

Vergaderjaar 1999–2000

26 871

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot de instelling van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna te noemen: Raad). Met de instelling van deze Raad houden de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (hierna te noemen: de Centrale Raad) en het College van advies voor de justitiële kinderbescherming (hierna te noemen: het College) op te bestaan. Deze beide colleges gaan met de instelling van de Raad daarin op.

De Centrale Raad en het College hebben thans beide een combinatie van taken op belangrijke terreinen van het Justitiebeleid. De Centrale Raad is een orgaan met een adviserende, toezichhoudende en rechtsprekende taak op het terrein van de strafrechtstoepassing. Het College is belast met advisering en rechtspraak op het terrein van toepassing van wettelijke bepalingen omtrent jeugdigen.

De Centrale Raad is ingesteld in artikel 2 van de Beginselenwet gevangeniswezen. Zijn taken zijn omschreven in artikel 5 van deze wet (advisering), in artikel 9 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (rechtspraak en toezicht) en artikel 6 van de Penitentiaire beginselenwet (toezicht, advies en rechtspraak). Bij koninklijk besluit van 16 mei 1953, houdende nadere bepalingen met betrekking tot de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de Reclassering (Stb. 238) zijn nadere regels omtrent taak en werkwijze van de Centrale Raad gesteld.

Het College is ingesteld in hoofdstuk XV van de Wet op de jeugdhulpverlening (artikel 81). Zijn taken zijn neergelegd in artikel 79 (rechtspraak) en 81 (advisering) van deze wet en artikel 7 van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (advisering). Bij het op artikel 84 van de Wet op de jeugdhulpverlening gebaseerd Besluit College van advies voor de justitiële kinderbescherming van 26 februari 1990 zijn nadere regels omtrent samenstelling, inrichting en werkwijze gesteld.

1.2. In het kader van de herziening van het adviesstelsel van het Rijk, in werking getreden op 1 januari 1997, is de adviestaak van de Centrale Raad en het College aan een heroverweging onderworpen geweest. In de Wet adviesstelsel Justitie is de uitkomst van die heroverweging neergelegd en

zijn de adviestaken van beide colleges opnieuw en op overeenkomstige wijze gedefinieerd.

In het kader van de herziening van het adviesstelsel is onder ogen gezien dat beide organen werkzaam zijn op terreinen die raakvlakken met elkaar hebben. Toen is de conclusie getrokken dat het wenselijk is, ter verbetering van de uitoefening van de aan deze colleges opgedragen taken en ter versterking van hun positie de Centrale Raad en het College samen te voegen tot één orgaan. Een belangrijke overweging voor deze samenvoeging is voorts gelegen in de omstandigheid dat op het terrein van de strafrechtstoepassing en de toepassing van het jeugdrecht ten aanzien van jeugdigen die van hun vrijheid zijn beroofd of wier vrijheid is beperkt als gevolg van een straf of maatregel, belangrijke nieuwe wetgeving in werking is getreden en zal treden. Ik doel op de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, op 1 oktober 1997 in werking getreden, de Penitentiaire beginselenwet, op 1 januari 1999 in werking getreden, en het voorstel voor een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (kamerstukken II 1997/98, 26 016, nrs. 1–2). In de eerstgenoemde Beginselenwetten is de toezichthoudende en rechtsprekende taak van de Centrale Raad op het terrein van de terbeschikkingstelling en het gevangeniswezen gehandhaafd. In laatstgenoemd wetsvoorstel is de rechtsprekende taak van het College gehandhaafd. Nadere besluitvorming over de wijze van uitoefening van toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking van jeugdigen vanuit de optiek van hun rechtspositie is voorzien in het kader van het onderhavige wetsvoorstel. De totstandkoming van deze drie Beginselenwetten onderstreept het belang van een bundeling van krachten bij de uitoefening van taken op verwante terreinen.

Op grond van deze overwegingen stel ik voor dat een Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming wordt ingesteld, die in de plaats zal treden van de Centrale Raad en het College. Aan deze Raad dient, mede gelet op de totstandkoming van de drie Beginselenwetten, eveneens een adviserende, toezichthoudende en rechtsprekende taak op het terrein van de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming te worden toebedeeld. Dit betekent onder meer dat de nieuwe Raad vergeleken bij de huidige situatie er een toezichthoudende taak bij krijgt op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking van jeugdigen.

Het ligt voor de hand om de omschrijving van de drie hoofdtaken neer te leggen in het wetsvoorstel tot instelling van deze Raad.

De Centrale Raad en het College delen de opvatting dat het aanbeveling verdient dat hun krachten worden gebundeld en dat zij beide opgaan in één Raad. Zij werken feitelijk al samen ter voorbereiding op de situatie die zal ontstaan als zij in elkaar zijn opgegaan.

1.3. Ik zal thans nader ingaan op de terreinen waarop de drie hoofdtaken van de Raad – advisering, toezicht en rechtspraak – worden uitgeoefend, en op de samenhang tussen deze taken. Deze hoofdtaken liggen op de terreinen van strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. Het gaat bij deze terreinen om optreden van de overheid jegens burgers waarbij hun rechtspositie veelal diep wordt getroffen. De tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen grijpt immers diep in in het leven van de burger. Burgers worden verregaand in hun burgerlijke vrijheden aangetast. Zij worden geconfronteerd met onvrijwillige en verplichtende contacten met de justitiële autoriteiten. De tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen is dan ook omgeven door een complex stelsel van regels, normen en waarden die moeten waarborgen dat de met de tenuitvoerlegging belaste instanties zorgvuldig omgaan met de rechtspositie van de justitiabele.

