

Vergaderjaar 1999–2000

26 871

Instelling van de Raad voor Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 september 2000

1. Algemeen

Naar aanleiding van de voorgestelde Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming hebben de leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66, GroenLinks, RPF en GPV vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de taken van de beoogde Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna Raad te noemen). Daarbij zijn ook meer principiële punten aan de orde gesteld. Ik ben deze leden erkentelijk voor hun constructieve bijdragen. Zulks geeft mij gelegenheid de voorgestelde regeling en haar toepassing te verduidelijken en uiteen te zetten op welke wijze naar mijn oordeel in de toekomst aan advisering, toezicht en rechtspraak op de terreinen van strafrechtstoepassing en jeugdbescherming vorm kan worden gegeven. Waar dat zinvol is, zal ik op vragen en opmerkingen die eenzelfde onderwerp betreffen, gezamenlijk ingaan.

Alle aan het woord zijnde fracties zijn ingegaan op de combinatie van advisering, toezicht en rechtspraak binnen één instantie. Zij zetten vraagtekens bij de combinatie van rechtspraak enerzijds en advisering en toezicht anderzijds. Zij vroegen zich af of advisering en toezicht in de weg staan aan onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Ik zal op de naar voren gebrachte vragen en opmerkingen over dit hoofdpunt gezamenlijk ingaan.

Het wetsvoorstel bestendigt de positie en de huidige taken van de Centrale Raad voor strafrechtstoepassing (hierna Centrale Raad te noemen) en het College van advies voor de justitiële kinderbescherming (hierna College te noemen). De Centrale Raad en het College zijn onafhankelijke instanties. De Centrale Raad bestaat sinds 1953 en heeft een adviserende, toezichthoudende en rechtsprekende taak op het terrein van de strafrechtstoepassing. Het College bestaat sinds 1990 en heeft een adviserende en rechtsprekende taak op het terrein van de jeugdbescherming. Voorgesteld wordt aan de Raad ook een toezichthoudende taak op het terrein van de jeugdbescherming te geven. Ik zie de voorgestelde wetgeving als de fundering van een situatie waarin de Centrale Raad en het College hun krachten feitelijk hebben gebundeld

en werkzaam zijn in één gebouw en een nadere fundering en stroomlijning van hun bestaande taken. De voorgestelde regeling bevordert een goede, doelmatige en zorgvuldige uitoefening van de drie taken die aan de Raad worden toegekend.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel adviseert de Raad de Minister van Justitie desgevraagd of uit eigen beweging over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen, mede in het licht van de overige werkzaamheden hem bij of krachtens de wet opgedragen. Deze formulering is overgenomen uit artikel 5 van de Beginselenwet gevangeniswezen en artikel 81 van de Wet op de jeugdhulpverlening, zoals die in de wet van 5 juli 1997, Stb. 323, tot instelling van vaste colleges van advies van het rijk op het terrein van het Ministerie van Justitie (wet adviesstelsel Justitie) zijn gewijzigd.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, houdt de Raad algemeen toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen, vrijheidsbenemende maatregelen en vrijheidsbeperkende maatregelen door inrichtingen en instellingen die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie een taak uitoefenen in het kader van die tenuitvoerlegging. De Raad slaat daarbij in het bijzonder acht op de toepassing van het bij of krachtens de wet bepaalde omtrent de rechtspositie van personen aan wie een dergelijke straf of maatregel is opgelegd. Deze formulering geeft een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de wijze waarop de Raad zijn toezichthoudende taak zal uitoefenen. Die formulering sluit aan bij de wijze waarop de Centrale Raad zijn toezichthoudende taak uitoefent. Het spreekt vanzelf dat deze formulering in overleg met de Centrale Raad tot stand is gekomen.

Ingevolge artikel 3, derde lid, is de Raad belast met rechtspraak die hem bij de wet is opgedragen.

De toekenning van rechtsmacht aan de Raad wordt neergelegd in de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en het voorstel voor een Beginselenwet justitiële jeugd-inrichtingen.

In de memorie van toelichting zijn de voordelen uiteengezet van de uitoefening van deze drie taken binnen één college. Advisering en toezicht, advisering en rechtspraak en toezicht en rechtspraak kunnen elkaar wederzijds bevruchten en de kwaliteit van de uitoefening van de onderscheiden taken verhogen. Ik acht het zinvol nog eens op deze taken en de relatie daartussen in te gaan.

