

Beklagrecht voor jongeren in detentie: een gedeelde verantwoordelijkheid

Ton Liefwaard¹

ABSTRACTS

Detentie brengt jongeren doorgaans in een bijzonder afhankelijke positie die zich bovendien grotendeels onttrekt aan het zicht van de samenleving, met inbegrip van de ouders en de bredere familie van de jongeren. Internationale mensenrechtelijke instrumenten benadrukken het belang van het beklagrecht voor jongeren in detentie, dat verschillende functies heeft waaronder het bieden van rechtsbescherming en het vergroten van hun zichtbaarheid. Het beklagrecht kan dan ook worden beschouwd als een wezenlijk onderdeel van de rechtspositie van gedetineerde jongeren dat hen in staat stelt zelfstandig op te komen voor de naleving van hun rechten. Aan de hand van een analyse van het beklagrecht in de Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen wordt de vraag gesteld of het beklagrecht alleen een verantwoordelijkheid is van de jongeren zelf of dat de overheid eveneens een verantwoordelijkheid heeft, bijvoorbeeld in het informeren en ondersteunen van jongeren bij het uitoefenen van het beklagrecht.

Detentie – Beklagrecht – Jongeren – VRK – Rechtspositie – Rechtsbescherming – Verantwoordelijkheid

Detention usually puts young people in a very dependent position. And what's more, this is mostly hidden from view in society, including the parents and the young person's family at large. International human rights instruments underline the importance of the right of appeal for young people in detention, which serves several functions, such as offering legal protection and more visibility. The right of appeal may therefore be considered as forming a substantial part of the legal position of young people in detention. It enables them to stand up independently for the observance of their rights. On the basis of an analysis of the right of appeal in the Dutch judicial youth centres we examine whether the right of appeal is merely a responsibility of the young people themselves or the government has a responsibility here too, e.g. through informing and supporting young people when they exercise their rights.

Detention – Right of appeal – Young people – Convention on the Rights of the Child – Legal position – Legal protection – Responsibility

La détention amène généralement les jeunes dans une position particulièrement dépendante qui se soustrait en outre en grande partie à la vue de la société, y compris des parents et de la famille plus large de ces jeunes. Les instruments internationaux en matière de droits humains soulignent l'importance du droit de plainte pour les jeunes en détention. Ce droit a différentes fonctions, dont celle de leur offrir une protection juridique et celle d'accroître leur visibilité. Le droit de plainte peut dès lors être considéré comme une partie intégrante du statut juridique des jeunes détenus qui

¹ Prof. dr. T. Liefwaard is UNICEF-hoogleraar Children's Rights aan de Universiteit Leiden en lid van de wetenschappelijke redactie van het TJK. Hij is tevens lid van de commissie van toezicht van Amsterdam, een justitiële jeugdinrichting in Amsterdam en treedt op als voorzitter van de beklagcommissie aldaar.
E-mail: t.liefwaard@law.leidenuniv.nl

leur permet de défendre l'observation de leurs droits. D'après une analyse du droit de plainte dans les établissements judiciaires néerlandais pour la jeunesse nous examinons si le droit de plainte est uniquement la responsabilité des jeunes ou si le gouvernement porte aussi une responsabilité, par exemple au niveau d'information et d'assistance à l'égard des jeunes dans l'usage du droit de plainte.

Détention – Droit de plainte – Jeunes – Convention droits de l'enfant – Statut juridique – Protection juridique – Responsabilité

INLEIDING

Detentie of vrijheidsbeneming van jongeren brengt met zich dat zij geplaatst worden in een inrichting van waaruit zij niet mogen vertrekken². Een dergelijke inrichting is vaak gesloten en daarmee moeilijk toegankelijk en weinig transparant. Het verblijf van jongeren onttrekt zich grotendeels aan de waarneming van de samenleving, met inbegrip van ouders en andere familieleden. De jongeren zijn onderworpen aan het binnen de inrichting geldende regime en zijn daarmee in belangrijke mate afhankelijk van hoe hieraan door de inrichting invulling wordt gegeven³.

Detentie heeft een aanzienlijke impact op de levens van jongeren en er dient dan ook uiterst terughoudend mee te worden omgegaan (art. 37 aanhef, onder b VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (VRK)). Indien een jongere toch van vrijheid beroofd wordt, dient hij⁴ te worden behandeld met menselijkheid, met respect voor zijn menselijke waardigheid en op een manier die aansluit bij zijn behoefte als jong mens in ontwikkeling (art. 37 aanhef, onder c VRK). Dit houdt in dat hij in de eerste plaats dient te worden erkend als drager van rechten en dat hij niet mag worden beperkt in de uitoefening van zijn rechten, tenzij dit noodzakelijk is gelet op de doelstellingen van de vrijheidsbeneming, waarbij de belangen van de jongere telkens een eerste overweging vormen (art. 3, lid 1 VRK). Ook dient de jongere in de gelegenheid te worden gesteld om te participeren in de besluitvorming die (mogelijk) leidt tot een dergelijke beperking (art. 12 VRK). Tot slot moet de jongere beschikken over de mogelijkheid om te klagen over de wijze waarop hij wordt bejegend door de inrichting (*effective remedy*)⁵.

