

Ministerie van Veiligheid en Justitie
 T.a.v. de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
 de heer mr. F. Teeven
 Postbus 20301
 2500 EH Den Haag

Den Haag,
 Doorkiesnummer:
 Faxnummer:
 E-mail:

Betreft: Conceptwetsvoorstel vaststelling van een nieuwe instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

Zeer geachte heer Teeven,

Bij brief van 25 juni jl. heeft u de Nederlandse Orde van Advocaten verzocht te adviseren over het hierboven genoemde conceptwetsvoorstel.

De algemene raad heeft het conceptwetsvoorstel voorgelegd aan zijn adviescommissie strafrecht en de commissie heeft aangegeven dat zij geen aanleiding ziet tot het uitbrengen van een advies. De commissie wil echter wel uw aandacht vestigen op het volgende.

In de artikelen 34-36 van het wetsontwerp wordt voorgesteld om in respectievelijk de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen op te nemen dat bij de beoordeling van (onder meer) het verlenen van vrijheden rekening moet worden gehouden *"met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden"*.

Hiertegen bestaat op zichzelf geen bezwaar omdat met deze factoren in de praktijk ook allang rekening wordt gehouden.

Het op overbodige maar uitdrukkelijke wijze vermelden van "de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden" als factoren waarmee rekening gehouden moet worden houdt echter wel het risico in, dat deze factoren in de praktijk *onevenredig* grote betekenis zullen krijgen, ten koste van de gerechtvaardigde belangen van gedetineerden en ter beschikking gestelden.

Bezoekadres
 Neuhuyskade 94
 2596 XM Den Haag
 Tel. 070 - 335 35 35
 Fax 070 - 335 35 31

Postadres
 Postbus 30851
 2500 GW Den Haag

Om die reden zou ik willen voorstellen om dat onderdeel van het wetsvoorstel te ontraden.

De Algemene Raad sluit zich aan bij deze overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere voorbereiding van de wetsvoorstel te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de Algemene Raad,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized first name followed by a surname and a horizontal line extending to the right.



De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum

Uw kenmerk

Contactpersoon

Onderwerp

Advies op het concept-wetsvoorstel Vaststelling van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 25 juni 2013, met kenmerk 398931, is de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) namens u om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel Vaststellingswet van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming.

Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en is vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel vormt, blijkens de memorie van toelichting, het sluitstuk van organisatorische wijzigingen binnen de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna: RSJ) ter versterking van zowel de adviserende als de rechtsprekende taak. Hiertoe worden in het wetsvoorstel drie wijzigingen voorgesteld, zoals een scherpere scheiding tussen enerzijds de adviserende functie en anderzijds de rechtsprekende functie van de RSJ, de aanvulling van de toetsingsgronden voor de rechtspraak door de RSJ en ten slotte de mogelijkheid van het instellen van cassatie in het belang der wet door de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Advisering

De voorgestelde wettekst, alsmede de daarbij behorende memorie van toelichting geven de NVvR aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

In voorgesteld artikel 6, tweede lid, van de nieuwe Instellingswet is opgenomen dat leden bij koninklijk besluit kunnen worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden. Deze wijze van mogelijk ontslag van ook rechtsprekende leden van de RSJ wijkt in hoge mate af van de rechtspositie van rechterlijk ambtenaren. Zij kunnen immers niet om ernstige redenen worden ontslagen op de wijze zoals opgenomen in het genoemde artikel. Het is voor de NVvR niet duidelijk waarom

is gekozen voor een dergelijk groot verschil in rechtspositie voor de (rechtsprekende) leden van de RSJ en waarom de rechtspositie – het gaat immers om rechtspraak – niet gelijk is gesteld. De NVvR verzoekt de Staatssecretaris deze keuze aan te passen, of op zijn minst toe te lichten in de memorie van toelichting.

Ter zake van de introductie van de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet is de NVvR van mening dat deze mogelijkheid van belang kan zijn om rechtsongelijkheid te voorkomen en rechtseenheid te bevorderen. Immers, steeds wanneer de mogelijkheid bestaat dat door rechtsprekende instanties een verschillende uitleg kan worden gegeven aan hetzelfde begrip, dan, ligt het gevaar op de loer van rechtsongelijkheid en verlies van rechtseenheid.

De NVvR is verder van mening dat de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet geen gevolgen hoeft te hebben voor de deelname van leden van de Hoge Raad aan beroepscommissies op rechtspraakkamer van de RSJ. Het betrokken Hoge Raad-lid kan zich immers bij de behandeling van een dergelijke cassatie in het belang der wet desgewenst onthouden van betrokkenheid

Met betrekking tot de voorgestelde uitbreiding van toetsingsgronden, waarbij ook de belangen van slachtoffers en nabestaanden door de RSJ dienen te worden meegewogen in zijn uitspraken, vraagt de NVvR zich af of de RSJ een voldoende informatiepositie heeft om ten volle aan de door de Staatssecretaris gestelde eisen te kunnen voldoen. De NVvR verzoekt de Staatssecretaris hieraan aandacht te besteden in de memorie van toelichting.

Namens het bestuur van de NVvR,
de Wetenschappelijke Commissie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Willt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen

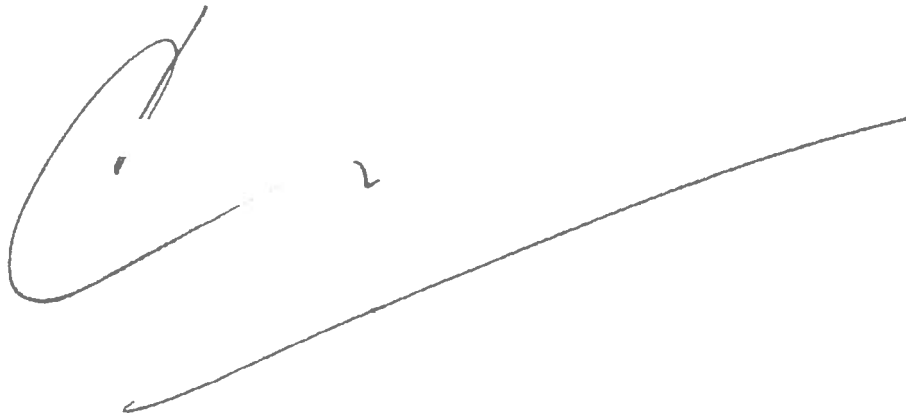
Advies conceptwetsvoorstel Vaststelling van een nieuwe
Instellingswet Raad voor de strafrechtstoepassing en
jeugdbescherming

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 25 juni 2013 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te
adviseren over een conceptwetsvoorstel Vaststelling van een nieuwe Instellingswet
Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming.

Het College heeft met belangstelling kennis genomen van het onderhavige
wetsvoorstel, maar ziet geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen.

Hoogachtend,
Het College van procureurs-generaal





Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft: aanbieding advies
Contactpersoon:
Doorkiesnummer:
E-mail:
Datum: 30 september 2013
Oms kenmerk:
Onderwerp Conceptwetsvoorstel instellingswet RSJ

Geachte heer Teeven,

Bij deze geeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (verder Raad) zijn reactie op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet RSJ (verder: IRsj).

Het wetsvoorstel bevat, naast enkele andere aanpassingen, drie hoofdpunten:

1. een scherpere scheiding van de taken advisering en rechtspraak, die vooral consequenties heeft voor de samenstelling en organisatie van de Raad;
2. een explicitering van enkele toetsingsgronden in beklag en beroep in de penitentiaire beginwetten;
3. het vatbaar maken van beroepsuitspraken voor cassatie in het belang der wet.

De Raad heeft kennis genomen van de doeleinden die met het wetsvoorstel worden beoogd, zoals deze in de Memorie van Toelichting worden uiteengezet. De strekking en de uitwerking van de voorstellen roepen op belangrijke onderdelen ernstige bezwaren en door de wetgever te beantwoorden vragen op, vooral waar de wijzigingen het adequaat functioneren van de Raad kunnen belemmeren.

In de Memorie van Toelichting wordt verwezen naar evaluatierapporten¹ waaruit blijkt dat de Raad beide taken goed uitvoert. Blijkens deze toelichting moet het wetsvoorstel IRsj worden gezien als sluitstuk van organisatorische veranderingen binnen de Raad om de uitvoering van beide taken verder te versterken, onder meer naar aanleiding van ontwikkelingen in de rechtspraak. In dit advies worden de voorgestelde wijzigingen puntsgewijs besproken en van een reactie voorzien. Voor zover van toepassing zullen hierbij de door de Klankbordgroep Commissies van Toezicht (verder Klankbordgroep CvT's) gemaakte opmerkingen worden weergegeven.²

1 Verwey-Jonker Instituut, *De RSJ en zijn taken: rechtspraak, advies en toezicht. Evaluatie tijdelijke Instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*, april 2004. DSP-groep, *Eindrappor tage evaluatie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming*, november 2010.

2 In de bijlage I is de reactie van de Klankbordgroep CvT's opgenomen, aan welke de Raad in overleg met uw departement het conceptwetsvoorstel heeft voorgelegd.

1. Scherpere scheiding van de taken advisering en rechtspraak

In de Memorie van Toelichting wordt onder verwijzing naar jurisprudentie inzake het samengaan van beide taken als "huidige opvatting" geformuleerd dat "een adviserende en rechtsprekende taak binnen één orgaan weliswaar geaccepteerd is en in sommige gevallen ook waardevol kan zijn, maar dat deze organisatorisch gescheiden moeten zijn." Met het wetsvoorstel worden "in overeenstemming met de aanbevelingen in de eerdergenoemde evaluatierapporten"³ beide taken van de RSJ overeenkomstig de organisatorische scheiding bij de Raad van State (RvS) scherper onderscheiden. Dit houdt in dat er een Raad in pleno wordt geïntroduceerd voor werkzaamheden die de hele Raad aangaan met daarnaast twee aparte en gelijkwaardige afdelingen voor de rechtspraak en de advisering. Het aantal leden belast met zowel rechtsprekende als adviserende taken wordt sterk teruggebracht: van de huidige (maximaal) zestig tot ten hoogste zeven leden plus de voorzitter. Daarnaast introduceert het wetsvoorstel (een niet gemaximeerd aantal) buitengewone leden, die uitsluitend met hetzij rechtspraak hetzij advisering worden belast. De huidige (ongeveer 15) plaatsvervangende leden, die in de praktijk alleen met rechtspraak zijn belast, komen in de IRsj niet terug.

