 JUNI 2016 .....</b>	<b>3</b>
<b>III. DE ONTWERPTEKST .....</b>	<b>4</b>
A. De wijziging van de definitie van “nieuw feit” .....	4
B. Afschaffing van de mogelijkheid voor de minister van Justitie om een herzieningsaanvraag in te dienen. ....	4
C. Verplichting om bij de herzieningsaanvraag voortaan de stukken te voegen waaruit de herzieningsgrond blijkt.....	4
D. Eerste filtering door het Hof van Cassatie .....	4
E. Advies van de Hoge Raad voor de Justitie .....	5
<b>IV. BEOORDELING DOOR DE HRJ VAN DE ONTWERPTEKST. ....</b>	<b>6</b>
A. verruimde definitie van “novum” .....	6
B. De afschaffing van de mogelijkheid van de minister van Justitie om de herziening te vragen. ....	6
C. Eerste filtering door het Hof van Cassatie .....	6
D. De nieuwe adviesbevoegdheid van de HRJ.....	7
1. <i>Valt deze bevoegdheid binnen de bestaande grondwettelijke opdrachten van de HRJ?</i> .....	7
2. <i>Bevoegd orgaan binnen de HRJ en procedure</i> .....	9
3. <i>Draagwijdte van het onderzoek en advies van de HRJ</i> .....	10
4. <i>Onderzoeksbevoegdheden en middelen van de AOC’s</i> .....	10
<b>V. CONCLUSIE EN VOORSTELLEN .....</b>	<b>10</b>

## Inleiding

Op 27 juni 2016 verleende de Hoge Raad voor de Justitie (hierna "HRJ") op verzoek van de minister van Justitie een advies over de herziening in strafzaken.

In dit advies stelde de Hoge Raad vast dat de huidige wettelijke regeling (deel I) aan verbetering toe is en deed hij een aantal voorstellen (deel II).

De minister van Justitie heeft op 21 januari 2017 een ontwerp tekst tot wijziging van de bepalingen inzake de herziening in strafzaken (deel III) overgemaakt aan de Hoge Raad met de vraag om hierover advies te geven.

Deel IV van dit advies bevat de beoordeling van deze nieuwe tekst door de HRJ en deel V de conclusies en voorstellen.

### I. Bestaande wettelijke regeling

Definitieve strafrechtelijke veroordelingen, die kracht van gewijsde hebben kunnen in principe niet meer worden aangevochten voor een nationale gerechtelijke instantie. De rechtszekerheid vereist dat er op een bepaald moment een beslissing wordt genomen die definitief is en de gerechtelijke waarheid uitmaakt.

Aangezien Justitie niet onfeilbaar is en vergissingen enorme gevolgen hebben voor de strafrechtelijk veroordeelde, bestaan er enkele uitzonderingen op dit principe<sup>1</sup>:

- art. 442bis e.v. Sv.: de heropening van de rechtspleging na een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

*"Art. 442bis. Wanneer bij een definitief arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is vastgesteld dat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of de aanvullende protocollen, hierna "het Europees Verdrag", zijn geschonden, kan, enkel wat de strafvordering betreft, de heropening gevraagd worden van de rechtspleging die geleid heeft tot de veroordeling van de verzoeker in de zaak voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens of tot de veroordeling van een andere persoon, wegens hetzelfde feit en op grond van dezelfde bewijsmiddelen.*

*Hetzelfde geldt in geval van een beslissing of arrest waarbij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens akte neemt van de minnelijke schikking tussen de partijen en waarin de Belgische regering deze schending erkent, overeenkomstig artikel 39 van het Europees Verdrag, of waarbij het akte neemt van de unilaterale verklaring van erkenning van de schending, overeenkomstig artikel 37, § 1, van het Europees Verdrag, en dientengevolge beslist de zaak van de rol te schrappen.*

*Het verzoek tot heropening is niet ontvankelijk wanneer de regering het bewijs levert dat de veroordeelde akkoord is gegaan met een minnelijke schadeloosstelling, dat het akkoord werd uitgevoerd en dat de vaststelling van schending geen ernstige twijfel kan doen rijzen over de uitkomst van de bestreden rechtspleging."*

- art. 443 e.v. Sv.: de herziening van in kracht van gewijsde gegane veroordelingen in criminele en correctionele zaken.

*"Art. 443. Herziening van in kracht van gewijsde gegane veroordelingen kan in criminele of correctionele zaken, onverschillig welk gerecht uitspraak heeft gedaan en al is de veroordeling voorwaardelijk, aangevraagd worden op de volgende gronden :*

*1° Wanneer onverenigbaarheid bestaat tussen veroordelingen die wegens een zelfde feit bij onderscheidene arresten of vonnissen tegen verschillende beschuldigten of beklaagden al dan niet op tegenspraak zijn uitgesproken, en het bewijs van de onschuld van een der veroordeelden uit de tegenstrijdigheid van de beslissingen volgt;*

---

<sup>1</sup> Zie ook de artikelen 10, 11 en 13 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof op het Grondwettelijk Hof

2° Wanneer een getuige die op de terechtzitting gehoord is in een geding door het hof van assisen op tegenspraak behandeld, of die, hetzij op de terechtzitting, hetzij in de loop van het vooronderzoek, gehoord is in een geding behandeld door een andere rechter of door een hof van assisen uitspraak doende bij weerspanning aan de wet, naderhand een in kracht van gewijsde gegane veroordeling heeft ondergaan wegens vals getuigenis tegen de veroordeelde;

3° Wanneer het bewijs dat de veroordeelde onschuldig is of dat een strengere strafwet is toegepast dan die welke hij werkelijk heeft overtreden, schijnt te volgen uit een feit dat zich voorgedaan heeft sedert zijn veroordeling, of uit een omstandigheid waarvan hij het bestaan niet heeft kunnen aantonen ten tijde van het geding.

De aanvraag tot herziening is evenwel niet-ontvankelijk :

- Indien de aanvrager bij zijn verzoekschrift geen met redenen omkleed gunstig advies voegt van drie advocaten bij het Hof van Cassatie of van drie advocaten bij het hof van beroep, die tien jaar ingeschreven zijn op de tabel;
- Indien de uitgesproken veroordeling niet zwaarder is dan de straf of het minimum van de straf door de minder strenge wet gesteld op het werkelijk gepleegde misdrijf;
- Indien meer dan vijf jaren verlopen zijn sedert de definitieve veroordeling van de valse getuige.

Wanneer de tweede veroordeling, in het geval voorzien onder 1°, of de veroordeling van de getuige, in het geval voorzien onder 2°, uitgesproken is bij weerspanning aan de wet, kan de herziening worden aangevraagd zowel vóór als na de verjaring van de straf."

Hier wordt enkel ingegaan op de herziening.

#### **A. Op welke grond kan een herziening worden gevraagd?**

De herziening kan worden gevraagd op drie gronden:

- de onverenigbaarheid tussen veroordelingen wegens een zelfde feit, waarbij uit de tegenstrijdigheid het bewijs volgt van de onschuld van een der veroordeelden (art. 443, 1° Sv);
- de veroordeling van een getuige wegens valse getuigenis (art. 443, 2° Sv);
- een nieuw feit waaruit het bewijs van de onschuld van de veroordeelde volgt of waaruit blijkt dat een strengere strafwet is toegepast dan die welke hij werkelijk heeft overtreden (art. 443, 3° Sv).

#### **B. Welke beslissingen?**

De herziening kan enkel gevraagd worden voor in kracht van gewijsde gegane veroordelingen, zelfs voorwaardelijke, in criminele of correctionele zaken.

Een herziening kan dus niet gevraagd worden voor een vrijspraak of een veroordeling tot een politiestraf.

#### **C. Procedure**

De herziening kan worden aangevraagd door de veroordeelde of, indien deze overleden is of onbekwaam of afwezig is verklaard, zijn echtgenoten of bloed- of aanverwanten. Ook de minister van Justitie heeft het recht om een herziening te vragen.

Om ontvankelijk te zijn moet het verzoekschrift met redenen omkleed zijn, getekend zijn door een advocaat bij het Hof van Cassatie en vergezeld zijn van een gunstig advies van drie advocaten bij het Hof van Cassatie of van drie advocaten bij het hof van beroep die tien jaar zijn ingeschreven op het tableau. Ingeval de minister de herziening vraagt, gebeurt dit via een vordering van de procureur-generaal.

Wanneer de aanvraag tot herziening steunt op de eerste of tweede herzieningsgrond en het Hof deze grond erkent, vernietigt het Hof de veroordeling(en) en verwijst het de zaak naar een hof van beroep of een hof van assisen dat er vroeger geen kennis van genomen heeft (art. 445 Sv).

Wanneer de aanvraag tot herziening steunt op een nieuw feit (derde herzieningsgrond) verloopt de procedure anders. Indien het Hof van Cassatie de aanvraag niet dadelijk als niet-ontvankelijk verwerpt, beveelt het Hof dat de zaak *“zal worden onderzocht door een hof van beroep dat het ermee belast, teneinde na te gaan of de tot staving van de aanvraag aangevoerde feiten beslissend genoeg schijnen om de zaak te herzien”*.

Het onderzoek gebeurt door de burgerlijke kamer van het hof van beroep die wordt voorgezeten door de eerste voorzitter. De procureur-generaal, de veroordeelde (of zijn curator) en de eventuele burgerlijke partijen worden gehoord. Het hof van beroep brengt een advies uit voor of tegen een herziening. Dit gebeurt bij een met redenen omkleed arrest. Naargelang het advies van het hof van beroep, vernietigt het Hof van Cassatie de veroordeling en verwijst het de zaak naar een hof van beroep of een hof van assisen dat er vroeger geen kennis van heeft genomen of verwerpt het de aanvraag tot herziening.

## II. Krachtlijnen van het advies van de HRJ van 27 juni 2016

In zijn advies van 27 juni 2016 identificeerde de HRJ, wat betreft de huidige wettelijke regeling inzake herziening in strafzaken, volgende minpunten:

- **Een te enge definitie van “nieuw feit”**

De HRJ was van oordeel dat een ruimere definitie diende te worden overwogen, waarbij verwezen werd naar het in 2012 gewijzigde art. 457, 1, c van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering.

- **Te strenge formele vereisten met betrekking tot het verzoekschrift tot herziening**

De HRJ meende dat het gerechtvaardigd was om te eisen dat het verzoekschrift wordt ondertekend en ingediend door een advocaat bij het Hof van Cassatie, zodat lichtzinnige verzoeken worden vermeden. De wettelijke vereiste om bij het verzoekschrift met redenen omklede gunstige adviezen van drie cassatieadvocaten of advocaten die tien jaar op het tableau zijn ingeschreven, vond de HRJ te ver gaan.

- **Advies van het hof van beroep**

De wet bepaalt niet welk hof van beroep door het Hof van Cassatie dient te worden aangeduid om de aanvraag tot herziening te onderzoeken. Het advies kan dus in principe worden gevraagd aan het hof van beroep dat de beslissing heeft genomen waarvan de herziening wordt gevraagd. Hoewel het arrest/advies wordt verleend door de burgerlijke kamer van het hof van beroep die wordt voorgezeten door de eerste voorzitter is het niet onbegrijpelijk dat dit bij de rechtzoekende een schijn van partijdigheid doet ontstaan.

- **Tussenkoms t extern orgaan**

De HRJ was van oordeel dat de tussenkoms t van een buitengerechtelijk en onafhankelijk orgaan, zoals in Nederland, aanzienlijke voordelen heeft en een alternatief is dat niet zo maar kan worden ter zijde geschoven. Op de vraag van de minister of de advies- en onderzoekscommissies van de Hoge Raad voor de Justitie dergelijke onderzoekso pdracht zouden kunnen uitvoeren, gelet op hun huidige opdrachten inzake audit, advies en klachtenbehandeling, antwoordde de HRJ toen met enige reserve.

### III. De ontwerptekst

#### A. De wijziging van de definitie van “nieuw feit”

Volgens het huidige artikel 443 Sv kan de herziening worden gevraagd:

*“3° Wanneer het bewijs dat de veroordeelde onschuldig is of dat een strengere strafwet is toegepast dan die welke hij werkelijk heeft overtreden, schijnt te volgen uit een feit dat zich voorgedaan heeft sedert zijn veroordeling, of uit een omstandigheid waarvan hij het bestaan niet heeft kunnen aantonen ten tijde van het geding.”*

De ontwerptekst vervangt deze definitie als volgt:

*“Indien er sprake is van een gegeven dat bij het onderzoek op de terechtzitting aan de rechter niet bekend was en dat op zichzelf of in verband met de vroeger geleverde bewijzen met de uitspraak niet bestaanbaar schijnt, zodanig dat het ernstige vermoeden ontstaat dat indien dit gegeven bekend zou zijn geweest, het onderzoek van de zaak zou hebben geleid, hetzij tot een vrijspraak van de veroordeelde, hetzij tot het verval van de strafvordering, hetzij tot het ontslag van rechtsvervolging, hetzij tot de toepassing van een minder strenge strafwet.”*

Het voorgestelde criterium vindt volgens de memorie van toelichting inspiratie in het Nederlandse voorbeeld.

*“Het ontworpen artikel 443, eerste lid, 3° van het Wetboek van Strafvordering spreekt over “een gegeven dat bij het onderzoek op de terechtzitting aan de rechter niet bekend was”. Deze notie omvat zowel een feitelijke omstandigheid als een gewijzigd deskundigeninzicht. De drempel blijft echter voldoende hoog. Het gegeven mag namelijk ten eerste niet bekend geweest zijn aan de rechter bij het onderzoek op de terechtzitting. Ten tweede moet het gegeven op zichzelf of door het verband met de vroeger geleverde bewijzen het ernstige vermoeden doen ontstaan dat indien dit gegeven bekend zou zijn geweest, dit zou hebben geleid tot een vrijspraak, het verval van de strafvordering, het ontslag van rechtsvervolging of de toepassing van een minder strenge strafwet.”*

#### B. Afschaffing van de mogelijkheid voor de minister van Justitie om een herzieningsaanvraag in te dienen.

Volgens de toelichting bij de ontwerptekst komt dit de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in de herzieningsprocedure ten goede en is het ook wenselijk gelet op het beginsel van de scheiding der machten:

*“Het is voldoende dat de veroordeelde of zijn nabestaanden de mogelijkheid hebben om een herzieningsverzoek in te dienen. Verwijzingen naar het aanhangig maken van de herzieningsaanvraag door een vordering<sup>2</sup> van de procureur-generaal worden ten gevolge van voormelde wijziging dan ook uit de wet geschrapt, aangezien deze betrekking hebben op het geval waarin de aanvraag actueel gebeurt door de minister van Justitie.”*

#### C. Verplichting om bij de herzieningsaanvraag voortaan de stukken te voegen waaruit de herzieningsgrond blijkt.

Deze strengere ontvankelijkheidsvereisten wat betreft de duidelijkheid van de aanvraag “beogen enerzijds de rechtzoekende ertoe aan te zetten om een onderbouwde herzieningsaanvraag in te dienen, anderzijds het Hof van Cassatie te helpen om de herzieningsaanvragen aan een eerste filtering te onderwerpen”.

#### D. Eerste filtering door het Hof van Cassatie

De ontwerpen wettekst bepaalt:

*“Wanneer de aanvraag tot herziening steunt op een van de in artikel 443, 3°, vermelde gronden en het Hof van Cassatie de aanvraag niet dadelijk als niet-ontvankelijk verwerpt, onderzoekt het Hof of er voldoende aanwijzingen zijn dat er mogelijk sprake is van een grond tot herziening. Indien het Hof van Cassatie oordeelt dat dit niet het geval is, verwerpt het Hof de aanvraag tot herziening als kennelijk ongegrond.”*

<sup>2</sup> In de Franse tekst wordt de term “requisition” gebruikt. De correcte term is “réquisitoire”.

De memorie van toelichting verduidelijkt:

*“Het Hof van Cassatie zelf onderzoekt of er voldoende aanwijzingen zijn dat er mogelijk sprake is van een grond tot herziening. Niet elke aanvraag tot herziening zal leiden tot een herziening. Het is in de eerste plaats aan het Hof van Cassatie om te beoordelen of er voldoende aanwijzingen zijn dat hiertoe zou kunnen beslist worden. Het Hof van Cassatie onderzoekt eerst de ontvankelijkheidsvoorwaarden alvorens te onderzoeken of de herzieningsaanvraag mogelijk een grond tot herziening bevat. Indien dit volgens het Hof van Cassatie niet het geval is of indien de ontvankelijkheidsvoorwaarden niet vervuld zijn, kan het Hof van Cassatie de herzieningsaanvraag onmiddellijk afwijzen.”*

#### **E. Advies van de Hoge Raad voor de Justitie**

Indien de aanvraag ontvankelijk is en het Hof vindt dat er voldoende aanwijzingen zijn dat er mogelijk een herzieningsgrond aanwezig is, beveelt het Hof van Cassatie *“dat de aanvraag door de HRJ zal worden onderzocht”*. De HRJ brengt een advies uit dat niet-bindend is voor het Hof van Cassatie. De HRJ krijgt hiertoe beperkte onderzoeksmogelijkheden: hij kan overgaan tot het horen van personen die bij het onderzoek in de zaak betrokken waren, evenals van deskundigen. De HRJ is bevoegd een deskundige een opdracht te geven.

De HRJ kan ook bijkomende onderzoekshandelingen vragen aan het Hof van Cassatie:

*‘De Hoge Raad voor de Justitie kan, voorafgaandelijk aan het verlenen van het advies, aan het Hof van Cassatie vragen dat bijkomende onderzoekshandelingen worden gesteld. Indien het Hof van Cassatie oordeelt dat bijkomend onderzoek noodzakelijk is, wordt het dossier overgemaakt aan de procureur-generaal die het uitvoeren van bijkomende onderzoekshandelingen opdraagt aan het openbaar ministerie bij de rechtbank of het hof van beroep die van de zaak nog geen kennis heeft genomen.*

*Nadat de Hoge Raad voor de Justitie zijn advies heeft verleend, vernietigt het Hof van Cassatie ofwel de veroordeling en verwijst de zaak naar een hof van beroep of een hof van assisen, zoals in het eerste lid van dit artikel bepaald is, ofwel verwerpt het de aanvraag tot herziening. Zodra het advies van het Hof van Cassatie is tussengekomen, wordt het advies van de Hoge Raad voor de Justitie publiek gemaakt.”*



## IV. Beoordeling door de HRJ van de ontwerptekst.

### A. verruimde definitie van “novum”

In zijn advies van 2016 oordeelde de HRJ dat een ruimere definitie van het begrip “nieuw feit” (novum) diende te worden overwogen en dat daarbij inspiratie kon worden gevonden in de Nederlandse wetgeving.

Voor de verruiming van de definitie van novum heeft de ontwerptekst dit inderdaad gedaan. De Hoge Raad kan zich in deze definitie vinden.

### B. De afschaffing van de mogelijkheid van de minister van Justitie om de herziening te vragen.

Deze afschaffing komt volgens de toelichting ten goede aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en is wenselijker gelet op de het beginsel van de scheiding der machten.

