



Advies Raad van State inzake het wetsvoorstel tot Vaststelling van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing

Nader Rapport

17 juni 2014

Nr. 530382

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

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 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 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 jeuginrichtingen moet

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.



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.

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 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.

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.

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.



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, 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.

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.*



Advies Raad van State

No. W03.13.0451/II

's-Gravenhage, 14 februari 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 december 2013, no. 2013002591, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 201.), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat drie elementen. In de eerste plaats wordt de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) gesplitst in een Afdeling advisering en een Afdeling rechtspraak. Het aantal leden van de RSJ wordt beperkt van 61 tot 15. Daarnaast kunnen buitengewone leden worden benoemd. Leden kunnen in beide Afdelingen worden benoemd, buitengewone leden enkel in één van beide afdelingen. Met deze maatregelen is beoogd de onafhankelijke uitvoering van elk van de taken van de RSJ naar buiten toe beter zichtbaar te maken. In de tweede plaats wordt tegen de uitspraken van de RSJ cassatie in het belang der wet bij de Hoge Raad geïntroduceerd. Hiermee worden volgens de toelichting de rechtsvorming en de rechtseenheid gediend. Ten slotte wordt in de penitentiaire beginselenwetten (de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen) vastgelegd dat de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden door de RSJ expliciet bij de beoordeling dienen te worden betrokken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over de invoering van cassatie in het belang der wet, de explicitering van de toetsingsgronden en de bekorting van de benoemingstermijn. Wat de cassatie in het belang der wet betreft concludeert de Afdeling dat de noodzaak van de introductie van de openstelling van dit rechtsmiddel tegen uitspraken van de RSJ onvoldoende is aangetoond. Het merendeel van de beslissingen van de RSJ is verweven met de waardering van de feitelijke omstandigheden van het geval en betreft een toetsing op grond van redelijkheid en billijkheid. Daarom zal het instrument slechts zeer beperkte betekenis hebben. De enkele in de toelichting gegeven voorbeelden nopen niet tot de invoering daarvan.

Wat de explicitering van de toetsingsgronden betreft meent de Afdeling dat in de toelichting onvoldoende duidelijk is gemaakt wat de betekenis en noodzaak ervan is. De Afdeling adviseert, indien de noodzaak niet dragend kan worden gemotiveerd, de explicitering te schrappen.

Wat betreft de bekorting van de benoemingstermijn van de leden van de RSJ en het schrappen van de mogelijkheid tot herbenoeming als buitengewoon lid adviseert de Afdeling de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van het huidige stelsel nader te motiveren.

Op grond van het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Noodzaak cassatie in het belang der wet

Voorgesteld wordt dat de procureur-generaal (P-G) bij de Hoge Raad cassatie in het belang der wet kan instellen tegen de uitspraken van de RSJ. 'Op deze manier worden de rechtsvorming en de rechtseenheid gediend. Ook binnen het penitentiaire recht kan cassatie in het belang der wet een belangrijke aanvulling vormen, met name daar waar vragen over de uitleg van wetsbepalingen spelen, alsmede om spanningen te voorkomen met uitspraken van andere rechters', aldus de toelichting.¹

De Afdeling stelt het volgende voorop. Cassatie in het belang der wet is een buitengewoon rechtsmiddel dat door de P-G bij de Hoge Raad kan worden aangewend in het belang van de rechtsontwikkeling en de rechtseenheid. De P-G zal het instellen van een vordering tot cassatie in het belang der wet slechts overwegen indien een voorgelegde kwestie *een duidelijke, overzichtelijke rechtsvraag betreft waarover zich uiteenlopende rechtspraak ontwikkelt*.² Niet elk vraagpunt waarover zich uiteenlopende rechtspraak ontwikkelt, is echter van dien aard dat de Hoge Raad daarover in het kader van de cassatie

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2. Cassatie in het belang der wet.

² <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/Bijzondere-taken-HR-en-PG/Pages/Cassatie-in-het-belang-der-wet.aspx>



in het belang der wet zou moeten oordelen.³ De meeste verzoeken om een vordering tot cassatie in het belang der wet stranden omdat geen sprake is van een omstreden rechtskwestie die in het belang van de rechtseenheid of rechtsontwikkeling opheldering behoeft, dan wel omdat de bestreden beslissing overwegend wordt bepaald door de feiten en omstandigheden van het geval en de daaraan te verbinden feitelijke waarderingen.⁴

a. Motivering in de toelichting

De toelichting noemt twee elementen die de introductie van cassatie in het belang der wet tegen uitspraken van de RSJ wenselijk zouden maken: de rechtsvorming en de rechtseenheid. De Afdeling gaat op deze elementen in het navolgende in.

i. Rechtsvorming

Onder het kopje rechtsvorming zet de toelichting uiteen dat 'de RSJ verschillende uitspraken heeft gewezen waarbij de vraag gesteld kan worden hoe die uitspraken in het licht van de wettekst en de bedoeling van de wetgever gewaardeerd moeten worden.'⁵

De Hoge Raad heeft in zijn advies over het wetsvoorstel naar voren gebracht dat het bij cassatie in het belang der wet gaat om een rechtsvraag waarvan het belang dat van de concrete zaak overstijgt en die op grond van wat in de bestreden beslissing is vastgesteld, duidelijk kan worden beantwoord. Beslissingen die in hoge mate afhangen van de vaststelling van de feiten en omstandigheden van het geval zijn in beginsel niet geschikt voor cassatie in het belang der wet. De Hoge Raad merkt het volgende op over de uitspraken van de RSJ:

'Toegespitst op uitspraken van de RSJ willen wij erop wijzen dat de RSJ toetst of de beslissing waarover is geklaagd – kort gezegd – in strijd is met een wettelijk voorschrift, dan wel bij afweging van alle in aanmerking te nemen belangen onredelijk of onbillijk moet worden geacht. Het merendeel van de beslissingen van de RSJ betreft een toetsing op basis van redelijkheid en billijkheid, waarbij in de beslissingen van de RSJ, waar een billijkheidstoets mogelijk is, een marginale toetsing plaatsvindt. De beslissingen van de RSJ zijn daarmee veelal toegespitst op een feitelijke situatie en worden bepaald door de nuances van het concrete geval. De Hoge Raad zou in veel gevallen niet verder kunnen komen dan dat de beslissing van de RSJ geen blijk geeft van een verkeerde rechtsopvatting en voor het overige vanwege zijn verwevenheid met waarderingen van feitelijke aard niet op haar juistheid kan worden beoordeeld.'⁶

In reactie op het advies van de Hoge Raad vermeldt de toelichting dat er uitspraken kunnen zijn waarin rechtsvragen spelen waarvoor het van belang kan zijn cassatie in het belang der wet ter beschikking te hebben. De toelichting noemt drie voorbeelden, die cassatie in het belang der wet wenselijk zouden maken, namelijk de jurisprudentie van de RSJ over respectievelijk de bevoegdheid van de plaatsvervangend directeurs,⁷ de bezoekenregeling aan een penitentiaire inrichting⁸ en het vervoer van gedetineerden.

³ Redenen om cassatie in het belang der wet niet te vorderen zijn onder meer dat de bestreden beslissing onvoldoende grondslag biedt om het rechtspunt aan de orde te stellen, de kwestie feitelijk van aard is, dat beantwoording van de opgeworpen vraag van geen belang is voor de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, de omstandigheid dat de aan de orde gestelde rechtsvraag waarschijnlijk op korte termijn aan de HR zal worden voorgelegd, dat de rechtsvraag onvoldoende is uitgekristalliseerd, dat de wetgever het voornemen heeft de aan de orde te stellen kwestie wettelijk te regelen, of dat het een kwestie betreft die een afweging van politieke standpunten zou vergen. J.W. Fokkens, Over cassatie in het belang der wet, in het bijzonder in strafzaken, in: 'De rechter bewaakt: over toezicht en rechters', Deventer: Kluwer 2003, blz. 194.

Overeenkomstig het advies van de Commissie normstellende rol van de Hoge Raad (Commissie-Hammerstein) heeft de P-G in 2009 een commissie ingesteld die hem adviseert over de mogelijkheid van intensivering van cassatie in het belang der wet en over de concrete verzoeken tot het instellen van cassatie in het belang der wet in burgerlijke zaken. In haar verslag over (inmiddels) de derde periode heeft laatstgenoemde commissie de P-G in één geval aanbevolen een vordering tot cassatie in het belang der wet in te stellen (in civilibus).

⁴ Vgl. Van Dorst, Cassatie in strafzaken, 7e druk, blz. 159.

⁵ Wanneer de uitleg van een wettelijke bepaling bepalend is voor het uiteindelijke oordeel, kan het volgens de toelichting wenselijk zijn de Hoge Raad interpretatievragen voor te leggen. Memorie van toelichting, paragraaf 2. Cassatie in het belang der wet.

⁶ Advies Hoge Raad naar aanleiding van het conceptwetsvoorstel, blz. 2.

⁷ De RSJ leidt uit de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) af dat een beperkte aanwijzing van een afdelingshoofd als plaatsvervangend directeur met uitsluitend de bedoeling het opleggen van een disciplinaire straf mogelijk te maken niet strookt met de bedoeling van (de artikelen 3 en 5 van) de Pbw. Teneinde de aan de directeur voorbehouden beslissingen te kunnen nemen dient de plaatsvervangend directeur belast te zijn met het beheer van de inrichting, naast door de minister als plv. directeur te zijn aangewezen, aldus de RSJ. Volgens Kooijmans wordt met die jurisprudentie geïllustreerd dat de RSJ waarde hecht aan het uitgangspunt van de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de sanctieoplegger. Sancties 2008, 22, m.nt. Kooijmans, onderdeel 2 van de noot.

⁸ De toelichting noemt als tweede voorbeeld onder het kopje 'Rechtsvorming' de jurisprudentie over de bezoekenregeling aan een penitentiaire inrichting. De RSJ oordeelt dat de aard van het bezoekrecht meebrengt dat dit regelmatig en met vaste tussenpozen



Wat betreft het vervoer van gedetineerden vermeldt de toelichting dat de wetgever stappen heeft gezet om de desbetreffende regeling te wijzigen.⁹ De toelichting gaat niet in op de vraag of ook wat betreft de overige voorbeelden (de bevoegdheid van de plaatsvervangend directeuren en de bezoekerregeling) de wetgever initiatieven zou kunnen nemen om de regeling aan te passen. Evenmin wordt in de toelichting bij deze twee voorbeelden toereikend gemotiveerd dat dit omstrede rechtskwesties betreft die in het belang van de rechtsontwikkeling of rechtseenheid opheldering behoeven. Ook indien dit wel het geval zou zijn, dan nemen deze twee voorbeelden naar het oordeel van de Afdeling niet weg dat 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. De betekenis van het instrument zal naar het oordeel van de Afdeling dan ook slechts zeer beperkt zijn. De Afdeling deelt de opvatting van de Hoge Raad en hecht daar ook aan gelet op diens ervaring met het middel van cassatie in het belang der wet. De Hoge Raad waarschuwt, gelet op het karakter van de beslissingen van de RSJ, voor 'overspannen verwachtingen' ten aanzien van het instrument. Daarbij geldt naar het oordeel van de Afdeling nog als nadeel dat cassatie in het belang der wet geen gevolgen heeft voor de individuele zaak¹⁰: met name ook bij zaken met grote maatschappelijke impact zal naast het eindoordeel van de RSJ sprake kunnen zijn van een afwijkend oordeel van de Hoge Raad in diezelfde zaak. Ook na de invoering van cassatie in het belang der wet zullen zich overigens situaties kunnen voordoen waarin licht bestaat tussen de bedoeling van de wetgever en de beslissing in een individueel geval door de RSJ. De in de toelichting uitgesproken verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van het voorstel dienen vanwege de aard van de beslissingen van de RSJ te worden gerelativeerd.

De toelichting vermeldt ten slotte dat het voor de richtinggevende taak van de HR van belang is dat de HR ook bij rechtskwesties waarover (tot op dat moment) alleen de RSJ heeft geoordeeld een uitspraak kan doen. Dit speelt bijvoorbeeld bij nieuwe wetgeving, aldus de toelichting.¹¹ De Afdeling merkt op dat ook hier de betekenis van het instrument zeer beperkt zal zijn. Cassatie in het belang der wet komt immers niet in aanmerking indien het gaat om een rechtskwestie waarmee in de praktijk nog ervaring moet worden opgedaan om tot een verantwoord oordeel te komen.¹² De rechtsvraag moet voldoende zijn uitgekristalliseerd¹³ en in de praktijk dient met de rechtsvraag de nodige ervaring zijn opgedaan.¹⁴

Gelet op het vorenstaande is de noodzaak van het voorgestelde instrument wat betreft de rechtsvorming naar het oordeel van de Afdeling niet gebleken.

ii. Rechtseenheid

Volgens de toelichting kan spanning optreden tussen de uitspraken van de RSJ en die van 'andere rechters', aangezien zowel de RSJ als de civiele rechter of de strafrechter wetsbepalingen (uit de penitentiaire beginselenwetten, de Wet Bopz¹⁵ en het Wetboek van Strafrecht) moeten uitleggen.¹⁶ Het gaat volgens de toelichting om 'kwesties waaraan aspecten verbonden zijn waarover ook de RSJ zich buigt.' Ook wat betreft de rechtseenheid wordt de noodzaak van cassatie in het belang der wet naar het oordeel van de Afdeling niet toereikend gemotiveerd.

