

Vergaderjaar 1997–1998

26 016

Vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de jeugdhulpverlening alsmede enige andere wetten (Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 februari 1998 en het nader rapport d.d. 20 april 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 juli 1997, no. 97.003213, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot vaststelling van een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de jeugdhulpverlening (Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 juli 1997, nr. 97.003213, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 februari 1998, No. W03.97.0424, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel is mede bedoeld om het sluitstuk te vormen van de integrale herziening van de regelgeving voor de onder de Minister van Justitie ressorterende inrichtingen voor personen die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd. Voorstellen voor een Beginselenwet verpleging terbeschikking-gestelden (kamerstukken II 1993/94, 23 445) en voor een Penitentiare beginselenwet (PBW) (kamerstukken II 1994/95, 24 263) gingen aan dit wetsvoorstel vooraf.

Anders dan in de genoemde wetsvoorstellen gaat het nu om jeugdigen die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd. Dat stelt naar het oordeel van de Raad van State bijzondere eisen aan de regelgeving.

Waar in de memorie van toelichting (paragraaf 8, onder f) wordt betoogd dat het juridische onderscheid tussen een onder toezicht gestelde en een jeugdige voor wie een strafrechtelijke maatregel geldt voor de wijze van benadering in de inrichting steeds minder relevant is geworden, wordt eraan voorbijgegaan dat beperkingen op grondrechten eerder kunnen worden gerechtvaardigd jegens degenen die worden gedetineerd ter uitvoering van een strafrechtelijke maatregel dan jegens onder toezicht gestelden. In het wetsvoorstel (artikelen 10 en 11) wordt in dit verband niet zonder reden onderscheid gemaakt tussen opvanginrichtingen en behandelinrichtingen, met eigen op de populatie afgestemde huisregels.

De Raad meent dat een meer diepgaande beschouwing over het onderscheid in bejegening en de beperkingen op de grondrechten die kunnen worden opgelegd tussen enerzijds jeugdigen die op basis van een strafrechtelijke titel in een justitiële inrichting worden opgenomen en anderzijds jeugdigen die niet

op een dergelijke titel worden opgenomen niet kan worden gemist. Hij dringt erop aan de toelichting op dit punt aan te vullen.

1. De Raad van State dringt erop aan in de memorie van toelichting in te gaan op de rechtvaardiging van beperkingen van grondrechten bij enerzijds jeugdigen die op grond van een strafrechtelijke titel zijn geplaatst en anderzijds jeugdigen die op grond van een civielrechtelijke maatregel in een justitiële jeugdinrichting zijn opgenomen.

In hoofdstuk 2a (Grondwet en uitgangspunten) wordt hier thans op ingegaan. Artikel 2, tweede lid, van het voorstel van wet geeft aan dat met handhaving van het karakter van de straf of maatregel de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk wordt aangewend voor de opvoeding van de jeugdige en zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan diens terugkeer in de samenleving. Het vierde lid van dit artikel voegt toe dat jeugdigen aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan noodzakelijk zijn voor – onder andere – het doel van de vrijheidsontneming. Uit deze bepalingen vloeit voort dat bij het beperken van grondrechten steeds het karakter van de straf of maatregel een rol speelt. In zoverre ligt het voor de hand dat beperkingen bij jeugdigen die op grond van een civielrechtelijke maatregel in een inrichting zijn opgenomen een andere achtergrond zullen hebben dan beperkingen die worden genomen ten aanzien van jeugdigen die op grond van het strafrecht zijn ingesloten. In het voorstel van wet is bij de bepalingen waarin de mogelijkheid is gegeven om grondrechten te beperken met het oog op de hiervoor weergegeven algemene regel geen nader onderscheid gemaakt in enerzijds strafrechtelijk geplaatsten en anderzijds civielrechtelijk geplaatsten. De beperkingsgrond «opsporing of vervolging van strafbare feiten» die bij een aantal beperkingen wordt gegeven zal zich evenwel niet snel voordoen als het om een jeugdige gaat die op civielrechtelijke titel in een inrichting is geplaatst. Dat er een verschil is in de rechtspositie tussen strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen, komt tevens tot uitdrukking in de verschillende verlobbepalingen (artikelen 29 en 30).