De HRJ vindt het een goede zaak dat de minister van Justitie voortaan geen verzoek tot herziening meer kan indienen.

De HRJ is het met de auteurs van de ontwerptekst evenwel niet eens waar zij stellen dat het volstaat dat de veroordeelde of zijn nabestaanden de mogelijkheid hebben om een herzieningsverzoek in te dienen.

Het is immers mogelijk dat noch de veroordeelde noch zijn nabestaanden om een herziening vragen, zelfs al zijn de voorwaarden vervuld, terwijl de herziening toch noodzakelijk is in het algemeen belang voor de sociale vrede of voor het herstel van de rechtsorde. Het openbaar ministerie dient bijgevolg de mogelijkheid te hebben om de herziening te vragen. De herziening zal kunnen worden ingeleid bij vordering door de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

### C. Eerste filtering door het Hof van Cassatie

Artikel 147 van de Grondwet bepaalt dat het Hof van Cassatie niet in de beoordeling treedt van de zaak zelf.

Deze bepaling betekent dat wanneer bij het Hof een cassatieberoep aanhangig wordt gemaakt tegen een rechterlijke beslissing in laatste aanleg en hij deze beslissing vernietigt omdat ze onwettig is, het Hof van cassatie de zaak dient te verwijzen naar een andere rechter die opnieuw over het geschil uitspraak zal doen. Dit artikel verbiedt het Hof om zelf het geschil te beslechten door zijn eigen beslissing in de plaats te stellen van de vernietigde beslissing zodat zijn beslissing een uitvoerbare titel voor de partijen wordt.

Aldus, wanneer bij het Hof een verzoek tot onttrekking, een wraking of een verhaal op de rechter aanhangig wordt gemaakt, spreekt het Hof zich uit zoals een rechter ten gronde, na feiten te hebben vastgesteld en er het recht op te hebben toegepast zonder artikel 147 van de Grondwet te schenden, aangezien, in deze hypothese, hij niet als cassatierechter optreedt.

Het Hof van Cassatie zou artikel 147 van de Grondwet miskennen mocht het in strafzaken een beslissing nemen naar aanleiding van een verzoek dat als voorwerp of als gevolg heeft dat het kennis zou moeten nemen van de feiten en deze zou moeten beoordelen om vast te stellen of ze bewezen zijn en of deze beantwoorden aan een bepaalde juridische kwalificatie, die zou leiden tot de vernietiging van een gerechtelijke beslissing, die kracht van gewijsde heeft verkregen na verwerping van een cassatieberoep.

Uit de rechtspraak blijkt dat het Hof zich bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzoek niet beperkt tot de beoordeling van de naleving van de vormvereisten. Ook wanneer het aangevoerde feit volgens het Hof vreemd is aan de betrokken gerechtelijke beslissing of niet van aard is om een vermoeden van onschuld tot stand te brengen of als de feitenrechter het reeds kende, wordt het verzoek onontvankelijk verklaard<sup>3</sup>. De

---

<sup>3</sup> DECLERCQ, R., *Herziening*, in *Commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer - Strafrecht en strafvordering*, losbl., nr. 80

ontwerptekst lijkt echter nog verder te gaan, want indien het oordeelt dat er onvoldoende aanwijzingen bestaan, verklaart het Hof het verzoek “kennelijk ongegrond”.

De HRJ meent dat het Hof van Cassatie zich moet beperken tot het onderzoek van de formele ontvankelijkheid van het herzieningsverzoek (infra).

#### D. De nieuwe adviesbevoegdheid van de HRJ

##### 1. Valt deze bevoegdheid binnen de bestaande grondwettelijke opdrachten van de HRJ?

###### a) Argumentatie van de minister

Volgens de auteurs van de ontwerptekst valt het onderzoek naar de aanwezigheid van een novum binnen de mogelijkheid van de HRJ om een onderzoek in te stellen naar de werking van de rechterlijke orde (art. 151, §3, lid 3, 8°, tweede streepje) :

“De aanwezigheid van een nieuw element waardoor een persoon onterecht is veroordeeld wijst op een fout in de werking van de rechterlijke orde die door een herziening moet worden rechtgezet.”

###### b) Voorbereidende werken

De Grondwetswijziging van 20 november 1998<sup>4</sup> had, naast de hervorming van de benoemingen en promoties en het invoeren van tijdelijke mandaten voor de korpschefs, tot doel te voorzien in “een vorm van externe controle, zonder daarbij evenwel afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht” (Kamer, 49-1675/1, p. 1).

Die onafhankelijkheid werd in 1998 uitdrukkelijk opgenomen in de grondwet en gedefinieerd. De grondwetgever ging uit van een “moderne” omschrijving van deze onafhankelijkheid:

“In de uitoefening van haar rechtsprekende bevoegdheden is zij onafhankelijk maar haar werking en haar organisatie en het goed functioneren ervan belangt de ganse bevolking en ook de beide andere machten aan” (Kamer, 49-1675/1, p. 2).”

