



Aan de Koning

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector Straf- en sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon

Mr. S. Arendse

T 06 52 87 75 17

s.s.arendse@minvenj.nl

Registratienummer

530382

Datum 18 juni 2014

Onderwerp Nader rapport inzake het wetsvoorstel tot Vaststelling van een
nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 oktober 2013, nr. 2013002591, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 februari 2014, nr. W03.13.0451/II, bied ik U hierbij aan. Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling of de Afdeling advisering) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de invoering van cassatie in het belang der wet, de explicitering van de toetsingsgronden en de bekorting van de benoemingstermijn. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen en dat de toelichting op bepaalde punten dient te worden aangevuld. Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in.

Ad 1) Noodzaak cassatie in het belang der wet

De Afdeling advisering adviseert de invoering van het middel van cassatie in het belang der wet tegen de uitspraken van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) te heroverwegen. Blijkens de conclusie op dit punt in het advies is de Afdeling van oordeel dat het belang voor de rechtsvorming en rechtseenheid onvoldoende is aangetoond en zou het neveneffect dat raadsheren in de Hoge Raad en advocaten-generaal bij de Hoge Raad geen zitting meer kunnen hebben in de Afdeling rechtspraak van de RSJ, een belangrijk nadeel zijn van de voorgestelde introductie van cassatie in het belang der wet.

Voordat ik inga op de concrete opmerkingen van de Afdeling advisering wil ik op deze plaats graag voor het voetlicht brengen dat cassatie in het belang der wet tegen uitspraken van de RSJ bezien in het licht van de gevallen waarvoor cassatie in het belang der wet bedoeld is - anders dan de Afdeling oordeelt - in het bijzonder voor de hand ligt.

Het gebruik van cassatie in het belang der wet concentreert zich in de eerste plaats op deze gevallen, waarin rechtsvragen niet via het gewone beroep in cassatie aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd¹. Voorbeelden van

¹ Zie onder andere B.F. Keulen, 'Het Nederlandse stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken', in: B.F. Keulen en Ph. Traest, *Het stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken. Preadvies voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2012*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 59 en A.J.A. van Dorst, *Cassatie in strafzaken*, Deventer: Kluwer 2009, p. 144.

cassatie aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd¹. Voorbeelden van dergelijke gevallen zijn de Overleveringswet, waar tegen de beslissing van de rechtbank Amsterdam geen gewone rechtsmiddelen zijn opengesteld, en de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, waarin tegen de uitspraken in hoger beroep van het gerechtshof Leeuwarden geen 'gewoon' beroep in cassatie mogelijk is. Volgens de commissie Hammerstein wordt cassatie in het belang der wet vooral voor dergelijke zaken, waarin geen 'gewoon' cassatieberoep mogelijk is, benut². Cassatie in het belang der wet is in dergelijke gevallen van nog groter belang wanneer het wegens uiteenlopende rechtspraak van de verschillende rechters gewenst is dat er rechtseenheid wordt geschapen³. Cassatie in het belang der wet tegen uitspraken van de RSJ ligt, gelet op bovenstaande, dan ook voor de hand. Tegen de uitspraken van de RSJ staat immers geen hoger beroep of beroep in cassatie open, terwijl de RSJ tegelijkertijd niet de enige rechter is die de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen moet uitleggen en er in deze wetten begrippen en bepalingen zijn opgenomen die overeenkomen met begrippen en bepalingen in andere wetgeving, ook op het terrein van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, zodat ook de rechtseenheid gewaarborgd moet kunnen worden.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
sector straf- en sanctierecht

Datum
18 juni 2014

Rechtsvorming

Ten aanzien van de rechtsvorming merkt de Afdeling advisering, kort samengevat, op dat de noodzaak van het voorgestelde instrument niet gebleken is, in de eerste plaats omdat de wetgever initiatieven zou kunnen nemen om de wetgeving aan te passen, althans zo begrijp ik de opmerking bovenaan pagina 4 van het advies.

Het is inderdaad zo dat de wetgever naar aanleiding van een uitspraak van de RSJ de wet zou kunnen aanpassen. Initiatieven daartoe zijn reeds genomen. Ik wijs op het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere wetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2013/14, 33 844, nr. 2). In dat wetsvoorstel worden diverse bepalingen in de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen naar aanleiding van de uitspraken van de RSJ aangepast. Aldus wordt onder andere het hiaat dat in de rechtsbescherming van gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen is ontstaan als gevolg van de jurisprudentie van de RSJ aangaande de bevoegdheden tijdens het vervoer, gedicht (zie Kamerstukken II 2013/14, 33 844, nr. 3, p. 3).