De Afdeling merkt op dat de in de toelichting gegeven voorbeelden grotendeels gevallen betreffen waarin spanning tussen uitspraken *zou kunnen ontstaan*. Daarmee is echter nog niet gegeven dat die spanning zich daadwerkelijk manifesteert.

Met de voorbeelden die betrekking hebben op schadevergoedingsprocedures en de zogenaamde combiuitspraak wordt voorts onvoldoende aangetoond dat zich omtrent de wetsuitleg door de RSJ uiteenlopende rechtspraak ontwikkelt, waarmee de rechtseenheid in het geding is. Evenmin wordt duidelijk welke rechtsvragen aan de HR zouden worden voorgelegd. Veeleer lijkt sprake te zijn van een eigen autonome afweging door de RSJ en de 'andere rechter', binnen inhoudelijke en procedurele

wordt geëffectueerd. Ingevolge artikel 38 Pbw heeft de gedetineerde het recht gedurende ten minste één uur per week op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen bezoek te ontvangen. Volgens de RSJ is de bezoekersregeling waarin de grens van een week, oftewel zeven dagen, wordt overschreden, in strijd met artikel 38 Pbw.

⁹ De toelichting wijst op de jurisprudentielijn van de RSJ over de beklag- en beroepsmogelijkheden van gedetineerden ten aanzien van het vervoer door de Dienst Vervoer en Ondersteuning. Deze problematiek wordt volgens de toelichting ondervangen door het wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw in verband met het vervoer (de Kamerstukken zijn nog niet bekend). In dat wetsvoorstel wordt de regeling ten aanzien van het vervoer van gedetineerden aangepast, zodat in plaats van de directeur van de inrichting de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk wordt voor het vervoer van gedetineerden door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O). Tegen de bevoegdheden die jegens de gedetineerden worden uitgeoefend tijdens het vervoer door DV&O zal beklag openstaan bij de beklagcommissie van toezicht bij DV&O en beroep bij de beroepscommissie van de RSJ.

¹⁰ Artikel 78, zesde lid, RO bepaalt dat cassatie in het belang der wet geen nadeel toebrengt aan de rechten door partijen verkregen.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2. Cassatie in het belang der wet.

¹² Van Dorst, Cassatie in strafzaken, 7e druk, blz. 158.

¹³ J.W. Fokkens, Over cassatie in het belang der wet, in: 'De rechter bewaakt: over toezicht en rechters', Deventer: Kluwer 2003, blz. 194.

¹⁴ Jaarverslag HR 2009–2010, blz. 89.

¹⁵ Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen.

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2. Cassatie in het belang der wet.



beoordelingskaders van het betrokken rechtsgebied (penitentiair- en civiel recht), dan van bedreiging van de rechtseenheid.¹⁷ De toelichting vermeldt evenmin dat zich thans in de rechtspraktijk problemen voordoen.¹⁸

De Afdeling merkt voorts op dat tegen de uitspraken van de rechtbanken en gerechtshoven in civiele- en strafzaken reeds cassatie en cassatie in het belang der wet openstaan. De rechtseenheid kan daardoor in beginsel reeds worden gewaarborgd in de 'andere rechtskolom'. Dit geldt voor mogelijke spanning met het civiele recht, het strafrecht en de Wet Bopz. Dat de RSJ binnen de eigen 'rechtskolom' optreedt als hoogste rechter, betekent nog niet dat hij zich in zijn rechtspraak geen rekenschap geeft van relevante arresten van de Hoge Raad. Het bestaande gebruik dat raadsheren in de Hoge Raad zitting hebben in de RSJ als voorzitter van een beroepscommissie of de rechtspraakkamer draagt daaraan bij. In de in de toelichting gegeven voorbeelden is van cassatie in het belang der wet geen gebruik gemaakt. Ook dit maakt dat de noodzaak van de voorgestelde regeling niet is gebleken.

De RSJ ziet in zijn advies naar aanleiding van het wetsvoorstel geen dringende noodzaak voor de introductie van cassatie in het belang der wet, omdat de P-G op dit moment dit instrument kan inzetten tegen de uitspraken van 'andere rechters' (dan de RSJ) en van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt.¹⁹ Ook niet in de in de toelichting gegeven voorbeelden. In de toelichting wordt in reactie daarop vermeld dat 'bij verschillende rechters verschillende aspecten van een rechtsvraag aan de orde kunnen komen' en 'hoewel er een overlap kan zijn tussen de rechtsvragen die de 'gewone rechter' en de RSJ moeten beantwoorden, er ook verschillen kunnen zijn.²⁰

De Afdeling merkt hierover op dat de toelichting geen voorbeelden noemt van 'verschillende aspecten van een rechtsvraag', die buiten de beoordeling van de HR zouden vallen, zodat onduidelijk is, op welke gevallen concreet wordt gedoeld.

Ten aanzien van het aspect van rechtseenheid is de noodzaak van het voorgestelde instrument naar het oordeel van de Afdeling niet gebleken.

b. Neveneffecten voorgestelde regeling

Raadsheren in de Hoge Raad en advocaten-generaal bij de Hoge Raad hebben thans zitting in de RSJ als voorzitter van een beroepscommissie of de rechtspraakkamer.²¹ Als gevolg van de voorgestelde cassatie in het belang der wet wordt het lidmaatschap van de RSJ onverenigbaar met een functie bij de Hoge Raad.²²

De huidige betrokkenheid van de raadsheren en advocaten-generaal bij de RSJ draagt bij aan de kwaliteit van de rechtsontwikkeling door de RSJ. Zij vormt tevens een – informele – waarborg voor de rechtseenheid tussen de rechtspraak van de Hoge Raad en de RSJ. Ook de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad zijn gebaat bij deze wisselwerking, aldus de Hoge Raad.²³ De RSJ benadrukt in dit verband dat de introductie van cassatie in het belang der wet nadelig zal zijn voor de kwaliteit van de beroepsrechtspraak.²⁴

De toelichting gaat niet in op de bovenstaande, deels reeds door de RSJ en de Hoge Raad genoemde, nadelige gevolgen van de introductie van cassatie in het belang der wet. De Afdeling onderstreept deze nadelen: de rechtsontwikkeling en rechtseenheid zijn juist gebaat bij de huidige constellatie waarin raadsheren in de Hoge Raad en advocaten-generaal bij de Hoge Raad zitting hebben in de rechtspraakkamer van de RSJ. Er is daarnaast geen aanleiding te twifelen aan de meerwaarde van deze wisselwerking voor de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad.

c. Conclusie

De RSJ waarborgt als hoogste rechter op het terrein van de penitentiaire beginselenwetten de rechtseenheid. De rechtseenheid met andere rechtsgebieden wordt bij de RSJ informeel gewaarborgd

¹⁷ Wat betreft de in de toelichting bedoelde schadevergoedingsprocedures maakt de toelichting niet duidelijk op welke wijze de rechtseenheid in het geding is wat betreft enerzijds de uitspraak van de rechtbank (Rechtbank Rotterdam 18 april 2012, LJN BW4688) betreffende de onrechtmatige intrekking van het proefverlof, die sterk is verweven met feitelijke vaststellingen, en de uitspraken van de RSJ anderzijds. Bij de bevoegdheid van de plaatsvervangende directeurs lag aan de in de toelichting vermelde beslissing van de voorzieningenrechter een ander aanwijzingsbesluit ten grondslag dan aan de uitspraak van de RSJ. Wat betreft de 'combiuitspraak' (vonnis waarin gevangenisstraf en tbs is opgelegd) noodzaakt het gegeven dat de RSJ een andere (eigenstandige) belangenafweging maakt dan het gerechtshof, niet tot invoering van cassatie in het belang der wet.

¹⁸ Zoals b.v. ten aanzien van de uitleg van het begrip 'gebrekige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens'.

¹⁹ Reactie van de RSJ op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet RSJ van 30 september 2013, blz. 5.

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2. Cassatie in het belang der wet.

²¹ Reactie van de RSJ op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet RSJ van 30 september 2013, blz. 5.

²² Zo bepaalt het voorgestelde artikel 6, vierde lid van het wetsvoorstel.

²³ Advies Hoge Raad naar aanleiding van het conceptwetsvoorstel, blz. 2.

²⁴ Reactie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet RSJ van 30 september 2013, blz. 5.



doordat raadsheren in de Hoge Raad en advocaten-generaal bij de Hoge Raad zitting hebben in de rechtspraakkamer van de RSJ. Er zijn geen aanwijzingen dat zich op dit terrein structurele problemen voordoen. Dat de rechtspraak door de RSJ tekort zou schieten, en daarmee behoefte zou zijn aan een versterking van de rechtsvorming op het terrein van de RSJ, is evenmin gebleken. Het voorstel voegt derhalve nieuwe procedures aan de bestaande toe terwijl dit overbodig is.

De toelichting draagt een aantal voorbeelden aan van uitspraken waarbij de rechtseenheid mogelijk in gevaar zou kunnen komen en gevallen waarin de wetsuitleg door de RSJ afwijkt van de bedoeling van de wet volgens de regering. Voor zover die enkele voorbeelden zich al lenen voor cassatie in belang der wet, vormen zij, ook in samenhang, onvoldoende basis voor de introductie van dit rechtsmiddel. Het gevolg dat raadsheren in de Hoge Raad en advocaten-generaal niet langer zitting zullen kunnen hebben in de RSJ, kan een grotere bedreiging voor de rechtseenheid vormen dan dat cassatie in belang der wet daaraan zal kunnen bijdragen. Cassatie in belang der wet zal niet kunnen voorkomen dat zich ook in de toekomst situaties voordoen waarin de regering een andere wetsuitleg voor ogen heeft dan de RSJ, of de Hoge Raad. Op grond van het vorenstaande adviseert de Afdeling de invoering van cassatie in het belang der wet tegen de uitspraken van de RSJ te heroverwegen.

2. Explicitering toetsingsgronden

Voorgesteld wordt de 'veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden' vast te leggen als toetsingsgronden voor de beoordeling door de klager- en beroepscommissie op grond van de penitentiaire beginselenwetten.²⁵ De toelichting signaleert dat er in toenemende mate aandacht en erkenning bestaat voor de positie van het slachtoffer. Als gevolg hiervan zouden de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving ook in de rechtspraak van de RSJ niet uit het oog verloren mogen worden, aldus de toelichting.

In de voorgestelde bepalingen worden uitsluitend de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers als in aanmerking te nemen belangen geëxpliciteerd. De Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA) wijst erop dat de opname in de wet van genoemde factoren het risico inhoudt dat deze factoren in de praktijk een onevenredig grote betekenis zullen krijgen, ten koste van de gerechtvaardigde belangen van gedetineerden en tbs'ers. De toelichting stelt in reactie daarop dat het juist het doel van het wetsvoorstel is om de belangen van slachtoffers en de veiligheid van de samenleving meer op de voorgrond te plaatsen. Daarmee, zo constateert de Afdeling, sluit de toelichting aan op de Kamerbrief betreffende de detentiefasering, waarin is voorgenomen meer rekenschap te geven aan de veiligheid van de samenleving, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de roep uit de samenleving om een strengere aanpak.²⁶

De Afdeling merkt op dat de betekenis van het voorstel daarmee onduidelijk is. Zowel de Kamerbrief als de reactie in de toelichting op de opmerking van de NOVA lijken te beogen dat aan de belangen van de slachtoffers en nabestaanden en van de veiligheid van de samenleving meer gewicht wordt toegekend bij de rechterlijke oordeelsvorming dan aan andere (gerechtvaardigde) belangen, terwijl de tekst van het voorstel terecht de vrijheid van de rechter om verschillende belangen te wegen onverlet laat. Het is immers aan de wetgever om een toetsingskader voor de betrokken belangen vast te leggen; de uiteindelijke afweging van die belangen in het individuele geval is evenwel aan de rechter. De Afdeling gaat er niet van uit dat het voorstel gevolgen heeft voor de vrijheid van de rechter om te komen tot een belangenafweging in het individuele geval. De toelichting verdient verduidelijking op dit punt.

Overigens merkt de Afdeling nog op dat de toelichting niet uiteenzet dat en bij welke beslissingen de RSJ geen of onvoldoende aandacht besteedt aan de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving. Uit de rechtspraak van de RSJ blijkt juist dat hij aan deze factoren veelvuldig expliciet aandacht besteedt.²⁷ De evaluaties van de RSJ geven evenmin aanleiding voor

²⁵ Artikelen 33, 34 en 35 van het wetsvoorstel.

²⁶ Kamerstukken II 2011/12, 29 270, nr. 61. Volgens de memorie van toelichting bij het 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 moeten de aan de gedetineerden toegekende vrijheden meer in verhouding staan met de opgelegde straf en goed uit te leggen zijn aan de maatschappij, slachtoffers en nabestaanden. Kamerstukken II 2013/14, 33 745, nr. 3.

²⁷ Rechtspraak RSJ raadpleegbaar via RSJ.nl.



een explicitering van genoemde toetsingsgronden.²⁸ In dit verband is tevens van belang dat in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire Beginselenwet is bepaald dat justitiële autoriteiten bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden rekening houden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.²⁹ Dit is voor de praktijk van grotere betekenis dan de gelijklopende explicitering van de beklaggronden in het onderhavige wetsvoorstel, aldus de RSJ.³⁰

Het voorstel voegt naar het oordeel van de Afdeling in zoverre weinig toe aan de bestaande praktijk van de rechtspraak, noch aan de voorgestelde wijziging in de penitentiaire beginselenwetten.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling de betekenis van de explicitering van de toetsingsgronden te verduidelijken, de noodzaak daarvan dragend te motiveren en de voorgestelde explicitering zo nodig te schrappen.

3. Bekorting benoemingstermijn en mogelijkheden tot herbenoeming

Tegelijk met de onderverdeling van de taken van de RSJ en de vermindering van het aantal leden wordt voorgesteld de benoemingstermijn van leden te bekorten van 6 tot 4 jaar. Na afloop van de termijn kan eenmaal verlengd worden. Uit het voorstel lijkt te volgen dat na afloop van de termijnen als lid, een benoeming als buitengewoon lid onmogelijk is, al gaat de toelichting hier niet expliciet op in. Moet dit laatste zo worden opgevat, dan wordt, waar een persoon nu maximaal 12 jaar als lid en vervolgens 12 jaar als plaatsvervangend lid verbonden kan zijn aan de RSJ, deze termijn met het voorstel bekort tot in totaal maximaal 8 jaar.

De toelichting geeft voor de benoemingsperiode van vier jaar als reden dat deze 'waarborgt dat, bijvoorbeeld wanneer dit nodig is in verband met wijzigende opvattingen over de expertise die de RSJ nodig heeft, nieuwe leden kunnen instromen. Omdat tegelijkertijd een zekere mate van continuïteit gewaarborgd moet worden, is er een mogelijkheid tot herbenoeming voor een maximale periode van vier jaar.'³¹

Met deze overweging wordt voorbij gegaan aan het feit dat de expertises die tenminste moeten zijn vertegenwoordigd in de RSJ zijn opgenomen in de wet. Uit de evaluaties, noch uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de benodigde expertises zodanig wisselend zijn, dat een bekorting van de termijn is aangewezen. Een benoemingsduur van vier jaar is overigens, ook in het licht van het EVRM, op zich niet te kort.³² De RSJ wijst evenwel op het belang van een langere benoemingsduur en de mogelijkheid van herbenoeming als buitengewoon lid voor het behouden van kwaliteit en ervaring in de rechtsprekende functie.³³ Op dit effect van de bekorting gaat de toelichting niet in.

De Afdeling adviseert de bekorting van de benoemingstermijn en de onmogelijkheid tot herbenoeming als buitengewoon lid nader te motiveren.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

²⁸ Beide uitgevoerde evaluaties zijn positief over de motivering van de rechtspraak van de RSJ. Wel werd in de evaluatie van 2004 in het kader van de beknoptheid van de uitspraken opgemerkt dat de advocatuur vindt dat niet alle uitspraken in Pbw-zaken goed zijn onderbouwd. Een soortgelijke opmerking werd ook bij de evaluatie in 2010 door een deel van de advocaten gemaakt. Bij deze opmerkingen wordt in geen van beide evaluaties een verband gelegd met de aandacht voor slachtoffers en nabestaanden of de veiligheid van de samenleving. Zie: K. Lünemann, C. Raijer, *De RSJ en zijn taken: rechtspraak, advies en maatschappelijk toezicht Evaluatie Tijdelijke Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)*, Verweij-Jonker Instituut, 8 april 2004, blz. 49 & B. van Dijk e.a., Eindrapportage evaluatie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, DSP-groep, 22 november 2010, blz. 30.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 745 (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).

³⁰ Reactie van de RSJ op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet RSJ van 30 september 2013, blz. 5.

³¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.

³² Vergelijk P.M. van den Eijnden, Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief, 2011, blz. 78–80 onder verwijzing naar onder andere EHRM 22 oktober 1984, Sramek t. Oostenrijk, nr. 8790/79.

³³ Reactie van de RSJ op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet RSJ van 30 september 2013, blz. 5.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no. W03.13.0451/II**

- In artikel 1, onder b, na ‘militaire detentie’ een komma invoegen.
- In artikel 3 ‘werkzaamheden’ vervangen door: taken.
- In artikel 6, eerste lid, ‘9,’ schrappen.
- Artikel 14, eerste lid, laatste volzin schrappen, nu met het voorstel de waarborgen tegen functievermenging die thans zijn opgenomen in het bestuursreglement naar het niveau van de wet worden overgebracht.
- Artikel 29, tweede lid, schrappen.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Vaststelling van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 201.)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de rechtsprekende taak van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming te versterken door de toetsingsgronden voor penitentiaire rechtspraak uit te breiden, de mogelijkheid tot cassatie in het belang der wet in te voeren en de rechtsprekende en adviserende taak van de Raad scherper te scheiden en daartoe de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming opnieuw vast te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1. BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. *Onze Minister*: Onze Minister van Veiligheid en Justitie;
- b. *vrijheidsstraf*: gevangenisstraf, hechtenis, vervangende hechtenis, militaire detentie jeugd detentie en vervangende jeugd detentie;
- c. *vrijheidsbeperkende straf*: voorwaardelijke vrijheidsstraf en taakstraf;
- d. *vrijheidsbenemende maatregel*: voorlopige hechtenis, vreemdelingenbewaring, gijzeling, terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen, plaatsing in een justitiële jeugdinrichting of een accommodatie als bedoeld in artikel 29k, eerste lid, van de Wet op de jeugdzorg in verband met de tenuitvoerlegging van een machtiging als bedoeld in artikel 29b en 29c van de Wet op de jeugdzorg, plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders en vrijheidsbeneming die op andere gronden dan de in onderdeel b genoemde gronden plaatsvindt;
- e. *vrijheidsbeperkende maatregel*: voorwaardelijke vrijheidsbenemende maatregel;
- f. *de Raad*: de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

HOOFDSTUK 2. DE RAAD IN HET ALGEMEEN

§ 1. Instelling, taak en samenstelling

Artikel 2

1. Er is een Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming.
2. De Raad is gevestigd te 's-Gravenhage.

Artikel 3

De Raad is belast met de werkzaamheden die hem bij of krachtens de wet zijn opgedragen.

Artikel 4

1. De Raad wordt gevormd door een voorzitter en ten hoogste vijftien andere leden. De Raad kan uit de andere leden ondervoorzitters aanwijzen.
2. In de Raad kunnen buitengewone leden worden benoemd. De buitengewone leden hebben bij de vervulling van hun taak de bevoegdheden van een lid van de Raad. De buitengewone leden kunnen met bepaalde taken worden belast.
3. Voor de toepassing van deze wet wordt onder leden mede begrepen buitengewone leden, voor zover niet uit enige bepaling anders volgt.

Artikel 5

1. De voorzitter wordt, de Raad gehoord, op voordracht van Onze Minister bij koninklijk besluit benoemd. Voor de benoeming van de andere leden doet de Raad een aanbeveling. De aanbeveling



wordt gedaan gehoord de afdeling of afdelingen van de Raad waarvan het te benoemen lid deel zal uitmaken.

2. De leden worden bij koninklijk besluit benoemd in de Afdeling advisering of de Afdeling rechtspraak, dan wel in beide afdelingen. De benoeming kan worden gewijzigd, met dien verstande dat een benoeming in de Afdeling rechtspraak slechts op verzoek van het lid kan worden beëindigd. Buitengewone leden kunnen niet in beide afdelingen worden benoemd.
3. De benoeming geschiedt voor een periode van ten hoogste vier jaren. Herbenoeming kan eenmaal en voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden.
4. Onze Minister draagt zorg voor openbaarmaking van een vacature in de Raad.

Artikel 6

1. De leden van de Raad worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor een goede vervulling van de in de artikelen 9, 25 en 29 genoemde taken alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring.
2. Van de Raad maken in ieder geval deel uit:
 - a. met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht,
 - b. deskundigen uit de kring van het maatschappelijk werk,
 - c. deskundigen op het gebied van de gedragswetenschappen,
 - d. advocaten, en
 - e. artsen.
3. Voor benoeming als lid komen niet in aanmerking:
 - a. personen, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van Onze Minister, indien hun onafhankelijkheid of onpartijdigheid hetzij door hun positie, hetzij door de aard van hun werkzaamheden in het geding zou kunnen komen;
 - b. personen die werkzaam zijn bij of deel uitmaken van een instantie die toezicht houdt op de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen of op de taken, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdelen c en d, van de Wet op de jeugdzorg;
 - c. personen tegen wie bezwaren bestaan voor wat betreft de vervulling van de functie, die blijken uit de justitiële gegevens, bedoeld in het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, of uit politiegegevens, bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet politiegegevens; de bezwaren hebben betrekking op het vertrouwelijk karakter van de functie alsmede de aan de functie verbonden bevoegdheden.
4. Voor benoeming als lid in de Afdeling rechtspraak komen niet in aanmerking:
 - a. ambtenaren of andere personen, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van Onze Minister op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen;
 - b. de personen, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 1° en onder 4°, van de Wet op de rechterlijke organisatie, met uitzondering van de raadsheren in buitengewone dienst en de advocaten-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad;
 - c. bestuursleden, leden van een raad van toezicht, medewerkers of personeelsleden van een instelling als bedoeld in artikel 3.3 van de Wet forensische zorg die werkzaam zijn op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen;
 - d. bestuursleden, leden van een raad van toezicht, medewerkers of personeelsleden van een stichting als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg, bij de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdelen c en d, van de Wet op de jeugdzorg;
5. Bij de samenstelling van de Raad wordt gestreefd naar evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen.

Artikel 7

1. De leden van de Raad worden op eigen aanvraag bij koninklijk besluit ontslagen.
2. De leden worden voorts door de Raad, bij een met redenen omkleed besluit ontslagen, geschorst of bij ongeschiktheid wegens ziekte met een andere taak belast en de leden worden door de voorzitter van de Raad bij met redenen omkleed besluit, gewaarschuwd overeenkomstig hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, met dien verstande dat:
 - in plaats van ‘de rechterlijk ambtenaar’ wordt gelezen: het lid;



- in plaats van 'Hoge Raad' wordt gelezen: Raad;
 - in plaats van 'procureur-generaal' wordt gelezen: voorzitter;
 - in plaats van 'plaatsvervangend procureur generaal' wordt gelezen: voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak;
 - in plaats van 'een gerecht' wordt gelezen: de Raad;
 - in plaats van 'functionele autoriteit' wordt gelezen: voorzitter;
 - de Raad de mededeling van beslissingen, bedoeld in artikel 46p, vijfde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, doet aan Onze Minister.
3. De artikelen 46i, vijfde lid, 46k, vijfde lid, en 46l tweede lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat wordt gelezen:
- in plaats van 'de rechterlijke ambtenaar': het lid;
 - in plaats van 'Hoge Raad': Raad.

Artikel 8

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de vergoeding van reis- en verblijfkosten en verdere vergoedingen aan leden van de Raad vastgesteld.

Artikel 9

De leden onthouden zich van deelname aan activiteiten van de Raad die, gelet op andere functies die zij vervullen, kan leiden tot een verstremgeling van belangen of verantwoordelijkheden of tot een verlies van onafhankelijkheid of onpartijdigheid van de Raad.

§ 2. Ondersteuning van de Raad

Artikel 10

1. De Raad heeft een secretaris.
2. De secretaris wordt, na overleg met de voorzitter van de Raad, door Onze Minister benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen.
3. De secretaris is voor zijn werkzaamheden voor de Raad uitsluitend verantwoording schuldig aan de Raad.
4. De secretaris is geen lid van de Raad.

Artikel 11

1. Aan de secretaris kunnen medewerkers worden toegevoegd.
2. Medewerkers worden, na overleg met de secretaris, door Onze Minister benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen.
3. Medewerkers zijn geen lid van de Raad.

Artikel 12

Onze Minister draagt, na overleg met de Raad, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de Raad.

§ 3. Bevoegdheden van de Raad

Artikel 13

De Raad wordt vertegenwoordigd door de voorzitter en de secretaris.

Artikel 14

1. De Raad stelt een bestuursreglement vast. Dit bevat in ieder geval regels over werkwijzen en procedures met het oog op een goede en zorgvuldige uitoefening van de verschillende taken. Daarbij wordt voorzien in waarborgen tegen vermenging van de adviserende en rechtsprekende taak van de Raad.



2. Het reglement alsmede elke wijziging daarvan wordt zo spoedig mogelijk gezonden aan Onze Minister en behoeft diens goedkeuring.

Artikel 15

De Raad kan zich voor het inwinnen van inlichtingen wenden tot daartoe door Onze Minister aangewezen ambtenaren.

Artikel 16

1. De Raad kan zich doen bijstaan door andere dan de in artikel 15 bedoelde personen, voor zover dat voor de vervulling van zijn taken nodig is.
2. Artikel 8 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 17

1. De leden van de Raad hebben te allen tijde toegang tot alle plaatsen in de inrichtingen en instellingen die onder verantwoordelijkheid van Onze Minister een taak uitoefenen in het kader van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen, vrijheidsbenemende maatregelen en vrijheidsbeperkende maatregelen.
2. De leden van de Raad ontvangen van de directeur van de inrichting of de instelling die is belast met de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, een vrijheidsbeperkende straf of een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende maatregel, of van de personen, werkzaam bij die inrichting of instelling, alle door hen gewenste inlichtingen.
3. De leden van de Raad die bij de uitvoering van hun taak de beschikking krijgen over gegevens waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden, zijn verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot bekendmaking verplicht of uit hun taak de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

§ 4. Overige bepalingen

Artikel 18

De Raad zendt jaarlijks voor 1 april aan Onze Minister een ontwerp voor de begroting voor het daaropvolgende kalenderjaar van de aan zijn taakvervulling verbonden uitgaven.

