

Strafbevoegdheid in de penitentiaire inrichtingen

19 juli 2007

Inhoudsopgave

1. Aanleiding voor het advies	5
1.1 Oplegging sancties door anderen dan de directeur	5
1.2 Schikkingsbeleid	5
1.3 De Nieuwe Inrichting: ander besturingssysteem	6
2. Wettelijk kader en jurisprudentie	7
3. Eerdere adviezen van de Raad over dit onderwerp en aanvulling	9
3.1 Advies 1992 over de delegatie van de strafbevoegdheid	9
3.2 Advies 2000 over het schikkingsbeleid	9
3.3 Afstand bewaren tussen strafoplegger en werkvloer	9
4. Conclusies	11
5. Aanbevelingen	13

1. Aanleiding voor het advies

Steeds vaker worden in penitentiaire inrichtingen sancties opgelegd door andere functionarissen dan de wet voorschrijft. Al langere tijd doet zich dit voor in de vorm van het zogenaamde schikkingsbeleid. De vernieuwing van de besturing van het gevangeniswezen leidt tot de vraag of aan de afdelingshoofden de bevoegdheid tot het opleggen van lichte sancties kan worden toebedeeld.

1.1 Oplegging sancties door anderen dan de directeur

Enkele commissies van toezicht lieten de Raad weten dat in de penitentiaire inrichtingen waaraan zij verbonden zijn de strafbevoegdheid wordt gebruikt door leden van het middenkader, zoals afdelingshoofden. In een aantal gevallen zijn deze bij een schriftelijke ministeriële beschikking aangewezen als plaatsvervangend directeur. In andere gevallen ontbreekt een dergelijke aanwijzing.

De commissies van toezicht hebben de Raad de vraag gesteld hoe zij zich ten opzichte van de directies, al dan niet in beklag, zouden moeten uitlaten over dit beleid. Zij zijn van mening dat dit op gespannen voet staat met de bedoeling van de wet.

Van de zijde van de sectordirectie gevangeniswezen is verklaard dat vaak op verzoek van directies genoemde beschikkingen worden afgegeven om directievacatures tijdelijk op te vangen. Uit het veld wordt van directeuren tevens vernomen dat afdelingshoofden, al dan niet met een ministeriële beschikking, vaak de strafbevoegdheid gebruiken om de werklast voor de directeuren te verlichten. Sommigen vinden het daarbij vanuit 'pedagogische' overwegingen positief dat een afdelingshoofd straf kan opleggen omdat deze dichter bij de gedetineerde staat.

Uit een overzicht van de sectordirectie blijkt dat ongeveer dertig personen, merendeels afdelingshoofden, verdeeld over meerdere penitentiaire inrichtingen, zijn aangesteld als plaatsvervangend directielid, met als doel de strafbevoegdheid te gebruiken. Gelet op de geluiden uit de praktijk is het aantal personen dat buiten de directie deze bevoegdheid gebruikt in werkelijkheid groter.

Ook komt het voor dat de beslissingen tot het opleggen van een disciplinaire straf feitelijk genomen worden door middenkaderfunctionarissen en de directeur slechts pro forma tekent.

Ook de beroepsrechtspraak kent voorbeelden van het gebruik van strafbevoegdheden door anderen dan de directeur. Hier wordt in paragraaf 2 nader op ingegaan.

1.2 Schikkingsbeleid

Als alternatieve vorm van sanctioneren hebben enkele inrichtingen enige jaren geleden een zogenaamd schikkingsbeleid ingevoerd. In het kort houdt dit in dat het afdelingshoofd bij lichte overtredingen van de huisregels een schikking met de gedetineerde kan treffen¹. In plaats van de gedetineerde 'te rapporteren' voor een disciplinaire straf, op te leggen door de directeur, wordt met de gedetineerde 'overeengekomen' dat hij een tijd in de eigen cel wordt ingesloten. Dit voor maximaal 48 uur. Omdat ook deze vorm van sanctioneren afwijkt van de wet betreft de Raad deze tevens, zij het kort, in dit advies.

De Raad heeft zowel over het delegeren van de strafbevoegdheid als over het schikkingsbeleid eerder advies

¹⁾ Nota 'Toetsing schikkingenbeleid' DJI nr. DDS 803574 van 15 november 1999. Zie ook: 'Geschied of niet?' J.S. de Weijer, Willem Pompeinstituut, Utrecht 2001.

uitgebracht, zie hieronder bij paragraaf 3. In de huidige praktijk neemt het gebruikmaken van de strafbevoegdheid op een wijze die in strijd is met de wet in omvang toe. Hierin ziet de Raad aanleiding voor het uitbrengen van dit advies.

1.3 De Nieuwe Inrichting: ander besturingssysteem

In het kader van de vernieuwing van het gevangeniswezen onder de noemer 'Detentie en Behandeling op Maat/De Nieuwe Inrichting' wordt tevens de besturing van het gevangeniswezen gereorganiseerd. Kernpunt hiervan is dat het aantal managementniveaus wordt gereduceerd. Als gevolg daarvan worden de overblijvende directiefunctionarissen met meer taken belast dan thans het geval is. Hierbij sluit aan een ontwikkeling waarbij afdelingshoofden meer verantwoordelijkheden en een grotere span of control krijgen. In dit verband overweegt de sectordirectie gevangeniswezen om de bevoegdheid tot sanctionering van lichte overtredingen bij de afdelingshoofden te leggen.