De rechtspositie van gedetineerde jongeren heeft rechtsbescherming als doel, waarbij de overheid de verantwoordelijkheid heeft een en ander te waarborgen en er op toe te zien dat de rechten van jongeren daadwerkelijk worden nageleefd. Het recht om te klagen biedt jongeren de mogelijkheid om eigenhandig op te komen voor de naleving van hun rechtspositie. Dit lijkt uit te gaan van de gedachte dat ook aan jongeren zelf verantwoordelijkheid voor de naleving van hun rechtspositie kan worden toegedicht. Een belangrijke vraag hierbij is in hoeverre dit van jongeren mag en kan worden verwacht en in hoeverre de overheid de taak heeft om jongeren te onder-

² In deze bijdrage wordt gesproken van detentie waarmee wordt aangesloten bij de brede definitie van vrijheidsbeneming zoals die is te vinden in Rule 11 (b) UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of Their Liberty (Havana Rules). Zie rule 21.5 van European Rules for juvenile offenders subject to sanctions and measures voor een vergelijkbare definitie.

³ T. Liefwaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards*. Antwerpen: Intersentia 2008.

⁴ Waar over 'hij' wordt gesproken, wordt tevens 'zij' bedoeld.

⁵ T. Liefwaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards*. Antwerpen: Intersentia 2008.

steunen in het nemen van verantwoordelijkheid in deze (lees: het instellen van beklag).

In deze bijdrage staat het beklagrecht centraal voor jongeren in Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen en wordt ingegaan op de vraag hoe dit beklagrecht wettelijk is verankerd en welke punten aandacht verdienen bij de implementatie ervan. Een belangrijk aandachtspunt in de Nederlandse praktijk van het beklagrecht is de relatie tussen het recht van jongeren om te klagen en de uitdrukkelijke opvoedingsdoelstelling die Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen kennen. Deze soms problematische relatie laat in de kern zien dat de invoering van een effectief klachtrecht voor jongeren bijzondere eisen stelt aan de wijze waarop zowel de jongeren als de inrichtingen ermee omgaan. Het beklagrecht kan dan ook worden gezien als een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel jongeren als inrichtingen.

Eerst zal kort stil worden gestaan bij het belang van het beklagrecht voor gedetineerde jongeren, met name bekeken vanuit internationale regelgeving.

1. BELANG VAN HET BEKLAGRECHT

Verschillende internationaal mensenrechtelijke instrumenten die betrekking hebben op jongeren in detentie benadrukken het belang van de mogelijkheid om te kunnen klagen over de wijze van bejegening tijdens detentie⁶. Het beklagrecht wordt telkens aan de orde gesteld in samenhang met onafhankelijk toezicht of inspectie op inrichtingen waar jongeren gedetineerd zijn, alsmede met de mogelijkheid om in contact te treden met de directie van dergelijke inrichtingen (zie bv. rule 75 Havana Rules).

Op grond van rule 76 Havana Rules zou elke gedetineerde jongere het recht moeten hebben om een verzoek of klacht in te dienen bij de centrale dienst voor inrichtingen (vgl. met de Nederlandse dienst Justitiële Inrichtingen), een gerechtelijke of andere passende autoriteit, zonder dat dat verzoek of die klacht inhoudelijk mag worden gecensureerd. Jongeren zouden ook het recht moeten hebben op een snelle beslissing. In het verlengde hiervan zouden staten zich moeten inspannen om een onafhankelijk orgaan, bijvoorbeeld een ombudsman, in het leven te roepen die de bevoegdheid heeft om klachten van gedetineerde jongeren te ontvangen en te onderzoeken en voorts de jongere kan ondersteunen in het zoeken naar een oplossing van het geschil (rule 77). De jongere zou zich in deze ook moeten kunnen laten bijstaan, bijvoorbeeld door familieleden of rechtsbijstandsverleners (rule 78). Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft zich bij het voorgaande aangesloten en in zijn General Comment No. 10⁷ aanbevolen om gedetineerde jongeren te voorzien van het recht om verzoeken en klachten in te dienen bij externe instanties en voegt hier aan toe dat het van belang is dat jongeren op de hoogte worden gebracht van een dergelijke mogelijkheid en dat deze laagdrempelig zijn (par. 89). In meer algemene zin benadrukt het VN-Comité dat het van belang is dat regels als deze worden geïncorporeerd in nationale wet- en regelgeving en breed worden uitgedragen (par. 88).

⁶ Zie ook de algemene internationale instrumenten voor gedetineerden, zoals de UN Standard Minimum Rules for the treatment of Prisoners uit 1955 en de European Prison Rules uit 1987 (herzien in 2006).

⁷ General Comment No. 10: Children's rights in juvenile justice, CRC/C/GC/10, 25 April 2007.