Deze definitie bepaalt de ruimte waarbinnen externe controle op de rechterlijk macht mogelijk is.

“Een aldus begrepen onafhankelijkheid maakt het mogelijk de Hoge Raad open te stellen voor niet-magistraten, zodoende elk corporatisme te weren en een dialoog aan te gaan met de burger. Ze maakt tevens de weg vrij voor een daadwerkelijke externe controle die ook betrekking heeft op de doeltreffendheid van de interne controle.”

In de voorbereidende werken wordt verschillende keren verwezen naar de openingsrede die procureur-generaal Velu uitsprak op 2 september 1996 en waarin hij de grenzen aangaf van het extern toezicht op de rechterlijke macht:

«Het mogelijk toezicht van de politieke machten op de rechterlijke macht wordt aldus drievoudig beperkt door :

- het verbod om de beslissingen van het gerecht te censureren,
- het verbod om hen injuncties te geven,
- het verbod om in hun plaats op te treden bij het berechten van geschillen die tot hun bevoegdheid behoren.

Het is dus niet voldoende dat een politiek toezicht niet tot doel of gevolg heeft aan de toezichthoudende overheid bevoegdheden toe te kennen die niet in de plaats komen van die van de gewone gerechten of deze bevoegdheden niet belemmeren, om te kunnen stellen dat dit toezicht de onafhankelijkheid van de gerechten niet in het gedrang brengt. Het politiek toezicht mag bovendien niet tot voorwerp of gevolg hebben dat de toezichthoudende overheid beslissingen van de gerechten kan censureren of hen injuncties kan geven. (Kamer, 49-1675/1, p. 3).»

<sup>4</sup> Wijziging aan de Grondwet van 20 november 1998, B.S., 24 november 1998

Om de externe controle op de rechterlijk macht uit te oefenen, met eerbiediging van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechters en parketmagistraten, werd de HRJ opgericht als *sui generis* orgaan dat tot geen van de staatsmachten behoort en werden er bepaalde grenzen gesteld aan zijn bevoegdheden.

*“art. 151, §3. De Hoge Raad voor de Justitie oefent zijn bevoegdheden uit in volgende materies:  
[...]  
5° het opstellen van standaardprofielen voor de aanwijzingen bedoeld in 2°;  
6° het geven van adviezen en voorstellen inzake de algemene werking en de organisatie van de rechterlijke orde;  
7° het algemeen toezicht op en de bevordering van het gebruik van de interne controlemiddelen;  
8° met uitsluiting van enige tuchtrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheid :  
- het ontvangen en het opvolgen van klachten inzake de werking van de rechterlijke orde;  
- het instellen van een onderzoek naar de werking van de rechterlijke orde.  
[...].”*

De HRJ moet bij de uitoefening van zijn bevoegdheden uiteraard de onafhankelijkheid van de rechters en de leden van het openbaar ministerie respecteren (artikel 151, §2, tweede lid, Grondwet).

Op basis van deze grondwettelijke bepalingen heeft de wet van 22 december 1998 aan de Verenigde Advies en –Onderzoekscommissie van de HRJ de bevoegdheid toegekend om een bijzonder onderzoek in te stellen (art. 259bis-16 Ger.W.) en om, in het kader van de uitoefening van zijn ander bevoegdheden, de werking van de rechterlijke orde door te lichten (audit) (art. 259bis17 Ger.W.).

Een bijzonder onderzoek *“betreft de mogelijkheid om een onderzoek te doen naar bepaalde disfuncties binnen de rechterlijk organisatie, evenwel met uitsluiting van hetgeen valt onder tuchtrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden”* (Kamer, 54-1677/8, blz. 4).

De auditbevoegdheid van de VAOC vloeit voort uit zijn andere bevoegdheden: *“Gelet op sommige opdrachten die door de voorgaande artikelen aan de advies- en onderzoekscommissie worden toegekend, ligt het voor de hand dat zij kunnen overgaan tot de doorlichting van het gerechtelijk apparaat in het algemeen en de rechtscolleges in het bijzonder. Er kan immers maar gericht advies gegeven worden voor zover men een zicht heeft op de problemen op het terrein”*. De wet bepaalt uitdrukkelijk dat de VAOC zich hierbij niet mag mengen in de behandeling van lopende dossiers.

