

Vergaderjaar 2012–2013

33 494

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een grondslag voor het nemen van beperkende maatregelen of controlemaatregelen jegens een jeugdige in de gesloten jeugdzorg tijdens vervoer van de jeugdige en tijdens het verblijf van de jeugdige in het gerechtsgebouw

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 april 2012 en het nader rapport d.d. 27 november 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 februari 2012, no. 12.000339, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een grondslag voor het nemen van beperkende maatregelen of controlemaatregelen jegens een jeugdige in de gesloten jeugdzorg tijdens vervoer van de jeugdige en tijdens het verblijf van de jeugdige in het gerechtsgebouw, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke basis voor het nemen van beperkende maatregelen of controlemaatregelen tijdens het vervoer en het verblijf in het gerechtsgebouw jegens jeugdigen in gesloten jeugdzorg.

De Afdeling advisering onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de randvoorwaarden voor de uitvoering van de voorgestelde maatregelen en over het klachtrecht en de rechtsbescherming. Zij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee enige aanpassing behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 februari 2012, no. 12.000339, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 april 2012, no. W13.12.0044/III, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De Afdeling maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de randvoorwaarden voor de tenuitvoerlegging van de beperkende of controlemaatregelen en het

klachtrecht. De Afdeling adviseert het voorstel te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. Randvoorwaarden voor de tenuitvoerlegging

Het voorstel voorziet in enkele maatregelen die tijdens het vervoer respectievelijk tijdens het verblijf in het gerechtsgebouw kunnen worden genomen jegens de jeugdige voor wie een machtiging is afgegeven. De Afdeling mist in de toelichting een toetsing van deze maatregelen aan het Internationale Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK).¹ Zij merkt in dit verband het volgende op.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, IVRK dient het belang van het kind (dat wil zeggen de minderjarige, de persoon onder de leeftijd van achttien jaar)² een eerste overweging te zijn bij iedere maatregel of beslissing. Daarnaast verlangt artikel 3, derde lid, IVRK dat instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen daarvoor geschikt zijn, en voldoen aan de normen die gesteld zijn op het punt van de veiligheid, gezondheid en het aantal personeelsleden.

Op grond van artikel 37, onderdelen b en c, IVRK mag geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn of haar vrijheid worden beroofd. De vrijheidsbeneming geldt als een uiterste maatregel en wordt gehanteerd voor de kortst mogelijke tijdsduur. Ieder kind dat van zijn of haar vrijheid is beroofd, wordt behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid die inherent is aan de menselijke persoon, en op zo'n manier dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn of haar leeftijd.

Ten slotte hebben gehandicapte kinderen op grond van artikel 23 IVRK recht op bijzondere zorg met het oog op deelname aan het gemeenschapsleven. De term «handicap» is niet gedefinieerd, maar moet ruim worden uitgelegd.³

Het IVRK heeft de volgende betekenis voor de maatregelen in beide situaties die het voorstel bestrijkt:

De artikelen 3, eerste en derde lid, 23, en 37, onderdelen b en c, IVRK⁴ brengen met zich dat aan het vervoer van jeugdigen naar de rechtbank en het verblijf in het gerechtsgebouw eisen van bijzondere zorg moeten worden gesteld.⁵

Artikel 29ta, derde lid, van het wetsvoorstel geeft de minister de bevoegdheid eisen aan de vervoerder te stellen, waaronder eisen omtrent het door de vervoerder te gebruiken vervoermiddel. De toelichting noemt het uiterlijk en de inrichting van het vervoermiddel en de opleiding van het personeel.

Voor het verblijf in het gerechtsgebouw ontbreekt een bepaling.

In aanmerking genomen het belang en het gewicht van de vereisten die het IVRK stelt, geeft de Afdeling in overweging in de toelichting in te gaan op de omstandigheden waaronder vrijheidsbeneming tijdens het vervoer en het verblijf in het gerechtsgebouw kan worden voortgezet op een zodanige wijze dat naleving van het verdrag wordt gewaarborgd. Voorts adviseert zij de wettekst daarmee in overeenstemming te brengen.

1. Randvoorwaarden voor de tenuitvoerlegging

De Afdeling is van oordeel dat een toets van de voorgestelde bepalingen aan het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) ontbreekt. Zij wijst in dit verband op de artikelen 3, eerste en derde lid, 23 en 37, onderdelen b en c, van dit Verdrag.

¹ Trb 1990, 46.

² Artikel 1 IVRK.

³ Verwezen zij naar het Rapport van de Kinderombudsman van 14 februari 2012 inzake het vervoer van een minderjarige door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (nr. KOM0002/2012), blz. 6–7, onder verwijzing naar General Comment 9 bij het IVRK.

⁴ Zie ook de de Havana Rules (United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty; resolutie 45/113 van 14 december 1990). De Havana Rules vormen een internationaal erkend kader, dat door Staten kan worden gebruikt voor het uitvaardigen van regelgeving voor de vrijheidsberoving van alle personen jonger dan achttien jaar. Daarbij gaat het zowel om strafrechtelijke als om civielrechtelijke plaatsingen, zowel om voorlopige hechtenis als plaatsing op grond van een straf of maatregel, en om alle overige vrijheidsberovende situaties waarin jongeren zich kunnen bevinden (in vreemdelingenbewaring, in een psychiatrisch ziekenhuis, op het politiebureau etc. (Handboek Internationaal Jeugdrecht, 2005, blz. 522). Uit de Havana Rules volgt dat transport van kinderen die van hun vrijheid zijn beroofd, de kinderen op geen enkele wijze mag onderwerpen aan ontbering of onwaardigheid. (Rule 26). Het vervoer moet plaatsvinden in voertuigen met voldoende luchtverversing en licht. Verder worden eisen gesteld aan de opleiding en vaardigheden van het personeel om integriteit, menselijkheid en vakbekwaamheid te waarborgen. Personeelsleden moeten zich zo gedragen dat het respect van de jeugdige wordt afgedwongen (Rules 81 – 87).

⁵ Zie ook het Rapport van de Kinderombudsman van 14 februari 2012, waarin sprake was van een lange reistijd, zonder dat de mogelijkheid bestond uit te stappen, te eten of te drinken (blz. 9).

De voorgestelde voorzieningen zijn met het IVRK in lijn. Ter verduidelijking is de tekst van de memorie van toelichting op dit onderdeel uitgebreid. Voor wat betreft het verblijf op de rechtbank, zijn ten eerste de beperkende, vrijheidsbenemende en controlemaatregelen die mogen worden toegepast, limitatief opgesomd in artikel 29fa. Dit is een eerste waarborg voor de vereiste bijzondere zorg. Ten tweede vindt de tenuitvoerlegging van deze maatregelen plaats door medewerkers van de parketpolitie. Deze medewerkers hebben ervaring met de toepassing van deze middelen, óók in de omgang met minderjarigen. Deze keuze is bovendien in overeenstemming met de aanbeveling in de Nota van aanbevelingen Wachtruimte Civiele Jeugd in het gerechtsgebouw die is opgesteld in het kader van het Programma Jeugdrechtspraak. Hoewel wordt aanbevolen dat de medewerkers van de parketpolitie in de gelegenheid worden gesteld zich verder te bekwamen in de omgang met jeugdigen, wordt ook geconstateerd dat de medewerkers de jeugdigen vriendelijk en adequaat bejegenen. Ik ben van oordeel dat op dit moment al wordt voldaan aan het vereiste van geschikt personeel dat geldt op grond van artikel 3, derde lid, IVKR.

Ten derde gelden voor wat betreft de ruimtes, bedoeld in artikel 29fa, de aangepaste Functionele eisen gerechtsgebouwen, die zijn opgesteld door het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak. Krachtens deze eisen moeten de ruimtes op de doelgroep zijn afgestemd en adequaat zijn voor de opvang van de jeugdigen. In de hiervoor bestemde ruimte wordt de minderjarige gescheiden van volwassenen en andere minderjarigen die op strafrechtelijke titel (voorlopig) zijn gehecht.

In artikel 29ta, derde lid, is geregeld dat Onze Ministers eisen kunnen stellen aan een vervoerder. Hiertoe zullen bij ministeriële regeling regels worden gesteld waaraan de vervoerder dient te voldoen. In de memorie van toelichting is vermeld dat hierbij gedacht kan worden aan eisen met betrekking tot het uiterlijk en de inrichting van het vervoermiddel en de opleiding van personeel ten aanzien van het gebruik van beperkende maatregelen. Deze onderwerpen komen terug in de VN-Resolutie 45/113 van 14 december 1990, waar de Afdeling op heeft gewezen in haar advies. Het advies van de Afdeling heeft op dit onderdeel niet tot wijzigingen van de wet of de memorie van toelichting geleid.

2. Klachtrecht; rechtsbescherming

Artikel 29w Wjz bevat een klachtenregeling op grond waarvan jeugdigen kunnen klagen bij een klachtencommissie over toepassing van maatregelen. De regeling mondt uit in de mogelijkheid van beroep op de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Deze beroepscommissie wordt beschouwd als onafhankelijke rechter in de zin van het EVRM, aldus de memorie van toelichting bij het geldende artikel 29y Wjz.¹ Het klachtrecht heeft betrekking op beslissingen die binnen de accommodatie jegens de jeugdige zijn genomen en die zijn opgenomen in het hulpverleningsplan.

De thans voorgestelde maatregelen zullen worden toegepast buiten de accommodatie. Dat mag er echter niet aan afdoen dat ook voor die situaties is voorzien in een adequate regeling van klachtrecht en rechtsbescherming.² De toelichting besteedt geen aandacht aan dit onderwerp. De Afdeling adviseert daarom de toelichting op dit punt aan te vullen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 644, nr. 3, blz. 17.

² Zie ook: Beroepscommissie Raad voor Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming van 15 juli 2011, zaaknr. 11/0581/JZ, waarin de beroepscommissie de gesloten klachtenregeling heeft doorbroken door een inbreuk op een recht dat iedere burger toekomt, te weten de lichamelijke integriteit, ontvankelijk te verklaren.

2. Klachtrecht; rechtsbescherming

Voor de toepassing van de in artikelen 29fa en 29ta voorgestelde maatregelen dient een adequate klachtenregeling open te staan. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de toepassing van de maatregelen krachtens artikel 29fa en krachtens artikel 29ta. De maatregelen, genoemd in artikel 29fa, kunnen uitsluitend worden toegepast door de medewerkers van de parketpolitie. Nu op de feitelijke gedragingen van politiemedewerkers reeds het klachtrecht van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is, zie ik geen aanleiding tot het treffen van aanvullende maatregelen. De memorie van toelichting is over dit onderwerp verduidelijkt.

Artikel 29ta is onderdeel van hoofdstuk IVa van de Wet op de jeugdzorg (Wjz). Voor maatregelen die worden genomen krachtens dit hoofdstuk geldt het klachtrecht dat is geregeld in artikel 29w van de wet. In het oorspronkelijke wetsvoorstel ontbrak een adequate regeling doordat artikel 29w van de wet niet van toepassing was voor maatregelen op grond van artikel 29ta. Evenmin was op een andere wijze voorzien in een klachtregeling. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van het advies gewijzigd, waardoor artikel 29w ook van toepassing is op maatregelen die worden toegepast krachtens artikel 29ta.

3. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn grotendeels overgenomen. Op de kanttekening die niet is overgenomen, wordt hieronder ingegaan.

In de vierde redactionele kanttekening wordt in overweging gegeven artikel 47, derde lid, van de wet zodanig aan te passen dat ook artikel 5:15 Awb van toepassing wordt op de ambtenaren, belast met de taak, bedoeld in artikel 47, eerste lid, onder b, van de wet.

Deze redactionele kanttekening is niet overgenomen. De ambtenaren van de inspectie jeugdzorg hebben op grond van artikel 47 Wjz verschillende taken

Wanneer zij toezicht op de naleving van de wet uitoefenen, zijn zij toezichthouder zoals bedoeld in de eerste volzin van artikel 47, derde lid.

Daarmee zijn zij toezichthouder als bedoeld in artikel 5:11 Awb, en beschikken zij in die hoedanigheid over de bevoegdheden die hen krachtens titel 5.2 Awb, waarvan artikel 5:15 Awb onderdeel vormt, toekomen. Nu zij in hun hoedanigheid als toezichthouder reeds beschikken over de bevoegdheid die hen krachtens artikel 5:15 Awb toekomt, hoeft artikel 47, derde lid, niet te worden gewijzigd.

Een andere taak die de ambtenaren van de inspectie uitvoeren is het krachtens artikel 47, eerste lid, sub a, Wjz verrichten van onderzoeken naar de kwaliteit in algemene zin. Bij het uitoefenen van deze taak zijn zij geen toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb, en dienen de bevoegdheden van de toezichthouder wel afzonderlijk te worden toegekend. Dit is gebeurd in de tweede volzin van artikel 47, derde lid.

De Afdeling advisering van 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,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W13.12.0044/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 29fa, tweede lid, na «politietaak» toevoegen: , bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 1993.
- Artikel 29ta, eerste lid, zodanig formuleren dat duidelijk wordt dat de mogelijkheid tot het nemen van maatregelen zich richt tot de vervoerder.
- Ter voorkoming van een facultatieve interpretatie artikel 29ta, tweede lid, als volgt redigeren: De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, worden in het hulpverleningsplan opgenomen en worden dienovereenkomstig ten uitvoer gelegd.
- Artikel 47, derde lid, zodanig aanpassen dat ook artikel 5:15 Awb (dat niet gemist kan worden) van toepassing wordt op de ambtenaren, belast de taak, bedoeld in artikel 47, eerste lid, onder, b, Wjz.
- Aangezien de voorgestelde beperkende maatregelen en controlemaatregelen inhoudelijk overeenkomen met de maatregelen genoemd in de artikelen 29o en 29r Wjz, tevens voorzien in aanpassing van artikel 24, vijfdelid, Wjz (uitzondering instemmingvereiste van de jeugdige).