Vergelijkbare regels zijn te vinden in de European Rules for juvenile offenders subject to sanctions and measures van het Comité van Ministers van de Raad van Europa uit 2008⁸. De European Rules benadrukken in rule 121 e.v. krachtiger dan de Havana Rules en het VN-Comité de noodzaak tot het inbouwen van objectiviteit en onafhankelijkheid in de beklagprocedure (zie bv. rule 122.3), hetgeen van groot belang lijkt te zijn voor de effectiviteit van een dergelijke procedure. Ook wordt door de Europese regels uitdrukkelijker aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van jongeren om te participeren in de procedure, hetgeen aansluit bij de bredere aandacht voor *child friendly justice* op Europees niveau⁹. Ook wordt uitdrukkelijk gewezen op het gebruik van bemiddeling en vormen van herstelrecht bij conflictbeslechting.

Aan het beklagrecht kan een aantal functies worden toegeschreven. In de eerste plaats biedt het beklagrecht de jongere de mogelijkheid om de wijze waarop hij door de inrichting wordt behandeld ter toetsing voor te leggen aan een instantie buiten de inrichting. Het beklagrecht biedt de jongere hiermee bescherming tegen onrechtmatige en willekeurige behandeling door de inrichting en kan worden geschaard onder de rechten die tot doel hebben de jeugdige in detentie bijzondere bescherming te bieden¹⁰.

Een tweede functie is die van instrument ter conflictbeslechting. Het beklagrecht kan geschillen die ontstaan tussen de jongere en de inrichting helpen oplossen. In dit opzicht wijzen de Europese regels op het belang van bemiddeling of herstelrecht.

In de derde plaats kan het beklagrecht bijdragen aan het vergroten van de transparantie van het verblijf van jongeren in de inrichting. Door een klacht in te dienen bij een externe instantie kan de jongere aandacht vragen voor zijn (rechts)positie en als het ware inzetten op het uitwisselen van informatie over de wijze waarop zijn detentie wordt uitgevoerd. Dit kan de zichtbaarheid van de betreffende jongere vergroten, maar ook die van de andere jongeren in dezelfde inrichting. Het beklagrecht kan op deze manier aanleiding geven tot nadere inspectie en toezicht op de naleving van geldende wet- en regelgeving. Ofschoon het beklagrecht gelet op het belang van onafhankelijkheid, niet te dicht bij inspectie en toezicht moet liggen, is het van belang deze functie van het beklagrecht niet te onderschatten. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de conclusies en aanbevelingen van de UN Study on Violence against Children, waarin wordt aanbevolen om naast toezicht- en inspectiemechanismen te voorzien in een effectief en onafhankelijk beklagrecht voor jongeren en hen bewust te maken van hun recht om te klagen¹¹.

Tot slot biedt het beklagrecht een mogelijkheid om te worden gehoord ten aanzien van beslissingen die zijn rechtspositie betreffen. Dit zou de vierde functie van het beklagrecht kunnen worden genoemd, al zou het beklagrecht in dit verband niet in de plaats moeten komen van de verplichting op grond van artikel 12 VRK om jongeren te betrekken bij alle zaken die hen betreffen. Toch kunnen jongeren indien zij

⁸ Recommendation CM/Rec(2008)11.

⁹ Zie ook de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe for Child Friendly Justice, 17 November 2010.

¹⁰ T. Liefwaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards*. Antwerpen: Intersentia 2008.

¹¹ UN Study on Violence Against Children, UN Doc. GA A/61/299, par. 112.

niet of onvoldoende gehoord zouden zijn via het beklagrecht afdwingen dat hun visie op besluitvorming wordt meegewogen.

Duidelijk is dat het beklagrecht meerdere functies kent, waarbij enerzijds aan de jongeren de mogelijkheid wordt geboden om hun recht te halen en anderzijds de transparantie van het verblijf in detentie en de zichtbaarheid van de jongeren kunnen worden bevorderd.

2. BEKLAGRECHT IN NEDERLANDSE JUSTITIËLE JEUGDINRICHTINGEN

Ten aanzien van Nederlandse justitiële jeugdinrichtingen is voorzien in een aparte rechtspositieregeling voor jongeren, neergelegd in de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen (BJJ)¹². Als onderdeel van deze regeling voorziet de BJJ in een beklagrecht dat grofweg bestaat uit drie rechten die toekomen aan de jongeren: het recht op beklag, het recht op beroep en het recht op bemiddeling¹³.