Artikel 19

1. De Raad zendt Onze Minister jaarlijks voor 15 november een werkprogramma voor het komende kalenderjaar toe.
2. Onze Minister verstrekt de Raad tijdig een overzicht van de voornemens om advies te vragen.

Artikel 20

De Raad houdt bij het vervullen van zijn taken zo veel mogelijk rekening met het werkprogramma. Onverminderd de Comptabiliteitswet 2001 vervult hij zijn taak met de middelen die ingevolge de desbetreffende begrotingswet ter beschikking zijn gesteld.

Artikel 21

De Raad stelt jaarlijks voor 1 april een verslag op van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en de doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder in het afgelopen kalenderjaar. Het verslag wordt aan Onze Minister toegezonden en algemeen verkrijgbaar gesteld.

Artikel 22

De Raad verstrekt desgevraagd aan Onze Minister de voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.



HOOFDSTUK 3. DE AFDELING ADVISERING

Artikel 23

1. De Raad kent een Afdeling advisering.
2. De Afdeling advisering bestaat uit:
 - a. de voorzitter van de Raad en
 - b. de leden en buitengewone leden die in de Afdeling advisering zijn benoemd.
3. De voorzitter van de Raad is tevens voorzitter van de Afdeling advisering.

Artikel 24

De Afdeling advisering adviseert Onze Minister desgevraagd of uit eigen beweging over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen, mede in het licht van de overige werkzaamheden hem bij of krachtens de wet opgedragen.

Artikel 25

De Afdeling advisering kan zich verdelen in secties en kan de uitoefening van bepaalde taken opdragen aan commissies uit zijn midden.

HOOFDSTUK 4. DE AFDELING RECHTSPRAAK

Artikel 26

1. De Raad kent een Afdeling rechtspraak.
2. De Afdeling rechtspraak bestaat uit de leden en buitengewone leden die in de Afdeling rechtspraak zijn benoemd.

Artikel 27

1. Bij koninklijk besluit wordt, op voordracht van Onze Minister, uit de leden van de Afdeling rechtspraak een voorzitter van de Afdeling rechtspraak benoemd. Voor de benoeming doet de Raad een aanbeveling, de Afdeling rechtspraak gehoord.
2. De benoeming geldt voor de periode gelijk aan die waarin de betrokkene als lid van de Raad is benoemd. Zij kan slechts op verzoek van de voorzitter worden ingetrokken en vervalt in geval van ontslag als lid van de Raad.
3. De voorzitter regelt de werkzaamheden van de Afdeling rechtspraak.

Artikel 28

De Afdeling rechtspraak is belast met rechtspraak die hem bij de wet is opgedragen.

Artikel 29

1. De Afdeling rechtspraak vormt en bezet op voorstel van de voorzitter beroepscommissies.
2. De samenstelling geschiedt overeenkomstig de door de wet- en regelgeving gestelde eisen.
3. Een lid van de Afdeling rechtspraak dat betrokken is geweest bij de totstandkoming van een advies van de Raad, neemt geen deel aan de behandeling van een geschil over een rechtsvraag waarop dat advies betrekking had.

Artikel 30

Het is de leden van de Afdeling rechtspraak en de ten behoeve van deze afdeling werkzame medewerkers verboden:

- a. hetgeen zij als zodanig te weten zijn gekomen verder bekend te maken dan voor de uitoefening van hun functie wordt gevorderd;
- b. de gevoelens te openbaren die in raadkamer zijn geuit; en
- c. over een voor hen aanhangige zaak of over een zaak die naar zij weten of redelijkerwijs kunnen



vermoeden, voor hen aanhangig zal worden, op enigerlei bijzondere wijze in contact te treden met partijen, gemachtigden of degene die een partij bijstaat.

Artikel 31

1. De Afdeling rechtspraak stelt een regeling vast voor de behandeling van klachten.
2. Klachten zijn niet mogelijk ten aanzien van gedragingen waartegen ingevolge een wettelijk geregelde voorziening een procedure bij een rechterlijke instantie openstaat of heeft opengestaan, dan wel beroep openstaat of heeft opengestaan tegen een uitspraak die in een zodanige procedure is gedaan. Klachten kunnen evenmin een rechterlijke beslissing betreffen.
3. De regeling, bedoeld in het eerste lid, wordt gepubliceerd op de website van de Raad.

HOOFDSTUK 5. CASSATIE IN HET BELANG DER WET

Artikel 32

1. De procureur-generaal bij de Hoge Raad kan cassatie in het belang der wet instellen tegen de uitspraken van de Afdeling rechtspraak. Hij handelt in dat geval overeenkomstig artikel 456, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, met dien verstande dat hij zich de stukken van het geding doet opzenden door de Raad. De artikelen 443, 444 en 456, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering zijn van overeenkomstige toepassing.
2. Artikel 456, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad het aldaar bedoelde afschrift aan de Raad zendt.

HOOFDSTUK 6. WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Artikel 33

De Penitentiare beginselenwet wordt als volgt gewijzigd:

1. In de artikelen 37, eerste lid, onder g, 69, tweede lid, en 73, eerste lid, wordt na 'leden' ingevoegd: of buitengewone leden.
2. In artikel 68, tweede lid, onder b, wordt na 'alle in aanmerking komende belangen,' ingevoegd: waaronder de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden,.
3. Indien het bij koninklijke boodschap van ... (datum) ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiare beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen (... (Kamerstuknummer)) tot wet is of wordt verheven en die wet in werking treedt of is getreden, dan wordt in artikel 71d, eerste lid, na 'leden' ingevoegd: of buitengewone leden.

Artikel 34

De Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan artikel 2, eerste lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende:

Bij het verlenen van vrijheden aan ter beschikking gestelden wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

2. In de artikelen 36, eerste lid, onder g, 67, tweede lid, en 69, tweede lid, wordt na 'leden' ingevoegd: of buitengewone leden.

3. In artikel 66, tweede lid, onder b, wordt na 'alle in aanmerking komende belangen,' ingevoegd: waaronder de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden,.

Artikel 35

De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan artikel 2, tweede lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende:



Bij het verlenen van vrijheden aan jeugdigen wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

2. In de artikelen 42, eerste lid, onder g, 74, tweede lid, en 78, eerste lid, wordt na 'leden' ingevoegd: of buitengewone leden.

3. In artikel 73, tweede lid, onder b, *wordt na 'alle in aanmerking komende belangen,'* ingevoegd: waaronder de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden,.

4. Indien het bij koninklijke boodschap van ... (datum) ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiare beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen (... (Kamerstuknummer)) tot wet is of wordt verheven en die wet in werking treedt of is getreden, dan wordt in artikel 76d, eerste lid, na 'leden' ingevoegd: of buitengewone leden.

Artikel 36

In artikel 78 van de Wet op de rechterlijke organisatie wordt, onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot zesde en zevende lid, een lid ingevoegd, luidende:

5. De Hoge Raad neemt kennis van het beroep in cassatie ingesteld 'in het belang der wet' tegen uitspraken van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, bedoeld in artikel 32 van de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming.

HOOFDSTUK 7. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 37

Indien het bij koninklijke boodschap van 28 juni 2013 ingediende voorstel van wet houdende Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet) (33 684) tot wet is of wordt verheven en die wet in werking treedt of is getreden, worden in deze wet de volgende artikelen als volgt gewijzigd:

1. In artikel 1, onder d, wordt 'een accommodatie als bedoeld in artikel 29k, eerste lid, van de Wet op de jeugdzorg in verband met de tenuitvoerlegging van een machtiging als bedoeld in artikel 29b en 29c van de Wet op de jeugdzorg' vervangen door: een gesloten accommodatie als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet in verband met de tenuitvoerlegging van een machtiging als bedoeld in de artikelen 6.1.2 en 6.1.3 van de Jeugdwet.

2. In artikel 6, derde lid, onder b, wordt 'de taken, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdelen c en d, van de Wet op de jeugdzorg' vervangen door: de uitvoering van de jeugdreclassering, bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet.

3. In artikel 6, vierde lid, onder d, wordt 'een stichting als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Jeugdzorg' vervangen door 'een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet' en wordt 'op de taken, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdelen c en d, van de Wet op de jeugdzorg' vervangen door: de jeugdreclassering als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet.

Artikel 38

1. Zij die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet lid zijn van de Raad, blijven lid van de Raad gedurende de resterende termijn van hun benoeming. Artikel 4 blijft zo nodig buiten toepassing. Zij zijn lid van de Afdeling advisering en de Afdeling rechtspraak, tenzij bij koninklijk besluit anders wordt bepaald, onverminderd de tweede volzin van artikel 5, tweede lid.
2. Zolang de Raad meer leden telt dan voorzien in artikel 4 kunnen, indien een vacature ontstaat, in afwijking van dat artikel nieuwe leden worden benoemd of leden worden herbenoemd, indien een evenwichtige samenstelling van de Raad, dan wel artikel 6, tweede lid, dit vergt, mits het aantal leden daardoor niet groter wordt dan voor het ontstaan van de vacature. Leden van de Raad die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet onderdeel uitmaken van het bestuur van de Raad kunnen na afloop van de resterende termijn van hun benoeming en in afwijking van artikel 4 worden herbenoemd, mits het aantal leden daardoor niet groter wordt dan voordat het bestuurslid werd herbenoemd.
3. Plaatsvervangende leden die zijn benoemd voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet,



zijn als buitengewoon lid belast met de taak of taken waarmee zij op de dag voor de datum van inwerkingtreding van deze wet waren belast, tenzij bij koninklijk besluit anders wordt bepaald, onverminderd de tweede volzin van artikel 5, tweede lid.

Artikel 39

De Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming wordt ingetrokken.

Artikel 40

Deze wet wordt aangehaald als: Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, met vermelding van het jaartal van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 41

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende hoofdstukken, artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Krachtens de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (verder: de Instellingswet) heeft de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (verder: RSJ) thans twee taken: rechtspraak en advisering. In het kader van zijn adviestaak adviseert de RSJ de Minister van Veiligheid en Justitie over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van strafrechtstoepassing en jeugdigen. De rechtsprekende taak houdt in dat de RSJ in hoger beroep of in eerste en enige aanleg beslist over beroepschriften van gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen.

Uit de evaluatierapporten van het Verwey-Jonker Instituut uit 2004¹ en de DSP-groep uit 2010² blijkt dat de RSJ haar beide taken over het algemeen goed uitvoert. Sinds de instelling van de RSJ zijn er echter diverse ontwikkelingen geweest, waaronder ontwikkelingen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, die gevolgen hebben voor de uitoefening van de taken van de RSJ. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot diverse aanpassingen in de organisatie van de RSJ, zoals het overhevelen van de toezichthoudende taak van de RSJ naar de toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing (thans de Inspectie Veiligheid en Justitie). Ook de RSJ zelf heeft in de verschillende ontwikkelingen aanleiding gezien de organisatiestructuur op een aantal punten te wijzigen³. Dit wetsvoorstel vormt het sluitstuk van deze organisatorische wijzigingen, opdat zowel de adviserende als de rechtsprekende taak van de RSJ verder worden versterkt. Daartoe stel ik een drietal wijzigingen voor. Het gaat in de eerste plaats om een scherpere scheiding tussen enerzijds de adviserende functie en anderzijds de rechtsprekende functie van de RSJ. In de tweede plaats worden de toetsingsgronden voor de rechtspraak van de RSJ aangevuld. Meer expliciet wordt vastgelegd dat ook de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving meegewogen moeten worden in de beslissingen van de RSJ. Tot slot voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad om cassatie in het belang der wet in te stellen tegen de uitspraken van de RSJ. In de paragrafen 2 tot en met 4 zal op ieder van deze onderwerpen afzonderlijk worden ingegaan. Daarnaast is van de gelegenheid gebruikgemaakt om nog enkele andere wijzigingen in de Instellingswet aan te brengen. Voor deze wijzigingen van meer ondergeschikte aard verwijs ik naar de artikelsgewijze toelichting. Omdat met name de wijziging van de organisatiestructuur noopt tot wisseling in volgorde van de artikelen, enkele aangepaste formuleringen en nieuwe artikelen, is er in verband met de overzichtelijkheid voor gekozen de Instellingswet opnieuw vast te stellen.

Adviezen

Een concept van het wetsvoorstel is voorgelegd aan het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), de Hoge Raad, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR).

Het OM heeft aangegeven met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en daarin geen aanleiding te zien tot het maken van op- of aanmerkingen. De overige adviezen zijn in het voorstel verwerkt op de wijze zoals in deze toelichting, bij het desbetreffende onderdeel, tot uitdrukking gebracht.

2. Een scherpere scheiding tussen de taken van de RSJ

De RSJ heeft zowel een adviserende als een rechtsprekende taak. Tot oktober 2006 had de RSJ tevens een toezichthoudende taak. Bij de vaststelling van de (toen nog) Tijdelijke Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in 2000 heeft discussie plaatsgevonden over de combinatie van deze taken bij één orgaan. Enerzijds werd voorzien dat de combinatie van taken tot wederzijdse bevruchting zou kunnen leiden, anderzijds bestond vrees voor vermenging van taken, hetgeen mogelijk afbreuk zou doen aan een goede en zorgvuldige uitoefening van die taken⁴. De discussie over het samengaan van de verschillende taken heeft er mede toe geleid dat aan de wet een horizonbepaling werd verbonden, waardoor de wet in eerste instantie een tijdelijk karakter kreeg. Na twee verlengingen is dit tijdelijke karakter in 2006 weggenomen (Stb. 2006, 420). Ook de toezichthoudende taak van de RSJ kwam toen te vervallen. Deze toezichthoudende taak ging over naar de toenmalige

¹ Verwey-Jonker Instituut, *De RSJ en zijn taken: rechtspraak, advies en toezicht. Evaluatie tijdelijke Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)*, april 2004.

² DSP-groep, *Eindrapportage evaluatie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*, november 2010.

³ Zie bijvoorbeeld de Visienota 2012–2015 te raadplegen via www.rsj.nl en de nota 'De RSJ. Organisatie van deze tijd' opgesteld door de Commissie Organisatie van de RSJ in december 2012.

⁴ Kamerstukken II 1999/2000, 26 871, nr. 5, p. 2–5.



Inspectie voor de Sanctietoepassing, thans de Inspectie Veiligheid en Justitie. De RSJ behield zijn adviserende en rechtsprekende taak. De discussie over de concentratie van deze twee taken bij één orgaan is daarna evenwel niet verstomd. Dit mede naar aanleiding van de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaken Procola (EHRM 28 september 1995, AB 1995, 588 m.nt. I.C. van der Vlies) en Kleyn (ook wel bekend als de Betuweroutezaak; EHRM 6 mei 2003, AB 2003, 211, m.nt. L.F.M. Verhey en B.W.N. de Waard; zie ook de bijlage bij Kamerstukken II 2002/03, 25 425, nr. 6). Laatstgenoemde uitspraak had betrekking op de Nederlandse Raad van State. Uit deze uitspraken kan worden afgeleid dat het Europees Hof het samengaan van de adviserende en de rechtsprekende taak in één onafhankelijke instelling (institutionele koppeling) niet in strijd met artikel 6 EVRM acht. Ditzelfde geldt voor het gelijktijdig uitoefenen van beide taken door dezelfde persoon. Wel vloeide uit de genoemde jurisprudentie voort dat organisatorische maatregelen moesten worden genomen om te voorkomen dat in een concreet geval partijdigheid – of de schijn daarvan – zou kunnen ontstaan. Deze maatregelen zijn zowel bij de Raad van State als bij de RSJ doorgevoerd. Wat de Raad van State betreft is in 2010 de Wet op de Raad van State gewijzigd om de adviserende en de rechtsprekende taak van de Raad van State organisatorisch scherper te onderscheiden⁵.

Voorgestelde wijziging

Voorgesteld wordt ook de beide taken van de RSJ scherper te onderscheiden. De RSJ heeft in zijn advies aangegeven dat de RSJ in belangrijke opzichten onvergelijkbaar is met de Raad van State, waardoor een organisatorische scheiding van taken, zoals die ook in 2010 bij de Raad van State is doorgevoerd, niet wenselijk is bij de RSJ. Met de RSJ ben ik van mening dat er verschillen bestaan tussen de RSJ en de Raad van State. Een belangrijke overeenkomst is evenwel dat beide organen zowel een rechtsprekende als een adviserende taak kennen. Het is deze combinatie van taken die in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ter discussie heeft gestaan. Gelet op die jurisprudentie is het wenselijk bij de RSJ een verdere scheiding van de adviserende en rechtsprekende taak door te voeren. Een dergelijke organisatorische scheiding is ook in overeenstemming met de aanbevelingen in de eerdergenoemde evaluatierapporten van het Verwey-Jonker Instituut (p. 106) en de DSP-groep (p. 72). Door de voorgestelde wijziging sluit de Instellingswet beter aan bij de huidige opvatting dat een adviserende en rechtsprekende taak binnen één orgaan weliswaar geaccepteerd is en in sommige gevallen ook waardevol kan zijn, maar dat deze beide taken organisatorisch gescheiden moeten zijn. De wettelijke verankering daarvan vormt een belangrijke bijdrage aan de kenbaarheid en transparantie van de wijze waarop situaties worden voorkomen die in strijd zijn met artikel 6 EVRM. Het gaat daarbij in het bijzonder om het vereiste dat in een rechtsgeding niet door dezelfde personen over de 'same case' wordt geoordeeld als eerder in de advisering over wetgeving. Deze transparantie is ook in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van groot belang, nu daaruit blijkt dat het niet alleen van belang is dat de rechter onafhankelijk is, maar ook dat hij de 'appearance of independence' heeft (vgl. EHRM 26 februari 2002, nr. 38784/97 (Morris t. het Verenigd Koninkrijk) en EHRM 8 februari 2007, nr. 75617/01 (Švarc en Kavnik t. Slovenië)). Door een scherpere scheiding tussen de rechtsprekende en adviserende functie wordt de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de RSJ inzichtelijker gemaakt en juridisch gewaarborgd.

Hoofdpijnen voorgestelde structuur

De beide hoofdtaken van de RSJ zullen organisatorisch scherper gescheiden worden. Tegelijkertijd zal recht worden gedaan aan de eenheid die bestaat binnen de RSJ door te kiezen voor één Raad met afzonderlijke afdelingen, die elk één van de hoofdtaken uitoefenen. Zowel de adviserende als de rechtsprekende taak blijven opgedragen aan de RSJ als geheel, maar deze taken zullen worden uitgeoefend door de Afdeling advisering onderscheidenlijk de Afdeling rechtspraak. Deze structuur, waarbij binnen de RSJ twee aparte en gelijkwaardige afdelingen bestaan voor beide hoofdtaken, geeft uitdrukking aan de gelijkwaardigheid van de adviserende en rechtsprekende taak.

De scheiding van beide taken heeft gevolgen voor de benoeming van leden en plaatsvervangende leden. Doordat de rechtsprekende en de adviserende taak worden uitgeoefend door de beide afdelingen, veranderen de taken van de RSJ in pleno. De RSJ in pleno bestaat uit de leden en zal voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de werkzaamheden die de hele RSJ aangaan, zoals organisatorische zaken en het opstellen van het jaarlijks verslag van de werkzaamheden. Voorgesteld wordt, gelet op deze beperkte taken voor de RSJ in pleno, het aantal leden van de RSJ terug te brengen. Hierdoor wordt ook de 'same case' problematiek verkleind. Ik kom daarop hieronder nog terug. De algemene werkzaamheden worden blijkens het Bestuursreglement van de RSJ uitgeoefend door het bestuur, bestaande uit de voorzitter, de sectievoorzitters (drie personen) en de voorzitter van de rechtspraakkamer. Voorgesteld wordt het aantal leden van de RSJ te stellen op vijftien. Daarmee is er

⁵ Wet van 22 april 2010 tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (Stb. 2010, 175; i.w.tr. per 1 september 2010).



ruimte om naast de vijf bestuursleden nog tien anderen als lid te benoemen. Met deze omvang kan de pluriformiteit van de inhoudelijke inbreng worden verzekerd.

De rechtsprekende en adviserende taken zullen worden uitgeoefend door de leden van de RSJ, aangevuld met de plaatsvervangende leden, die op grond van dit wetsvoorstel voortaan als buitengewone leden zullen worden aangeduid.

Leden kunnen in beide afdelingen worden benoemd. Uit het in de vorige paragraaf genoemde arrest-Kleyn volgt dat artikel 6 EVRM zich daartegen niet verzet, mits gewaarborgd wordt dat dubbelleden niet in de 'same case' adviseren en rechtspreken. Naar mijn mening zijn er goede argumenten om een dergelijk dubbel lidmaatschap niet uit te sluiten. Een belangrijke reden voor de wetgever om de RSJ met zowel advisering als rechtspraak te belasten is altijd geweest dat deze taken door wederzijdse bevruchting aan kwaliteit kunnen winnen. Ook met het oog op de institutionele eenheid van de RSJ is een zekere mate van overlap tussen de beide afdelingen van de Raad van belang. Dat impliceert dat beide taken ook op het niveau van een individueel lid gecombineerd kunnen worden. De mogelijkheid wordt evenwel geopend dat een lid van de RSJ bij koninklijk besluit uitsluitend met hetzij rechtspraak, hetzij advisering wordt belast. Dit geeft de mogelijkheid om bij de benoeming van een lid specifiek rekening te houden met diens deskundigheid op een bepaald gebied. De buitengewone leden kunnen uitsluitend in één afdeling worden benoemd. Daardoor wordt het aantal 'dubbelleden' verkleind en wordt een verdere scheiding van beide taken bereikt. Doordat de buitengewone leden niet in beide afdelingen kunnen worden benoemd, kan in de grote meerderheid van de zaken de in de vorige paragraaf geschetste 'same case'-problematiek zich niet voor doen. De gewone leden, die wel dubbel benoemd kunnen worden, zullen immers niet alleen in de minderheid zijn, maar ook per persoon minder zaken doen dan de buitengewone leden, omdat zij veelal hun tijd over de algemene taken, advisering en rechtspraak zullen moeten verdelen. Een bijkomend voordeel van de regeling is dat personen met specifieke deskundigheden kunnen worden aangetrokken; bij de benoeming van buitengewone leden kan meer rekening worden gehouden met de taak waarvoor zij worden benoemd. Het aantal buitengewone leden wordt in het wetsvoorstel niet gemaximeerd.

Kort samengevat ziet de nieuwe structuur er dus als volgt uit:

- Taken worden opgedragen aan de RSJ als zodanig.
- De algemene taken van de RSJ worden uitgeoefend door de RSJ in pleno, bestaande uit de vijftien leden van de RSJ. De adviserende taak wordt uitgeoefend door de Afdeling advisering en de rechtsprekende taak wordt uitgeoefend door de Afdeling rechtspraak. Beide afdelingen bestaan uit leden en buitengewone leden.
- De leden kunnen worden benoemd in beide afdelingen of in één van de twee afdelingen, de buitengewone leden worden benoemd in één van de twee afdelingen. De benoeming geschiedt bij koninklijk besluit.

Deze structuur is in lijn met het eerdergenoemde rapport van de DSP-groep, waarin wordt aangegeven dat nagedacht zou kunnen worden over de omvang van de RSJ. Het aantal leden zou verminderd kunnen worden, waarbij een aantal leden zich specifiek richt op de adviestaak, terwijl per advies externe deskundigen betrokken kunnen worden⁶. Ook in het rapport van het Verwey-Jonkers Instituut werd al opgemerkt dat overwogen kon worden om eenzelfde scheiding van taken in aparte afdelingen bij de RSJ te introduceren als bij de Raad van State en om een aantal leden specifiek te belasten met het vaststellen van de adviezen of met de rechtspraak⁷. Bovendien biedt de voorgestelde structuur de beste mogelijkheden om de samenstelling van de RSJ en – binnen de RSJ – de inzet van (buitengewone) leden, af te stemmen op de wensen en behoeften in de praktijk en de organisatorische scheiding van de beide afdelingen te waarborgen. Tegelijkertijd blijft, door wel de mogelijkheid open te houden dat leden in beide afdelingen kunnen worden benoemd, kruisbestuiving mogelijk en wordt de institutionele eenheid van de RSJ benadrukt en gewaarborgd.

3. Uitbreiding van toetsingsgronden

Het laatste decennium is er zowel op nationaal als internationaal niveau in toenemende mate aandacht voor de emancipatie van het slachtoffer. De Wet versterking van de positie van het slachtoffer (Stb. 2010, 1) is het resultaat van de erkenning van de zelfstandige belangen van het slachtoffer in het strafproces. Daarnaast kan worden gewezen op de Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden in het strafproces (Stb. 2012, 345) en de Wet van 26 juni 2013 tot introductie van de mogelijkheid conservatoir beslag te leggen op het vermogen van de verdachte ten behoeve van het slachtoffer (Stb.

⁶ DSP-groep, *Eindrapportage evaluatie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*, november 2010, p. 62.

⁷ Verwey-Jonker Instituut, *De RSJ en zijn taken: rechtspraak, advies en toezicht. Evaluatie tijdelijke Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)*, april 2004, p. 106.



2013, 278). Door de emancipatie van het slachtoffer moet er een nieuw evenwicht gevonden worden tussen de belangen van de verschillende actoren in de strafprocedure. Ook bij de tenuitvoerlegging van straffen is steeds meer aandacht voor de belangen van het slachtoffer en diens nabestaanden en de veiligheid van de samenleving. In het 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) wordt de Penitentiaire beginselenwet zodanig aangepast dat ook de belangen van slachtoffers en nabestaanden bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf worden meegewogen, met name daar waar het gaat om het toekennen van externe vrijheden (verlof) aan gedetineerden. Deze erkenning van de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving, heeft ook gevolgen voor de rechtspraak van de RSJ. Hoewel het overgrote deel van de uitspraken van de RSJ betrekking heeft op een geschil tussen de directeur respectievelijk het hoofd van de inrichting en een gedetineerde, ter beschikking gestelde of jeugdige en de uitspraken van de RSJ in eerste instantie voor deze procespartijen van belang zijn, kunnen de uitspraken van de RSJ belangrijke gevolgen hebben voor de veiligheid van de samenleving, slachtoffers en nabestaanden. Gedacht kan worden aan een beroepszaak bij de RSJ waarin de beslissing van de directeur om een gedetineerde geen verlof toe te kennen centraal staat. De belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving mogen in dergelijke gevallen niet uit het oog verloren worden. Voorgesteld wordt derhalve om de belangen van het slachtoffer en diens nabestaanden en de veiligheid van de maatschappij meer expliciet als toetsingsgrond in de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen op te nemen. Daarmee wordt gewaarborgd dat deze belangen expliciet worden meegewogen in de beslissingen van de RSJ.

