

Vergaderjaar 2014–2015

**33 970**

## **Vaststelling van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming 201.)**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 19 september 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Een scherpere scheiding tussen de taken van de RSJ	3
3. Uitbreiding van toetsingsgronden	6
4. Cassatie in het belang der wet	8
ARTIKELSGEWIJS	12

### **ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot vaststelling van een nieuwe Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna: het wetsvoorstel). Zij constateren dat de wijzigingen het sluitstuk vormen van ingezette organisatorische wijzigingen. Deze leden juichen het toe dat in dit wetsvoorstel geregeld wordt dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving eigenstandig meegenomen moeten gaan worden door middel van een afzonderlijke toetsingsgrond. Zij steunen eveneens het belang van de mogelijkheid tot cassatie in het belang der wet. Voornoemde leden zijn echter kritisch op de gedane voorstellen voor een scherpere scheiding van de adviserende en rechtsprekende taak van de Raad voor strafrechtstoepassing en

jeugdbescherming (RSJ). Wat de leden van de VVD-fractie betreft gaat de voorgestelde scheiding van taken niet ver genoeg.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover enkele vragen en opmerkingen die verderop in dit verslag aan de orde zullen komen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij constateren op dat een aantal adviesorganen, niet in de laatste plaats de RSJ zelf, weliswaar niet negatief maar wel terughoudend heeft gereageerd op de accentuering in het wetsvoorstel dat de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden als nieuw criterium wordt betrokken bij de beoordelingen door de RSJ. Deze leden zijn overeenkomstig hun eigen verkiezingsprogramma zeer content met de focus van de regering op dit punt. Zij hebben echter nog wel enkele vragen over de wijze waarop en door wie aan dit criterium concreet vorm moet worden gegeven alsmede over enkele andere aspecten van onderhavig wetsvoorstel. Zij noemen daarbij in het bijzonder het instellen van cassatie in het belang der wet.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover enige vragen.

Allereerst vragen zij of voor leden van de Afdeling Rechtspraak van de RSJ bij aanstelling een verplichting geldt tot het vermelden van nevenfuncties en/of nevenbetrekkingen? Zo ja, geldt deze verplichting ook voor de zogenaamde buitengewone leden en wat zijn de gevolgen in geval van het niet vermelden van deze functies/betrekkingen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen dienaangaande.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het voorstel geeft hen aanleiding tot het stellen van vragen met betrekking tot het waarborgen van de kwaliteit en de onafhankelijke positie van de RSJ. Deze leden stellen bovendien vragen over de mogelijkheid die dit wetsvoorstel wil bieden tot het invoeren van cassatie in het belang der wet.

Voornoemde leden constateren dat de belangrijkste taken van de RSJ in het wetsvoorstel voorkomen, maar dat er niet voor gekozen is om dit in één artikel samen te brengen. Zij vragen waarom de overige werkzaamheden, bijvoorbeeld die in het kader van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie, niet vermeld zijn in dit wetsvoorstel. Zij vragen voorts of de huidige taken die wel genoemd worden limitatief zijn. Deze leden hadden het passend gevonden om op een plek doelstelling en taken van de RSJ te benoemen in deze wet, bijvoorbeeld in artikel 9. Is dit overwogen en waarom is er uiteindelijk voor de huidige inrichting van het wetsvoorstel gekozen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke wijze en wanneer dit wetsvoorstel een evaluatie zal krijgen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben bij enkele onderdelen daarvan vragen.

## 2. Een scherpere scheiding tussen de taken van de RSJ

De leden van de VVD-fractie merken op dat de doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel is om de adviserende en rechtsprekende taken van de RSJ (organisatorisch) scherper te scheiden. Zij constateren ook dat de Wet op de Raad van State in 2010 met hetzelfde oogmerk van een scherper organisatorisch onderscheid tussen de adviserende en rechtsprekende taak is gewijzigd. Zowel de Raad van State (RvS) als de RSJ kennen een adviserende en rechtsprekende taak. In de memorie van toelichting wordt kort aangestipt dat de vergelijking tussen de Raad van State en de RSJ niet helemaal op gaat. Waarom gaat de vergelijking van de RSJ met de Raad van State niet helemaal op? Graag krijgen deze leden van een uitgebreide puntsgewijze toelichting van de regering.

De aan het woord zijnde leden hebben eerder kennisgenomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Veiligheid en Justitie inzake de maatregelen met betrekking tot het verder functioneel scheiden van de adviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State (Kamerstuk 29 279, nr. 200). Over deze brief voert de Kamer momenteel een schriftelijk overleg met genoemde ministers. Later dit jaar zal naar verwachting een conceptwetsvoorstel in consultatie worden gebracht. Waarom is bij de voorgestelde wijzigingen tot scherpere scheiding van taken van de RSJ niet aangesloten bij de voorstellen met betrekking tot de Raad van State c.q. het komende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State?

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het gelet op de jurisprudentie wenselijk is om bij de RSJ een verdere scheiding van de adviserende en rechtsprekende taak door te voeren. Het zou daar in het bijzonder gaan om het vereiste dat in een rechtsgeding niet door dezelfde personen over dezelfde zaak wordt geoordeeld als eerder in de advisering over regelgeving en beleid.

Voornoemde leden zijn voorstander van het splitsen van taken bij de RSJ. Hiermee wordt voorkomen dat dezelfde beoordelaars betrokken zijn bij de advisering en het recht spreken en wordt een onafhankelijk oordeel geborgd. Zij constateren dat met het beoogde voorstel nog steeds leden in de adviserende en de rechtsprekende afdelingen van de RSJ benoemd kunnen worden. De aan het woord zijnde leden zijn voorstander van het beëindigen van de mogelijkheid van lidmaatschap van beide afdelingen en stellen voor om een strikte scheiding bij benoemingen te hanteren. Waarom is dat niet voorgesteld? Is de regering bereid aan dit voorstel van deze leden tegemoet te komen? Zo nee, waarom niet?

Het lijkt deze leden daarnaast wenselijk dat het bestuur van de RSJ niet treedt in de procesrechtelijke behandeling, namelijk de inhoudelijke beoordeling van en de beslissing in een concrete zaak. Eveneens lijkt het de leden van de VVD-fractie wenselijk om bij de begroting een splitsing te maken tussen de kosten van de adviserende en rechtsprekende afdelingen. Graag ontvangen zij een reactie van de regering op genoemde voorstellen.

Tot slot op dit onderwerp vragen voornoemde leden om in de presentatie naar betrokkenen toe en in de presentatie naar buiten toe een zichtbare scheiding tussen adviserende en rechtsprekende afdelingen van de RSJ te realiseren. Graag krijgen zij een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de SP-fractie zijn voorstander van een scherpere scheiding tussen de taken van de RSJ, namelijk advisering en rechtspraak. Ook al zou op grond van jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) het samengaan van adviserende en rechtsprekende taken strikt genomen niet altijd in strijd zijn met artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de schijn van partijdigheid moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Die schijn kan er zijn zodra de instantie die moet recht spreken in een geschil

met de overheid in een eerder stadium diezelfde overheid heeft geadviseerd over dezelfde of vergelijkbare vraagstukken. Net als bij de Raad van State, waar dezelfde discussie speelt, zijn deze leden er voorstander van de taken scherper te scheiden, omdat de schijn van partijdigheid, niet volstreekte onafhankelijkheid of vooringenomenheid, moet worden voorkomen.

De aan het woord zijnde leden constateren dat er nu ook een voorstel ligt van de regering om dubbelbenoemingen bij de Raad van State (een persoon is zowel benoemd in de Afdeling Advisering als in de Afdeling Rechtspraak) in de toekomst geheel onmogelijk te maken. Daardoor zal de «same case»-problematiek kleiner worden. Kan de regering toelichten waarom daar bij de RSJ niet voor is gekozen? Welke overeenkomsten en verschillen tussen de RSJ en de Raad van State zijn volgens de regering relevant voor de beoordeling van dit vraagstuk en de voorgestelde wijzigingen?

Voor genoemde leden lezen in de toelichting dat de buitengewone leden niet in beide afdelingen kunnen worden benoemd. De «same case-problematiek» zal zich volgens de regering dus niet voordoen in de grote meerderheid van de zaken. Hoe is dat dan bij de overige zaken? De leden van de SP-fractie vragen de regering te reageren op de kritiek van de RSJ dat de beoogde bemoeienis van de Minister van Veiligheid en Justitie met de inrichting en organisatie van de RSJ in verband met de onafhankelijkheid van de RSJ minder gewenst is. Kan de regering reageren op de puntsgewijze kritiek van de RSJ dat de betrokkenheid te groot is bij de aanwijzing van de voorzitters van beide afdelingen, het goedkeuren van het bestuursreglement en het personeelsmandaat? Wat is er met dit advies gedaan?

De leden van de PVV-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er goede redenen zijn om een dubbel lidmaatschap (van zowel de Afdeling advisering als de Afdeling rechtspraak van de RSJ) niet uit te sluiten. Zij willen graag weten of er bij dit wetsvoorstel concrete maatregelen zijn genomen om eventuele belangenverstremming te voorkomen. Hoe kan door de mogelijkheid van dit dubbellidmaatschap de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de RSJ juridisch gewaarborgd worden?

De leden van de D66-fractie merken op dat het voorstel een scherpere scheiding beoogt aan te brengen tussen de adviserende en rechtsprekende taak van de RSJ. Deze leden onderschrijven de wens om partijdigheid en ook de schijn van partijdigheid te voorkomen. Zij constateren dat de RSJ ernstige bezwaren heeft bij de wijze waarop in het voorstel invulling wordt gegeven aan de organisatorische scheiding en dat in vergaande mate het organisatiemodel van de Raad van State is gevolgd. De RSJ stelt zeer te hechten aan de multidisciplinaire benadering bij advisering en rechtspraak. Kan de regering nader toelichten hoe die multidisciplinaire benadering en voldoende basisdeskundigheid waar de RSJ zo aan hecht, in het voorstel wordt gewaarborgd?

De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering haar thans voorliggende voorstel, dat is gebaseerd op de organisatorische scheiding bij de Raad van State uit 2010, zich verhoudt tot het voorstel om ten aanzien van de Raad van State nu een verdergaande splitsing door te voeren. Als achtergrond van het voornemen tot verdere splitsing van de adviserende en rechtsprekende taak bij de Raad van State is de regering van mening dat het vertrouwen in de rechtspraak ermee is gediend dat onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak niet alleen in juridisch opzicht is gegarandeerd, maar dat dit ook op een zo eenvoudig en doorzichtig mogelijke wijze gebeurt. Hoe verhoudt die stellingname zich tot de constatering in de toelichting bij onderhavig wetsvoorstel dat de Raad van State en de RSJ als belangrijke overeenkomst hebben dat beide organen zowel een rechtsprekende als een adviserende taak kennen, dat het deze

combinatie van taken is die in de rechtspraak van het EHRM ter discussie heeft gestaan en dat dit het wenselijk maakt om een verdere scheiding van beide taken door te voeren?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat in het huidige wetsvoorstel gekozen wordt voor een scheiding tussen de adviserende en rechtsprekende taak van de RSJ. Zij kennen de vergelijkbare discussie die er rondom de inrichting van de Raad van State is, maar zien graag nader toegelicht hoe de verschillen tussen RSJ en Raad van State hun uitwerking kennen in dit wetsvoorstel of waarom desondanks voor eenzelfde mal gekozen wordt. Zij vragen de regering hierbij ook in te gaan op de meerwaarde van het in een hand houden van de beide taken terwijl er intern een scheiding wordt aangebracht. Welke synergievoordelen worden er nog behaald, behalve inzake de bedrijfsvoering?

De aan het woord zijnde leden constateren dat niet gezegd kan worden welke omvang de RSJ zal hebben na het in werking treden van deze instellingswet, aangezien het aantal buitengewone leden niet is gemaximeerd. Zij vragen wat de meerwaarde is ten opzichte van de huidige instellingswet. Deze leden willen bovendien nader toegelicht krijgen welk verschil er is tussen de externe deskundigen die volgens de memorie van toelichting kunnen worden ingehuurd voor advies en buitengewone leden.

Voornoemde leden vragen voorts hoe de openbaarheid en onafhankelijkheid op dit punt geborgd wordt. Waarin zullen de werkzaamheden van externe deskundigen verschillen van de (buitengewone) leden van de RSJ? Welke financiële gevolgen heeft de nieuwe structuur? Deze leden merken op dat externe inhuur in het algemeen geen budgettaire voordelen biedt. Welke meerwaarde heeft dit boven de aanstelling van buitengewone leden? Op welke manier waarborgt de nieuwe inrichting dat kennis en kwaliteit en historisch besef van hetzelfde of een hoger niveau is?

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het belangrijk dat de onafhankelijkheid van de RSJ buiten twijfel staat. Zij hebben daarom begrip voor de kanttekeningen die de RSJ maakt bij de wijze van benoemen van haar voorzitter door de Minister van Veiligheid en Justitie. Zij vragen nader op deze kanttekening in te gaan en daarbij tevens inzicht te geven welke andere mogelijkheden voor de benoeming van een voorzitter zijn overwogen.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het voorstel van de regering om te komen tot een verdergaande scheiding van taken binnen de Raad van State. Het valt hen op dat de regering in het standpunt over dit laatste thema een andere beoordeling heeft van de wenselijkheid om taken te scheiden dan bij het voorliggende voorstel. Graag vernemen deze leden wat hier de achtergrond van is. Kan precies worden aangegeven wat de concrete overeenkomsten en verschillen zijn tussen beide voorstellen en ook tussen het voorliggende voorstel en de huidige regeling voor de Raad van State? Wat zijn de precieze verschillen en de rechtvaardiging hiervoor ten aanzien van de zogenoemde dubbelbenoemingen in de rechtsprekende en de adviserende tak van beide instellingen? Waarom zijn dubbellidmaatschappen hier wel mogelijk, terwijl de regering er in 2010 voor gekozen heeft dit bij de Raad van State minder eenvoudig te maken en intussen voorstelt dit helemaal te verbieden? Kan de regering nog wat concreter aangeven wat de voordelen van dubbellidmaatschappen zijn voor de kwaliteit van het werk, de kruisbestuiving en de institutionele eenheid? Waarom is het voor buitengewone leden niet mogelijk om in beide afdelingen benoemd te worden?

### 3. Uitbreiding van toetsingsgronden

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden over de voorgestelde toetsingsgrond voor de rechtspraak waarbij wordt vastgelegd dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving meegewogen moeten worden in de beslissingen van de RSJ. Zij vragen in dit verband wel op welke wijze invulling zal worden gegeven aan deze nieuwe toetsingsgrond. Worden slachtoffers en nabestaanden straks om advies gevraagd en kunnen slachtoffers en nabestaanden ook ongevraagd advies geven? Graag krijgen deze leden een nadere toelichting op de uitwerking van het toevoegen van deze nieuwe toetsingsgrond. Voorts stellen zij het op prijs om aan de hand van een aantal recente voorbeelden geschetst te krijgen wat deze wijziging in de dagelijkse praktijk betekent voor de uitkomst van de strafprocedure en de tenuitvoerlegging van straffen, alsmede voor de rechtspraak van de RSJ. Daarnaast zijn deze leden benieuwd naar de wijze van informeren van slachtoffers en nabestaanden over het verloop en de uitkomst van de strafprocedure. Voorziet dit wetsvoorstel ook in het tijdig en consequent informeren van slachtoffers en nabestaanden?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat het belang van slachtoffers en nabestaanden en de veiligheid van de samenleving factoren moeten zijn waarmee ook de RSJ rekening moet houden. De RSJ doet dit in de praktijk ook, vooral in gevallen van het verlenen van verlof. Toch lezen voornoemde leden dat deze factoren expliciet in de wet zouden moeten worden verankerd. Met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) vragen zij of met deze verankering niet het risico bestaat dat deze factoren een onevenredig grote betekenis krijgen en wel in de zin van dat daarmee de belangen van gedetineerden achtergesteld worden. Moeten deze leden het antwoord in de memorie van toelichting, te weten dat het doel van dit wetsvoorstel juist is deze belangen van slachtoffers, nabestaanden en de veiligheid meer op de voorgrond te plaatsen, ook lezen in de zin van het verschuiven van de balans van de belangen weg van gedetineerden lezen? Zo ja, waaruit blijkt concreet dat de belangen van gedetineerden nu teveel op de voorgrond zouden staan? Zo nee, wat wordt er dan wel beoogd?

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat ook bij de tenuitvoerlegging van straffen er steeds meer aandacht is voor de belangen van slachtoffers, diens nabestaanden en de veiligheid van de samenleving. Vanzelfsprekend moet daar aandacht voor zijn, ook bij de uitspraken van de RSJ. Deze leden vragen echter of daar niet nu al rekening mee wordt gehouden en in hoeverre deze wijziging noodzakelijk is om deze belangen te waarborgen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wijst er op dat niet is gebleken dat de RSJ momenteel tekort zou schieten in het meewegen van deze belangen. Graag ontvangen voornoemde leden een reactie op dit punt. Voorts merken de aan het woord zijnde leden op dat de regering, in reactie op de vrees van de NOvA dat het opnemen van deze expliciete toetsingsgrond er mogelijk voor zorgt dat deze belangen onevenredig grote betekenis kunnen krijgen, juist meent dat het doel van dit wetsvoorstel is deze belangen meer op de voorgrond te plaatsen. Kan dit nader worden toegelicht? Op de uitgesproken vrees «onevenredig grote betekenis» is hiermee toch nog niet gereageerd? Kan dit alsnog gebeuren?

De leden van de SP-fractie vragen, in navolging van de RSJ op dit punt, of niet beter gesproken zou kunnen worden van « explicitering » van toetsingsgronden in plaats van « uitbreiding ».

De leden van de CDA-fractie zijn content met het expliciet opnemen van de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden als toetsingsgrond. Zij begrijpen de verwijzing naar 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 (Kamerstuk 33 745) echter niet. Deze leden menen dat de consequenties van dat wetsvoorstel voor de veroordeelde (na de helft van de gevangenisstraf te hebben uitgezeten met een biertje thuis te gaan zitten met een enkelband) juist afbreuk doet aan deze belangen. Zij vragen de regering dan ook om dit onderdeel uit de memorie van toelichting te schrappen. Graag vernemen zij een reactie van de regering op dit punt.

De aan het woord zijnde leden hebben een aantal vragen met betrekking tot de uitvoering van het meewegen van de belangen van slachtoffers en nabestaanden door de RSJ. Hoe gaat de RSJ dit vormgeven? Is het de bedoeling dat contact wordt opgenomen met slachtoffers en nabestaanden om zo een duidelijk beeld te krijgen van hun belangen? Kan er ook contact met hen worden opgenomen om een nadere toelichting te geven op de (voor)genomen beslissingen van de RSJ? Op welke wijze wordt er contact opgenomen en door wie? Deelt de regering de opinie van de RSJ dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) hierin een belangrijke rol speelt? Gebeurt dat op dezelfde wijze waarop het Informatiepunt Detentieverloop (IDV) van het Openbaar Ministerie (OM) contact opneemt met nabestaanden en slachtoffers over het detentieverloop van de (ex-)gedetineerde? Hoe regering ingaan op het feit dat de IDV dit veelal schriftelijk doet? Hoe beoordeelt de regering deze wijze van schriftelijk contact opnemen? Doet persoonlijk contact door middel van een telefoongesprek of bezoek niet méér recht aan de wensen en gevoelens van slachtoffers en nabestaanden? Is de IDV op enigerlei wijze betrokken bij de uitvoering van deze toetsingsgrond door de RSJ?

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe ver de inspanningsverplichting van de betreffende organisatie reikt om contact op te nemen met nabestaanden en slachtoffers, bijvoorbeeld als betrokkenen niet makkelijk te bereiken zijn wegens een verblijf in het buitenland. Wie is in dit proces eindverantwoordelijk voor het contact met de betrokkenen? Neemt de RSJ, DJI dan wel IDV altijd contact op met slachtoffers en nabestaanden bij beslissingen over de gedetineerden? Wie bepaalt of een geschil en te nemen beslissing door RSJ relevant is voor slachtoffers en nabestaanden, juist in die zaken waarin dat niet direct duidelijk is? Kan de regering meer situaties beschrijven waarin een geschil tussen de gedetineerden en de betreffende instelling relevant is voor de genoemde belangen, alsmede voorbeelden waarin dat niet aan de orde zou zijn? Kunnen nabestaanden en slachtoffers zelf contact opnemen over een geschil waar zij kennis van hebben genomen en waarover bewust of onbewust niet met hén daarover is opgenomen? Wat kunnen nabestaanden en slachtoffers doen als zij ontevreden zijn over de wijze waarop (niet) rekening is gehouden met hun wensen en/of als zij menen dat de informatieplicht onvoldoende is vormgegeven?

De leden van de PVV-fractie merken op dat de belangen van het slachtoffer, 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 worden opgenomen. Bestaan er wegen voor de RSJ om deze belangen te omzeilen? Wat zijn de gevolgen indien deze belangen niet of niet voldoende worden meegewogen in een uitspraak van de RSJ?

De leden van de D66-fractie delen de constatering dat de erkenning van

de belangen van slachtoffers, nabestaanden en de veiligheid van de samenleving ook invloed heeft op de rechtspraak van de RSJ. Zij verwonderen zich daarentegen over de uitspraak in de memorie van toelichting dat uitspraken van de RSJ belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid van de samenleving, slachtoffers en nabestaanden. Kan de regering de gedachte achter deze uitspraak nader toelichten? Welke belangrijke gevolgen voor de veiligheid van de samenleving, slachtoffers en nabestaanden heeft de regering tot nu toe concreet waargenomen in de rechtspraktijk van de RSJ?

De aan het woord zijnde leden lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel beoogt de belangen van slachtoffers, nabestaanden en veiligheid van de samenleving meer op de voorgrond te plaatsen. De RSJ geeft aan dat zij al rekening houdt met alle in aanmerking komende belangen. Kan de regering met enkele concrete voorbeelden nader toelichten in hoeverre naar haar mening de belangen van slachtoffers en nabestaanden onvoldoende zijn meegewogen? De penitentiaire rechter kan alleen rekening houden met de belangen van slachtoffers en nabestaanden indien procespartijen de penitentiaire rechter daarover nader informeren. Welke afspraken worden dienaangaande gemaakt met DJI, OM en de politie om ervoor te zorgen dat zij informatie aanleveren bij de penitentiaire rechter waardoor de belangen van slachtoffers, nabestaanden en de veiligheid van de samenleving expliciet kunnen worden meegewogen?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de aanhef bij het wetsvoorstel dat gesproken wordt over de uitbreiding van de toetsingsgronden voor de penitentiaire rechtspraak. In de stukken wordt veelvuldig gesproken over de explicitering van toetsingsgronden. Deze leden merken op dat dit verschil maakt voor de waardering van het noemen van deze toetsingsgronden. Zij vragen daarom welke keuze er nu gemaakt wordt en daarbij ook te reflecteren op de keuze voor het huidige gebruik van het woord «uitbreiden». Hoe zal gepeild worden dat deze toetsingsgronden niet onevenredige nadruk zullen krijgen en op welke wijze gewaarborgd wordt dat een politieke invulling van deze term druk legt op de inhoud van de besluiten van de RSJ?

#### **4. Cassatie in het belang der wet**

De leden van de VVD-fractie steunen het voorstel om te komen tot cassatie in het belang der wet om zo de rechtsvorming en rechtseenheid te dienen. Kan de regering algemene voorbeelden van recente kwesties geven die het belang van dit voorstel nader staven?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het invoeren van cassatie in het belang der wet gevolgen kan hebben voor de deelname van leden van de Hoge Raad aan de beroepscommissies op de rechtspraakkamer van de RSJ. Is het afdoende dat het betrokken lid van de Hoge Raad zich in gevallen van cassatie onthoudt van betrokkenheid bij die zaak? Het komt deze leden voor dat daarmee de elders in het voorliggende wetsvoorstel aan de orde gestelde onafhankelijkheid van de rechtspraak van de RSJ in het geding kan zijn. Ook de Hoge Raad zelf acht het lidmaatschap van de RSJ onverenigbaar met de functie van raadsheer bij de Hoge Raad op het moment dat cassatie in het belang der wet mogelijk wordt. Kan de regering hier nader op ingaan? Wat zijn de praktische gevolgen daarvan voor de RSJ? Voornoemde leden zien hierin overigens geen reden om leden van de Hoge Raad buiten de RSJ te houden, maar zien hierin eerder een reden om vraagtekens te stellen bij de introductie van cassatie in het belang der wet. Deze leden zijn niet overtuigd van het nut en de noodzaak daarvan. Bij de meeste van de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden van zaken waarbij onduidelijkheid kan ontstaan over de

uitleg van een wet door de RSJ of waarin de interpretatie van de RSJ van een andere rechter verschilt, kan naar hun mening ook de vraag worden gesteld of het niet beter zou zijn om de desbetreffende wettelijke bepaling te verbeteren. Als de regering van mening is dat door uitspraken van de RSJ onduidelijkheid is ontstaan over in hoeverre bijvoorbeeld hoofden van beveiliging als plaatsvervangend directeur kunnen worden aangemerkt, kan dat toch ook zijn oorzaak vinden in wetgeving die op dit punt niet expliciet genoeg is?

Dezelfde vraag stellen de leden van de PvdA-fractie naar aanleiding van een ander in de memorie van toelichting genoemd voorbeeld waarin gesteld wordt dat er door de RSJ verschillend wordt gedacht over het begrip «week». Het argument dat wetgeving te veel tijd zou vergen achten deze leden niet valide. Bovendien voorziet de regering op een ander punt van vermeende onduidelijkheid in uitspraken van de RSJ wel in een wetsvoorstel, namelijk op het punt van de wijze waarop gedetineerden op kunnen komen tegen jegens hen gehanteerde geweldsmiddelen. De aard en omvang van de in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden bieden voor de leden van de PvdA-fractie onvoldoende aanleiding om de genoemde cassatie te introduceren, temeer daar het in de praktijk tot problemen kan leiden ten aanzien van de leden van de Hoge Raad die tevens bij de RSJ actief zijn. Kan de regering hier nader op ingaan? De Hoge Raad stelt bovendien zelf ook dat er geen overspannen verwachtingen omtrent het nuttig effect van de voorgestelde rechtsgang moeten zijn. De Hoge Raad wijst er naar de mening van de leden van de PvdA-fractie terecht op dat de beslissingen van de RSJ veelal zijn toegespitst op een feitelijke situatie en worden bepaald door nuances van het concrete geval. Bij deze uitspraken gaat het dus niet om rechtsvorming of rechtseenheid. Kan de regering hier ook nader op ingaan? Ten slotte vragen de aan het woord zijnde leden of het met de cassatie beoogde doel, namelijk het bevorderen van de rechtsvorming en rechtseenheid, ook bereikt zou kunnen worden door de mogelijkheid van het door de RSJ laten stellen van een prejudiciële vraag bij de Hoge Raad te creëren. Zij vragen de regering een reactie op dit punt.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State en de Hoge Raad in de adviezen bij het wetsvoorstel laten weten de effectiviteit van het voorstel te betwijfelen. De uitspraken van de RSJ zullen meestal met grote terughoudendheid getoetst kunnen worden omdat de weging van de feitelijke omstandigheden buiten beschouwing moet blijven bij de marginale toetsing bij cassatie in het belang der wet. Ook de RSJ ziet niet de dringende noodzaak. Zijn de voorbeelden van de regering, die grotendeels zien op de uitleg van bepaalde begrippen, nu voldoende reden om cassatie in het belang der wet mogelijk te maken? Ook vragen deze leden de regering een reactie op het geconstateerde nadeel van het mogelijk maken van cassatie in het belang der wet, namelijk dat raadsheren in de Hoge Raad als gevolg hiervan geen zitting meer kunnen hebben in de RSJ. Hoe groot is het praktisch effect hiervan en hoe weegt de regering dit nadeel?

Voornoemde leden vragen de regering ten slotte op dit punt een reactie op het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dat cassatie in het belang der wet geen gevolgen hoeft te hebben voor deelname van leden van de Hoge Raad aan beroepscommissies van de RSJ, omdat de betrokken raadsheer zich bij de behandeling van een dergelijke cassatie in het belang der wet zich kan onthouden van betrokkenheid.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen van de regering om de procureur-generaal bij de Hoge Raad cassatie in het belang der wet te laten instellen. Deze leden onderschrijven met de regering de belangen van rechtseenheid en rechtsvorming maar vragen

wat de toegevoegde waarde is van dit middel ten aanzien van de uitspraken van de beroepscommissie. In dat kader vragen zij de regering of het belang van rechtseenheid niet méér relevant is dan het rechtsvormende aspect.

Voornoemde leden merken op dat de regering drie casus ten grond legt om cassatie in het belang der wet in te stellen vanwege de rechtsvorming. Het betreft de benoeming van plaatsvervangende directeuren, de bezoeksregeling en beklag- en beroepsmogelijkheden bij toepassing van geweldsmiddelen door medewerkers van de Dienst Vervoer en Ondersteuning. Deze leden vragen de regering of de wens om cassatie in het belang der wet voor te stellen niet louter voorkomt uit onvrede van de regering met bepaalde beslissingen van de RSJ in deze casus. Zij wijzen op de zinsneden: «de RSJ gaat in deze uitspraak voorbij» en «de RSJ heeft zijn jurisprudentie op dit punt «aanscherpt»». Welk waardeoordeel van de zijde van de regering spreekt hieruit? Ook wordt aangegeven door de regering dat ondanks deze aanscherping als gevolg van de jurisprudentie van de RSJ de ongewenste situatie in de praktijk voorkomt dat gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen in voorkomende gevallen niet op kunnen komen tegen jegens hen aangewende geweldsmiddelen. De leden van de CDA-fractie vragen of het instellen van cassatie in het belang der wet de juiste oplossing is voor de onvrede die de regering heeft met de betreffende beslissingen van de RSJ. De RSJ verwoordt dit ook door aan te geven dat een kenmerk van een rechterlijke beslissing is dat één van de twee partijen in het gelijk wordt gesteld en de andere daarmee logischerwijs niet altijd tevreden zal zijn.

De aan het woord zijnde leden constateren dat de regering zelf al een oplossing aandraagt om het eigen ongenoegen weg te nemen. Zij heeft namelijk een wetsvoorstel ingediend dat voorziet in de veronderstelde hiaat in de rechtsbescherming van gedetineerden. De regering maakt daarbij wel de kanttekening dat dergelijke hiaten niet voortvloeien uit de door de regering zelf ingediende wettekst, maar uit de gevolgde jurisprudentielijn. Deze leden vragen echter of het zo is dat ook deze jurisprudentielijn uiteindelijk weer voortvloeit uit de opgestelde wettekst en dat die wettekst dus de bron vormt van de onvrede die de regering koestert over de interpretatie daarvan door de RSJ. Anders gezegd. Vraagt kritiek op de uitwerking in de praktijk van een regeling, alvorens te verwijzen naar een onjuiste interpretatie door de (lagere) rechter, om een kritische blik op het eigen wetgevingsproces van de zijde van de regering?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering in antwoord op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft dat cassatie een korter traject behelst dan aanpassing van wetgeving en dat, als na cassatie blijkt dat een wetswijziging nodig is, dit traject dan alsnog in gang gezet kan worden. Is het in dat geval juist dat het oordeel van de cassatierechter dan alleen maar dient ter bevestiging van wat de regering toch al voornemens is aan te passen? Voornoemde leden leggen de regering voor dat de omgekeerde situatie ook mogelijk is. In dat geval geeft de Hoge Raad de RSJ gelijk middels de bekende overweging dat de RSJ «geen blijk heeft gegeven van een verkeerde rechtsopvatting en voor het overige vanwege verwevenheid met waarderingen van feitelijke aard niet op haar juistheid kan worden beoordeeld». Heeft cassatie dan wel iets opgeleverd? In dat geval bestaat er immers nog steeds onvrede bij de regering over de specifieke uitkomst van de rechtsvraag. Ook in dat geval zal de een wetgevingstraject gestart moeten worden om de veronderstelde hiaat weg te nemen. In beide gevallen zou het qua tijdsduur toch korter zijn als de regering direct zelf een wetgevingstraject start?

De aan het woord zijnde leden merken op dat cassatie in het belang der wet geen nadelige invloed hebben voor de betrokkene in de betreffende casus. Betekent dit dat er ook geen positieve invloed vanuit kan gaan voor de betrokkene? Deze leden vragen de regering of als dat laatste het geval is, dit niet onwenselijke situaties kan opleveren voor de degenen uit wiens

casus de betreffende rechtsvraag is voortgevloeid. Immers, door cassatie in het belang der wet kan door een interpretatie van de wet ook een ander licht worden geworpen op diens rechtspositie, maar dit kan niet doorwerken in de situatie van betrokkene. Dit mogelijke gevoel van onwenselijkheid dan wel onrechtvaardigheid kan versterkt worden doordat er geen «gewone» cassatie mogelijk is tegen de onderliggende uitspraak van de RSJ. Deze leden vernemen graag een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de CDA-fractie vragen om een specificatie van het aantal keer dat een civiele rechter bepalingen uit de beginselenwetten heeft toegelicht. Concreet wordt door de regering verwezen naar drie uitspraken en de verwachting (of vrees) dat niet dezelfde uitleg wordt gegeven door de rechter in bijvoorbeeld de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz). Ook hier vragen deze leden of het door de wetgever repareren van hiaten en/of onduidelijkheden in wetteksten niet de voorkeur verdient boven het apart instellen van de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet. Voornoemde leden vragen ook binnen welk tijdsbestek de Hoge Raad normaliter uitspraak doet in het traject van cassatie in het belang der wet.

Ten slotte vragen deze leden op dit punt hoe vaak per jaar de regering verwacht dat cassatie in het belang der wet zal worden ingesteld en wat dit dientengevolge betekent voor de werkdruk en administratieve lasten bij de Hoge Raad.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de wens van rechtsvorming en rechtseenheid ook ten aanzien van uitspraken van de RSJ. Zij hebben dan ook geen principiële bezwaren tegen het voorstel cassatie in het belang der wet mogelijk te maken. Wel constateren zij twijfel bij de verschillende adviesinstanties over de noodzaak en hebben enkele vragen dienaangaande. De Hoge Raad stelt in reactie op het voorstel dat artikel 78, vierde lid, Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) al de mogelijkheid bevat om cassatie in het belang der wet in te stellen tegen een uitspraak van de RSJ. Hebben deze leden dit goed begrepen en kan de regering nader toelichten waarom die rechtsingang dan niet langer afdoende is en zij buiten twijfel wenst te stellen dat de Hoge Raad kennisneemt van het beroep in cassatie in het belang der wet ten aanzien van uitspraken van de RSJ? De aan het woord zijnde leden vragen of de regering van mening is dat met betrekking tot de voorbeelden zoals aangehaald in de memorie van toelichting, cassatie in het belang der wet wenselijk was geweest, maar is nagelaten door de Hoge Raad. Zo ja, kan zij dan toelichten waarom in die voorbeelden het instellen van cassatie in het belang der wet is nagelaten, zoals dat volgens de Hoge Raad op grond van artikel 78 Wet RO al mogelijk zou zijn? Welke concrete verwachting heeft de regering bij deze explicitering van cassatie in het belang der wet nu de Hoge Raad waarschuwt voor overspannen verwachtingen en verwacht dat de Hoge Raad in veel gevallen niet verder komt dan dat de beslissing van de RSJ «geen blijk geeft van een verkeerder rechtsopvatting en voor het overige de juistheid niet kan worden beoordeeld»?

De leden van de D66-fractie merken op dat zowel de RSJ als de Hoge Raad waarschuwen dat de functie van raadsheer in de Hoge Raad onverenigbaar is met lidmaatschap van de RSJ als cassatie in het belang der wet wordt ingesteld. Dit leidt tot enige verwarring nu de Hoge Raad stelt dat cassatie in het belang der wet al tot mogelijkheden behoort op grond van artikel 78 Wet RO. Kan de regering uitleggen in hoeverre daadwerkelijk sprake zal zijn van onverenigbaarheid, welke expertise dat de RSJ zou ontnemen en waarom zij vanuit die optiek geen aanleiding ziet tot heroverweging op dit punt? Is de regering bereid bij invoering van dit rechtsmiddel na vijf jaar een evaluatie te houden om te bezien in hoeverre het rechtsmiddel cassatie in het belang der wet ten aanzien van uitspraken

van de RSJ daadwerkelijk heeft bijgedragen aan rechtsvorming en rechtseenheid?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien graag nader toegelicht welke problemen het invoeren van cassatie in het belang der wet daadwerkelijk oplost. De huidige voorbeelden overtuigen deze leden onvoldoende, ook niet inzake de bedreiging die er zou zijn geweest voor de rechtseenheid. Zij vrezen dat een stevig middel wordt ingevoerd voor uiterst uitzonderlijke momenten en vragen daarom graag een illustratie op welke momenten cassatie inderdaad van meerwaarde zou zijn geweest in de afgelopen jaren. Zij vragen de regering nader in te gaan op de proportionaliteit van het invoeren van dit middel. Deze leden constateren overigens dat ook in geval van cassatie de uitspraak van de RSJ zal blijven staan, hetgeen voor betrokkenen in het geding vervreemdend zal zijn. Voornoemde leden zien dat de keuze voor het invoeren van cassatie gevolgen heeft voor de benoembaarheid van leden in de afdeling rechtspraak van de RSJ. Waarom wordt er in dezen niet één lijn wordt getrokken voor raadsheren in buitengewone dienst bij de Hoge Raad? Kan de regering deze keuze nader onderbouwen? Deze leden hebben bovendien kennisgenomen van de zorgen die er zijn omtrent het kwaliteitsverlies binnen de afdeling rechtspraak van de RSJ door de nieuwe eisen. Zij vragen of dit verlies opweegt tegen de voordelen van een uitzonderlijk geval van cassatie en om inzicht in deze afweging.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State kritische opmerkingen plaatst bij het invoeren van cassatie in het belang der wet. Zij vragen daarom in hoeverre het logisch is om dit in te voeren. Zij vernemen graag in hoeverre er bij de uitspraken van de RSJ sprake is van een uitzondering op de mogelijkheid om cassatie in het belang der wet in te stellen, vergeleken met uitspraken van andere instanties. Waarom is er destijds voor gekozen deze mogelijkheid juist niet te openen? Betreft dit overwegingen die vergelijkbaar zijn met die van de Raad van State? Is het wel echt reëel te verwachten dat er gebruik gemaakt zal worden van deze mogelijkheid?

## **ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel 2*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de standplaats bij wet bepaald wordt.

### *Artikel 3*

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen te volstaan met de taakomschrijving dat de RSJ is belast met de taken die hem bij of krachtens de wet zijn opgedragen. In het oude (vergelijkbare) artikel stonden genoemd als taken advisering, rechtspraak en overige werkzaamheden. Waarom is daar van afgeweken?

### *Artikel 4*

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering aangeeft dat in overeenstemming met het advies van de RSJ het wetsvoorstel zodanig is aangepast dat de RSJ uit maximaal vijftien leden kan bestaan. Deze leden vragen of zij dit advies niet te minimaal heeft overgenomen, aangezien de RSJ in haar advies aangeeft dat voor een goed functioneren van de Raad minstens het dubbele aantal noodzakelijk is. Dat suggereert dat de RSJ meer leden dan de voorgestelde vijftien zou willen in de Raad. Graag vernemen de aan het woord zijnde leden een reactie op dit punt.

#### *Artikel 5*

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben nog geen overtuigende reden gevonden voor de verkorting van de benoemingstermijn van zes naar vier jaar. Zij zouden graag nader geïnformeerd worden waarom voor deze verkorting gekozen wordt en welke voordelen dit biedt. Zij wijzen er op dat de vermindering van het aantal leden van de RSJ in combinatie met het verkorten van de termijn gevolgen kan hebben voor het behoud van kennis en ervaring.

#### *Artikel 6*

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering naar aanleiding van het advies van de Hoge Raad aangeeft dat de benoeming in de Afdeling rechtspraak van de RSJ wordt uitgesloten voor raadsheren en advocaten-generaal bij de Hoge Raad. Deze leden lezen dat de RSJ dit als een bezwaar omschrijft voor de Raad, in het bijzonder voor de kwaliteit van de beroepsrechtspraak. De Afdeling advisering van de Raad van State constateert zelfs dat dit een grotere bedreiging is voor de rechtseenheid dan dat cassatie in het belang der wet daaraan zou kunnen bijdragen. Voornoemde leden vragen de regering niet of dit laatste zo is, maar wel of de regering zich het bezwaar van de RSJ kan voorstellen en welk effect deze uitsluiting zou kunnen hebben op de kwaliteit van de beroepsrechtspraak.

De leden van de PVV-fractie merken op zowel gestreefd wordt naar deskundigheid van de leden als naar een evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen. Deze leden willen graag weten welk streven prevaleert.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom lid 3a en lid 4a verschillen ten aanzien van de ambtenaren. Deze leden vragen ten slotte met betrekking tot het vijfde op basis van welk besluit gekozen is voor het benoemen van deze doelgroepen die men graag vertegenwoordigd ziet binnen de RSJ.

De voorzitter van de commissie,  
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,  
Van Doorn