

Preadvies
van de
Adviescommissie Strafrecht
inzake
het conceptvoorstel tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen

Onderstaand preadvies is op verzoek van de Adviescommissie Strafrecht geschreven door Prof. mr. G. de Jonge, Bijzonder Hoogleraar Detentierecht aan de Universiteit Maastricht. De Adviescommissie Strafrecht schaart zich volledig achter zijn bevindingen.

Preadvies conceptwetsvoorstel Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen

De meeste van de voorgestelde wijzigingen van, en aanvullingen op, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bij) en de andere in het concept genoemde wetten kunnen worden beschouwd als verbeteringen. Wel dient dit voorontwerp nog te worden getoetst aan de binnenkort door de Raad van Europa te aanvaarden *European Rules for Juvenile Offenders* (CDPC (2008) 15).

Een aantal in het voorontwerp behandelde onderwerpen geeft aanleiding tot de volgende kanttekeningen.

Het vervallen van het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen

De argumenten die in de toelichting bij het voorontwerp worden aangevoerd voor het laten vervallen van het onderscheid tussen opvang- en behandelinrichtingen zijn overtuigend. De vraag is echter waarom niet meteen het in artikel 3 Bij gemaakte – alleen nog historisch te rechtvaardigen - onderscheid tussen rijksinrichtingen en particuliere inrichtingen wordt opgeheven, zeker nu op afzienbare termijn alle civielrechtelijk geplaatste jongeren uit de justitiële jeugdinrichtingen naar de civiele gesloten jeugdzorg zullen zijn overgebracht.

De voorgestelde ‘time-out’ maatregel

Het ligt voor de hand dat de voorgestelde ‘time-out’ maatregel door de betrokken jongeren niet als maatregel maar als straf zal worden beschouwd. Het beoogde pedagogische karakter doet daar niet aan af. Het ware daarom realistischer deze maatregel, waarvan niet wordt betwist dat deze zekere positieve effecten kán hebben, onder te brengen in Hoofdstuk X Bij (‘Disciplinaire straffen’).

Om te voorkomen dat ‘time-outs’ al te kwistig worden uitgedeeld dient de strafbevoegdheid wat deze sanctie betreft te worden beperkt tot daartoe door de directeur gemachtigde groepsleiders, afdelingshoofden en plaatsvervangend directeuren. In het voorgestelde artikel 23a krijgt *elk* personeelslid of medewerker (NB: daaronder vallen ook personen die niet rechtstreeks in dienst van de Dienst Justitiële Inrichtingen zijn) de bevoegdheid om een time-out op te leggen. Daarmee zou de kring van ‘time-out bevoegden’ veel te groot worden, waardoor een inconsistente en overmatige toepassing van deze ingrijpende bevoegdheid zou worden bevorderd.

Anders dan wordt voorgesteld dient het stelsel van rechtsbescherming onbeperkt op time-out beslissingen van toepassing te zijn. Zeker in verband met de beoogde verplichte bemiddeling in het kader van de klachtbehandeling zijn er geen goede argumenten om de beklagmogelijkheid te beperken tot time-outs van langer dan een uur per keer of langer dan twee uur per etmaal.

Degenen die bevoegd zijn time-outs te bevelen dienen deze beslissingen niet alleen aan de directeur te melden, maar ook bij elke melding kort aan te geven wat de aanleiding en reden tot het nemen van die beslissing was. De ouders, voogd, stiefouders of pleegouders en de advocaat/rechtsbijstandverlener van de minderjarige dienen gerechtigd te zijn het time-out register in te zien.

Tenslotte lijkt het juist om de Inspectie voor de Sanctietoepassing op te dragen de toepassing van deze nieuw maatregel/ straf binnen een bepaalde tijd na invoering ervan te evalueren en afhankelijk van die evaluatie een beslissing te nemen over handhaving, wijziging dan wel afschaffing van dit disciplineringsmiddel.

Het stelsel van aan de directeur voorbehouden beslissingen

De voorstellen tot wijziging van de voorschriften over de bevoegdheid van de directeur van de inrichting lijken reëel en doen recht aan de positie van de afdelingshoofden. Het is wel zaak om de jongeren (en degenen die met het gezag over hen zijn belast) goed uit te leggen welke bevoegdheden elk personeelslid heeft, zodat daarover geen misverstanden over kunnen bestaan.

Het verblijf in de groep

De voorgestelde wijziging van artikel 22 Bij, waardoor jongeren niet langer *minstens* twaalf uur per werkdag groepsgewijs aan gemeenschappelijke activiteiten zouden kunnen deelnemen dient te worden afgewezen. Deze wijziging dient – in termen van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind - niet het belang van het kind, maar primair die van de organisatie, zoals ook uit de toelichting spreekt. 'Om meer flexibiliteit mogelijk te maken' zou het mogelijk moeten worden om de tijd die jongeren buiten hun kamer doorbrengen te beperken tot acht en een half uur per dag. Dit voorstel lijkt uitsluitend te zijn geschreven om het de directie mogelijk te maken om incidentele of structurele personeelsproblemen het hoofd te kunnen bieden. Het is een feit van algemene bekendheid dat het aanleren van regelmaat een belangrijk element is van de bejegening van jongeren wier leefstijl veelal als chaotisch kan worden gekenmerkt. Het ritme van de dag- en weekprogramma's dient dan ook niet verstoord te worden door het telkens wijzigingen van de tijden waarop men aan gemeenschappelijke activiteiten deelneemt.

Het verblijfsplan

De voorgestelde wijzigingen, met name de voorgestelde 'trajectbenadering' lijken de voorwaarden voor een steeds effectievere bejegening te scheppen. De kwaliteit van de bejegening zal echter met name afhangen van de capaciteiten van het inrichtingspersoneel en de ontwikkeling van de samenwerking tussen de inrichtingen en de gemeenten waar de jongeren zich na het einde van hun detentie zullen vestigen.

Wat betreft de inhoud van het verblijfs- behandel-, dan wel perspectiefplan een enkele opmerking: overwogen zou kunnen worden om - waar wenselijk en mogelijk - herstelgerichte activiteiten deel van zulke plannen te laten uitmaken.

Bemiddeling, beklag en beroep - rechtsbijstand

De voorgestelde technische wijzigingen waardoor interferentie tussen bemiddeling en beklag wordt voorkomen zijn logisch en nodig. Ook het gekozen uitgangspunt dat in alle gevallen eerst zal worden geprobeerd te bemiddelen alvorens een klachtprocedure wordt gestart kan worden onderschreven. Dit heeft tot gevolg dat de functie van maandcommissaris belangrijker wordt. Het verdient daarom aanbeveling om het vervullen van deze functie de voorwaarde wordt gesteld dat een maandcommissaris is gekwalificeerd op het terrein van *mediation* en is geschoold in het penitentiaire recht. Voorts dient de maandcommissaris een registratie bij te houden van alle bemiddelingen en pogingen daartoe. Deze registratie doet hij periodiek toekomen aan de directeur en de commissie van toezicht.

De jongere dient het recht te krijgen zich ook ter zake van een bemiddeling te laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener als bedoeld in artikel 1 van de Bjj en wordt telkens op dit recht gewezen.

De beperking van het beklagrecht als bedoeld in het conceptwetsontwerp dient te worden afgewezen, zeker nu het aantal formele klachten zal teruglopen als de voorgestelde intensivering van de bemiddeling effectief blijkt te zijn. De beklagregeling dient laagdrempelig te blijven. Er dient geen semi-limitatieve opsomming in de wet te worden opgenomen van beslissingen waartegen de jongere een klacht kan indienen. Integendeel: om een eind te maken aan de verwarring over de vraag wat wel en wat niet als een beslissing van de directeur kan worden beschouwd dient het ook mogelijk te worden om een klacht in te dienen tegen feitelijk handelen van personeelsleden en medewerkers. Ook in die gevallen zal een verplichte bemiddeling het aantal 'doorgezette' klachten binnen de perken kunnen houden.

De rechtsbescherming van de jongeren dient voorts in die richting te worden uitgebreid, dat in gevallen waarin de beklagcommissie een klacht in behandeling neemt, de ouders (dan wel de voogd, de stief- of pleegouders) en (zo de jongere nog een raadsman heeft), de raadsman tijdig daarvan in kennis worden gesteld. De ouders worden daarbij gewezen op hun uit artikel 80, eerste lid Bjj voortvloeiende bevoegdheden hun kind bij te staan.

De rechtsbijstand aan gedetineerde jongeren dient te worden verbeterd door in de Bjj een bepaling op te nemen die inhoudt dat de directeur bevordert dat in zijn inrichting periodiek een juridisch spreekuur wordt gehouden door rechtsbijstandverleners als bedoeld in artikel 1cc Bjj of medewerkers van de Kinder- en Jongerenrechtswinkel.

Het (proef)verlofstelsel en het scholings- en trainingsprogramma

De voorgestelde wijzigingen en aanvullingen betreffende het verlofstelsel en het scholings- en trainingsprogramma (stp) lijken zinnig en geven geen redenen tot bijzondere opmerkingen.

Met name de conclusie dat plaatsing in een (extern) scholings- en trainingsprogramma tijdens de voorlopige hechtenis zich niet verdraagt met de mogelijkheid om die voorlopige hechtenis ex artikel 493 Sv te schorsen kan worden onderschreven.

Wat in het conceptwetsvoorstel wordt gemist is reflectie op de verhouding tussen deelname aan een stp aan het einde van de detentie en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling in artikel 77j, leden 4 en 5 van het Wetboek van Strafrecht, in samenhang met Afdeling III van *het Besluit tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht 1994*.

Toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen

Juist het toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen, zoals uitgeoefend door (onder meer) de Inspectie voor de sanctietoepassing heeft geleid tot een aantal van de voorgestelde aanpassingen van de Bjj c.a. Een beter bewijs van het nut van (in dit geval ambtelijk) toezicht is moeilijk te leveren. Toch ontbreekt het – sinds die taak aan de Raad voor de Strafrechtstoepassing is ontnomen – aan een werkelijk onafhankelijk toezicht op landelijk niveau. Er wordt hier gewezen op wat er wat dit betreft is bepaald in de binnenkort door de Raad van Europa vast te stellen *Rules for Juvenile Offenders* (CDPC (2008) 15).

125. Institutions in which juveniles are deprived of their liberty and authorities implementing community sanctions and measures shall be inspected regularly by a governmental agency in order to assess whether they are operating in accordance with the requirements of national and international law, and the provisions of these rules.

126.1 The conditions in such institutions and the treatment of juveniles deprived of their liberty or subject to community sanctions or measures shall be monitored by an independent body or bodies, to which the juveniles shall have confidential access, and whose findings shall be made public.

Te overwegen valt een onafhankelijk toezicht als bedoeld in Rule 126.1 op te dragen aan een in te stellen *Kinderombudsman*, een instituut op welks instelling het Geneefse Kinderrechtencomité al jarenlang aandringt. Ook de toezichtstaak van de commissies van toezicht dient duidelijker te worden omschreven, met name in hun verhouding tot de Raad voor de Strafrechtstoepassing.

Informatie aan ouders bij oplegging van disciplinaire straffen

Het is onduidelijk welke effecten worden beoogd met het voorstel om de ouders of verzorgers van de jongeren er in beginsel van op de hoogte te stellen als er een disciplinaire straf wordt opgelegd. Het lijkt wél nuttig om zulks te doen met het oog op de eventuele bijstand die de ouders hun kind kunnen leveren op grond van de hun ex artikel 80 Bij toekomstige bevoegdheden, maar dat lijkt niet de strekking van dit voorstel. Nadere toelichting lijkt hier op zijn plaats.

Nachtdetentie

De voorgestelde aanvulling van artikel 493 Sv om de zogenaamde (overigens niet in elk arrondissement praktisch uitvoerbare) nachtdetentie van een wettelijke basis te voorzien lijkt overbodig omdat niets zich ertegen verzet om schorsing van een voorlopige hechtenis voor een bepaald aantal uren per dag te bevelen en aan bepaalde voorwaarden te verbinden.

Experimenteerbepaling

Het introduceren van een experimenteerbepaling dient te worden afgewezen omdat dit te veel vrijheid geeft aan de instanties die de inhoud van de bejegening bepalen en daarmee de rechtszekerheid van gedetineerde jongeren in gevaar brengt. Deelname op vrijwillige basis aan 'pilots' waarover jongeren (en degenen die het gezag over hen uitoefenen) tevoren behoorlijk zijn geïnformeerd blijft mogelijk.

Verruiming voorwaardelijke beëindiging Pij-maatregel

De voorgestelde verruiming van de voorwaardelijke beëindiging van de Pij-maatregel verdient steun, vooral omdat daardoor in voorkomende gevallen minder aanleiding zal bestaan om met toepassing van artikel 77b Wetboek van Strafrecht een terbeschikkingstelling met bevel verpleging of een ter beschikking stelling met voorwaarden te vorderen of op te leggen.

Wet DNA-onderzoek veroordeelden

Van de gelegenheid dient gebruik gemaakt te worden om de Wet DNA-onderzoek veroordeelden te wijzigen in die zin dat alleen jegens jeugdigen die onherroepelijk tot een onvoorwaardelijke vrijheidsbenemende straf of maatregel zijn veroordeeld een bevel kan worden gegeven tot afname van celmateriaal ten behoeve van het bepalen en verwerken van hun DNA-profiel.

Rotterdam, 6 oktober 2008

Adviescommissie Strafrecht
Mr. T.N.B.M. Spronken, voorzitter,
namens deze, mr. R. Hoogendoorn, secretaris