

Vergaderjaar 1999–2000

26 871

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

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 juni 1999 en het nader rapport d.d. 25 oktober 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 27 maart 1999, no. 99.001322, 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 instelling van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 maart 1999, nr. 99.001322, machtigde Uwe majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 juni 1999, nr. W03.99.0148/l, bied ik u hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel strekt tot instelling van een Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna: de raad) waarin opgaan de thans bestaande Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing en het College van advies voor de justitiële kinderbescherming.

De raad zal evenals de Centrale Raad voor de strafrechtstoepassing belast zijn met adviserende, toezichthoudende en rechtsprekende taken. In de memorie van toelichting (paragraaf 1.3, laatste alinea) wordt het belang van onpartijdige en onafhankelijke rechtspraak door de raad benadrukt en wordt in dit verband ingegaan op de verenigbaarheid van de rechtsprekende en adviserende taak van de raad en de voorzieningen die zo nodig kunnen worden getroffen wanneer zich op dit punt problemen zouden voordoen.

Niet wordt echter ingegaan op de verenigbaarheid van de rechtsprekende en toezichthoudende taak van de raad uit een oogpunt van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van die rechtspraak. Zoals ook de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming signaleert (advies van 11 augustus 1998) moet niet uitgesloten worden geacht dat aanbevelingen gedaan in het kader van de toezichthoudende taak van de raad ook een rol zouden kunnen gaan spelen bij de rechtspraak inzake de tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen en maatregelen en aldus afbreuk zou worden gedaan aan de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van die rechtspraak.

De Raad van State is van oordeel dat in de toelichting een uiteenzetting hoe een en ander kan worden voorkomen niet mag ontbreken.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de verenigbaarheid van de rechtsprekende en de toezichthoudende taak van de Raad voor strafrechtstoepassing en

jeugdbescherming (hierna te noemen Raad) uit een oogpunt van onpartijdige en onafhankelijke rechtspraak. Ik wijs er overigens op dat de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing ook thans een toezichthoudende en rechtsprekende taak combineert.

2. Het wetsvoorstel biedt de Minister van Justitie nauwelijks instrumenten om het toezicht door de raad te sturen. Gelet op de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor dat toezicht, is het gewenst dat de Minister van Justitie over meer mogelijkheden tot sturing beschikt dan in het wetsvoorstel het geval is. Te denken valt bijvoorbeeld aan het kunnen geven van algemene aanwijzingen of beleidsregels door de Minister van Justitie aan de raad ten aanzien van de toezichthoudende taak. Aanbevolen wordt daarin te voorzien.

2. De Raad van State merkt op dat het wetsvoorstel de Minister van Justitie nauwelijks instrumenten biedt om het toezicht door de Raad te sturen. Naar het oordeel van de Raad van State is het gewenst dat de Minister van Justitie over meer mogelijkheden tot sturing beschikt dan in het wetsvoorstel het geval is.

De Raad en het College van advies voor de justitiële kindbescherming zijn onafhankelijke organen. Die onafhankelijkheid betreft de adviserende en rechtsprekende taak, maar geldt ook voor de toezichthoudende taak die de Centrale Raad nu uitoefent op het terrein van het gevangeniswezen, de terbeschikkingstelling en de reclassering, en die de Raad zal uitoefenen op basis van het voorgestelde artikel 3, tweede lid.

Het algemene toezicht van de Raad zal betreffen de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen jegens degene aan wie een dergelijke straf of maatregel is opgelegd. Ik meen dat dit toezicht in onafhankelijkheid ten opzichte van de Minister van Justitie moet worden uitgeoefend. Dat betekent dat ik geen verantwoordelijkheid kan dragen voor de wijze waarop de Raad dit toezicht wenst uit te oefenen.

In de memorie van toelichting is uiteengezet dat het door de Raad uitgeoefende toezicht en de rechtspraak van de Raad elkaar kunnen bevruchten. Daaraan is toegevoegd dat de toezichthoudende taak van de Raad en de eventuele bevruchting van toezicht en rechtspraak geen afbreuk (zullen) doen aan de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van die rechtspraak. Het gevaar van enige afbreuk zou kunnen ontstaan, indien de Minister van Justitie door het geven van algemene aanwijzingen of van beleidsregels invloed zou kunnen aanwenden op de wijze waarop de Raad zijn toezichthoudende taak uitoefent. Ook in dat licht acht ik het niet gewenst dat de Minister van Justitie invloed kan uitoefenen op de uitoefening van toezicht.

3. In hun adviezen naar aanleiding van het conceptwetsvoorstel is er zowel door de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming als door de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing op gewezen, dat de in het conceptwetsvoorstel voorgestelde toezichtstaak van de raad de toezichtstaak van de Inspectie op grond van artikel 54 van de Wet op de jeugdhulpverlening overlapt. Beide hebben bovendien gewezen op de onwenselijkheid daarvan. Ook met de in artikel 3, tweede lid, voorgestelde tekst kan van een overlapping van taken sprake zijn. In het bijzonder ten aanzien van diegenen die met het toezicht geconfronteerd worden, komt het onwenselijk voor dat zij voor eenzelfde kwestie met twee verschillende toezichthouders te maken kunnen krijgen. Naar de mening van de Raad van State is het bovendien niet wenselijk dat – zoals in de memorie van toelichting wordt voorgesteld (paragraaf 1.4.4.3, laatste alinea) – een afbakening van de toezichthoudende taken van beide organisaties plaatsvindt door het maken van afspraken daarover tussen de beide toezichthouders. Immers, deze afspraken gelden slechts tussen de twee toezichthouders. De Minister van Justitie en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zullen instellingen en personen die met het toezicht geconfronteerd kunnen worden vooraf duidelijkheid moeten verschaffen over de vraag welke toezichthouder zij over bepaalde zaken kunnen verwachten en welke regels in het kader van dat toezicht van toepassing zijn. Gelet daarop wordt geadviseerd het in artikel 3, tweede lid, omschreven toezicht bij voorkeur zodanig nader te definiëren dat een overlapping met de taken van de Inspectie niet optreedt.

3. De Raad van State wijst erop dat de toezichhoudende taak van de Raad, zoals neergelegd in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel, en de toezichhoudende taak van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming op grond van artikel 54 van de Wet op de jeugdhulpverlening elkaar kunnen overlappen. De Raad acht deze consequentie ongewenst en acht het ook niet gewenst dat een afbakening van taken plaatsvindt door het maken van afspraken daarover door deze toezichthouders, zoals in de memorie van toelichting naar voren is gebracht. De Raad van State beveelt daarom aan dat de omschrijving van de toezichhoudende taak van de Raad in artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel overlapping uitsluit.

De overlapping van toezichhoudende taken van de Raad en de Inspectie kan in hoofdzaak plaatsvinden op de terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen als bedoeld in artikel 77h van het Wetboek van Strafrecht alsmede de artikelen 261 en 305, derde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, in landelijke voorzieningen van residentiële hulpverlening bestemd voor de tenuitvoerlegging daarvan. Dat zijn de voorzieningen, bedoeld in artikel 65 van de Wet op de jeugdhulpverlening, de zogenoemde justitiële jeugdinrichtingen.

De Inspectie heeft tot taak: (a) het verrichten van onderzoeken naar de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede, waar nodig, het aangeven van 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 de jeugdbescherming. Wat betreft de justitiële jeugdinrichtingen zal dit toezicht zich niet alleen richten op de nadere regelgeving die op de grondslag van – in het voorstel voor een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen neergelegde – artikel 68 met het oog op de kwaliteit van die voorzieningen wordt gesteld. Het toezicht richt zich ook op voorschriften in de Beginselenwet en in daarop gebaseerde regels die de kwaliteit in die inrichtingen betreffen.

Het algemene toezicht van de Raad zal in dit verband betreffen de tenuitvoerlegging van aan jeugdigen opgelegde straffen en maatregelen, in het bijzonder met het oog op de rechtspositie van die jeugdigen, zoals onder meer neergelegd in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de daarop gebaseerde nadere regelgeving. De grondslag voor deze Beginselenwet en nadere regelgeving wordt gelegd in het in de Beginselenwet voorgestelde artikel 69 van de Wet op de jeugdhulpverlening en artikel 77ff van het Wetboek van Strafrecht.

Ik ben met de Raad van State van oordeel dat het voorkomen van overlapping van de toezichhoudende taken van de Raad en de Inspectie door middel van wetgeving de voorkeur verdient. Een nadere omschrijving van de toezichhoudende taak van de Raad in artikel 3, tweede lid, kan daartoe een bijdrage leveren. Voorgesteld wordt dat de Raad in het bijzonder acht slaat op de toepassing van regels omtrent de rechtspositie aan wie een 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.

Enige overlapping van taken is met deze wijziging niet geheel uit te sluiten. Een wettelijke omschrijving die ertoe strekt elke overlapping uit te sluiten, zal niet zo gemakkelijk kunnen worden gevonden. Een dergelijke omschrijving zou bovendien een flexibele uitoefening van toezicht in de weg kunnen staan. Bovendien kan een dergelijke omschrijving ertoe leiden dat er lacunes in de uitoefening van toezicht ontstaan. Ik meen dat zulks niet gewenst is.

Ik blijf daarom van mening dat het nodig is dat de Raad en de Inspectie afspraken maken over een nadere afbakening van hun toezichtstaken.

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.

Ik ben van oordeel dat op deze wijze de uitoefening van toezicht op een zorgvuldige, doelmatige en praktische wijze kan plaatsvinden en dat een goede afbakening tussen de toezichthoudende taken van de beide toezichthouders afdoende is verzekerd.

4. Ingevolge artikel 4, eerste lid, heeft de raad een voorzitter en ten hoogste een door de minister vast te stellen aantal overige leden. In de toelichting bij dit artikel wordt gesteld dat het met het oog op het flexibel inspelen op de werklust niet zinvol is om in de wet zelf te bepalen uit hoeveel leden de raad bestaat. Deze motivering overtuigt niet. De taken waarmee de raad wordt belast zijn niet nieuw en bestrijken ook geen onbekende terreinen van het justitiebeleid. Gelet daarop moet het toch mogelijk zijn om reeds thans een juiste schatting te maken van het ten hoogste voor de raad benodigde aantal leden en dit aantal in de wet vast te leggen. Aanbevolen wordt dit te doen.

4. Overeenkomstig het advies van de Raad is in artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel vastgelegd uit hoeveel leden de raad ten hoogste zal bestaan.

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 hierbij 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,
A. H. Korthals