Het ingrijpende karakter van deze vormen van overheidsinterventie en overheidsbemoeienis maakt dat de overheid een grote verantwoordelijkheid daarvoor draagt, niet alleen ten opzichte van de individuele burger die het aangaat, maar ook tegenover de samenleving als geheel. Het is daarom van groot belang dat er een onafhankelijk college is dat de regering kan adviseren op deze specifieke beleidsterreinen en dat door het uitoefenen van toezicht en door rechtspraak de zorgvuldigheid van handelen die bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen jegens de justitiabele in acht moet worden genomen, kan bevorderen. In dit verband zij verwezen naar het vijfde grondbeginsel van «the European Prison Rules»: «The protection of the individual rights of prisoners with special regard to the legality of the execution of detention measures shall be secured by means of a control carried out, according to national rules, by a judicial authority or other duly constituted body authorised to visit the prisoners and not belonging to the prison administration». Daarbij is het een voordeel dat deze taken binnen één orgaan worden verricht. In de eerste plaats is er samenhang tussen de verschillende onderdelen die door het penitentiaire recht in brede zin worden bestreken. De titel tot vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking en de wijze van tenuitvoerlegging mogen verschillen – er zijn daarom drie Beginselenwetten – , het gaat steeds om de wijze waarop een inrichting of een instelling omgaat met de bejegening en het regime ten aanzien van degenen aan wie een vrijheidsstraf, een vrijheidsbeperkende straf of een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd. Mede daarom gaan de Beginselenwetten uit van eenzelfde systematiek en regeling van de rechtspositie van degenen wier vrijheid is benomen of beperkt. In de tweede plaats hangen de taken met elkaar samen. Bij de uitoefening van de ene taak kan gebruik worden gemaakt of worden geprofiteerd van de uitoefening van andere taken. Advisering wordt mede gevoed door de ervaring en het inzicht, opgedaan bij de uitoefening van toezicht en rechtspraak. Toezicht en rechtspraak kunnen elkaar bevruchten. De ervaring die wordt opgedaan bij het uitoefenen van toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, kan worden benut bij de behandeling en afdoening van beklagzaken. Bij het uitoefenen van toezicht kunnen de ervaring en het inzicht, verworven in de rechtspraak in beklagzaken, worden aangewend en kan worden nagegaan in hoeverre en op welke wijze de in de rechtspraak in gang gezette rechtsontwikkeling doorwerkt in de praktijk van de tenuitvoerlegging. Ook advisering en rechtspraak kunnen elkaar in positieve zin beïnvloeden. Structurele bemoeienis en behandeling van individuele zaken kunnen aldus een vruchtbare wisselwerking ondergaan.

Het is van belang dat onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad is verzekerd in het licht van zijn overige taken. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vraag of onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad is verzekerd indien hij ook wordt belast met advisering. Deze vraag is onder de huidige constellatie ook reeds opgeworpen. Ik beantwoord die vraag bevestigend. De Raad is belast met de advisering over toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving. De advisering is in de regel niet gericht op de rechtmatigheid ervan. De objectieve onafhankelijkheid en onpartijdigheid zouden in twijfel kunnen worden getrokken in de uitzonderlijke gevallen waarin de rechtmatigheid van (een onderdeel van) een regeling uitdrukkelijk aan de orde is geweest in de advisering over die regeling en vervolgens in een geschil de bezwaren van een belanghebbende (mede) zijn gericht tegen de aan de aangevochten beslissing ten grondslag liggende regeling. In deze uitzonderlijke gevallen kunnen zo nodig organisatorische voorzieningen worden getroffen ter verzekering van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Ik wijs er overigens op dat de rechtspraak van de Raad de rechtmatigheid van in het kader van de tenuitvoerlegging ten aanzien van de justitiabele genomen beslis-

singen betreft, en niet gaat over zaken waarop artikel 6 van het EVRM van toepassing is. Wij verwijzen in dit verband naar een 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)

Ten slotte ga ik nog in op de vraag of onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak van de Raad zijn verzekerd, nu hij (naast advisering) ook is belast met het houden van toezicht. Zo is het denkbaar 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. De vraag kan dan rijzen of daarmee afbreuk wordt gedaan aan de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van die rechtspraak. Ik beantwoord deze vraag ontkennend. Ik wijs erop dat de Centrale Raad reeds thans een rechtsprekende en een toezichthoudende taak combineert en van knelpunten op dit punt niet is gebleken. Beide taken worden in onafhankelijkheid en in onpartijdigheid uitgeoefend. Hiervoor heb ik reeds opgemerkt dat toezicht en rechtspraak elkaar kunnen bevruchten. Die bevruchting werkt van twee kanten: toezicht kan doorwerken in rechtspraak en rechtspraak kan doorwerken in toezicht. Ook het toezicht is gericht op rechtsbescherming. De hiervoor opgeworpen vraag kan rijzen in het kader van de doorwerking van toezicht in rechtspraak. Er is evenwel een wisselwerking tussen deze taken. De wijze waarop de Raad toezicht uitoefent – bij voorbeeld door het doen van aanbevelingen – zal immers vaak gebaseerd zijn op de normen die hij in zijn rechtspraak heeft ontwikkeld. Om die reden kan de omstandigheid dat de Raad in zijn rechtspraak rekening houdt met zijn aanbevelingen geen afbreuk doen aan zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Ik benadruk nogmaals dat de rechtspraak van de Raad geen betrekking heeft op zaken waarop artikel 6 van het EVRM van toepassing is.