2.1. RECHT OP BEKLAG

De BJJH kent aan een jongere die in een justitiële jeugdinrichting verblijft het recht toe om beklag in te stellen tegen beslissingen die jegens hen door of namens de directeur van de inrichting zijn genomen (art. 65 e.v. BJJ). Een jongere kan alleen klagen tegen individuele beslissingen en niet tegen algemene regelingen, zoals een rookverbod of onderwijstijden¹⁴, of tegen puur feitelijk handelen (zoals bv. schreeuwen door personeel)¹⁵. Sinds 1 juli 2011 kent de wet een opsomming van de beslissingen waarover de jeugdige kan klagen. Dit betreft beslissingen tot de meest vergaande beperkingen van grondrechten (lees: bewegingsvrijheid, lichamelijke integriteit en privacy) en enkele andere voor jongeren zeer wezenlijke aspecten van het verblijf in een jeugdinrichting, zoals verlof en deelname aan een scholings- en trainingsprogramma, een re-integratieprogramma. De wetgever wilde hiermee de beklagregeling niet te laagdrempelig laten zijn en zo voorkomen dat jongeren te gemakkelijk over het minste of geringste een klacht zouden indienen. Dit zou volgens de wetgever “vanuit opvoedkundig opzicht onwenselijk” zijn¹⁶. Vlak na de invoering van de BJJ in 2001 was sprake van een aanzienlijke stijging van het aantal klachten en ontstond het beeld dat jongeren te gemakkelijk klachten indienden en daarmee het pedagogisch klimaat binnen de inrichting verstoorden¹⁷. Overigens is het aantal klachten later gestagneerd en weer afgenomen¹⁸. Dit lijkt onder meer verband te

¹² Voor meer over deze wetgeving zie T. Liefwaard, “Rechtspositie van jongeren in detentie. De Nederlandse Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen beschouwd vanuit internationaal kinderrechtelijk perspectief”. *Tijdschrift voor Jeugdrecht en Kinderrechten* 2010/2, p. 97-105. Deze wetgeving is niet van toepassing op jongeren die elders gedetineerd zijn, zoals in instellingen van gesloten jeugdzorg, politiebureaus of instellingen voor geestelijke gezondheidszorg.

¹³ Daarnaast kent de BJJ nog een aantal bijzondere procedures toe aan de jongere, zoals een medische klacht, maar die worden hier buiten beschouwing gelaten.

¹⁴ Beroepscommissie RSJ 2 juli 2003, 03/0351/JA respectievelijk Beroepscommissie RSJ 19 november 2003, 03/1511/JA.

¹⁵ Beroepscommissie RSJ 27 november 2003, 03/2120/JA.

¹⁶ *Parl.St.* Kamer II 2008-09, 31 915, nr. 3, p. 11.

¹⁷ M.R. Bruning, T. Liefwaard, & L.M.Z. Volf, *Rechten van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen 2004*.

¹⁸ T. Liefwaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards*. Antwerpen: Intersentia 2008.

houden met het feit dat jeugdinrichtingen zijn beginnen werken met zogenaamde voorgesprekken¹⁹. Indien een jongere aangeeft een klacht te willen indienen kan worden geprobeerd door middel van een gesprek de kou uit de lucht te halen. Dit mag uiteraard niet zo ver gaan dat een jongere geen klacht kan indienen indien hij dit wenst²⁰. Overigens kan de afname van het aantal klachten mogelijk ook verklaard worden door het feit dat de aanvankelijke stijging te maken leek te hebben met invoering van de BJJ en de daarmee samenhangende toegenomen aandacht voor de verschillende regelingen. Ook leek de stijging te maken te hebben met klachten over het te veel op kamer (d.i. cel) verblijven vanwege personele problemen in bepaalde inrichtingen²¹.

Het beklag wordt behandeld door de beklagcommissie van de commissie van toezicht van de inrichting waar de betreffende beslissing is genomen (art. 66 BJJ). Aan elke justitiële jeugdinrichting in Nederland is een onafhankelijke commissie van toezicht verbonden. De beklagcommissie bestaat uit drie leden en wordt bijgestaan door een secretaris. De voorzitter van de beklagcommissie, bij voorkeur een rechter (art. 21, lid 2 Reglement Justitiële Jeugdinrichtingen (RJJ)), kan besluiten de zaak alleen af te doen. Soms kan hiermee sneller worden gewerkt, hetgeen met name in eenvoudige zaken de voorkeur kan hebben. Er zijn commissies van toezicht die zaken om deze reden vaak enkelvoudig afdoen²². Aangezien de commissie van toezicht bestaat uit leden met verschillende achtergronden, waaronder een rechter, een advocaat, een deskundige op het terrein van de gedragswetenschappen en een deskundige op het terrein van de pedagogische hulpverlening (art. 14, lid 3 RJJ), is de beklagcommissie vaak gemêleerd samengesteld.

Een jongere moet bij binnenkomst in de jeugdinrichting worden geïnformeerd over de mogelijkheid om beklag in te stellen (art. 60 BJJ) en bij bepaalde beslissingen, zoals een ordemaatregel of disciplinaire straf, moet hij expliciet op het beklagrecht worden gewezen. In de praktijk blijken jongeren vooral ‘via, via’ op de hoogte te geraken van de mogelijkheid om beklag in te stellen. Ofschoon jongeren doorgaans op de hoogte zijn van recht op beklag, roept dit de vraag op in hoeverre inrichtingen jongeren bij binnenkomst uitdrukkelijk wijzen op het beklagrecht²³.

