

De overplaatsing van gedetineerden binnen een arrondissement

Advies 8 juni 2007

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming draagt er door middel van rechtspraak en advies toe bij dat overheid en relevante uitvoeringsorganen voldoende oog houden voor de beginselen van een goede bejegening, alsmede voor de rechtspositie van diegenen die in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en de bescherming van jeugdigen aan de verantwoordelijkheid van de overheid zijn toevertrouwd.

Inhoudsopgave

- | | |
|---|---|
| 1. Aanleiding voor het advies | 3 |
| 2. Knelpunten die volgens de Raad aan het voorstel kleven | 3 |
| 3. Aanbevelingen | 5 |

1. Aanleiding voor het advies: DJI wil de directeuren laten beslissen over overplaatsingen tussen penitentiaire inrichtingen met eenzelfde regime binnen een arrondissement.

De sectordirectie gevangeniswezen van de DJI heeft de Raad laten weten de procedure van overplaatsing van gedetineerden tussen bepaalde penitentiaire inrichtingen te willen veranderen. Het betreft hier overplaatsingen binnen eenzelfde arrondissement tussen afdelingen met eenzelfde regime. Om redenen van efficiency wenst de DJI niet meer de selectiefunctaris hiervoor in te schakelen, maar de beslissing in deze over te laten aan de betrokken directie(s). DJI heeft tevens laten weten dat in de arrondissementen van de vier grote steden reeds wordt overgeplaatst zonder tussenkomst van de selectiefunctaris.

In het voorgaande ziet de Raad aanleiding om over dit onderwerp advies uit te brengen.

2. Knelpunten die volgens de Raad aan het voorstel kleven

2.1 Het voorstel gaat er ten onrechte van uit dat een nieuwe overplaatsingsprocedure buiten de wet om kan worden vastgesteld.

De overplaatsingsprocedure moet gebaseerd blijven op wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving¹ vormen het uitgangspunt voor de procedure van overplaatsing van gedetineerden en geven de selectiefunctaris met reden bepaalde bevoegdheden. Verandering van de procedure kan derhalve niet om de wet heen. In de beroepspraktijk wordt dit bevestigd: indien in beroep wordt geklaagd over overplaatsingsbeslissingen anders dan door de selectiefunctaris genomen, oordeelt de rechter dat deze onbevoegd zijn genomen².

2.2 Het voorstel houdt geen rekening met de wetshistorische achtergrond van de huidige regeling; het neerleggen van de overplaatsingsbevoegdheid bij de directeuren holt de bevoegdheden van de minister en de selectiefunctaris uit.

Nu efficiency-overwegingen kennelijk aanleiding zijn om een andere procedure voor te staan, wijst de Raad erop dat de wetgever bij het totstandkomen van de huidige regeling andere belangen liet prevaleren. De RSJ mist een reflectie op dit aspect in het als een aanpassing aan de gegroeide praktijk gepresenteerde voorstel. Die belangen ziet de Raad gelegen in de kwaliteit en objectiviteit van de plaatsingsbeslissing, welke gewaarborgd worden wanneer de beslissingsbevoegde deskundig is en boven de partijen staat.

De gedachte achter de huidige regeling is dat de beslissing tot (over-)plaatsing tussen inrichtingen door een meer op afstand staande functionaris dient te worden genomen, onder de verantwoordelijkheid van de minister van justitie en direct aangestuurd vanuit het agentschap DJI. Dit werd vooral bij plaatsing van gedetineerden die beheersproblemen opleveren een juiste verdeling van de bevoegdheid geacht. De verantwoordelijkheden voor de plaatsing van gedetineerden zijn verdeeld over het decentrale en centrale niveau. Bij overplaatsing naar een interne differentiatie beslist de directeur, bij overplaatsing

¹ Thans vastgelegd in de art. 11 f Sr., 8 lid 1, 15-18 Pbw en de Regeling Plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

² Rechtspraak RSJ nrs. 05/1915/GA 24 jan. 2006; 06/902/GA 29 juni 2006.

naar een externe beslist de selectiefunctionaris³. Dit correspondeert met het in de Pbw vastgelegde stelsel van externe differentiaties en met de omstandigheid dat de minister de inrichtingen aanwijst, zoals dat in de Pbw is vastgelegd. Daarin past het nemen van de selectiebeslissing door de selectiefunctionaris⁴. Over het instellen van interne differentiaties en de plaatsing van gedetineerden daarbinnen beslist de directeur.

Als de besluitvormingsstructuur wijzigt conform het voorstel vindt verschuiving van bevoegdheid plaats van centraal naar decentraal niveau. De beslissing komt in handen van de betrokken directeuren. Het voorstel holt zodoende de bevoegdheden van de selectiefunctionaris uit en doet daarmee afbreuk aan de sturingsmogelijkheid van de minister van Justitie/ het agentschap DJI. Een dergelijk stelsel is wellicht verdedigbaar, maar dan dient op het principiële karakter en de gevolgen hiervan voor de bevoegdheden geargumenteed te worden ingegaan.

De verschuiving kan op langere termijn grotere gevolgen hebben. Het gaat nu nog om de beslissingsbevoegdheid aangaande overplaatsingen binnen gelijksoortige inrichtingen en regimes. Een volgende stap kan zijn deze bevoegdheid uit te breiden naar beslissingen over binnenregionale overplaatsingen, ongeacht de regimes of differentiaties. Het gevaar is dat de regio's hiermee zelfstandige entiteiten worden, waardoor bovenregionale overplaatsingen (naar inrichtingen met bijzondere bestemmingen dan wel van gedetineerden die moeilijk plaatsbaar zijn) moeilijker kunnen worden gerealiseerd.

2.3 De directeur kan bij zijn beslissing tot overplaatsing het gedrag van de gedetineerde mee laten wegen, waardoor deze op oneigenlijke wijze in zijn belangen kan worden getroffen.

De gedetineerde wordt, als de procedure volgens het voorstel wordt uitgevoerd, afhankelijk van de beslissing van zijn directeur. De kans is groot dat de directeur bij die beslissing een beoordeling van het gedrag van de gedetineerde in de inrichting mee laat wegen, terwijl dat niet altijd zichtbaar zal zijn. Anders dan onder de huidige procedure kan de gedetineerde hiermee op oneigenlijke wijze in zijn belangen worden getroffen.

2.4 Het voorstel houdt geen rekening met de actuele ontwikkelingen binnen het gevangeniswezen: DBM/V en de verandering van de besturing.

Twee ingrijpende ontwikkelingen doen zich thans binnen het gevangeniswezen voor: Detentie en Behandeling op Maat Volwassenen (DBMV) en verandering van de besturing. Deze ontwikkelingen houden, voor zover hier relevant, in dat de bestaande differentiaties verdwijnen, hetgeen ook gevolgen heeft voor de regimes. De besturingsverandering betekent dat bestaande directieniveaus verdwijnen, dat nieuwe directeursfuncties worden gecreëerd met een nieuwe 'span of control'. In de nieuwe situatie is 'de inrichting' die door een directeur wordt bestuurd waarschijnlijk groter, of worden meerdere inrichtingen door één directeur bestuurd. Niet helder is welke gevolgen dat heeft voor de wettelijke bevoegdheden van de directeur.

³ Memorie van toelichting bij de Pbw onderdelen 7b en 10.

⁴ Een bijzondere situatie is voorzien, in geval van dringende noodzaak, bij afzondering buiten de inrichting (artikel 25 Pbw). De directeur beslist hierover, in overeenstemming met de selectiefunctionaris.

Nu gaat het nog om regio's met de grootte van een arrondissement. De vraag is hoe groot de regio's worden wanneer de voorgenomen verandering van de besturing van het gevangeniswezen wordt gerealiseerd.

2.5 Het voorstel kan gevolgen voor de belangen van gedetineerden hebben, zodat rechtsbescherming noodzakelijk blijft.

Het wijzigingsvoorstel gaat mogelijk uit van de veronderstelling dat overplaatsing binnen hetzelfde arrondissement en binnen hetzelfde regime weinig consequenties heeft voor de rechtspositie of omstandigheden van de gedetineerde. De Raad meent echter dat deze er wel kunnen zijn. In de eerste plaats kan een arrondissement geografisch zo groot zijn (of worden, zie 2.4) dat een overplaatsing toch behoorlijke gevolgen heeft voor het reizen van bezoekers en van de gedetineerde zelf als hij toe is aan verlof. In de tweede plaats is de Raad gebleken dat regimes met eenzelfde bestemming onderling van elkaar kunnen verschillen, bijvoorbeeld in het aanbod van arbeid en onderwijs. Een gedetineerde kan derhalve door een overplaatsing het met minder arbeid of onderwijs moeten doen en zich dan terecht benadeeld voelen.

Daarom acht de Raad het van belang om bij wijziging van de procedure een vorm van rechtsbescherming te waarborgen, welke zich kwalitatief kan meten met de bestaande bezwaar- en beroepsprocedure.

3. Aanbevelingen

3.1 De Raad wijst in de eerste plaats op de noodzaak om indien de procedure van overplaatsing van gedetineerden gewijzigd zal worden, hiervoor de bestaande wettelijke regelingen aan te passen en geen buitenwettelijke procedure te gedogen.

3.2 Voorts beveelt de Raad aan bij wijziging van de regeling uit te gaan van de gedachte achter de huidige verdeling van bevoegdheden. Van belang is en blijft dat een functionaris op afstand en met deskundigheid over de overplaatsingen beslist. Voorts bestaat de kans dat door de bevoegdheid bij de directeur te leggen de gedetineerde benadeeld wordt, omdat een beoordeling van zijn gedrag kan worden meegewogen in de overplaatsingsbeslissing. Om deze redenen is de Raad geen voorstander van het voorstel.

3.3 Mocht niettemin tot verandering van de regeling worden besloten in de geest van het voorstel, dan beveelt de Raad aan rekening te houden met het voorgaande en tevens te voorzien in waarborgen voor rechtsbescherming. Voor de rechtsbescherming ziet de Raad twee varianten.

De eerste variant zou kunnen zijn het handhaven van de bestaande mogelijkheid van bezwaarindiening bij de selectiefunctionaris. Als tweede variant ziet de Raad het openen van de mogelijkheid van beklag bij de beklagcommissie. Voor de eerste variant pleit de ervaring en deskundigheid van de selectiefunctionaris inzake overplaatsingskwesies en het feit dat alle bezwaren bij één instantie worden ingediend.

Voor het openen van beklag pleit het volgende. Wordt bij of krachtens de wet geregeld dat de directeur in het vervolg deze overplaatsingsbeslissingen neemt, dan geschiedt dat mede op grond van de gedachte dat deze beslissingen minder ingrijpend zijn, dan welke door de selectiefunctionaris worden genomen. Het openstellen van beklag bij de beklagcommissie sluit aan bij deze gedachtegang

en past binnen het stramien van de Penitentiaire beginselenwet, waarin de beklagcommissie de instantie is die beslissingen van de directeur toetst. In beide varianten zou het beroep bij de RSJ mogelijk moeten blijven.

Nu bij deze overplaatsing twee directeuren zijn betrokken zal, mede met het oog op de procedures van beklag of bezwaar en beroep, duidelijk moeten zijn wie van die directeuren hiervoor de formele verantwoordelijkheid draagt.

3.4 De plannen in het kader van 'Detentie en Behandeling op Maat Volwassenen' en van de besturingsverandering van het gevangeniswezen hebben ook gevolgen voor de differentiaties van de inrichtingen en de bevoegdheden van directies. De kans bestaat derhalve dat een nu ingevoerde wijziging van de overplaatsingsbevoegdheid als gevolg van deze ontwikkelingen binnen afzienbare tijd zal moeten worden herzien. Om die reden beveelt de Raad aan de huidige formele overplaatsingsprocedure te handhaven zolang genoemde plannen nog niet zijn gerealiseerd. Beter is het de overplaatsingsprocedure te zijner tijd te bezien als onderdeel van de rechtspositieregeling van de gedetineerden in de nieuwe detentiestructuur.