De Rvdr gaf in zijn advies aan met instemming kennis te hebben genomen van de voorstellen die beogen het beslissingsraamwerk van de RSJ meer aan te doen sluiten bij de ontwikkelingen in de 'gewone' strafrechtspraak, waaronder het voorstel om de in het strafproces in gang gezette ontwikkeling van de versterking van de positie van slachtoffers en nabestaanden ook in het toetsingskader van de RSJ tot uitdrukking te brengen.

De NOvA heeft aangegeven in beginsel geen bezwaar te zien tegen het opnemen van de veiligheid van de samenleving en de belangen van het slachtoffer als toetsingsgrond, maar merkte op dat deze factoren aldus in de praktijk mogelijk onevenredig grote betekenis kunnen krijgen. Mijn reactie daarop is dat het doel van dit wetsvoorstel juist is deze belangen meer op de voorgrond te plaatsen. In een geschil tussen de directeur en een gedetineerde is het evident dat de belangen van de individuele gedetineerde worden meegewogen. Met de voorgestelde wijziging wordt geëxpliciteerd dat daarnaast ook de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer en diens nabestaande en de veiligheid van de maatschappij onderdeel van deze afweging moeten uitmaken.

De RSJ merkt in zijn advies op dat de voorgestelde accentuering van de belangen van het slachtoffer en de veiligheid van de samenleving niet onbegrijpelijk is nu de genoemde belangen een bijzonder aandachtspunt voor dit kabinet vormen en op vele plaatsen in wetgeving en beleid een plaats krijgen. De RSJ geeft aan dat er op dit punt wel een belangrijke taak voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is weggelegd om informatie aan te leveren. Naar aanleiding van deze opmerking en de suggestie van de NVvR om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de informatiepositie van de RSJ op dit punt, merk ik op dat het aan de directeur of het hoofd van de inrichting is om zijn beslissing te onderbouwen. Dit is ook het geval wanneer de directeur bijvoorbeeld beslist dat hij een gedetineerde geen verlof toekent in verband met de veiligheid van de samenleving. De directeur zal bij een beroepszaak voor de RSJ de stukken ter onderbouwing van zijn beslissing aan de RSJ verstrekken. Ik wijs ook op het voorgestelde artikel 17, tweede lid, dat bepaalt dat directeuren van of personen werkzaam bij een inrichtingen, de leden van de RSJ alle door hen gewenste inlichtingen verschaffen, en de artikelen 63 derde lid, jo. 63, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet, 67, derde lid, jo. 60, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en 74, derde lid, jo. 68, tweede lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Daarnaast is thans een wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in voorbereiding opdat de RSJ bij de Justitiële informatiedienst nadere gegevens kan opvragen die betrekking hebben op de gedetineerde, ter beschikking gestelde of jeugdige, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn in de voorliggende zaak.

4. Cassatie in het belang der wet

Over het algemeen kunnen gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen zich voor hun rechtsbescherming wenden tot de RSJ. De RSJ is beroepsrechter en op een aantal terreinen, zoals ten aanzien van de beslissing tot verlof, ook rechter in eerste en enige instantie. De RSJ is thans de hoogste rechterlijke instantie binnen het penitentiaire recht; het is voor de betrokkene noch de Staat mogelijk tegen beslissingen van de RSJ in cassatie te gaan bij de Hoge Raad. Voorgesteld wordt het mogelijk te maken dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad cassatie in het belang der wet kan instellen tegen uitspraken van de RSJ. Hij kan de Hoge Raad dan vragen te oordelen over rechtskwesties, zoals de uitleg van wetsbepalingen. Op deze manier worden de rechtsvorming en de rechtseen-



heid gediend. Ook binnen het penitentiaire recht kan cassatie in het belang der wet op dit punt een belangrijke aanvulling vormen, met name daar waar vragen over de uitleg van wetsbepalingen spelen, alsmede om spanningen te voorkomen met uitspraken van andere rechters. Wanneer de Hoge Raad een uitspraak als gevolg van een cassatie in het belang der wet vernietigt, brengt dit geen verandering in de rechten en de positie van partijen in de betreffende zaak, zoals deze in de vernietigde uitspraak zijn vastgelegd. Cassatie in het belang der wet heeft dus geen rechtsgevolgen voor de betrokken partijen.

Rechtsvorming

De RSJ spreekt steeds recht in een concreet geschil tussen de gedetineerde, ter beschikking gestelde of jeugdige en de directeur of het hoofd van de inrichting. In dergelijke concrete geschillen moet de RSJ de wet toepassen. Daarbij komen ook interpretatievragen aan de orde. De RSJ heeft verschillende uitspraken gewezen waarbij de vraag gesteld kan worden hoe die uitspraken in het licht van de wettekst en de bedoeling van de wetgever gewaardeerd moeten worden.

Een eerste voorbeeld betreft de jurisprudentielijn van de RSJ inzake de benoeming van plaatsvervangende directeuren. Hoewel de wettekst daaraan niet in de weg staat, heeft de RSJ in verschillende uitspraken geoordeeld dat een beperkte en tijdelijke aanwijzing van het hoofd beveiliging als plaatsvervanger van de directeur niet toereikend is om bepaalde aan de directeur voorbehouden bevoegdheden te verkrijgen, omdat dit 'niet strookt met de bedoeling van de wet, meer in het bijzonder de artikelen 3 en 5 van de Pbw en de memorie van toelichting op de Pbw'⁸. De Penitentiaire beginselenwet maakt het evenwel expliciet mogelijk dat functionarissen in de inrichting worden aangewezen als plaatsvervangend directeur. De Penitentiaire beginselenwet maakt hier geen onderscheid in categorieën van beslissingen waarmee plaatsvervangende directeuren kunnen worden belast. Dat brengt met zich dat bij de benoeming door de Minister van Veiligheid en Justitie van een functionaris tot plaatsvervangend directeur beperkingen kunnen worden gesteld aan de omvang van de beslissingsbevoegdheid van de plaatsvervanger. Zie in deze zin ook de annotatie van T. Kooijmans bij RSJ 7 januari 2008, zaaknr. 07/2067/GA in *Sancties* 2008, 22, p. 263.

Een tweede voorbeeld betreft de uitspraak van de RSJ van 7 juni 2012, zaaknr. 11/4006/GA. In deze uitspraak stond een bezoekregeling van een inrichting centraal waarbij gedetineerden de ene week bezoek mochten ontvangen op zondag en de andere week op dinsdag. De RSJ oordeelde dat deze regeling in strijd was met artikel 38 van de Penitentiaire beginselenwet. In dat artikel wordt bepaald dat gedetineerden recht hebben op ten minste één uur bezoek per week. De RSJ oordeelde dat 'week' in dit geval betekent dat gedetineerden minimaal om de zeven dagen in de gelegenheid moeten worden gesteld bezoek te ontvangen. Nu tussen dinsdag en de zondag van de week daarop meer dan zeven dagen zaten, voldeed deze regeling niet aan deze interpretatie van artikel 38 Pbw. Een andere uitleg die aan het begrip 'week' had kunnen worden gegeven, is dat het gaat om een kalenderweek (van maandag tot en met zondag). Bij deze interpretatie zou de in de uitspraak centraal staande bezoekregeling wel hebben voldaan aan de wettelijke eisen.

Een laatste voorbeeld betreft de uitspraken van de RSJ aangaande de beklag- en beroepsmogelijkheden van de gedetineerde wegens de toepassing van geweldsmiddelen door medewerkers van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O). Zo oordeelde de RSJ in de uitspraak van 22 mei 2006, zaaknr. 06/371/GA de klager niet-ontvankelijk in zijn beklag ten aanzien van handelingen van personeelsleden van DV&O, omdat de wagencommandant hiervoor als eindverantwoordelijke dient te worden aangesproken en er geen sprake is van een beklagwaardige beslissing door of namens de directeur van de inrichting waarvoor de directeur verantwoordelijk kan worden gehouden. De RSJ gaat in deze uitspraak voorbij aan het in artikel 5, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet bepaalde dat de directeur ambtenaren of medewerkers kan machtigen tot de hem bij of krachtens de wet gegeven bevoegdheden en dat onder 'ambtenaren of medewerkers' blijkens artikel 1, onder f, van die wet ook ambtenaren of medewerkers vallen die niet aan de inrichting verbonden zijn. Zie in soortgelijke zin de annotatie van T. Kooijmans bij deze uitspraak in *Sancties* 2006, 37. Ook gaat de RSJ voorbij aan de memorie van toelichting bij de Penitentiaire beginselenwet waarin, kort samengevat, wordt opgemerkt dat medewerkers van de vervoersdienst in gevallen waarin de directeur opdracht heeft gegeven tot vervoer, hun bevoegdheden ontlenen aan de directeur en dat beklag tegen de door hen aangewende bevoegdheden openstaat. Zie Kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, blz. 22–23. Inmiddels heeft de RSJ zijn jurisprudentie op dit punt aangescherpt en geoordeeld dat het handelen van een medewerker van DV&O 'onder omstandigheden' kan worden aangemerkt als een door of namens de directeur genomen beslissing. Een van de relevante omstandigheden lijkt te zijn dat ook de directeur van de inrichting in verzuim is geweest⁹. Overigens wordt er op gewezen dat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het vervoer,

⁸ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de RSJ van 15 juni 2010, zaaknr. 10/0175/GA, van 21 november 2011, zaaknr. 11/1440/GA en van 6 maart 2012, zaaknr. 11/1809/GA.

⁹ Zie de uitspraak van de RSJ van 4 mei 2012, zaaknr. 11/4345/GA.



het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen de bevoegdheden aangaande het vervoer zullen worden gewijzigd.

In bovengenoemde gevallen, waarin niet zozeer het feitencomplex als wel de uitleg van een wettelijke bepaling bepalend is voor het uiteindelijke oordeel, kan het wenselijk zijn de Hoge Raad dergelijke interpretatievragen voor te leggen. Meer dan de RSJ, die zich richt op de beslissing in het concrete geschil, heeft de Hoge Raad vanuit zijn taak als cassatierechter ervaring met de beantwoording van rechtsvragen. Doordat sprake is van cassatie in het belang der wet, zal de uitspraak geen (nadelige) gevolgen hebben voor de betrokkene. Het cassatieberoep kan zich derhalve volledig richten op de interpretatie van de wet. Aan de hand van deze interpretatie kunnen toekomstige geschillen op een consistente wijze worden beslecht.

Rechtseenheid

Omdat de RSJ de hoogste rechterlijke instantie voor zowel de Penitentiaire beginselenwet, als de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (verder: de beginselenwetten) is, kan binnen deze wetten in belangrijke mate rechtseenheid worden gewaarborgd. Daar waar de wetten dezelfde begrippen en regelingen bevatten, worden deze door de RSJ in beginsel steeds hetzelfde uitgelegd. De RSJ is echter niet de enige rechterlijke instantie die de bepalingen uit de beginselenwetten moet uitleggen; ook de civiele rechter is daartoe wel eens geroepen. Hoewel de civiele rechter de klacht van een gedetineerde, ter beschikking gestelde of jeugdige niet-ontvankelijk verklaart wanneer er een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de RSJ openstaat, komt het voor dat ook bij de civiele rechter kwesties aan de orde komen waaraan aspecten verbonden zijn waarover ook de RSJ zich buigt. In het bijzonder moet worden gedacht aan schadevergoedingsprocedures, zoals die waarin de rechtbank Rotterdam naging of een tbs-inrichting in redelijkheid kon menen dat het verlot van de ter beschikking gestelde kon worden ingetrokken (zie Rb. Rotterdam 18 april 2012, LJN BW4688).

Een uitspraak waarin de civiele rechter bepalingen uit de Penitentiaire beginselenwet moest uitleggen en waarin direct spanning optrad met een uitspraak van de RSJ, is de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 7 juni 2012, 413223/KG ZA 12-159. De RSJ had eerder, in een uitspraak van 21 november 2011, zaaknr. 11/1440/GA, geoordeeld dat de 'beperkte aanwijzing van het hoofd veiligheid [in dit geval het hoofd veiligheid van de penitentiaire inrichting Tafelberg te Amsterdam] als plaatsvervangend directeur (...) niet strookt met de bedoeling van de wet'. De RSJ achtte het beroep tegen het opleggen van de disciplinaire straf gegrond. De voorzieningenrechter oordeelde echter dat '[d]it alles maakt dat aangenomen moet worden dat [het hoofd veiligheid] bevoegd is tot het opleggen van disciplinaire straffen (...)'. In een uitspraak die de RSJ na het kort geding voor de voorzieningenrechter wees over de bevoegdheid tot het opleggen van disciplinaire straffen door het als plaatsvervangend directeur aangewezen hoofd veiligheid van de penitentiaire inrichting Tafelberg, oordeelde de RSJ dat 'de uitspraak van de rechter in kort geding over de door hem veronderstelde bevoegdheid van die functionaris dit oordeel niet anders [maakt]'. De RSJ bleef bij het standpunt dat de beperkte en tijdelijke aanwijzing tot plaatsvervangend directeur onvoldoende was om het hoofd veiligheid de bevoegdheid tot opleggen van disciplinaire straffen te geven.