Het voert te ver om hier uitvoerig in te gaan op de beklagprocedure. Van belang is dat het een procedure betreft die achter gesloten deuren plaatsheeft en die de mogelijkheid biedt aan zowel de jongere als de directie om hun visie op de zaak te geven (hoor en wederhoor). Alle jongeren worden geacht bekwaam te zijn een klacht in te dienen en zelfstandig te participeren in de procedure. Zij kunnen zich echter laten bijstaan door een rechtsbijstandsverlener of een andere vertrouwenspersoon (art. 70 BJJ). Jongeren die de Nederlandse taal niet machtig zijn, hebben recht op een tolk. Ouders mogen namens hun kind een klacht indienen (art. 80 BJJ); zij hebben geen zelfstandig klachtrecht. De Nederlandse wetgeving geeft geen nadere

¹⁹ Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Werkwijze commissies van toezicht*. Den Haag, januari 2009.

²⁰ Zie bv. Beroepscommissie RSJ 28 februari 2002, 01/2190/JA.

²¹ M.R. Bruning, T. Liefwaard, & L.M.Z. Volf, *Rechten van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen 2004*.

²² Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Werkwijze commissies van toezicht*. Den Haag, januari 2009.

²³ M.R. Bruning, T. Liefwaard, & L.M.Z. Volf, *Rechten van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen 2004*.

instructies om een kindvriendelijke procedure en uitspraak te waarborgen²⁴. Aangenomen mag worden dat de beklagcommissies zich rekenschap proberen te geven van de capaciteiten van de betreffende jongere om zijn eigen beklagzaak te bepleiten en zijn klacht toe te lichten, en dat zij de procedure en uitspraak kindvriendelijk maken²⁵. Helaas is onvoldoende kennis beschikbaar in hoeverre de verschillende beklagcommissies in Nederland hier invulling aan geven.

Verder is van belang dat de beklagcommissie zo spoedig mogelijk uitspraak moet doen, maar uiterlijk binnen vier weken (art. 72 BJJ). Deze termijn kan enkel in uitzonderlijke omstandigheden worden verlengd met ten hoogste vier weken. In de praktijk blijkt de termijn van vier weken nauwelijks te worden gehaald. Wel blijken de meeste beklagcommissies bij jeugdinstellingen binnen acht weken uitspraak te doen. Een en ander lijkt verband te houden met het feit dat de procedure gauw een paar weken duurt, bijvoorbeeld omdat de directie de tijd nodig heeft om op een klacht te reageren of omdat eerst de mogelijkheid van bemiddeling moet worden bekeken. Ook kan het een rol spelen dat leden van de commissie van toezicht vrijwilligers zijn die dit werk doen naast hun reguliere werkzaamheden. Dit kan uiteraard gevolgen hebben voor de duur van de procedure²⁶.

Tot slot kan de beklagcommissie bij gegrondverklaring (lees: de gewraakte beslissing is in strijd met wetten of verdragen of is onredelijk of onbillijk bevonden) de directeur opdragen een nieuwe beslissing te nemen, of zelf een nieuwe beslissing nemen of volstaan met vernietiging van de gewraakte beslissing (art. 73 BJJ). Indien de gevolgen van de beslissing niet kunnen worden teruggedraaid, kan de beklagcommissie een tegemoetkoming bepalen. Dit kan een geldelijke tegemoetkoming zijn, maar het kan ook een andere vorm hebben. Bij het vaststellen van de tegemoetkoming moet “a. het pedagogisch aspect zoveel mogelijk gewaarborgd (...) zijn, b. bij voorkeur en indien mogelijk naar een tegemoetkoming in natura (...) worden gezocht, c. zoveel mogelijk aan de individuele wensen van de jeugdige (...) worden voldaan”²⁷.

2.2. RECHT OP BEROEP

Zowel de jongere als de directeur kan beroep instellen tegen een uitspraak van de beklagcommissie (art. 74 e.v. BJJ). De beklagcommissie dient op deze mogelijkheid te wijzen in haar uitspraak en net als bij het recht op beklag zouden jongeren ook bij binnenkomst op de beroepsmogelijkheid moeten worden gewezen. Het aantal beroepszaken van jongeren is relatief laag, hetgeen misschien verklaard kan worden doordat jongeren onvoldoende op de hoogte zijn van hun recht op beroep. Het beroepschrift dient te worden ingediend bij de beroepscommissie van de Raad voor

²⁴ Zo stelt de wet dat een jongere zo nauwkeurig mogelijk moet uitleggen waarover hij klaagt en waarom. Het wordt aan de beklagcommissie overgelaten hoe met deze motiveringsplicht om te gaan. De wetgever heeft wel benadrukt dat rekening moet worden gehouden met het feit dat niet alle jongeren in staat zijn om hun klacht voldoende toe te lichten (*Parl.St.* Kamer II 1998-99, 26.016, nr. 3, p. 70). In de praktijk wordt doorgaans gewerkt met een klachtenformulier dat de jongere kan invullen en vervolgens kan deponeren in een klachtenbus.