2. Wettelijk kader en jurisprudentie

Grondwet en internationale regels bepalen dat strafbevoegdheid alleen bij de wet kan worden geregeld. De Penitentiaire beginselenwet bepaalt dat deze bevoegdheid is voorbehouden aan de directeur en plaatsvervangend directeur van de inrichting. De jurisprudentie volgt deze lijn.

De Grondwet, het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de Europese gevangenisregels bepalen dat het opleggen van straffen en het beperken van vrijheden alleen door wettelijk bevoegd verklaarde autoriteiten en op een bij wet voorgeschreven wijze mag geschieden².

De Penitentiaire beginselenwet en de memorie van toelichting daarop geven vervolgens een duidelijk antwoord op de vraag wie in de penitentiaire inrichting bevoegd zijn tot het opleggen van disciplinaire straffen: de directeur en de plaatsvervangend directeur. Het gaat in dezen om een exclusieve bevoegdheid: het opleggen van sancties is één van de beslissingen die aan de directeur en de plaatsvervanger zijn voorbehouden³. De memorie van toelichting onderstreept dit principe nog eens. In noodgevallen kunnen anderen dan de directeur wel beperkende maatregelen nemen, maar het opleggen van straffen wordt hiervan expliciet uitgezonderd⁴.

Zowel uit deze als uit andere passages in de memorie van toelichting kan tevens worden opgemaakt dat het aanstellen van afdelingshoofden als plaatsvervangend directeur, met (louter) het oogmerk hun de strafbevoegdheid te verlenen, niet strookt met de bedoeling van de wet.

Sinds 2005 deed de beroepscommissie uitspraak in enkele zaken waarbij de bevoegdheid tot het opleggen van een straf in geding was⁵. In alle gevallen voerde klager aan dat de straf onbevoegd was opgelegd, omdat niet de directeur, maar een ambtenaar met een lagere rang hiertoe had besloten.

Uit de uitspraken blijkt dat naar het oordeel van de beroepscommissie de bevoegdheid tot straffen niet door de directeur zelf kan worden overgedragen. Voorwaarde voor het gebruiken van deze bevoegdheid is een ministeriële beschikking tot aanstelling als plaatsvervangend directeur. In de gevallen waarin een beschikking was verleend is de beroepscommissie niet ingegaan op de vraag of de betrokken personen ook feitelijk de functie van plaatsvervangend directeur uitoefenden. De Raad heeft de indruk dat de beschikking in veel gevallen is gevraagd enkel om een formele basis voor uitoefening van de strafbevoegdheid te verkrijgen. In de praktijk blijven deze afdelingshoofden in hun functie en daarnaast gebruiken zij de strafbevoegdheid als waren zij plaatsvervangend directeur.

2) art. 15.1 Grondwet, art. 5.1 EVRM en artt. 5, 35 en 36.1 EPR.

3) De bevoegdheid tot het opleggen van een straf is geregeld in de artikelen 1, 3 en 5 van de Pbw. De directeur en plaatsvervangend directeur worden aangewezen door de minister van Justitie. De directeur kan ambtenaren en medewerkers machtigen tot het uitoefenen van hem bij of krachtens de Pbw gegeven bevoegdheden, echter met uitzondering van de strafbevoegdheid.

4) Memorie van toelichting Pbw § 6 Beheer, pag. 21 e.v. Kamerstukken II 1994/95, 24263 nr. 3.

5) RSJ beroepsrechtspraak, nrs.: 05/2292/GA 19.12.'05; 05/2110/GA 27.10.'05; 05/1094/GA 23.09.'05; 07/0608/GA 12.06.2007.

3. Eerdere adviezen van de Raad over dit onderwerp en aanvulling

De Raad heeft over dit onderwerp twee adviezen uitgebracht: op 9 januari 1992 inzake de uitoefening van de strafbevoegdheid en op 9 mei 2000 naar aanleiding van het schikkingsbeleid. Geen delegatie zonder de wet te veranderen; schikkingsbeleid tegen de wet. Afstand bewaren tussen strafoplegger en werkvloer dient de objectiviteit.

3.1 Advies 1992 over de delegatie van de strafbevoegdheid

De Raad ontraadt in dit advies het delegeren van de strafbevoegdheid aan functionarissen die niet op directieniveau functioneren. Er moet voldoende afstand zijn ten opzichte van de werkvloer en de functionaris dient over een hoger opleidingsniveau te beschikken. Het aanwijzen van functionarissen die lager in de organisatie staan acht de Raad een onaanvaardbare constructie. Voorts moet de bevoegdheidsverlening uit schriftelijke stukken blijken; tevens moet daaruit blijken dat het om een directielid gaat. In geval van nood, indien de veiligheid dit acuut vereist, kunnen lagere functionarissen met in tijd beperkte maatregelen ingrijpen. Delegatie van de strafbevoegdheid is hiertoe niet noodzakelijk.

3.2 Advies 2000 over het schikkingsbeleid

In dit advies stelt de Raad dat het schikkingsbeleid als strijdig met de tekst en de bedoeling van de wet moet worden afgewezen. De Raad ziet geen noodzaak voor dit beleid omdat de huidige wettelijke regeling het nemen van kortdurende maatregelen mogelijk maakt indien de handhaving van de orde dit vergt. Een schikking betekent de facto dat een beperkende maatregel wordt genomen en daarvoor is een wettelijke basis vereist. Het schikkingsbeleid doet afbreuk aan de rechtsbescherming, aangezien over een schikking geen beklag mogelijk is.

3.3 Afstand bewaren tussen strafoplegger en werkvloer

In aanvulling op deze adviezen merkt de Raad nog het volgende op. Naarmate de afstand tussen degene die straf oplegt en de bestrafte kleiner is, wordt het voor de strafoplegger moeilijker om de objectiviteit te bewaren. Objectief beslissen over strafoplegging vereist een beoordelingsvrijheid bij de beslisser, die daarom op enige afstand moet staan van degene die de overtreding aanmeldt. Een grotere afstand van de beslisser ten opzichte van de werkvloer bevordert tevens de rechtseenheid op dit terrein binnen een inrichting. Ook zullen de beslissers voldoende deskundig moeten zijn, door in elk geval te beschikken over goede kennis van het penitentiaire recht.

Gelet op het voorgaande meent de Raad dat terughoudendheid in acht moet worden genomen bij het toebedelen van strafbevoegdheid aan functionarissen die direct leiding geven aan executief personeel.

4. Conclusies

Praktijk veelvuldig tegen de wet en dat is voor de Raad onaanvaardbaar.

De Raad concludeert dat zich een tendens aftekent in de uitoefening van de strafbevoegdheid in de penitentiaire inrichtingen, waarbij in een toenemend aantal gevallen tegen de wet gehandeld wordt. Dit geldt zowel voor het gebruik van de strafbevoegdheid als voor het schikkingsbeleid. In aanvulling op zijn advies over het schikkingsbeleid uit 2000 merkt de Raad op dat het feit dat dit beleid in enkele inrichtingen wordt gevoerd rechtsongelijkheid voor de gedetineerden meebrengt. Toen in enkele inrichtingen het schikkingsbeleid een aanvang nam was er sprake van een proefperiode. In het kader daarvan zou een ongelijkheid in rechtspositie tussen verschillende penitentiaire inrichtingen wellicht aanvaardbaar zijn. Maar van een proefperiode is reeds lang geen sprake meer.

De Raad is zich ervan bewust dat het in de praktijk geregeld voorkomt dat na een overtreding of om een andere reden met de gedetineerde overeengekomen wordt dat hij een korte tijd op cel blijft. Wat daarvan ook zij, wanneer een dergelijke praktijk in een van de wet afwijkende onderhandse regeling wordt vastgelegd worden de facto sancties en strafbevoegdheden gecreëerd buiten de wet om.

Deze praktijk van het gebruik van strafbevoegdheden in strijd met de wet duurt al enige jaren. De rechtspositie van gedetineerden wordt hiermee fundamenteel aangetast en de Raad acht dit onaanvaardbaar. Van een organisatorische of inhoudelijke noodzaak voor dit beleid in de huidige situatie is de Raad niets gebleken. Hij wijst erop dat ook een directielid van een naburige inrichting de strafbevoegdheid tijdelijk kan waarnemen.

Slechts in uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld bij een langdurige directeursvacature of andere onvoorziene uitval van een directeur kan het gerechtvaardigd zijn om voor langere duur, maar nog steeds tijdelijk, een plaatsvervanger aan te stellen.

5. Aanbevelingen

Het onwettig gebruiken van de strafbevoegdheid beëindigen. Indien overwogen wordt om de wet aan te passen rekening houden met afstand en deskundigheid bij de strafoplegger en rechtsbescherming voor de gedetineerde.

In de lijn van zijn eerdere adviezen over dit onderwerp beveelt de Raad aan thans eerst en vooral de praktijk van het opleggen van straffen in overeenstemming te brengen met de wet. Bestrafing door daartoe niet bevoegde functionarissen dan wel door functionarissen die enkel met het oog op de strafbevoegdheid tot plaatsvervangend directeur zijn aangesteld dient te worden vermeden. Aan het schikkingsbeleid dient om eerder genoemde redenen tevens een einde te worden gemaakt.

Mocht het voornemen bestaan om in het kader van de nieuwe besturingsstructuur over wijzigingen van de regeling van de strafbevoegdheid na te denken, dan zal de Raad te zijner tijd over een concreet voorstel daartoe advies uitbrengen. De Raad zal dan in dat kader bezien of de noodzakelijke waarborgen van afstand en deskundigheid ook in de eventuele nieuwe structuur en bevoegdheid voldoende verzekerd zijn. Bij aanpassing van de wet zal uiteraard tevens de rechtsbescherming gewaarborgd moeten blijven.