1.4.1. Ik zal nu in algemene zin nader ingaan op de onderscheiden taken van de Raad afzonderlijk. Daarbij verdient de toezichthoudende taak het meeste aandacht.

1.4.2. Advisering

Sinds de totstandkoming van de Wet adviesstelsel Justitie adviseert de Centrale Raad de Minister van Justitie ingevolge artikel 5 van de Beginselenwet gevangeniswezen desgevraagd of uit eigen beweging over de toepassing en de uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van het gevangeniswezen, de terbeschikkingstelling en de reclassering, mede in het licht van de overige werkzaamheden hem bij of krachtens de wet opgedragen. Het College adviseert op grond van artikel 81 van de Wet op de jeugdhulpverlening de Minister van Justitie desgevraagd of uit eigen beweging over de toepassing van beleid en regelgeving omtrent jeugdigen, mede in het licht van de overige werkzaamheden hem bij of krachtens de wet opgedragen. Deze adviestaken en de omschrijving ervan worden gehandhaafd. De advisering betreft dus terreinen waarop de Minister van Justitie verantwoordelijkheid of medeverantwoordelijkheid heeft.

In de toelichting op artikel 3 gaan wij nader in op deze adviestaken. Hier volstaan wij met een algemene opmerking.

De advisering door de Centrale Raad en het College is beperkter van omvang dan de algemene advisering over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk door adviescolleges, bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet adviescolleges. De adviestaak van de beide colleges is primair gericht op de uitvoering en toepassing van beleid en regelgeving op de in artikel 3, eerste lid, genoemde terreinen. Ik erken dat bij deze advisering ook het beleid en de regeling als zodanig ter sprake kunnen komen, maar deze is daarop niet primair gericht. Dat betekent dat de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing is op de

advisering door de Centrale Raad en het College, en niet van toepassing zal zijn op de advisering door de Raad. Zulks is reeds bij de behandeling van het voorstel voor een Wet adviestelsel Justitie naar voren gebracht.

Ik kan vaststellen dat de adviezen van de Centrale Raad en het College die onder het herziene adviesstelsel zijn uitgebracht, voldoen aan onze adviesbehoefte. Beide colleges hebben ons meegedeeld dat zij met hun nieuwe adviesbevoegdheid uit de voeten kunnen. Ik stel daarom voor om in dezen geen wijziging aan te brengen.

1.4.3. Rechtspraak

De rechtsprekende taak van de Centrale Raad onderscheidenlijk het College houdt in dat deze colleges als hogerberoepsinstantie fungeren bij beklagzaken van volwassen gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen die zijn opgenomen in justitiële jeugdinrichtingen. De Centrale Raad fungeert ook als beroepsinstantie in een aantal geschillen waarin geen beklag mogelijk is bij een beklagcommissie.

De laatste jaren is op het terrein van de tenuitvoerlegging in inrichtingen systematisch met regelgeving voorzien in een goede rechtspositie-regeling. Deze regelgeving is of wordt neergelegd in de drie Beginselenwetten en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen.

Op het terrein van de reclassering bestaat er voor de Centrale Raad nu geen rechtsprekende functie. De reclassering beschikt over een eigen, louter interne klachtregeling. De vraag of voor de reclassering een soortgelijke rechtspositieregeling moet gelden als voor het gevangeniswezen, de TBS en de jeugdinrichtingen, zal worden beantwoord in het kader van de in voorbereiding zijnde Wet op de reclassering.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de omvang van de huidige rechtsprekende taken.

1.4.4. Toezicht

1.4.4.1. Thans heeft uitsluitend de Centrale Raad een toezichthoudende taak. In het onderhavige wetsvoorstel wordt als gezegd voorgesteld om aan de Raad ook op het terrein van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in justitiële jeugdinrichtingen een toezichthoudende taak te verlenen.

De tekst van de huidige regelgeving geeft globaal inzicht in wat het toezicht van de Centrale Raad als geheel en van de secties afzonderlijk in de praktijk in feite inhoudt.

Ingevolge artikel 7 van het reeds genoemde – verouderde – koninklijk besluit van 1953 houdt de Centrale Raad een algemeen toezicht op de coördinatie van het gevangeniswezen, de psychopathenzorg (lees: terbeschikkingstelling) en de reclassering. Hij brengt feiten en omstandigheden die te zijner kennis zijn gekomen en die het terrein van meer dan één sectie raken, desgeraden ter kennis van de Minister van Justitie en is bevoegd daaraan voorstellen te verbinden.

Ingevolge artikel 6 van de Penitentiaire beginselenwet heeft de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad tot taak toezicht te houden op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen in de penitentiaire inrichtingen.

De sectie terbeschikkingstelling van de Centrale Raad houdt ingevolge artikel 9 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden toezicht op de rijksinrichtingen voor de verpleging van ter beschikking gestelden.

De sectie reclassering van de Centrale Raad houdt ingevolge artikel 25 van voornoemd besluit algemeen toezicht op de zaken de reclassering betreffende.

De secties brengen feiten en omstandigheden die hen ter kennis komen op de specifieke terreinen, ter kennis aan de Minister van Justitie en kunnen daaraan voorstellen verbinden.

In de praktijk worden ter uitvoering van de toezichthoudende taak van de secties door commissies uit de Centrale Raad veldbezoeken afgelegd. De rapportages van deze bezoeken worden in de vergaderingen van de secties besproken en zo nodig ter kennis van de Minister of Staatssecretaris van Justitie gebracht, eventueel voorzien van voorstellen of adviezen. De bezoekcommissies hebben in de regel een intersectioneel karakter.

Naast deze algemene toezichthoudende taak van de Centrale Raad fungeert binnen elke penitentiaire inrichting, TBS-inrichting en justitiële jeugdinstelling een lokale commissie van toezicht. Ingevolge de Beginselenwetten hebben de commissies van toezicht drie taken. Zij houden toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de inrichting waarbij zij zijn ingesteld. Zij nemen kennis van de door de justitiabele naar voren gebrachte grieven en zij kunnen zo nodig bemiddelen tussen de justitiabele en het hoofd van de inrichting. Ten slotte dragen zij zorg voor de behandeling van klaagschriften. De commissies van toezicht zijn onafhankelijk en bestaan uit deskundige buitenstaanders. Uit een commissie van toezicht wordt een beklagcommissie samengesteld.

De commissies van toezicht zijn belast met het houden van toezicht op de bejegening van gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen in de inrichting en de naleving van de rechtspositionele voorschriften door de inrichting. Om haar taak als commissie van toezicht en beklagcommissie goed te kunnen vervullen onderhoudt de commissie contact met de directeur en stelt zij zich regelmatig op de hoogte van de gang van zaken in de inrichting. De commissie heeft tevens tot taak, de Minister van Justitie en de Centrale Raad te adviseren over de rechtspositionele aangelegenheden in de inrichting. De commissie brengt jaarlijks aan de minister verslag uit over haar werkzaamheden.

De Centrale Raad heeft geen formele verbindingslijn met de lokale commissies van toezicht. Wel adviseert hij over de geschiktheid van een kandidaat-lid van een commissie van toezicht.

Het toezicht van de Centrale Raad en de commissies is gericht op de wijze van tenuitvoerlegging vanuit de optiek van de rechtspositie en de rechtsbescherming van de gedetineerde, ter beschikking gestelde en jeugdige in justitiële jeugdinstellingen. Het toezicht is onafhankelijk en maatschappelijk georiënteerd.

1.4.4.2. Het voorgestelde wetsvoorstel vormt het goede kader om de toezichtsfunctie van de nieuwe Raad nader te bepalen.

Het toezicht van de Raad zal zijn gericht op de toepassing van door of onder het gezag van de rechter opgelegde straffen en maatregelen (strafrechtelijk en civiel) die een vorm van vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking inhouden en die ten uitvoer worden gelegd door of onder gezag van justitiële instanties. Vrijheidsbeneming houdt in dat een persoon zich merendeels in een inrichting bevindt. Vrijheidsbeperking houdt in de verplichting om gedurende bepaalde tijden op bepaalde plaatsen aanwezig te zijn, bepaalde taken te verrichten of in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of invrijheidstelling verplichte contacten met justitiële instanties te onderhouden, op straffe van vrijheidsbeneming. De Raad ziet toe op een humane tenuitvoerlegging. Voor de Raad zijn de drie Beginselenwetten onder meer het wettelijk referentiekader.

De navolgende situaties van vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking door inrichtingen en instellingen waarvoor de Minister van Justitie verantwoordelijkheid draagt, zijn aan het toezicht van de Raad onderworpen:

- alle intramuraal ten uitvoer gelegde gevangenisstraffen en hechtenisstraffen
- extramuraal executiemodaliteiten (penitentiaire programma's)
- preventieve hechtenis
- jeugddetentiestraffen
- civiele ondertoezichtstelling ten uitvoer gelegd in een justitiële jeugdinrichting
- alle vormen van terbeschikkingstelling
- plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden
- alle vormen van taakstraffen
- gijzeling
- vreemdelingenbewaring
- vrijheidsbeneming op enige andere titel, ten uitvoer gelegd in een justitiële inrichting
- alle overige vormen van bemoeienis door justitiële instanties (in dezen reclassering en jeugdbescherming) met een onvrijwillig en verplichtend karakter.

Het toezicht is primair gericht op de wijze waarop inrichtingen en instellingen die een taak uitoefenen in het kader van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straf of maatregel waarvoor de Minister van Justitie verantwoordelijkheid draagt, omgaan met de rechtspositie van degene aan wie een dergelijke straf of maatregel is opgelegd. Dat is tot uitdrukking gebracht in artikel 3, tweede lid, tweede volzin. Daarin is bepaald dat de Raad bij het toezicht in het bijzonder acht slaat op de toepassing van het bij of krachtens de wet bepaalde omtrent de rechtspositie van zo een persoon. Het gaat om toezicht op inrichtingen voor het gevangeniswezen, inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden (rijks en particulier), justitiële jeugdinrichtingen (rijks en particulier), de niet justitiële inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden, inrichtingen voor de opvang van verslaafden, instellingen met een reclasseringserkenning en de Raad voor de kinderbescherming. De Raad heeft dus geen bemoeienis met de voogdij- en gezinsvoogdij noch met andere voorzieningen van niet-justitiële jeugdhulpverlening.