### c) Beoordeling

De Grondwet noch het Gerechtelijk Wetboek bieden veel verduidelijking wat betreft de exacte betekenis of strekking van de gebruikte terminologie inzake de bevoegdheden van de HRJ op het gebied van externe controle. Ook de voorbereidende werken bieden weinig houvast, zodat er enige ruimte voor interpretatie is

Eenzijds, kan men zich de vraag stellen of de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen “naar de aanwezigheid van een nieuw element waardoor een persoon onterecht is veroordeeld” kan worden gekaderd in de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen “naar de werking van de rechterlijke orde”. Het bestaan van een gegeven dat bij het onderzoek op de terechtzitting niet bekend was aan de rechter kan, maar hoeft niet noodzakelijk verband te houden met de goede of slechte werking van de rechterlijke orde. De draagwijdte en finaliteit van de bijzondere onderzoeken en audits die de HRJ nu uitvoert zijn trouwens anders. Zo worden in het kader van een bijzonder onderzoek, van een audit of de behandeling van een klacht niet de grond van een zaak onderzocht, maar wel de werkprocessen. De vraag is dus of deze nieuwe bevoegdheid niet verder gaat dan een externe controle op de werking van de rechterlijke orde en of de HRJ er zo niet toe gebracht wordt om effectief deel te nemen aan de gerechtelijke processen die hij in het kader van zijn bestaande opdrachten eigenlijk behoort te controleren (zie ook hierna sub 2.)

Anderzijds zou men kunnen stellen dat een controle op de algemene werking en organisatie van de rechterlijke orde niet enkel betrekking heeft op disfuncties, maar ook kan gaan over de bestendige aanvaardbaarheid van een rechterlijke uitspraak. In de rechtsleer werd trouwens al voorgesteld om de HRJ te laten tussenkomen in de herzieningsprocedure<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> TRAEEST, P., “Is de herziening in strafzaken aan herziening toe?”, in *Amicus Curiae – Liber amicorum Marc De Swaef*, Intersentia, Antwerpen-Cambridge, p. 405

Om elke twijfel uit te sluiten, meent de HRJ dat het noodzakelijk is om voor het toekennen van deze bevoegdheid aan de HRJ de Grondwet te wijzigen of minstens gebruik te maken van artikel 151, §3, derde lid van de Grondwet. Dit artikel biedt namelijk de mogelijkheid om aan de HRJ andere bevoegdheden toe te kennen via een wet aan te nemen met een bijzondere meerderheid (art. 4, laatste lid Grondwet).

## 2. Bevoegd orgaan binnen de HRJ en procedure

Indien men, zoals de minister, aanvaardt dat deze nieuwe bevoegdheid kadert binnen de bevoegdheid van de HRJ om onderzoek te doen naar de werking van de rechterlijke orde, dan dient er rekening te worden gehouden met artikel 151, §3, tweede lid, van de Grondwet.

*“Onder de voorwaarden en op de wijze bepaald bij de wet, worden de bevoegdheden vermeld onder 1° tot en met 4° toegewezen aan de bevoegde benoemings- en aanwijzingscommissie en de bevoegdheden vermeld onder 5° tot en met 8° toegewezen aan de bevoegde advies- en onderzoekscommissie. De wet bepaalt in welke gevallen en op welke wijze de benoemings- en aanwijzingscommissies enerzijds, en de advies- en onderzoekscommissies anderzijds, hun bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen.”*

De voorbereidende werken van de grondwetsherziening van 1998 verduidelijken:

*“Het woord “toewijzen” slaat op de diverse gradaties in de uitoefening van de bevoegdheden: zo worden de bevoegdheden hetzij volledig uitgeoefend door de commissies, zonder enige tussenkomst van de Hoge Raad (zie bijvoorbeeld 1° en 2°), hetzij slechts voorbereid (zie bijvoorbeeld 5°), hetzij uitgevoerd (zie bijvoorbeeld 8, tweede streepje).”*

Tenzij de wetgever kiest voor een grondwetswijziging (of minstens een wet met bijzondere meerderheid), wat volgens de HRJ noodzakelijk is, dient deze nieuwe adviesbevoegdheid dan ook verplicht te worden toegewezen aan de bevoegde advies- en onderzoekscommissie. Het lijkt dan logisch dat de adviesaanvraag volledig wordt behandeld door de Franstalige of Nederlandstalige AOC, in functie van de taal van de rechtspleging van de zaak waarvan de herziening wordt gevraagd. De tussenkomst van een tweetalig orgaan zoals de VAOC of de Algemene Vergadering in een eentalige strafzaak stelt te veel praktische problemen (vertaling van het hele dossier, tolken,...).

In zijn advies van 22 juni 2016 wees de HRJ echter op het feit dat deze nieuwe opdracht van de AOC's moeilijk verenigbaar is met de bestaande opdrachten inzake externe controle van deze commissies:

*“Daarnaast dient er ook voor gezorgd te worden dat er geen schijn van partijdigheid of problemen van deontologische of methodologische aard worden gecreëerd wanneer de AOC wordt gevat voor een advies in het kader van een herzieningsaanvraag nadat ze reeds eerder kennis genomen heeft van dezelfde zaak in het kader van een klacht, bijzonder onderzoek of audit.”*

Indien de wetgever deze nieuwe opdracht aan de HRJ zou wensen toe te kennen, lijkt het bijgevolg noodzakelijk om naast de benoemings- en aanwijzingscommissies en de advies- en onderzoekscommissies te voorzien in de oprichting van “herzieningscommissies” met andere leden.

Het toekennen van deze bevoegdheid aan een ander orgaan van de HRJ dan de AOC's, of aan eventueel nieuw te creëren commissies binnen de HRJ, lijkt niet mogelijk binnen het bestaande grondwettelijk kader, zodat een wijziging van de grondwet zich opdringt.

Tot slot wordt opgemerkt dat de wet de procedure voor de totstandkoming van het advies van de bevoegde commissie gedetailleerd dient te beschrijven (vereiste meerderheden,...). Daartoe zou dus een nieuwe bepaling moeten worden ingevoegd in het Gerechtelijk Wetboek.

### 3. Draagwijdte van het onderzoek en advies van de HRJ

De ontwerptekst bepaalt dat wanneer het Hof van Cassatie het verzoek ontvankelijk verklaart en oordeelt dat er voldoende aanwijzingen bestaan dat er mogelijk sprake is van een grond tot herziening, het Hof beveelt dat de “aanvraag wordt onderzocht door de Hoge Raad voor de Justitie”.

Aangezien de ontwerptekst bepaalt dat het Hof van Cassatie, na de beoordeling van de ontvankelijkheid, reeds zelf onderzoekt of er voldoende aanwijzingen zijn dat er mogelijk sprake is van een grond tot herziening, lijkt het de bedoeling van de ontwerptekst te zijn dat de HRJ de rol zal overnemen die het hof van beroep in de bestaande herzieningsprocedure heeft. Met andere woorden: de HRJ zou de door het Hof van Cassatie aanvaarde aanwijzingen moeten onderzoeken en beoordelen of ze effectief volstaan om te concluderen dat een herzieningsgrond bestaat. Op basis van dat onderzoek dient de HRJ te adviseren om de zaak al dan niet te herzien.

Nadat de HRJ zijn niet-bindend advies heeft verleend, neemt het Hof van Cassatie een beslissing. Ofwel vernietigt het de betrokken veroordeling en verwijst het de zaak naar een hof van beroep of hof van assisen dat er vroeger geen kennis van heeft genomen, ofwel verwerpt het de aanvraag tot herziening. Na de beslissing van het Hof wordt het advies van de HRJ publiek gemaakt. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het Hof zijn beslissing moet motiveren indien het afwijkt van het advies van de HRJ, maar in de ontworpen wettekst is dit niet opgenomen.

Gelet op het *sui generis* karakter van de HRJ en het niet-bindend karakter van zijn advies in de ontworpen procedure lijkt deze adviesbevoegdheid van de HRJ verenigbaar met het principe van de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechter. Bovendien worden ook de door de Grondwet en de wet aan de bevoegdheden van de HRJ inzake externe controle gestelde grenzen gerespecteerd: door het uitbrengen van een niet-bindend advies over het al dan niet bestaan van een nieuw feit dat een herziening van een definitieve veroordeling rechtvaardigt, oefent de HRJ geen tuchtrechtelijke of strafrechtelijke bevoegdheid uit en mengt het zich per definitie ook niet in de behandeling van lopende dossiers.

### 4. Onderzoeksbevoegdheden en middelen van de AOC's

De Nederlandstalige en de Franstalige AOC bestaan elk uit 8 leden, 4 niet-magistraten en 4 magistraten, waarvan alleen de voorzitter een permanent lid (bureaulid) van de HRJ is. De niet-permanente leden hebben allen andere voltijdse professionele bezigheden. De leden worden in hun werkzaamheden bijgestaan door de administratie van de HRJ. Wat dat betreft heeft de HRJ reeds meerdere keren aangedrongen op een uitbreiding van zijn kader en een aanpassing van het personeelsstatuut om meer auditors te kunnen aanwerven.<sup>6</sup>

## V. Conclusie en voorstellen

- De HRJ stemt in met de verruimde definitie van novum.
- De HRJ is voorstander van de tussenkomst, bij wijze van een niet-dwingend advies, van een onafhankelijk extern orgaan zoals de HRJ in het kader van de beoordeling van de vraag of een afgesloten strafrechtelijke zaak dient te worden herzien.
- De HRJ acht het evenwel noodzakelijk om de nieuwe adviesbevoegdheid aan hem toe te kennen via een wijziging van de Grondwet, of minstens gebruik te maken van artikel 151, § 3, derde lid van de Grondwet, en deze toe te wijzen aan binnen de HRJ op te richten “herzieningscommissies”.
- De HRJ acht het noodzakelijk om toch nog een andere “rechter ten gronde” bij de herzieningsprocedure te betrekken.

--- \* \* \* ---

---

<sup>6</sup> In zijn conformiteitsverslag van 21 oktober 2016 herinnert de GRECO eraan dat de HRJ zijn audit- en onderzoeksactiviteiten dient te ontwikkelen (GRECO RC4(2016)9, aanbeveling nr. xiv, nr. 63 en volgende)