Daarnaast zijn er in de beginselenwetten begrippen en bepalingen opgenomen die overeenkomen met begrippen en bepalingen in andere wetgeving. Ik noem als voorbeeld de regeling van de onvrijwillige geneeskundige behandeling. De bepalingen in de beginselenwetten, die op 1 juli 2013 in werking zijn getreden¹⁰, komen overeen met de regeling van de onvrijwillige geneeskundige behandeling in de Wet bijzondere opnemings psychiatrie ziekenhuizen (de Wet bopz). Om te waarborgen dat de positie van gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen gelijkwaardig is aan de positie van personen die onvrijwillige zorg ontvangen in een psychiatrisch ziekenhuis – een van de doelen van het overnemen van de bepalingen uit de Wet bopz in de beginselenwetten – is het van belang dat de RSJ eenzelfde uitleg aan de regeling van de onvrijwillige geneeskundige behandeling geeft als de rechter bij de Wet bopz.

Een ander voorbeeld is het begrip 'gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens'. De strafrechter geeft invulling aan dit begrip bij zijn beoordeling of hij de maatregel van ter beschikking stelling (zie de artikelen 37a e.v. van het Wetboek van Strafrecht) of plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht) zal opleggen aan een verdachte. Ook de RSJ geeft uitleg aan dit begrip, bijvoorbeeld wanneer de RSJ als rechter in eerste en enige instantie de beslissing van de selectiefunctaris toetst om een gedetineerde over te plaatsen naar een psychiatrisch ziekenhuis. Wanneer de RSJ hier tot een andere uitleg zou komen van het begrip 'gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens' dan de strafrechter dan zou dit

¹⁰ Zie de wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met de verruiming van de mogelijkheid onvrijwillige geneeskundige behandeling te verrichten.



tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid kunnen leiden, omdat het dan afhankelijk wordt van de rechterlijke instantie die tot een oordeel geroepen is, of de betrokkene in een psychiatrisch ziekenhuis geplaatst zal worden.

Als laatste voorbeeld van een regeling waarbij in de praktijk spanning kan ontstaan tussen de uitspraak van de strafrechter en de uitspraak van de RSJ wil ik nog noemen de regeling inzake de zogenaamde 'combiuitspraak', waarin de strafrechter aan een veroordeelde zowel een gevangenisstraf als de maatregel van ter beschikking stelling oplegt. De strafrechter kan in dat geval een advies in zijn uitspraak opnemen omtrent het tijdstip waarop de ter beschikking stelling dient aan te vangen (zie artikel 37b, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht). Een voorbeeld van een uitspraak van de RSJ waaruit deze spanning zichtbaar blijkt, is de uitspraak van 10 mei 2011, zaaknr. 10/2889/TR. In deze zaak hadden zowel de rechtbank als het gerechtshof in hoger beroep geadviseerd de ter beschikking stelling met dwangverpleging te laten aanvangen nadat tweederde van de opgelegde gevangenisstraf ten uitvoer is gelegd. De Minister van Veiligheid en Justitie wees overeenkomstig dit advies het verzoek van de gedetineerde (gedaan nadat de gedetineerde eenderde van zijn gevangenisstraf had uitgezeten) om hem met onmiddellijke ingang te plaatsen in een tbs-instelling af. De RSJ vernietigde deze beslissing. De RSJ week daarmee af van het advies en maakte een andere belangenafweging dan het gerechtshof.

Mede om ook in dergelijke gevallen, waarin de RSJ een uitleg moet geven aan wettelijke bepalingen en begrippen die ook door andere rechters ingevuld worden, de rechtseenheid – en daarmee de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid – te waarborgen, wordt voorgesteld ook uitspraken van de RSJ in aanmerking te laten komen voor cassatie in het belang der wet.

De Rvdr had, zoals hierboven reeds aan de orde is gekomen, met instemming kennisgenomen van de voorstellen die beogen het beslissingsraamwerk van de RSJ meer aan te doen sluiten bij de ontwikkelingen in de 'gewone' strafrechtspraak. Dit betrof mede het voorstel om cassatie in het belang der wet mogelijk te maken ten aanzien van de beslissingen van de RSJ, waardoor wordt voorzien in een nadere processuele waarborg voor rechtseenheid in den brede waar het gaat om de interpretatie van begrippen die ook in beslissingen van andere rechters een rol spelen, aldus het advies van de Rvdr. De Hoge Raad geeft in zijn advies aan geen principiële bezwaren te zien tegen het mogelijk maken van cassatie in het belang der wet ten aanzien van uitspraken van de RSJ. In het advies wordt verder aangegeven dat bedacht moet worden dat bij uitspraken van de RSJ die een toetsing op basis van redelijkheid en billijkheid betreffen, de Hoge Raad veelal niet verder zal kunnen komen dan het oordeel dat de beslissing van de RSJ geen blijkt heeft gegeven van een verkeerde rechtsopvatting en voor het overige vanwege verwevenheid met waarderingen van feitelijke aard niet op haar juistheid kan worden beoordeeld. Dit neemt mijns inziens evenwel niet weg 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. Hierboven ben ik reeds ingegaan op enkele voorbeelden van dergelijke zaken.

De RSJ heeft, aldus zijn advies, geen principiële bezwaren tegen het scheppen van de mogelijkheid tot cassatie in het belang der wet, maar ziet ook niet de dringende noodzaak om dit rechtsmiddel te introduceren. De RSJ geeft aan dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad op dit moment al cassatie in het belang der wet kan instellen tegen de uitspraken van andere rechters waarin inhoud wordt gegeven aan het penitentiaire recht, waardoor, althans zo begrijp ik het advies van de RSJ, cassatie in het belang der wet ten aanzien van uitspraken van de RSJ geen toegevoegde waarde meer zou hebben. De RSJ gaat daarmee echter voorbij aan het feit dat bij de verschillende rechters verschillende aspecten van een rechtsvraag aan de orde kunnen 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. Daarnaast is het voor de richtinggevende taak van belang dat de Hoge Raad ook bij rechtskwesties waarover (tot op dat moment) alleen de RSJ heeft geoordeeld, een uitspraak kan doen. Dit speelt bijvoorbeeld bij nieuwe wetgeving of wanneer blijkt dat er in de praktijk grote onduidelijkheden bestaan over de uitleg die aan een bepaling moet worden gegeven. Het is dan van belang dat de Hoge Raad binnen een beperkte tijd na de inwerkingtreding van die wetgeving daarover een rechtsoordeel kan geven en aldus richtsnoeren kan geven aan de praktijk en dat niet gewacht hoeft te worden totdat naast de RSJ ook de 'gewone' rechter een uitspraak heeft gedaan.

De NVvR geeft aan dat de introductie van de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet van belang kan zijn om rechtsongelijkheid te voorkomen en rechtseenheid te bevorderen. Immers, aldus het advies van de NVvR, steeds wanneer de mogelijkheid bestaat dat door rechtssprekende instanties een verschillende uitleg kan worden gegeven aan hetzelfde begrip dan ligt het gevaar van rechtsongelijkheid en verlies van rechtseenheid op de loer.



Artikelsgewijs

Artikel 1

Het voorgestelde artikel 1 komt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 1 van de Instellingwet. In het artikel is een enkele tekstuele verbetering aangebracht en de aanduiding van 'Onze Minister' is geactualiseerd.

Artikel 2

Het voorgestelde artikel 2 is gelijkloidend aan het huidige artikel 2 van de Instellingwet.

Artikel 3

Het voorgestelde artikel 3 bepaalt dat de RSJ de taken verricht die hem bij of krachtens de wet zijn opgedragen. Het voorgestelde artikel 3 brengt aldus tot uitdrukking dat taken worden opgedragen aan de RSJ als zodanig. Het betreft bijvoorbeeld de rechtsprekende taak die de RSJ op grond van artikel 6 van de Pbw heeft. In de artikelen 24 en 28 wordt vervolgens aangegeven dat de Afdeling advisering de adviserende taak uitvoert en de Afdeling rechtspraak de rechtsprekende taak. Zie ook paragraaf 2 van deze memorie van toelichting. Het nader specificeren van de aan de RSJ opgedragen werkzaamheden, zoals aangedragen in het advies van de RSJ, gaat het bestek van dit wetsvoorstel te buiten. De Instellingwet RSJ regelt immers de instelling en organisatie van de RSJ. Taken worden toegekend in de bijzondere wet- en regelgeving, zoals de Penitentiaire beginselenwet. Daarop is slechts één uitzondering gemaakt: de adviserende taak ten aanzien van beleid en regelgeving op het terrein van strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen is in de Instellingwet opgenomen, omdat het gaat om een meer algemene bevoegdheid ten aanzien van beleid en regelgeving. Daardoor ligt plaatsing in enige bijzondere wet minder voor de hand.

Artikel 4

Het voorgestelde artikel 4, eerste lid, is overeenkomstig het huidige artikel 4, eerste lid, van de Instellingwet, met dien verstande dat het aantal leden van de RSJ wordt teruggebracht (zie paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie). In een eerder concept van dit wetsvoorstel was bepaald dat het aantal leden zou worden teruggebracht tot acht. In overeenstemming met het advies van de RSJ is thans in het wetsvoorstel bepaald dat de RSJ uit maximaal vijftien leden kan bestaan. In reactie op de opmerking van de RSJ dat de huidige plaatsvervangende leden niet terugkomen in onderhavig wetsvoorstel, merk ik op dat deze wel degelijk zijn opgenomen in dit wetsvoorstel, maar thans worden aangeduid als 'buitengewone leden' (zie het voorgestelde artikel 4, tweede lid en paragraaf 2 van deze memorie van toelichting). Naar aanleiding van de suggestie van de RSJ om in de Instellingwet te verduidelijken dat ook buitengewone leden met de werkzaamheden van de RSJ kunnen worden belast en over de noodzakelijke bevoegdheden daartoe beschikken, is, ter explicitering daarvan, een derde lid aan het voorgestelde artikel 4 toegevoegd.

Artikel 5

In het huidige artikel 4, tweede lid, is bepaald dat de voorzitter en de andere leden van de RSJ, de RSJ gehoord, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie bij koninklijk besluit worden benoemd. De benoeming van de voorzitter zal overeenkomstig dit artikel blijven geschieden. Voorgesteld wordt de benoemingsprocedure van de andere leden zodanig te wijzigen dat de RSJ, gehoord de afdeling(en) waarvan het te benoemen lid deel zal uitmaken, een aanbeveling kan doen voor hun benoeming; zie het voorgestelde artikel 5, eerste lid. In het voorgestelde tweede lid wordt bepaald dat de leden in één of beide afdelingen worden benoemd. De suggestie van de RSJ om deze bepaling zodanig te wijzigen dat niet reeds in het koninklijk besluit wordt bepaald in welke afdeling een (buitengewoon) lid wordt benoemd, wordt niet overgenomen. Ik vind het belangrijk dat voor eenieder kenbaar is in welke afdeling een (buitengewoon) lid werkzaam is. Opname in het koninklijk besluit, dat wordt gepubliceerd in de Staatscourant, waarborgt dit. Bovendien doet het afbreuk aan de organisatorische scheiding van taken die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, wanneer een lid steeds eenvoudig kan overstappen van de Afdeling rechtspraak naar de Afdeling advisering en vice versa. Ook zal de 'same case' problematiek zich in dat geval eerder kunnen voordoen. Omdat het evenwel in voorkomende gevallen wel wenselijk kan zijn dat een lid wordt overgeplaatst, maakt het voorgestelde artikel 5, tweede lid, het mogelijk om de benoeming – bij koninklijk besluit – te wijzigen. Het voorgestelde derde lid regelt de benoemingsperiode en bevat een wijziging ten opzichte van het huidige artikel 4, derde lid, van de Instellingwet. De RSJ heeft aangegeven het wenselijk te vinden benoeming van leden van de RSJ mogelijk te maken voor een periode van ten hoogste vier jaar, met



twee keer een mogelijkheid tot verlenging met vier jaar. Naar aanleiding daarvan wordt voorgesteld de benoeming mogelijk te maken voor ten hoogste vier jaar. Deze benoemingsperiode waarborgt dat, bijvoorbeeld wanneer dit nodig is in verband met wijzigende opvattingen over de expertise die de RSJ nodig heeft, nieuwe leden kunnen instromen. Omdat tegelijkertijd een zekere mate van continuïteit gewaarborgd moet worden, is er een mogelijkheid tot herbenoeming voor een maximale periode van vier jaar.

Het voorgestelde vierde lid komt overeen met het huidige artikel 4, vierde lid, van de Instellingswet.

Artikel 6

Het voorgestelde artikel 6 komt overeen met het huidige artikel 5 van de Instellingswet. De regeling van de incompatibiliteiten (onverenigbaarheden), zoals thans opgenomen in artikel 5, derde lid, is in het voorgestelde artikel 6 aangepast, in die zin dat er een onderscheid is gemaakt tussen incompatibiliteiten met het lidmaatschap van de RSJ (het voorgestelde derde lid) en incompatibiliteiten met benoeming in de Afdeling rechtspraak (het voorgestelde vierde lid). Dit is in lijn met de nota 'De RSJ. Organisatie van deze tijd', opgesteld in december 2012 door de commissie Organisatie van de RSJ. De RSJ heeft in zijn advies bij dit wetsvoorstel aangegeven de voorgestelde regeling een aangename verruiming te vinden.

