



Mr. dr. Katinka Lünemann
Mr. Ceciel Raijer

**De RSJ en zijn taken:
rechtspraak, advies en toezicht**

*Evaluatie Tijdelijke Instellingswet
Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming (RSJ)*

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683

e-mail: secr@verwey-jonker.nl

www.verwey-jonker.nl

Mei 2004

Samenvatting

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is op 1 april 2001 bij Tijdelijke instellingswet opgericht. Deze wet vervalt in beginsel op 1 april 2005. Het Verwey-Jonker Instituut heeft de opdracht gekregen de RSJ te evalueren. Doel van het onderzoek is het leveren van bouwstenen waarmee een beslissing genomen kan worden over het voortbestaan en de taken van de RSJ na 1 april 2005.

De RSJ is een onafhankelijk orgaan. Het adviseert de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving voor de strafrechtstoepassing en de jeugdbescherming. Daarnaast heeft de RSJ een algemeen toezichthoudende taak voor de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en beperkende straffen en maatregelen, alsook een rechtsprekende taak.

Bij het oordeel over de toekomst van de RSJ spelen drie overwegingen een rol. Ten eerste de wijze van uitvoering van de taken: voldoet de uitvoering van taken aan wat de wetgever heeft beoogd? Ten tweede staat de combinatie van taken in één orgaan ter discussie. De Raad combineert immers de taken advies, toezicht en rechtspraak. De combinatie van taken kan een schijn van partijdigheid met zich mee brengen voor de rechtspraaktaak. De derde overweging die een rol speelt, is de vraag of de toezichttaak van de RSJ in zijn huidige vorm kan blijven bestaan als de plannen voor een Inspectie Sanctietoepassing leiden tot het oprichten van een dergelijke inspectie.

Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe geeft de RSJ invulling aan de uitvoering van zijn wettelijke opdracht tot rechtspraak, toezicht en advisering en hoe verhouden de drie taken zich in termen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid?

Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende vragen:

1. In hoeverre voert de RSJ zijn rechtsprekende taak uit zoals beoogd door de wetgever?
2. In hoeverre voert de RSJ zijn adviserende taak uit zoals beoogd door de wetgever?
3. In hoeverre voert de RSJ zijn toezichthoudende taak uit zoals beoogd door de wetgever?
4. Is de combinatie van verschillende taken (advisering, toezicht en rechtspraak) in één instantie een probleem in termen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid, en zo ja in welke gevallen?
5. Welke scenario's zijn denkbaar ten aanzien van de positie van de RSJ en de op te richten inspectie?

Methoden van onderzoek

Om een antwoord op deze vragen te vinden zijn verschillende methoden van onderzoek toegepast: dossieronderzoek, documentanalyse, literatuuronderzoek en interviews met sleutelfiguren. Met behulp van deze methoden is informatie verkregen over enerzijds de aard, omvang en professionaliteit van de drie taken en anderzijds over de combinatie van taken in termen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Tevens heeft een literatuurscan plaatsgevonden naar de wijze waarop in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk het toezicht, de advisering en de rechtspraak zijn geregeld ten aanzien van sanctietoepassing.

Evaluatie van taken: samenvatting en conclusies

Rechtspraak

De rechtsprekende taak kan worden getypeerd als een overwegend administratieve rechtsgang. Het betreft een specialisme; het detentierecht. De productie van de beroepscommissies van de RSJ kan worden vergeleken met de productie van een kleine strafsector van een gewoon gerecht.

Onderzocht is of de Raad voldoet aan de eisen van toegankelijkheid voor het instellen van een beroep, onafhankelijkheid, een redelijke doorlooptermijn en interne en externe openbaarheid. Uit het onderzoek komt naar voren dat een groot aantal en een diversiteit aan beroepszaken wordt ingesteld. De Raad stelt zich niet onnodig formeel op bij de beoordeling van de ontvankelijkheid, klachten worden serieus genomen en op een onhandige formulering stuit een zaak niet af. Daarmee draagt de Raad bij aan de toegankelijkheid. Ook de rechtsprocedurele waarborgen zijn goed en doorgaans is de motivering begrijpelijk en beknopt. Zaken worden binnen de gestelde termijn afgehandeld. De relevante uitspraken zijn te vinden op de website van de RSJ en worden ook op andere manieren openbaar gemaakt. De Raad wordt beschouwd als deskundig en onafhankelijk rechtsprekend orgaan. Hoewel verbeteringen altijd mogelijk zijn, is de algemene indruk dat de rechtspraaktaak goed wordt uitgevoerd en dat deze taak van groot belang is voor de bewaking van de interne rechtspositie van gedetineerden, terbeschikkinggestelden en jeugdigen in justitiële instellingen.

Advisering

De RSJ kan gevraagd en ongevraagd advies geven aan de minister van Justitie over de toepassing en uitvoering van regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en jeugdigen. De RSJ is het enige adviesorgaan dat adviezen uitbrengt over de uitvoering en toepassing van beleid en regelgeving. De RSJ is geen adviesorgaan in de zin van de Kaderwet adviesorganen.

De adviezen zijn onderzocht op deskundigheid, visie, systematisch gebruik van andere taken, doorlooptijd, toegankelijkheid en adequate follow up. De adviezen getuigen van deskundigheid. Het doel van de advisering is bijdragen aan een menswaardige bejegening en effectieve reïntegratie van justitiabelen. Deze visie van de RSJ komt duidelijk in de adviezen tot uiting, zonder over te komen als eenzijdig. In de adviezen wordt met name verwezen naar eerder uitgebrachte adviezen en soms naar toezichtbezoeken. De adviezen worden uitgebracht binnen de gewenste termijn, zijn helder geformuleerd en zijn goed toegankelijk (ze staan op de website en de samenvatting staat in Staatscourant en vakblad). De adviezen worden doorgaans serieus genomen door het ministerie en het veld. Het ministerie van Justitie vindt soms dat de RSJ te weinig meedenkt met de maatschappelijke vraagstukken die moeten worden opgelost, terwijl vanuit het veld naar voren

wordt gebracht dat de RSJ zich soms duidelijker moet uitspreken voor de rechtspositie en humane bejegening van justitiabelen. Dit getuigt van de onafhankelijke positie van de RSJ.

De advisering rond wetgeving loopt goed. Het zijn met name de ongevraagde adviezen rond beleidskwesties die haaks staan op de beleidsvoornemens waar het ministerie weinig mee doet. Dit zegt overigens niets over de waarde van dit soort adviezen: deze kan groot zijn omdat het belangrijk is dat een geluid wordt gehoord vanuit het perspectief van de rechtspositie, humane bejegening en reïntegratie van justitiabelen.

Toezicht

De toezichthoudende taak heeft als object de wijze van tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende en vrijheidsbepenkende straffen en maatregelen en betreft de aspecten rechtspositie, humane bejegening en reïntegratie van justitiabelen. De RSJ is de enige toezichthouder wat betreft het toezicht op de rechtspositie en het toezicht op de reclassering. Het toezicht heeft tot doel een totaalindruk te verkrijgen van de stand van zaken in het Nederlandse gevangeniswezen, tbs-klinieken, de justitiële jeugdinstellingen en reclasseringstaken.

De toezichttaak is onderzocht op professionaliteit van toezichtbezoek en toezichtverslagen, transparantie, onafhankelijkheid en relevantie. De toezichtbezoeken vinden op een gestructureerde werkwijze plaats. De RSJ gebruikt een toetsingskader, schriftelijke stukken worden voorafgaand aan het toezichtbezoek geanalyseerd en verwerkt in een knelpuntenanalyse en het onderzoek vindt periodiek plaats. De toezichtrapportages zijn geschreven volgens een vast *format*. De transparantie van de uitvoering van de toezichttaak bestaat eruit dat de toetsingskaders openbaar zijn en dat de toezichtrapportages bij het ministerie van Justitie opvraagbaar zijn. De RSJ is een onafhankelijk orgaan. Het toezicht van de RSJ onderscheidt zich van toezicht door een Inspectie omdat het maatschappelijk toezicht betreft en niet vanwege de minister plaatsvindt. De criteria die zijn gesteld in de Kaderstellende visie op toezicht zijn serieus genomen.

De indruk is dat de toezichttaak vergeleken met de andere twee taken het meest in ontwikkeling is. De ontwikkeling naar meer themagerichte toezichtbezoeken verkeert in een beginstadium en ook de uitwerking van de betekenis van maatschappelijk toezicht verdient nadere uitwerking.

Combinatie van taken

De combinatie van taken levert twee problemen op. Enerzijds kan de combinatie van taken het gevaar opleveren van schijn van partijdigheid van de rechtspraak. Anderzijds kan de RSJ vanuit de verschillende taken verschillende boodschappen uitzenden, het zogenoemde kameleongedrag. Dit kan een gebrek aan betrouwbaarheid oproepen.

Het tweede probleem, het kameleongedrag, lijkt niet vaak voor te komen; er is in het onderzoek slechts één geval naar voren gebracht waarin de Raad als toezichthouder en de Raad als rechter verschillende boodschappen uitzonden. De RSJ heeft voor het aspect van de schijn van partijdigheid in geval van de combinatie advies en rechtspraak een regeling getroffen in het bestuursreglement. In zaken waar het de rechtmatigheid van de regelgeving betreft wordt zorg gedragen voor een personele scheiding. In die gevallen wordt gewaarborgd dat de leden die betrokken waren bij de advisering (als erover is geadviseerd) niet in de beroepscommissie zitting hebben. Dit komt overigens zelden voor omdat het doorgaans om de toepassing van de regelgeving gaat. De schijn van partijdigheid kan eveneens ontstaan als leden die een toezichtbezoek houden, vervolgens in de beroepscommissie moeten oordelen over een klacht uit die instelling. Ook in die gevallen draagt de RSJ er zorg voor dat sprake is van een personele scheiding om de schijn van partij-

digheid te voorkomen. Voor buitenstaanders is het echter niet eenvoudig te controleren. Bovendien ontbreekt een wrakingsregeling. Het probleem van de controlebaarheid kan worden opgelost door aparte afdelingen te introduceren. De vraag in hoeverre toezicht, rechtspraak en advisering gescheiden moeten zijn om verstrengeling van belangen tegen te gaan en de schijn van partijdigheid te voorkomen is overigens niet op grond van empirische feiten te beantwoorden. Het is een normatieve keuze.

Tot slot beschrijven de onderzoekers de voor en nadelen van mogelijke scenario's waarbij de RSJ een, twee of drie taken heeft. Welk scenario het beste aansluit bij de huidige en toekomstige ontwikkelingen volgt niet logisch uit de gevonden resultaten