Het kernpunt daarbij is een mogelijk gevaar voor vermenging van de adviserende, toezichthoudende en rechtsprekende taken van de Raad die afbreuk kan doen aan een goede en zorgvuldige uitoefening van die taken. Tegen een dergelijke vermenging dienen waarborgen te bestaan.

Allereerst de advisering. De Raad zal adviseren over de toepassing en de uitvoering van beleid en regelgeving, in het licht van zijn overige bij of krachtens de wet opgedragen taken. Deze advisering is ingevolge deze omschrijving niet gericht op regelgeving en beleid als zodanig maar op aspecten van uitvoering en toepassing daarvan. In deze zin zal de advies-taak van de Raad (en van de Centrale Raad en het College nu) een beperktere inhoud hebben dan in de situatie van vóór de inwerkingtreding van de wet adviestelsel Justitie. Deze adviestaak valt om die reden dan ook buiten de reikwijdte van de Kaderwet adviescolleges. Zoals gezegd zullen de verschillende taken van de Raad in onderlinge samenhang worden uitgeoefend. De terreinen waarover de Raad zal adviseren, worden mede bepaald en ingekleurd door het object waarop zijn toezicht en rechtspraak zijn gericht: de toepassing van regelgeving omtrent de rechtspositie van personen ten aanzien van wie een vrijheidsbenemende of vrijheids-

beperkende straf of maatregel is opgelegd. Bij zijn advisering zal de Raad gebruik maken van zijn expertise die opgedaan is bij toezicht en rechtspraak. Daardoor krijgt zijn advisering meerwaarde.

De advisering van de Raad is dus in de regel niet gericht op de beoordeling van de rechtmatigheid van een regeling, maar op de uitvoerbaarheid en doelmatigheid van beleid en regelgeving. Het is van belang zulks vast te stellen.

Het algemeen toezicht van de Raad is kort gezegd gericht op een humane tenuitvoerlegging. Invalshoek is de bejegening van personen wier vrijheid is ontnomen of beperkt. Dit onafhankelijke toezicht beoogt de naleving te bevorderen van regels die de rechtspositie van deze justitiabelen raken zonder daarvoor een concrete en individuele klacht als aanknopng te nemen. Het toezicht van de Raad geschiedt vanuit de optiek van de rechtsbescherming. Het is maatschappelijk georiënteerd. Het toezicht van de Raad is derhalve beperkt van aard. Beleid en bedrijfsvoering door de inrichting of de instelling vormen geen zelfstandig object van toezicht. De Raad houdt geen toezicht op de naleving van regels inzake de kwaliteit binnen de justitiële inrichtingen. De kwaliteit beïnvloedt wel het «detentieklimaat» in de inrichting. De wijze van bejegening, waarop het toezicht van de Raad is gericht, hangt samen met dit klimaat.

De Raad kan bij de uitoefening van toezicht gebruik maken van de ervaring die hij heeft opgedaan bij zijn advisering. Zo is denkbaar dat aandachtspunten die bij de advisering een rol spelen, ook van nut kunnen zijn bij de uitoefening van toezicht.

De Raad kan bij zijn toezicht ook gebruik maken van de kennis die hij heeft opgedaan bij zijn rechtsprekende taak en van zijn eigen jurisprudentie. Nu kan de vraag worden opgeworpen of het wenselijk is om een orgaan te belasten met een rechtsprekende taak en tevens te belasten met het toezicht op de toepassing van regels die object van die rechtspraak zijn, m.a.w. of rechtspraak door de Raad effectief toezicht door de Raad in de weg staat. Deze vraag moet worden onderscheiden van de hierna te beantwoorden vraag of het toezicht door de Raad afbreuk kan doen aan onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Naar mijn oordeel is de bundeling van toezicht en rechtspraak voor de toezichthoudende taak van de Raad vruchtbaar gebleken. De deskundigheid en ervaring die de Raad bij zijn rechtspraak in concrete en individuele zaken heeft opgebouwd omtrent de wijze van tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, kunnen de kwaliteit en de waarde van het algemene toezicht ten goede komen. Toezicht en rechtspraak beogen beide de rechtmatige tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen te verzekeren. Ik verwijs in dit verband naar het in de memorie van toelichting genoemde vijfde grondbeginsel van de «European Prison Rules».

Tenslotte de rechtspraak. De Raad wordt – evenals thans de Centrale Raad en het College – belast met de rechtspraak in individuele beklagzaken in hoger beroep, en in een aantal gevallen in eerste aanleg. De voorgestelde regeling brengt geen wijziging in deze rechtspraak. De Raad zal – evenals thans de Centrale Raad en het College – geen onderdeel uitmaken van de rechterlijke macht. De Raad oefent ook deze taak in onafhankelijkheid uit. Hoofdvraag is of onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad zal zijn verzekerd, indien hij ook is belast met advisering en toezicht. Het gaat in de rechtspraak van de Raad steeds om een oordeel (in hoger beroep) over de wijze waarop de inrichting of de instelling de betrokkene in een concreet geval heeft bejegend of om een concrete ten aanzien van hem of haar genomen beslissing. In deze beklagzaken is hoogst zelden de regeling zelf voorwerp van een rechtmatigheidstoetsing. Het gaat vrijwel

altijd uitsluitend om de rechtmatige toepassing daarvan. De Raad adviseert als gezegd over toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving. Daarom zal zich vrijwel nooit de situatie voordoen dat de beroepscommissie van de Raad moet oordelen over rechtmatigheidsaspecten van een regeling die reeds eerder in zijn advisering aan de orde zijn gekomen. Mocht die situatie zich toch voordoen, dan wordt de beroepscommissie zodanig samengesteld dat daarin geen leden zitting hebben die betrokken zijn geweest bij de advisering over de desbetreffende regeling. Deze wijze van werken is reeds nu ingevoerd bij de Centrale Raad en het College. De Raad is voornemens deze werkwijze vast te leggen in zijn bestuursreglement.

Deze werkwijze wordt ook gehanteerd binnen de Raad van State. Ik verwijs naar de notitie van het vorige kabinet over het Procola-arrest en de werkwijze bij de Raad van State (kamerstukken II 1997/98, 25 425, nr. 3). In die notitie komt het vorige kabinet tot de conclusie dat volstaan kan worden met het vermijden van vergelijkbare situaties als waarvan in het Procola-arrest sprake was door een aangepaste wijze van werkwijze bij de Raad van State. Indien voor Nederland relevante jurisprudentie van het Europese Hof meer duidelijkheid biedt en daartoe aanleiding zal geven, zullen eventuele beslissingen over een wettelijke scheiding van de wetgevingsadviserende en de rechtsprekende taken van de Raad van State kunnen worden overwogen. Er is nadere informatie toegezegd, zodra er voor Nederland relevante uitspraken zullen worden gedaan. Deze notitie is aan de orde geweest in het algemeen overleg over rechtstreeks beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels en over de herziening rechterlijke organisatie (kamerstukken II 1998/99, 25 383 en 25 425, nr. 2). Ik verwijs voorts naar mijn brief van 16 augustus 1999 inzake de advisering door de Hoge Raad op basis van artikel 22 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Daarin wordt opgemerkt dat de Hoge Raad in voorkomend geval eenzelfde werkwijze kan volgen. Er is tot op heden geen jurisprudentie van het Hof gekomen die op deze kwestie een ander licht werpt.

Ik wijs erop dat de regering – anders dan bij de Raad – verplicht is het advies van de Raad van State te vragen over alle wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur. Zijn advisering heeft – anders dan die van de Raad – betrekking op de regelgeving zelf en op juridische aspecten die aan die regelgeving zijn verbonden. Ik wijs er voorts op dat de Afdeling bestuursrechtspraak – anders dan de Raad die grotendeels oordeelt over een klacht over een feitelijke gedraging – in zijn beoordeling van het bestreden besluit niet zelden moet ingaan op juridische kwesties in de regeling waarop het besluit is gebaseerd. Situaties die gelijken op die waarop het Procolo-arrest betrekking had, kunnen zich bij de Raad van State dus eerder en meer voordoen dan bij de Raad. Ten slotte wijs ik er op dat de rechtspraak van het Europese Hof geen aanknopingspunten biedt voor de conclusie dat artikel 6 van het EVRM van toepassing zou zijn op de zaken waarover de Raad moet oordelen. Bij de geschillen over de toepassing van regels die de rechtspositie van gedetineerden raken, gaat het niet om de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen of om de gegrondheid van een ingestelde strafvervolgning. Het Europese Hof zal zich overigens over deze rechtsvraag slechts kunnen uitspreken in een concrete zaak. Het is niet mogelijk om deze vraag afzonderlijk, bij voorbeeld in een prejudiciële vraag, aan het Hof ter beantwoording voor te leggen.

Ik meen dan ook dat er geen aanleiding is in dezen een ander standpunt in te nemen dan het standpunt dat is ingenomen ten aanzien van de Raad van State, en nu met wetgeving te komen die een strikte scheiding aanbrengt tussen rechtspraak en advisering.

Het voorgaande geldt mutatis mutandis ook voor de relatie tussen rechtspraak en toezicht. Het is denkbaar – zoals de Raad van State heeft opge-

merkt in zijn advies – dat aanbevelingen van de Raad in het kader van zijn toezichthoudende taak ook een rol kunnen gaan spelen bij de rechtspraak inzake de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Dan rijst de vraag of daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van die rechtspraak.

In de memorie van toelichting heb ik naar voren gebracht dat de wijze waarop de Raad toezicht uitoefent – bij voorbeeld door het doen van aanbevelingen – vaak gebaseerd is op normen die de Raad in zijn rechtspraak heeft ontwikkeld. In een dergelijk geval is onpartijdige en onafhankelijke rechtspraak naar mijn oordeel niet in het geding. De omstandigheid dat een aanbeveling van de Raad in een beklagzaak een rol van betekenis kan spelen, kan evenwel leiden tot de conclusie dat het in casu wenselijk is dat de leden van de beroepscommissie die zitten op die zaak, niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van die aanbeveling. Daartoe kunnen organisatorische voorzieningen worden getroffen.

Ik meen intussen dat het verstandig is om in de wet zelf te verankeren dat organisatorische voorzieningen kunnen waarborgen dat advisering of de uitoefening van toezicht geen afbreuk doet aan de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Ik denk daarbij aan een voorziening die is getroffen in de Wet bescherming persoonsgegevens. In die wet worden aan het College bescherming persoonsgegevens een toezichthoudende, adviserende en sanctionerende taak toegekend. Naar aanleiding van een gedachtewisseling in de Tweede Kamer over de onderlinge verhouding tussen deze onderscheiden taken van het College is in artikel 56, derde lid, onder meer bepaald dat het bestuursreglement regels bevat over de werkwijzen en procedures met het oog op een goede en zorgvuldige uitoefening van die verschillende taken. Daarbij wordt voorzien in waarborgen tegen vermenging van de toezichthoudende, adviserende en sanctionerende taak van het College. Tevens is in artikel 56, vierde lid, bepaald dat het bestuursreglement en elke wijziging daarvan de goedkeuring van de Minister van Justitie behoeven. Het opnemen van een dergelijke voorziening in het onderhavige wetsvoorstel levert een extra waarborg op dat de niet-rechtsprekende taken van de Raad geen afbreuk doen aan onpartijdige en onafhankelijke rechtspraak. Daartoe wordt artikel 12 van het wetsvoorstel gewijzigd.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om meer duidelijkheid omtrent de klachtregeling bij de reclassering. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering nog in beraad is over de wenselijkheid van een met het gevangeniswezen vergelijkbare rechtspositieregeling voor de reclassering.

De geldende Reclasseringsregeling 1995 bevat reeds een klachtregeling die voorziet in een procedure voor een externe klachtencommissie. Een vergelijkbare regeling zal in het in voorbereiding zijnde voorstel van wet op de reclassering worden opgenomen. Daar waar nodig zal de bestaande regeling worden aangescherpt, waarbij de klachtregeling zoals deze geldt voor het gevangeniswezen mede in ogenschouw zal worden genomen.

De leden van de fractie van de PvdA en D66 stelden enige vragen over de commissies van toezicht en over de verhouding tussen deze commissies en de Raad.

De commissies van toezicht zijn of worden ingesteld in de twee Beginselenwetten en het voorstel voor een Beginselenwet justitiële jeugd-inrichtingen. De commissies van toezicht zijn onafhankelijk. In de Beginselenwetten en in voornoemd wetsvoorstel is een regeling opgenomen omtrent de bemiddeling tussen de justitiabele en het hoofd van de inrichting door de maandcommissaris van de commissie van toezicht. De Centrale Raad en het College – in de toekomst de Raad – hebben geen wettelijke bemoeienis met de lokale commissies. Ik acht zulks gelet op de

onafhankelijkheid van die commissies ook niet wenselijk. De Centrale Raad en het College – straks de Raad – hebben ook geen adviestaak omtrent de geschiktheid van kandidaat-leden voor de commissies van toezicht. Het komt overigens in de praktijk wel voor dat de Centrale Raad om advies wordt gevraagd over een kandidaat-lid.

De Centrale Raad en het College – en straks de Raad – hebben als gevolg van de aan hen toebedeelde appelrechtspraak wel invloed op de rechtspraak van de beklagcommissies.

De Centrale Raad – en straks de Raad – kan ook invloed hebben op het toezicht van de commissies van toezicht. De Raad heeft in het kader van zijn toezichtbezoeken contact met de commissie van toezicht van de inrichting die wordt bezocht. De verslagen van de toezichtbezoeken van de Raad, eventueel voorzien van conclusies en aanbevelingen, worden ook gezonden aan die commissie van toezicht.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, GroenLinks, RPF en GPV zijn ingegaan op de verhouding tussen de toezichthoudende taken van de Raad en de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming op het terrein van de jeugdbescherming.

In de memorie van toelichting zijn de overwegingen uiteengezet die ten grondslag liggen aan het toekennen van een toezichthoudende taak aan de Raad op het terrein van de jeugdbescherming. De Centrale Raad en het College zullen opgaan in één Raad. Er zijn reeds twee Beginselenwetten tot stand gekomen en binnen afzienbare tijd zal naar verwachting ook voor de justitiële jeugdinrichtingen een Beginselenwet gelden. Op het terrein van het gevangeniswezen en de tbs is aan de Centrale Raad een toezichthoudende taak toegekend die maatschappelijk georiënteerd is en gericht is op de rechtsbescherming van de degene die in zijn vrijheid is beperkt. Dit toezicht levert een bijdrage aan een zorgvuldige toepassing van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Dit toezicht is waardevol gebleken. Daarom acht ik het wenselijk dat een soortgelijk toezicht ook wordt uitgeoefend op de tenuitvoerlegging van aan jeugdigen opgelegde straffen en maatregelen in justitiële jeugdinrichtingen.

Naar mijn oordeel is dit voorstel ook in het licht van de bestaande toezichthoudende taak van de Inspectie om de volgende redenen verantwoord.

- (1) Het toezicht dat de Centrale Raad nu uitoefent is anders van aard dan het toezicht van de Inspectie. Daarom zal het bestaan van deze taken op het terrein van de jeugdbescherming naast elkaar zinvol zijn.
- (2) Dat onderscheiden toezicht is tot uitdrukking gebracht in de formulering van de (voorgestelde) wettelijke regeling. Ingevolge artikel 54, eerste lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening is de Inspectie onder meer belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel zal de Raad bij zijn algemeen toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging in het bijzonder acht slaan op de toepassing van regels die de rechtspositie van de justitiabele raken. Voor de Raad zal referentiekader zijn de drie Beginselenwetten. Voor de Inspectie is primair referentiekader de regels die ingevolge artikel 66 (wordt 68) van de Wet op de jeugdhulpverlening zijn gesteld met het oog op een goede kwaliteit van de justitiële jeugdinrichtingen.
- (3) Ik erken dat een zorgvuldige en humane toepassing van deze regels ten opzichte van de justitiabele en de kwaliteit in de justitiële jeugdinrichtingen met elkaar samenhangen. Toezicht van de Raad en het toezicht van de Inspectie, elk vanuit de eigen invalshoek en elk gericht op het eigen object van toezicht, zullen een bijdrage leveren aan een zorgvuldige en humane wijze van tenuitvoerlegging én aan een goede kwaliteit binnen de inrichtingen.
- (4) Er zullen vier voorzieningen zijn die zullen voorkomen dat het werk van

de Raad en de Inspectie elkaar overlappen en dat aan de justitiële jeugdinrichtingen signalen worden afgegeven die niet met elkaar sporen. In de eerste plaats zullen de Raad en de Inspectie met elkaar nader overleggen voor het maken van goede, heldere en praktische werkafspraken. De reguliere contacten tussen mijn ministerie en de Raad en die tussen mijn ministerie en de Inspectie zullen bevorderen dat deze afspraken tot stand komen. In de tweede plaats zullen de regels die in het bovengenoemde bestuursreglement van de Raad worden opgenomen over de werkwijze en de procedures met het oog op een goede en zorgvuldige uitoefening van de verschillende taken, er mede op gericht zijn overlap met de toezichthoudende taak van de Inspectie te voorkomen. In de derde plaats kan de Minister van Justitie zo nodig gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 54, vierde lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening. In de vierde plaats kan de Minister van Justitie zijn invloed doen gelden op het werkplan van de Inspectie.