²⁵ Het voert te ver om hier nader op in te gaan. Vgl. T. Liefwaard, S.E. Rap, & I. Weijers, De positie van de jeugdige verdachte in het strafproces. *Strafblad* 2010, 4, p. 282-295. Zie ook General Comment No. 12: The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, 20 July 2009.

²⁶ Inspectie voor de Sanctietoepassing, Werkwijze commissies van toezicht. Den Haag, januari 2009, p. 74.

²⁷ Beroepscommissie RSJ 19 november 2003, 03/1608/JA.

Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, een nationaal opererende en onafhankelijke instantie (art. 6 BJJ). De beroepscommissie bestaat uit drie leden met een verschillende achtergrond. Als voorzitter treedt altijd een rechter op²⁸. De procedure is nagenoeg gelijk aan de beklagprocedure. De beroepscommissie is echter gehouden 'zo spoedig mogelijk' een beslissing te nemen. De wet stelt hier geen maximumtermijn.

2.3. RECHT OP BEMIDDELING

Tot slot kan een jongere zich – mondeling dan wel schriftelijk – wenden tot de maandcommissaris van de commissie van toezicht met een verzoek tot bemiddeling (art. 64 BJJ)²⁹. Het recht op bemiddeling biedt de jeugdige (rechts)bescherming ten aanzien van de manier waarop hij wordt bejegend (bijvoorbeeld op het groepsverblijf of in het onderwijs), en ten aanzien van de manier waarop er voor hem wordt gezorgd (bijvoorbeeld in het kader van de materiële verzorging of van voorzieningen zoals bibliotheek of sportfaciliteiten). Bemiddeling kan dus breder worden ingezet, ook tegen andere zaken dan beklagwaardige beslissingen. Tegelijkertijd is bemiddeling niet uitgesloten indien het beklagwaardige beslissingen betreft en voorziet de wet inmiddels in de verplichting om in elke beklagzaak de mogelijkheid van bemiddeling te onderzoeken. Verondersteld mag worden dat de jongere zich niet altijd bewust is van het verschil tussen beklag en bemiddeling. Hij zal waarschijnlijk hetzelfde klachtenformulier invullen met eenzelfde doel: aandacht vragen voor zijn klacht of grief. Helaas ontbreekt het aan specifiek onderzoek op dit terrein om deze veronderstelling te kunnen toetsen.

De maandcommissaris probeert te bemiddelen tussen de jeugdige en de directeur. Hij moet proberen voor beiden een aanvaardbare oplossing te vinden en te streven naar een aanvaardbare oplossing binnen zes weken. Ook hier geldt dat de jongere en de directeur in de gelegenheid worden gesteld hun standpunten mondeling toe te lichten. Uiteindelijk kunnen zij beiden besluiten of ze zich kunnen vinden in de uitkomst van de bemiddeling. Eventueel kan nog een beklagprocedure volgen, waarbij de maandcommissaris dan geen zitting neemt in de beklagcommissie. Tot slot hebben ouders wel een zelfstandig recht om bemiddeling te verzoeken. Zij kunnen ook namens hun kind een verzoek om bemiddeling indienen (vgl. eerder bij beklag). De gemiddelde doorlooptijd van bemiddeling in jeugdinrichtingen is achttien dagen. In 19% van de gevallen wordt de wettelijke termijn van zes weken overschreden³⁰.

Nadat de BJJ het recht op bemiddeling had ingevoerd, viel al vrij snel kritiek te beluisteren ten aanzien van de zeer formele procedure. Niet alleen werd de vraag opgeworpen of een dergelijke formele procedure wel nodig was, ook bleek deze een aanzienlijke verzwarende van de taken van de commissie van toezicht tot gevolg te hebben³¹.

²⁸ *Parl.St.* Kamer II 1998-99, 26.016, nr. 3, p. 70.

²⁹ Elk lid van de commissie van toezicht treedt per toerbeurt als maandcommissaris op met in de eerste plaats als taak toezicht te houden door zich "door persoonlijk contact met de jeugdigen regelmatig op de hoogte [te stellen] van onder hen levende wensen en gevoelens" (art. 7, lid 4 BJJ).

³⁰ Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Werkwijze commissies van toezicht*. Den Haag, januari 2009, p. 60-61.

³¹ M.R. Bruning, T. Liefwaard, & L.M.Z. Volf, *Rechten van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen 2004*.