In deze gevallen ligt het meer voor de hand dat in eerste instantie cassatie in het belang der wet wordt ingesteld, omdat niet de wettekst, maar de mogelijk met die wettekst op gespannen voet staande jurisprudentielijn van de RSJ heeft gezorgd voor een onwenselijke uitkomst. Te meer nu de aanpassing van

¹ Zie onder andere B.F. Keulen, 'Het Nederlandse stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken', in: B.F. Keulen en Ph. Traest, *Het stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken. Preadvies voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2012*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 59 en A.J.A. van Dorst, *Cassatie in strafzaken*, Deventer: Kluwer 2009, p. 144.

² Rapport van de commissie Hammerstein, *Versterking van de cassatierechtspraak*, p. 30.

³ Vgl. G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2011, p. 833.

wetgeving een langdurig traject is, terwijl cassatie in het belang der wet een middel is om snel duidelijkheid te krijgen over bepaalde rechtsvragen en omissies in jurisprudentie te herstellen⁴. Indien na cassatie in het belang der wet mocht blijken dat wetswijziging alsnog wenselijk is, kan op dat moment een wetgevingstraject worden gestart.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector straf- en sanctierecht

Datum
18 juni 2014

Daarnaast geeft de Afdeling advisering aan dat de betekenis van cassatie in het belang der wet naar het oordeel van de Afdeling beperkt zal zijn, omdat de beslissingen van de RSJ in het algemeen sterk verweven zijn met de waardering van de feitelijke omstandigheden van het geval en een toetsing op grond van redelijkheid en billijkheid betreffen.

In reactie daarop merk ik op dat dit niet wegneemt dat er wel degelijk uitspraken zijn waarin rechtsvragen spelen en waarvoor het, in verband met de rechtsvorming en rechtseenheid, van belang kan zijn het rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet ter beschikking te hebben. In de memorie van toelichting heb ik enkele voorbeelden van dergelijke uitspraken opgenomen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling advisering is in de memorie van toelichting verhelderd waarom deze uitspraken mogelijk in aanmerking zouden kunnen komen voor cassatie in het belang der wet.

Overigens wijs ik erop dat ook andere rechters, zoals de bestuurs- en de civiele rechter, uitspraken doen die sterk verweven zijn met de feitelijke omstandigheden van het geval en die een toetsing betreffen aan de redelijkheid en billijkheid. Dit neemt evenwel niet weg dat cassatie in het belang der wet tegen uitspraken van deze rechters mogelijk is en ook wordt ingesteld, daar waar rechtsvragen opkomen.

Tot slot geeft de Afdeling advisering ten aanzien van de richtinggevende taak aan dat de betekenis van cassatie in het belang der wet bij nieuwe wetgeving beperkt zal zijn.

Anders dan de Afdeling advisering meen ik dat cassatie in het belang der wet op dit punt wel degelijk een rol kan vervullen. Ook in de literatuur wordt erkend dat dit middel kan worden aangewend om bij nieuwe wetgeving snel duidelijkheid te verschaffen⁵.

Rechtseenheid

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting bij de gegeven voorbeelden in de memorie van toelichting aangevuld.

De Afdeling merkt op dat tegen de uitspraken van de rechtbanken en gerechtshoven in civiele en strafzaken steeds cassatie in het belang der wet kan worden ingesteld, waardoor de Afdeling van mening is dat de rechtseenheid reeds gewaarborgd kan worden via die 'andere' rechtskolom.

Begrijp ik de Afdeling goed, dan leidt dit echter tot de onwenselijke situatie dat wanneer er twijfel zou ontstaan over de juistheid van een uitspraak van de RSJ,

⁴ Zie onder meer: G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2011, p. 833; B.F. Keulen, 'Het Nederlandse stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken', in: B.F. Keulen en Ph. Traest, *Het stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken. Preadvies voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2012*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 59.

⁵ Zie onder meer G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2011, p. 833 en de literatuur waarnaar aldaar wordt verwezen. Zie ook het Jaarverslag van de Hoge Raad over 2012, p. 26.

eerst een uitspraak van de civiele of strafrechter moet worden afgewacht, voordat cassatie in het belang der wet zou worden ingesteld. In de tussentijd zouden de divergerende jurisprudentielijnen kunnen worden voortgezet en blijft er in de rechtspraak onzekerheid bestaan. Daarnaast zou een onwenselijk gevolg van deze suggestie zijn dat cassatie niet wordt ingesteld tegen de vermeende onjuiste jurisprudentielijn, maar tegen de vermeende correcte jurisprudentielijn. Terwijl bovendien de RSJ zich (formeel) niet gebonden hoeft te achten aan het oordeel van de Hoge Raad, omdat de Hoge Raad ten aanzien van de RSJ geen hoogste rechtscollege is. Ik vind het van belang dat er een formele, wettelijke voorziening is, om de rechtseenheid te waarborgen. Ik kom daarop in de volgende paragraaf nog terug.

Bovendien kunnen bij de verschillende rechters verschillende aspecten van een rechtsvraag aan de orde komen. Hoewel er een overlap kan zijn tussen de rechtsvragen die de 'gewone' rechter en de RSJ moeten beantwoorden, kunnen er ook verschillen zijn. In het kader van de rechtsvormende taak is het van belang dat niet systematisch bepaalde aspecten van een rechtsvraag buiten de beoordeling van de Hoge Raad vallen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling wat 'verschillende aspecten' van een rechtsvraag zijn, merk ik op dat bijvoorbeeld gedacht kan worden aan de vraag of een functionaris een bepaalde bevoegdheid mag uitoefenen ten opzichte van de vraag of hij deze bevoegdheid overeenkomstig de geldende wettelijke kaders heeft uitgeoefend.

Neveneffect

De Afdeling advisering geeft aan dat de rechtseenheid met andere rechtsgebieden informeel wordt gewaarborgd doordat raadsheren in en advocaten-generaal bij de Hoge Raad zitting hebben in de Afdeling rechtspraak van de RSJ. Een gevolg van de voorgestelde wijziging is dat dit niet langer mogelijk is (zie het voorgestelde artikel 6, vierde lid, onder b, van de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming). De constatering van de Afdeling advisering dat dit een grotere bedreiging is voor de rechtseenheid dan dat cassatie in het belang der wet daaraan zou kunnen bijdragen, deel ik niet. Ik onderschrijf van harte het standpunt dat de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in hun adviezen hebben ingenomen dat het van belang is een nadere processuele waarborg voor rechtseenheid te introduceren, hetgeen met cassatie in het belang der wet wordt gerealiseerd.

Gelet op het bovenstaande heb ik geen aanleiding gezien om de invoering van cassatie in het belang der wet tegen de uitspraken van de RSJ te heroverwegen.

Ad 2) Explicitering toetsingsgronden

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies is de memorie van toelichting aangevuld.

De Afdeling advisering wijst nog op het thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het Wetboek van Strafrecht in verband met de herijking van de wijze van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties en de invoering van elektronische detentie (Kamerstukken II 2012/13, 33 745, nr. 2). Met dat wetsvoorstel wordt in de Penitentiaire beginselenwet een bepaling ingevoegd dat bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Voor zover de Afdeling advisering meent dat deze bepaling met dat wetsvoorstel ook wordt

opgenomen in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, merk ik op dat dit niet het geval is. Een dergelijke bepaling wordt met onderhavig wetsvoorstel in die twee wetten ingevoegd. Zie de voorgestelde artikelen 34 en 35.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector straf- en sanctierecht

Datum
18 juni 2014

Ad 3) Bekorting benoemingstermijn en mogelijkheden tot herbenoeming

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies is het voorgestelde artikel 5, derde lid, van de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming aangepast, in die zin dat een tweede herbenoeming voor een periode van maximaal vier jaar mogelijk wordt gemaakt. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de passage in het advies bij dit wetsvoorstel van de RSJ (zie p. 6 van dat advies), waarnaar in het advies van de Afdeling wordt verwezen.

Ad 4) Redactionele bijlage

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling advisering is gevolg gegeven, met uitzondering van de laatste redactionele kanttekening. Het voorgestelde tweede lid van artikel 29 verduidelijkt dat de beroepscommissies moeten zijn samengesteld overeenkomstig de eisen die zijn opgenomen in andere wet- en regelgeving. Voorbeelden zijn artikel 69 van de Penitentiaire beginselenwet dat bepaalt dat de beroepscommissie dient te bestaan uit drie leden en artikel 30, eerste lid, van de Penitentiaire maatregel, dat bepaalt dat een beroepscommissie bij een medische klacht bestaat uit drie leden, waarvan er één jurist is en twee arts zijn.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



F. Teeven