Op grond van bovenstaande overwegingen is het toekennen van een toezichthoudende taak aan de Raad op het terrein van de jeugdbescherming wenselijk en verantwoord.

De leden van de fractie van de PvdA hadden enige vragen omtrent het toezicht op de TBS-instellingen.

De Minister van Justitie heeft ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gesteld een eigen toezicht op de verpleging van personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel in een particuliere inrichting plaatsvindt. Dat toezicht is mede gericht op de kwaliteit van de verpleging. Bijzonder aandachtspunt bij het toezicht is de beveiliging van de maatschappij. In dit verband zij gewezen op de artikelen 2 en 3 van het Reglement verpleging ter beschikking gesteld. Veiligheidsaspecten spelen een belangrijke rol bij de besluitvorming over de aanwijzing als particuliere TBS-inrichting en over de intrekking van de aanwijzing. Hierboven heb ik reeds melding gemaakt van gedachtevorming op mijn ministerie omtrent de wijze waarop in de toekomst het toezicht op de kwaliteit binnen de justitiële inrichtingen gestalte zou kunnen krijgen. In dat kader komt ook het toezicht op de TBS-instellingen aan de orde.

De leden van de VVD-fractie stelden enige vragen over de effecten die zullen optreden als gevolg van de fusie van de Centrale Raad en het College.

De Centrale Raad en College werken vooruitlopend op de formele samenvoeging al enkele jaren feitelijk samen, als was er reeds sprake van één orgaan. Dit betekent in de praktijk dat het College als een vierde sectie functioneert naast de drie secties van de Centrale Raad binnen de context van de bestaande organisatie en werkwijzen van de Centrale Raad. Zo neemt het College integraal deel in het dagelijks bestuur onder voorzitterschap van de algemeen voorzitter van de Centrale Raad, in de plenaire vergaderingen en in andere structurele overlegvormen en incidentele overlegsituaties. De vruchten van deze samenwerking laten zich nu vooral zien in de advisering, waar reeds sprake is geweest van enkele gezamenlijke adviesprocedures. In de toekomst zijn verdere positieve effecten te verwachten op het terrein van zowel de rechtspraak als het toezicht. Bij de verdere ontwikkeling van de rechtspraak op het jeugdterrein in het kader van de nieuwe Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen zullen de langjarige ervaring en uitgebreide expertise die de Centrale Raad heeft opgebouwd in de rechtspraak op het penitentiaire terrein van veel nut kunnen zijn. Voor het toezicht geldt dat des te sterker, omdat deze taak op het jeugdterrein nieuw zal zijn en nog geheel moet worden opgebouwd.

Tenslotte is ook sprake van efficiencywinst in de ondersteunende organisatie en bedrijfsvoering. Sedert september 1997 is het secretariaat van het College bedrijfsmatig en wat de huisvesting betreft geheel geïntegreerd in het secretariaat van de Centrale Raad.

Deze leden vroegen welke vormen van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen niet onder het toezicht van de Raad vallen. Ingevolge artikel 3, tweede lid, gaat het bij het algemeen toezicht van de Raad om de wijze van tenuitvoerlegging van de in artikel 1 bedoelde straffen en maatregelen door inrichtingen en instellingen die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie een taak uitoefenen in het kader van de tenuitvoerlegging. Dat betekent dat bij voorbeeld de tenuitvoerlegging van een bijzondere opname in een psychiatrisch ziekenhuis of de bestuurlijke ophouding buiten dit toezicht valt. Toezicht op de uitvoering van de BOPZ geschiedt door de Inspectie voor de Gezondheidszorg van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. De gemeentelijke organen (het college van B&W en de gemeenteraad) zullen kunnen nagaan of de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke ophouding zorgvuldig plaatsvindt.

Deze leden vroegen ten slotte naar de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie ten opzichte van de Raad. De Raad oefent zijn taken in onafhankelijkheid uit, ook ten opzichte van de Minister van Justitie.

Dat betekent evenwel niet dat de Minister van Justitie geen enkele invloed heeft op het functioneren van de Raad als geheel.

Ik wijs er op dat de Minister van Justitie verantwoordelijk is voor zijn ontwerp begroting en dus ook voor het onderdeel daarvan dat betrekking heeft op de Raad. Voorts draagt hij, na overleg met de Raad, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de Raad. Als gezegd zal bij nota van wijziging het voorstel worden gedaan dat de Minister van Justitie het bestuursreglement of een wijziging daarvan goedkeurt.

Deze bemoeienissen doen geen afbreuk aan de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid waarin de Raad zijn onderscheiden taken zal uitvoeren.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar een concreet voorbeeld waaruit de raakvlakken van de Centrale Raad en het College op een terrein in een bepaald geval blijken.

De Centrale Raad en het College oefenen thans een taak uit op terreinen van strafrechtstoepassing en jeugdbescherming waarop tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen plaatsvindt. De regelgeving op die terreinen is of zal worden neergelegd in drie Beginselenwetten. De bejegening van een meerderjarige of minderjarige gedetineerde – bij voorbeeld het treffen van een ordemaatregel of het opleggen van een disciplinaire straf – is onderworpen aan overeenkomstige regels van behoorlijk bestuur. De rechtsbescherming is op overeenkomstige wijze geregeld en georganiseerd. Deze raakvlakken maken consistente en op elkaar afgestemde wijze van advisering wenselijk. Bundeling van krachten maakt zulke advisering mogelijk.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn ingegaan op het karakter van de ondertoezichtstelling.

De civielrechtelijke ondertoezichtstelling en de uitvoering daarvan hebben stellig een onvrijwillig en verplichtend karakter. Bij het bepalen van de omvang van het toezicht van de Raad is een keuze gemaakt. Het gaat om de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen als omschreven in artikel 1 van het wetsvoorstel. Het gaat vrijwel steeds om de tenuitvoerlegging van straffen en strafrechtelijke maatregelen. De plaatsing in een justitiële jeugd-

inrichting met toepassing van artikel 261 dan wel artikel 305, derde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is ook opgenomen, omdat de voorgestelde Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen op deze vorm van vrijheidsbeneming van toepassing is.

Deze leden vroegen voorts naar mogelijkheden voor de Raad om te fungeren als centrale instantie die structurele elementen in de bejegening kan signaleren.

De Raad zal op vier verschillende wijzen meer structurele elementen in de bejegening kunnen signaleren. In zijn advisering, in zijn toezicht, in zijn rechtspraak en in zijn jaarlijks op te maken verslag van zijn werkzaamheden.

De advisering is aan de Minister van Justitie.

Van de toezichtbezoeken worden verslagen gemaakt. Deze worden, eventueel voorzien van conclusies en aanbevelingen, toegezonden aan de Minister van Justitie, de betrokken instelling of inrichting en aan de daaraan verbonden commissie van toezicht.

De uitspraken van de Raad worden ter kennis van partijen en van de Minister van Justitie gebracht.

De uitspraken zijn verder in geanonimiseerde vorm en tegen betaling van kosten voor iedere belangstellende beschikbaar.

Het jaarverslag wordt toegezonden aan de Minister van Justitie en is algemeen verkrijgbaar.

Indien de Raad signalen omtrent structurele elementen in de bejegening afgeeft die een actieve openbaarmaking behoeven, zal de directeur van de desbetreffende instelling of inrichting of de Dienst justitiële inrichtingen hiervoor zorgdragen.

Aan de Raad en de commissies van toezicht is overgelaten om te bepalen of, en zo ja, welke vormen van overleg zij zinvol achten.

Ten slotte stelden de leden van de fractie van GroenLinks een vraag over de samenwerking tussen de Raad en de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Hiervoor is reeds opgemerkt dat de Raad en de Inspectie werkafspraken zullen maken met het oog op een doelmatige uitoefening van hun toezichthoudende taak. Daartoe zullen ook vormen van overleg behoren. De Inspectie zal geen zelfstandige rol kunnen spelen in procedures die bij de Raad aanhangig zijn gemaakt. Maar het is natuurlijk mogelijk dat een rapport van de Inspectie wordt ingebracht in een procedure bij de Raad. Het ligt niet voor de hand dat de Raad en de Inspectie, gelet op hun onderscheiden taken, het zinvol achten om een gezamenlijk advies uit te brengen.