Een aantal personen komt niet in aanmerking voor een lidmaatschap van de RSJ, bijvoorbeeld omdat zij hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de Minister van Veiligheid en Justitie, waardoor hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid ter discussie kan komen te staan. Voor de rechtsprekende taak is het bovendien van belang dat de leden die worden benoemd in de Afdeling rechtspraak niet in contact komen met individuele verdachten of veroordeelden of verbonden zijn aan een justitiële inrichting. Daartegenover staat dat het voor de adviserende taak van de RSJ wel waardevol kan zijn mensen die werkzaam zijn in 'het veld' aan te trekken; de kennis van en uit de praktijk kan juist waardevol zijn in de discussie over het effect van wetgeving in de praktijk. Vandaar dat een aantal incompatibiliteiten enkel geldt voor de leden die in de Afdeling rechtspraak wordt benoemd. In lijn met deze uitgangspunten heb ik in de opmerking van de RSJ dat personen werkzaam bij bijvoorbeeld het openbaar ministerie een toegevoegde waarde kunnen hebben als lid van de Afdeling advisering van de RSJ, aanleiding gezien 'ambtenaren of andere personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van Onze Minister op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen of maatregelen' (het huidige artikel 5, derde lid, onder a, van de Instellingswet) – waaronder ook leden van het openbaar ministerie vallen (zie Kamerstukken II 2004/05, 30 161, nr. 3, blz. 8 – slechts uit te sluiten van benoeming in de Afdeling rechtspraak, maar niet van het lidmaatschap van de (Afdeling advisering van de) RSJ. Naar aanleiding van het advies van de Hoge Raad wordt de benoeming in de Afdeling rechtspraak van de RSJ uitgesloten voor raadsheren en advocaten-generaal bij de Hoge Raad. Andere personen werkzaam bij de Hoge Raad, waaronder de raadsheren in buitengewone dienst en advocaten-generaal in buitengewone dienst, kunnen wel (buitengewoon) lid zijn van de RSJ.

In het voorgestelde derde lid, is ten opzichte van het huidige artikel 5, derde lid, de zinsnede 'of plaatsvervangend lid' komen te vervallen. De toevoeging was overbodig omdat de bepaling reeds van overeenkomstige toepassing is verklaard op plaatsvervangende leden (in dit wetsvoorstel de buitengewone leden) van de Raad; zie het voorgestelde artikel 4, derde lid.

Artikel 7

Het voorgestelde artikel 7 regelt het ontslag en de schorsing van de leden van de RSJ. Naar aanleiding van het advies van de NVvR is deze bepaling in overeenstemming gebracht met de regeling voor ontslag en schorsing zoals die geldt voor rechterlijke ambtenaren op grond van hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

Artikel 8

Het voorgestelde artikel 8 komt overeen met het huidige artikel 7 van de Instellingswet.

Artikel 9

Het voorgestelde artikel 9, dat ziet op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de (leden van de) RSJ, komt overeen met artikel 26 van het Bestuursreglement van de RSJ. Gelet op het belang van deze bepaling wordt voorgesteld deze thans vast te leggen op het niveau van een wet in formele zin.

Artikelen 10, 11 en 12

Voorgesteld wordt het huidige artikel 9 van de Instellingswet op te splitsen in drie artikelen. Het voorgestelde artikel 10 ziet op de secretaris, het voorgestelde artikel 11 op de medewerkers die worden toegevoegd aan de secretaris en het voorgestelde artikel 12 is gelijklozend aan het huidige artikel 9, zesde lid. Nu de positie van de secretaris en het secretariaat met dit wetsvoorstel niet worden



gewijzigd, zie ik geen aanleiding wijzigingen in deze bepalingen aan te brengen.

Artikelen 13 tot en met 22

De voorgestelde artikelen 13 tot en met 17 komen overeen met de huidige artikelen 10, 12, 13, 14 en 15 van de Instellingswet. De voorgestelde artikelen 18 en 20 tot en met 22 komen overeen met de huidige artikelen 16 en 18 tot en met 20 van de Instellingwet. Het voorgestelde artikel 19 komt overeen met het huidige artikel 17, met dien verstande dat het werkprogramma van de RSJ niet voor 1 september, maar voor 15 november moet worden toegezonden aan de Minister van Veiligheid en Justitie. De RSJ verzoekt de datum voor toezending van het werkprogramma verder te verleggen van 15 november naar 31 december. Zoals de RSJ in zijn advies aangeeft is er overleg over het werkprogramma nodig tussen de RSJ en mijn ministerie. Omdat op 31 december een definitief werkprogramma gereed moet zijn, is toezending van een (concept)werkprogramma uiterlijk 15 november wenselijk, opdat er nog voldoende ruimte is voor overleg over de inhoud daarvan. Het definitieve werkprogramma kan dan gereed zijn uiterlijk 31 december.

Het voorgestelde artikel 21 (het huidige artikel 19) bevat de verplichting voor de RSJ tot het jaarlijks opstellen van een jaarverslag en is overeenkomstig artikel 28, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges. De suggestie van de RSJ om een datum voor aanlevering van dat verslag achterwege te laten wordt niet gevolgd.

Artikel 23

Het voorgestelde artikel 23 ziet op de Afdeling advisering van de RSJ. In het voorgestelde derde lid is bepaald dat de voorzitter van de RSJ tevens voorzitter is van de Afdeling advisering. De RSJ merkt in zijn advies op dat door het samenvallen van het voorzitterschap van de RSJ met het voorzitterschap van de Afdeling advisering het beeld zou kunnen ontstaan dat adviezen uitgaan van de RSJ als geheel. Ik zie daartegen geen bezwaar. Het uitgangspunt van dit wetsvoorstel is immers dat taken – hoewel zij worden uitgevoerd door een van de twee afdelingen – worden opgedragen aan de RSJ als geheel (zie ook paragraaf 2 van deze memorie van toelichting; zie voorts het aan het voorgestelde artikel 23 gelijklopende artikel 16a van de Wet op de Raad van State).

Artikel 24

Het voorgestelde artikel 24 is overeenkomstig het huidige artikel 3, eerste lid, van de Instellingswet. Door de plaatsing in het voorgestelde artikel 24 wordt verhelderd dat de Afdeling advisering deze taak uitvoert.

Artikel 25

Dit RSJ is op dit moment voor de uitoefening van de adviestaak verdeeld in drie secties, te weten de sectie jeugd, de sectie gevangeniswezen en de sectie terbeschikkingstelling; zie artikel 14 van het Bestuursreglement van de RSJ. Ten behoeve van de voorbereiding van de advisering worden wel preadviescommissies ingesteld; zie artikel 18 van het Bestuursreglement van de RSJ. De mogelijkheid tot de verdeling in secties en commissies van leden die belast zijn met de advisering, die thans is opgenomen in artikel 11 van de Instellingswet, zal met dit wetsvoorstel worden opgenomen in artikel 25.

Artikel 26

Het voorgestelde artikel 26 stelt de Afdeling rechtspraak van de RSJ in.

Artikel 27

Het voorgestelde artikel 27 ziet op de voorzitter van de Afdeling rechtspraak. De voorzitter wordt, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij koninklijk benoemd. Voor de vrees van de RSJ dat de onafhankelijkheid van de RSJ door de betrokkenheid van de minister bij de benoemingsprocedure in het geding zou komen, zie ik geen aanleiding. Ieder koninklijk besluit wordt voorgedragen door één of meerdere ministers of staatssecretarissen (zie aanwijzing 110 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). In dit geval is slechts expliciet bepaald dat de betrokken minister de Minister van Veiligheid en Justitie is. In aanvulling daarop wijs ik er nog op dat ook bij andere instellingen waarbij de onafhankelijkheid in het bijzonder speelt, benoeming geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van een minister. Zo worden de vice-president, de leden, de staatsraden, en de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van het State benoemd bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie respectievelijk op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie de artikelen 2, 8



en 30a van de Wet op de Raad van State). Ook de benoeming van onder andere de president van en de raadsheren in de Hoge Raad, raadsheren in een gerechtshof en rechters in een rechtbank geschiedt bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie (zie artikel 2, eerste lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren).

Artikel 28

Het voorgestelde artikel 28 betreft de taakomschrijving van de rechtsprekende taak die in de huidige Instellingswet is opgenomen in artikel 3, tweede lid.

Artikel 29

Het voorgestelde artikel 29 regelt de instelling van de beroepscommissies. In het voorgestelde derde lid wordt het 'same case'-criterium uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gecodificeerd. Hiervoor is aangesloten bij de tekst van artikel 42, vierde lid, van de Wet op de Raad van State. Zie voor een toelichting paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 30

Het voorgestelde artikel 30 is overeenkomstig artikel 44 van de Wet op de Raad van State.

Artikel 31

Het voorgestelde artikel 31 bevat de verplichting voor de RSJ om een klachtenregeling op te stellen. De bepaling is overeenkomstig artikel 45 van de Wet op de Raad van State. De bestaande klachtenregeling, die te vinden is op de website van de RSJ, wordt daarmee van een wettelijke grondslag voorzien.

Artikel 32

Het voorgestelde artikel 32 ziet op cassatie in het belang der wet. Zie voor een toelichting paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikelen 33 en met 35

De voorgestelde artikelen 33 tot en met 35 bevatten wijzigingen van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen. Het betreft de uitbreiding van de toetsingsgronden. In de desbetreffende bepalingen wordt geëxpliciteerd dat bij de belangafweging ook de belangen van het slachtoffer en diens nabestaanden en de veiligheid van de samenleving moeten worden meegewogen. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie.

Ook wordt in de artikelen 2, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en artikel 2, tweede lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen tot uitdrukking gebracht dat bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden rekening wordt gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Deze wijziging is overeenkomstig de wijziging van artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet zoals voorgesteld in het 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 2013/14, 33 745, nr. 2).

Tot slot wordt – naar aanleiding van het advies van de RSJ – in de verschillende bepalingen in de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen waar taken en bevoegdheden van (de leden van) de RSJ zijn geregeld, meer expliciet tot uitdrukking gebracht dat buitengewone leden in beginsel dezelfde taken en bevoegdheden hebben als leden van de RSJ.

Artikel 36

Het voorgestelde artikel 36 houdt verband met het invoeren van de mogelijkheid voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot het instellen van cassatie in het belang der wet tegen uitspraken van de RSJ. Zie voor een toelichting paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie.

De Hoge Raad plaatst vraagtekens bij de noodzaak om artikel 78 van de Wet op de rechterlijke organisatie aan te passen, nu het vierde lid van dat artikel het reeds mogelijk maakt cassatieberoep (in het belang der wet) in te stellen tegen uitspraken van de bestuursrechter indien daartoe een formeel wettelijke bevoegdheid bestaat. Hoewel de RSJ doorgaans wordt aangemerkt als bestuursrechter, wordt de RSJ tegelijkertijd gezien als een rechter 'sui generis'. Om buiten twijfel te stellen dat de Hoge



Raad kennisneemt van het beroep in cassatie in het belang der wet ten aanzien van uitspraken van de RSJ, wordt een nieuw vijfde lid in artikel 78 van de Wet op de rechterlijke organisatie ingevoegd.

Artikel 37

Met de aanvaarding en inwerkingtreding van het wetsvoorstel houdende regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet) (33 684), wordt de Wet op de Jeugdzorg vervangen door de Jeugdwet. De verwijzingen in de Instellingswet naar de bepalingen in de Wet op de Jeugdzorg worden met de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet vervangen door verwijzingen naar de bepalingen van die wet.

Artikel 38

Artikel 38 bevat overgangsbepalingen. Bij het terugbrengen van het aantal leden van de RSJ zal worden uitgegaan van natuurlijk verloop. Het eerste lid bepaalt dat personen die lid zijn van de RSJ op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel lid blijven van de RSJ, ook wanneer daarmee het totaal aantal leden boven het nieuwe maximum van vijftien leden uitkomt. Deze leden zijn lid van beide nieuwe afdelingen, tenzij bij koninklijk besluit anders wordt bepaald. Het voorgestelde tweede lid van artikel 38 bepaalt dat zolang als de RSJ uit meer dan vijftien leden bestaat, er geen herbenoemingen plaatsvinden en er geen nieuwe leden worden benoemd, tenzij dit noodzakelijk is voor een evenwichtige samenstelling van de RSJ. In dat geval kan een lid wel worden (her)benoemd. Het aantal leden mag door deze (her)benoemingen evenwel niet groter worden dan voor het ontstaan van de vacature. Leden die op grond van de huidige wetgeving in aanmerking zouden komen voor herbenoeming, kunnen als buitengewoon lid worden benoemd. Ook voor bestuursleden is een uitzondering gemaakt; zolang de RSJ uit meer dan vijftien leden bestaat, kunnen bestuursleden die onder de huidige wetgeving in aanmerking komen voor herbenoeming, worden herbenoemd. Plaatsvervangende leden die zijn benoemd voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, zijn als buitengewoon lid belast met de taak of taken waarmee zij op de dag voor de datum van inwerkingtreding van deze wet waren belast, tenzij bij koninklijk besluit anders wordt bepaald. De benoeming kan op grond van het voorgestelde artikel 5, tweede lid, worden gewijzigd.

Artikel 41

Gelet op het feit dat het wetsvoorstel een drietal wijzigingen bevat en daarvoor verschillende wetten wijzigt, is voorzien in de mogelijkheid van een gefaseerde inwerkingtreding. Mogelijk treedt de uitbreiding van de toetsingsgronden eerder in werking dan de bepalingen betreffende de organisatorische scheiding van de adviserende en rechtsprekende taak van de RSJ.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,