Invalshoek van het toezicht is de bejegening zoals deze door de personen wier vrijheid is benomen of beperkt, wordt ondergaan. Beleid en bedrijfsvoering door de inrichting of instelling vormen niet zelfstandig onderwerp van toezicht. Deze worden onderzocht en beoordeeld voor zover relevant voor die bejegening.

De Raad informeert zich over de feitelijke bejegening en de positie van de betrokken personen en toetst deze aan de wettelijke, algemeen erkende en eventueel door de Raad zelf ontwikkelde normen met betrekking tot een juiste tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen. In dit kader zijn onderwerpen van toezicht:

- het niveau van formele rechtsbescherming
- het niveau van materiële en sociale omstandigheden in de inrichting
- het niveau van het regime
- consequenties van algemeen en specifiek (inrichtings)beleid en management voor de bejegening.

Van het object van toezicht zullen de aard en de intensiteit van het toezicht afhangen.

De Raad zal mede op basis van zijn rechtsprekende en rechtsvormende functie algemeen toezicht kunnen uitoefenen op de inrichtingen. De nieuwe Beginselenwetten versterken het belang van deze toezichthoudende functie, omdat de nieuwe regelgeving ruimte laat aan de directeurs van de inrichtingen om een aantal zaken die nu nog centraal worden geregeld, te regelen in de vorm van huisregels.

Een vruchtbare manier om aan zijn toezichthoudende taak invulling te geven zal kunnen zijn het afleggen van reguliere, incidentele en thematische werkbezoeken. De Raad zal kunnen fungeren als een centrale instantie die structurele elementen in de bejegening kan signaleren. De Raad zal dit toezicht gericht en systematisch kunnen uitoefenen op basis van algemene toezichtskaders. Hij zal daarbij toezichtscriteria kunnen ontwikkelen en opstellen die richtsnoer kunnen zijn voor de eigen visitaties en de rapportages, maar die ook van belang kunnen zijn voor het toezicht van de commissies van toezicht in de afzonderlijke inrichtingen. Het door de Raad uitgeoefende toezicht zal aldus kunnen doorwerken in het door de commissies van toezicht uitgeoefende toezicht.

1.4.4.3. De rijksoverheid beschikt over een aantal vormen van controle waarbij specifieke terreinen worden bestreken.

Ik noem het toezicht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. Deze houdt ook toezicht op de medische zorgverlening binnen de inrichtingen.

In dezen is in het bijzonder van belang de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, die is ingesteld in artikel 54 van de Wet op de jeugdhulpverlening.

Op de toezichthoudende taak van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming ga ik wat uitgebreider in.

Allereerst maak ik een enkele opmerking over de verhouding van de Wet op de jeugdhulpverlening en het voorstel voor een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. De justitiële jeugdinrichtingen blijven ingevolge artikel 65 van de Wet op de jeugdhulpverlening ressorteren onder die wet. Deze wet geeft mede voor deze inrichtingen regels over de planning en verwezenlijking van voorzieningen op het terrein van de jeugdhulpverlening. Daaronder zijn mede begrepen de regels omtrent de kwaliteit van de inrichtingen en de wijze van bekostiging.

De regels die de verhouding tussen de overheid (Justitie in de persoon van de minister, de selectiefunctionaris of de directeur van de inrichting) en de jeugdige betreffen worden voor de justitiële jeugdinrichtingen gegeven in de voorgestelde Beginselenwet. In het daarin voorgestelde artikel 69 van de Wet op de jeugdhulpverlening wordt de grondslag gelegd voor de Beginselenwet: bij of krachtens de wet worden regels gesteld ten aanzien van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen in inrichtingen en de rechtspositie van degene die daarin is opgenomen.

Ingevolge het in de Beginselenwet voorgestelde artikel 68 van de Wet op de jeugdhulpverlening, dat in afgeslankte vorm in de plaats komt van het huidige artikel 66, worden bij algemene maatregel van bestuur met het oog op een goede kwaliteit van de justitiële jeugdinrichtingen regels gesteld. Die regels kunnen betrekking hebben op de onderwerpen, bedoeld in artikel 35 van de Wet op de jeugdhulpverlening.

Ingevolge het onlangs – bij wet van 24 december 1998, Stb. 1999, 63 – gewijzigde artikel 54 van de Wet op de jeugdhulpverlening is er een Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Deze Inspectie heeft ingevolge artikel 54, eerste lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening tot taak:

a. het verrichten van onderzoeken naar de kwaliteit in algemene zin van

de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede, waar nodig, het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan;

b. het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet omtrent de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Ingevolge het vierde lid van dit artikel neemt de Inspectie bij de vervulling van haar taak de aanwijzingen van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Justitie in acht, en indien het betreft instellingen of inrichtingen, de aanwijzingen van de Minister van Justitie. Deze nieuwe wetgeving strekt tot codificatie van een taakuitbreiding van de Inspectie, die sinds 1 april 1994 reeds feitelijk bestond. Sinds die tijd is de Inspectie tevens belast met het toezicht op de kwaliteit van de voogdijen gezinsvoogdij-instellingen en van de inrichtingen voor justitiële kinderscherming. Met deze wetwijziging is het toezicht dat voordien bij de Minister van Justitie berustte, in de wet gelegd bij de Inspectie. De Minister van Justitie blijft verantwoordelijk voor het stellen van kwaliteitsregels voor genoemde instellingen en inrichtingen. Hij is ook verantwoordelijk voor het sanctioneren van overtreding van deze regels.

Het toezicht van de Inspectie is dus gericht op de kwaliteit binnen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming en moet worden gezien als handhavingstoezicht in de zin van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Wettelijk referentiekader voor de Inspectie is primair de Wet op de jeugdhulpverlening en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels omtrent kwaliteit.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel wordt onder meer voorgesteld dat de Raad algemeen toezicht houdt op de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen door justitiële jeugdinrichtingen, waarbij de Raad in het bijzonder acht slaat de toepassing van regels inzake de rechtspositie van jeugdigen aan wie een dergelijke straf of maatregel is opgelegd. De Raad houdt dit toezicht vanuit de optiek van de rechtsbescherming. Het gaat om de rechtmatige toepassing van regels die bij de tenuitvoerlegging ten opzichte van de betrokken persoon in acht moeten worden genomen. In deze omschrijving wordt tot uitdrukking gebracht dat de Raad zich niet inlaat met de toepassing van regels inzake de kwaliteit in de justitiële jeugdinrichtingen.

Het toezicht van de Inspectie en het toezicht van de Raad, dat beide is gericht op de wijze waarop de justitiële jeugdinrichtingen hun taken uitoefenen, worden uitgeoefend vanuit het eigen specifieke gezichtsveld en de eigen verantwoordelijkheid. Het toezicht van de Inspectie is bestuurlijk georiënteerd en heeft het oog op de naleving van regelgeving omtrent kwaliteit in de inrichtingen. Het toezicht van de Raad is maatschappelijk georiënteerd. Zijn toezicht zal het oog hebben op de wijze waarop de justitiële jeugdinrichtingen bij de toepassing van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen omgaan met de rechtspositie van de jeugdige. Het toezicht van de Inspectie en het toezicht van de Raad zullen elkaar op het brede terrein van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in justitiële jeugdinrichtingen aanvullen. Enige overlappingen kunnen zich voordoen. Een overlap zou bij voorbeeld kunnen vóórkomen ten aanzien van de toepassing van de afzondering van jeugdigen. De Raad kijkt in zo'n geval naar de rechtmatigheid van de afzondering. De Inspectie bekijkt of het afzonderingsbeleid en de uitvoering daarvan de hulpverlening aan jeugdigen niet in het gedrag brengen. Het is van belang dat de Inspectie en de Raad voor de uitoefening van hun onderscheiden toezichtstaken goede, heldere en praktische afspraken maken. Indien mocht blijken dat het maken van afspraken tussen de Raad en de Inspectie niet afdoende is, kan ten aanzien van de Inspectie incidenteel gebruik worden gemaakt van de

aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie betreffende de justitiële jeugdinrichtingen op de grondslag van artikel 54, vierde lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening. Bovendien wordt het uit te oefenen toezicht op deze inrichtingen door de Inspectie opgenomen in een werkplan. Indien uit dit onderdeel van het werkplan mocht blijken dat de toezichtstaak te ruim wordt genomen, dan kan de minister van Justitie zijn goedkeuring aan het desbetreffende onderdeel van het werkplan onthouden.

Op deze wijze kan de uitoefening van toezicht op een zorgvuldige, doelmatige en praktische wijze plaatsvinden en wordt een goede afbakening tussen de toezichthoudende taken van de beide toezichthouders afdoende verzekerd.

1.4.4.4. Binnen de verhouding Ministerie van Justitie en de onder het ministerie ressorterende uitvoeringsorganisaties is voorzien in afspraken op basis waarvan het departement effectiviteits- en efficiëncytoetsen kan laten uitvoeren om inzicht te krijgen in de bedrijfsvoering. Deze toetsing maakt deel uit van de zogenoemde planning- en controlcyclus. Deze toetsing geschiedt vanuit de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de uitvoeringsorganisatie.

Op het terrein van de terbeschikkingstelling heeft de Minister van Justitie mede een toezichthoudende taak. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden houdt hij toezicht op de verpleging van personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf of maatregel in een particuliere inrichting plaatsvindt. Bij dit toezicht ligt het zwaartepunt op de beveiliging van de maatschappij.

1.4.5. Advisering, toezicht en rechtspraak door de Raad tezamen zullen aldus een belangrijke en onmisbare bijdrage leveren aan een zorgvuldige tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbeperkende straffen en vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende maatregelen.

1.5. Over een concept-wetsvoorstel met bijbehorende concept-memorie van toelichting is een advies uitgebracht door de Centrale Raad en het College. Voorts heeft de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming hierop commentaar geleverd. Dit waardevolle advies en commentaar hebben geleid tot verbetering en verduidelijking van wettekst en toelichting. Zo zijn in artikel 1 van het wetsvoorstel enkele definities opgenomen met het oog op een goede omschrijving van de toezichthoudende taak in artikel 3, tweede lid. De omschrijving van deze taak is verduidelijkt. In de memorie van toelichting is uitvoeriger ingegaan op de toezichthoudende taak van de Raad. Daarbij is ruim aandacht besteed aan de toezichthoudende taak van de Inspectie op de naleving van regels omtrent kwaliteit in de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming.

2. Artikelsgewijs

Artikel 1

In dit artikel is een aantal definities opgenomen, die grotendeels zijn ontleend aan de definitiebepalingen uit de drie Beginselenwetten. Deze definities zijn van belang voor de omschrijving van de toezichthoudende taak in artikel 3, tweede lid.

Met voorwaardelijke vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel wordt bedoeld (het gedeelte van) de straf of maatregel die voorwaardelijk wordt opgelegd.

Artikel 2

Gekozen is voor een naam die kort de beleidsterreinen aanduidt waarop de Raad werkzaam is en tevens verwijst naar de colleges die in de Raad zijn opgegaan. De term «strafrechtstoepassing» is in zijn letterlijke betekenis breder dan de onderdelen van strafrechtstoepassing waarmee de Raad bemoeienis heeft. Deze term is ingeburgerd, en is mede daarom gerechtvaardigd.

De term «jeugdbescherming» komt in de plaats van de term «justitiële kinderscherming».

Artikel 3

In deze bepaling is de omschrijving van de verschillende taken van de Raad neergelegd.

Het eerste lid betreft de advisering. De omschrijving van de adviserings-taak is overgenomen van de recente Wet adviesstelsel Justitie. De advisering heeft betrekking op de terreinen van strafrechtstoepassing en jeugdigen waarvoor de Minister van Justitie (mede)verantwoordelijkheid draagt. Om het belang van de samenhang tussen advisering, toezicht en rechtspraak te onderstrepen is in de formulering van de adviestaak tot uitdrukking gebracht dat deze moet worden uitgeoefend in het licht van de overige werkzaamheden die bij of krachtens de wet aan de Raad worden opgedragen. Hoewel de taken van de Raad in één artikel worden samengebracht, verdient het aanbeveling deze samenhang in artikel 3 tot uitdrukking te brengen.

De verzamelterm «strafrechtstoepassing» omvat de terreinen waarop de Centrale Raad thans advies uitbrengt, te weten gevangeniswezen, terbeschikkingstelling en reclassering.

De verzamelterm «jeugdigen», die ook al voorkomt in artikel 81 van de Wet op de jeugdhulpverlening, bestrijkt een breed adviesveld en omvat niet alleen het strafrechtelijk domein, maar ook het terrein van de civielrechtelijke jeugdbescherming en de niet-justitiële jeugdhulpverlening.

Hiervoor is reeds naar voren gebracht dat de Kaderwet adviescolleges niet van toepassing is op de adviestaak van de Raad, nu deze taak is gericht op uitvoering en toepassing. Ik heb overigens bij de redactie van een aantal bepalingen gebruik gemaakt van enige (institutionele) bepalingen van de Kaderwet adviescolleges.

In het tweede lid is de toezichthoudende taak omschreven. Het betreft algemeen toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die de vrijheid van burgers ontnemen of beperken, in het bijzonder op de wijze waarop die tenuitvoerlegging de rechtspositie van de justitiabele raakt. Het toezicht heeft het oog op de onvrijwillige en verplichtende contacten van de inrichtingen en instellingen met de justitiabelen. Het toezicht is gericht op de bemoeienis van inrichtingen (rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen) met personen die in de inrichting verblijven dan wel buiten de inrichting de laatste fase van de aan hen opgelegde straf of maatregel ondergaan. Het toezicht heeft ook betrekking op de wijze waarop de reclassering hulp en steun verleent bij de naleving van de voorwaarden door degene aan wie een voorwaardelijke straf of maatregel is opgelegd.

De reclassering is voorts verantwoordelijk voor de concrete uitvoering van de taakstraf. Het toezicht ziet ook op deze reclasseringstaak.

In de term «algemeen toezicht» wordt tot uitdrukking gebracht dat het toezicht van de Raad alle inrichtingen en instellingen betreft die een taak uitoefenen in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen waarvoor de Minister van Justitie verantwoordelijkheid draagt,

zulks in tegenstelling tot het toezicht door de commissies van toezicht op de wijze van tenuitvoerlegging in een bepaalde inrichting.

In het derde lid is de rechtspraakfunctie neergelegd. De wet bepaalt met welke rechtspraak de Raad is belast. Die rechtspraak omvat de behandeling van beroepschriften in hoger beroep of in eerste aanleg ingevolge de hoofdstukken XV en XVI van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de hoofdstukken XII, XIII en XV van de Penitentiaire beginselenwet en hoofdstuk 7 van de Penitentiaire maatregel, en de artikelen 77w van het Wetboek van Strafrecht en 79 van de Wet op de jeugdhulpverlening (te zijner tijd de hoofdstukken XIV en XV van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen).

In het vierde lid is de basis neergelegd voor de vervulling van andere taken. Verwezen zij naar artikel 7 van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie.

Artikel 4

Het is zinvol om in de wet zelf te bepalen uit hoeveel leden (voorzitter en overige leden) de Raad bestaat. De Centrale Raad en het College hebben thans 59 leden. Het maximaal aantal leden kan worden bepaald op 60. Het is zinvol dat de Raad wordt gehoord over een voorgenomen voordracht tot benoeming.

De benoeming van leden van de Centrale Raad geldt voor de duur van ten hoogste 18 jaren (drie termijnen van zes jaar). De benoeming van leden van het College geschiedt voor de duur van ten hoogste twee maal zes jaren. Voorgesteld wordt om de benoeming van de leden van de Raad te laten gelden voor ten hoogste zes jaren met de mogelijkheid van één herbenoeming voor ten hoogste zes jaren. De benoemingstermijn van ten hoogste twaalf jaren geldt ook voor de adviescolleges die vallen onder de Kaderwet adviescolleges, zij het daar de benoeming steeds voor een periode van ten hoogste vier jaren geldt.

Artikel 5

Deze bepaling is ontleend aan artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges, en aan artikel 2 van het Besluit College van advies voor de justitiële kinderbescherming.

Artikel 6

Deze bepaling is ontleend aan artikel 13 van de Kaderwet.

De leden van de Centrale Raad worden thans bij het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar en de leden van het College bij het bereiken van de leeftijd van vijftenzestig jaren tussentijds ontslagen. Voorgesteld wordt om overeenkomstig het kabinetsbeleid inzake leeftijdsdiscriminatie het ontslag niet langer te binden aan een maximale leeftijd.

Artikel 7

Deze bepaling is grotendeels ontleend aan artikel 14 van de Kaderwet.

Artikel 8

Het is van groot belang dat de mogelijkheid bestaat dat plaatsvervangende leden deelnemen aan de werkzaamheden van de Raad. Dat kan in het bijzonder nuttig zijn voor de rechtspraak.

Artikel 9

Deze bepaling is grotendeels ontleend aan artikel 15 van de Kaderwet.

Artikel 10

Deze bepaling is ontleend aan artikel 6, eerste lid, van het eerdergenoemde besluit over de Centrale Raad van 16 mei 1953.

Artikel 11

Nu de Raad een taak heeft op onderscheiden terreinen, verdient het aanbeveling om in de wet vast te leggen dat hij zich kan verdelen in secties en de uitoefening van bepaalde taken kan opdragen aan commissies uit zijn midden.

Artikel 12

Voorgesteld wordt dat de Raad een bestuursreglement vaststelt. Daarin kan hij zijn inrichting en werkwijze nader vaststellen. De Raad kan daarbij gebruik maken van zijn in artikel 11 neergelegde bevoegdheid.

Artikel 13

Deze bepaling is ontleend aan artikel 19, eerste lid, van de Kaderwet. Het spreekt vanzelf dat de Raad ambtenaren kan uitnodigen om bij een vergadering aanwezig te zijn. Gelet op de onafhankelijke positie van de Raad zijn wij van oordeel dat een bepaling zoals artikel 5 van het Besluit College van advies voor de justitiële kinderscherming – een door de minister aangewezen ambtenaar kan deelnemen aan de beraadslagingen van het College en heeft ter vergadering een adviserende stem – niet past in deze wet.

Artikel 14

Het eerste lid is ontleend aan artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet. Voor de assistentie van buitenstaanders dient een vergoedingsregeling te gelden.

Artikel 15

Deze bepaling voorziet in een binnentredingsbevoegdheid van de leden van de Raad en in de mogelijkheid van informatieverstrekking aan de Raad door degenen die een taak uitoefenen in het kader van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf, een vrijheidsbeperkende straf of een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende maatregel. Een bevoegdheid van de Centrale Raad en het College tot het hebben van toegang tot de gedetineerde, de ter beschikking gestelde en de jeugdige is ook neergelegd in de drie beginselenwetten. De binnentredingsbevoegdheid en de inlichtingenplicht zijn voorts geregeld in het eerdergenoemde besluit van 16 mei 1953. In het derde lid is een aantal bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht inzake toezicht van overeenkomstige toepassing verklaard: artikel 5:12 (legitimatiebewijs), artikel 5:13 (evenredig gebruik van toezichtsbevoegdheid), artikel 5:17 (vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden) en artikel 5:20 (medewerkingsplicht en geheimhouding).

Artikel 16

Deze bepaling is ontleend aan artikel 25 van de Kaderwet.

Artikel 17

Voor deze bepaling heeft artikel 26 van de Kaderwet model gestaan. Het werkprogramma omvat alle taken van de Raad. Gelet op de onafhankelijke positie van de Raad behoeft het werkprogramma niet de goedkeuring van de minister.

Artikel 18

Deze bepaling is ontleend aan artikel 27 van de Kaderwet.

Artikel 19

Deze bepaling is ontleend aan de modelbepaling, genoemd in aanwijzing 124s van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel 20

Deze bepaling is ontleend aan artikel 29 van de Kaderwet. De bepaling strekt ertoe een informatieplicht voor de Raad ten opzichte van de Minister van Justitie vast te leggen. Het kan daarbij gaan om de feitelijke gegevens die aan de adviezen ten grondslag liggen of die de Raad in het kader van zijn toezichthoudende functie heeft verkregen.

Artikelen 21 tot en met 27

Deze wijzigingen bevatten aanpassingswetgeving.

Artikel 28

Deze bepaling verzekert dat de huidige leden van de Centrale Raad en het College van rechtswege zijn benoemd in de Raad. De bepaling voorziet er voorts in dat de huidige leden van de Centrale Raad voor wie thans een benoeming geldt voor ten hoogste 18 jaren, deel kunnen blijven uitmaken van de Raad voor de duur die gold onder het oude recht.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals