

Vergaderjaar 1992-1993

23 445

Vaststelling van een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Beginselenwet gevangeniswezen (Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 6 juli 1993

Bij Kabinetsmissive van 12 februari 1993, no.93 001407, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot vaststelling van een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Beginselenwet gevangeniswezen.

1. Een commissie onder voorzitterschap van mevrouw Mr E.A. Haars (hierna: de commissie) heeft in opdracht van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie een wettelijke regeling van de interne rechtspositie van ter beschikking gestelden (TBS-gestelden) voorbereid. De tekst van een voorstel van wet hiertoe, met bijbehorende memorie van toelichting, is opgenomen in het op 16 december 1987 uitgebrachte eindrapport van de commissie. Voor zover in het onderhavige wetsvoorstel voorstellen van de commissie zijn opgenomen, dient de in het rapport van de commissie daarop gegeven toelichting als ingelast te worden beschouwd, aldus de memorie van toelichting (onder 1. Voorbereiding van het wetsvoorstel).

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 29 september 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 juli 1993, no. 93.001407, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het voorstel van wet, houdende vaststelling van een Beginselenwet verpleging van ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Beginselenwet gevangeniswezen, rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 juli 1993, bied ik u hierbij aan.

1. Ten aanzien van de passages in de memorie van toelichting waarin wordt verwezen naar het rapport van de commissie Haars, merk ik op dat de verwerking hiervan in de memorie van toelichting reeds was geschied. De verwijzingen geven slechts de vindplaats in het rapport. In onderdeel 2.4, eerste alinea, laatste volzin, leidt opname van twee passages uit de toelichting van de commissie tot een wenselijke aanscherping van de begrippen «verpleging» en «behandeling». De memorie van toelichting is aldus aangevuld.

Met het oog op de zelfstandige leesbaarheid van de toelichting adviseert de Raad van State evenwel de desbetreffende passages uit het rapport inhoudelijk in de memorie van toelichting te verwerken.

2a. De Raad is van oordeel dat het niet noodzakelijk is om in artikel 1, onder t, bij de definitie van «verpleging» uit te gaan van een zo algemeen begrip als «het samenstel van handelingen». Het moet mogelijk zijn om, met handhaving van de in de thans gebezigde omschrijving voorkomende elementen, tot een omschrijving van «verpleging» te komen waarin, nauwer aansluitend bij het normale spraakgebruik, de aspecten van verzorging en behandeling van en omgang met de verpleegde meer op de voorgrond worden gesteld. Artikel 1, onder t, ware derhalve nader te bezien.

b. De Raad onderschrijft dat – zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld (paragraaf 2.3, derde alinea) – in de tenuitvoerlegging van de TBS met verpleging een verschuiving optreedt in de doelstelling vergeleken met die van de oplegging en de beëindiging van de maatregel. De Raad meent echter dat deze verschuiving een omschrijving van de doelstelling van die tenuitvoerlegging, als neergelegd in artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel, waarin uitsluitend melding wordt gemaakt van behandeling van de veroordeelde en van de voorbereiding op diens terugkeer in de maatschappij, niet kan rechtvaardigen. De maatregel van TBS met verpleging kan ingevolge het bepaalde in de artikelen 37b en 38a van het Wetboek van Strafrecht slechts worden opgelegd, indien de veiligheid van anderen dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen de verpleging eist, en dient derhalve in de eerste plaats ter beveiliging van de maatschappij. Aan dit aspect kan bij de omschrijving van de doelstelling van de tenuit-

2a. De begrippen «verpleging» en «behandeling» vormen de kern van de tenuitvoerlegging van de maatregel. De omschrijving van deze sleutelbegrippen is tot stand gekomen na een uitvoerige discussie hierover met de hoofden van de TBS-inrichtingen en de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing. De thans gekozen definitie voor de verpleging bevat een samenstel van handelingen met de voor de terbeschikkingstelling kenmerkende combinatie van beveiliging enerzijds en verzorging anderzijds. Anders dan in het normale spraakgebruik omvat de verpleging van een ter beschikking gestelde ook zijn beveiliging en die van de maatschappij. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat voor de definitie van de – van verpleging te onderscheiden – behandeling eveneens is uitgegaan van het begrip «samenstel van handelingen». Ik ben dan ook van oordeel dat de consistentie van de begripsbepalingen niet gediend is door in de definitie van «verpleging» het begrip «samenstel van handelingen» te vervangen door een andere formulering.

2b. Aan het gestelde is voldaan door aanvulling van artikel 2, eerste lid.

voerlegging van deze maatregel niet voorbij worden gegaan. De tekst van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel dient dan ook in dit opzicht te worden aangepast.

3. In artikel 4, eerste lid, onder e, wordt gewag gemaakt van een bevoegdheid van een «justitiële autoriteit» en niet van een van «de rechter», zoals in artikel 4, eerste lid, onder d. Nu in de toelichting op eerstgenoemd artikelonderdeel bij wijze van voorbeeld wordt verwezen naar een bevoegdheid van de rechter (artikel 14c, tweede lid, onder 2°), ware het afwisselend gebruik van de termen «justitiële autoriteit» en «rechter» in de memorie van toelichting te verklaren.

4. Het tweede lid van artikel 7 geeft het hoofd van de inrichting de mogelijkheid om de uitoefening van bepaalde bevoegdheden over te dragen aan personeelsleden of medewerkers. Voor zover daarbij sprake is van delegatie aan ondergeschikten van bevoegdheden tot het nemen van besluiten, merkt de Raad op dat zulks in strijd is met artikel 1A.1.2.2 van het voorontwerp voor de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hoewel volgens de heersende leer delegatie aan ondergeschikten mogelijk is, ware op dit punt aan te sluiten bij de derde tranche van de Awb, nu de staatssecretaris blijkens de memorie van toelichting (paragraaf 1) van oordeel is dat de Awb zoveel mogelijk dient door te werken in de komende penitentiaire regelgeving en dus ook in het onderhavige wetsvoorstel.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Met de Raad ben ik van mening dat in artikel 4, eerste lid, onder e, slechts te denken valt aan de bevoegdheid van de rechter. Artikel 4, eerste lid, onder e, en de toelichting op artikel 4, derde alinea, zijn in deze zin gewijzigd.

4. Anders dan de Raad meent is van delegatie in de zin van de – in voorbereiding zijnde derde tranche van de – Algemene wet bestuursrecht geen sprake. Het gaat hier om de gebruikelijke overdracht van taken, uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de inrichting en met behoud van de hiërarchische structuur.

5. De redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

6. Ter uitvoering van het kabinetsbeleid inzake het functioneren van adviesorganen, is de adviesaanvraag aan de sectie terbeschikkingstelling van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing inzake de aanwijzing van rijksinrichtingen en de adviesaanvraag aan de Commissies van toezicht inzake het vaststellen van huisregels komen te vervallen. De artikelen 6, eerste lid, en 7, eerste lid zijn dienovereenkomstig gewijzigd.

7. Tegen de beslissing tot intrekking van (proef)verlof, voor zover deze beslissing is genomen door het hoofd van een inrichting, niet zijnde een justitiële particuliere

inrichting, is beroep opengesteld bij de beroepscommissie (artikel 68, onder d en e).

8. In verband met de actuele herbezinning op de (kern)taken van de Raad voor de kindbescherming is de verplichte advisering door deze raden over een (voorgenomen) onderbrenging van een kind in een TBS-inrichting vervangen door de mogelijkheid voor het hoofd van de inrichting hieromtrent advies in te winnen (artikel 46, derde lid).

9. De overige wijzigingen die zijn verwerkt op het bijgevoegde overzicht zijn het resultaat van de afstemming van het onderhavige voorstel van wet met het voorontwerp van de Penitentiaire beginselenwet. Voor zover deze wijzigingen niet redactioneel van aard zijn betreffen zij:

- het opnemen van de verplichting voor de verpleegde tot het bij zich dragen en op verzoek tonen van een legitimatiebewijs en het verlenen van medewerking aan het vervaardigen van zijn beeltenis of het nemen van een vingerafdruk (artikel 21a);
- het vervallen van de aanwijzing door de Minister van gedragsbeïnvloedende middelen (artikel 23);
- het schrappen van de uitdrukkelijke mogelijkheid tot het verbieden van het bijwonen van godsdienstige en levensbeschouwelijke bijeenkomsten (artikel 39);
- de bekorting van de termijnen met betrekking tot het indienen van een klaagschrift (artikel 57) en een beroepschrift (artikel 66);
- de overdracht van de schorsingsbevoegdheid van de voorzitter van de beklagcommissie aan de voorzitter van de beroepscommissie (artikel 63);
- de invoering van de mogelijkheid tot mondelinge uitspraak door de voorzitter van de beklagcommissie (artikel 64).

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
G. H. Veringa

Ik mag u verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no.W03.93.0087 van de Raad van State van 6 juli 1993

– De citeertitel ware overeenkomstig aanwijzing 108 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) aan het slot van het opschrift tussen haakjes te vermelden.

– Voor de begripsbepaling in artikel 1 ware de in aanwijzing 123 Ar voorgeschreven formulering te gebruiken. «Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder» ware te vervangen door: In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder.