M. Termorshuizen-Arts

Revisie en herziening; De continuïteit in de Indonesische rechtspleging

In: Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde 150 (1994), no: 2, Leiden, 330-356

This PDF-file was downloaded from <http://www.kitlv-journals.nl>

MARJANNE TERMORSHUIZEN-ARTS

Revisie en Herziening

De Continuïteit in de Indonesische Rechtspleging

1. Inleiding

Wie geïnteresseerd is in de rechtsontwikkeling in Indonesië en regelmatig bijhoudt wat er op dit terrein zoal in de pers verschijnt, moet de laatste jaren iets zijn opgevallen. Hoewel er in Indonesische kranten en tijdschriften altijd al veel wordt gepubliceerd over juridische zaken – een kenmerk van een staat in ontwikkeling waar ook op dit terrein van alles in beweging is – lijkt de berichtgeving over *hukum* (recht) de afgelopen tijd in een stroomversnelling te zijn geraakt. Gezien de beperkte vrijheid van meningsuiting zijn de discussies gedurfd te noemen. Ook hoge staatsfunctionarissen mengen zich regelmatig in de polemieken, om daarbij heel persoonlijke en soms tegengestelde meningen te verkondigen. Een en ander heeft misschien te maken met de door president Soeharto gepropageerde *keterbukaan* of openheid.¹ Misschien hield het verband met zijn herverkiezing, in februari 1993, of is het een geraffineerde zet in een spel waarvan de spelregels voorlopig wel geheim zullen blijven. Mogelijk is ook, dat de economische successen en de voortrekkersrol van het land in Zuidoost Azië een nieuw en meer progressief elan mogelijk en ook noodzakelijk maken, ook of juist op het gebied van het recht.

In dit artikel zal ik allereerst ingaan op twee onderwerpen die in de Indonesische kranten van de laatste jaren veelvuldig werden besproken, namelijk het 'dualisme' van het hoogste gerecht, de Mahkamah Agung (MA), en het materiële toetsingsrecht. Deze aandachtspunten, die samen-

¹ Aan de openheid is inmiddels al een einde gekomen. Op 22 juni 1994 werd aan de tijdschriften *Tempo*, *Editor* en *Detik* een verschijningsverbod opgelegd. Andere gerenommeerde bladen werden gewaarschuwd voortaan voorzichtig te zijn.

MARJANNE TERMORSHUIZEN-ARTS behaalde haar doctoraal rechten aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen en is momenteel als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Internationale Juridische Samenwerking te Leiden. Zij is gespecialiseerd op het gebied van het Nederlands-Indisch/Indonesisch recht en publiceerde eerder: 'Het voorbereidend onderzoek in Indonesië', *Delikt en Delinkwent*, November 1992, en, in samenwerking met M. Faure, *Hukum Pidana Ekonomi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, binnenkort te verschijnen. Drs. Termorshuizen-Arts is bereikbaar bij het Centrum voor Internationale Juridische Samenwerking, Stationsplein 234, Leiden.

hangen met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de bijzondere positie van de Mahkamah Agung in het Indonesische rechtsbestel, vormen vervolgens het vertrekpunt voor een uitstapje naar het verleden: de Nederlands-Indische tijd.

Mijn stelling is dat de voorloper van de MA in de koloniale tijd, het Hooggerechtshof, een positie bekleedde die in veel opzichten vergelijkbaar is met de positie van de MA nu. Het functioneren van dit laatste rechtscollege kan naar mijn mening niet goed worden begrepen zonder dat men iets afweet van het functioneren van het instituut waarvan het de plaats innam. Behalve een breuk betekende de onafhankelijkheid in verschillende opzichten namelijk ook een voortzetting van het verleden. De positie en functie van het Nederlands-Indische Hooggerechtshof zal ik illustreren aan de hand van het in die tijd zo belangrijke instituut van de *revisie*, een speciale vorm van het zogenaamde 'ambtelijke' of algemene toezicht dat het opperste rechtscollege op de Nederlands-Indische rechtspraak uitoefende.

Daarna keer ik terug naar de moderne tijd, onder andere voor een korte beschrijving van de revisie nieuwe stijl (*peninjauan kembali*, afgekort als PK), een buitengewoon rechtsmiddel dat in Indonesië echter heel 'gewone' trekken vertoont, omdat het daar bijna net zo gebruikelijk is als de revisie was in Nederlands-Indië.²

2. Dualisme en toetsingsrecht in het moderne Indonesië

Interessante thema's in de berichtgeving over het huidige Indonesische recht zijn de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en – met die onafhankelijkheid in verband staande – onderwerpen als het materiële toetsingsrecht en het 'dualisme' van de Mahkamah Agung. De rechterlijke macht is in Indonesië niet onafhankelijk. Volgens velen hoeft zij dat ook niet te zijn. Indonesië kent namelijk niet de Trias Politica of scheiding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, maar een eigen – typisch Indonesische – constructie waarbij geen sprake is van scheiding maar van *verdeling* van macht volgens het consensusmodel.

Wat de rechterlijke macht betreft vallen financiële, organisatorische en administratieve aangelegenheden onder het Ministerie van Justitie, terwijl zaken van rechterlijk beleid worden geregeld door de Mahkamah Agung.³

² De vergelijking is in zoverre gewaagd, dat beide instituten formeel gezien niet te vergelijken zijn. De Nederlands-Indische revisie was een gewoon rechtsmiddel, zoals hoger beroep en cassatie, terwijl de Indonesische *peninjauan kembali* een buitengewoon rechtsmiddel is, dat wil zeggen dat het wordt ingesteld ter zake van rechterlijke uitspraken die al in kracht van gewijsde zijn en dus in beginsel onherroepelijk. In deze zin is de *peninjauan kembali* vergelijkbaar met de herziening of revisie in het huidige Nederlandse strafprocesrecht. In mijn verdere betoog zal ik echter aantonen dat de vergelijking in dit bijzondere geval in een aantal opzichten toch opgaat.

³ Dat een dergelijke regeling de onafhankelijkheid niet per se onmogelijk hoeft te maken, blijkt in Nederland zelf. Hier wordt, net als in Indonesië, een rechter door het

Men spreekt daarom wel over het 'dualistische' karakter van de rechterlijke macht: het 'hoofd' is de MA, de 'buik' het Ministerie van Justitie.

In de Indonesische kranten wordt de laatste tijd steeds meer en steeds openlijker kritiek uitgeoefend op de rechterlijke macht. Het gebrek aan onafhankelijkheid wordt daarbij als een van de belangrijkste oorzaken van haar falen beschouwd. Behalve van het bestuur blijken rechters in de praktijk echter nog in een ander opzicht afhankelijk. Hun bevattelijkheid voor corruptie – een publiek geheim – maakt dat vele zaken op in juridisch opzicht onbevredigende wijze aflopen en het is vooral dit laatste fenomeen dat het prestige van de rechterlijke macht tot een minimum heeft teruggebracht. De laatste jaren heeft de corruptie zich, naar verluidt, ook tot de leden van de Mahkamah Agung uitgebreid, een bijna hopeloze situatie.

Uit de heftigheid van de kritiek valt af te leiden hoeveel de maatschappij ondanks dat alles in feite van de rechter (en met name van de MA) blijft verwachten. Dit is ook niet verwonderlijk wanneer men bedenkt dat in een zo door de overheid beheerste samenleving als de Indonesische, voor de rechtzoekende weinig andere mogelijkheden openstaan dan een beroep op de rechter, die – althans in theorie – een controlerende functie op het overheidsbeleid zou kunnen uitoefenen.⁴ Daar komt bij, dat het ambt van rechter in de koloniale tijd en de eerste periode daarna juist altijd zeer in aanzien stond, een gegeven dat waarschijnlijk nog altijd doorwerkt.

Het hoogste rechtscollege zou grotere onafhankelijkheid en – zo hoopt men – grotere macht kunnen verwerven door de daadwerkelijke uitoefening van het toetsingsrecht van lagere regelingen aan de wet (het zogenaamde 'materiële toetsingsrecht', of – zoals het in het Amerikaanse recht

staatshoofd benoemd op voordracht van het parlement. Maar het Indonesische parlement heeft niet zoveel invloed als het Nederlandse en het bestuur (de Minister van Justitie) heeft in Indonesië een veel grotere invloed op de benoemingen.

Een andere factor die de onafhankelijkheid van de rechterlijke ambtenaren in Indonesië bedreigt, is de 'strafoverplaatsing' (bijvoorbeeld naar de oerwouden van Kalimantan) die zij riskeren, wanneer zij het bestuur minder welgevallige uitspraken doen.

⁴ Wel wenden de laatste jaren steeds meer mensen zich rechtstreeks tot de volksvertegenwoordiging, de Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ook in dit opzicht tekent zich duidelijk een verandering in mentaliteit af die, behalve met teleurstelling over het functioneren van de rechterlijke macht, met een toenemend rechtsbewustzijn en mondigheid van de bevolking heeft te maken.

Een pikante gebeurtenis in dit verband was ook het *mengipas-ngipas uang*, het 'waaieren met geld', voor de neuzen van de leden van de rechtbank van Surabaya bij de behandeling van een bankzaak in de herfst van 1993. De ongeduldige toehoorders, die van mening waren dat de (omgekochte?) rechtbank de zaak opzettelijk rekte, probeerden met dit demonstratieve gebaar schot in de zaak te krijgen. Het aanbieden van geld – zij het normaliter achter de schermen – is immers dikwijls het enige dat in zulke gevallen helpt (J.E.S. Sahetapy 1993).

heet – de *judicial review*)⁵, een bevoegdheid die het overigens uitdrukkelijk bezit krachtens art. 26 van Wet no. 14/1970 op de Rechterlijke Macht, art. 31 van Wet no. 14/1985 op de Mahkamah Agung en art. 11 vierde lid van het besluit van het volkscongres, de Ketetapan MPR no. III van 1978. Sommige rechtskundigen zijn van mening dat de MA ook 'actief' over dit toetsingsrecht zou kunnen beschikken, dat wil zeggen dat hij ook ongevraagd en los van een cassatieprocedure, regelgeving lager dan de wet aan de wet zou moeten kunnen toetsen.⁶ Sommigen vinden zelfs, dat ook het constitutionele toetsingsrecht aan de rechter moet toekomen. Volgens de meeste juristen gaat dit laatste echter te ver.

3. De Mahkamah Agung als wakend én regelend opperrechtelijk college

3.1. Het bewaken van de rechtseenheid en het zorgen voor goed recht

Vergeleken met zijn Nederlandse broeder, de Hoge Raad, heeft de Mahkamah Agung vergaande bevoegdheden. Via het rechtsmiddel van cassatie, dat wordt geregeld in art. 30 van Wet 14/1985, zorgt het hoogste Indonesische rechtscollege voor het bewaren van de rechtseenheid en geeft het leiding bij de juiste uitleg en toepassing van de wet. Al in de moeilijke jaren na de onafhankelijkheid bleek dat laatste geen overbodige taak. Bij gebrek aan eigen nieuwe wetgeving bleef de Nederlandse wetgeving officieel van kracht voorzover deze niet expliciet werd vervangen of in strijd werd geacht met de Grondwet (UUD) van 1945. Over de uitleg van deze wetgeving en later ook van die van de republiek zelf bleef echter altijd veel onzekerheid bestaan.⁷

De behoefte van lagere rechterlijke instanties aan richtlijnen bij het uitleggen en toepassen van de wet heeft, behalve met de vaak onduidelijke wetgeving, ook te maken met de gebrekkige kennis en opleiding van de rechters zelf.⁸

⁵ De *judicial review* en het materiële toetsingsrecht zijn niet helemaal hetzelfde. De *judicial review* behelst uitdrukkelijk de bevoegdheid om aan de Grondwet te toetsen.

⁶ Zij hebben intussen hun zin gekregen: op 15 juni 1993 is de verordening (Perma no. 1/1993) van de MA in werking getreden, die de procedure van dit actieve toetsen van lagere regelgeving aan de wet door het hoogste rechtscollege regelt. Tussen juni en november 1993 werden twee ministeriële regelingen aan de MA ter materiële toetsing voorgelegd, te weten het besluit van de Minister van Arbeidszaken (Surat Keputusan Menteri Tenaga Kerja) no. 438 van 1992 en de verordening van genoemde minister (Peraturan Menteri Tenaga Kerja, afgekort Menaker) no. 3 van 1993. Deze zouden in strijd zijn met Wet no. 22/1957 over de beslechting van arbeidsgeschillen en Wet no. 12/1964 over de beëindiging van arbeidsverhoudingen bij particuliere ondernemingen. Bij het voltooien van dit artikel was het resultaat van de toetsing nog niet bekend.

⁷ Daar komt bij dat steeds minder Indonesische juristen de Nederlandse taal beheersen, zodat de uitleg van de (nog talrijke) oude bepalingen op steeds grotere moeilijkheden stuit.

⁸ Ook niet-rechterlijke instanties verwachten die uitleg van de MA. In de rechtsliteratuur wordt door de auteurs regelmatig de vurige wens uitgesproken, dat de MA

3.2. *Het zorgen voor het oppertoezicht op de gang van de rechtspraak*

Naast zijn taak in dienst van de rechtseenheid en de juiste toepassing van het recht, heeft de MA het oppertoezicht op de *gang* van de rechtspraak. Op grond van art. 32 van de wet op de MA oefent deze het hoogste toezicht uit op de rechtspraak en de rechters op wier gedragingen en werkzaamheden hij toeziet.⁹ De MA mag daarbij inlichtingen vragen en aanwijzingen geven, vermanen en waarschuwen. Art. 32 is een verkorte versie van art. 12 van de eerste wet op de MA na de onafhankelijkheid (Wet no. 1/1950) en bepaalt dat de MA de rechterlijke instanties en rechters in het belang van de dienst (in vertaling:) 'zowel bij afzonderlijke als bij rondgaande brief, zodanige opmerkingen, aanmerkingen en aanwijzingen (kan) geven, als nuttig en nodig worden geoordeeld'. Daarnaast mag de MA volgens lid vier van dit artikel van alle rechterlijke instanties 'bericht, overwegingen en advies' vorderen, 'van de rechters mitsgaders van de procureur-generaal en van de andere met de vervolging in strafzaken belaste ambtenaren. Hiertoe kan de MA ook de overlegging of de opzending gelasten van stukken rakende in overweging te nemen zaken.'

Art. 12 is op zijn beurt afgeleid van art. 157 R.O. voor Nederlands-Indië¹⁰, welk artikel in grote lijnen hetzelfde inhield.¹¹

3.3. *Het uitvaardigen van circulaires en regelgeving*

Interessant zijn de in art. 157 R.O. vermelde (in de Nederlandse Wet R.O. van 1827 niet voorkomende) 'afzonderlijke en rondgaande brieven' met aanwijzingen etcetera. Deze bepaling heeft in Nederlands-Indië een keur aan circulaires en missives het licht doen zien. Hoewel art. 32 van wet 1985 de soorten brieven niet expliciet noemt, zijn de daarin voorkomende 'aanwijzingen, vermaningen en waarschuwingen' in het Indonesië van nu uiteraard ook in 'brieven' vervat. De rondgaande brieven van de moderne tijd zijn de Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) of circulaires van de Mahkamah Agung aan de lagere rechters die, precies zoals in Nederlands-

toch maar spoedig met nadere richtlijnen komt, bijvoorbeeld over de uitleg van allerlei bepalingen van het nieuwe wetboek van strafprocesrecht (KUHP, Wet no. 8/1981), waarvan de toepassing in de praktijk tot behoorlijk wat onduidelijkheden aanleiding geeft.

⁹ Ook bij de vele corruptiezaken waar rechters in verwickeld raken kan de MA corrigerend optreden en op deze manier proberen de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te vergroten. De laatste jaren werden de geruchten over corruptie ook bij de raadsheren zelf echter steeds hardnekkiger. Het feit dat het aantal MA-rechters sterk is toegenomen (het bedraagt nu 51), met onder hen een disproportioneel aantal hoge legerfunctionarissen die meestal slechts de militaire rechtsacademie en geen echte rechtenstudie hebben gevolgd, heeft het niveau geen goed gedaan.

¹⁰ Reglement op de Regterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie in Nederlandsch-Indië, S. 1847, 23.

¹¹ Ook de tweede wet op de MA, Wet no. 13/1965, kende een bepaling die aan art. 157 R.O. was ontleend. Art. 47, lid 4, van deze wet sprak trouwens expliciet van de 'brieven'.

Indië het geval was, veelvuldig van de MA uitgaan en zich met alle mogelijke onderwerpen bezighouden, van instructies voor de uitleg van wetsartikelen tot het vullen van lacunes in de wet toe. Soms dienen de SEMA's ook als begeleidend schrijven bij een volgende vorm van rondzendbrief¹², de Peraturan Mahkamah Agung (letterlijk 'verordeningen' van de MA, als Perma of PMA afgekort), waarin de MA zelfs nog verder gaat. In Perma no. 1/1969, bijvoorbeeld, wordt de *peninjauan kembali* (letterlijk 'herziening') die in Wet 19/1964 op de Rechterlijke Macht was mogelijk gemaakt, maar waarvoor de daarin verplicht gestelde uitvoeringswet nog niet was uitgevaardigd, alvast door de MA in het leven geroepen. Een Perma van 1971 schaft de *peninjauan kembali* weer af, maar Perma no. 1/1980 wekt hem opnieuw tot leven, ditmaal omdat ook de nieuwe wet op de Rechterlijke Macht (Wet 14/1970) wel herziening mogelijk maakt, maar er opnieuw geen uitvoerende wet is om het instituut te laten functioneren. Pas het nieuwe wetboek van Strafrecht (KUHP) dat in 1981 in werking is getreden, kent een eigen regeling van de *peninjauan kembali*, zodat de Perma dienaangaande voor strafzaken nu niet meer nodig is.¹³ Deze Perma bestaan uit eigen artikelen en zien er ook naar de vorm geheel als wetgeving uit.

Behalve wetgeving maken kan de MA per rondzendbrief ook wettelijke bepalingen afschaffen. Dit deed hij bijvoorbeeld bij SEMA no. 3/1963 van 4 augustus 1963, waarbij een aantal artikelen van het burgerlijk wetboek (KUHP) buiten werking werden gesteld, omdat deze 'een koloniale geest' zouden ademen.¹⁴ Soortgelijks gebeurde bij SEMA no. 2/1964 toen de MA de – eveneens koloniale – instituten van lijfswang (art. 580 t/m 606 van het koloniale, voor Europeanen en met hen gelijkgestellten geldende Reglement op de Strafvordering¹⁵, RSV.) en gijzeling (art. 209 t/m 224 Herzien Indonesisch Reglement, HIR¹⁶) buiten werking stelde, omdat deze in strijd met de menselijkheid zouden zijn.¹⁷

¹² Bijvoorbeeld SEMA no. 7/1980 ter begeleiding van Perma no. 1/1980. De SEMA licht de Perma dan kort toe.

¹³ Voor de herziening van burgerlijke zaken is een voorziening getroffen in de Wet op de Mahkamah Agung van 1985.

¹⁴ De afgeschafte artikelen waren de artikelen 108, 110, 284 (3), 1238, 1460, 1579, 1603 en 1682 KUHP (Burgerlijk Wetboek voor Nederlands-Indië).

¹⁵ Reglement op de Strafvordering voor de Raden van Justitie op Java en het Hoog-Gerechtshof van Nederlandsch-Indië, S. 1847, 40.

¹⁶ Het Herzien Indonesisch Reglement (HIR) is het in 1941 ingrijpend gewijzigde, voormalige Inlandsch Reglement (I.R.), ofwel het Reglement op de uitoefening der Politie, de Burgerlijke Rechtspleging en de Strafvordering onder de Inlanders, van S. 1848, 16.

¹⁷ Een overweging die sterk doet denken aan de circulaire van het Hoogerechtshof in Indisch Bijblad 1873 no. 2968, waarin het Nederlands-Indische opperhof de dan meestal nog onder leiding van een Nederlands bestuursambtenaar staande gerechten voor de inheemsen, de landraden, oproept om, ter verzachting van de vaak te strenge straffen, in ruime mate het stelsel van de zg. *verzachtende* omstandigheden op de inheemsen toe te passen. Vgl. Idema 1941: met name 193.

Momenteel gaan er stemmen op om genoemde instituten weer in te voeren vanwege de vele onbetaalde kredieten (*kredit macet*) in de bankwereld. Behalve de Perma en SEMA kent de MA nog de Instruksi Mahkamah Agung (IMA), die meer informatief is, en de *fatwa* (advies of boodschap), die een concrete kennisgeving inhoudt. Overigens is de scheidslijn tussen de diverse 'brieven' niet helemaal scherp te trekken.

Met de uitvaardiging van deze kennisgevingen en verordeningen beweegt de MA zich op zeer breed terrein, dat ver buiten het judicatieve uitgaat, en oefent hij een macht uit waarvan de Nederlandse Hoge Raad niet zou durven dromen.¹⁸ Hieronder zal blijken, dat ook de vergaande regelgevende activiteiten van de MA op circulaire-gebied een voortzetting zijn van de praktijken van het Hooggerechtshof een eeuw eerder.

4. Het Hooggerechtshof als bewaker van een onafhankelijke en rechtvaardige rechtspraak

4.1. Het zorgen voor het oppertoezicht en het uitvaardigen van circulaires en missives

Het Nederlands-Indische Hooggerechtshof (HGH) dat in 1819 werd ingesteld¹⁹, kreeg als koloniaal opperhof in de loop van de tijd een aantal zeer specifieke taken. Terwijl zijn tegenhanger in het moederland, de Hoge Raad, ook toen al vrijwel uitsluitend als cassatierechter functioneerde, speelde de cassatie in Nederlands-Indië juist geen belangrijke rol.²⁰ Onmiddellijk bij zijn instelling werd het Hof, zoals het in de wandeling werd

¹⁸ Ook in Indonesië zelf is er daarom kritiek op gekomen. Dit was vooral het geval na invoering van genoemde Perma no. 1/1980. Vele rechtsgeleerden meenden dat de MA met deze wetgeving zijn boekje te buiten ging. Anderen – in feite de meesten – juichten, gezien de behoeften van de praktijk, de activiteiten van de MA op regelgevend gebied juist toe.

De huidige discussie over de *judicial review* laat in feite hetzelfde zien. Waar de wet zoveel lacunes kent, komt anticiperend optreden van het hoogste rechtscollege uitstekend van pas.

¹⁹ De Kommissarissen-Generaal die na het Engelse tussenbestuur in 1816 naar de kolonie vertrokken, stelden het Hooggerechtshof in ter uitvoering van art. 60 jo. 73 van het Regeringsreglement van 1815 (vgl. art. 158 van de latere Indische Staatsregeling). De voorganger van het Hooggerechtshof in de tijd van de Verenigde Oost-indische Compagnie (VOC) was de raad van justitie van het kasteel van Batavia, die van 1798 (deficiet van de VOC) tot de nieuwe regeling der Kommissarissen, net als zijn collega in Nederland, de 'Hooge Raad' heette (vgl. 'Hoog Gerechtshof' 1890, in het bijzonder 115 noot 1).

²⁰ Cassatie deed het Hooggerechtshof ook wel, maar in veel beperktere mate. In feite stond cassatie enkel open met betrekking tot overtredingen die in eerste aanleg door de landraad waren berecht en ten aanzien van misdrijven waarin geen voorlopige instructie had plaatsgehad (omdat voor inheemsen geen voorlopige instructie gold, was deze laatste vorm van cassatie dus beperkt tot door Europeanen begane, minder ernstige misdrijven). Bij de voorbereiding van het reglement op de criminele rechtsvordering bij het Hooggerechtshof en de raden van justitie van 1819 (S. 1819, 20) was aanvankelijk voor criminele zaken helemaal geen appel of hoger beroep voorzien.

genoemd, de taak van revisierechter in misdrijfzaken opgedragen, welke taak zijn rol van (civiele) appel- en cassatierechter al snel volledig overschaduwde. Daarnaast had het Hof de opdracht de regering van advies te dienen in rechterlijke aangelegenheden. Volgens het eerdergenoemde art. 157 R.O. tenslotte, oefende het Hof het oppertoezicht uit over de gehele Nederlands-Indische rechtspraak. In deze laatste functie vaardigde het een grote hoeveelheid rondzendbrieven uit met opdrachten, goede raad en vermaningen van allerlei aard.

In een circulaire van 1862 van de Vice-President van het Hof van Nederlandsch-Indië (2e kamer) aan de presidenten der Landraden (de rechtbanken voor inheemsen, in die tijd nog voorgezeten door een bestuursambtenaar) op Java en Madura²¹, berispt het opperhof de landraadvoorzitters om hun hardleersheid en onzorgvuldigheid: 'De telkens zich voordoende noodzakelijkheid om vele dier aanmerkingen aan onderscheidene landraden te herhalen, heeft gemeld opperregterlijk collegie op het denkbeeld gebragt de bedoelde aanmerkingen kortelijk bijeen te voegen en ze nogmaals – bij wijze van circulaire – ter kennis van de landraden in het algemeen te brengen'. De Vice-President beëindigt de rondgaande brief als volgt: 'Eene aandachtige lezing, gevolgd door eene oordeelkundige toepassing der behandelde onderwerpen, zal, naar het oordeel van dezen Hove, voldoende worden bevonden om de landraden in de uitoefening hunner functie als strafregters menige klip te doen vermijden, waarop velen tot dusverre, zelfs bij herhaling, hebben gestooten, en mitsdien een krachtig werkend middel zijn, ten einde de regtspleging bij die collegiën in zaken van misdrijf in het belang der inlandsche bevolking dezer gewesten eene niet onbelangrijke schrede voorwaarts te doen gaan ...'

Interessant is ook de circulaire van het Hoog-Geregtshof van Nederlandsch-Indië dd. 27 Juni 1873 no. 547/1882a (Gaijmans 1874, Bijlagen:76-7), volgens welke het het misnoegen van het Hof heeft opgewekt dat, 'niettegenstaande de nieuwe bepalingen omtrent de facultatieve revisie en het Wetboek van Strafrecht voor Inlanders reeds sedert eenigen tijd in werking zijn [resp. 1872 en 1873], sommige landraden nog steeds voortgaan: 1. in strijd met de bepalingen van Staatsblad 1872, No. 131, óf in het geheel geen acten op te maken, óf die zo gebrekkig en eigendunkelijk zamen te stellen, dat zij niet meer voldoen aan de bepalingen der wet; vooral wordt de termijn aldaar bij artikelen 317a, 317c, 317d bepaald, niet door de Griffiers in acht genomen, hetgeen voor beklaagden, die revisie hebben verlangd, het onherstelbaar gevolg na zich sleept, dat hunne zaak niet meer in revisie kan worden behandeld, zoodat het aanbieden van een request aan Zijne Excellentie den Gouverneur-Generaal, als de eenige weg tot redres overblijft; [...] is het het Hoog-

²¹ 'Circulaire Hooggerechtshof' 1862:155-62.

Geregtshof voorgekomen, dat vele Presidenten van landraden de beklagden niet genoegzaam indachtig maken aan de strekking van het regt van revisie, daar het anders onbegrijpelijk voorkomt, dat beklagden, aan wien *eene hoogst onevenredige straf* is opgelegd, in hunnen vonnissen hebben berust'. Dit laatste heeft tot gevolg, dat in deze zaken de Gouverneur-Generaal met het middel van gratie een en ander weer moet zien recht te trekken, volgens de circulaire: 'ten einde *het schreeuwende onregt*, dat de beklagden door het opleggen van *buitengewone zware straffen* is aangedaan, te herstellen' (mijn cursivering, M. T.-A.), enzovoort.

Maar ook jaren later, wanneer de landraden rechtskundige voorzitters hebben gekregen²², blijken rondschrijvens die de voorzitters van de inlandse rechtbanken op de rechten der 'beklagden' wijzen geenszins overbodig. In de circulaire van 7 februari 1918 (*ITR* 1920, 112:98-9) wordt bijvoorbeeld meegedeeld dat het aan het Hof als minder juist voorkomt dat sommige presidenten de beklagde het recht van art. 425 I.R. en de daarmee corresponderende bepalingen van de Reglementen op het rechtswezen in de Buitenbezittingen, om afschriften te nemen of door een gemachtigde te doen nemen van 'alle zoodanige stukken van het tegen hen ingesteld rechtsgeding als zij tot hunne verdediging noodzakelijk oordeelen', in strijd met de opvatting van het Hof pas op de terechtzitting willen doen toekomen. Zelfs het enkel inzage nemen der stukken willen die presidenten van de landraden beklagde niet toestaan. Het Hof reageert als volgt: 'Daar het hier het recht van verdediging van den beklagde betreft, vertrouwt het Hof, dat UEdG, zich bij deze meer ruime opvatting van artikel 425 Inl. Regl. zult aansluiten'.

Genoemde circulaire – slechts een tamelijk willekeurige greep uit de overvloed – laten zien dat het het Hooggerechtshof ernst was met het waken voor een goede rechtsbedeling. Ook in Nederlands-Indië spraken daarom al van 'wetgeving per circulaire'²³, welke hoe dan ook een verzachtende invloed heeft uitgeoefend op de vooral voor de inheemsen dikwijls onrechtvaardig uitwerkende rechtsbedeling.

4.2. *Het waken voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht*

Zorg voor een goede Nederlands-Indische rechtspraak betekende – hierover waren de meeste juristen het eens – ook het waarborgen van haar onafhankelijkheid.²⁴ Het tot stand brengen daarvan was geen eenvoudige,

²² Hiertoe werd besloten bij KB van 5 maart 1869 no. 3, S. 47. In de praktijk duurde het echter nog tot in de jaren negentig voordat inderdaad overal juristen als president waren benoemd.

²³ Een uitspraak van C.P.K. Winckel, aangehaald in Idema 1941:193.

²⁴ In het Nederlands-Indische recht zijn globaal gesproken twee belangrijke ontwikkelingen te onderkennen. De eerste is de ontwikkeling van een zelfstandige rechtspraak *onafhankelijk* van het bestuur, met als hoogtepunt de opdracht tot vervanging van de bestuurlijke landraadvoorzitters door juristen in 1869.

Een tweede is het, in het laatste kwart van de negentiende eeuw duidelijk

laat staan vanzelfsprekende, zaak. De ver van het moederland gelegen kolonie, waar het Europese element getalsmatig slechts een fractie van de bevolking uitmaakte²⁵, eiste een krachtig bestuur dat volgens velen behalve sterk ook één en ongedeeld moest zijn.²⁶ Desondanks maakte de Nederlands-Indische rechtspraak zich in de loop van de negentiende en twintigste eeuw geleidelijk steeds meer los van het Bestuur. Aan deze ontwikkeling werd in belangrijke mate bijgedragen door het Hooggerechtshof. Via zijn algemeen toezicht op de rechtsbedeling, waartoe bijvoorbeeld het middel van revisie behoorde, probeerde het Hooggerechts-hof van meet af aan de scherpe kantjes van het met name voor de inheemsen dikwijls onrechtvaardige rechtsstelsel af te slijpen.

De raadsheren van het Hooggerechtshof – in de regel kundige juristen die dit hoge ambt pas na grote ervaring mochten bekleden – vervulden de jaren door hun functie van toezichthouder op een goede, rechtvaardige en zoveel mogelijk onafhankelijke rechtsbedeling in de kolonie dikwijls met grote inzet en veel idealisme. Niet zelden bevonden zij zich daarbij tegenover de ambtenaren van het Binnenlands Bestuur (BB)²⁷ (soms ook tegenover de Procureur-Generaal²⁸), wie het uiteraard vooral ging om het hand-

uitgesproken, streven naar *unificatie*, dat wil zeggen, naar één soort recht voor alle bevolkingsgroepen. Dit unificatiestreven heeft vooral ‘dank’ zij de niet aflatende activiteiten van Van Vollenhoven en zijn discipelen weinig anders opgeleverd dan het geünificeerde Wetboek van Strafrecht van 1918. Daarom kon de unificatie pas na de onafhankelijkheid worden gerealiseerd. Dat gebeurde dan ook onmiddellijk bij Noodwet No. 1 1951, waarin met de grote diversiteit aan rechtscolleges abrupt korte metten werd gemaakt.

²⁵ Eind jaren zeventig van de negentiende eeuw zijn er in Indië circa 15 miljoen inwoners, waarvan 43.000 Europeanen. Eind jaren negentig bedraagt het bevolkingscijfer ruim 28 miljoen, van wie circa 73.000 Europeanen (zie de cijfers van de Volkstelling 1930, dl. VI, Europeanen, blz. 18, en dl. VIII, met een samenvatting van de voorafgaande delen, Landsdrukkerij Batavia, resp. 1933 en 1936).

²⁶ Zie als een van de talrijke voorbeelden de uitspraak van Gouverneur-Generaal Rochussen in zijn kabinetsmissive van 5 maart 1848, waarin hij zijn oordeel uitspreekt over het ontwerp van het Inlands Reglement van Staatsraad Jonkheer H.L. Wichers: ‘In den tegenwoordigen tijd en in Nederland is de magt van het regtswezen, der Regering tegenover, grooter dan welligt immer of elders. Is het van den eenen kant staatsbelang en staatspligt te zorgen dat in deze kolonie even onvertogen regt worde bedeed als in het Moederland; – dat de regterlijke amtenaren een goed, eervol standpunt in de maatschappij bekleeden; – dat zij, alhoewel dan ook al niet voor het leven aangesteld, in waarheid en in eerlijke bedoeling onafhankelijk zijn; niet minder is het van belang te waken dat er zich *geene eigenlijke regterlijke macht* [mijn cursivering, M. T.-A.] vorme, wier middellijke of onmiddellijke werking, strijdig met het eenige in deze Bezittingen houdbare stelsel van eenhoofdig bestuur, dit bestuur belemmere of verzwakke.’ (Immink 1889, I:XX-XXIII.)

²⁷ Zo heetten ze sinds S. 1866 no. 127. Daarvoor (vanaf 1830, de invoering van het zogenaamde Cultuurstelsel, een door het moederland opgelegd systeem van gedwongen arbeid in de cultures waarvan de opbrengst voor een groot deel naar Nederland ging) werden ze ‘ambtenaren bij de landelijke inkomsten en cultures’ genoemd, omdat hun belangrijkste taak bestond uit het toezien op de opbrengsten daarvan.

²⁸ De strijd om een verbeterde acte van verwijzing is een voorbeeld hiervan. In een ander artikel kom ik hierop terug.

haven van de macht en orde – een streven dat in de praktijk dikwijls onverenigbaar bleek met goed recht voor de Inlander.

Ook de bestuursambtenaren was het natuurlijk niet alleen, of niet in de eerste plaats, om exploitatie van de inlandse bevolking ten behoeve van staats- (of eigen) gewin te doen.²⁹ Meer echter dan de rechterlijke ambtenaren, hadden de ambtenaren van het BB, gezien hun dienstopdracht, met twee in feite tegenstrijdige en daarom onverenigbare belangen te maken. Deze waren enerzijds het belang van (de kas van) het moederland en anderzijds het welzijn van de kolonie. De koloniale overheersing³⁰ zou men met recht kunnen vergelijken met de 'giftige boom' in de leer van het onrechtmatig verkregen bewijs van het moderne strafprocesrecht, die alle daaruit voortspruitende vruchten – hoe gaaf en veelbelovend deze in zichzelf misschien ook mochten zijn – onontkoombaar vergiftigen moet. Dit in de kern tragische gegeven is het, dat de achtergrond vormt van de strijd tussen de meer 'intellectuele' of 'precieze' (Idema 1941:201) rechterlijke ambtenaren en hun 'materialistische' of 'rekkelijke' collegae, respectievelijk regeringsambtenaren en het Openbaar Ministerie.³¹

In de ontwikkeling van het rechtsmiddel revisie ziet men de tegenstelling tussen beide categorieën ambtenaren, de rechterlijke enerzijds en de bestuursambtenaren of ambtenaren van het Gouvernement anderzijds, nader geïllustreerd.

²⁹ Een ander standpunt wordt door Piepers (1884) vertolkt. Hij vergelijkt de bestuursambtenaren met de dienaren van de VOC, wie het alleen om handelsbelangen te doen was en wel eerst en vooral die van henzelf. Schrijnend zijn de voorbeelden die hij in zijn boek aanhaalt. Misschien beschrijft hij de tegenstellingen in een wat al te schril zwart-wit, maar zeker is, dat ook de goed bedoelde bemoeienissen van het bestuur in de praktijk weinig uit de verf kwamen. Vaak had dit trouwens economische oorzaken. Zie in dit verband Fasseur 1980 en, als een schokkend (maar waarschijnlijk geen uitzonderlijk) voorbeeld van hoe érg het mis kon gaan, ook bij een toch redelijk in aanzien staand college als de rechtbank van omgang (het gerecht voor de berechting van zwaardere door Inlanders begane misdrijven), Termorshuizen 1993.

³⁰ 'Overheersching' had in die tijd niet de negatieve betekenis van nu. Juist mensen met uitgesproken liberale ideeën als Piepers waren van mening dat de Nederlanders in Indië de beschaving hadden te brengen en daarom toch vooral moesten waken voor het behoud van die 'hogere' Europese cultuur. Dit hield naar zijn mening trouwens ook in, dat de inlandse bevolking beter onderwijs moest krijgen (Piepers 1884:278, aantekeningen:71)

³¹ De controverse tussen bestuur en rechtspraak is niet iets bijzonders voor de negentiende eeuw. Immink (1882:379) vermeldt, dat de Hooze Regering en de Raad van Justitie van het Kasteel Batavia elkaar de hele achttiende eeuw door het bezit van de rechtsmacht hebben betwist (zie ook Idema 1938:235).

5. Revisie

5.1. Achtergrond van het instituut revisie, de ontwikkeling van 1819-1848

Vóór de invoering van de provisionele instructie voor het Hooggerechtshof en de raden van justitie in 1819³² had de Gouverneur-Generaal het *summum judicium*, dat wil zeggen dat hij tot taak had, approbatie of goedkeuring te verlenen aan de tenuitvoerlegging van doodvonnissen en alle 'lijfstraffelijke en infameerende' vonnissen.³³ In de plaats van deze approbatie door het Bestuur en van het appel uit het vroegere reglement op de strafvordering, de zgn. 'ordonnantie op den stijl van procedeeën' van Philips II van het jaar 1570, werd in 1819 aan het Hooggerechtshof het (gewone) rechtsmiddel van revisie opgedragen. De term 'revisie' was ontleend aan het Franse militaire wetboek.³⁴

Terwijl Daendels met zijn *summum judicium* vooral invloed had willen hebben op een zo belangrijk gebeuren als de rechtspraak van een kolonie in oorlogstijd, vatte het Hooggerechtshof zijn revisieverplichting van meet af aan anders op.³⁵ De revisie was in deze periode – als uitvloeisel overigens van art. 73 Regeringsreglement van 1815, waarin het Bestuur zich de bescherming van de Indische bevolking tot plicht had gesteld (art. 55 Regeringsreglement 1854) – in feite een verzachtend middel, dat uitsluitend in het belang van de beklaagde werd uitgeoefend en hem moest beschermen tegen de erbarmelijke rechtspraak van die tijd, die bovendien onder

³² De provisionele Instructie voor het Hooge Gerechtshof van Nederlandsch Indië maakte, evenals het provisionele Reglement op de Criminele Regtsvordering bij het Hooge Gerechtshof en de Raden van Justitie, deel uit van het Besluit van Commissarissen Generaal over Nederlandsch Indië van den 10den Januarij 1819, no. 6, opgenomen in S. 1819, 20.

³³ Dit *fiat executio* was door Maarschalk Gouverneur-Generaal Daendels in 1809 aan zichzelf voorbehouden, in feite in strijd met een besluit van de Heren XVII van 1650, waarin was afgesproken dat de Gouverneur-Generaal en de raden van Indië 'alle resolutiën en condemnatiën van den raad van justitie des Kasteels Batavia zondere eenige veranderingen of handstuitingen effect moesten laten sorteren, zonder eenige delinquenten, bij form van pardon, van de opgelegde straf te excuseren, veel min de sententiën en proceduren, op de aanklagt van den fiscaals van Indiën in regten gebracht en aldaar geïntendeerd, te annuleren en den voortgang derzelven te beletten tot groote kleinachting en disrespect van den raad van justitie' (Lion 1886:443).

Het beginsel van niet-inmenging van het bestuur in rechterlijke aangelegenheden voorzover niet uitdrukkelijk in het Regeringsreglement toegestaan, vinden we later terug in art. 41 Regeringsreglement 1836 (art. 81 Regeringsreglement 1854).

Wat de doodstraf betreft heeft de Gouverneur-Generaal zijn *fiat executio* steeds behouden (vgl. art. 42 lid 2 IS). Zoals hij ook altijd de bevoegdheid heeft gehad tot het verlenen van gratie.

³⁴ Het rechtsmiddel vindt zijn oorsprong in de *conseils de révision* in militaire zaken van 6 april 1796 (Brunsveld van Hulten 1855:131).

³⁵ Overigens schijnt het Bestuur zijn bevoegdheid nooit zo ver te hebben toegepast dat zwaardere straffen werden opgelegd dan de aanvankelijke.

grote invloed stond van het zelf rechtsprekende Bestuur.³⁶

Op grond van de provisionele instructie³⁷ mocht het Hooggerechtshof geen zwaardere straf opleggen en het vonnis alleen maar bekrachtigen, verminderen of geheel vernietigen. Op verzuim van dwingend voorgeschreven vormen stond in 1819 geen nietigheid, zodat het Hof handelde naar bevind van zaken en alleen vernietigde wanneer verbeteren onmogelijk was.

Een aantal arresten van het Hooggerechtshof van deze tijd geeft een indruk van de wijze waarop het Hof te werk ging.

In de zaak waarop het arrest van 9 april 1819 betrekking heeft, had een zekere *Sodijo* een andere Javaan, Pa Sagiema genaamd, neergeslagen omdat deze hem beledigd had. Pa Sagiema overleefde het niet en Sodijo werd door de lagere rechter (een bestuursambtenaar dus) tot een fikse straf veroordeeld. Het Hof verklaart nu, dat met betrekking tot genoemde doodslag, die immers uit ruzie voortkwam en tevens diende om verdere beledigingen te voorkomen, bij de 'gecondemneerde' geen opzet tot doodslag noch tot enig ander misdrijf heeft bestaan. Hem kan daarom – aldus het Hof – enkel gebrek aan voorzichtigheid bij het afweren van de beledigingen worden verweten: 'In aanmerking nemende, dat een zevenjarig bannissement te zwaar behoort geacht te worden voor het misdrijf door den gecondemneerde gepleegd;

Is, met correctie van het vonnis bepaald, dat de voorloopige detentie van den gecondemneerde hem tot straf zal worden aangerekend, en voorts gelast dat hij dadelijk op vrije voeten zal worden gesteld'.

In de *Zaak van den loerah Proijo Wongso*, arrest Hooggerechtshof van 13 september 1820, is een dorpshoofd (*loerah*, volgens de nieuwe spelling *lurah*) veroordeeld ter zake van 'landsdieverij'. Om een desahoofd aan dit zware misdrijf schuldig te kunnen verklaren, moet zodanig hoofd volgens het Hooggerechtshof niet alleen in gebreke zijn gebleven in het overbrengen naar de onder-collecteur van de door hem ontvangen gelden binnen de door het Bestuur bepaalde tijd, maar moet daarnaast bewezen worden, dat hij die ontvangen gelden heeft vervreemd of tot eigen gebruik aangewend: 'Overwegende dat alzoo met het schuldig verklaren van de gevangene aan het spolieren van Gouvernementsgelden, de feiten te veel bezwaard zijn en de straf te hoog is gesteld; is verstaan het voorschreven vonnis te corrigeren, en den voornoemden Proijo Wongso te comdemneren, om als loerah van de dessa Kawal Kilen te worden afgezet, alsmede tot de behoorlijke verantwoording aan den onder-kollekteur van de door

³⁶ Het doel der revisie was louter 'toezigt en bescherming tegen onregt en willekeur' (Immink 1882:380).

³⁷ Voor revisie zie ook de art. 121 t/m 124 van het reglement op de criminele rechtsvordering 1819, toepasselijk verklaard bij art. 127 en 150 Inlandsch Reglement 1819.

hem ontvangen en niet verantwoorden f 119,- cum expensis; met last dat dezelve dadelijk uit zijne detentie zal worden ontslagen'. Pak Wongso heeft geluk gehad, want op landsdieverij, het delict op grond waarvan hij eerder veroordeeld was, stonden zeer hoge straffen, zoals verbanning van vele jaren.

In de *Zaak van de vrouw Miena*, arrest van het Hooggerechtshof van 7 februari 1821, luidt de uitspraak van het Hof als volgt: 'Overwegende, dat hoezeer nergens bepaald is, dat geene vrouwen kettingarbeid zullen ondergaan, deze straf echter geacht kan worden boven derzelver kracht te gaan, en bij gevolg te behooren tot de wreede straffen, die volgens art. 120 van het reglement van strafvordering onder den inlander niet mogen worden opgelegd ...'

Het arrest van 17 juli 1822, de *zaak van Kahar*, tenslotte, begint met de volgende kop: 'die, een man bij zijne bruid vindende te bed liggen, den eersten om het leven brengt, de tweede zwaar verwondt, moet geacht worden eene regtmatige reden van droefheid en gramschap gehad te hebben, en mitsdien die feiten onder zeer verliggende omstandigheden te hebben gepleegd'. Kahar was door de lagere rechtbank tot tien jaar ban-nissement in de ketting veroordeeld. Het Hooggerechtshof corrigeert het vonnis en brengt het terug tot twee jaar dwangarbeid buiten de ketting.³⁸

Bij het lezen van deze uitspraken moet men bedenken dat er rond 1819 bij gebreke van een wetboek van strafrecht nog nauwelijks wettelijk omschreven misdrijven bestonden. Alleen art. 105 R.O. somde een aantal misdrijven door Inlanders gepleegd op, waarvan de kennisneming, behoudens het bij de art. 129, no. 2, en 131 R.O. bepaalde, aan de rechtbanken van omgang was opgedragen. Pas in 1873 werd een Wetboek van Strafrecht voor Inlanders ingevoerd.

5.2. Revisie na 1848: Van (bijna) cassatie tot (bijna) hoger beroep (1919)

De invoering van de nieuwe – sterk door liberale en verlichtingsdenk-beelden geïnspireerde – wetgeving van 1848, die niet zozeer of niet alleen rekening wilde houden met de belangen van de beklagde, maar eerst en vooral *goed recht* beoogde, bracht belangrijke aanvullingen voor het instituut van de revisie. Vanaf nu kon het Hooggerechtshof ook herstel van formaliteiten bevelen, de straf van de eerste rechter verzwaren, een nader gerechtelijk onderzoek tegen een vrijgesprokene gelasten en alle uitspraken welke niet de gronden waarop deze berustten vermeldden *vernietigen*. Het rechtsmiddel kreeg daardoor deels het karakter van cassatie.³⁹ Ook voor de buitenbezittingen werd het middel van revisie in 1848

³⁸ Deze arresten zijn te vinden in 'Nalezing' 1850.

³⁹ In art. 13 Ov. (Bepalingen omtrent de invoering van en den overgang tot de nieuwe wetgeving. S. 1848, 10) komt het cassatie-element bijvoorbeeld duidelijk terug. Hierin wordt namelijk bepaald, dat het Hooggerechtshof in revisie de daaraan

ruimer toepasselijk gemaakt. Overigens waren revisiezaken hier deels aan het oordeel van de Raden van Justitie, deels aan dat van het Hooggerechtshof te Batavia onderworpen.

Verder werd revisie verplicht, dat wil zeggen dat alle vonnissen en arresten van misdrijfzaken gewezen door de Raden van Justitie (voor Europeanen en met hen gelijkgestelden), de Rechtbanken van Omgang (voor inheemsen in zake van zwaardere misdrijven) en de Landraden (voor inheemsen in zaken van lichtere misdrijven en zwaardere overtredingen) – de vrijspraken van deze Landraden uitgezonderd – aan het Hooggerechtshof ter revisie moesten worden voorgelegd vóórdat zij konden worden geëxecuteerd. De vonnissen van de niet aan revisie onderworpen zaken moesten trouwens ook aan het Hooggerechtshof worden opgezonden, en wel ter *examinatie*, waarbij dit college ze van *aanmerkingen* kon voorzien.

De uitbreidingen van de revisie hadden in de praktijk grote gevolgen. De hogere eisen die er sinds 1848 aan werden gesteld zorgden al binnen enkele maanden voor een grote achterstand in de afhandeling van de zaken, terwijl de gevangenen in korte tijd overvol raakten. Het Hof moest zelfs voortaan het grootste deel van zijn tijd aan de revisie-arbeid besteden. Tijdelijk moest de Raad van Justitie van Batavia bijspringen en een deel van de zaken overnemen. Al spoedig meende men daarom tot wijziging van het stelsel te moeten overgaan: revisie mocht voortaan niet meer verplicht zijn maar facultatief, dat wil zeggen dat de beklaagde of het Openbaar Ministerie tegen een uitspraak revisie kon aantekenen. Verder zouden vanaf 1872 vrijspraken niet langer aan revisie zijn onderworpen. Aldus werd voor Java en Madura bepaald in Staatsblad 1872 no. 130 (geen vrijspraken meer aan revisie onderworpen) en 1872 no. 131 (geen imperatieve maar facultatieve revisie). In de buitenbezittingen bleef de revisie verplicht.

Hoewel ook na 1872 de verplichte examinatie van alle vonnissen bij het Hooggerechtshof bleef bestaan – een taak welke het Hof zo serieus opvatte, dat het daaraan evenveel tijd besteedde als aan revisie – trok het hoogste rechtscollege in 1872 dus voor een deel zijn handen af van de inheemse rechtspraak.

Groot was daarom de verontwaardiging onder een aantal juristen.⁴⁰ Met het toenmalige niveau van de rechtspraak, in het bijzonder bij de landraden, vonden zij het niet verantwoord, het aan de beklaagde zelf of aan

onderworpen vonnissen zal 'vernietigen wegens verzuim van vormen, welke op straffe van nietigheid zijn voorgeschreven, en zulks met bevel, dat de zaak door de regtbank welke reeds van dezelve heeft kennis genomen, op nieuw zal behandeld worden, te beginnen met de oudste acte in welke de nietigheid is begaan'.

⁴⁰ Met name bij de latere vice-president van het Hooggerechtshof, M.C. Piepers, de president van het omgaand gerecht, J. Lion (zoon van H.J. Lion, de 'vader der Indische journalistiek'), de ex-landraadvoorzitter, J. Sibenius Trip, en de rechterlijk ambtenaar/wetenschapper Van Davelaar.

de *jaksa* over te laten revisie aan te vragen. In 1869 was weliswaar, te beginnen in een aantal plaatsen op Java, ter vervanging van de bestuursambtenaar (de resident) de rechtskundig geschoolde landraad-voorzitter ingevoerd, maar behalve dat deze invoering nog niet algemeen was, liet ook de rechtspraak van deze dikwijls onervaren jurist/landraadvoorzitter nog veel te wensen over.

De feilen die aan de landraadrechtspraak kleefden, werden ook publiek gemaakt. In het *Weekblad van het Recht* en het tijdschrift *Het Recht in Nederlandsch-Indië* komt men daarvan sterke staaltjes tegen (zie ook Gaijman 1874:120-38). Mr. MacLaine Pont, redacteur van het *Weekblad*, publiceert ze, naar zijn zeggen, 'niet om de lezers van dit blad te onthalen op curieuse vonnissen en op betoogen, waarom die vonnissen curieus zijn, maar omdat het publiceren en critiseren van gerechtelijke abortussen als de onderwerpelijke, hoog noodzakelijk is, wil men de indische regering en die in het moederland eindelijk doen zwichten voor de stem van het publiek geweten, volgens welke een beschaafde staat als Nederland in de 19e eeuw niet verantwoord is door zijne onderdanen bloot te stellen aan harlekijnskluchten als de onderwerpelijke, onder het mom van regtspraak; met andere woorden: door de afscheiding van rechterlijke en administratieve macht nog langer onvoltooid te laten en de onverplichte revisie te laten voortbestaan' (Lion 1886:456).

Om deze gebreken, en ook omdat de achterstand bij de revisiezaken bij het Hof na invoering van de facultatieve revisie niet noemenswaardig verminderde, gaan er eind zeventiger jaren bij rechtswetenschappers en rechterlijke ambtenaren stemmen op, de verplichte revisie weer in te voeren. Ook het Hooggerechtshof zelf spreekt zich daarvoor uit.

Al lezende vat men onwillekeurig sympathie op voor de voorstanders van de verplichte revisie. De argumenten van de raadsheren, de Procureur-Generaal, 'ethische' schrijvers als Lion⁴¹ en opnieuw Piepers – die, hoewel sterk gekant tegen de dweepzucht der 'Javanenliefde', een oprechte liefde voor de wet en de eerbiediging daarvan (dus ook ten gunste van de inheemsen) niet kan worden ontzegd – doen hoe dan ook eerlijker aan dan die van de administratie, die het voor het Bestuur vaak lastige, tijdrovende en daarom geld verslindende revisiemiddel liefst zoveel mogelijk wenste te beperken. Dat de rechtspraak over de inheemsen daarmee gevaar liep een stuk willekeuriger te worden bekommerde deze ambtenaren pas in latere instantie.

Daarnaast kan echter niet worden ontkend dat het stelsel van de verplichte revisie voor de veroordeelde ook ernstige nadelen had. Gedurende de tijd dat het Hooggerechtshof zich over de zaak in revisie boog,

⁴¹ In feite is het voor de ethici nog te vroeg. De zgn. 'ethische richting' laat men meestal beginnen in de vroeg twintigste eeuw. Een aantal van deze schrijvers en hoge rechterlijke ambtenaren lijkt hun tijd echter enigszins vooruit.

moest de laatste immers in hechtenis blijven. Deze periode duurde soms wel een jaar!

Hoe dan ook, de voorstanders van de verplichte revisie verliezen de strijd en de regering handhaaft de facultatieve vorm. Wel wordt het Hof bij S. 1882 no. 66 met een vierde kamer uitgebreid. De derde kamer doet voortaan de revisie van de landraadvonnissen, de vierde zorgt voor de examinatie van de niet aan revisie onderworpen zaken en zaken waarin is berust.

Wanneer men de revisievonnissen van het Hooggerechtshof in de periode 1848-1900 bekijkt, valt de zorgvuldige wijze op waarmee het rechtscollege zijn werk doet. De wet geeft nauwkeurig aan hoe de revisie dient plaats te vinden. Er zijn vaste termijnen voor het aantekenen van de revisie en het opzenden van de stukken (art. 283 RSv.), er kan een memorie worden ingediend ter bestrijding of handhaving van het aan revisie onderworpen vonnis (art. 284 RSv.), en de president van het Hooggerechtshof stelt de stukken in handen van de Procureur-Generaal, met de uitnodiging daarop schriftelijk van conclusie te dienen, wat de Procureur-Generaal binnen tien dagen moet doen (art. 285 en 286 RSv.); ook wordt door de president een (raadsheer-)rapporteur benoemd (art. 287 RSv.). 'Indien het hoog-geregtshof na raadpleging bevindt, dat het vonnis wel en terecht is gewezen, wordt hetzelfde bekrachtigd. Wanneer eenig verzuim van formaliteiten heeft plaats gehad, hetwelk vatbaar is voor herstel, wordt hetzelfde vooraf bevolen' (art. 288 RSv.). 'Indien bevonden wordt dat de veroordeeling is uitgesproken zonder dat de schuld van den beklaagden genoegzaam regtens was bewezen, wordt het vonnis vernietigd en de beklaagde vrijgesproken' (art. 291 RSv.). 'Indien het hof bevindt, dat de veroordeeling is uitgesproken terzake van een feit, hetwelk noch misdrijf noch overtreding oplevert, wordt het vonnis vernietigd en de beklaagde van alle rechtsvervolgung ontslagen' (art. 292 RSv.), enzovoort.⁴² Na 1885 ziet men daarnaast in revisie vele niet-ontvankelijkverklaringen van de *jaksa* (officier van justitie) als gevolg van het niet met elkaar overeenstemmen van de acte van beschuldiging (van de *jaksa*) en de acte van verwijzing (van de juridische landraadvoorzitter, vgl. onze tenlastelegging).⁴³

In 1900 wordt de Tweede Kamer in Nederland een wetsvoorstel aangeboden tot ontbinding (wijziging) van het Hooggerechtshof van

⁴² Deze artikelen worden na 1900 nog herhaaldelijk gewijzigd. Onder invloed vooral van de nota Boekhoudt (1914) worden daarbij de mogelijkheden van verbetering en herstel en zelf afdoen van de zaak door de revisierechter (inmiddels dan de Raad van Justitie), eerder dan vernietiging, aanzienlijk uitgebreid, waardoor het cassatiekarakter van de revisie op de achtergrond raakt.

⁴³ De acte van verwijzing was in 1885 de grondslag geworden van het geding.

Nederlands-Indië, kort daarop aangevuld met een wetsontwerp ter vervanging van een aantal artikelen van het Regeringsreglement. De wetsontwerpen beogen de Indische rechterlijke organisatie zodanig te veranderen dat de revisie voortaan niet meer zal worden afgedaan door het Hof maar door de Raden van Justitie. Het idee van de regering is, dat het Hof daardoor voortaan beter zal kunnen toekomen aan de civiele appellen (voor Europeanen). Ook nu stuit de regering op weerstand bij vooral de rechterlijke ambtenaren.

In zijn boekje *De rechtszekerheid van den Inlander in Nederlandsch-Indië, op het gebied van het strafrecht* (1900) gaat Piepers, inmiddels oud vice-president van het Hof, fel tekeer tegen het Gouvernement (met name tegen Engelbrecht, de Directeur van Justitie, die het voorstel voorbereidde), dat deze belangrijke toezichthoudende taak van het Hooggerechtshof wil afnemen. Hij probeert aan te tonen dat revisie ook om historische redenen in eerste instantie de opdracht is van het Hof, en juist niet de civiele appellen waarmee het zich volgens sommigen in de toekomst vooral zal moeten bezighouden. Daarnaast spreekt hij er zijn bezorgdheid over uit, dat de revisie, wanneer zij aan de Raden van Justitie wordt opgedragen, opnieuw grote afhankelijkheid van het Bestuur zal doen ontstaan, omdat alleen de leden van het Hooggerechtshof (sinds 1854) onafzetbaar zijn.

Het mag allemaal niet baten. In 1901 raakt het Hof de revisie, en daarmee zijn invloed op de inheemse rechtspraak, kwijt.

5.3. *Revisie als cassatie of revisie als hoger beroep?*

Over het karakter van het instituut revisie heeft in de negentiende eeuw lang een controverse bestaan. Sommigen (met name Brunsveld van Hulten (1855), Immink, maar ook Piepers) waren van mening dat het middel een vorm van cassatie was, zij het van meer feitelijke en dus uitgebreide aard. Volgens een andere, grotere groep (bij deze laatste sluit zich tenslotte ook het Hooggerechtshof aan) heeft de revisie meer het karakter van hoger beroep, zij het – gezien de Indische afstanden – een hoger beroep op de stukken.⁴⁴

In zijn proefschrift ziet Van Davelaar (1884) vooral de overeenkomst tussen revisie en cassatie. Beide dienen immers om een goede rechtsbedeling te verzekeren: 'Maar het zijn hier niet de drie⁴⁵ bekende cassatie-

⁴⁴ Immink (1882:379) vermeldt, dat men in 1819 voor strafzaken geen hoger beroep had gewild omdat dit onrechtvaardig zou zijn tegenover de inlandse bevolking, die – in tegenstelling tot de Europeanen – daarvan slechts zeer zelden gebruik zou hebben kunnen maken.

Bij de invoering van de facultatieve revisie in 1872 speelde dit argument kennelijk geen rol meer.

⁴⁵ In die tijd kende men als cassatiegronden naast vormverzuim en schending van de wet, ook de (nu nog in de moderne Indonesische strafvordering voorkomende) zgn. overschrijding van rechtsmacht.

gevallen, en evenmin is revisie een middel, slechts dienende om het hooggerechtshof controle te geven over de rechtspraak der lagere rechtbanken'. Van Davelaar noemt revisie in karakter gelijk aan cassatie, 'maar in zoverre meer van de zuivere cassatie verwijderd, dat hier nog minder enkel vernietiging [casseren = vernietigen], nog meer uitspraak van den hoogereren rechter plaats heeft'.⁴⁶ Dit komt volgens de auteur omdat in Indië de lagere rechter 'als niet geheel bekwaam, als eenigszins onmondig' beschouwd werd 'en daardoor moet hier de opperste rechter verder kunnen gaan dan hij bij cassatie doet'. In art. 294 RSv. (dat overeenkomt met art. 380b Sv. oud) neemt de rechter in revisie, aldus Van Davelaar, 'de geheele zaak over, het is den lageren rechter niet toevertrouwd' (conform Lion 1886:459). Daarom is de Indische revisie volgens de schrijver toch vooral een instituut sui generis, aangepast aan de Indische toestanden, waar rechterlijke macht en administratie heel lang niet los van elkaar stonden en (verplichte) revisie daarom niet kon worden gemist.

In de loop van de negentiende eeuw worden de aanhangers van het cassatiekarakter door de praktijk geleidelijk in het ongelijk gesteld. De revisie gaat inderdaad steeds meer lijken op hoger beroep. Zeker is dit zo na 1901, wanneer naar analogie van art. 294 RSv. ook in revisiezaken van inheemsen het zogenaamde 'oraal debat' wordt mogelijk gemaakt (art. 301k I.R.), dat wil zeggen dat de revisierechter de mogelijkheid krijgt, zelf verdachten en getuigen te horen en de zaak dus feitelijk over te doen.

5.4. De wettelijke regeling van de revisie

De revisie is geregeld in art. 13 Ov., art. 97 en 169 R.O., art. 282 t/m 302 RSv. (door art. 301 RSv. grotendeels op de vonnissen van de inlandse rechtbanken op Java en Madura toepasselijk gemaakt), en in art. 316 t/m 319 I.R. De revisie-artikelen worden in de loop der jaren herhaaldelijk gewijzigd. Na de invoering van de facultatieve revisie in 1872, wordt art. 282 RSv. bijvoorbeeld uitgebreid met een tweede lid over hoger beroep en een derde over examinatie (namelijk bij S. 1879 no. 281). Ook de art. 316 en 317 I.R. worden dan aan de nieuwe regeling aangepast. Aan het laatste artikel worden bovendien de art. 317a t/m d over de procedure bij de facultatieve revisie toegevoegd. In 1901 (S. 1901, 124) komt voor de art. 301 en 302 RSv. een nieuw stelsel van 22 artikelen in de plaats, namelijk 301a t/m 301k RSv. Vooral 301k is belangrijk, met zijn mogelijkheid van 'oraal debat', een opnieuw terechtstaan, nu voor de revisierechter zelf, 'wanneer veroordeelde ter terechtzitting van den eersten rechter in zijne verdediging is verkort of de aldaar gehouden instructie onvolledig is geweest' (cf. 294 RSv., dat eerder niet op de

⁴⁶ In het moderne Indonesische strafprocesrecht van de KUHAP ziet men, waar het de regeling van de cassatie aangaat, eveneens een opvallend actieve rol van de rechter in vergelijking met die in het Nederlandse strafproces.

landraadrechtspraak van toepassing was). In 1919 (S. 1919 no. 10 juncto 1920, 498) vervallen de art. 316 t/m 319 I.R. en worden de bepalingen over Europese en Inlandse revisie verenigd in het Reglement op de Strafvordering (art. 293-302d).⁴⁷ De revisierechter krijgt nu grotere mogelijkheden dan ooit om zelf door de lagere rechter begane fouten en onnauwkeurigheden te herstellen en – in plaats van het eerdere vonnis te vernietigen – zelf de zaak opnieuw af te doen. Revisie gaat daarmee steeds sterker op hoger beroep lijken.⁴⁸ Bij de onafhankelijkheid in 1945, wanneer alleen nog het vroeger voor inheemsen geldende HIR van toepassing blijft en het RSv. dus buiten werking wordt gesteld, komen daarmee alle revisiebepalingen te vervallen.

5.5. Conclusie

Samenvattend kan men zeggen dat, waar revisie bij gebrek aan een rechtsmiddel van cassatie aanvankelijk vooral de mogelijkheid wilde scheppen tot de *vernietiging* van uitspraken der lagere rechters die de toets van de kritiek niet konden doorstaan, dit rechtsmiddel in de loop van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw (ook door de grotere mogelijkheden van herstel) steeds meer het karakter van hoger beroep heeft aangenomen. Dit hield in, dat de revisierechter ook meer bevoegdheden kreeg de zaak zelf af te doen. Deze ontwikkeling vond haar bekroning in de invoering van de mogelijkheid van 'oraal debat', ook voor de inheemsen, in 1901 en 1919.

Wat betreft zijn belangrijkste doel, te weten het toezicht op de lagere rechtspraak, is de vraag of revisie nu meer cassatie was of juist hoger beroep van ondergeschikt belang. Wel is het zo dat de rechter in hoger beroep, behalve dat hij ook over de feiten mag oordelen, een actievare rol speelt en zelf vonnis wijst. Hieronder zal blijken, dat deze actieve rol van de revisierechter van destijds overeenkomst vertoont met die van de herziening- of PK-rechter (maar ook de rechter in cassatie!) van het mo-

⁴⁷ Zie S. 1919 no. 10 jo. 20, 498 en S. 1932, 460 jo. 580 (het opschrift van de vijftiende titel van het Reglement Strafvordering wordt dan gewijzigd in: 'Van de revisie door het Hoog-Gerechtshof en de Raden van Justitie op Java van in misdrijfzaken gewezen vonnissen').

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld art. 295 RSv.: '(1) Wanneer de revisierechter bevindt, dat door den eersten rechter bij het onderzoek ter terechtzitting eenig verzuim of eenige mislag begaan is, waarvan het herstel mogelijk is, zonder vernietiging van het geheele onderzoek, of dat om andere redenen aanvulling daarvan gewenscht is, gelast hij, met opschorting der eindbeslissing en onder opgave der te behandelen punten, heropening van het onderzoek ter terechtzitting.

(2) In dit geval kan dit onderzoek, onder aanduiding zoo noodig van de wijze, waarop het dient te worden gehouden, worden opgedragen aan den eersten rechter, dan wel aan een andere rechtbank of aan een der leden van het college, dat in revisie rechtsprekt; ook kan dit college het onderzoek zelf ter terechtzitting instellen.

(3) De beklagde wordt door of vanwege het Openbaar Ministerie met den inhoud der voorloopige beslissing van den revisierechter in kennis gesteld.' (Zie ook Idema 1938:252-7.)

derne Indonesische strafprocesrecht. Precies zoals in de koloniale tijd, lijkt die actieve rol van het opperste rechtscollege in het moderne Indonesië ingegeven door de noodzaak van toezicht op de lagere rechtscollages, waarvan de kwaliteit en onafhankelijkheid in de praktijk te wensen over laten.

Daarnaast bleef het instituut van revisie altijd 'eigenaardig' in deze zin, dat het alleen in Indië bestond en zich daar ontpopte als het rechtsmiddel bij uitstek om de bestuursafhankelijke en dikwijls onbevredigende lagere rechtspraak over de inheemsen⁴⁹ aan algemeen toezicht te onderwerpen en op die manier de ergste onrechtvaardigheden weg te nemen. In dit laatste opzicht vertoont het eveneens overeenkomst met het even 'eigenaardige' (want typisch Indonesische) middel van de huidige *peninjauan kembali*.

6. *Peninjauan kembali*, de 'revisie' van de MA

6.1. *Inleiding*

De *peninjauan kembali* van de moderne tijd – ter bestrijding van misverstanden zij het nog eens gezegd – is niet de voortzetting van de Nederlands-Indische revisie. Terwijl revisie een gewoon rechtsmiddel was, vergelijkbaar met hoger beroep (of zo men wil cassatie), dat aanvankelijk verplicht en later op verzoek tegen de uitspraken van lagere rechters kon worden ingesteld, kan het bij de Perma no. 1 van 1969 ingevoerde rechtsmiddel van *peninjauan kembali* slechts worden aangewend tegen uitspraken die reeds in kracht van gewijsde zijn.

Het middel is dan ook de pendant van de herziening of revisie in het Nederlandse strafprocesrecht (Sv. art. 457). In de Nederlandse Strafvordering (oud) hoorde bij dit middel de zogenaamde *restitutio in integrum* (herstel van eer, vgl. art. 413 Sv. oud en art. 360 RSV.), dat het Nederlands-Indische strafprocesrecht aanvankelijk kende onder de benaming 'op-schorting en vernietiging van arresten en vonnissen uit hoofde van bepaalde omstandigheden', te weten titel XVIII, art. 356 tot en met 360 van het RSV. (Sv. oud; titel XIX, art. 409-413, na de Herzieningswet van 1885 titel XVIII, art. 375-379) (zie De Pinto 1886). Na 1901 werd het ook daarin, in navolging van de Nederlandse strafvordering sinds 1899, voortaan 'revisie' genoemd.⁵⁰ Omdat na de Indonesische onafhankelijk-

⁴⁹ Ik bedoel hier uitsluitend de door het Gouvernement over de Inheemsen uitgeoefende rechtspraak, die onder leiding stond van Europeanen. Hiernaast bestond in Nederlands-Indië immers de zuivere inheemse rechtspraak, waartoe bijvoorbeeld de adatrechtspraak behoorde. In dit artikel laat ik deze laatste buiten beschouwing.

⁵⁰ In het Nederlandse wetboek van strafvordering van 1838 werden de herzieningsartikelen (375-379 Sv.) veranderd in 1899, na aanvaarding van het initiatiefontwerp van de Tweede Kamer tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering dat de geldende revisieregeling moest wijzigen. Aanleiding was de zaak der 'Hogerhuizen'; zie Strijards 1989:105.

Pas na 1899 vindt men bijvoorbeeld het zg. novum als herzieningsgrond. De

heid, zoals gezegd, alleen het reglement op de strafvordering voor de inheemsens (de vernieuwde vorm van het Inlands Reglement ofwel het HIR) op de Indonesiërs van toepassing werd verklaard, welk reglement geen bepalingen over de herziening kende, bestond ook dit bijzondere rechtsmiddel in het Indonesische strafproces aanvankelijk niet.

Omdat de Indonesische rechtspleging toch grote behoefte aan dit corrigerend rechtsmiddel bleek te hebben⁵¹, voerde de MA met zijn Perma no. 1/1969, die zowel voor burgerlijke als voor strafzaken gold, opnieuw de herziening (PK) in. Aan deze Perma, die het vacuüm opvulde dat de wet op de Rechterlijke Macht van 1964 had achtergelaten, legde de Mahkamah Agung art. 31 van de Wet op de Mahkamah Agung van 1965 ten grondslag, dat de mogelijkheid van herziening bood. Als gronden voor de *peninjauan kembali* werden in de Perma van 1969 het novum genoemd, als tegenstrijdig te beschouwen rechterlijke uitspraken ('conflict van rechtspraak', zoals het ook nu nog in het Indonesische recht heet) en de *kekhalafan hakim* of *kekeliruan yang menyolok* (de rechterlijke vergissing of opvallende fout), welke laatste herzieningsgrond in de Nederlandse strafvordering niet voorkomt.

Zoals eerder ter sprake kwam, is Perma no. 1 1969 in 1971 ingetrokken, maar in Perma no. 1 1980 opnieuw ingevoerd. Deze laatste Perma baseert zich, behalve op art. 21 van Wet no. 14/1970, waarin de mogelijkheid van herziening opnieuw uitdrukkelijk wordt geboden, op art. 131 van de eerste wet op de Mahkamah Agung van 1950, welk artikel inhield dat, wanneer in de rechtspraak iets (nog) niet wettelijk geregeld was, de MA zelf kon bepalen hoe dat alsnog gebeuren moest.⁵² Perma no. 1/1980 mist overigens de derde grond, de rechterlijke vergissing⁵³, en lijkt meer nog dan zijn voorganger ontleend aan art. 356 Rsv., waarin de rechterlijke dwaling immers ook niet voorkomt. Daarnaast wordt in de Perma van 1980 bepaald dat, behalve de veroordeelde en zijn erfgenamen, ook het OM om

Perma's van de MA en ook art. 263 e.v. van de KUHAP bouwen dus in feite voort op de nieuwe reeks herzieningsartikelen in het Reglement Strafvordering.

⁵¹ In de moderne Indonesische rechtsliteratuur vond ik regelmatig de grote behoefte aan herziening uitgedrukt, zelfs zo frequent dat ik mij daarover begon te verwonderen. In het Nederlandse rechtssysteem speelt herziening of revisie immers slechts een ondergeschikte rol. De klaarblijkelijke noodzaak voor het Indonesische systeem lijkt mij terug te voeren op de grote behoefte aan een uitiem corrigerend redmiddel, aan de geruststelling die uitgaat van een laatste instantie die, wanneer alles is misgegaan, altijd nog een einde kan maken aan de onzekerheid en onrechtvaardigheid – de functie, met andere woorden, die revisie vervulde in de koloniale tijd.

⁵² Deze wet op de MA was intussen wel vervangen door de wet van 1965, maar intussen had de MA zelf bepaald dat de wet van 1950 toch bleef gelden waar het het procesrecht betrof (zie bijvoorbeeld SEMA no. 3/1965 aangaande de toepasselijkverklaring van het procesrecht betreffende cassatie van Wet No. 1/1950).

⁵³ Deze is waarschijnlijk aan de civiele herziening ontleend, het zg. *request civil*, dat eveneens is geregeld in de Perma van 1969. Daarin wordt de rechterlijke vergissing als eerste grond genoemd (art. 1 sub a).

herziening kan vragen. Ook deze laatste bepaling is afkomstig uit het Reglement Strafvordering.

Aanleiding voor de uitvaardiging van Perma no. 1/1980 was een zaak die dat jaar in Indonesië voor eenzelfde grote opschudding zorgde als de zaak der 'Hogerhuizen' eind negentiende eeuw in Nederland, namelijk de zaak *Sengkon en Karta*. In 1977 waren Sengkon bin Jakin en Karta Al Karung Al Encep bin Salam, die zich al sinds 1974 op beschuldiging van beroving en doodslag van de echtelieden Sulaeman en Siti Haya in hechtenis bevonden, door de rechtbank van Bekasi tot respectievelijk tien en zeven jaar gevangenisstraf veroordeeld. Sengkon en Karta bleven echter ontkennen. Wat Sengkon betreft (Karta ging niet in hoger beroep) werd het vonnis van de rechtbank bekrachtigd door het hof van Bandung. Beroep tot cassatie werd niet aangetekend. In 1980 echter veroordeelde dezelfde rechtbank van Bekasi drie andere verdachten wegens hetzelfde feit tot respectievelijk tien, acht en zes jaar gevangenisstraf. De verdachten bekenden wél. Men had hier duidelijk twee tegenstrijdige uitspraken, maar een rechtsmiddel ontbrak om het eerste vonnis ongedaan te maken. Doordat de MA vervolgens in december 1980 met grote spoed zijn Perma uitvaardigde, kon aan de impasse een einde worden gemaakt. Sengkon en Karta werden op grond van de herzieningsuitspraak van de MA van 31 januari 1981, waarbij het vonnis van de rechtbank van Bekasi vernietigd werd, alsnog vrijgesproken en op vrije voeten gesteld.⁵⁴ De MA baseerde zich daarbij op zijn Perma van 1980.

6.2. *De procedure van de peninjauan kembali*

Voor het strafrecht werd de PK tenslotte wettelijk geregeld in het nieuwe wetboek van strafprocesrecht (KUHP) van 1981, voor het burgerlijke recht in de Wet op de MA van 1985. In de KUHP wordt de herziening behandeld in de artikelen 263-269 van titel XVIII, de buitengewone rechtsmiddelen, waartoe behalve de herziening ook cassatie in het belang der wet behoort.

Ook de KUHP kent drie gronden voor de PK (art. 263 lid 2), met de rechterlijke vergissing op de derde plaats. Art. 263 lid 1 KUHP bepaalt echter, dat alleen de veroordeelde en zijn erfgenamen om PK kunnen vragen, dus niet – zoals in Perma no. 1/1980 – de Jaksa Agung (Procureur-Generaal). Hetzelfde lid verklaart, dat herziening van vrijspraken en ontslagen van rechtsvervolgning niet mogelijk is.⁵⁵

De procedure van de herziening speelt zich af in twee fasen.⁵⁶ Het

⁵⁴ Als gronden werden door de MA (zelf) zowel het novum als het conflict van rechtspraak aangevoerd.

⁵⁵ Naar analogie van de vrijspraken in cassatie (zie hierna onder 6.3.) moet deze bepaling echter niet te strikt worden uitgelegd. PK van vrijspraken en ontslagen van rechtsvervolgning is in de praktijk dus wél mogelijk! (Vergelijk Hadari Djenawi Tahir 1982:28.)

⁵⁶ Ook in het Nederlandse recht is dit zo. De uitwerking is echter in beide rechts-

verzoek wordt ingediend bij de rechtbank die het eerdere vonnis heeft gewezen. De voorzitter van deze rechtbank benoemt een alleensprekend rechter, die het verzoek beoordeelt door het te toetsen aan art. 263, lid 2, KUHAP. Van dit zg. *pra pemeriksaan* (voor-onderzoek), dat de gewone procedure volgt, dat wil zeggen, dat veroordeelde, getuigen, officier van justitie etc. aanwezig zijn en er een nieuw proces wordt gehouden, wordt een *berita acara pemeriksaan* (proces-verbaal van het onderzoek) en daarvan weer een *berita acara pendapat* (proces-verbaal van de opvatting) van deze rechter vervaardigd. De *berita acara pendapat* wordt vervolgens naar de MA gestuurd.

De MA buigt zich over het verzoek (bij gebreke van een wettelijke regeling wordt hiervoor de cassatieprocedure gevolgd) en kan het accepteren, niet ontvankelijk verklaren of afwijzen, opnieuw op grond van de redenen in art. 263 lid 2 genoemd. Anders dan volgens Perma no. 1/1969, waarbij de MA bij ontvankelijkverklaring terugverwees naar de eerdere rechter, handelt de MA volgens de KUHAP het PK-verzoek zelf af (art. 266, (2) sub b). Hierbij is de MA dus net zo actief en machtig als bij de cassatieprocedure, waarbij eveneens zelden naar een lagere rechter wordt verwezen.⁵⁷ Wanneer de MA de zaak zelf afdoet handelt hij bovendien, precies als bij cassatie, als *judex facti* (Djoko Prakoso 1987:116). Het zal duidelijk zijn, dat een en ander lange tijd in beslag kan nemen. Onbevredigend is verder het in feite dubbele onderzoek naar de gronden van art. 263 lid 2, eerst door de rechter van de rechtbank en later nog eens door de Mahkamah Agung. Ook de schadevergoedingsregeling is niet consistent (zie Hadari Djenawi Tahir 1982:52).

Volgens art. 266 lid 2, vervolgens, mag bij het PK-vonnis nooit een straf worden opgelegd welke die van het eerdere vonnis te boven gaat. De herziening kan, evenals in Nederland, nooit in het nadeel van de veroordeelde werken. In art. 268 KUHAP wordt bepaald, dat een verzoek om PK de tenuitvoerlegging van het eerdere vonnis niet opschort of stuit en dat er slechts eenmaal een verzoek om PK kan worden ingediend.

stelsels omgekeerd: terwijl in Indonesië de zaak wordt aangebracht bij de rechtbank die het eerste vonnis wees en er uiteindelijk door de Mahkamah Agung zelf over wordt beslist, wordt in Nederland de zaak juist bij de Hoge Raad ingediend, die vervolgens verwijst naar een lagere rechter, welke laatste vonnis wijst.

⁵⁷ Volgens art. 255 KUHAP doet de MA de zaak zelf af in geval van vernietiging of schending of verkeerde toepassing van het recht door de lagere rechter (art. 255 eerste lid). In geval van vernietiging wegens vormverzuim kan de MA de zaak terugwijzen of verwijzen (art. 255 tweede lid). Wanneer de MA casseert omdat de lagere rechter niet bevoegd was, wijst de MA het bevoegde gerecht of de bevoegde rechter aan.

Anders echter luidt de wet op de MA van 1985, volgens welke (art. 51) de MA de zaak altijd zelf afdoet in geval van verkeerde toepassing of schending van het recht en verzuim van vormen. Alleen bij onbevoegdheid of overschrijding van rechtsmacht zou volgens dit artikel verwijzing plaatshebben. Uit de jurisprudentie heb ik de indruk dat in de praktijk art. 51 van de wet op de MA wordt toegepast en niet art. 255 KUHAP.

6.3. Conclusie

De actieve rol van de PK- en cassatierechter wordt, zoals gezegd, ingegeven door de hoge verwachtingen die men van de MA bij het toezicht op de rechtsbedeling heeft. De activiteiten van de MA sluiten in dit opzicht perfect aan bij de actieve rol die het Hooggerechtshof tot 1901 bij met name de revisie speelde.

In toon en formulering lijken de arresten van de MA bovendien sterk op die van zijn illustere voorganger. Mijn conclusie is dan ook, dat de rechtsmiddelen *peninjauan kembali* en cassatie – precies zoals in de koloniale tijd – allereerst in de praktijk zelf ontwikkelde methoden zijn om de rechtstoepassing rechtvaardiger, onafhankelijker en meer consistent te maken.

Bij de cassatie doet het hoogste Indonesische rechtscollege dat – meer dan in het Nederlands strafproces – door actief in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij het soms niet schroomt tegen de letter van de wet in te gaan.⁵⁸ In dit opzicht blijkt de cassatierechtspraak van de MA dezelfde functie te vervullen als de door de MA uitgeoefende en eerder besproken *judicial review* of het materiële toetsingsrecht, zoals zich dat momenteel in de Indonesische maatschappij ontwikkelt. Ook de creatie of afschaffing van regelgeving via de Perma's (en soms ook SEMA's) van de MA, die lacunes in de wetgeving invullen of ongewenst geachte wettelijke bepalingen buiten werking stellen, zijn een voorbeeld van deze functie.

In diezelfde richting tenslotte werkt de toepassing van de *peninjauan kembali* of revisie nieuwe stijl, die zich – hoewel in oorsprong van bijzondere aard – in Indonesië momenteel lijkt te ontwikkelen als 'gewone' vierde instantie-rechtspraak, toe te passen wanneer hoger beroep en cassatie hebben gefaald.⁵⁹ Ontevreden (terecht of ten onrechte) met de uitspraken van hof en MA in cassatie, wenden de rechtzoekenden zich, ook als uitspraken in kracht van gewijsde zijn gedaan, meer en meer tot de MA voor een nieuwe procedure in herziening, daarmee de mogelijkheid openende alsnog in het gelijk te worden gesteld. Doordat de PK de gelegenheid geeft de zaak ook feitelijk opnieuw te behandelen (door de MA zelf), is het daarbij – in ieder geval in theorie – een welkome aan-

⁵⁸ Zie uit vele voorbeelden het arrest MA 14 maart 1979, No. 131 K/Kr/1977, waarbij de MA een te laat ingesteld verzoek om cassatie toch ontvankelijk verklaart, omdat de verdachte aan de overschrijding van de termijn geen schuld had.

Een ander voorbeeld is de mogelijkheid van cassatie van vrijspraken, hoewel dat volgens de wet niet is toegestaan. Zie arrest MA No. 275 K/Pid/1983. Hoger beroep van vrijspraken blijft echter uitgesloten. (Zie ook Harun M. Husein 1992.)

⁵⁹ De overheid wil er dan ook het liefst vanaf. Tijdens bezoeken van hoge Indonesische ambtenaren aan Nederland, in de loop van 1994, stond de *peninjauan kembali* steevast op het programma. De Indonesische functionarissen zijn zeer benieuwd hoe de herziening in Nederland is geregeld en het verbaast hun dat dit rechtsmiddel hier zo zelden wordt toegepast.

vulling op het rechtsmiddel van cassatie, dat officieel alleen op schending van het recht en vormfouten ziet.

In de praktijk blijkt de MA de verzoeken om PK overigens niet frequent in te willigen. Dit weerhoudt de rechtzoekenden er echter niet van, veelvuldig herziening aan te vragen. De toepassing van de PK kan men daarom beschouwen als een van de vele inventieve manieren waarop de justitiabelen in het tegenwoordige Indonesië hun recht proberen te verkrijgen. Het is interessant te zien dat die gerechtigheid, evenals in de koloniale periode, toch eerst en vooral wordt gezocht bij het hoogste rechtscollege. In Nederlands-Indië heeft het Hooggerechtshof in de negentiende eeuw als tegenwicht tegen het Bestuur zeker aan een rechtvaardiger rechtsbedeling meegewerkt. Het is te hopen dat de analogie tussen beide hoogste rechtscollages zich ook in dit opzicht in de nieuwe tijd voortzet.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BB	Binnenlands Bestuur
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat, de Indonesische volksvertegenwoordiging
GHG	(Nederlands-Indisch) Hooggerechtshof
HIR	Herzien Inlandsch (later: Indonesisch) Reglement
IMA	Instruksi Mahkamah Agung, instructie van de MA
I.R./IR	Inlandsch Reglement (voor de Inheemsens)
IS	Indische Staatsregeling
ITR	<i>Indisch Tijdschrift van het Recht</i>
jo.	juncto
KB	Koninklijk Besluit
KUHAP	Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, wetboek van strafprocesrecht
KUHPerdata	Kitab Undang-undang Hukum Perdata, burgerlijk wetboek
MA	Mahkamah Agung, het Indonesische hooggerechtshof
Menaker	Menteri Tenaga Kerja, minister van arbeidszaken
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat, Volkscongres
OM	Openbaar Ministerie
Ov.	(Overgangsbepalingen) bepalingen omtrent de invoering van en den overgang tot de nieuwe wetgeving (van 1848)
Perma/PMA	Peraturan Mahkamah Agung, verordening van de MA
PK	Peninjauan Kembali, herziening
R.O.	Reglement op de Regterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie in Nederlandsch-Indië
RSv.	Reglement op de Strafvordering (in principe voor Europeanen en met hen gelijkgestelden, maar bepaalde artikelen waren ook van toepassing op de Inheemsens)
S.	(Indisch) Staatsblad
SEMA	Surat Edaran Mahkamah Agung, circulaire van de MA
Sv.	(Nederlands) wetboek van strafvordering
UUD	Undang-undang Dasar, Grondwet
VOC	Verenigde Oostindische Compagnie

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Boekhoudt, W., 1914, 'De revisie in Nederlandsch-Indië', *Indisch Tijdschrift van het Recht* 103:1-37.
- Brunsveld van Hulten, P., 1855, 'Verhandeling over de revisie van vonnissen (gewezen in zaken van misdrijf volgens de beginselen der nieuwe wetgeving in Nederlandsch-Indië)', *Het Recht in Nederlandsch-Indië* 7:131-222.
- 'Circulaire Hooggerechtshof', 1862, 'Circulaire Hooggerechtshof van Nederlands-Indië aan de presidenten der Landraden op Java en Madura', *Het Recht in Nederlandsch-Indië* 19:155-62.
- Davelaar, W.A.J. van, 1884, *Het strafproces in zaken van misdrijf op de terechtzitting van de landraden op Java en Madura, vergeleken met de Nederlandsche en Nederlandsch-Indische Strafvordering*, Leiden, Dissertatie.
- Djoko Prakoso, 1987, *Upaya hukum yang diatur di dalam KUHP*, Jakarta: PT. Aksara Persada Indonesia.
- Fasseur, C., 1980, 'De "geest" van het gouvernement', in: C. Fasseur (ed.), *Geld en geweten; Een bundel opstellen over anderhalve eeuw Nederlands bestuur in de Indonesische archipel*, Deel 1, *De negentiende eeuw*, pp.32-50, Den Haag: Nijhoff.
- Gaijmans, J.J.C., 1874, *De Landraden op Java en Madura, rechtsprekende in zaken van misdrijf*, Batavia: Van Dorp.
- Hadari Djenawi Tahir, 1982, *Bab tentang herziening di dalam kitab Undang-undang hukum acara pidana*, Bandung: Alumni.
- Harun M. Husein, 1992, *Kasasi sebagai upaya hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- 'Hoog Gerechtshof', 1890, 'Het standpunt van het Hoog Gerechtshof van Nederlandsch-Indië', *Het Recht in Nederlandsch-Indië* 54:113-24.
- Idema, H.A., 1938, *Leerboek van het Landraad-Strafprocesrecht in zaken van misdrijf*, Leiden: Brill.
- , 1941, 'Indische Juristen; Winckel, Piepers, Der Kinderen; Iets uit den strijd om de legaliteit', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 1941:173-233.
- Immink, A.J., 1882, *De regterlijke organisatie van Nederlandsch-Indië*, 's Gravenhage: Stenberg.
- , 1889, *De Regtspleging voor de Inlandsche Regtbanken in Nederlandsch-Indië*, 2 Delen, Batavia: Van Dorp.
- Lion, J., 1886, *De Nederlandsch-Indische Strafvordering voor Europeanen en met hen gelijkgestelden*, Leiden: Brill.
- 'Nalezing', 1850, 'Nalezing van de arresten van het Hoog-Geregtshof van Nederlandsch-Indië, sedert 1819 in revisie gewezen', *Het Recht in Nederlandsch-Indië* 2:278-304, 429-34.
- Piepers, M.C., 1884, *Macht tegen recht; De vervolging der justitie in Nederlandsch-Indië*, Batavia: Van Dorp.
- , 1900, *De rechtszekerheid van den Inlander in Nederlandsch-Indië, op het gebied van het strafrecht*, Amsterdam: Van Looy.
- Pinto, A.A. de, 1886, *Het herziene wetboek van strafvordering*, Twee delen, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Sahetapy, J.E.S., 1993, 'Quo Vadis pengadilan?', *Forum Keadilan* 15:38.
- Strijards, G.A.M., 1989, *Revisie; Inbreuken en executiegeschillen betreffende het strafgevijsde*, Arnhem: Gouda Quint.
- Termorshuizen, Gerard, 1993, 'A murder in Batavia or the ritual of power', in: Peter J.M. Nas (ed.), *Urban symbolism*, pp. 135-52, Leiden: Brill.