3. HET BEKLAGRECHT NADER BESCHOUWD

3.1. CENTRALE ROL COMMISSIE VAN TOEZICHT – BEKLAGRECHT EN TOEZICHT

De commissie van toezicht vervult een centrale rol in het beklagrecht. Naast een rechtsprekende taak, heeft de commissie van toezicht een adviserende en toezichthoudende taak (art. 7 BJJ). Zo vergadert de commissie maandelijks, waarbij ook de directeur van de inrichting aanwezig is en houdt de commissie, in de persoon van de maandcommissaris, ten minste twee keer per maand spreekuur in de inrichting. De maandcommissaris kan deze spreekuren goed gebruiken om te bemiddelen ten aanzien van klachten van jongeren. De rechtsprekende en toezichthoudende taak van de commissie van toezicht liggen dan ook feitelijk dicht bij elkaar en kunnen elkaar hierdoor versterken. Zo kan de commissie van toezicht als toezichthouder bijvoorbeeld ook zijn voordeel doen met informatie verkregen uit de beklagprocedures. Tegelijkertijd is het wel van belang om het toezicht goed te onderscheiden van de beklagrechtspraak. De laatste betreft immers een formele procedure die gekenmerkt wordt door onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Dit houdt ook in dat de beklagcommissie onafhankelijk functioneert ten opzichte van de commissie van toezicht³².

Waar op het niveau van commissies van toezicht toezicht en beklagrechtspraak nog hand in hand kunnen gaan, is op nationaal niveau uitdrukkelijk een scheiding aangebracht tussen beide. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming is belast met de beroepsrechtspraak (art. 6 BJJ), terwijl hij zijn toezichthoudende taak inmiddels heeft moeten afstaan aan de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt, art. 7a BJJ).

3.2. WERKING IN DE PRAKTIJK

Er is niet veel onderzoek beschikbaar naar de werking van het beklagrecht in justitiële jeugdinrichtingen³³. Zo is onduidelijk hoe de afzonderlijke commissies van toezicht invulling geven aan het beklagrecht en in hoeverre dit daadwerkelijk bijdraagt aan een kwalitatief goede rechtspositie³⁴. Begin 2009 publiceerde de ISt een themaonderzoek naar de werkwijze van commissies van toezicht bij alle vier de sectoren van de dienst Justitiële Inrichtingen³⁵. In zijn algemeenheid blijkt dat er binnen commissies van toezicht verschillend wordt gedacht over de wijze van invulling van de toezichttaak en dat het beklagrecht op verschillende manieren wordt vormgegeven. Dit laatste betreft bijvoorbeeld de wijze waarop justitiabelen bekend raken met de mogelijkheid om beklag in te stellen, waarop omgegaan wordt met de beklagtermijn en waarop invulling wordt gegeven aan de beklagprocedure. Wel blijkt dat in vrijwel alle inrichtingen wordt bemiddeld in beklagzaken en dat justitiabelen en directies daar over het algemeen tevreden over zijn. Tegelijkertijd valt op dat naar verhouding

³² Zie bv. Kader voor het maatschappelijk toezicht op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, Commissies van toezicht bij de justitiële inrichtingen en de Gedragscode Commissies van Toezicht. Voor meer info: www.commissievantoezicht.nl (laatst geraadpleegd op 9 juni 2012).

³³ T. Liefwaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards*. Antwerpen: Intersentia 2008.

³⁴ Zie voor twee indrukken van twee verschillende commissies van toezicht: S. Wurzer, De commissie van toezicht op micro- en macroniveau. *Proces* 2010 (89) 1, p. 29-32 en M. Volf, Klagen in de jeugdinrichting. *Tijdschrift voor Herstelrecht* 2003-3, p. 34-40.

³⁵ Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Werkwijze commissies van toezicht*. Den Haag, januari 2009.

veel justitiabelen niet bekend zijn met de maandcommissaris. Uit de beschikbare specifieke informatie over commissie van toezicht bij jeugdinrichtingen valt naast hetgeen in de vorige paragraaf al is gememoreerd op dat een klacht binnen een jeugdinrichting het meest lijkt te lonen (11% van de klachten wordt gegrond verklaard tegenover 6% in gevangeniswezen)³⁶.

Op basis van de evaluatie van de BJJ uitgevoerd in 2003 en 2004 kan ook een beeld worden gevormd over de werking van het beklagrecht in de praktijk³⁷. Zoals eerder al gememoreerd, blijkt de BJJ de taken voor de commissie van toezicht te hebben verzwaaard. Niet alleen was sprake van een toename van het aantal klachten, ook de administratieve belasting bleek te zijn toegenomen. Dit kwam onder andere door de invoering van de formele bemiddelingsprocedure. Wanneer men in ogenschouw neemt dat het lidmaatschap van de commissie van toezicht op vrijwillige basis geschiedt, kan een en ander gevolgen hebben voor de effectiviteit en kwaliteit van het beklagrecht.

Meer in het algemeen bleek in de praktijk de toegenomen aandacht voor de rechtspositie soms als belemmerend voor de pedagogische doelstelling te worden ervaren. Hoewel in het algemeen de komst van de BJJ als duidelijk regelgevend kader werd omarmd, werd dit kader met name op de werkvloer als tamelijk juridisch en daardoor als lastig werkbaar ervaren³⁸. Dit lijkt ook te hebben bijgedragen aan kritiek op de werking van het beklagrecht in de praktijk (zie eerder). Gelet op het bijzondere karakter van justitiële jeugdinrichtingen met een duidelijke opvoedingstaak, is een spanning tussen het beklagrecht en het opvoedingsklimaat in de inrichting inderdaad niet ondenkbaar. Het is echter niet zo dat het beklagrecht geen ruimte meer zou laten om zaken op een pedagogische wijze in der minne op te lossen. Hierbij is van belang dat het beklagrecht is bedoeld als uiterste middel³⁹. Dit uitgangspunt en het (pedagogische) belang van een snelle afdoening van geschillen in jeugdinrichtingen heeft de wetgever als volgt willen benadrukken: "Het beklagrecht zal zijn waarde met name bewijzen, indien voor de betrokkenen wezenlijke en niet op andere wijze oplosbare kwesties aan de orde worden gesteld. Het uitgangspunt dient dan ook te zijn dat in een inrichting zaken zo snel mogelijk en op een zo laag mogelijk niveau worden afgedaan. (...) Dit betekent enerzijds dat van jeugdigen mag worden verwacht dat zij geschillen trachten op te lossen op het niveau van de afdeling waar zij verblijven, en anderzijds dat het personeel van de afdeling dan wel het afdelingshoofd het tot zijn taak rekent om conflicten in beginsel zelf op te lossen."⁴⁰ Naast bemiddeling zouden vooral eerst informele procedures door middel van 'normale' communicatie moeten worden benut om bestaande geschillen te beslechten. Het is opvallend dat de wetgever er expliciet van uitgaat dat de jongeren een verantwoordelijkheid hebben in het beslechten van conflicten. Hoe redelijk dit ook klinkt, het is de vraag of elke jongere deze verantwoordelijkheid zonder meer aan kan. Mede in het licht van de opvoedingsdoelstelling van de jeugdinrichting mag worden aange-

³⁶ Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Werkwijze commissies van toezicht*. Den Haag, januari 2009.

³⁷ M.R. Bruning, T. Liefwaard, & L.M.Z. Volf, *Rechten van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen. Evaluatie Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen 2004*.

³⁸ T. Liefwaard, De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen in het licht van internationale mensenrechten en actuele ontwikkelingen. *DD* 2010, 70, p. 1115-1140.

³⁹ *Parl.St.* Kamer II 1998-99, 26.016, nr. 3, p. 65-67.

⁴⁰ *Parl.St.* Kamer II 1998-99, 26.016, nr. 3, p. 67.

nomen dat het tot de verantwoordelijkheid van de inrichting behoort jongeren te begeleiden en te ondersteunen bij het nemen van deze verantwoordelijkheid. Hier toe behoort ook dat de jongere op de hoogte wordt gesteld van de verschillende mogelijkheden om conflicten te beslechten, met inbegrip van de mogelijkheid om beklag in te stellen of om bemiddeling te vragen. De eerder genoemde praktijk van voorgesprekken zouden in dit opzicht positief kunnen werken, al mag het inderdaad niet zo zijn dat hiermee feitelijk de drempel voor jongeren om de beklagcommissie te bereiken te hoog wordt. Geschillenbeslechting is slechts een van de functies van het beklagrecht en in verband met de andere belangen voornoemd, is de beschikbaarheid van het beklagrecht van grote waarde. Derhalve geldt in algemene zin dat de aanname van individuele verantwoordelijkheid van jongeren voor het verantwoord aanwenden van de mogelijkheden van het beklagrecht er niet toe mag leiden dat jongeren verstoken blijven van de noodzakelijke informatie en ondersteuning. Integendeel, de overheid en de justitiële jeugdinrichtingen in het bijzonder hebben een bijzondere verantwoordelijkheid om jongeren hun eigen verantwoordelijkheid te kunnen laten nemen.

4. TOT BESLUIT

Het beklagrecht is een belangrijk onderdeel van de rechtspositie van gedetineerde jongeren dat het beste kan worden gewaarborgd indien nationale wetgeving voorziet in een beklagregeling die bekend is bij de jongeren en die kindvriendelijk is. Op die manier kunnen jongeren beslissingen die hen direct raken voorleggen aan een onpartijdige instantie met als doel het waarborgen van een rechtmatige bejegening van alle jongeren in detentie. De aan het beklagrecht ten grondslag liggende veronderstelling dat jongeren in staat zijn zelfstandig de wijze waarop zij worden bejegend 'in rechte' aan de orde te stellen en daarmee zelf verantwoordelijk zijn, lijkt echter niet zonder meer houdbaar. De implementatie van het Nederlandse beklagrecht laat zien dat adequate voorlichting, begeleiding en ondersteuning van jongeren van groot belang zijn voor het effectief laten functioneren van het beklagrecht, zonder dat dit ten koste gaat van bijvoorbeeld de pedagogische opdracht die inrichtingen hebben. Daarnaast mag niet uit het oog worden verloren dat het beklagrecht niet enkel gericht is op de bescherming van de individuele belangen van jongeren, maar ook een functie heeft in het licht van de toezichthoudende taak van de overheid. Het beklagrecht is dan ook een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel de overheid als de gedetineerde jongeren.