2. Evenmin lijkt in alle opzichten voldoende rekening te zijn gehouden met het beginsel dat jeugdigen die van hun vrijheid worden beroofd niet gelijk zijn te stellen met volwassenen, zoals is terug te vinden in artikel 37, onder c, en meer expliciet in artikel 40, derde lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind, op grond waarvan de staten die partij zijn, dienen te streven naar de totstandkoming van wetten en procedures die in het bijzonder bedoeld zijn voor kinderen die worden veroordeeld terzake van het begaan van een misdrijf. In dit verband is het de Raad opgevallen dat in artikel 38 van het wetsvoorstel dat correspondeert met artikel 33 PBW eenzelfde maximale duur is opgenomen waarbij een jeugdige door bevestiging van mechanische middelen in zijn bewegingsvrijheid kan worden beperkt. Met betrekking tot het telefoonverkeer wijst de Raad met het College van advies voor de justitiële kinderbescherming (advies van 27 juni 1996) erop dat ingevolge artikel 28, eerste lid, van het Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming geen grenzen zijn gesteld aan de toegestane tijdsduur, terwijl dat in aansluiting op de genoemde beginselenwetten in het voorgestelde artikel 44, eerste lid, wel gebeurt. De Raad wijst er verder op dat in artikel 26 van het wetsvoorstel, anders dan in artikel 17, derde lid, van genoemde regeling, voor de duur van de maatregel van afzondering geen onderscheid wordt gemaakt naar leeftijd, zodat ook op dit punt wordt aangesloten op een regeling voor volwassenen. De Raad adviseert genoemde bepalingen van het voorstel te heroverwegen met het oog op de populatie van de afzonderlijke justitiële jeugdinrichtingen en op de doelen die deze dienen na te streven.

2. De Raad van State adviseert een aantal bepalingen, waarin op het punt van termijnen zijn inziens onvoldoende acht is geslagen op de jeugdige leeftijd van de ingeslotenen, te heroverwegen. De artikelen 25 (26 oud) over afzondering en 38 over mechanische middelen zijn naar aanleiding hiervan opnieuw bezien en gewijzigd. Voor jeugdigen die jonger zijn dan zestien jaar is de duur van de te nemen maatregel thans korter dan die voor jeugdigen van zestien jaar of ouder. Met de leeftijd van zestien jaar is aangeknoopt bij dezelfde grens als in artikel 55 inzake disciplinaire straffen. De minimale duur van de telefoonsprekken is verdubbeld tot tweemaal tien minuten per week (artikel 44).

3. Ingevolge artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel vindt de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen plaats zo spoedig mogelijk na de oplegging van de straf of de maatregel. De Raad stemt in met de noodzaak van een zo spoedig mogelijke executie. In de toelichting wordt evenwel onvoldoende ingegaan op de vraag op welke wijze in de praktijk deze bepaling, die louter als een beginsel met betrekking tot de executie moet worden beschouwd, zal worden geëffectueerd. Gezien de algemeen bekende schaarste aan inrichtingscapaciteit acht de Raad een uitvoeriger beschouwing gewenst.

3. Conform het verzoek van de Raad van State is in hoofdstuk 5d aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan het beginsel van de spoedige tenuitvoerlegging, zoals verwoord in artikel 2, derde lid, van het voorstel van wet.

De twee instrumenten hiervoor zijn capaciteitsplanning en capaciteitsbenutting. Capaciteitsplanning ziet op de inspanningsverplichting van de overheid om zorg te dragen voor een capaciteitsrealisatie welke zo goed mogelijk aansluit bij of anticipeert op aard en omvang van de behoefte aan plaatsen. Als gevolg van deze voortdurende rijksverantwoordelijkheid is het aantal plaatsen in justitiële jeugdinrichtingen tussen ultimo 1993 en ultimo 1997 uitgebreid met 40%. Wat betreft de capaciteitsbenutting is in het onderhavige voorstel van wet voorzien in een systeem van centrale selectie en plaatstoewijzing waarmee een adequate en zo spoedig mogelijke realisering van de tenuitvoerlegging wordt beoogd.

4. De justitiële jeugdinrichtingen blijven volgens de toelichting (paragraaf 1b) onder de Wet op de jeugdhulpverlening ressorteren. De bepalingen van die wet, die uitsluitend betrekking hebben op de justitiesector, worden naar het wetsvoorstel overgebracht. De Raad wijst er evenwel op dat in de toelichting een beschouwing over de samenhang tussen deze wetten ontbreekt. De Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming acht het in haar advies van 28 juni 1996 (paragraaf 2.4) niet steeds duidelijk welke bepalingen als aanvullend en welke als vervangend beschouwd moeten worden. Daarbij wordt voorts gewezen op het verschil in terminologie. In verband met de vereiste inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de wetgeving op dit terrein dringt de Raad erop aan in de toelichting aan deze punten nader aandacht te besteden.

4. De Raad van State vraagt vervolgens in de toelichting nader aan te geven welke de verhouding is tussen de bepalingen in de Wet op de jeugdhulpverlening en de bepalingen op het onderhavige voorstel van wet. In de toelichting is hierover in hoofdstuk 1b een passage toegevoegd. De Wet op de jeugdhulpverlening geeft – globaal aangegeven – regels ten aanzien van de planning en realisatie van voorzieningen op het terrein van de jeugdhulpverlening. Voorts geeft zij regels over onderwerpen als kwaliteit en bekostiging van instellingen. De justitiële jeugdinrichtingen vallen als landelijke voorziening onder deze bepalingen. De bepalingen in het onderhavige voorstel van wet geven regels ten aanzien van de individuele beslissingen jegens de jeugdige die door de overheid (in de persoon van minister, selectiefunctionaris of directeur) worden genomen. Deze aangescherpte scheiding heeft ertoe geleid dat enkele bepalingen die in de aan de Raad van State voorgelegde versie waren opgenomen over het beheer van de inrichtingen (artikelen 4 en 5) zijn overgebracht naar de Wet op de jeugdhulpverlening (zie artikel 82, onderdeel E). Omgekeerd zijn een aantal bepalingen in de Wet op de jeugdhulpverlening niet van toepassing verklaard op jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen nu deze onderwerpen in het onderhavige voorstel van wet zijn opgenomen. Het betreft de regels over inzage in dossiers en het klachtrecht. Teneinde de relatie tussen de Wet op de jeugdhulpverlening, het Wetboek van Strafrecht en het onderhavige wetsvoorstel te verduidelijken, is besloten om zowel in de Wet op de jeugdhulpverlening als in het Wetboek van Strafrecht een basis te leggen voor de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (zie artikel 81, onderdeel J en 82, onderdeel E).

5. In de toelichting (paragraaf 3) wordt opgemerkt dat in het licht van de herziening van het adviesstelsel thans overleg plaatsvindt over de toekomstige

taken van het College van advies voor de justitiële kindbescherming en de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing. Uit de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel PBW van 21 oktober 1997 (kamerstukken I 1997/98, 24 263, nr.62) blijkt dat een voorstel van wet in voorbereiding is dat strekt tot samenvoeging van deze colleges. De toelichting dient, gelet hierop, te worden geactualiseerd.

5. Conform de opmerking van de Raad van State is hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting geactualiseerd naar aanleiding van de ontwikkelingen omtrent de samenvoeging van het College van advies voor de justitiële kindbescherming en de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing.

6. De Raad meent dat de positie van de jeugdreclassering en de Raad voor de kindbescherming tijdens en na plaatsing van een jeugdige in een justitiële inrichting in het voorstel onderbelicht blijft. Hetzelfde geldt, in aansluiting op hetgeen Reclassering Nederland en de Raad voor de kindbescherming in hun respectievelijke adviezen van 19 en 2 juli 1996 hebben betoogd ten aanzien van de vaststelling van het verblijfs- en behandelplan, alsmede het scholings- en trainingsprogramma. Gelet op de belangrijke rol die deze instanties kunnen spelen bij de begeleiding van de jeugdige bij diens terugkeer in de maatschappij, geeft de Raad in overweging deze positie in het voorstel vast te leggen.

6. De Raad van State adviseert de positie van de jeugdreclassering en de Raad voor de Kinderbescherming in het voorstel van wet neer te leggen. Hij verwijst daarbij naar het advies dienaangaande van de Stichting Reclassering Nederland en de Raad voor de kindbescherming. Zoals thans in de memorie van toelichting (hoofdstuk 6 en 11) is aangegeven, kunnen beide instanties een grote rol vervullen bij de terugkeer in de samenleving van de jeugdige. Het ligt dan ook voor de hand dat deze instanties in ieder geval een afschrift zullen ontvangen van het verblijfs- of behandelplan, voor zover zij ook vóór de plaatsing van de jeugdige in een justitiële jeugdinrichting een duidelijke rol hadden. Bij plaatsing in een scholings- en trainingsprogramma kan ik mij een nog grotere rol voorstellen. Dergelijke programma's zouden ook door de reclassering aangeboden kunnen worden. Conform de regeling van het penitentiair programma in de Penitentiaire beginselenwet en de Penitentiaire maatregel zal worden voorzien in een adviesbevoegdheid voor plaatsing in zo'n programma. Gelet op de systematiek van het voorstel van wet passen dergelijke regels beter in de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van het voorstel van wet. Zij zullen daarin worden opgenomen.

7. Artikel 3 van het wetsvoorstel ziet op het scholings- en trainingsprogramma. In de toelichting wordt uitdrukkelijk verwezen naar het zogenoemde penitentiaire programma in de PBW (artikel 4). Deelname aan een programma is, aldus de toelichting, aan te merken als een alternatieve vorm van tenuitvoerlegging van een door de rechter bepaalde vrijheidsstraf. Het is juist die vorm zonder directe zeggenschap van de rechter, die de vraag doet rijzen of niet overeenkomstig artikel 4, tweede lid, PBW in het wetsvoorstel zelf in ieder geval minimale voorwaarden voor toelating tot een dergelijk programma moeten worden opgenomen. De Raad adviseert terzake het voorstel aan te vullen.

7. Ten aanzien van het scholings- en trainingsprogramma adviseert de Raad van State de regels zoals die in de Penitentiaire beginselenwet in artikel 4, tweede lid, zijn opgenomen, tevens in het onderhavige voorstel van wet op te nemen. Dit advies volg ik niet. De duur van vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel voor jeugdigen is over het algemeen korter dan voor volwassenen. Door dezelfde grenzen op te nemen zou het toepassingsbereik van het scholings- en trainingsprogramma te zeer worden beperkt. Maar ook indien de grenzen zouden worden aangepast aan de kortere duur van de straffen en maatregelen uit het jeugdstrafrecht, acht ik het stellen van grenzen in het voorstel van wet niet opportuun. De ontwikkelingen ten aanzien van het scholings- en trainingsprogramma voor jeugdigen zijn nog pril. In het algemeen vind ik dat de wijze van tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen voor jeugdige in een zo min mogelijk beperkende omgeving dient te geschieden. Het scholings- en trainingsprogramma biedt hiervoor mogelijk-

heden. Zelfs zou ik een dergelijk programma vooralsnog niet willen uitsluiten als alternatief voor voorlopige hechtenis. In de praktijk blijkt er vanuit het openbaar ministerie en de zittende magistratuur behoefte om de jeugdige tijdens voorlopige hechtenis deel te laten nemen aan een programma waarin de jeugdige zinnvolle activiteiten moet verrichten en waarbij zijn schoolgang niet wordt doorkruist. Als voorbeeld noem ik projecten als Kashba en de Kwartaal cursus. Indien in het kader van verdere ontwikkeling van het scholings- en trainingsprogramma blijkt dat er behoefte is om beperkende kaders te stellen, kunnen deze worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van artikel 3.

8. De Raad meent dat bij de ministeriële erkenning van scholings- en trainingsprogramma's ingevolge artikel 3, eerste lid, van het wetsvoorstel het openbaar ministerie en de rechterlijke macht dienen te worden betrokken teneinde daarvoor een zo breed mogelijk draagvlak te creëren. De Raad dringt erop aan hiertoe een voorziening te treffen.

8. In de memorie van toelichting is, zoals de Raad van State adviseert, aangegeven dat bij de procedure voor erkenning van een scholings- en trainingsprogramma de zittende en de staande magistratuur betrokken zal worden. Een soortgelijke regeling zal ook voor de erkenning van de vergelijkbare penitentiaire programma's voor volwassenen worden gecreëerd.

9. Ingevolge artikel 5, zesde lid, van het voorstel kan de Minister van Justitie aan het hoofd van de Dienst Justitiële Inrichtingen mandaat verlenen inzake de uitvoering van het opperbeheer, bedoeld in het tweede lid, alsmede betreffende de hem bij of krachtens deze wet toegekende overige bevoegdheden. In de toelichting (paragraaf 7b) wordt opgemerkt dat dit mandaat dus ook de regelgevende bevoegdheid kan omvatten die berust op de artikelen 4, derde lid, en 5, tweede en derde lid. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanpassingswet derde tranche Awb I (kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr.3, blz.58, punt 2) komt evenwel tot uitdrukking dat met het mandateren van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften grote terughoudendheid dient te worden betracht. Waar het wel mogelijk wordt geacht, gaat het slechts om voorschriften met een sterk technisch karakter die frequent wijziging behoeven. Omdat de Raad meent dat hiervan geen sprake is bij de regelgevende bevoegdheden die het wetsvoorstel aan de minister toekent, adviseert hij artikel 5, zesde lid, aan te passen.

9. De Raad van State adviseert de mogelijkheid voor het mandateren van regelgevende bevoegdheden in het voorstel van wet te schrappen. Dit advies neem ik niet over. Met de Raad ben ik van mening dat van mandateren van regelgevende bevoegdheid spaarzaam gebruik moet worden gemaakt. Ik verwoordde dit ook in de door de Raad aangehaalde memorie van toelichting bij de Awb. Bij de door de Raad aangehaalde onderwerpen is steeds sprake van het stellen van (nadere) regels «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur». Dat betekent dat ofwel de onderwerpen uitputtend in het Besluit justitiële jeuginrichtingen zullen worden opgenomen, ofwel dat daarin kaders worden gegeven waarbinnen de ministeriële regeling verdere uitwerking kan geven. Wanneer de regels in een algemene maatregel van bestuur worden gesteld, kan er van mandateren geen sprake zijn. Ook voor het opstellen van de ministeriële regelingen zal ik per onderwerp bepalen ten aanzien van welke regelingen ik mandaat verleen en voor welke niet. Ik zal daarbij vanzelfsprekend als leidraad nemen dat regelingen die gemandateerd worden slechts technisch van aard zijn en frequente wijziging behoeven. Het wijzigen van het voorstel van wet acht ik op dit punt onwenselijk aangezien in dat geval een discrepantie zou ontstaan met de andere twee beginselenwetten (Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Penitentiair beginselenwet). Daarin is de mogelijkheid voor mandatering van regelgevende bevoegdheid eveneens opgenomen.

10. Artikel 14, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat, indien een jeugdige een kind in de inrichting of de afdeling, bedoeld in het eerste lid, wil onderbrengen teneinde het aldaar te verzorgen en op te voeden, hij de toestemming van de directeur behoeft. De directeur kan deze toestemming

geven voorzover dit verblijf zich verdraagt met de onder a tot en met e genoemde belangen.

Naar het oordeel van de Raad doet de zogenaamde «kan-bepaling» van artikel 14, tweede lid, onvoldoende recht aan artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Aangezien dit artikel eenieder het recht geeft op een gezinsleven, dient in beginsel aan een jeugdige toestemming te worden gegeven om een kind in de inrichting of afdeling onder te brengen teneinde het aldaar te verzorgen en op te voeden. Dat neemt overigens niet weg dat die toestemming kan worden geweigerd op grond van het bepaalde in artikel 14, tweede lid, tweede volzin, onder a tot en met e. De Raad adviseert artikel 14, tweede lid, aan te passen.

10. De Raad van State adviseert artikel 13, tweede lid, (14, tweede lid, oud) niet als «kan-bepaling» te formuleren. Dit artikellid is conform de suggestie van de Raad aangepast.

11. Met betrekking tot de maatregel van afzondering en correctieplaatsing (artikelen 26, 27 en 28 van het voorstel) heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) in haar advies van 22 maart 1996 er voor gepleit dat zowel de opvoeders als de (gezins)voogdijinstelling hiervan op de hoogte worden gesteld. Aangezien de Raad, gezien de verantwoordelijkheid van die instellingen, deze opvatting deelt, adviseert hij in de voorgestelde artikelen 26, zesde lid, 27, vijfde lid, en 28, vijfde lid, de woorden «dan wel» te vervangen door: alsmede.

11. De Raad van State adviseert ten aanzien van de beslissingen inzake afzondering en correctieplaatsing, analoog aan het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, om naast de opvoeders ook de (gezins)voogdijinstelling, gelet op de verantwoordelijkheid van deze instelling, hiervan op de hoogte te stellen. De artikelen 25, 26 en 27 (26, 27 en 28 oud) zijn overeenkomstig dit advies aangepast.

12. Artikel 26 van het wetsvoorstel geeft de directeur van de inrichting de bevoegdheid een jeugdige in afzondering te plaatsen op de gronden, genoemd in artikel 25, eerste lid. Gedurende de afzondering kan de directeur op grond van artikel 26, tweede lid, derde volzin, het contact met de buitenwereld, bedoeld in hoofdstuk VIII, beperken of uitsluiten. Overeenkomstig het eerdergenoemde advies van het College van advies voor de justitiële kinderbescherming is de Raad van mening dat deze bepaling er niet toe mag leiden dat de jeugdige tevens wordt uitgesloten van (schriftelijke) contacten met de buitenwereld als verwoord in artikel 42, eerste lid, (contacten met diensten en autoriteiten). De formulering «contact met de buitenwereld, bedoeld in hoofdstuk VIII», waarin artikel 42 is opgenomen, maakt het mogelijk dat in dit geval ook deze, in verband met artikel 5 van de Grondwet niet uit te sluiten of te beperken contacten, door de directeur kunnen worden verboden. Het artikelonderdeel dient te worden aangepast.

12. Ten aanzien van artikel 25 (26 oud) van het voorstel van wet adviseert de Raad van State de tekst aan te passen zodat de jeugdige tijdens afzondering niet beperkt kan worden in de contacten met de diensten en autoriteiten, genoemd in artikel 42, eerste lid. De volzin «De directeur kan het contact met de buitenwereld, bedoeld in hoofdstuk VIII, gedurende de afzondering beperken of uitsluiten» in artikel 25, tweede lid, heb ik geschrapt. Hierdoor komt tot uitdrukking dat gedurende afzondering de jeugdige alle rechten die hem ingevolge hoofdstuk VIII (Contacten met de buitenwereld) toekomen, onverkort uitgeoefend kunnen worden. Dat is in de praktijk ook het geval. Indien de directeur van mening is dat bij voorbeeld het bezoekrecht tijdens afzondering moet worden beperkt, zal hij een afzonderlijke beslissing daartoe moeten nemen, volgens de dienaangaande bepalingen. De memorie van toelichting is eveneens aangepast.

13. Het is de Raad opgevallen dat de discretionaire bevoegdheid van de directeur om periodiek verlof te verlenen ten aanzien van jeugdigen die een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel ondergaan als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van het voorstel in artikel 30, derde lid, is vervat en ten

aanzien van jeugdigen die de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, ondergaan is vervat in artikel 31, eerste lid.

Het ligt meer voor de hand in artikel 30 het recht op periodiek verlof voor jeugdigen die in een inrichting verblijven op grond van de tenuitvoerlegging van een maatregel, als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onder b of c, neer te leggen en in artikel 31 de discretionaire bevoegdheid van de directeur ten aanzien van de overige jeugdigen. Daarmee wordt ook aangesloten op het onderscheid in jeugdigen die in de toelichting (paragraaf 13) op dit punt wordt gemaakt. De Raad adviseert de artikelen 30 en 31 aan te passen.

13. Ten aanzien van de bepalingen omtrent verlof adviseert de Raad van State tot een herschikking van de bepalingen te komen. De artikelen 29 en 30 (30 en 31 oud) zijn conform de suggestie van de Raad aangepast. Artikel 29 geeft de regeling voor verlof voor onder toezicht gestelden en voogdijpupillen; artikel 30 geeft de regeling voor verlof van strafrechtelijk geplaatste jeugdigen.

14. Ingevolge artikel 40, tweede lid, van het wetsvoorstel is de selectiefunctionaris of een daartoe door hem aangewezen personeelslid of medewerker bevoegd jegens een jeugdige geweld te gebruiken voorzover zulks noodzakelijk is met het oog op de onder a en b van dit artikellid genoemde belangen. In de toelichting (paragraaf 14, onder h) wordt evenwel vermeld dat deze functionaris ingevolge dit artikellid tevens de bevoegdheid heeft vrijheidsbeperkende middelen te (doen) gebruiken. De Raad gaat ervan uit dat het in de bedoeling ligt op dit punt niet af te wijken van artikel 35, tweede lid, van het wetsvoorstel PBW, waarin deze bevoegdheid voor de selectiefunctionaris ook is opgenomen. Artikel 40, tweede lid, dient in dit licht te worden aangevuld.

14. De Raad van State adviseert om in artikel 40, tweede lid, de selectiefunctionaris de bevoegdheid te geven vrijheidsbeperkende middelen te (doen) gebruiken, zoals de memorie van toelichting al suggereerde. Artikel 40, tweede lid, is in deze zin aangepast.

15. Ingevolge artikel 50, derde lid, tweede volzin, van het wetsvoorstel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld op grond waarvan de aansprakelijkheid van de directeur voor voorwerpen die een jeugdige ingevolge het tweede lid onder zich heeft, wordt beperkt tot een bepaald bedrag. De Raad wijst erop dat deze beperking de volledige aansprakelijkheid van de staat of de rechtspersoon die een particuliere inrichting instandhoudt, onverlet laat. In de toelichting dient hieraan aandacht te worden besteed.

15. Conform de suggestie van de Raad van State is in de memorie van toelichting bij artikel 50 aangegeven dat ook bij de beperking van de aansprakelijkheid van de directeur tot een bepaald bedrag voor schade toegebracht aan eigendommen van de jeugdige, deze altijd het volledige bedrag aan schadevergoeding van de Staat kan vorderen in een civiele procedure.

16. De directeuren van de rijksinrichtingen hebben in hun advies van 28 juni 1996 met betrekking tot artikel 53, vierde lid, in samenhang met artikel 23 van het voorstel, erop gewezen dat de deelname van de jeugdige aan recreatieve activiteiten gedurende ten minste zes uur per dag naar hun oordeel niet te realiseren is en bovendien niet te rijmen valt met de 12 uur gemeenschappelijke activiteiten per dag als bedoeld in artikel 23. De Raad leidt uit dit advies als hoofdbezwaar af dat niet altijd kan worden gegarandeerd dat hiervoor voldoende personeel beschikbaar is. Gelet hierop adviseert de Raad de uitvoerbaarheid van deze bepalingen toe te lichten.

16. De Raad van State adviseert in de memorie van toelichting de uitvoerbaarheid toe te lichten van artikel 53 (deelname aan recreatieve activiteiten gedurende ten minste zes uren) en artikel 22 (23 oud, minimaal twaalf uren gemeenschappelijke activiteiten). In hoofdstuk 17c van de toelichting is hier thans op ingegaan. De zes uren recreatieve activiteiten kunnen onderdeel zijn van de twaalf uren gemeenschappelijke activiteiten.

17. *In artikel 61 van het wetsvoorstel, waarin een hoorplicht voor de directeur is vervat, wordt in afwijking van het meergenoemde advies van het College van advies voor de justitiële kinderbescherming niet genoemd de beslissing om de jeugdige op grond van artikel 24 uit te sluiten van het verblijf in een groep of te beperken in de deelname aan gemeenschappelijke activiteiten. De Raad adviseert in elk geval bij verlengingsbeslissingen op basis van artikel 24, tweede lid, tweede volzin, een hoorplicht vast te leggen, nu deze ingrijpend zijn en op grond van artikel 6, vierde lid, onder b, uitdrukkelijk zijn voorbehouden aan de directeur.*

17. Ten aanzien van artikel 61 (hoorplicht) adviseert de Raad van State ook voor wat betreft de beslissing tot verlenging van de uitsluiting van deelname aan gemeenschappelijke activiteiten op basis van artikel 23, tweede lid (24, tweede lid, oud) een hoorplicht voor de directeur vast te leggen. Dit advies is in artikel 61 verwerkt. Tevens heb ik besloten de hoorplicht uit te breiden naar de verlenging van de beslissing genoemd in artikel 23, tweede lid (verlenging verblijf op de startunit).

18. *Hoofdstuk XII van het wetsvoorstel geeft een regeling van de beklagprocedure. Op grond van artikel 64, eerste lid, kan een jeugdige bij de beklagcommissie beklag doen over een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing. In de toelichting (paragraaf 20, onder b) wordt opgemerkt dat onder een beslissing van de directeur dient te worden verstaan een beslissing genomen door de directeur dan wel door een personeelslid of medewerker voorzover deze daartoe was gemachtigd. Dit wekt bevreemding, nu elders in de toelichting naar voren lijkt te komen dat ook geklaagd kan worden over onbevoegd genomen beslissingen van personeel of medewerkers. Omdat het niet de bedoeling kan zijn dat niet kan worden geklaagd over niet-overdraagbare beslissingen, die in spoedgevallen door personeel of medewerkers worden genomen, adviseert de Raad artikel 64, eerste lid, en de toelichting daarop aan te passen.*

18. De Raad van State adviseert artikel 65, eerste lid (64, eerste lid, oud) en de toelichting daarop aan te passen, zodat duidelijk wordt dat ook ten aanzien van niet-overdraagbare, maar toch door personeelsleden of medewerkers (in spoedgevallen) genomen beslissingen geklaagd kan worden. In hoofdstuk 20c van de toelichting is thans expliciet opgenomen dat ook deze beslissingen alsmede onbevoegd gegeven beslissingen onder de reikwijdte van artikel 65, eerste lid, vallen. Aanpassing van dit artikellid is daarmee niet nodig.

19. *Ingevolge artikel 67, eerste lid, van het wetsvoorstel zendt de secretaris van de beklagcommissie de directeur een afschrift toe van het klaagschrift. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat de directeur dienaangaande zo spoedig mogelijk schriftelijk de nodige inlichtingen geeft aan de beklagcommissie, tenzij hij van oordeel is dat het klaagschrift kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is of tenzij het vierde lid toepassing vindt. Hij voegt daaraan de opmerkingen toe waartoe het klaagschrift hem overigens aanleiding geeft.*

In de toelichting (paragraaf 20, onder c) wordt opgemerkt dat deze «voortoets» voorkomt dat te veel voorbereidende werkzaamheden worden verricht voor een klacht waarvan de uitkomst eigenlijk bij voorbaat al vaststaat.

De Raad is van oordeel dat deze voortoets door de belanghebbende directeur in het algemeen niet de voorkeur verdient. Uitsluitende toetsing door de voorzitter van de beklagcommissie of een door hem aangewezen lid dat meer op afstand staat (artikel 66, tweede lid) lijkt meer voor de hand te liggen. Tevens merkt de Raad op dat, anders dan in de toelichting (paragraaf 20c) wordt vermeld, artikel 67, tweede lid, niet bepaalt dat, indien de beklagcommissie hierom uitdrukkelijk vraagt, de directeur alsnog inlichtingen moet geven. Hierin dient te worden voorzien.

19. De Raad van State vindt dat het niet de voorkeur verdient dat de zogenaamde voortoets bij de directeur van de inrichting ligt en niet bij bijvoorbeeld de voorzitter van de beklagcommissie. Door aanpassing van artikel 68 is thans bepaald dat de beklagcommissie aangeeft in welke gevallen er een schriftelijke reactie van de directeur wordt verlangd.

20. *Teneinde te bevorderen en het voor de jeugdige eenvoudig te maken dat het door hem of haar ingediende beroepsschrift via de directeur op de juiste plaats terecht komt, adviseert de Raad in aansluiting op het eerdergenoemde advies van de NVvR met betrekking tot de voorgestelde artikelen 73, derde lid, en 77, vierde lid, om artikel 65, tweede lid, van overeenkomstige toepassing te verklaren.*

20. De Raad van State adviseert met het oog op een eenvoudige indiening van een beroepsschrift het mogelijk te maken dat de jeugdige dit via de directeur van de inrichting kan indienen (analoog aan de indiening van klaagschriften). Voor beroepsschriften die op grond van artikel 77 (76 oud) worden ingediend is dit reeds bepaald in artikel 78, derde lid (77, derde lid, oud). Voor beroepsschriften die op grond van artikel 74 (73 oud) worden ingediend is dit door overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 66, tweede lid, thans geregeld.

21. *De voorgestelde wijziging van artikel 77v van het Wetboek van Strafrecht (artikel 80, onder G, van het wetsvoorstel) houdt verband, aldus de toelichting op dit artikel, alsmede onderdeel 10a van het algemeen deel van de toelichting, met de invoering van een centrale plaatsing van jeugdigen in justitiële inrichtingen. De Raad is van oordeel dat de thans op basis van het vijfde lid van artikel 77v bestaande mogelijkheid van de Minister van Justitie om na oplegging van jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen advies te vragen aan de Raad voor de kindbescherming omtrent de plaats van de tenuitvoerlegging daarmee nog niet behoeft te vervallen. In aansluiting op het evengenoemde advies van de NVvR geeft de Raad in overweging het voorstel op dit punt te heroverwegen.*

21. De Raad van State geeft in overweging de bestaande mogelijkheid van de Minister van Justitie om na oplegging van jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor jeugdigen advies te vragen aan de Raad voor de kindbescherming omtrent de plaats van de tenuitvoerlegging te laten vervallen. Ik ben inderdaad tot de conclusie gekomen deze adviesmogelijkheid niet te laten vervallen.

22. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

22. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn verwerkt. Het voorstel om in artikel 13, derde lid (14, derde lid, oud) en artikel 28, eerste lid (29, eerste lid, oud), het begrip «voorwaarden» te vervangen door «beperkingen» heb ik niet overgenomen. Voorwaarden en beperkingen zijn geen eensluidende begrippen. De onderwerpen waar het in deze bepalingen om gaat behoeven geen beperkingen in te houden. Ook in de andere twee beginselenwetten wordt bij soortgelijke onderwerpen van «voorwaarden» gesproken.

23. In verband met de afstemming van het onderhavige voorstel van wet op de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Penitentiaire beginselenwet, onder andere vanwege door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaarde amendementen, zijn nog enige wijzigingen aangebracht in het voorstel van wet. Het betreft de volgende onderwerpen:

- het geven van een zogenaamde passantentermijn voor jeugdigen met de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (artikel 11);
- toevoeging van de mogelijkheid om de jeugdige in een psychiatrisch ziekenhuis op te nemen (artikel 16, vijfde lid);
- het afnemen van een handscan (artikel 33);
- het gedogen van een geneeskundige handeling (artikel 37);
- de opsomming van zogenaamde geprivilegieerde personen en instanties (artikel 42, eerste lid, onder b);
- toezicht op bezoek advocaat (artikel 43, zevende lid);
- dwingende formulering ten aanzien van de regels omtrent geestelijke verzorging (artikel 46, vierde lid);
- contact met de consulaire vertegenwoordiging (artikel 61, vierde lid);
- beroep tegen weigering strafonderbreking (artikel 81 onderdeel C).

In verband met de Wet van 29 mei 1997 tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met het klachtrecht (Stb. 273) is artikel 7, vierde lid, van het voorstel van wet aangepast aan de introductie van de cliëntenvertrouwenspersoon.

Enkele verouderde verwijzingen in de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet ziekenhuisvoorzieningen, de Arbeidsomstandighedenwet en de Gratiwet worden in de artikelen 85 tot en met 88 aangepast.

Door de kinderrechtvaarders werden enkel technische knelpunten gesignaleerd ten aanzien van het jeugdstrafrecht. Deze zijn opgenomen in artikel 81, onderdelen F en G.

In artikel 43 is een bepaling opgenomen ten aanzien van het bezoek van ouders aan voorlopig gehechte jeugdigen. Hierdoor kan artikel 490 van het Wetboek van Strafvordering vervallen.

Voorts zijn enkele verbeteringen aangebracht in verwijzingen en is het voorstel van wet hernummerd. De memorie van toelichting is daarop aangepast en tevens op onderdelen geactualiseerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, in overeenstemming met mijn ambtsgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 10 februari 1998, no. W03.97.0424, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 3, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel «voorschriften» overeenkomstig aanwijzing 32 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) vervangen door: regels.
- In artikel 7 «tot taak de behandeling van beroepschriften» vervangen door: de behandeling van beroepschriften tot taak.
- In het voorstel (bijvoorbeeld artikel 14, derde lid, en artikel 29, eerste lid) het begrip «voorwaarden» in aansluiting op aanwijzing 127 Ar vervangen door: beperkingen.
- In artikel 30, vierde lid, «eerste en tweede lid» vervangen door: eerste en derde lid.
- In artikel 31, eerste lid, tweede volzin, «derde en vierde lid» vervangen door: vierde en vijfde lid.
- «Artikel 31A» vervangen door: artikel 32.
In verband daarmee het voorstel vernummen.
- In het nieuwe artikel 32, derde lid, «vierde lid» vervangen door: vijfde lid.
- In artikel 80, onder E, dat strekt tot wijziging van artikel 77s, vijfde lid, van het Wetboek van Strafrecht, «artikel 1» vervangen door: artikel 1, onder b.