

Openbaar Ministerie

College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag ,

Aan Minister van Justitie
De heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH 's GRAVENHAGE

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Telefax +31 70 33 99 854

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

Beleid en Strategie
Mevr. mr. drs. I.M.A.M. Berben
070-3388994
i.berben@om.nl
14 juli 2010
PaG/B&S/14966
Advisering voorontwerp van wet Versterking cassatie-
rechtspraak

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

Geachte heer Hirsch Ballin,

Inleiding

Aan het College van procureurs-generaal is toegezonden het voorontwerp van de wet tot *Wijziging van de Advocatenwet, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten ter versterking van de cassatierechtspraak (versterking cassatierechtspraak)*. U hebt het College in de gelegenheid gesteld aan u zijn visie op dit voorontwerp te kennen te geven. Het College dankt u daarvoor en maakt van die gelegenheid gaarne gebruik.

Algemeen

Het voorontwerp Versterking cassatierechtspraak kent een betrekkelijk uitgebreide geschiedenis. Een centraal onderdeel van die voorgeschiedenis wordt gevormd door het werk dat is verricht door de *Commissie Normstellende rol Hoge Raad*. Deze commissie (naar haar voorzitter ook wel de Commissie-Hammerstein genoemd) heeft in februari 2008 haar rapport aan u aangeboden. Vanaf dat moment waren de potentiële contouren van het huidige voorontwerp voor (belanghebbende) derden redelijk kenbaar. Nog eerder, namelijk in november 2007, was het OM reeds door de commissie in de gelegenheid gesteld deel te nemen aan een ronde tafel discussie over de voorlopige conclusies.

In deze eerdere stadia heeft het College steeds als zijn (voorlopige) opinie te kennen gegeven dat het onderkent dat diverse — in het rapport van de Commissie-Hammerstein uitgewerkte en in de conceptmemorie van toelichting benadrukte — ontwikkelingen noopten tot het invoeren van een regeling die (zonder de introductie van een verlofstelsel) de Hoge Raad in de gelegenheid stelt de meeste aandacht te besteden aan de zaken die de meeste aandacht behoeven. Daarom wordt de regeling die thans voorligt **beslist met instemming begroet.**

Het College heeft geconstateerd dat er op sommige punten een verschil zit met het voorontwerp zoals dit thans in consultatie voorligt en het concept ervan dat voorlag tijdens het symposium *Versterking van de cassatierechtspraak door de Hoge Raad*, dat gehouden werd op 27 november 2008. Waar relevant zal op die verschillen worden ingegaan.¹

Reikwijdte van deze consultatie

In deze brief beperkt het College zich tot de versterking van de cassatierechtspraak in strafzaken. Het College zal geen aandacht besteden aan andere artikelen dan de artikelen II en IV. In het bijzonder het onderwerp van artikel I blijft hier buiten beschouwing, omdat dit vooralsnog niet wordt beschouwd als een thema dat relevant is voor de strafrechtspleging. Wel heeft het College met belangstelling kennis genomen van de passage uit de conceptmemorie van toelichting, waarin wordt gezegd dat het in de bedoeling ligt “dat het college van afgevaardigden [van de Nederlandse Orde van Advocaten] op termijn ook regels zal stellen over kwaliteitseisen die worden gesteld aan advocaten die optreden in strafzaken waarvoor procesvertegenwoordiging verplicht is gesteld (zie artikel 437, eerste lid, Sv)”². Het is u bekend dat het Openbaar Ministerie reeds in 2006 is overgegaan tot de instelling van de Cassatiedesk. Daarmee heeft het OM onder meer een kwaliteitsverbetering willen bereiken van de cassatieschrifturen die bij OM-cassaties worden ingediend. De aan de zijde van de advocatuur in het vooruitzicht gestelde kwaliteitsverbetering is dan ook een ontwikkeling die door het College als logisch wordt ervaren. De ontwikkelingen op dit gebied zullen derhalve met belangstelling worden gevolgd.

¹ De tekst van de versie die in november 2008 voorlag is als bijlage 1 opgenomen in de symposiumbundel (*Versterking van de cassatierechtspraak door de Hoge Raad*, onder redactie van N.J.H. Huls, Boom Juridisch Uitgevers, Den Haag, 2009, pp. 51 tot en met 57).

² De verplichte procesvertegenwoordiging komt in artikel 437 Sv tot uitdrukking in de woorden “door zijn raadsman”. Deze woorden zijn te vinden in het tweede lid van dit artikel en niet, zoals de geciteerde passage zegt, in het eerste lid.

Artikel 80a RO (nieuw) / Artikel II van het voorontwerp

Artikel 80a RO komt, voor zover hier van belang, als volgt te luiden:

[EERSTE LID] De Hoge Raad kan, gehoord de procureur-generaal, het cassatieberoep niet-ontvankelijk verklaren, wanneer de aangevoerde klachten geen behandeling in cassatie rechtvaardigen, omdat zij klaarblijkelijk niet tot cassatie kunnen leiden of van te gering belang zijn.

[TWEEDE LID] De Hoge Raad neemt een beslissing als bedoeld in het eerste lid niet dan nadat de Hoge Raad kennis heeft genomen van: (...) b. de schriftuur, houdende de middelen van cassatie, bedoeld in artikel 437 van het Wetboek van Strafvordering (...).

Het College heeft significante verschillen geconstateerd tussen enerzijds de versie van 2008 en anderzijds de thans voorliggende consultatieversie. Het is van oordeel dat de thans gekozen bewoordingen de verhouding tot het reeds bestaande artikel 81 RO helderder doen uitkomen. Het College heeft, met u, goede hoop dat het voorgestelde artikel 80a RO in de thans gekozen redactie de beoogde werking zal hebben. De in het eerste lid opgenomen criteria (te weten: de aangevoerde klachten [1] kunnen klaarblijkelijk niet tot cassatie leiden of [2] zijn van te gering belang) worden door het College als werk- en handzame maatstaven beschouwd. Wel vraagt het College zich af of het niet dienstig is voor te schrijven dat in een 80a-beslissing in elk geval wordt aangegeven of er sprake is van [1], [2] of beide. Tegelijkertijd realiseert het College zich dat uitgerkend de artikel-80a-zaken doorgaans niet gepubliceerd zullen worden in openbare jurisprudentiebronnen, zodat het reeds daardoor lastig wordt om (anders dan als requirant tot cassatie) te volgen hoe de Hoge Raad zal omgaan met het criterium “de klachten zijn van te gering belang”. Wellicht is het in dat verband geraten dat er in de memorie van toelichting in elk geval een iets bredere aandacht aan met name laatstbedoeld criterium wordt besteed, waarbij dan vooral wordt uitgelegd hoe het woord “belang” dient te worden gezien in relatie tot de door de laatste feitenrechter opgelegde straf of maatregel. Een nadere uitleg van het begrip “belang” klemt te meer, aangezien in de 2008-versie dit woord nog niet voorkwam. In die versie werd het beoogde criterium gevat in de woorden: “van onvoldoende gewicht”.

Artikel 439, tweede lid Sv (nieuw) / Artikel IV van het voorontwerp

De tekst van artikel 439, tweede lid, Sv komt als volgt te luiden:

“In het geval de Hoge Raad toepassing geeft aan artikel 80a, eerste lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie of in het geval namens de verdachte niet tijdig een schriftuur met middelen is ingediend, kan de procureur-generaal afzien van het nemen van een conclusie”.

Dit is de enige wijziging die wordt aangebracht in het Wetboek van Strafvordering. Aldus wordt de zeefwerking van artikel 80a RO niet vertaald in een afzonderlijke “zeef”-procedure. Vanuit de gedachte dat er (slechts) een grond voor niet-ontvankelijkverklaring bij komt die op zichzelf aan de procedure in cassatie niets toe- of afdoet is dit op zichzelf niet onbegrijpelijk. Nochtans maken het voorontwerp en de conceptmemorie van toelichting niet glashelder hoe de zeef eruit ziet en wie hem hanteert.

De interne werkwijze van de Hoge Raad, behorend bij de toepassing van het reeds bestaande artikel 81 RO, is helder uiteengezet in het rapport van de Commissie-Hammerstein (p. 28). Het College zou het op prijs stellen als de memorie van toelichting een dergelijke uiteenzetting ook zou bevatten met betrekking tot de toepassing van het nieuwe artikel 80a. In dit verband kan opgemerkt worden dat artikel 80a RO bepaalt dat de procureur-generaal wordt gehoord. Deze mogelijkheid kwam ook reeds voor in de 2008-versie. In die versie bevatte het voorgestelde artikel 80a RO nog een derde lid dat als volgt luidde:

“De Hoge Raad geeft aan het eerste lid toepassing op voordracht van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, of ambtshalve, gehoord de procureur-generaal”.

De onnodige figuur van de ‘voordracht’ komt thans in het voorontwerp niet meer voor, maar het ‘gehoord worden’ van de procureur-generaal is gehandhaafd. De zinsnede “gehoord de procureur-generaal” maakt niet duidelijk hoe dit horen in zijn werk gaat, noch hoe dient te blijken dat het is gebeurd. Wel wordt in de conceptmemorie van toelichting gezegd dat het artikel ertoe strekt “dat de procureur-generaal in de gelegenheid wordt gesteld om zijn standpunt over de zaak of de toepasselijkheid van artikel 80a RO naar voren te brengen”.

Wat de toepasselijkheid van artikel 80a RO betreft maakt deze zojuist geciteerde passage uit de conceptmemorie van toelichting echter niet duidelijk of de procureur-generaal, op het moment dat hij wordt gehoord, wordt geconfronteerd met een geëxpliciteerd voornemen van de Hoge Raad tot toepassing van artikel 80a RO. Het voorontwerp lijkt ervan uit te gaan dat er in de chronologie van de behandeling van het cassatieberoep een moment komt waarop dit voornemen blijkt. Bij dit gebleken voornemen kan de procureur-generaal afzien van het nemen van een conclusie.

Dit is overigens niet precies wat de letter van het voorgestelde artikel 439, tweede lid, Sv zegt. Die bepaling luidt thans dat de procureur-generaal van het nemen van een conclusie kan afzien “[i]n het geval de Hoge Raad toepassing geeft aan artikel 80a, eerste lid”. De woorden ‘toepassing geven aan’ komen, letterlijk genomen, neer op het uitspreken van de niet-ontvankelijkheid om de in artikel 80a genoemde reden. Maar na een reeds gegeven uitspraak is de vraag of er wel of niet een conclusie genomen

dient te worden vanzelfsprekend niet meer aan de orde.

Het voorgaande komt er dus vooral op neer dat het College gaarne zou zien dat in elk geval in de memorie van toelichting duidelijker wordt gemaakt welke interne werkwijze (met welke taken op welk moment voor raad en parket) er eigenlijk voorzien is voor de toepassing van het nieuwe artikel 80a RO. Het expliciteren van een dergelijke werkwijze zal eraan bijdragen dat duidelijker wordt hoe de zeeffunctie van dit artikel gestalte krijgt. Bovendien zal dit 'uitschrijven van het interne werkproces' vermoedelijk ook aantonen of het wel of niet nodig is de redactie van artikel 439, tweede lid, Sv alsnog aan te passen.

In de huidige opzet van het voorontwerp is de niet-ontvankelijkheid ex artikel 80a Sv ingebed in de gewone cassatieprocedure. Het is, huiselijk gezegd, een uitspraak als alle andere na een procedure als alle andere. Gelet op de thans voorgestelde (enigszins moeizame) redactie van artikel 439, tweede lid, Sv, alsmede op het feit dat het 'gehoord worden van de procureur-generaal' (noodgedwongen (?)) geen procedureel voorschrift *uit het Wetboek van Strafvordering* is, kan men zich afvragen of er niet in het Wetboek van Strafvordering een aparte zeefprocedure gemaakt had moeten worden met behulp waarvan toepassing kan worden gegeven aan artikel 80a RO. Daarvoor is niet gekozen: de wel gekozen inbedding in de huidige procedure verlangt daardoor, zoals betoogd, een meer gedetailleerde beschrijving.

Conclusie

De hierboven geuite wensen met betrekking tot een nadere omschrijving van de wijze waarop artikel 80a RO feitelijk (dus als werkstroom binnen Hoge Raad en parket) zal worden toegepast, doen niet af aan de algehele waardering van het College voor het thans voorliggende voorontwerp. Het College meent dat het van groot belang is dat de cassatierechtspraak door de Hoge Raad wordt versterkt op de wijze zoals in het voorontwerp voorzien. Zich beperkend tot de cassatierechtspraak in strafzaken is het College van oordeel dat de voorgestelde bepalingen er een goede bijdrage aan kunnen leveren dat de Hoge Raad (als cassatierechter) zich op een adequate wijze kan blijven kwijten van zijn kerntaken.

Hoogachtend,
Het College van procureur-generaal

H.N. Brouwer

Redactionele opmerkingen

1)

In artikel 80a RO wordt het begrip 'cassatieberoep' geïntroduceerd. Als het College het goed ziet wordt in de wettelijke regelingen tot nu toe telkens gesproken van 'beroep in cassatie'.

2)

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 80a RO komt de zinsnede voor "dan nadat de Hoge Raad". Meer voor de hand ligt: "dan nadat hij".