Het wetsvoorstel bevat verder bepalingen over de inrichting van de afdelingen en het secretariaat waarbij wordt geregeld dat de voorzitter van de Raad tevens voorzitter van de Afdeling advisering is (artikel 24), dat de voorzitter van de Afdeling rechtspraak op voordracht van de Minister wordt benoemd (artikel 28) en dat ook medewerkers van het secretariaat van de Raad door de Minister worden benoemd (artikel 12).

Reactie Raad

Voor de beoordeling van de voorstellen hanteert de Raad de volgende twee uitgangspunten:

- De onafhankelijke positie is een bestaansvoorwaarde voor de Raad; vooringenomenheid of partijdigheid in de rechtspraak moet worden voorkomen.

De rechtspraak wordt om deze reden uitgevoerd door beroepscommissies, die onafhankelijk staan ten opzichte van secties en bestuur van de Raad. Het Bestuursreglement van de Raad (2008) waarborgt in de artikelen 24 t/m 26 de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak. Werkprocedures van de Raad zijn ingericht op naleving daarvan. In het enkele geval dat in een beroepsprocedure verbindendheid van een regeling aan de orde wordt gesteld, moeten leden die eerder betrokken zijn geweest bij advisering over de regeling zich terugtrekken. In de praktijk hebben zich hierbij overigens tot dusverre geen problemen voorgedaan.

- De combinatie van adviserende en rechtsprekende taken is juist in het domein van de Raad waardevol en wederzijds bevruchtend.

De kwaliteit van de rechtspraak is gediend met de inzichten die voortkomen uit activiteiten in het kader van advisering en werkbezoeken. Omgekeerd geven bevindingen uit de rechtspraak geregeld aanleiding om over een bepaald onderwerp te adviseren. Gezamenlijke kennisopbouw onder de leden is daarom van groot belang.

Dit leidt de Raad tot de, overigens ook in de Memorie van Toelichting beargumenteerde conclusie dat een zekere scheiding van taken nodig is, maar ook een zekere overlap om de takencombinatie te kunnen benutten.

De takencombinatie roept op zichzelf geen bezwaren op. De Memorie van Toelichting stelt hierover "(dat) het EHRM het samengaan van beide taken in één onafhankelijke instelling niet in strijd acht met art. 6 EVRM. 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".

De Raad heeft ernstige bezwaren bij de wijze waarop in de IRsj aan de organisatorische scheiding invulling wordt gegeven, waarbij in vergaande mate het organisatiemodel van de RvS is gevolgd. De Klankbordgroep CvT's spreekt in dit verband zelfs van "een regelrechte systeembreuk" vanwege de negatieve implicaties zowel voor de Raad als voor de commissies van toezicht (zie bijlage).

³ Overigens zijn de aanbevelingen in de evaluatierapporten waarnaar verwezen wordt ruimer geformuleerd dan in de MvT wordt gesuggereerd. Het Verwey-Jonker Instituut gaf meerdere oplossingsrichtingen ter overweging (2004, p. 106) en de DSP-groep beval de Raad aan "te overwegen of een (nog) striktere scheiding wordt doorgevoerd. Een nadere afweging van de voor- en nadelen van de consequenties is noodzakelijk" (2010, p. 72). De Raad heeft deze aanbevelingen uitgevoerd.

Hoewel de RvS en de Raad beide adviserende en rechtsprekende taken kennen, is de Raad in belangrijke opzichten onvergelijkbaar met de RvS. Het volstaat om er op te wijzen dat de RvS een Hoog College van Staat is met een grondwettelijk verankerde, rijksbrede positie ten opzichte van het openbaar bestuur, terwijl de taken van de Raad zijn toegespitst op strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. Waar bij de RvS in de rechtspraak uitsluitend juristen (als hoofdfunctie) werkzaam zijn, heeft de (Afdeling rechtspraak van de) Raad ook na invoering van dit wetsvoorstel een pluriforme samenstelling. Zowel bij advisering als in de rechtspraak werkt de Raad multidisciplinair. Naast uit de rechterlijke macht betrokken personen gaat het om bijvoorbeeld gedragskundigen, openbaar bestuurders, advocaten, politiefunctionarissen en artsen. Behalve kennis van en ervaring in de specifieke uitvoeringspraktijk is voor een kwalitatief goede rechtspraak en advisering van de Raad een brede blik en voldoende basisdeskundigheid 'in eigen huis' van belang. De IRsj (artikel 5 lid 2) bepaalt dat personen met uiteenlopende achtergronden deel uitmaken van de Raad, onder wie met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht, advocaten en artsen. Het feit dat raadsleden een hoofdfunctie in uiteenlopende sectoren hebben en daardoor gezamenlijk over brede kennis beschikken, draagt sterk bij aan de kwaliteit van het werk van de Raad. Wegens het belang van gezamenlijke kennisopbouw neemt de Raad de in de Memorie van Toelichting aangehaalde aanbeveling van de DSP-groep om "per advies externe deskundigen te betrekken" niet als standaardwerkwijze over. In verband met de kosten die dit meebrengt, zou dit bovendien niet haalbaar zijn mede gelet op de financiële taakstelling die de Raad is opgelegd.

Het voorgestelde aantal van ten hoogste zeven leden met een dubbelfunctie is om de hierboven genoemde redenen onvergelijkbaar met de tien leden die de RvS thans kent. Zou de Raad inclusief voorzitter slechts acht leden tellen dan zouden dit in elk van zijn onderdelen (bestuur, secties en rechtspraakkamer) teveel dezelfde personen moeten zijn. Dit zou een onrealistische tijdsinvestering van hen vragen. In de eerste plaats omdat, zoals gezegd, het raadswerk een nevenfunctie is en leden van de Raad voornamelijk actief zijn in een functie elders. In de tweede plaats omdat van de leden, de "Raad in pleno" vormend, wordt verwacht dat juist zij naast hun 'bestuurlijke' werk in beide taken actief zijn. Een derde en laatste overweging hierbij is dat met dit voorstel het totaal aantal leden (inclusief de voorgestelde buitengewone leden) naar verwachting groter zal moeten zijn dan het aantal leden (inclusief de huidige plaatsvervangende leden) dat de Raad nu telt, doordat specifieke en multidisciplinaire deskundigheid in beide afdelingen aanwezig dient te zijn. Gelet op het voorgaande vindt de Raad het in het wetsvoorstel voorgestelde aantal van acht leden (inclusief de voorzitter) met een dubbele taak te beperkt. Voor een goed functioneren van de Raad is ten minste het dubbele aantal noodzakelijk.

Het bij Koninklijk Besluit (KB) vastleggen in welke afdeling een lid wordt geplaatst heeft volgens de Raad eveneens een (onnodige) vergroting van het aantal leden tot gevolg. Om flexibeler met de schaarse menskracht om te kunnen gaan stelt de Raad voor om, met behoud van de organisatorisch gescheiden afdelingen rechtspraak en advies én de maximering van het aantal 'leden met dubbele taken', het plaatsen van een lid in een van beide dan wel beide aan de Raad te laten en niet in het benoemings-KB te vermelden. Artikel 30 lid 3 van de IRsj waarborgt dat er geen sprake kan zijn van een situatie van 'the same case, the same decision'.

De overige voorstellen ten aanzien van het lidmaatschap en de organisatie van de Raad roepen bezwaren op die niet alleen grond vinden in de onvergelljikbaarheid van de Raad en de RvS maar tevens in het belang van de onafhankelijkheid van de Raad, ook ten opzichte van de Minister van V&J.

De Raad adviseert (gevraagd en ongevraagd) aan voornamelijk de Minister van V&J⁴ over de uitvoering en toepassing van regelgeving en beleid op een specifiek terrein, te weten vrijheidsbepende en -beperkende sancties en jeugdbescherming. De rechtspraak van de Raad is toegespitst op de strafrechtstoepassing met een kwantitatief accent op het gevangeniswezen. Het feit dat het domein van de Raad vrijwel geheel valt binnen de portefeuille van de Minister brengt een sterke ('een-op-een') inhoudelijke relatie tussen beide mee. Terwijl deze inhoudelijke relatie als functioneel is te waarderen, is de beoogde bemoeienis van de Minister met de inrichting en organisatie van de Raad in verband met de onafhankelijkheid van de Raad minder gewenst. Het betreft de volgende onderdelen:

- a. De betrokkenheid van de Minister bij de aanwijzing van de voorzitters van beide afdelingen van de Raad.

⁴ Bij de huidige portefeuilleverdeling vooral de Staatssecretaris van V&J en in beperkte mate mede de Staatssecretaris van VWS.

De voorzitter van de afdeling rechtspraak wordt als zodanig, op voordracht van de Minister, bij KB benoemd (artikel 28 lid 1 IRsj). De Minister krijgt op deze wijze een rol bij de keuze van de voorzitter, terwijl de Raad thans zelf de voorzitters van secties en Rechtspraakkamer aanwijst. Het belang van een onafhankelijke rechtspraak vraagt om handhaving van deze situatie.

De voorzitter van de Raad zal tevens voorzitter zijn van de afdeling advisering (artikel 24 lid 3 IRsj). Het aanwijzen van een voorzitter van de afdeling advisering brengt tot uitdrukking dat adviezen uitgaan van de afdeling advies (artikel 25 IRsj). Het samenvallen van het algemeen voorzitterschap met dat van de afdeling advisering kan echter worden (mis) verstaan als zouden adviezen uitgaan van de Raad als geheel, dat wil zeggen met inbegrip van de afdeling rechtspraak. Dit beeld wil de Raad, ter ondersteuning van de wederzijdse onafhankelijkheid van zijn beide taken, vermijden.

Een wettelijk vastgelegde combinatie van beide voorzitterschappen is vanuit die zienswijze af te raden. Het kan aan de Raad zelf worden overgelaten om voor elk van beide afdelingen een voorzitter aan te wijzen.

b. Het bestuursreglement

Het bestuursreglement van de Raad behoeft goedkeuring van de Minister (ongewijzigde bepaling, art. 15 lid 2 IRsj).

In het licht van de verelste onafhankelijkheid van de Raad is ministeriële goedkeuring niet wenselijk en geenszins noodzakelijk, nu de belangrijkste aspecten van het functioneren van de Raad in de wet zijn vastgelegd.

c. Personeelsmandaat

De bevoegdheid tot het benoemen, bevorderen, schorsen en ontslaan van medewerkers van het secretariaat ligt formeel bij de Minister (artikel 12 lid 2 IRsj) maar wordt feitelijk uitgeoefend door de algemeen secretaris van de Raad. Dit is passend met het oog op de onafhankelijkheid van de Raad. De Raad meent bovendien dat de professionaliteit – flexibiliteit, zelfstandigheid – van het secretariaat is gediend met een positie op enige afstand van het ministerie van V&J, onder leiding van een als Integraal manager opererende directeur.

De Raad adviseert het voorgestelde artikel 12 op dit punt in overeenstemming te brengen met de (op ambtelijk niveau overeengekomen) praktijk.

d. Onverenigbaarheden met het lidmaatschap van de Raad

Een in de ogen van de Raad positief punt is het volgende. De Raad ervaart de huidige regeling van onverenigbaarheden als te beperkend voor een optimaal functioneren van de Raad als een adviserend en rechtsprekend orgaan met kennis van het veld waarop zijn werk betrekking heeft. Met name acht de Raad het van belang dat personen werkzaam in organisaties die een raakvlak hebben met de strafrechtstoepassing deel van de Raad kunnen uitmaken. Hiermee is in de herziene IRsj rekening gehouden door een onderscheid te maken tussen de afdelingen advies en rechtspraak, waarbij enkele onverenigbaarheden alleen zullen gelden voor de afdeling rechtspraak (artikel 5 lid 4 IRsj). Op deze manier zullen personen, verbonden aan een particuliere organisatie voor forensische zorg of jeugdzorg lid kunnen worden van de afdeling advisering. De Raad acht dit een welkome verruiming, al is alertheid geboden in verband met het risico van belangenverstrengeling.

Overigens heeft de Raad moeite met een interpretatie van artikel 5 lid 3 onder a, waarbij leden van het Openbaar Ministerie worden gerekend tot "ambtenaren of andere personen, werkzaam onder verantwoordelijkheid van Onze Minister op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende maatregelen of straffen". De Raad ziet geen grond om, zoals sinds enkele jaren gebruikelijk is, benoembaarheid van leden van het OM categorisch uit te sluiten. Zoals de Raad het ziet, kan de betrokkenheid van personen werkzaam bij het OM bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen zodanig beperkt zijn dat dit een raadslidmaatschap in het kader van advisering geenszins in de weg behoeft te staan. De Raad beveelt daarom aan om in de Memorie van Toelichting op te nemen dat onverenigbaarheid zich niet categorisch uitstrekt tot leden van het OM.

2. Explicitering toetsingsgronden penitentiaire rechtspraak

Volgens het conceptwetsvoorstel worden de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden in de artikelen 68 Pbw, 66 Bvt en 73 Bjj afzonderlijk genoemd als toetsingsgronden in beklag en beroep. In de artikelen 2 Bvt en Bjj wordt de penitentiaire overheid

opgedragen om bij het verlenen van vrijheden met deze zelfde belangen rekening te houden (artikel 2 Pbw wordt rechtstreeks in dezelfde zin aangevuld).

Reactie Raad

Nu de genoemde belangen een bijzonder aandachtspunt van het kabinet vormen en op vele plaatsen in wetgeving en beleid een plaats krijgen, is de voorgestelde accentuering niet onbegrijpelijk. De Raad heeft er daarom geen overwegend bezwaar tegen dat deze toetsingsgronden specifiek in de wet worden genoemd maar hecht eraan op te merken dat de betekenis van de toevoeging nogal beperkt is. In de eerste plaats is, wat in de Memorie van Toelichting een *uitbreiding* van toetsingsgronden heet, eerder aan te merken als een *explicitering*. In de betreffende artikelen wordt immers onveranderd gesproken over "alle in aanmerking komende belangen". De apart genoemde belangen maken daarvan – ook nu al – deel uit en worden dus meegewogen, hetgeen in de uitspraken tot uitdrukking komt. De explicitering leidt er wel toe dat beklag- en beroepscommissie geacht worden ten aanzien van deze punten een eigen afweging te maken. In de tweede plaats is de beklag- en beroepsrechtspraak aanvullend, corrigerend zo men wil, op de penitentiaire praktijk. De aanpassing van de artikelen 2 Bvt en Bjj schept voor betrokken justitiële autoriteiten reeds de verplichting om bij het verlenen van vrijheden in het bijzonder rekening houden met "de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving". Deze bepaling is vanzelfsprekend van veel grotere betekenis dan de gelijklopende explicitering van beklaggronden, temeer nu slechts een beperkt deel van de in de praktijk door de penitentiaire overheid genomen beslissingen aan de beklag- of beroepsrechter wordt voorgelegd. Overigens zijn beklag- en beroepsrechter voor het kunnen meewegen van de genoemde belangen afhankelijk van de informatie die de procespartijen hierover aandragen. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor de DJI. Alleen als die dienst de penitentiaire rechter nader informeert over de belangen van het slachtoffer kan de rechter daarmee rekening houden. Dit stelt inhoudelijke eisen aan de advisering ter zake door het Openbaar Ministerie en de politie. Ook de Klankbordgroep CvT's benadrukt deze randvoorwaarde (zie bijlage).

3. Cassatie in het belang der wet

Volgens het conceptwetsvoorstel zal de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (PG) tegen de uitspraken van de beroepscommissie cassatie in het belang der wet kunnen instellen.

Reactie Raad

Deze rechtsfiguur zonder de mogelijkheid om het gewone rechtsmiddel cassatie aan te wenden is betrekkelijk uniek. Als bekend tast een cassatie in het belang der wet de onderliggende uitspraak niet aan en wordt althans formeel gezien de lagere rechter niet gedwongen zijn rechtspraak aan te passen. In de Memorie van Toelichting wordt het nieuwe rechtsmiddel beargumenteerd door te wijzen op het belang van rechtsvorming en rechtseenheid. Rechtsvorming wordt gediend met de mogelijkheid dat de Hoge Raad uitsluitend biedt over de uitleg van begrippen in de penitentiaire en andere wetgeving. Rechtseenheid is in het geding waar verschillende rechtscolleges in hetzelfde geschil bevoegd zijn. De Raad onderschrijft beide belangen en heeft daarom geen principieel bezwaar tegen het scheppen van deze cassatiemogelijkheid.

De Raad ziet echter geen dringende noodzaak om het bijzondere rechtsmiddel te introduceren. Er zijn immers voor de PG ook thans doorgaans reeds mogelijkheden om uitspraken van andere rechters dan de penitentiaire beklag- en beroepsrechter waarin inhoud wordt gegeven aan het penitentiaire recht aan de Hoge Raad voor te leggen. Nu van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt (ook niet in de gegeven voorbeelden), bestaat daaraan blijkbaar geen behoefte. De voorbeelden in de Memorie van Toelichting van punten waarover kennelijk verschil van inzicht tussen Minister en Raad bestaat, overtuigen niet. Kenmerk van een rechterlijke beslissing is doorgaans dat één van de partijen in het gelijk wordt gesteld en de andere partij daarmee niet steeds tevreden is. Voor de penitentiaire rechtspraak is dit niet anders.

De introductie van cassatie brengt voor de Raad en in het bijzonder voor de kwaliteit van de beroepsrechtspraak het bezwaar mee dat het deel uitmaken van de Hoge Raad onverenigbaar wordt met dat van de Raad, in elk geval van de afdeling rechtspraak. Doorgaans telt de Raad twee tot vijf leden die in hun hoofdfunctie als Advocaat-Generaal of raadsheer aan de Hoge Raad zijn verbonden. Deze leden vervullen een prominente plaats in de rechtspraak van de Raad als voorzitter van een beroepscommissie of de rechtspraakkamer.

4. Overige opmerkingen

Ten slotte vraagt de Raad aandacht voor de volgende punten:

a. Taken van de Raad

In het oude artikel 3 worden als taken van de Raad advisering, rechtspraak en "overige werkzaamheden" genoemd. Het vergelijkbare nieuwe artikel 9 in paragraaf 1 (instelling, samenstelling en taak) noemt als enkele taak "De Raad verricht de werkzaamheden die hem bij of krachtens de wet worden opgedragen". Op deze centrale plaats wordt dus geen specifieke taak genoemd. De taken advisering en rechtspraak worden in de hoofdstukken 3 en 4 respectievelijk opgedragen aan de betreffende afdelingen. Het maakt een merkwaardige indruk dat de Raad als zodanig geen taak meer heeft. Wellicht kan bij artikel 9 worden aangegeven dat hier wel degelijk op de adviserende en rechtspraaktaken wordt gedoeld.

De Raad verricht daarnaast "overige werkzaamheden" waarvan het, gelet op de duurzame basis daarvan, passend zou zijn ze als zodanig in de Memorie van Toelichting te specificeren. Het betreft:

1. advisering bij bezwaar tegen de weigering van beginseltoestemming voor adoptie krachtens artikel 7, lid 1 van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie;
2. een stimulerende rol ten opzichte van de lokale commissies van toezicht (in het kader van de adviestaak van de Raad) krachtens de motie Weekers – Çörüz d.d. 23 februari 2006, Kamerstukken II 30161 no. 10;
3. de functie van National Preventive Mechanism in het kader van het VN-OPCAT-verdrag krachtens aanwijzing door de Staatssecretaris van V&J d.d. 20 december 2011.

Van deze drie werkzaamheden heeft overigens alleen de als eerste genoemde een wettelijke basis. Het in de Memorie van Toelichting noemen van beide andere verschaft ook deze werkzaamheden een duidelijker status.

De Raad beveelt verder aan in de Memorie van Toelichting te verduidelijken dat ook buitengewone leden met deze werkzaamheden kunnen worden belast en over de noodzakelijke bevoegdheden beschikken. Het voorstel kan naar het oordeel van de Raad niet anders gelezen worden dan dat de leden en buitengewone leden hun bevoegdheden ook in het kader van de taken onder 2 en 3 genoemd kunnen uitoefenen.

b. Benoemingstermijn van de leden

De benoemingstermijn wordt gewijzigd van zes jaar, eenmaal te verlengen, naar vier jaar, eveneens eenmaal te verlengen. De Raad heeft de mogelijkheid voorgesteld van maximaal driemaal vier jaar, om zodoende tussentijdse beoordelingen mogelijk te maken. Het is de Raad niet duidelijk waarom dit voorstel niet is gevolgd. De Raad stelt voor de maximale termijn op twaalf jaar te houden en ten minste een tweede verlenging met vier jaar mogelijk te maken. De ervaring leert dat het geregeld voorkomt dat een lid met bijzondere expertise niet of moeilijk kan worden gemist. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de kring van deskundigen waaruit de Raad zijn leden betreft, beperkt van omvang is. Daar komt nog bij dat het Instituut van het plaatsvervangend lidmaatschap in aansluiting op het lidmaatschap nu vrijwel stilzwijgend en zonder toelichting uit de regelgeving verdwijnt. Dat is een grote trendbreuk, omdat de benoeming van plaatsvervangende leden meebracht dat capaciteit, kwaliteit en ervaring in de rechtsprekende taak geborgd was.

c. Overgangsbepalingen

Zittende leden blijven gedurende hun lopende zittingstermijn lid – dat wil zeggen: van beide afdelingen. Zij kunnen (slechts) worden herbenoemd als "een evenwichtige samenstelling van de Raad" dat nodig maakt (herbenoeming moet worden beargumenteerd en dus als uitzondering worden gezien, zolang de Raad meer dan acht leden telt). De Raad leest artikel 38 en de toelichting zo, dat leden zowel kunnen worden herbenoemd als lid als in de hoedanigheid van buitengewoon lid. Als dit niet de bedoeling is, vraagt dit om verduidelijking.

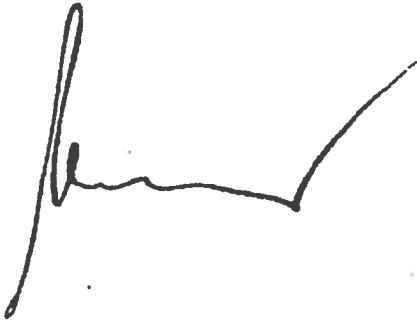
d. Datum indiening werkprogramma

In artikel 20 lid 1 wordt de Raad opgedragen de Minister jaarlijks voor 15 november een werkprogramma voor het komende kalenderjaar toe te zenden. In verband met de met de voorbereiding en vaststelling, inclusief overleg met het departement, van het conceptwerkprogramma blijkt de datum van 15 november in de praktijk niet haalbaar. De Raad verzoekt deze datum te stellen op 31 december.

e. Datum indiening jaarverslag

In artikel 22 wordt de Raad opgedragen jaarlijks voor 1 april een jaarverslag op te stellen. De Raad stelt voor het vermelden van een datum achterwege te laten. De Raad zal er in verband met de actualiteitswaarde uit eigen beweging altijd naar streven zijn jaarverslag tijdig uit te brengen. De datum van 1 april blijkt echter te scherp gesteld. De Raad merkt hierbij op dat de bedrijfsvoeringsverantwoording van het secretariaat van de Raad aan het ministerie van V&J (los van het externe jaarverslag) wel voor 1 april wordt uitgebracht.

Hoogachtend,
namens de Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming,



algemeen voorzitter

Klankbordgroep

Commissies van Toezicht justitiële inrichtingen

Aan de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
T.a.v. voorzitter

Utrecht, 12 september 2013

Betreft: reactie op concept advies RSJ op wijziging RSJ Instellingswet

Onder dankzegging voor het toesturen van het concept advies en de vraag om een reactie daarop, reageert de Klankbordgroep Commissies van Toezicht hierbij op dit document.

De Klankbordgroep onderschrijft het concept advies van de RSJ en wil daar onderstaande aan toevoegen, met dien verstande dat wij ons hierbij beperken tot de onderdelen uit het conceptwetsvoorstel die de positie van de Commissies van Toezicht op enigerlei wijze raken.

Het conceptwetsvoorstel voorziet in een uitbreiding (explicitering) van de toetsingsgronden in beklagzaken, te weten de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving. De Klankbordgroep acht het met de RSJ weinig zinvol om de toetsingsgronden in de voorgestelde zin aan te passen. Niet alleen toetsen beklagcommissies in voorkomende gevallen reeds binnen hun mogelijkheden aan de genoemde belangen en de veiligheid van de samenleving, maar voor een grondiger toetsing middels afweging van belangen staat commissies ook nog eens te weinig informatie van derden ter beschikking. De commissies beschikken niet over informatie over de specifieke omstandigheden en het delict waarvoor de gedetineerde is veroordeeld. Zij volstaan in praktijk daardoor noodgedwongen met een marginale toetsing en beperken zich in hoofdzaak tot de procedurele kant.

Een element uit het conceptwetsvoorstel dat de Klankbordgroep veel zorgelijker vindt, is de voorgestelde forse reductie van het aantal leden van de RSJ in samenhang met het beoogde onderscheid tussen rechtsprekende en adviserende leden. Naar de opvatting van de Klankbordgroep komt dit neer op een sanering met het risico van een regelrechte systeembredeiging. De voorgestelde ingrijpende organisatorische wijzigingen zullen naar onze inschatting nadelige gevolgen hebben voor zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de advisering en de beroepsrechtspraak door de RSJ. Dat dit vervolgens negatieve gevolgen heeft voor de Commissies van Toezicht moge duidelijk zijn.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De staatssecretaris van Veiligheid en
Justitie
mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Directie Strategie en
Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum
contactpersoon
e-mail
telefoonnummer
ons kenmerk
uw kenmerk
onderwerp

www.rechtspraak.nl

Advies conceptwetsvoorstel Vaststelling van een nieuwe
Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en
jeugdbescherming (RSJ)

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 25 juni 2013 met bovengenoemd kenmerk, heeft u het conceptwetsvoorstel Vaststelling van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 201.) (het "Wetsvoorstel") ter advisering aan de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") voorgelegd.

Wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel bevat drie wijzigingen:

1. Scherpere scheiding tussen de adviserende en rechtsprekende functie van de RSJ.
2. Aanvulling van de toetsingsgronden voor de rechtspraak van de RSJ. Meer expliciet wordt vastgelegd dat ook de belangen van slachtoffers, nabestaanden en de veiligheid van de samenleving meegewogen moeten worden.
3. Introductie van de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet tegen uitspraken van de RSJ. Dit dient er blijkens de Memorie van Toelichting ("MvT") mede toe om de rechtseenheid, en daarmee de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, te waarborgen in gevallen waarin de RSJ uitleg moet geven aan wettelijke bepalingen en begrippen die ook door andere rechters ingevuld worden.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum
kenmerk
pagina 2 van 2

Advies

De Raad heeft met instemming kennisgenomen van de voorstellen die beogen het beslissingsraamwerk van de RSJ meer aan te laten sluiten bij ontwikkelingen in de “gewone” strafrechtspraak. Dit betreft zowel het voorstel om de betrekkelijk recent 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, als het voorstel voor 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, door cassatie in het belang der wet mogelijk te maken ten aanzien van beslissingen van de RSJ. Het Wetsvoorstel geeft de Raad verder geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Werklast

Het Wetsvoorstel heeft naar verwachting geen werklastgevolgen voor de Rechtspraak.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede respectievelijk de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wettekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,





PRESIDENT
VAN DE
HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

0 BD

Ministerie van Veiligheid en Justitie
T.a.v. de heer mr. F.A. Teeven, staatssecretaris
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Mijnheer de staatssecretaris,

Bij brieven van 25 respectievelijk 27 juni 2013 heeft u ons verzocht om advies inzake het conceptwetsvoorstel Vaststelling van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ).

Naast een versterking van de rechtsprekende taak van de RSJ en een scherpere scheiding van enerzijds de rechtsprekende en anderzijds de adviserende taak van de RSJ, beoogt het conceptwetsvoorstel te voorzien in de mogelijkheid voor de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad om cassatie in het belang der wet in te stellen tegen uitspraken van de RSJ. Aangezien het conceptwetsvoorstel in het bijzonder op dit laatste punt raakt aan de taken van de Hoge Raad en het parket bij de Hoge Raad, hebben wij ons in dit advies beperkt tot dit onderwerp.

Wij zien op zichzelf geen principiële bezwaren tegen de introductie van de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet tegen uitspraken van de RSJ. Met deze voorziening wordt bij de Hoge Raad een rechtsingang gecreëerd voor vorderingen strekkende tot cassatie in het belang der wet tegen uitspraken van een rechterlijke instantie die géén onderdeel is van de rechterlijke macht als omschreven in artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna ook: RO), in dit geval een rechterlijke instantie die doorgaans wordt aangemerkt als bestuursrechter. Het vierde lid van artikel 78 RO biedt daarvoor reeds thans de mogelijkheid. Zo staat in bij de wet bepaalde gevallen cassatie in het belang der wet open tegen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Niettemin geeft het conceptwetsvoorstel ons aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

1. Wij vragen ons gelet op het bovenstaande af of er reden is om, zoals wordt voorgesteld, artikel 78 RO aan te passen. Het vierde lid van artikel 78 RO laat, zoals gezegd, het mogelijk maken van cassatieberoep (in het belang der wet) tegen uitspraken van de bestuursrechter toe, indien dit bij wet in formele zin geschiedt. Derhalve kan worden volstaan met de regeling ervan

in artikel 33 van het conceptwetsvoorstel, met dien verstande dat in dit artikel nog wel uitdrukkelijk moet worden gestipuleerd dat de Hoge Raad kennisneemt van het beroep in cassatie 'in het belang der wet' ingesteld tegen uitspraken van de RSJ. Daarmee kan artikel 78 RO ongewijzigd blijven

2. Wij willen in elk geval waarschuwen voor overspannen verwachtingen omtrent het nuttig effect van de voorgestelde nieuwe rechtsgang. Cassatie in het belang der wet is een buitengewoon rechtsmiddel dat ten doel heeft om in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling een oordeel van de Hoge Raad te verkrijgen over een omstrede rechtskwestie. Het rechtsmiddel is niet bedoeld om de concrete zaak nog eens door de Hoge Raad te laten beoordelen. Het moet gaan 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 en de daaraan verbonden feitelijke waarderingen, zijn daarom in beginsel niet geschikt om cassatie in belang der wet tegen in te stellen.

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 komende belangen onredelijk of onbillijk moet worden geacht. Het merendeel van de beslissingen van de RSJ betreft een toetsing op basis van de 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.

3. Niet ongewoon is dat een of meer raadsheren van de Hoge Raad en advocaten-generaal van het parket bij de Hoge Raad die specifieke deskundigheid hebben op het gebied van het penitentiair recht naast hun hoofdfunctie werkzaamheden verrichten als lid van de RSJ. Het komt ons voor dat de Hoge Raad, het parket bij de Hoge Raad en de RSJ gebaat zijn bij deze wisselwerking. Als gevolg van de mogelijkheid dat de Procureur-Generaal tegen uitspraken van de RSJ beroep in cassatie in het belang der wet kan instellen, wordt naar ons inzicht het lidmaatschap van de RSJ onverenigbaar met de functie van raadsheer in de Hoge Raad en advocaat-generaal bij het parket van de Hoge Raad.

4. Ten slotte grijpen wij de gelegenheid aan om u te wijzen op een kleine onvolkomenheid in artikel 37 van het conceptwetsvoorstel. In het in concept voorgestelde vijfde lid van artikel 78 van de Wet op de rechterlijke organisatie wordt de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming kennelijk abusievelijk aangeduid als "de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming" (onderstreping onzerzijds).

Tekenen met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.A handwritten signature in black ink, featuring a large, prominent initial 'R' followed by several connected strokes.