Aan het eind van dit algemeen gedeelte vraag ik aandacht voor het volgende.

Binnen mijn ministerie wordt nagedacht over de vraag of, en zo ja, op welke wijze in de toekomst moet worden voorzien in onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie werkende inrichtingen en instellingen. Bij die gedachtevorming is het rapport van de commissie Holtslag, De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund, uit 1998 belangrijk referentiekader. In dat kader zullen ook de reeds bestaande toezichtsarrangementen binnen Justitie aan de orde komen. In dat licht acht ik het verstandig dat de voorgestelde instellingswet een tijdelijke regeling is. Daartoe wordt bij nota van wijziging een horizonbepaling in het wetsvoorstel opgenomen. De thans voorgestelde wetgeving zal vier jaar na inwerkingtreding vervallen.

2. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 3

Het bestuursreglement zal als gezegd nadere regels bevatten over de werkwijzen en procedures met het oog op een goede en zorgvuldige uitoefening van de drie taken van de Raad. Het zal waarborgen bevatten tegen vermenging van die taken.

Artikel 4, eerste lid

De Raad zal bij zijn instelling naar verwachting 55 leden tellen. Dit is exclusief de plaatsvervangende leden.

Artikel 4, derde lid

Bij de benoemingsperioden is aansluiting gezocht bij de perioden die gelden bij de Centrale Raad (3x6 jaar) en het College (2x6 jaar). Bij de totale duur van de benoeming van leden van de Raad is aansluiting gezocht bij de duur die geldt voor het College en de adviescolleges die vallen onder de Kaderwet adviescolleges. Vanwege zijn beperkte advies-taak is de Kaderwet overigens niet van toepassing op de advisering door de Raad. Bovendien heeft de Raad ook een toezichhoudende en een rechtsprekende taak.

Artikel 6

De Instellingswet moet voorzien in een regeling omtrent schorsing en ontslag. Gekozen is voor een eenvoudige regeling. De leden van de Raad kunnen op voordracht van de Minister van Justitie bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.

Met het oog op de onafhankelijkheid van de Raad, in het bijzonder de onafhankelijke rechtspraak, zal de toepassing van deze regeling met grote waarborgen zijn omkleed. Ik meen dat de Minister van Justitie in staat is op basis van objectieve criteria en aanknopingspunten te beoordelen of er sprake is van ongeschiktheid, onbekwaamheid of een andere zwaarwegende grond voor schorsing of ontslag, en of de aanwezigheid van zo'n grond het doen van een voordracht tot schorsing of ontslag noodzakelijk maakt.

Artikel 8

Het is de bedoeling dat de plaatsvervangende leden zullen worden ingezet bij de rechtspraak. Zij hebben een adviserende stem in de plenaire vergadering. Zij kunnen deelnemen aan een preadviescommissie.

Het is mogelijk dat gewone leden niet op alle werkterreinen van de Raad werkzaam zijn.

Het is niet gebruikelijk en ook niet nodig om in de wet een maximaal te benoemen aantal plaatsvervangende leden vast te leggen. Een dergelijke voorziening ontbreekt ook in de Wet op de Raad van State.

Artikel 9

De formatie van het secretariaat bestaat thans uit bijna 42 FTE. Zoals hiervoor is aangegeven, is er vanaf 1997 reeds sprake van één secretariaatsorganisatie. Van de formele samenvoeging van Centrale Raad en College zal derhalve geen invloed meer uitgaan op de organisatie en de formatie van het al samengevoegde secretariaat.

Artikel 11

Het is de bedoeling dat de Raad wat betreft zijn adviserende en toezicht-houdende taak wordt onderverdeeld in een sectie gevangeniswezen, een sectie reclassering, een sectie tbs en een sectie jeugdbescherming.

Artikel 22

Ingevolge artikel 91 van de Penitentiaire beginselenwet is de Beginselenwet gevangeniswezen ingetrokken, met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5. Deze bepalingen betreffen de instelling van de Centrale Raad. Daarom kan thans de gehele Beginselenwet gevangeniswezen worden ingetrokken.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals