



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft: **aanbieding advies**
Contactpersoon: **drs. M. Kruissink/mr. K.H. Hinders**
Doorkiesnummer: **070-3619322**
E-mail: **m.kruissink@minvenj.nl**
Datum: **15 april 2013**
Uw kenmerk: **352789**
Ons kenmerk: **RSJ/101/1521/2013/MKr/TVV**
Onderwerp: **conceptwetsvoorstel wijziging van de beginselenwetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen**

Geachte heer Teeven,

Op 21 februari 2013 ontving de Raad uw verzoek om te adviseren over het "conceptwetsvoorstel wijziging van de beginselenwetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen" met de daarbij behorende toelichting. De Raad geeft hierbij gaarne zijn reactie.

Uw voorstel strekt tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), de Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden (Bvt) en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj). De voorgestelde wijzigingen zijn zowel materieel als formeel van aard.

In dit advies gaat de Raad in op de volgende onderwerpen:

- de regeling van het vervoer van gedetineerden, terbeschikkinggestelden en jeugdigen;
- het in wetgeving vastleggen van het medisch klachtrecht, alsmede de codificatie van de reeds bestaande praktijk van 'voorbemiddeling';
- het opnemen in de Pbw van bemiddeling voorafgaand aan de beklagprocedure;
- het aanwijzen van andere functionarissen uit het managementteam van PI's als plaatsvervangend directeur;
- de bevoegdheid ten aanzien van beslissingen inzake (over)plaatsing;
- de experimenteerbepaling in de Pbw.

De Raad zal in zijn advies zoveel mogelijk de volgorde aanhouden van de Memorie van Toelichting (MvT). Een uitzondering wordt gemaakt voor de zogenoemde experimenteerbepaling in het conceptwetsvoorstel. De Raad vindt dit voorstel zo ingrijpend dat het als eerste aan de orde komt.

Experimenteerbepaling

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld een zogenaamde experimenteerbepaling op te nemen in de Pbw. Dit betreft een nieuw hoofdstuk XVIA, artikel 77a en artikel 77b. Volgens de MvT beoogt de wetgever daarmee te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen in het veld zonder dat dit onmiddellijk tot een wetswijziging hoeft te leiden. Het kan alleen gaan om afwijking van de in artikel 77b genoemde bepalingen voor de aldaar genoemde doelen. Dit betreft:

- a. het afwijken van de door Onze Minister bepaalde bestemming van een inrichting of afdeling (artikel 8, 9 en 10 Pbw);

- b. de mate van beveiliging van inrichtingen of afdelingen (artikel 13 Pbw);
- c. het recht van de gedetineerde op het dragen van eigen kleding en schoeisel (artikel 44, lid 2 Pbw);
- d. het recht op deelname aan arbeid (artikel 47 Pbw);
- e. uitzondering op de regeling van de bemiddelingsprocedure (artikel 71c Pbw en artikel 59a Pbw; de conceptwetstekst vermeldt hier ten onrechte artikel 49a Pbw).

De Raad is sterk gekant tegen deze experimenteerbepalingen, en wel om twee onderling samenhangende redenen.

Ten eerste meent de Raad dat het principieel onjuist is om in de wet zelf te regelen dat bij algemene maatregel van bestuur (AMVB) voor een aantal gevallen besloten kan worden de wet opzij te zetten. In een rechtsstaat geldt immers voor iedereen dezelfde wet, die langs democratische weg tot stand is gekomen. Als de wetgever hier van af wenst te wijken, zal een nieuwe regeling volgens dezelfde democratische weg tot stand moeten komen. Voor alle helderheid: de Raad ziet wel het belang van experimenten of pilots, maar de Raad is er op tegen dat algemene rechten die zijn geregeld bij wet in formele zin, via een AMVB buiten werking worden gesteld.

De tweede reden waarom de Raad tegen de voorgestelde experimenteerbepaling is, is dat deze een grote mate van rechtsonzekerheid en willekeur voor de gedetineerde met zich brengt, terwijl degenen die van hun vrijheid zijn beroofd juist tegen willekeur dienen te worden beschermd, conform beginselen uit het EVRM en de Pbw. Juist om die redenen dienen algemene regels als zodanig te gelden.

De Raad adviseert om deze bepaling niet in de wet op te nemen.

Aanpassingen inzake het vervoer

In de praktijk bestaat er onduidelijkheid over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van degenen die bij het vervoer van gedetineerden, tbs-gestelden en jeugdigen zijn betrokken. Ook ontbreekt het soms aan de mogelijkheid voor de te vervoeren gedetineerde, tbs-gestelde of jeugdige om beklag in te stellen tegen de wijze waarop het vervoer plaatsvindt. Tenslotte is het toezicht op het vervoer momenteel niet afdoende geregeld.

De Raad constateerde in zijn advies van 25 juni 2012 over het vervoer van ingesloten en hun goederen¹ dat de onduidelijkheid mede wordt veroorzaakt doordat bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het vervoer onvoldoende zijn vastgelegd in wet- en regelgeving.

In het voorliggende conceptwetsvoorstel wordt dit voor een groot gedeelte geregeld. De belangrijkste aanpassingen betreffen de verantwoordelijkheidsverdeling tijdens het vervoer door DV&O. Voor het vervoer door de inrichting zelf zijn geen wijzigingen aangebracht. Wel wordt de toezichthoudende taak van de commissies van toezicht bij de inrichtingen uitgebreid met het toezicht op het vervoer door de inrichting. Ten aanzien van het vervoer dat plaatsvindt door DV&O krijgt de Commissie van Toezicht bij DV&O een wettelijke grondslag en vier taken, waaronder het beslissen op beklag en het houden van toezicht op het vervoer uitgevoerd door DV&O.

De Raad stemt in met het regelen van deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De Raad vindt het echter wél een gemiste kans dat nu nog niet alle vervoer is geregeld in één wetgevings-traject; te denken valt aan vervoer in opdracht van organisatie-onderdelen die wat dit betreft vallen onder de minister van Veiligheid en Justitie, zoals de (parket)politie en het OM, waarbij het vervoer plaatsvindt door DV&O.² Overigens vraagt de Raad zich af of wel goed is gekeken naar de consequenties van de aanpassingen voor de praktijk; hierbij valt te denken aan de toename van het aantal klachten en het binnen een redelijke termijn kunnen behandelen daarvan, de werkbelasting voor zowel de Commissies van Toezicht bij de inrichtingen als voor de Commissie van Toezicht bij de DV&O.

De bevoegdheidsverdeling t.a.v. de toepassing van vrijheidsbeperkende middelen tijdens het vervoer

In het wetsvoorstel worden aan de Minister van Veiligheid en Justitie, en in de praktijk de directeur van DV&O, enkele bevoegdheden toegekend ten aanzien van het vervoer. Dit betreft de bevoegdheid de betrokkene te (laten) onderzoeken aan zijn lichaam en kleding (artikel 29 Pbw, 23, Bvt en 34 Bjj), geweld toe te passen en vrijheidsbeperkende middelen aan te wenden (artikelen 35 Pbw,

¹ RSJ-advies d.d. 25 juni 2012 'Het vervoer van ingesloten en hun goederen'.

² De Raad verwijst hierbij naar zijn advies over het vervoer en bijlage II daarvan: schematisch overzicht verantwoordelijkheid, klachtmogelijkheid en toezicht.

30 Bvt en 40 Bjj). De keuze om deze bevoegdheden in de praktijk bij DV&O te leggen wordt ingegeven door het feit dat beslissingen over de toepassing daarvan veelal in een concrete situatie tijdens het vervoer door medewerkers van DV&O moeten worden genomen. Uit praktische overwegingen is ervoor gekozen deze bevoegdheden bij DV&O te leggen en niet bij de directeur van de inrichting.

De Raad vindt dit geen gelukkige keuze. De keuze wijkt af van het advies van de Raad over het vervoer. In dit advies legt de Raad het zwaartepunt voor het toepassen van beperkende maatregelen tijdens het vervoer bij de directeur. Dit is ook logisch, als men uitgaat van de 'lange arm' constructie.³ De directeur kent de te vervoeren ingeslotene en weet daarom op welke wijze het vervoer moet plaatsvinden.

De keuze in het wetsvoorstel om de bevoegdheden bij DV&O te leggen kan ook tot vreemde situaties leiden, bijvoorbeeld in het geval waarin de DV&O beslist dat een ingeslotene met een broekstok moet worden vervoerd, tegen het advies van de directeur. Wanneer in een dergelijk geval de desbetreffende ingeslotene tegenstribbelt, DV&O hiervan een rapport opmaakt en dit aan de directeur overlegt, is de directeur bevoegd een disciplinaire straf op te leggen, terwijl hij het zelf niet eens was met het gebruik van de broekstok, (MvT p. 4).

Concluderend is de Raad van mening dat het advies van de directeur over de wijze van vervoer zwaarwegend moet zijn. Indien door DV&O wordt vervoerd op een wijze die afwijkt van het advies van de directeur, dan dient hiervan een schriftelijk verslag te worden gemaakt. Hierin dient te worden opgenomen waarom wordt afgeweken van het advies van de directeur. Het schriftelijke verslag is van belang bij een eventuele toetsing van het handelen van DV&O door de beklagcommissie. Bij de behandeling van het beklag dient dit verslag in de oordeelsvorming te worden meegewogen.

Schorsing en bemiddeling tijdens vervoer

Volgens het conceptwetsvoorstel wordt een nieuw hoofdstuk (in de Pbw hoofdstuk XIA) opgenomen over het beklag inzake vervoer door DV&O. Er kan beklag worden ingesteld bij de beklagcommissie voor het vervoer tegen het aanwenden van de bevoegdheid tot onderzoek aan het lichaam en de toepassing van geweld en vrijheidsbenemende middelen tijdens de vervoersbeweging door DV&O. De beklagprocedure verloopt in beginsel hetzelfde als de procedure bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht van de inrichting. De schorsing en bemiddeling zoals deze in de reguliere beklagprocedure bestaan, worden echter uitgesloten.

Als reden hiervoor wordt in de MvT (pagina 12) gegeven dat beklag in de praktijk steeds pas zal worden ingesteld nadat het vervoer heeft plaatsgevonden.

Als reden voor het uitsluiten van bemiddeling wordt in de MvT gegeven dat dit op ernstige praktische bezwaren stuit, gelet op het feit dat de beklagcommissie voor het vervoer klaagschriften van alle justitiële inrichtingen moet behandelen.

De Raad heeft bezwaar tegen het principiële uitsluiten van de mogelijkheid om te schorsen en te bemiddelen in vervoerskwesaties. De praktische bezwaren die genoemd worden in de MvT zijn hiervoor naar de mening van de Raad niet afdoende. In het algemeen zal de wetenschap dat vervoerd gaat worden op een eerder moment bekend zijn dan het moment van uitvoering. Dat brengt met zich mee dat er ook voldoende gelegenheid zal zijn om een schorsingsverzoek te behandelen. Alhoewel de Raad zich realiseert dat het in een aantal situaties praktisch gezien lastig is om te schorsen of te bemiddelen, acht hij dit in een aantal gevallen heel wel mogelijk en zinvol. Gedacht kan worden aan het vervoer door DV&O van een ingeslotene met een stok in de broek naar een ziekenhuis, dan wel het vervoer in verband met bezoek aan een echtgenote die moet bevallen, of in het geval dat een ingeslotene geen processtukken mee mag nemen in het kader van een zitting en hij hiertegen bezwaar heeft. In dit soort gevallen moet het mogelijk zijn de beslissing van DV&O tot een bepaalde wijze van vervoer te schorsen, zodat deze vervolgens kan worden getoetst door de beklagrechter. Ook bemiddeling kan in vervoerskwesaties in een aantal gevallen leiden tot het voortijdig oplossen van een conflict, zodat beklag overbodig wordt.

Vrijheidsbeperkende maatregelen en geweld tijdens het vervoer

De Raad constateert dat in het voorliggende conceptwetsvoorstel niets is geregeld over de wijze van toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen en geweld tijdens het vervoer. De toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen en geweld tijdens het vervoer door personeel van DV&O moet voldoen aan de bepalingen uit de Geweldsinstructie PI's. Tegelijkertijd moeten de vervoerders van

³ De 'lange arm' constructie betekent dat medewerkers van DV&O de bevoegdheid om op te treden ontleen aan de directeur van de inrichting die hen de opdracht tot vervoer heeft gegeven.

DV&O ook werken volgens de eisen zoals gesteld in de Ambtsinstructie voor de politie en Koninklijke marechaussee.⁴ Deze eisen zijn strenger dan die in de Geweldsinstructie. In artikel 22 van de Ambtsinstructie wordt onder meer geregeld dat ten behoeve van het vervoer handboeien kunnen worden aangelegd indien de feiten of omstandigheden dit redelijkerwijs vereisen met het oog op gevaar voor ontvluchting, dan wel met het oog op gevaar voor de veiligheid of het leven van de ingeslotene, van de ambtenaar of van derden. Voorafgaande feiten mogen blijken het derde lid van voornoemd artikel slechts gelegen zijn in de persoon van de ingeslotene of de aard van het strafbare feit op grond waarvan de vrijheidsbeneming heeft plaatsgevonden. Volgens artikel 23 van de Ambtsinstructie moet de ambtenaar die gebruik heeft gemaakt van handboeien dit schriftelijk en onder vermelding van de reden die tot het gebruik heeft geleid, melden aan zijn meerdere (degene die is belast met of bevel heeft over de taakuitoefening). De Raad beveelt aan deze strengere eisen uit de Ambtsinstructie nader uit te werken in de (momenteel in ontwikkeling zijnde) Regeling vervoer van gedetineerden. De Raad verwijst hierbij ook naar het antwoord van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op een recente vraag in de Tweede Kamer over vrijheidsbeperkende middelen tijdens het vervoer dat bij de aanwending van vrijheidsbeperkende middelen het noodzakelijkheidsvereiste voorop staat.⁵

In artikel 30 van de Bvt wordt een nieuw lid 3 opgenomen waarin Onze Minister bevoegd is jegens een verpleegde geweld te gebruiken of vrijheidsbeperkende middelen aan te wenden. Blijkens de MvT gaat het hier om dwangmiddelen die in verband met het vervoer nodig kunnen zijn, maar dat staat niet in de wettekst. De Raad beveelt aan de wettekst hierop aan te passen.

Fouilleren van de ingeslotene voor, tijdens en na het vervoer

Volgens de huidige circulaire 5443943/06DJI is de inrichting verantwoordelijk voor het voorbereiden van de gedetineerde op het vervoer. De Raad gaat er vanuit dat deze circulaire niet meer van kracht is bij inwerkingtreding van de wet. De inrichting levert de ingeslotene 'schoon' over aan de vervoerder. Het conceptwetsvoorstel maakt het mogelijk dat een ingeslotene twee keer kort achtereen wordt gefouilleerd: één keer door de inrichting bij het vertrek uit de inrichting en vervolgens nog een keer door DV&O voordat hij het voertuig instapt (artikel 29 lid 2 nieuw). Indien ook nog de mogelijkheid tot fouilleren bij binnenkomst in de ontvangende inrichting wordt meegeteld, kan dit zelfs oplopen tot drie keer achtereen in korte tijd, terwijl de ingeslotene steeds onder toezicht van justitie is geweest en er in zoverre geen (nieuwe) grond kan zijn dezelfde bevoegdheid nogmaals – of zelfs driemaal- toe te passen.

Een dergelijk zwaar dwangmiddel mag niet meerdere keren worden toegepast. Dit is volgens artikel 3 van het EVRM een inbreuk op de lichamelijke integriteit. De Raad concludeert dan ook dat fouillering beperkt dient te worden tot één keer, voor zover noodzakelijk.⁶

Toepassen van maatwerk bij vervoer

In zijn advies over het vervoer heeft de Raad sterk de nadruk gelegd op het leveren van 'maatwerk'. De Raad mist in het voorliggende conceptwetsvoorstel bepalingen die dit maatwerk regelen. Zo dienen tijdens het vervoer van jeugdigen andere maatregelen te worden toegepast dan tijdens het vervoer van tbs-gestelden of gedetineerden en het vervoer van verschillende groepen vraagt andere vaardigheden van het uitvoerend personeel. Verder dient rekening te worden gehouden met het gescheiden vervoer van jeugdigen en volwassenen en van mannen en vrouwen. Op deze verschillen dient tijdens het vervoer te worden ingespeeld, bijvoorbeeld door extra opleidingseisen aan het personeel te stellen. Rekening dient ook te worden gehouden met individuele omstandigheden, bijvoorbeeld met lichamelijke beperkingen of klachten van de te vervoeren persoon. Kortom, het gaat om maatwerk op het niveau van doelgroep en op het niveau van individu. De Raad verwijst hiervoor verder naar eerder genoemd advies over het vervoer⁷ en dringt erop aan bepalingen inzake maatwerk op te nemen in het wetsvoorstel dan wel dit nader te regelen in de op handen zijnde ministeriële regeling over het vervoer.

In wetgeving vastleggen van het medisch klachtrecht, in Pbw en Bjj

In het conceptwetsvoorstel wordt voorgesteld de regeling zoals die nu is opgenomen in de Penitentiaire maatregel (verder: Pm) en het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (verder: Rjj) formeel te regelen in de Pbw respectievelijk de Bjj. Het medisch klachtrecht is thans opgenomen in hoofdstuk 7 (artikelen 28 tot en met 34) van de Pm, respectievelijk in hoofdstuk 10 (artikelen 55 tot en met 61) van de Rjj. Naar hedendaagse opvatting dient het beroepsrecht - en dus ook het

4 Transportbegeleiders van DV&O zijn op grond van het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar DV&O veelal buitengewoon opsporingsambtenaar en daarom moet de toepassing van handboeien e.d. voldoen aan de eisen zoals gesteld in de genoemde Ambtsinstructie.

5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, antwoord op Kamervraag 1306.

6 Van der Ven/Nederland, EHRC 2003/26 EHRM 04-02-2003, 5090 1/99

7 Zie het reeds genoemde RSJ-advies over het vervoer.

beroep tegen medisch handelen - te worden geregeld op het niveau van de wet in formele zin. Dit biedt niet alleen een betere rechtsbescherming omdat er een zwaardere procedure voor wijziging van de klachtregeling geldt, maar bovendien wordt de kenbaarheid van het medisch klachtrecht vergroot wanneer deze bij de andere beklag- en beroepsregelingen in de Pbw en de Bjj wordt geplaatst.

Dit voorstel heeft de instemming van de Raad.

Medisch klachtrecht in de Bvt

De Raad beveelt aan om ook de Bvt in de hiervoor besproken aanpassing mee te nemen. Voor tbs-gestelden bestaat momenteel geen medische klachtenregeling, zoals die voor jeugdigen en gedetineerden wel bestaat. Tbs-gestelden kunnen uitsluitend terecht bij de medisch adviseur van DJI voor bemiddeling over een medische klacht. Verder kunnen zij eventueel terecht bij een van de vijf Regionale Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg of bij het Centrale Tuchtcollege (in hoger beroep). Tussen bemiddeling en Tuchtcollege bestaat geen enkele andere mogelijkheid.

De Raad constateert dat uit de MvT niet blijkt dat er redenen zijn om het medisch klachtrecht in de Bvt anders te regelen dan in de Pbw en de Bjj. Hij beveelt derhalve dringend aan om de bedoelde bepalingen over het medisch klachtrecht evenzeer in de Bvt op te nemen. De Raad doelt hierbij op medische klachten die niet de tbs-behandeling zelf betreffen.

Een bijkomend voordeel is dat de voor de samenleving nogal kostbare route naar het Tuchtcollege dan wellicht minder vaak bewandeld hoeft te worden.

Codificatie van 'voorbemiddeling' in het medisch klachtrecht

In het medisch klachtrecht worden enkele wijzigingen voorgesteld ten opzichte van de huidige regeling. De belangrijkste wijziging betreft de codificatie van de reeds bestaande praktijk van 'voorbemiddeling' (artikel 71c lid2).

De Pm en de Rjj kennen een centrale bemiddelingsprocedure bij de Medisch Adviseur van het Ministerie van V en J. De gedachte daarachter is om via een laagdrempelige bemiddelingsprocedure de klachten van gedetineerden en jeugdigen snel en informeel tot een oplossing te brengen. De bemiddelingsprocedure voldoet al enkele jaren niet meer aan dit doel, zo concludeerden de Medisch Adviseur en de RSJ in hun adviezen over het medisch klachtrecht.⁸ De oorzaak was onder andere de sterke groei van het aantal medische klachten. Hierdoor werd de afhandeling van de klachten zodanig vertraagd dat geen sprake meer was van een efficiënte bemiddeling. Door het aanzienlijke tijdsbeslag van de procedure kwam het met enige regelmaat voor dat het probleem waarover geklaagd werd niet meer speelde, dan wel dat de klager zich niet meer in detentie bevond of was overgeplaatst.

Dit vormde aanleiding voor de RSJ om aan te bevelen de bemiddeling op inrichtingsniveau te doen plaatsvinden. Per 1 mei 2011 is gestart met een nieuwe werkwijze inzake bemiddeling, die de wetgever met dit wetsvoorstel beoogt te codificeren. De nieuwe werkwijze kent drie fases: 1) voorbemiddeling, 2) bemiddeling, 3) beroep.

De Raad constateert met instemming dat elementen uit het eerdere RSJ-advies over dit onderwerp in het voorliggende voorstel worden overgenomen. Hierbij heeft de Raad nog wel een opmerking. Blijkens de MvT wordt de voorbemiddeling grotendeels in handen gegeven van het 'hoofd zorg'. De Raad beveelt aan - conform zijn eerdere advies - de voorbemiddeling in handen te leggen van een onafhankelijke functionaris, te weten de arts uit de CvT.

Duidelijkheid over samenstelling medische beroepscommissie in wettekst

In artikel 71d, lid 1, van de conceptwettekst is vermeld dat een met redenen omkleed beroepschrift wordt ingediend bij een door de Raad benoemde commissie van drie leden, bestaande uit één jurist en twee artsen, die wordt bijgestaan door een secretaris.

De Raad beveelt aan deze tekst aan te passen zoals dit is verwoord in de concept-MvT. Hierin is vermeld dat bij klachten over de tandarts één van die artsen uit de beroepscommissie wordt vervangen door een tandarts. Het zelfde geldt voor psychiatrische problematiek, waarbij één van de artsen wordt vervangen door een psychiater. De Raad meent dat het de duidelijkheid ten goede komt indien deze tekst uit de concept-MvT wordt opgenomen in de wettekst zelf.

Bemiddeling (algemeen)

Volgens het conceptwetsvoorstel wordt in de Pbw een nieuw hoofdstuk XA opgenomen waarin bemiddeling voorafgaand aan de beklagprocedure wordt geregeld. Dit is conform hoofdstuk XII

⁸ Zie: 'Uitvoeringsadvies klachtenbemiddeling' van de Medisch Adviseur van 9 maart 2009 en 'Briefadvies bemiddeling inzake medische klachten' van de RSJ, van 15 september 2009.

van de Bjj en hoofdstuk XIII van de Bvt waarin bemiddeling al is vastgelegd. Dit voorstel heeft de instemming van de Raad.

Daarnaast wordt voor gedetineerden een motiveringsplicht opgenomen. In artikel 61, lid 3 staat: "indien de gedetineerde omtrent de beslissing waarover hij klaagt geen verzoek tot bemiddeling heeft gedaan, vermeldt hij de redenen hiervoor in het klaagschrift". Een dergelijke bepaling is niet opgenomen in de Bjj en Bvt. De vraag is waarom dit onderscheid wordt gemaakt.

De bepaling betekent in de praktijk dat de gedetineerde uit moet leggen waarom hij geen bemiddeling heeft gewild. Hoewel de Raad een groot voorstander is van de bemiddelingsprocedure, vindt hij niet dat bemiddeling zo dwingend moet worden voorgeschreven dat het in feite een belemmering vormt om in beklag te gaan.

De Raad vraagt zich daarbij af wat een voldoende motivering is en wat voor sanctie er eventueel staat op het niet willen van bemiddeling. En bovendien, als de gedetineerde dit motiveert, gaat het een en ander dan een rol spelen in de beklagprocedure, en zo ja, op welke wijze?

De Raad staat niet achter deze motiveringsplicht, omdat de gedetineerde hiermee naar zijn oordeel te veel wordt afgehouden van zijn recht ex artikel 60 Pbw om beklag in te stellen.

Verder is in het conceptwetsvoorstel opgenomen dat de voorzitter van de beklagcommissie de behandeling van een beklag voor onbepaalde tijd kan uitstellen indien de klacht zich naar het oordeel van de voorzitter voor bemiddeling leent (art. 63, lid 4).

De Raad meent echter dat wanneer een gedetineerde geen bemiddeling wil, dit mogelijk moet zijn zonder dat hij zich hiervoor behoeft te verantwoorden. Hij dient de mogelijkheid te hebben beklag in te stellen indien hij dit wenst; de klacht dient binnen een redelijke termijn, bijvoorbeeld binnen vier weken, te worden behandeld. De Raad adviseert derhalve het voorgestelde vierde lid van art. 63 Pbw niet in te voeren.

De Raad onderschrijft overigens, als eerder gesteld, het uitgangspunt om waar mogelijk bemiddeling toe te passen. Bemiddeling moet er echter niet toe leiden dat gedetineerden er van worden afgehouden om te klagen. Dan zou de motiveringsplicht zelfs contraproductief kunnen werken: het uitgangspunt van bemiddeling is immers dat een mogelijk conflict op een voor alle partijen bevredigende wijze wordt opgelost.

Aanwijzen plaatsvervangend directeur

In de conceptwijziging wordt voorgesteld om in PI's naast de vestigingsdirecteur en diens plaatsvervanger(s) ook andere functionarissen uit het managementteam van de vestiging aan te wijzen als plv. directeur. Gedacht wordt aan een afdelingshoofd of een hoofd Veiligheid. De reden hiervan is - aldus de MvT - te voorkomen dat er "hiaten ontstaan in de mogelijkheid ordemaatregelen en disciplinaire straffen op te leggen". Het op ieder moment van de dag kunnen uitoefenen van die bevoegdheden zou van groot belang zijn.

De Raad vindt - ten principale - dat de bevoegdheid tot het opleggen van een disciplinaire straf of maatregel vanwege zijn aard, hoog in de hiërarchie, op het niveau van de directeur, thuishoort.⁹

Tegelijkertijd constateert de Raad dat de huidige regeling in de praktijk kennelijk als een probleem wordt ervaren. Soms bestaat in PI's de behoefte om de bevoegdheid tot disciplinaire straffen en het opleggen van ordemaatregelen ook aan anderen dan de (plv.) directeur toe te kennen. In de praktijk wordt de bevoegdheid dan neergelegd bij hoofden Veiligheid of afdelingshoofden. Het voorliggende conceptwetsvoorstel sluit bij deze praktijk aan. De Raad signaleert hierbij echter een probleem. Het is onwenselijk, in de visie van de Raad, om de bedoelde bevoegdheden neer te leggen bij functionarissen die op onvoldoende -overdrachtelijke- afstand staan van de gedetineerde of de bij het incident betrokken personeelslid. Dit onderstreept het standpunt van de Raad om de bedoelde bevoegdheden op directeursniveau te beleggen.

De Raad beveelt aan in het conceptwetsvoorstel aan te sluiten bij jurisprudentie van de Raad over dit onderwerp.¹⁰ Dat betekent dat uitsluitend functionarissen aangewezen kunnen worden als plv. directeur die volwaardig als directeur kunnen functioneren en bij wie de bedoelde bevoegdheid onderdeel is van een breder (directeurs-)takenpakket. Dat impliceert dat het bijvoorbeeld niet kan gaan om een afdelingshoofd dat enkel met het oog op het disciplinaire straffen de functie van plaatsvervangend directeur krijgt.

⁹ Zie ook het RSJ-advies 'Strafbevoegdheid in de penitentiaire inrichtingen', d.d. 19 juli 2007.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld zaaknr. 11/1809/GA d.d. 6 maart 2012 van de beroepscommissie.

Bevoegdheid t.a.v. beslissingen inzake (over)plaatsing

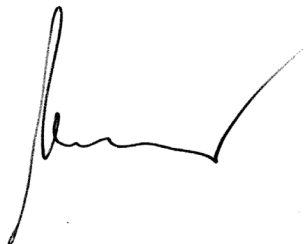
Met het oog op beslissingen over de (over)plaatsing van gedetineerden is het van belang om vast te stellen wie daartoe bevoegd is. Bij een interne overplaatsing, d.w.z. tussen de locaties van een vestiging, beslist de vestigingsdirecteur, bij een externe overplaatsing doet de selectiefunctionaris dit, namens de minister van Veiligheid en Justitie.

In het voorgestelde artikel 3 Pbw, eerste lid, is bepaald dat de verschillende locaties van een vestiging binnen een arrondissement kunnen worden aangemerkt als één penitentiaire inrichting. Om te waarborgen dat een gedetineerde niet kan worden overgeplaatst naar een andere regio zonder tussenkomst van de Minister van Veiligheid en Justitie is in het voorstelde artikel 3 Pbw, eerste lid, bepaald dat de verschillende locaties die een penitentiaire inrichting vormen binnen hetzelfde arrondissement dienen te liggen. Bij een bovenarrondissementale overplaatsing kunnen gedetineerden ver buiten hun sociale omgeving (de regio van vestiging) geplaatst worden. Voor een dergelijke ingrijpende overplaatsing is in het voorstel de tussenkomst van de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen.

De Raad gaat er vanuit - waar in de MvT niet anders wordt gesteld - dat deze regelgeving de overplaatsing binnen hetzelfde regime betreft. Verder constateert de Raad dat het voorstel beoogt gedetineerden te beschermen tegen overplaatsingen naar locaties die ver buiten hun sociale omgeving liggen. Dit oogmerk kan op de instemming van de Raad rekenen. De wetgever lijkt hierbij echter onvoldoende rekening houden met de huidige (nieuwe) gerechtelijke indeling. De teruggang van negentien naar tien (aanzienlijk omvangrijkere) arrondissementen maakt dat overplaatsing naar een andere locatie binnen hetzelfde arrondissement even ingrijpend kan zijn als een verplaatsing tussen arrondissementen. Het door de wetgever beoogde doel, te weten het beschermen van gedetineerden tegen overplaatsing ver buiten hun sociale omgeving, wordt op die manier niet bereikt. De Raad adviseert om die reden de geografische (kortste) afstand in plaats van de arrondissementsgrenzen als criterium te hanteren.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,



mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter