

Vergaderjaar 1994–1995

24 263

Vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5 en wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering alsmede enige andere wetten (Penitentiaire beginselenwet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING*

Inhoudsopgave

	blz.		
I. ALGEMEEN	3	9. Hoofdlijnen van het differentiatie-	29
1. Inleiding	3	a. Scheiding der seksen	29
a. Herziening differentiatiestelsel	3	b. Leeftijd	30
b. Verwante wetgeving	4	c. Lengte straf(restant)	31
c. Verschil met de huidige regeling	4	d. Huis van bewaring of gevangenis	32
d. Reacties op voorontwerp	5	e. Mate van beveiliging	34
e. Afstemming Nota Werkzame detentie	6	f. Bijzondere opvang	35
2. Opzet van de wet	7	10. Selectie	36
3. Niveau van regelgeving	10	a. Selectiegrondslag	36
4. Doelstelling van tenuitvoerlegging	12	b. Selectieprocedure	37
5. Penitentiaal programma	14	c. Selectiefunctionaris	38
6. Beheer	17	11. Mate van gemeenschap	39
a. Minister en openbaar ministerie	19	a. Algehele en beperkte gemeenschap	39
b. Minister, directeur en selectiefunctionaris	20	b. Individueel regime	41
c. Directeuren onderling	20	12. Ordemaatregelen	43
d. Directeur en staf/personeel	21	a. Gronden	43
e. Directeur en gedetineerden	23	b. Procedure	44
7. Bestemmingsbepaling	23	c. Uitsluiting van activiteiten	45
a. Inrichting of afdeling	23	d. Afzondering	46
b. Interne of externe differentiatie	24	e. Afzondering elders	47
8. Beleidsuitgangspunten van detentie	26	13. Verlaten van de inrichting	47
a. Regionalisering	26	a. Gronden	47
b. Detentiefasering	27	b. Beklagmogelijkheden	49
		14. Controle en geweldgebruik	50
		a. Identificatieplicht	51
		b. Onderzoek aan lichaam en kleding	51
		c. Verplicht urine-onderzoek	52
		d. Onderzoek in het lichaam	52
		e. Het gedogen van een geneeskundige handeling	52
		f. Fixatie	53
		g. Onderzoek verblijfsruimte	54
		h. Geweldgebruik	55

* Het bij de memorie van toelichting gevoegde rapport «Klachten van gedetineerden» is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

15. Contact met de buitenwereld	56		
a. Correspondentie	57		
b. Bezoek	58		
c. Telefoneren	59		
d. Perscontacten	60		
16. Verzorging	61		
a. Geestelijke verzorging	61		
b. Medische verzorging	62		
c. Sociale verzorging en hulpverlening	63		
17. Arbeid en andere activiteiten	63		
a. Arbeid	64		
b. Educatie en sport	65		
c. Recreatie en luchten	66		
18. Disciplinaire straffen	67		
a. Grondslag voor bestraffing	67		
b. Disciplinaire straffen	68		
c. Schadevergoeding	69		
19. Informatie, hoor- en mededelingsplicht, dossier	70		
		a. Informatie	70
		b. Hoorplicht	70
		c. Mededelingsplicht	71
		d. Dossier	72
		20. Beklagrecht	72
		a. Algemene beklaggrond	75
		b. Motivering, voortoets en bemiddeling	77
		c. Schorsing beslissing directeur	79
		d. Schorsing uitspraak beklagcommissie	79
		e. Tegemoetkoming	79
		f. Openbare behandeling en uitspraak	80
		21. Bezwaar en beroep inzake (over)plaatsing, deelname penitentiaal programma en verlof	81
		22. Gevolgen van het wetsvoorstel	82
		II. ARTIKELSGEWIJS	83

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

a. *Herziening differentiatiestelsel*

De directe aanleiding voor de herziening van de Beginselenwet gevangeniswezen (BWG) en, in het verlengde hiervan, van de Gevangenismaatregel (GM) is de noodzaak en wenselijkheid de bestaande regelingen ter zake van de differentiatie van inrichtingen en de selectie van gedetineerden te wijzigen. De aanzet hiervoor is gegeven in de notitie Herziening differentiatiestelsel gevangeniswezen, welke de toenmalige Staatssecretaris van Justitie op 4 juli 1990 aan de voorzitter van de Tweede Kamer aanbood¹. Omtrent onder meer deze notitie is op 4 maart 1991 overleg gevoerd met de vaste commissies voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Justitie van de Tweede Kamer². Ter uitwerking van de in die notitie vervatte voorstellen is in 1991 een ambtelijke projectorganisatie opgezet onder leiding van de stuurgroep Herziening differentiatiestelsel. Deze stuurgroep heeft drie werkgroepen ingesteld die werden belast met rapportage over interne en externe differentiatie, vrouwen in detentie alsmede extramurale executiemodaliteiten en regionalisering. De rapporten van deze werkgroepen en de daarin vervatte aanbevelingen zijn de basis geweest voor het rapport van de stuurgroep. Deze rapporten zijn op 6 november 1991 aan de Tweede Kamer aangeboden³.

Omtrent voornoemde aanbevelingen zijn adviezen ingewonnen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (CRS), de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen, de Nederlandse Vereniging van Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs (CAD's), de vergadering van procureurs-generaal en de directeurs van de penitentiaire inrichtingen. De CRS heeft op 23 maart 1992 een uitvoerig advies uitgebracht over de herziening van het differentiatiestelsel. Een reactie hieromtrent is ontvangen van de Coornhertliga.

Voornoemde aanbevelingen vormen de grondslag van het voorgestelde nieuwe stelsel van differentiatie en selectie. In de toelichting is aangegeven op welke wijze met de voornoemde adviezen rekening is gehouden.

Het wijzigen van uitsluitend de bepalingen die op de differentiatie en selectie betrekking hebben is evenwel niet goed uitvoerbaar gebleken zonder de penitentiaire regelgeving als geheel opnieuw vorm te geven. Aan de huidige regelgeving kleven immers vele gebreken.

De verdeling van onderwerpen en bepalingen over BWG en GM bleek niet of niet meer consistent te zijn. Volgens de huidige opvattingen dienen inbreuken op grondrechten zoveel mogelijk een grondslag te vinden in een formele wet. Dit geldt ook ten aanzien van rechtspositionele aspecten, zoals bijvoorbeeld het beroep tegen (over)plaatsing⁴. Belangrijke onderdelen van het penitentiaire beleid, zoals de verlofverlening, zijn in een circulaire vervat en behoeven een solide wettelijke basis.

Ook zijn in het Wetboek van Strafrecht nog enkele bepalingen te vinden die de gang van zaken in de penitentiaire inrichtingen en de rechtspositie daarbinnen van de gedetineerden betreffen. De plaatsing van deze bepalingen in dit wetboek is historisch verklaarbaar, maar systematisch minder juist. Bovendien vormen zij een overlapping met bepalingen uit de BWG. Het Wetboek van Strafrecht bevat naast de catalogus van delictsomschrijvingen, voorschriften aangaande de straffen die kunnen worden opgelegd, inclusief de vaststelling van het begin, de duur en het einde van de straf. Het gaat hierbij om de «buitenkant» van de strafoplegging. De wijze van executie van de vrijheidsstraf is een hiervan te onderscheiden onderwerp met specifieke beginselen, rechten en plichten. Regels aangaande de executie van de straf behoren te worden ondergebracht in

¹ Kamerstukken II, 1990/91, 21 634, nrs. 1 en 2, blz. 4/5.

² Handelingen UCV, 1990/91, nr. 33.

³ Kamerstukken II, 1991/92, 21 634, nr. 5.

⁴ Zie de artikelen 123 tot en met 129 GM.

het Wetboek van Strafvordering⁵ dan wel in een aparte wet aangaande de tenuitvoerlegging. De complexiteit en het specifieke karakter van de executie van de vrijheidsstraf rechtvaardigen – evenals de maatregel van terbeschikkingstelling – evenwel een eigensoortige regeling. Volstaan kan dan ook worden met het leggen van de grondslag voor deze Penitentiaire beginselenwet in het voorgestelde artikel 11 van het Wetboek van Strafrecht (artikel 77 onderdeel B).

Het voorstel van wet bevat derhalve enerzijds de neerslag van de discussie omtrent het nieuwe differentiatien selectiestelsel en voorts een eigentijdse vormgeving van de overige elementen van penitentiaire regelgeving. Gestreefd is hierbij naar een bundeling en codificatie van de huidige voorschriften en jurisprudentie en waar nodig het herzien van het huidige niveau van regelgeving. Een aanzienlijke deregulering is bereikt door de bundeling van bepalingen van de Beginselenwet gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel.

b. Verwante wetgeving

Wat betreft de structuur van de wet is aansluiting gezocht bij het reeds bij koninklijke boodschap van 12 oktober 1993 ingediende voorstel Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden⁶. De Centrale Raad heeft in zijn advies van 6 mei 1992 de aanbeveling gedaan om beide terreinen van tenuitvoerlegging van sancties in één wet onder te brengen. Hiervan is afgezien, aangezien het specifieke karakter van de TBS op tal van onderdelen een van het gevangeniswezen afwijkende regeling vereist. Met name betreft het de onderdelen aangaande de verpleging en behandeling, de bewegingsvrijheid in de inrichting en het (proef)verlof. Ook zijn in TBS-inrichtingen beperkingen op de grondrechten van de verpleegden toegestaan die samenhangen met de aard van de maatregel en verder gaan dan de standaardbeperkingsgronden uit deze wet, te weten de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting of de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Met inachtneming van deze verschillen zijn beide wetten zowel terminologisch als wat betreft de indeling in hoge mate op elkaar afgestemd. Met dit gegeven dient rekening te worden gehouden bij het aanbrengen van wijzigingen in het wetsvoorstel of in een verder liggende toekomst. In voorbereiding is tevens een Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, waarvan naar verwachting medio 1995 een openbaar voorontwerp aan de daarvoor in aanmerking komende adviesorganen zal worden voorgelegd. Deze wet bestrijkt de tenuitvoerlegging van jeugdstraffen en -maatregelen in de justitiële jeugdinrichtingen. In opzet en structuur zal deze wet gelijk zijn aan die van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Penitentiaire beginselenwet. Het op de opvoeding en behandeling van jeugdigen gerichte karakter van deze inrichtingen zal evenwel in hoge mate de inhoud van deze wet voor de jeugdsector bepalen.

c. Verschil met de huidige regeling

Vergeleken met de huidige regelgeving zijn in dit voorstel enkele soorten bepalingen verdwenen. Het gaat om de bepalingen die op de inrichtingen voor ter beschikking gestelden en op de rijkswerkinrichtingen betrekking hebben. Dit is een gevolg van de voorziene inwerkingtreding van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. Onderdeel van dit voorstel vormt tevens de reeds eerder aanhangig gemaakte afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerk-inrichting (zie verder de toelichting op artikel 77).

Niet overgenomen uit de BWG en GM zijn bepalingen die de relatie tussen de directeur en zijn ambtenaren regelen. Voor zover deze naar hun aard onder het ambtenarenrecht vallen behoren zij in de penitentiaire

⁵ Zie de artikelen 572 tot en met 576 Sv.

⁶ Kamerstukken II, 1993–1994, 23 445, nrs. 1–2.

regelingen niet thuis. Wel is in de bevoegdheid tot mandaat door de directeur voorzien, aangezien de gedetineerden hiermee direct te maken zullen hebben.

De Beginselenwet gevangeniswezen bevat in de artikelen 2 tot en met 5 de grondslag voor de instelling van de Centrale Raad voor Strafrechts-toepassing. Het instellingsbesluit⁷ bevat hiervan een nadere uitwerking. Gelet op de diverse taakgebieden van de raad (gevangeniswezen, terbeschikkingstelling en reclassering) ligt het voor de hand om de instelling, samenstelling, taken en werkwijze van de raad in een aparte organisatiewet onder te brengen en niet in een wet die slechts één van de drie aandachtsgebieden van de raad betreft. Een voorstel voor een dergelijke wet is in voorbereiding. Aangezien het onwaarschijnlijk is dat beide wetten gelijktijdig in werking zullen treden worden de bepalingen uit de BWG met betrekking tot de Centrale Raad voor Strafrechts-toepassing nog niet ingetrokken.

Ter uitvoering van het onlangs overeengekomen kabinetsbeleid met betrekking tot het functioneren van adviesorganen zijn de thans nog in de Beginselenwet gevangeniswezen bestaande verplichtingen de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing te horen over een voorgenomen wijziging in de regelgeving en van bestemmingen van inrichtingen vervallen. Dit betekent niet dat niet langer aan de raad om advies zal worden gevraagd over voorgenomen belangrijke wijzigingen in de regelgeving en de bestemmingen van inrichtingen en evenmin dat de raad niet meer bevoegd zal zijn uit eigen beweging te adviseren.

Als richtsnoer bij het vormgeven aan de nieuwe wet hebben naast de bestaande wetgeving en het wetsvoorstel Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de European Prison Rules⁸ en de Beginselen inzake de bescherming van alle categorieën gedetineerden en gevangenen van de Verenigde Naties⁹ gediend. Bij de discussie over dit voorstel van wet zal voorts de nieuwe opzet van de organisatie en de wijze van taakuitoefening van de reclassering worden betrokken. De contouren hiervoor zijn geschetst in de blauwdruk van de reclassering «De reclassering in breder perspectief» van 28 juli 1993, samengesteld door een coördinatiegroep bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen.

d. Reacties op voorontwerp

In juli 1993 is een voorontwerp gepubliceerd van de Penitenciaire beginselenwet (PBW) met bijbehorende memorie van toelichting. Dit ontwerp is aan diverse instanties voor advies voorgelegd. Voorts hebben enkele organisaties uit eigen beweging een reactie gegeven.

In chronologische volgorde zijn reacties ontvangen van de volgende instanties: Centrales van overheidspersoneel, Nederlandse Orde van Advocaten, Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen, Bajesoverleg, Coornhertliga, Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, vergadering van procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raden voor de Kinderbescherming.

In deze inleiding zal slechts op enkele algemene opmerkingen worden ingegaan. Met het artikelsgewijze commentaar in de adviezen is in belangrijke mate rekening gehouden. Indien belangrijke aanbevelingen niet zijn gevolgd, wordt hiervan uitdrukkelijk melding gemaakt.

Door enkele organisaties, met name de Centrale Raad voor Strafrechts-toepassing en de vergadering van procureurs-generaal, is voor terughoudendheid gepleit met nieuwe wetgeving in een periode waarin de contouren van het gevangeniswezen zowel wat betreft de inhoud als de vorm in beweging zijn. Met name werd hiermee bedoeld op de toen nog in voorbereiding zijnde Nota Werkzame detentie en de voorgenomen verzelfstandiging van de directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen

⁷ Besluit van 16 mei 1953, Stb. 238, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 1 januari 1986, Stb. 1 (RR).

⁸ Recommendation No. R(87) 3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 12 februari 1987 en het daarbij behorende memorandum.

⁹ Resolutie 35/177 van 15 december 1980, aanvaard gedurende de 43e zitting van de Algemene vergadering van de Verenigde Naties op 8 december 1988, gepubliceerd in de Staatscourant van 23 juli 1990 (rapport A/43/889).

(D&J). Op beide onderdelen bestaat thans meer duidelijkheid. De nota is verschenen. Op de relatie tussen de nota en dit voorstel van wet wordt in het volgende onderdeel van de toelichting ingegaan. Ten aanzien van de verzelfstandiging is in het voorjaar van 1994 aan de Tweede Kamer het voornemen kenbaar gemaakt dat aan de directie D&J per 1 januari 1995 de agentschapsstatus zal worden verleend¹⁰. De verzelfstandiging heeft inderdaad op deze datum plaatsgevonden. Op de gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid hiervan ga ik in onderdeel 6 van de toelichting nader in. Voor de gevraagde terughoudendheid met nieuwe wetgeving is in het licht van deze ontwikkelingen niet langer aanleiding.

e. Afstemming Nota Werkzame detentie

Op 4 februari 1994 verscheen de beleidsnota voor het gevangeniswezen «Werkzame detentie»¹¹. De voorbereiding voor deze nota startte op een moment dat het voorontwerp van de PBW vrijwel gereed was. Bij het concipiëren van de nota is erop gelet dat de beleidsmatig gewenste ontwikkeling van het gevangeniswezen zich verdroeg met de uitgangspunten en de vormgeving van de in voorbereiding zijnde wetgeving.

Over de samenhang tussen de uitgangspunten van de nota en het voorliggende wetsvoorstel maak ik enkele opmerkingen. Aan het voorontwerp van de PBW lag een gewijzigde visie omtrent de toekomst van het voor het gevangeniswezen zo kenmerkende differentiatiestelsel ten grondslag. In onderdeel a van de inleiding is deze ontwikkeling beschreven. De Nota Werkzame detentie bouwt deze toekomstvisie verder uit. Veiligheid staat centraal en één van de wijzen waarop het gevangeniswezen dit doel dient is door het bieden van voldoende en snel beschikbare capaciteit. «Het is hiertoe nodig om een flexibel differentiatiestelsel te hebben» (a.w. blz. 12). De in dit wetsvoorstel gedane voorstellen passen in deze opvatting. Zij bieden het gevangeniswezen de mogelijkheid om een genuanceerd onderscheid te maken tussen bestemmingen van inrichtingen dan wel afdelingen daarvan, maar ook om wijzigingen hierin sneller dan voorheen te kunnen realiseren (zie verder de toelichting in de onderdelen 7 en 9).

Een tweede opmerking betreft de uitgangspunten van de nota en de grondslagen van het wetsontwerp. De Nota Werkzame detentie is de opvolgster van de Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen¹² en bevat als zodanig een actuele visie op het gevangeniswezen. De doelstellingen in de nota's verschillen, hoewel de wettelijke kaders onveranderd zijn gebleven.

De nota uit 1982 kende als doelstellingen van de detentie:

- een zo humaan mogelijke tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf;
- het voorkomen of althans zoveel mogelijk beperken van de schadelijke gevolgen en effecten van de detentie;
- de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerden in de samenleving.

De nota van 1994 hanteert drie kernbegrippen voor het toekomstige beleid:

- veilig;
- menswaardig;
- doelmatig.

Een opvallend verschil tussen beide nota's is dat de veiligheid, en meer specifiek de beveiliging, in de huidige tijd een belangrijker plaats inneemt dan in 1982. Dit accent is ook terug te vinden in het voorliggende voorstel van wet. Beveiliging is uitdrukkelijk als een van de differentiatiecriteria in de wet opgenomen (zie verder onderdeel 9e). Het grotere belang dat aan de beveiliging wordt toegekend blijkt ook uit de uitvoerige regeling in de PBW van de «dwangmiddelen» die tegen gedetineerden kunnen worden aangewend (zie hoofdstuk VI van de wet). Een derde aspect van de

¹⁰ Brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 29 maart 1994, Kamerstukken II, 23 182, nr. 3.

¹¹ Kamerstukken II, 1993–1994, 22 999, nrs. 10–11.

¹² Kamerstukken II, 1981–1982, 17 539, nrs. 1–2.

toegenomen aandacht voor de beveiliging is dat als grond voor beperking van rechten van gedetineerden niet alleen de handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting is opgenomen, maar ook een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Deze is bij voorbeeld uitdrukkelijk als één van de grondslagen opgenomen voor het nemen van ordemaatregelen. Dit betekent dat ordemaatregelen niet alleen kunnen worden genomen, indien een gedetineerde de orde in de inrichting verstoort, maar ook indien zijn gedrag voor de vrije maatschappij ongewenste effecten heeft. Te denken valt bijvoorbeeld aan het lastigvallen van slachtoffers of het voortzetten van dubieuze zakelijke activiteiten vanuit de inrichting.

Gemeenschappelijk aan de beide nota's is het accent op het humane/menswaardige karakter van de detentie. Wel wordt in 1994 vergeleken met 1982 het vergeldend karakter van de vrijheidsstraf aangescherpt. Deze uitwerking komt evenwel niet in strijd met de geldende en toekomstige wettelijke pijlers van het gevangeniswezen. Deze zijn en blijven het beginsel van «minimale beperkingen» en de opdracht om «met handhaving van het karakter van de straf of maatregel» de tenuitvoerlegging – mede – dienstbaar te maken aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in het maatschappelijk leven. Op deze doelstellingen wordt in de onderdelen 2 en 4 nader ingegaan.

Het derde kernbegrip van de nota van 1994 is doelmatigheid. Dit begrip ligt ten grondslag aan onder meer de keuze om minder vrijblijvend dan voorheen aan alle gedetineerden een aanbod van activiteiten te doen. Het huidige aanbod aan detentieprogramma's kenmerkt zich door een te uitnodigend en relatief vrijblijvend karakter. In het besef van de noodzaak om de schaarse middelen aan een groeiend gevangeniswezen toe te delen brengt dit ons tot het voorstellen van een standaardregime. Op de merites hiervan voor de wettelijke voorschriften aangaande activiteiten kom ik in onderdeel 17 nog terug. Thans volsta ik met de opmerking dat ook het standaardregime vanzelfsprekend aan de wettelijke minima voor deelname aan activiteiten zal voldoen.

2. Opzet van de wet

De basis voor de Penitentiaire beginselenwet vormt het voorgestelde artikel 11 van het Wetboek van Strafrecht (artikel 77 onderdeel B van het wetsvoorstel). Hierin is een minimumprogramma opgenomen van de inhoud van de nieuwe wet. Dit betreft met name:

- de differentiatie van inrichtingen;
- de selectie van gedetineerden;
- het beheer van de inrichtingen;
- het regime in de inrichtingen;
- inbreuken op grondrechten;
- het klacht- en beroepsrecht.

Deze onderwerpen zijn als volgt verdeeld over de hoofdstukken van de wet. Na de begripsbepalingen in hoofdstuk I volgen bepalingen aangaande de doelstelling van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming, het beheer over en het toezicht op penitentiaire inrichtingen en de introductie van het begrip penitentiaal programma (hoofdstuk II). Hoofdstuk III vormt een staalkaart van mogelijkheden tot differentiatie aan de hand waarvan de Minister van Justitie de bestemming van elke inrichting of afdeling bepaalt. Hoofdstuk IV bevat de procedure van plaatsing en overplaatsing van (toekomstige) gedetineerden, al dan niet op hun verzoek. Voorts wordt de mogelijkheid geopend voor hen om in dit kader een bezwaarschrift in te dienen dan wel beroep in te stellen. De bepalingen in de hoofdstukken V tot en met VIII geven aan onder welke

restricties gedetineerden van hun daarin genoemde grondrechten gebruik kunnen maken en tot welke zorgplichten de directeur van de inrichting is gehouden. Het betreft achtereenvolgens de onderdelen: bewegingsvrijheid (V), controle en geweldgebruik (VI), contact met de buitenwereld (VII) en verzorging, arbeid en andere activiteiten (VIII). Hoofdstuk IX regelt de disciplinaire bestraffing. In hoofdstuk X zijn samengebracht bepalingen aangaande het recht van de gedetineerde om te worden geïnformeerd over zijn rechten en plichten, zijn recht om voorafgaande aan ingrijpende beslissingen door de directeur te worden gehoord alsmede het recht op het ontvangen van een schriftelijke mededeling over dergelijke beslissingen. Het hoofdstuk bevat tenslotte de grondslag voor de voorschriften aangaande de vorming en het beheer van dossiers in de penitentiaire inrichtingen. De beklag- en beroepsprocedures zijn geplaatst in de hoofdstukken XI tot en met XIII. In hoofdstuk XIV wordt in overleg met gedetineerden en in hun belangenbehartiging door vertegenwoordigers voorzien. Het voorstel van wet wordt afgesloten met overgangs- en slotbepalingen, waarin de inherente wijzigingen van de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering voor zover mogelijk reeds zijn verwerkt.

In overeenstemming met het voorstel voor de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden is gekozen voor het zoveel mogelijk omschrijven van de concrete beperkingen die op de rechten die gedetineerden aan de Grondwet ontnemen, kunnen worden gemaakt.

Strikt genomen is dit niet noodzakelijk, aangezien in artikel 15, vierde lid, van de Grondwet reeds de bevoegdheid is neergelegd om ten aanzien van hen, wie rechtmatig hun vrijheid is ontnomen de uitoefening van grondrechten te beperken voor zover die uitoefening zich niet verdraagt met de vrijheidsontneming. Dit vierde lid is zodanig geredigeerd dat het enerzijds aan de directies van de penitentiaire instellingen de nodige beleidsruimte laat zonder dat daarvoor een nadere wettelijke grondslag vereist is, en anderzijds de eis wordt gesteld dat de grondrechten uitsluitend mogen worden beperkt voor zover de uitoefening van die grondrechten zich niet verdraagt met de vrijheidsontneming (Kamerstukken II, 1975–1976, 13 872, nr. 3, blz. 50). In artikel 2, vierde lid, is dit beginsel nader uitgewerkt. Voor zover het gaat om onveroordeelden bevat het een herhaling van artikel 26 bis BWG. Het beginsel van minimale beperkingen geldt echter, ingevolge voornoemd Grondwetsartikel, evenzeer veroordeelden. Hiermee is tevens het dwingende kader gegeven voor de grenzen van de bevoegdheden van de met de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen belaste autoriteiten en functionarissen.

Gekozen is niettemin voor het – in aanvulling op deze algemene grondwettelijke grondslag – zoveel mogelijk omschrijven van de gevallen waarin en de gronden waarop inbreuken kunnen worden gemaakt. Het is immers in overeenstemming met beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid om in een wettelijke regeling die zich richt op personen in een bijzonder afhankelijke positie, zoals gedetineerden, zoveel mogelijk vast te leggen welke beperkingen op grondrechten mogen worden toegepast. De vergaande aard van de beperkingen in de bewegingsvrijheid, het contact met de buitenwereld en de beschikkings- en handelingsbevoegdheid van de betrokkenen vormt hiervoor te meer een aanleiding.

De vrijheidsbeneming legt de overheid ook verplichtingen op. Voor zover de gedetineerde in beslissende mate niet meer in staat is voor zichzelf te zorgen, rust op de overheid de plicht zorg te dragen voor diens voeding en overige materiële verzorging. De gedetineerde zal ook in staat moeten worden gesteld deel te nemen aan activiteiten, waarvan de belangrijkste uitdrukkelijk een plaats hebben gekregen in hoofdstuk VIII, paragraaf 2, en zich door middel van een adequate verlofregeling voor te bereiden op zijn terugkeer in de vrije maatschappij. De overheid zal de

gedetineerde ook in staat dienen te stellen, voor zover de aard van de detentie dit toelaat, contact met de buitenwereld (door middel van het ontvangen van bezoek, het onderhouden van correspondentie en van contacten via de telefoon) in stand te houden. Aangezien de gedetineerde, met name in de gesloten inrichtingen, niet zelf kan voorzien in geestelijke, medische en sociale verzorging zal de overheid met het oog hierop organisatorische en personele maatregelen moeten nemen.

Eerzijds legitimeert de vrijheidsbeneming een beperking van de aan de gedetineerde burger toekomende rechten, anderzijds doet de vrijheidsbeneming ook de behoefte aan bepaalde rechten ontstaan. De voorgestelde wet bevat dan ook beide elementen. Een belangrijk complement van de inbreuken op grondrechten vormt het beklagrecht van de gedetineerde, dat in 1977 is ingevoerd. In de Nota Werkzame detentie wordt de belangrijke functie hiervan als volgt getypeerd: «Het beklagrecht van de gedetineerde is een toets voor de rechtmatigheid en daarmee ook voor de kwaliteit van het inrichtingsbeleid» (a.w. blz. 36).

In de nota wordt voorts gewezen op het grote aantal klachten dat ongegrond wordt verklaard en naar aanleiding hiervan opgemerkt: «Om zijn belangrijke functie te kunnen vervullen moet het beklagrecht worden toegepast op een wijze die voor alle betrokkenen werkbaar en daarmee aanvaardbaar is.» Naar aanleiding hiervan is een dossieronderzoek verricht naar de inhoud en afdoening in eerste instantie van de in 1993 ingediende klachten. (Een samenvatting is als bijlage bij de memorie gevoegd.) Mede aan de hand van de uitkomsten hiervan hebben enkele bijstellingen van het beklagrecht plaatsgevonden ten opzichte van de bestaande regeling in de Beginselenwet gevangeniswezen. Deze bijstellingen brengen het beklagrecht meer dan thans in overeenstemming met zowel het uitgangspunt van menswaardigheid als dat van doelmatigheid dat in de Nota Werkzame detentie aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf ten grondslag wordt gelegd. In onderdeel 20 van de toelichting wordt op de uitwerking hiervan in het licht van de resultaten van het onderzoek nader ingegaan.

Bij de vormgeving van het beklagrecht is voorts rekening gehouden met de beginselen van bestuursrecht, zoals deze inmiddels vorm hebben gekregen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bij de totstandkoming van het beklagrecht benadrukte de toenmalige Staatssecretaris van Justitie mr. H. Zeevalking dat dit de gedetineerde burger een hogere rechtsbescherming bood dan de vrije burger¹³. Inmiddels is door de inwerkingtreding van de Awb per 1 januari 1994 de situatie voor de vrije burger in gunstige zin veranderd. De wettelijke waarborgen voor de burger ten opzichte overheidsbeslissingen zijn in overeenstemming gebracht met de actuele inzichten over een passende rechtsbescherming. De Awb is evenwel niet van toepassing in penitentiaire inrichtingen¹⁴. In opzet is de Awb gericht op incidentele contacten tussen de overheid en burgers. Uit de memorie van toelichting bij het voorstel van wet¹⁵ blijkt dat met de uitsluiting beoogd is recht te doen aan het eigenstandige en uitputtende karakter van de strafvorderlijke regelingen. Deze overweging geldt zeker ook de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. Het gaat hier om burgers die vanwege hun vrijheidsontneming in een permanente afhankelijkheidsrelatie staan tot de overheid die tot in detail hun bestaan beheerst. Het gehele etmaal door worden door of namens bestuursorganen hen rakende beslissingen genomen. Derhalve is sprake van een intensief verkeer tussen de burger en het bestuursorgaan, maar deze relatie heeft toch een ander karakter dan die tussen de vrije burger en de overheid. Het op de penitentiaire setting van toepassing verklaren van het stelsel van rechtswaarborgen van de Awb op elke beslissing die de gedetineerde raakt zou een overspanning vormen van haar mogelijkheden. Dit betekent niet dat in het penitentiaire veld geen administratiefrechtelijke normen zijn en worden

¹³ Handelingen II, 6 mei 1976, blz. 4068.

¹⁴ Ingevolge artikel 1.6. AWB niet van toepassing op:

- de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen;
- de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende maatregelen op grond van de Vreemdelingenwet;
- de tenuitvoerlegging van andere vrijheidsbenemende maatregelen in een inrichting die in hoofdzaak bestemd is voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.

¹⁵ Wet van 4 juni 1992, Stb. 315; Kamerstukken II, 1988–1989, 21 221, nr. 3, blz. 43.

nageleefd. Uit de opmerkingen van de voornoemde Staatssecretaris van Justitie bleek al dat het penitentiaire veld zelfs voorop liep bij het bieden van rechtswaarborgen aan de burger ten opzichte van beslissingen van de overheid. De actuele normen van de Awb dienen evenwel te worden toegepast op een wijze die rekening houdt met het hiervoor omschreven karakter van de gesloten inrichting. Het zal dus niet mogelijk zijn om voor elke beslissing het stelsel van waarborgen van de Awb van toepassing te verklaren. Wel zullen deze voor de ingrijpendere beslissingen gelden. Dit betekent dat de voorschriften omtrent het horen van de betrokkene en het verstrekken van gemotiveerde, schriftelijke beslissingen met vermelding van de rechtsmiddelen voor deze categorie van beslissingen is gereserveerd (zie hoofdstuk X van het voorstel van wet).

Al sinds de invoering van de Gevangenismaatregel in 1953 komt de (veroordeelde) gedetineerde het recht toe om tegen bepaalde selectiebeslissingen beroep in te stellen. Deze regeling in artikel 123 e.v. GM voldoet niet meer aan de hedendaagse normen van procesrecht en behoort bovendien een plaats te krijgen in een wet in formele zin. De neerslag van deze normen is te vinden in de Awb en de – hiervoor reeds genoemde – regels van bestuursprocesrecht. De wijze waarop de beslissing tot (over)plaatsing wordt genomen en de mogelijkheid van het indienen van een bezwaarschrift dan wel van een verzoekschrift bij de hiermee belaste autoriteit zijn beschreven in hoofdstuk IV. Het sluitstuk van de rechtsbescherming vormt de gemoderniseerde regeling van (de behandeling van) het beroep tegen (over)plaatsing in hoofdstuk XIII.

De toelichting op dit wetsvoorstel volgt zoveel mogelijk de hoofdstukindeling van de wet. Gelet op de samenhang tussen de diverse artikelen in één hoofdstuk is het zwaartepunt van de toelichting in het algemeen deel gelegd. Deze opzet vloeit ook voort uit de in onderdeel 1 genoemde rapportage aangaande de herziening van het differentiatiestelsel. Het artikelsgewijze onderdeel van de toelichting is derhalve beperkt. Wel is in dit onderdeel bij overeenkomstige artikelen zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de artikelsgewijze toelichting van het voorstel voor een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden.

3. Niveau van regelgeving

De grondslag voor de Penitentiaire beginselenwet ligt evenals voor de Beginselenwet gevangeniswezen – in het Wetboek van Strafrecht (zie onderdeel 2 van deze toelichting en artikel 77 onderdeel B van het voorstel van wet).

De disciplinaire bestraffing, het klacht- en beroepsrecht alsmede de toedeling van beheersbevoegdheden zijn in deze wet uitputtend geregeld. De overige onderwerpen lenen zich daar naar hun aard niet voor en daarom is ten aanzien hiervan aanvullende regelgeving noodzakelijk.

De concretisering van differentiatie- en selectiecriteria (ingevolge het voorgestelde artikel 11, onder a en b, van het Wetboek van Strafrecht) is afhankelijk van het aanbod van en de actuele beleidsopvattingen omtrent de wijze van onderbrenging van gedetineerden. Binnen het raamwerk van de wet moet het mogelijk zijn criteria voor de bestemming van inrichtingen en de verdeling van gedetineerden daarover soepeler af te stemmen op het aanbod en het beleid dan door middel van een wetswijziging. Een Penitentiaire maatregel (PM), ter vervanging van de huidige Gevangenismaatregel is hiervoor het geschikte kader. Artikel 3, vijfde lid, vormt voor een dergelijke maatregel de grondslag. Deze wijze van regelgeving stelt mij in staat mijn verantwoordelijkheid voor een doelmatige benutting van de capaciteit van de penitentiaire inrichtingen te realiseren door het op hoofdlijnen bepalen van de wijze van differentiatie en selectie. De uitwerking van het beleid in deze maatregel biedt de

gedetineerde een voldoende mate van rechtszekerheid en vormt een hanteerbaar toetsingskader voor de met de behandeling van beroep-schriften belaste beroepscommissie.

Gedetailleerde invulling van onderwerpen van materiële aard zal doorgaans slechts op het niveau van een inrichting plaatsvinden. Te denken valt hierbij aan zaken als de vaststelling van de bezoeken en de wijze van aanvragen van het bezoek. Tot nu toe is hierin voorzien door de vaststelling van huishoudelijke reglementen, zoals het reglement voor de huizen van bewaring, die op inrichtingsniveau worden aangevuld met «huisregels». Het reglement, met de status van ministeriële regeling, vormt aldus het kader voor de plaatselijke regels. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid heeft dit voordelen. Aan deze constructie zijn evenwel ook nadelen verbonden. Een uniform rechtspositie-reglement maakt regels op het niveau van de inrichting niet overbodig en voegt dus een vierde laag aan de regelgeving toe. Een vierslag van Penitentiaire beginselenwet, Penitentiaire maatregel, huishoudelijk reglement en huisregels komt de overzichtelijkheid van de geldende regels dan ook niet ten goede. Evenmin verdraagt het invoeren van deze tussenlaag zich met het actuele proces van deconcentratie van bevoegdheden van het departement naar de directies van de inrichtingen.

Deze bezwaren acht ik doorslaggevend van aard en ik zie dan ook af van het invoeren van vaststelling van landelijke rechtspositiereglementen in aanvulling op de PBW en de PM. Wel acht ik het wenselijk dat in controle op de totstandkoming van de regelgeving op inrichtingsniveau wordt voorzien. Het ligt voor de hand dat de directeur over de voorgenomen huisregels het advies inwint van de commissie van toezicht. Ik stel mij voorts voor om op vergelijkbare wijze als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor haar leden doet een model te ontwerpen voor deze huisregels. Hiermee kan de uniformiteit van de opzet van deze regels worden gewaarborgd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid om hieraan lokaal invulling te geven. Het dwingende karakter van dit model volgt uit de bewoordingen van artikel 5, eerste lid. Het voorschrijven van het model heeft met name gevolgen voor de wenselijk geachte eenheid van vorm van het stelsel van huisregels. De situatie kan zich voordoen dat op centraal niveau de behoefte bestaat om ook ten aanzien van de inhoud van de regels invloed uit te oefenen. Bij voorbeeld ten einde een eenheid te bereiken in regimesrichtlijnen van een bepaald type inrichting. De in artikel 5, eerste lid, gegeven bevoegdheid tot het door de minister geven van aanwijzingen maakt in bepaalde gevallen bemoeienis vanuit het centrale gezag mogelijk.

Dit ontwerp voorziet niet alleen in enige vorm van controle op de totstandkoming van regels door het verplichte model en de aanwijzingsbevoegdheid. De delegatie van regelgeving sluit bovendien niet uit dat de producten hiervan in het kader van de (penitentiaire) rechtspraak getoetst kunnen worden aan regels van hoger niveau. In de praktijk zal het hierbij vaak gaan om toetsing van de huisregels aan deze wet dan wel aan de PM. Een dergelijke toetsing, die ook onder het huidige beklagrecht reeds plaatsvindt, kan tot het rechterlijke oordeel leiden dat een lagere regeling wegens strijd met één van een hogere orde dan wel algemene rechtsbeginselen geheel of ten dele onverbindend wordt verklaard¹⁶.

De toekenning van een zo belangrijke plaats aan huisregels als hiervoor is omschreven betekent niet dat de gedetailleerde uitwerking van alle onderwerpen op inrichtingsniveau plaatsvindt. In de huidige situatie is hierin voorzien door de «regelgeving per circulaire». Het gevangeniswezen kent op dit punt een rijke traditie. Een circulaire is, naar huidige inzichten, niet meer dan een wijze van bekendmaking van algemeen geldende voorschriften dan wel van beleidsregels en kan als zodanig niet als een zelfstandige bron van regelgeving worden aangemerkt¹⁷.

¹⁶ Zie nader C. Kelk, Kort begrip van het detentierecht, derde druk, Nijmegen 1993, blz. 148 en Vademecum Strafzaken, 42.6.4.

¹⁷ Zie de Aanwijzingen voor de rijksdienst voor gebruik en inrichting van circulaires, besluit van de Minister-President van 7 mei 1986, Stcrt. 118.

Landelijke sturing van daarvoor in aanmerking komende onderwerpen dient dus te geschieden door het vaststellen van ministeriële regelingen dan wel door het uitvaardigen van beleidsregels die vervolgens onder meer bekend kunnen worden gemaakt door middel van een circulaire.

Aan landelijke regelingen kan gedacht worden bij onderwerpen die naar hun aard te gedetailleerd en/of te veelvuldig aan verandering onderhevig zijn dan dat hierin op het niveau van de wet in formele zin of algemene maatregel van bestuur kan worden voorzien. Wel gaat het om kwesties die vanwege de ingrijpendheid van de materie op landelijk niveau op gelijke wijze dienen te worden geregeld. Te denken valt aan reglementen voor het regime in de strafcel dan wel de afzonderingscel – resp. artikel 55, derde lid, en artikel 24, zevende lid, de aanwending van geweld – artikel 35, vierde lid – en verlofregelingen – artikel 26, derde lid. In het wetsvoorstel is ten aanzien van deze onderwerpen voorzien in rechtstreekse toekenning van de regelgevende bevoegdheid aan de Minister van Justitie.

Beleidsregels zijn van belang, indien gestreefd moet worden naar een uniforme uitvoeringspraktijk. Op grond van het opperbeheer dat wordt uitgeoefend door de Minister van Justitie – artikel 3, tweede lid – is deze bevoegd in voorkomende gevallen aan de directeuren bindende aanwijzingen te geven, in de vorm van richtlijnen omtrent de wijze waarop zij het beheer van de inrichtingen uitoefenen¹⁸.

De rechtspositie van de gedetineerde wordt gecompleteerd door een toereikende en toegankelijke informatie-voorziening omtrent zijn materiële en formele rechten en plichten¹⁹. Bij uitstek de huisregels zijn geschikt om hun, indien zij als een catalogus worden opgezet van de rechten en plichten van de gedetineerde, de noodzakelijke informatie over de interne rechtspositie te geven (zie onderdeel 19 van de toelichting). Ten aanzien van de (aanvullende) ministeriële regelingen is publicatie in de Staatscourant ingevolge de Bekendmakingswet voorgeschreven.

Voorts zal publicatie hiervan in daarvoor in aanmerking komende juridische vakbladen, zoals Delikt en Delinkwent, en Sancties, worden bevorderd. Voor de toegankelijkheid van de regelingen en richtlijnen voor gedetineerden zal de inrichting zorg dienen te dragen.

4. Doelstelling van tenuitvoerlegging

Het behoort tot onze verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de ongestoorde tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen. In deze wet heeft het onderscheid straf en maatregel uitsluitend terminologische betekenis. Het is als zodanig niet terug te voeren op het rechtstheoretische onderscheid van de grondslag van de oplegging en de rechtvaardiging daarvan, zoals bestaat tussen gevangenisstraf en de maatregel van terbeschikkingstelling²⁰. Het begrip vrijheidsstraffen is limitatief van aard. Hieronder vallen in het bestek van deze wet:

- gevangenisstraf (artikel 9, eerste lid, onder a, 1° Sr)
- (vervangende) hechtenis (artikel 9, eerste lid, onder a, 2°, resp. artikel 24c, Sr)
- militaire detentie (artikel 11, Wetboek van Militair strafrecht)
- (vervangende) jeugddetentie (artikel 77h, eerste lid, onder a, resp. artikel 77l, derde lid, Sr)²¹.

Deze opsomming is terug te vinden in de definitiebepaling, artikel 1, onder s.

De jeugddetentie wordt alleen in uiterste noodsituaties ten uitvoer gelegd in inrichtingen voor volwassenen. Te denken valt aan een situatie waarin een jeugdige delinquent ondanks herhaalde pogingen daartoe niet

¹⁸ Het rechtskarakter van dergelijke richtlijnen is bepaald in een trits uitspraken: HR 28 maart 1990, NJ 1991, 118, m.nt. M. Scheltema; HR 19 juni 1990, NJ 1991, 119, m.nt. Th. W. van Veen en M. Scheltema; HR 29 juni 1990, NJ 1991, 120.

¹⁹ In deze zin ook C. Kelk in diens dissertatie *Recht voor gedetineerden*, Alphen aan den Rijn 1978, m.n. blz. 235 e.v.

²⁰ Zie hieromtrent: D. van der Landen, *Straf en maatregel, een onderzoek naar het onderscheid tussen straf en maatregel in het strafrecht*, Arnhem 1992.

²¹ In dit voorstel van wet wordt ervan uitgegaan dat de wet Herziening van het strafrecht voor jeugdigen van 7 juli 1994 (Stb. 1994, 528) in werking is getreden. Jeugddetentie staat in het voorgestelde nieuwe artikel 77h eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

te handhaven is in een jeugdinrichting. Hierbij is van doorslaggevend belang of de betrokken jeugdige naar verwachting op redelijke termijn in de groep – het uitgangspunt in justitiële jeugdinrichtingen – zal kunnen functioneren. Het nieuwe jeugdstrafrecht verviervoudigt de maximale lengte van de vrijheidsstraf die aan een 16 tot 18-jarige kan worden opgelegd: in plaats van zes maanden tuchtschool kan deze straf vierentwintig maanden bedragen (artikel 77i). De situatie kan zich derhalve voordoen dat een meerderjarige nog een (gedeelte van een) straf van jeugddetentie moet ondergaan. Het kan wenselijk zijn, afhankelijk van de persoon van de betrokkene, dat deze in een inrichting voor volwassenen wordt ondergaan.

Vrijheidsbenemende maatregelen die genoemd zijn in artikel 1, onder t, omvatten een breed scala van bevelen van de rechter of van enig ander openbaar gezag die vrijheidsbeneming met zich brengen. In omvang de belangrijkste hiervan is de toepassing van het strafvorderlijke dwangmiddel van de voorlopige hechtenis – artikel 67 Sv. Maar ook vreemdelingenbewaring – artikel 26 van de Vreemdelingenwet, gijzeling – artikel 589 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering, terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege – artikel 37b of 38c, eerste lid, Sr, en andere dan in artikel 1, onder t, genoemde titels van vrijheidsbeneming vallen er onder. Deze opsomming is terug te vinden in artikel 9, tweede lid, onder a, d, e en f; onderdeel g bevat een voorziening voor de restcategorie van personen ten aanzien van wie vrijheidsbeneming is bevolen.

In de inleiding is al geschetst (onderdeel 1e) dat onder handhaving van deze wettelijke uitgangspunten accentverschuivingen in de doelstellingen van het gevangeniswezen mogelijk zijn. De beleidsnota's Taak en Toekomst uit 1982 en Werkzame detentie uit 1994 zijn op dit punt met elkaar vergeleken. De voorgestelde wet laat de artikelen van de Beginselenwet gevangeniswezen naar strekking en inhoud intact. Een actuele invulling hieraan wordt evenwel gegeven door de voortschrijdende juridische inzichten omtrent de reikwijdte van de grondrechten en door de visie over de vormgeving van de detentie uit de beleidsnota Werkzame detentie.

Het juridische ijkpunt voor de beoordeling van de wijze van tenuitvoerlegging vormt het beginsel van minimale beperkingen. Hoewel dit in de BWG uitsluitend is toegesneden op onveroordeelden, heeft met name de (r)evolutionaire ontwikkeling van de grondrechten het besef gebracht dat het maken van inbreuken op grondrechten van alle ingeslotenen, ongeacht hun juridische status, slechts geoorloofd is voor zover het noodzakelijk is voor het doel van de vrijheidsbeneming. Artikel 15, vierde lid, van de Grondwet vormt van deze opvatting de neerslag (zie ook de toelichting in onderdeel 2).

Het beginsel van minimale beperkingen is in artikel 2, vierde lid, overgenomen van artikel 26 bis BWG met uitbreiding van de reikwijdte tot alle gedetineerden. In de Nota Werkzame detentie vormt dit beginsel één van de uitgangspunten: «Het wezen van de vrijheidsbeneming is de onttrekking van justitiabelen aan het vrije maatschappelijke verkeer» (a.w. blz. 11). Verder wordt hierover opgemerkt: «In de eerste plaats dient de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf menswaardig te geschieden. Grondwettelijk is in dit verband vastgelegd dat gedetineerden slechts aan die beperkingen mogen worden onderworpen die noodzakelijk zijn voor het doel van de vrijheidsbeneming» (t.a.p.).

Een tweede belangrijke grondslag van het gevangeniswezen is en blijft de wettelijke opdracht tot voorbereiding van de terugkeer in het maatschappelijke leven. Deze opdracht is behoudens redactionele wijzigingen – in artikel 2, tweede lid, overgenomen van artikel 26 BWG. In de nota van 1994 wordt dit beginsel geoperationaliseerd door de introductie van programma's die zijn gericht op maatschappelijke

integratie. Het aanbod van deze programma's wordt evenwel op de volgende wijze bepaald door eisen van doelmatigheid, een van de drie kernbegrippen van het toekomstige beleid: «Een eenvoudig, goed leefbaar standaardregime voor alle gedetineerden, en bijzondere op maatschappelijke integratie gerichte activiteiten slechts voor hen die aantoonbaar gemotiveerd en ook geschikt zijn» (a.w. blz. 15).

Nieuw is het wettelijke uitgangspunt dat kan worden getypeerd als dat van een voortvarende tenuitvoerlegging van rechterlijke bevelen tot vrijheidsbeneming en dat is verwoord in het derde lid van artikel 2. De vastlegging van dit uitgangspunt in de wet is een uiting van het grote belang dat ik hecht aan de snelheid van de justitiële reactie. In de Nota Werkzame detentie is dit als volgt verwoord: «Uit onderzoek is gebleken dat, samen met de pakkans, de snelheid van afdoening van een misdrijf en van de executie van de vrijheidsstraf, een groter preventief effect hebben ten aanzien van de criminaliteit dan bij voorbeeld de lengte van de straf» (a.w. blz. 12). Ook van de zijde van het openbaar ministerie is aangedrongen op het opnemen van het uitgangspunt van een doelmatige rechtspleging, waarvan een voortvarende executie een element vormt, in de wet. De behoefte hieraan hangt samen met de groeiende samenwerking tussen de politie, het openbaar ministerie en de gerechten om te bevorderen dat de berechting binnen enkele weken na het plegen van het delict kan plaatsvinden. Hierin past een voortvarende tenuitvoerlegging van rechterlijke bevelen tot vrijheidsbeneming.

5. Penitentiair programma

In de Notitie met betrekking tot het differentiatiestelsel binnen het gevangeniswezen²² heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie het voornemen aangekondigd een wettelijke grondslag te creëren op basis waarvan het een gedetineerde kan worden toegestaan in het kader van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf tijdelijk en onder bepaalde voorwaarden buiten de inrichting te verblijven. Hij wees hierbij op ontwikkelingen van de laatste decennia, als de invoering van diverse vormen van verlof en het experiment met dagdetentie. Een dergelijke vorm van tenuitvoerlegging dient systematisch te worden onderscheiden van alternatieve straffen, waarvan de «onbetaalde arbeid ten algemene nutte» inmiddels in het wettelijk stelsel is opgenomen. Alternatieve sancties worden door de rechter in enige modaliteit (bijvoorbeeld als bijzondere voorwaarde of als alternatief voor een andere straf) opgelegd; dagdetentie en -in de toekomst- deelname aan een penitentiair programma zijn aan te merken als een alternatieve vorm van tenuitvoerlegging van een door de rechter bepaalde vrijheidsstraf. Deelname aan een penitentiair programma vervangt echter de tenuitvoerlegging in een inrichting nimmer geheel, maar kan pas aan de orde komen nadat betrokkene enige tijd gedetineerd is geweest. Met het oog hierop is in het eerste lid van artikel 4 bepaald dat een dergelijk programma plaatsvindt ter verdere tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. Deze vorm van tenuitvoerlegging volgt dan ook altijd op de executie die in een inrichting reeds is ondergaan. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan kanttekeningen die diverse adviesinstanties bij het oorspronkelijke concept plaatsten.

De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing heeft in zijn advies van 23 maart 1992 (blz. 30, zie onderdeel 1) te kennen gegeven positief te staan tegenover het experimenteren met tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf anders dan door vrijheidsbeneming. De raad achtte de tijd nog niet rijp om met vergaande wettelijke maatregelen te komen. Ik onderschrijf het standpunt dat voor het voorstellen van een uitgebreide wettelijke regeling nog niet voldoende ervaring is opgedaan. Wel behoeven experimenten

²² Kamerstukken II, 1989/90, 21 634, nr. 2, blz. 5/6.

met betrekking tot extramurale tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties een wettelijke basis.

In het voorliggende ontwerp wordt op twee wijzen voorzien in het bieden van een dergelijke grondslag: enerzijds door opname van een artikel aangaande het verlaten van de inrichting (artikel 26, zie onderdeel 13) en anderzijds door de introductie van het begrip penitentiaal programma.

De tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel buiten de muren van een penitentiaire inrichting, anders dan bij wege van verlof, is door de desbetreffende werkgroep aangeduid als een «extramurale executiemodaliteit» (EEM). Hieronder dient te worden verstaan een zodanige tenuitvoerlegging van het laatste deel van de vrijheidsstraf dat een veroordeelde niet langer zijn hoofdverblijf binnen een strafinrichting heeft²³. Deze modaliteit past in de opdracht van het gevangeniswezen om de gedetineerde voor te bereiden op zijn terugkeer in de samenleving. De EEM wordt door de werkgroep juist getypeerd als de meest vergaande mogelijkheid die het gevangeniswezen veroordeelden kan bieden om in contact te treden met en weer deel te nemen aan de samenleving.

In artikel 2, eerste lid, wordt de mogelijkheid geopend dat – verdere – tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen ook kan plaatsvinden door deelname aan een penitentiaal programma. Deze vorm van executie komt, zoals eerder betoogd, echter nimmer geheel in de plaats van de tenuitvoerlegging in een inrichting. Het begrip penitentiaal programma wordt omschreven – in artikel 4, eerste lid, – als een samenstel van activiteiten waaraan wordt deelgenomen door personen in het kader van de tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Deze omschrijving kan een veelheid van activiteiten omvatten, waarbij te denken valt aan arbeidsprojecten, vorming en onderwijs en combinaties daarvan. De kern van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming door middel van een penitentiaal programma is de verplichting van de justitiabele die zich daartoe bereid heeft verklaard gedurende een vooraf vastgestelde periode aan bepaalde activiteiten deel te nemen. Het ligt voor de hand dat met name de reclassering een sleutelfunctie zal kunnen vervullen bij de begeleiding van de veroordeelde gedurende diens deelname aan een penitentiaal programma. Een dergelijke functie vervult deze organisatie ook thans reeds in het kader van de alternatieve straffen, zoals daderslachtofferprojecten, dienstverlening en de alcohol-verkeerscursus. Ik streef ernaar deze taak van de reclassering in de nieuwe opzet van deze organisatie een belangrijke plaats te bieden.

Op niet of niet behoorlijke deelneming aan het programma kan worden gereageerd met (terug)plaatsing van de betrokkene in een penitentiaire inrichting. Deelname aan penitentiaire programma's in het kader van de tenuitvoerlegging van sancties kan alleen plaatsvinden voor zover deze programma's zijn erkend ingevolge het derde lid van artikel 4. Door een programma te erkennen realiseer ik mijn verantwoordelijkheid voor deze vorm van tenuitvoerlegging.

Geen beperking is aangebracht op de soorten straffen en maatregelen die in aanmerking komen voor een penitentiaal programma. Het ligt voor de hand dat deze vorm van tenuitvoerlegging met name zal worden gehanteerd in het kader van de detentiefasering. Vergelijk de bestaande vormen van dagdetentie, waarbij het gaat om de tenuitvoerlegging van het restant van de gevangenisstraf²⁴. Wel stel ik mij voor bij de nadere vormgeving van het penitentiaal programma regels te stellen voor de omvang hiervan in relatie tot de strafduur. Hiermee beoog ik duidelijkheid te verschaffen voor met name de rechterlijke macht over de mate waarin

²³ Rapport van de werkgroep Extramurale executiemodaliteiten en regionalisering, blz. 4; rapport van de stuurgroep blz. 17.

²⁴ Zie hieromtrent hoofdstuk 3 van het rapport van de werkgroep Extramurale executiemodaliteiten en regionalisering.

het mogelijk zal zijn dat een vrijheidsstraf ten dele buiten de muren ten uitvoer wordt gelegd. Voor de voorlopige hechtenis zijn primair de gerechtelijke autoriteiten verantwoordelijk. Indien het wenselijk wordt geacht dat een verdachte deelneemt aan een ontwenningprogramma, geschiedt dit nu veelal door schorsing onder een desbetreffende voorwaarde door de rechter. De formulering in artikel 2, eerste lid, sluit niet uit dat een dergelijke beslissing ook anders dan bij wijze van schorsing van de voorlopige hechtenis wordt genomen. Uiteraard kan ik er pas toe overgaan de maatregel van voorlopige hechtenis ten uitvoer te leggen door de betrokkene bij voorbeeld te laten deelnemen aan een ontwenningprogramma, indien de voor de oplegging en verlenging van de maatregel verantwoordelijke autoriteiten hiermee instemmen. Anders dan bij een onherroepelijke rechterlijke uitspraak blijven zij immers belast met de voortgangsbeslissingen omtrent de maatregel.

In het kader van dit wetsvoorstel wordt volstaan met deze omschrijving en een bepaling – in het tweede lid van artikel 4 – waarin is voorzien in het stellen van voorschriften bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangaande de inhoud, de voorwaarden voor deelname en het toezicht hierop, de gevolgen van niet-nakoming van de voorwaarden en de rechtspositie van de deelnemers. Voor deze delegatie van regelgeving is om praktische redenen gekozen. Te voorzien valt een veelkleurige ontwikkeling van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel buiten de muren van een penitentiaire inrichting. De inrichtingen voor dagdetentie zijn slechts één van de mogelijke modaliteiten van een dergelijke tenuitvoerlegging. De wet dient in dit stadium een solide basis te bieden aan, maar tevens zo min mogelijk belemmeringen op te werpen voor velerlei experimenten. Een soepele aanpassing van regelgeving is een voorwaarde voor een vruchtbare ontwikkeling van EEM's.

Ik signaleer dat te verwachten is dat in de komende jaren, parallel aan de ontwikkeling van de penitentiaire programma's, de behoefte aan alternatieve straffen, met name de «taakstraffen», zal toenemen. Op plaatselijk niveau zijn en worden talloze projecten ontwikkeld met name door de reclassering om waar mogelijk een alternatief te bieden voor in het bijzonder de vrijheidsstraf. Zoals in de inleiding van dit onderdeel is gesteld, gaat het om twee in opzet verschillende varianten:

- een penitentiaal programma maakt onderdeel uit van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf;
- een taakstraf komt daarvoor in de plaats.

Het is zeer wel mogelijk dat de instroom in gerealiseerde projecten vanuit beide varianten geschiedt. Deelname aan de zogenaamde Kwartaal cursus geschiedt thans bij wijze van alternatieve afdoening of sanctie. Ik acht het goed voorstelbaar dat ik een dergelijke cursus in de toekomst ook zal erkennen als penitentiaal programma.

Naar huidige inzichten dient in twee kwesties op het niveau van de wet in formele zin een voorziening te zijn getroffen. Deze betreffen inbreuken op grondrechten en rechtsbescherming. Ook een verblijf buiten de muren maar in het kader van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel brengt inbreuken op de bewegings- en beschikkingsvrijheid van de betrokkene met zich mee. Gelet op de diversiteit aan programma-mogelijkheden is het niet mogelijk om inbreuken op de grondrechten ten gevolge van deelname aan een penitentiaal programma te specificeren, zoals ten aanzien van het verblijf in een penitentiaire inrichting is geschied in de hoofdstukken V tot en met VIII (zie nader onderdeel 2 van de toelichting). Met de wettelijke basis van artikel 15, vierde lid, van de Grondwet, zoals deze is gespecificeerd in artikel 2, vierde lid, wordt daarom vooralsnog ten aanzien van de

beperking van de uitoefening van grondrechten ingevolge van deelname aan het penitentiaire programma volstaan.

Deelname kan – ingevolge het derde lid – slechts geschieden aan door mij erkende programma's. Een erkenning dient te worden gevolgd door een beschrijving van de doelgroep en, hieruit voortvloeiend, van de criteria waaraan (aspirant)deelnemers moeten voldoen. Een selectie gaat dus aan plaatsing in een programma vooraf.

Het past in de gedeconcentreerde opzet van deze wet om de minister niet, zelfs niet meer in naam, met de uitvoering van individuele beslissingen te belasten. Voorts zal een penitentiaal programma lang niet of bij lange na niet altijd in relatie staan tot een penitentiaire inrichting. Voor zover een directeur tevens optreedt als coördinator van een programma is dit een aanvaardbare combinatie van taken die echter niet dwingend meebrengt dat hij ook belast is met de (over)plaatsingsbeslissingen. Het stelsel van dit voorstel van wet is dat beslissingen die betreffen de overgang van een gedetineerde naar een inrichting met een andere, extern bepaalde bestemming wordt genomen op centraal niveau. Een penitentiaal programma bevat per definitie een andere bestemming dan een inrichting en om deze reden is de beslissing in beginsel dan ook voorbehouden aan dit centrale niveau.

Wat betreft de uitvoering van de beslissing tot de plaatsing in dan wel overplaatsing naar een penitentiaal programma is aansluiting gezocht bij de voorgestelde gang van zaken ten aanzien van de plaatsing in en overplaatsing naar penitentiaire inrichtingen. Deze beslissingen zijn dan ook opgedragen aan de selectiefunctionarissen (zie nader onderdeel 10c).

Ook voor de beroepsmogelijkheden van een persoon ten aanzien wie de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming plaatsvindt in een penitentiaal programma, is aansluiting gezocht bij de beroepsgang inzake overplaatsing naar een penitentiaire inrichting. Zie nader de onderdelen 10c en 21.

6. Beheer

Met betrekking tot de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen zijn verschillende autoriteiten en functionarissen bevoegd. In het gevangeniswezen is een proces van deconcentratie van beheersbevoegdheden ten aanzien van materieel en personeel in gang gezet. Het streven is erop gericht zoveel mogelijk bevoegdheden en verantwoordelijkheden te leggen bij de inrichtingen dan wel een samenstel van inrichtingen. In overeenstemming met deze structuur is in het voorliggende wetsontwerp gekozen voor het zoveel mogelijk aan de directeur van de inrichting of afdeling toekennen van bevoegdheden. De centrale uitvoering van taken wordt krachtens de wet opgedragen aan de minister of de selectiefunctionaris. De minister behoudt daarnaast het opperbeheer en aan hem is voorbehouden het stellen van landelijk geldende regels.

In het voorstel van wet is rekening gehouden met de verzelfstandiging van de directie Delinquentenzorg en Jeugdinstellingen (D&J). In 1994 is aan de Tweede Kamer het voornemen bekend gemaakt om aan deze directie met ingang van 1 januari 1995 de status van agentschap toe te kennen²⁵. Een agentschap van het Ministerie van Justitie wordt in de brief aan de Kamer gedefinieerd als: «Een onderdeel van het ministerie waarvoor een afgezonderd en afwijkend beheer wordt gevoerd met als doel een doelmatiger functioneren. De aansturing van het agentschap geschiedt door de departementsleiding die zich daarbij bedient van de betreffende centrale staforganen» (blz. 7). Het uitgangspunt bij de verzelfstandiging van de directie D&J is evenwel dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming een kerntaak is en blijft van de rijksoverheid. De

²⁵ Brief van 29 maart 1994 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 1993/94, 23 182, nr. 3.

ontwikkeling van het beleid op hoofdlijnen zal dan ook in de directe invloedssfeer van de bewindspersonen op justitie – blijven – liggen. De uitvoering komt bij een meer dan voorheen verzelfstandigde dienst te liggen (blz. 3). De ministeriële verantwoordelijkheid voor de executietaken blijft onverkort bestaan. In de voornoemde brief blijkt hiervan uit de opmerking dat het evident is dat de informatie waarover de bewindslieden dienen te beschikken vanuit hun bijzondere verantwoordelijkheid tegenover het parlement, steeds prompt door het agentschap DJI zal worden geleverd (blz. 8). Deze informatieverplichting vormt als zodanig een aanvulling op het aan het agentschap voor te schrijven jaarverslag en de kwartaalsgewijze rapportage.

Aan de verlening van de agentschapsstatus is in het beheersartikel van artikel 3 op twee wijzen vorm gegeven, namelijk door een mandaatsbepaling ten aanzien van het opperbeheer en het stellen van nadere regels.

Het tweede lid kent aan de minister het opperbeheer toe over de inrichtingen. In hetzelfde lid wordt de mogelijkheid geopend dat de minister de uitvoering van dit opperbeheer mandateert aan de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Het begrip mandaat wordt hier gebruikt in de zin van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, die op 29 april 1994 bij de Tweede Kamer is ingediend²⁶. Het desbetreffende artikel 1A.1.1.1. luidt: onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. De in artikel 3, tweede lid, voorgestelde overdracht van bevoegdheden laat dus onverlet dat de Minister van Justitie – politieke – verantwoordelijkheid draagt voor de wijze waarop het opperbeheer over de penitentiaire inrichtingen wordt uitgeoefend.

Wel krijgt de klassieke term «opperbeheer» in het licht van het hiervoor omschreven verzelfstandigingsproces een nieuwe dimensie. Hiermee wordt aangegeven dat de minister op afstand staat van de dagelijkse gang van zaken zowel op inrichtingsniveau als op het niveau van de leiding van het agentschap. Een specifiek kenmerk van het opperbeheer is te vinden in de bevoegdheid die op diverse onderdelen van de wet is toegekend aan de minister tot het stellen van nadere regels (zie ook onderdeel 3).

In het stellen van nadere regels ten aanzien van het beheer van en het regime in een inrichting voorziet het vijfde lid van artikel 3. Deze regels kunnen bevoegdheden en verplichtingen scheppen zowel voor de minister als voor de directeur of de selectiefunctionaris. Voornoemde personen ontlenen ook rechtstreeks aan deze wet bevoegdheden en verplichtingen. Het tweede lid voegt uitdrukkelijk toe dat daar waar bij of krachtens deze wet regelgevende bevoegdheid aan de Minister van Justitie is toegekend deze ook uit zijn naam kan worden uitgeoefend door het hoofd van de DJI. Dit is overeenkomstig de bestaande praktijk waarin door de Minister van Justitie te geven algemeen verbindende voorschriften van met name technische en administratieve aard uit zijn naam worden ondertekend door het hoofd van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Artikel 1A.1.1.2., tweede lid onder a, van het voornoemde wetsontwerp in het kader van de Algemene wet bestuursrecht vereist ook een uitdrukkelijke wettelijke basis voor het mandateren van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. In de toelichting wordt hieromtrent opgemerkt dat een dergelijk mandaat over het algemeen niet wenselijk is²⁷. In overeenstemming hiermee is wel de voortzetting van voornoemde praktijk waar het gaat om voorschriften van ondergeschikt belang. Daar waar de algemeen verbindende voorschriften evenwel (verdergaande) inbreuken op grondrechten met zich brengen ligt het voor de hand de vaststelling hiervan rechtstreeks door de verantwoordelijke bewindspersoon te doen geschieden.

In dit onderdeel van de toelichting wordt vervolgens ingegaan op de verhouding van de Minister van Justitie tot het openbaar ministerie (a) en die tot de directeur (b) alsmede op de relatie tussen de directeurs

²⁶ Kamerstukken II, 1993/94, 23 700, nrs. 1–2.

²⁷ Kamerstukken II, 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 171.

onderling (c) en directeur en staffunctionarissen alsmede personeel van buiten de inrichting (d).

a. Minister en openbaar ministerie

De beslissingen over de oplegging, de duur en de beëindiging van de straf en maatregel worden over het algemeen genomen door justitiële autoriteiten, zoals de officier van justitie, de rechter-commissaris in strafzaken en de (raadkammers van de) gerechten. Het betreft beslissingen die met name de externe kant van de straf of maatregel raken en niet de positie van de justitiabele als gedetineerde.

Ingevolge het huidige artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering geschiedt de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen overeenkomstig door de Minister van Justitie te stellen richtlijnen op last van het desbetreffende openbaar ministerie. De toevoeging van de «richtlijnen» aan artikel 553 is geschied naar aanleiding van de parlementaire discussie over de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen die is gevoerd bij de totstandkoming van de Beginselenwet gevangeniswezen van 1953. Deze kan worden samengevat onder de noemer «rechter of administratie»²⁸. De richtlijnen hebben dan ook betrekking op de selectie van tot vrijheidsstraf veroordeelden voor de penitentiaire inrichtingen, maar zijn ondergebracht in een artikel dat over de tenuitvoerlegging van straffen in het algemeen gaat.

Een tweede uitkomst van de parlementaire discussie is geweest dat aan het openbaar ministerie ingevolge artikel 123, tweede lid, GM het recht is toegekend beroep in te stellen tegen de plaatsingsbeslissing van de minister. Van dit recht van beroep van het OM tegen een beslissing van zijn minister is, voor zover is na te gaan, nooit gebruik gemaakt.

In het Wetboek van Strafrecht (het bestaande artikel 22 en het voorgestelde artikel 11) is bepaald dat bij wet het beheer van de penitentiaire inrichtingen wordt geregeld. Artikel 22 van de BWG en artikel 3, tweede lid, van dit wetsvoorstel dragen het opperbeheer op aan de Minister van Justitie, waarmee hij de eindverantwoordelijkheid draagt voor de gang van zaken in de penitentiaire inrichtingen.

Zowel uit dit samenstel van bepalingen als in de penitentiaire praktijk blijkt dat de Minister van Justitie de centrale autoriteit is ten aanzien van de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. In overeenstemming hiermee is zijn betrokkenheid bij de tenuitvoerlegging door deelname aan een penitentiaal programma vormgegeven door opnemings van het wettelijke vereiste dat een dergelijk programma door hem moet worden erkend (artikel 4, derde lid). Het voorgaande laat onverlet dat het van belang is dat bij vèrgaande beslissingen aangaande de wijze van executie van een straf of maatregel het openbaar ministerie wordt geconsulteerd. Met name zullen dit beslissingen in het kader van de detentiefasering en verlofverlening betreffen.

Niet alleen ten aanzien van de vrijheidsstraffen vervult de Minister van Justitie een sleutelfunctie. De executie van vermogensstraffen is ook een landelijke aangelegenheid geworden, waarmee het Centraal Justitieel Incassobureau in Leeuwarden is belast. Het algemeen gedeelte van het jaarverslag van het openbaar ministerie over 1990 was gewijd aan diens rol bij de executie van geldboetes. De conclusie was dat de executie in belangrijke mate een taak van de administratie was geworden (a.w. blz. 20). Een verdergaande centralisatie van de executie van geldboetes werd voorgesteld (a.w. blz. 25). Met het oog op deze centrale inuning zijn inmiddels enkele besluiten in werking getreden²⁹.

²⁸ Zie onder meer W. H. A. Jonkers, het Penitentiaal recht, Arnhem, hoofdstuk VIII, blz. 335 e.v.; Handelingen NJV 1950; Handelingen van II van 26 juni 1951, blz. 2122–2156.

²⁹ Besluit Instelling Centraal Incassobureau, Stb. 1994, 409, Besluit uitvoering artikel 577, tweede lid, Stb. 1994, 410, Besluit tenuitvoerlegging geldboetevonnissen, Stb. 1994, 412 en Besluit tenuitvoerlegging strafvordering, Stb. 1994, 413.

Uit het voorgaande blijkt dat de rol van het openbaar ministerie bij de executie van zowel vrijheids- als vermogensstraffen en maatregelen in toenemende mate is of in de toekomst zal worden overgenomen door landelijke diensten die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie ressorteren, hetzij in de huidige directe vorm, hetzij op afstand in de vorm van een agentschap (zie de opmerkingen in de inleiding van dit onderdeel). Het openbaar ministerie is met betrekking tot de overige strafrechtelijke beslissingen wel zelf belast met de tenuitvoerlegging. Te denken valt hierbij aan de tenuitvoerlegging van de straf van het verrichten van onbetaalde arbeid ten algemenen nutte. Met betrekking tot de maatregel van terbeschikkingstelling met aanwijzingen is naast de minister mede het openbaar ministerie belast met het toezicht. De tenuitvoerlegging van de last tot plaatsing in een psychiatrische ziekenhuis geschiedt ook door het openbaar ministerie.

Het voorgestelde artikel 553 Sv. geeft beter dan het oude deze verdeling van bevoegdheden weer. De tenuitvoerlegging geschiedt door het openbaar ministerie, tenzij dit deze overlaat aan de minister.

Wel reeds in overeenstemming met de aangescherpte formulering van artikel 553 Sv. is het verdwijnen van de beroeps gang van het openbaar ministerie tegen selectiebeslissingen. Zie nader de toelichting in onderdeel 10b.

b. Minister, directeur en selectiefunctionaris

De minister geeft op diverse wijzen uitvoering aan het opperbeheer over de penitentiaire inrichtingen. Enkele bevoegdheden zijn hem in deze wet uitdrukkelijk en rechtstreeks toegekend. Het gaat met name om het bepalen van de bestemming van penitentiaire inrichtingen (zie nader onderdeel 7b); de bevoegdheid om regels te stellen (zie nader onderdeel 3) en bepaalde benoemingen. Zo geschiedt de benoeming van directeuren door hem evenals de aanwijzing van vervangers (artikel 3, derde en vierde lid). Ook de aanwijzing van de selectiefunctionarissen is voorbehouden aan de minister (artikel 15, derde lid) (zie nader onderdeel 10c).

De minister is voorts – zoals ook onder de BWG het geval was – de beslissende instantie met betrekking tot verlof tenzij hij dit (in nadere regelgeving) heeft overgelaten aan de directeur. Dit systeem blijft in dit wetsvoorstel gehandhaafd. De minister is ook de bevoegde instantie voor beslissingen over strafonderbreking. De grondslag hiervoor is te vinden in het Wetboek van Strafvordering (zie verder de toelichting op artikel 78 onderdeel F).

Het dagelijkse beheer van een inrichting of afdeling wordt uitgeoefend door de directeur (artikel 3, derde lid). Deze ontleent zijn bevoegdheid hiertoe rechtstreeks aan de wet. Bij deze wet worden hem bovendien enkele specifieke bevoegdheden toegekend, zoals de oplegging van disciplinaire straffen en het treffen van ordemaatregelen, waaronder de plaatsing in afzondering. In de uitoefening van deze beheerstaak en de daarmee verwante bevoegdheden is de directeur rechtstreeks verantwoordelijk aan de Minister van Justitie. Deze kan hem ook algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van het beheer uit hoofde van de hiërarchische relatie tussen beiden.

c. Directeuren onderling

De wet kent alleen het begrip directeur van een inrichting of afdeling. Dit laat onverlet dat voor een inrichting of een complex van inrichtingen verscheidene directeuren kunnen worden aangesteld, die onderling in een nader te bepalen hiërarchische en/of functionele relatie staan. Inmiddels is reeds een aantal inrichtingen in het land gebundeld en onder de verantwoordelijkheid van een algemeen directeur geplaatst. Een voorbeeld vormen de zes torens van het complex Over-Amstel in Amsterdam.

Ingevoerd is een constructie waarin een algemeen directeur belast is met het toezicht over zogeheten unitdirecteuren.

In de wet wordt volstaan met het begrip directeur. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden die aan deze functionaris worden toegekend komen derhalve toe aan ieder die als directeur is aangesteld. De verhouding tussen directeuren onderling behoeft geen wettelijke regeling, maar vloeit voort uit de structuur van de organisatie en de taakomschrijving van de leden daarvan. Het is ook mogelijk om bij voorbeeld unitdirecteuren over en weer als elkaar plaatsvervangers aan te wijzen.

d. Directeur en staf/personeel

De directeur is bevoegd – in het kader van de aan hem toebedeelde taken – aan in de inrichtingen werkzame ambtenaren en medewerkers opdrachten en aanwijzingen te geven.

Ten aanzien van bepaalde personeelsleden dient hierop een beperking te worden aangebracht. Functionarissen met een eigen discipline, zoals de arts, geestelijk verzorger, maatschappelijk werker en psycholoog, staan wat betreft de inhoud van hun functie niet onder gezag van de directeur. Wel is deze bevoegd aan hen aanwijzingen te geven voor zover dit noodzakelijk is vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de realisering van de in hoofdstuk VIII, paragraaf 1, van het wetsvoorstel omschreven hulpverlening. Ook kunnen aanwijzingen gegeven worden voor zover zij de algemene gang van zaken in de inrichting betreffen. Illustratief is in dit verband regel 14 van de werkzaamheden van de onderscheidene geestelijke verzorgers:

Voor de ambtelijke uitoefening van zijn functie is de aalmoezenier/gestichtspredikant/geestelijk raadsman verantwoording schuldig aan de directeur. Voor de inhoud en methodiek van zijn werk is hij verantwoording verschuldigd aan de hoofdaalmoezenier/hoofdpredikant/centraal geestelijk raadsman³⁰.

De directeur kan zijn aan deze wet ontleende bevoegdheden en de naleving van een bij of krachtens deze wet gestelde (zorg)plicht overdragen aan de in de inrichting werkzame personen, met uitzondering van de bevoegdheden, genoemd in artikel 5, eerste en vierde lid. De overdracht betreft zowel materiële als formele bevoegdheden. Ook de naleving van zorgplichten is vatbaar voor overdracht. De niet overdraagbare bevoegdheden betreffen beslissingen die zó ingrijpend of verstrekkend zijn dat in de wet is voorgeschreven dat deze uitsluitend door de directeur of diens vervanger mogen worden uitgeoefend. Een dergelijke constructie is in overeenstemming met de bestendige lijn in de jurisprudentie van de beroepscommissie uit de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepas sing. In artikel 5, vierde lid, zijn deze exclusieve bevoegdheden limitatief vermeld.

Indien onverwijld tenuitvoerlegging noodzakelijk is kunnen enkele aan de directeur voorbehouden beslissingen ook zelfstandig door een ambtenaar of medewerker worden genomen: uitsluiting van deelname aan activiteiten, plaatsing in afzondering en beperking van de bewegingsvrijheid door bevestiging van mechanische middelen (onderscheidenlijk de artikelen 23, derde lid, 24, vierde lid, en 33, tweede lid).

Het voorgestelde artikel 5 maakt aldus een onderscheid tussen overdraagbare en niet overdraagbare bevoegdheden en plichten. De overdracht is vormloos: zij kan schriftelijk of mondeling, expliciet of impliciet worden gegeven. Indien een bepaalde bevoegdheid als regel niet door de directeur zelf doch door een ambtenaar of medewerker van de inrichting wordt uitgeoefend, kan de overdracht van deze bevoegdheid in de huisregels worden vastgelegd. Te denken valt bij voorbeeld aan het toezicht op het contact met de buitenwereld. De overdracht van een bevoegdheid kan ook uitsluitend betrekking hebben op een bepaalde

³⁰ Beschikkingen van de Staatssecretaris van Justitie van 13 december 1972, nr. 453/370.

situatie en incidenteel door een ambtenaar of medewerker worden uitgeoefend.

Niet vereist is dat de directeur aan de gedetineerde kenbaar maakt of, en zo ja, op welke wijze hij zijn bevoegdheden heeft overgedragen. De gedetineerde dient er namelijk van uit te gaan dat de ambtenaar of medewerker zijn taak bevoegd uitoefent. De gevolgen van het niet opvolgen van een bevel ingevolge artikel 5, derde lid, omdat, naar de gedetineerde meent, dit onbevoegd is gegeven, komen voor zijn risico. Wegens ordeverstoring kan hij hiervoor dan disciplinair worden gestraft. Pas indien later door de beklagcommissie wordt vastgesteld dat het bevel, wegens het niet opvolgen waarvan de gedetineerde is gestraft, onbevoegd is gegeven, komt de grondslag aan de bestraffing te ontvallen.

De directeur blijft hiervoor verantwoordelijk. Dus ook een onbevoegd genomen beslissing is een beslissing door de directeur genomen, waarover een gedetineerde in beklag kan gaan als is voorzien in artikel 60, eerste lid.

Ik ga ervan uit dat de directeur bij de overdracht van de hem verleende bevoegdheid rekening zal houden met de aard van de desbetreffende bevoegdheid alsmede met de functie die de betrokken ambtenaar of medewerker, aan wie de bevoegdheid wordt overgedragen, binnen de inrichting bekleedt. Zo laat het voorgestelde artikel 5 de mogelijkheid open dat de directeur tijdens de beklag- of beroepsprocedure de hem toekomende procedurele bevoegdheden overdraagt aan een ambtenaar of medewerker. Het verdient evenwel geen aanbeveling dat een directeur van een inrichting of afdeling structureel de behandeling van klagschriften overlaat aan medewerkers. Dit is onwenselijk voor de relatie tussen beklagcommissie en directeur en zou ook de signaalfunctie die klachten in een inrichting voor de directeur hebben miskennen. Het voorgaande geldt niet in dezelfde mate voor een algemeen directeur van een groot penitentiair complex. Bij een dergelijke functionaris kan het voor de hand liggen dat deze zich niet persoonlijk bezighoudt met de dagelijks gang van zaken in de inrichting of inrichtingen die onder hem ressorteren.

Vervallen is het vereiste dat de plaatsvervangend directeur slechts een disciplinaire straf mag opleggen bij – gebleken – afwezigheid, belet of ontstentenis van de directeur. Een dergelijke regeling verdraagt zich niet met de huidige inzichten omtrent de wijze van leiding geven aan een inrichting, waarbij verdeling van taken en overdracht van bevoegdheden behoren. De beroepscommissie heeft een dergelijke taakverdeling ook aanvaard met de overweging dat de plaatsvervangend directeur evenals de directeur een algemene beheersbevoegdheid heeft³¹. Wel acht ik het van belang dat een directeur met enige regelmaat zelf de afdoening van strafrapporten ter hand neemt. Op deze wijze wordt bevorderd dat hij van strafwaardige gebeurtenissen in zijn inrichting en de wijze waarop het personeel daarop reageert kennis neemt.

De overdracht van taken en bevoegdheden door de directeur zal doorgaans geschieden aan ambtenaren en overige medewerkers die zijn verbonden aan de inrichting. In artikel 5, tweede lid, is de kring van ambtenaren en medewerkers echter niet hiertoe beperkt. Er doen zich situaties voor dat niet aan de inrichting verbonden medewerkers worden belast met de uitvoering van taken van de directeur. Te denken valt aan de Dienst Beveiligd Vervoer Justitie en de Landelijke Bijzondere Bijstandsverlening, beide rechtstreeks ressorterend onder de Dienst Justitiële Inrichtingen. Voor zover zij handelen in opdracht van de directeur zijn zij gehouden zich te gedragen naar diens aanwijzingen. Hun bevoegdheden om op te treden tegen gedetineerden ontlenen zij ook aan de directeur. Dit betreft de bevoegdheid om gedetineerden bevelen te geven die noodzakelijk zijn in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in

³¹ BC 15 augustus 1990, A 104/0, Sancties 1990, 89.

de inrichting of een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming (artikel 5, derde lid). Ook kan het gaan om het aanwenden van geweld, waarvoor artikel 35 de grondslag vormt (zie nader onderdeel e).

Het spiegelbeeld van deze van de directeur afgeleide bevoegdheid is dat de directeur de verantwoordelijkheid draagt voor de wijze van uitvoering van de opdrachten. Zo zijn in de jurisprudentie klachten ontvankelijk verklaard die betroffen het optreden van personeelsleden die niet aan de inrichting waren verbonden en werd de directeur niettemin aansprakelijk gesteld voor hun optreden³². Deze lijn wordt ook gevolgd in dit wetsontwerp.

e. Directeur en gedetineerden

De verhouding tussen de directeur, ambtenaren en medewerkers enerzijds en de gedetineerden anderzijds krijgt vorm in de bevoegdheid van eerstgenoemden tot het geven van bevelen aan laatstgenoemden en de verplichting voor hen deze op te volgen.

Deze bevoegdheid die vergelijkbaar is met het huidige artikel 28 GM is neergelegd in artikel 5, derde lid. Hieruit volgt dat gedetineerden voor zover het betreft hun positie als bewoner van een penitentiaire inrichting onder het gezag gesteld zijn van de directeur. De directeur is dientengevolge bevoegd hun bevelen te geven voor zover deze noodzakelijk zijn voor de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting en/of een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Het betreft hier een overdraagbare bevoegdheid, die dus ook door ambtenaren en medewerkers kan worden uitgeoefend.

De reikwijdte van de bevelen kan zich ook uitstrekken buiten het terrein van de inrichting met het beheer waarvan de directeur is belast. Het kan gaan om aanwijzingen aan gedetineerden betreffende werkzaamheden die zij buiten de inrichting uitoefenen, voorschriften omtrent het verlof en wijze van overbrenging naar een ziekenhuis. Dergelijke aanwijzingen zijn gebaseerd op de verantwoordelijkheid van de directeur voor de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie. In het kader hiervan kan hij onder voorwaarden – bij voorbeeld een verbod van het gebruik van sterke drank verlof verlenen en is hij verantwoordelijk voor de medische verzorging van gedetineerden. Ook kan hij aanwijzingen geven voor de wijze waarop begeleid verlof dient plaats te vinden, bij voorbeeld in verband met ernstige familieomstandigheden.

Bij het niet opvolgen van dergelijke bevelen kan de directeur disciplinaire straffen opleggen of ordemaatregelen treffen (zie de toelichting in resp. de onderdelen 18 en 12).

7. Bestemmingsbepaling

De uitwerking van de rapporten omtrent de herziening van het differentiatiestelsel en van de adviezen die hieromtrent zijn uitgebracht – genoemd in onderdeel 1a – vormt een substantieel en nieuw element van de voorliggende regeling. Voor de motivering van de nieuwe bepalingen zal bij deze rapportage worden aangesloten, zodat veelal met verwijzing wordt volstaan.

a. Inrichting of afdeling

In het huidige stelsel kan de Minister van Justitie alleen de externe bestemming van een inrichting als geheel bepalen. De directeur heeft wel de mogelijkheid om intern onderscheid aan te brengen tussen verschillende onderdelen van zijn inrichting. In de praktijk is behoefte gebleken aan het maken van onderscheid in externe bestemming tussen afdelingen van een inrichting. Als oplossing is gekozen voor opdeling van een gebouw in diverse penitentiaire inrichtingen met onderscheidene

³² Zie voor een weergave van de jurisprudentie: C. Kelk en U. van de Pol, *Vademecum strafzaken*, 42.6.2.c, onder 3.

bestemmingen. Deze oplossing is kunstmatig³³. Ook de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing wijst er in zijn advies (genoemd in onderdeel 1a) op dat het verband tussen het begrip «inrichting» en het concrete gebouw steeds lossier is geworden, hetgeen tot onduidelijkheid aanleiding geeft (blz. 14).

Gekozen is daarom voor de opzet dat delen van een inrichting als afdeling met een externe bestemming die afwijkt van die van de overige delen van de inrichting kunnen worden aangemerkt. Hieraan is vorm gegeven in artikel 8.

Onder het begrip inrichting dient te worden verstaan een feitelijke en organisatorische eenheid. Vaak zal het gaan om één gebouw dat onder beheer van een directeur staat. Aan de orde is al geweest (onderdeel 6 onder c) de in gang zijnde organisatorische bundeling van gebouwen. In een dergelijke situatie laat de wet de mogelijkheid open om een complex van gebouwen als een penitentiaire inrichting aan te duiden. Het komt de overzichtelijkheid ten goede, indien gebouwen die op deze wijze worden samengevoegd geografisch een herkenbare eenheid vormen. Indien inrichtingen die niet in elkaars nabijheid liggen, organisatorisch onder hetzelfde beheer worden gebracht zullen de samenstellende delen als even zovele penitentiaire inrichtingen worden aangeduid. De beheersconcentratie kan geschieden door een (algemeen) directeur aan te wijzen die belast is met het beheer over verscheidene inrichtingen.

Uit het voorgaande volgt dat een afdeling als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van een inrichting, zowel een onderdeel van een gebouw als een gebouw dat deel uitmaakt van een complex kan betreffen. Of een gebouw een zelfstandige inrichting vormt dan wel onderdeel uitmaakt van een complex heeft gevolgen voor de wijze waarop in rechtsbescherming tegen (over)plaatsingsbeslissingen is voorzien. Hierop wordt ingegaan in onderdeel b.

b. Interne of externe differentiatie

Op grond van de Beginselenwet van 1951 heeft zich een veelkleurig en veelvormig stelsel van penitentiaire inrichtingen en bestemmingen ontwikkeld. Een weergave van dit stelsel is te vinden in het eerste hoofdstuk van het rapport van de werkgroep Interne en externe differentiatie (zie onderdeel 1a). De mogelijkheden tot het differentiëren van inrichtingen of afdelingen zijn ingevolge het thans voorliggende wetsvoorstel in beginsel onbeperkt. Het is een zaak van beleid in welke mate aan een vergaande of beperkte differentiatie van bestemmingen vorm wordt gegeven. De wet vereist slechts dat onderscheid wordt gemaakt tussen huis van bewaring en gevangenis, mannen- of vrouweninrichting en de mate van beveiliging (zie verder onderdeel 9).

Bij het vorm geven aan een nieuw wettelijk stelsel is de voorvraag of en in welke mate op centraal niveau de bestemming van een inrichting of afdeling daarvan dient te worden vastgesteld. Deze vraag krijgt een extra dimensie in het licht van het in gang gezette proces van deconcentratie van beheersbevoegdheden.

De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen brengt mee dat de hoofdlijnen op de penitentiaire kaart centraal worden gezet. Aan elke penitentiaire inrichting wordt door de minister – ingevolge artikel 8 – een bestemming gegeven, waarbij hij de keuze heeft uit de hierna te bespreken staalkaart van mogelijkheden. De vraag naar de bevoegdheden voor het aanbrengen van een verdergaande differentiatie speelt alleen bij inrichtingen die de ruimtelijke mogelijkheden hebben om aparte afdelingen bijzondere bestemmingen te geven (zie de opmerking onder a).

³³ Zo waren in één toren van het complex Over-Amstel te Amsterdam drie penitentiaire inrichtingen voor vrouwen gevestigd (beschikking 13 december 1991, nr. 170199/91/DJ).

De jongste geschiedenis van het gevangeniswezen vormt voldoende aanwijzing voor de behoefte aan interne differentiatie en toont tevens aan dat juist lokale initiatieven vaak de aanzet hebben gevormd tot het op landelijk niveau onderkennen van de noodzaak van het creëren van bijzondere opvangmodaliteiten. Om deze reden dient aan de directeur uitdrukkelijk de bevoegdheid te worden toegekend om bij de onderbrenging van in zijn inrichting geplaatste gedetineerden rekening te houden met de behoefte aan bijzondere opvangmodaliteiten (zie artikel 16, derde lid). Ook de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing benadrukt in zijn advies het belang dat zowel op landelijk als op inrichtingsniveau een differentiatie kan worden aangebracht (blz. 22/3).

De grens tussen de centrale bevoegdheid bij het bepalen van een bijzondere bestemming voor een inrichting of afdeling daarvan en die van de directeur is niet scherp te trekken. Indien een inrichting of afdeling extra faciliteiten in personele of materiële zin behoeft, waarin niet door herschikking van middelen op lokaal niveau is te voorzien, wordt de bestemming een kwestie van het centrale gezag. Hier ligt immers de verantwoordelijkheid voor de landelijke toedeling van personeel en middelen.

Een andere grond voor centrale bemoeienis kan zijn de landelijke behoefte aan bijzondere opvang enerzijds en de schaarste aan mogelijkheden anderzijds. Zo kan de zorg voor een geografisch evenwichtige spreiding van bepaalde voorzieningen, bijvoorbeeld drugsvrije afdelingen, een landelijke (bij)sturing wenselijk maken. De rechtsgelijkheid is er immers mee gediend, indien aan vergelijkbare groepen gedetineerden overeenkomstige penitentiaire voorzieningen worden geboden.

Voor de kwaliteit van de rechtsbescherming maakt de keuze voor interne of externe differentiatie weinig verschil. Artikel 16, derde en vierde lid, geeft de grondslag voor de interne differentiatie. De artikelen 8 tot en met 14 maken externe differentiatie mogelijk. Bij externe bestemming van inrichting of afdeling staat voor de betrokkene een rechtsgang open ingevolge het bepaalde in de hoofdstukken IV paragraaf II – wat betreft de bezwaar- of verzoekschriftprocedure – en XIII – aangaande het indienen van een beroepschrift. Indien de directeur onderscheid aanbrengt in de bestemming van onderdelen van zijn inrichting, is hij ingevolge artikel 16, vierde lid, gehouden om de criteria voor de bijzondere opvang van gedetineerden te omschrijven. Tegen zijn beslissing tot plaatsing of overplaatsing van een gedetineerde kan deze zich beklagen ingevolge het bepaalde in hoofdstuk XI.

De voorgaande globale verdeling tussen externe en interne differentiatie laat uiteraard onverlet dat het initiatief tot het creëren van bijzondere afdelingen veelal wordt genomen door de directeurs van de inrichtingen. Zij constateren de behoefte aan een bijzondere bestemming en experimenteren hiermee in de eigen inrichting. Indien de gekozen wijze van bijzondere opvang bevredigende resultaten heeft, groeit landelijk de belangstelling voor een dergelijke opvang. Ook zijn veelal extra faciliteiten gewenst. Dit is doorgaans het moment waarop het centrale gezag wordt ingeschakeld en waarop de keuze voor bestemming van interne differentiatie dan wel voor het overgaan op externe bestemmingsbepaling wordt gemaakt. De voorgestelde regeling is zodanig van opzet dat een dergelijke, vruchtbaar gebleken ontwikkeling ook in de toekomst mogelijk blijft zonder dat sprake behoeft te zijn van het door de Centrale Raad terecht onderkende gevaar voor een te fijnmazig stelsel van differentiatie (a.w. blz. 5 en 23).

8. Beleidsuitgangspunten van detentie

In de notitie Herziening differentiatiestelsel ging de toenmalige Staatssecretaris van Justitie nog uit van het opnemen van regionalisering en detentiefasering als beginselen in de wet³⁴. Hoewel hiervan op hierna te noemen gronden is afgezien vormen zowel regionalisering als detentiefasering uitgangspunten van ons beleid ten aanzien van de differentiatie van inrichtingen en de selectie van personen hiervoor.

a. Regionalisering

De mate waarin regionalisering kan worden verwezenlijkt wordt in hoge mate bepaald door de locaties van de penitentiaire gebouwen. Het behoeft geen betoog dat vrijwel ieder gebaat zal zijn bij een tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in de regio van herkomst dan wel in de regio waarin hij of zij zich in de toekomst zal vestigen. Zonder meer kan een dergelijke wijze van detentie bijdragen aan de voorbereiding van de betrokkenen in de vrije maatschappij en wordt op deze wijze aan de wettelijke opdracht van artikel 2, derde lid, voldaan. Wat betreft de praktische mogelijkheden hiervoor dient een onderscheid te worden gemaakt naar soorten inrichtingen.

Ten aanzien van de huizen van bewaring wordt – in onderdeel 9d – het bijzondere belang van het handhaven van de arrondissementale verdeling van de locaties toegelicht. Deze vorm van regionalisering vindt een basis in artikel 9, derde lid. Geschrapd is het vereiste dat het huis van bewaring dient te zijn gevestigd in de hoofdplaats van het arrondissement. Het handhaven van dit uitgangspunt in de wet stuit op het praktische bezwaar dat niet elke arrondissementshoofdplaats meer een huis van bewaring heeft. Zo is het huis van bewaring in Assen onlangs gesloten. Het blijft echter onverkort van belang vanuit het oogpunt van het bevorderen van een goede rechtsgang dat met name de voorlopig gehechten worden ondergebracht in de buurt van het gerecht.

Het voorgaande betrof de relatie tussen een huis van bewaring en het arrondissement van de rechtbank. Ten gevolge van het gestelde in artikel 9, derde lid, zal in elk arrondissement een inrichting als huis van bewaring dienen te worden aangewezen. Het huidige artikel 411 Sv. verplicht het gevangeniswezen om een voorlopig gehechte die hoger beroep heeft ingesteld over te brengen naar een huis van bewaring in de ressortshoofdplaats. De ratio ervan is de verkorting van de afstand tussen plaats van berechting en plaats van detentie in het belang van een goede en efficiënte rechtsgang. Dit uitgangspunt onderschrijf ik onverkort, maar aan handhaving van de wettelijke verplichting zijn twee bezwaren verbonden. Het eerste betreft het feit dat de verplichting, met name in de ressorten Amsterdam en 's-Gravenhage, al geruime tijd niet altijd wordt nagekomen vanwege het bestaande capaciteitstekort. Het tweede is dat deze bepaling niet past in het systeem van deze wet waarin de verdeling van gedetineerden plaatsvindt op centraal niveau met de bedoeling een optimale benutting te verkrijgen van de penitentiaire capaciteit. Om deze reden stel ik voor artikel 411 Sv. te schrappen, hetgeen onverlet laat de bevoegdheid en wenselijkheid van de selectiefunctionarissen om met name voorlopig gehechten bij voorkeur in de plaats van de berechting in feitelijke instantie onder te brengen. Na het instellen van hoger beroep zal dit dus de ressortshoofdplaats zijn. Op gronden gelegen in een goede capaciteitsaanwending kan hiervan evenwel worden afgeweken.

De actuele landelijke verdeling van de gesloten inrichtingscapaciteit maakt het hanteren van de regio van herkomst en/of toekomst van de gedetineerde als dwingend selectie criterium nog niet goed mogelijk³⁵.

³⁴ Kamerstukken II, 1989/90, 21 634, nr. 1, blz. 1.

³⁵ Zie uitvoeriger blz. 45 van het rapport van de werkgroep Interne en externe differentiatie en bijlage I, beleidsvoornemens regionalisering, van het rapport van de werkgroep Extramurale executiemodaliteiten en regionalisering.

Indien een dergelijk uitgangspunt in de wet wordt opgenomen, mag een gedetineerde daaraan gerechtvaardigde verwachtingen ontleen waarvan nu al vaststaat dat deze in veel gevallen niet zullen kunnen worden gehonoreerd. Veel gedetineerden zijn thans afkomstig uit het westen van het land en juist hier zijn nog weinig gevangenisstraf gevestigd. Het gevolg is dat de executie van (delen van) de gevangenisstraf doorgaans niet in de eigen regio van de betrokkene zal kunnen plaatsvinden. Op deze praktische gronden is ervan af gezien om regionalisering als beginsel en daarmee als dwingend selectiecriteria in de wet te verankeren. De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing komt tot de conclusie dat de realiteit geen andere conclusie toelaat (a.w. blz. 27). De recent voorgenomen uitbreiding van de capaciteit van de gesloten inrichtingen (zie bijlage 4 van de Nota Werkzame detentie, Kamerstukken II, 1993–1994, 22 999, nrs. 10–11) zal echter leiden tot een betere spreiding van gevangenisstraf in ons land. In de nota wordt dan ook gesteld: «Doordat deze capaciteit vooral in de randstad zal worden gerealiseerd, zal meer dan in het verleden aan de wens tot regionalisering van penitentiaire voorzieningen tegemoetgekomen worden».

Het regionaliseringsbeginsel zal nu al en in de toekomst recht worden gedaan indien een gedetineerde voor plaatsing in verscheidene inrichtingen in aanmerking komt. De verwijzing in artikel 15, eerste lid, naar de doelstellingen zoals deze zijn omschreven in artikel 2, tweede en vierde lid, dient te worden verstaan als een opdracht om zoveel mogelijk de detentie ten uitvoer te leggen in de sociale omgeving van de betrokkene. Hiermee wordt ook het beginsel van minimale inbreuken op de positie van gedetineerden doorgaans gediend. Dit betekent dat de inrichting die in de regio van de gedetineerde is gelegen de voorkeur geniet.

De werkgroep Extramurale executiemodaliteiten en regionalisering benadrukt terecht het belang van detentie in de regio van her- en toekomst gedurende de laatste fase van de detentie. Zo is dagdetentie een modaliteit die uit haar aard slechts regionaal kan worden ten uitvoer gelegd. Ik onderschrijf de stelling van deze werkgroep dat regionalisering voor extramurale executiemodaliteiten een voorwaarde is. «Slechts in de directe omgeving van de relaties, functionele instanties en potentiële werkgevers is het mogelijk de reïntegratie van de gedetineerde te bevorderen» (a.w. blz. 28). Dit betekent dat deelname aan een penitentiair programma – zie nader onderdeel 5 – door een gedetineerde als regel zal plaatsvinden in de omgeving waarin hij na afloop van zijn detentieperiode zal terugkeren of zich zal vestigen. In de Nota Werkzame detentie wordt ook benadrukt dat gestreefd zal worden naar regionalisering van de penitentiaire open inrichtingen en van de extramurale modaliteiten (a.w. blz. 23). «Deze vorm van detentiefasering heeft betrekking op de eindfase van detentie wanneer al een aanzienlijk deel van de vrijheidsstraf in een gesloten inrichting is doorgebracht. Hierin verschuift het accent van de detentie van de – beperkte beveiligingsdoelstelling en het vergeldings-element naar de algemene veiligheidsdoelstelling, de veiligheid op langere termijn door een succesvolle integratie van de gedetineerde in de samenleving» (a.w. blz. 22).

b. Detentiefasering

In de Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen van 1982 is detentiefasering als beginsel geïntroduceerd. Het houdt in dat een tot langere vrijheidsstraf veroordeelde gedetineerde niet, althans niet langer dan noodzakelijk is in een gesloten gevangenis wordt geplaatst en zodra dit verantwoord is in een halfopen of open inrichting wordt opgenomen³⁶.

Detentiefasering is gebleken het beleidsinstrument bij uitstek te zijn om, waar mogelijk, enerzijds de mate van vrijheidsbeneming van gedeti

³⁶ Kamerstukken II, 1981/82, 17 539, nr. 2, blz. 29.

nerden geleidelijk aan te verminderen, en anderzijds een efficiënt gebruik te kunnen maken van de gesloten en de minder streng beveiligde inrichtingscapaciteit.

Het uitgangspunt van detentiefasering zoals ook verwoord in de nota van 1994 onderschrijf ik volledig. Het vormt immers een uitwerking van de doelstelling van het gevangeniswezen de gedetineerde voor te bereiden op zijn terugkeer in het maatschappelijk leven. Dit kan, afhankelijk van de persoon van de gedetineerde en het delict waarvoor hij is veroordeeld, geschieden door hem geleidelijk steeds meer vrijheidsgraden toe te kennen. Dit proces heeft in wezen een individueel karakter, maar vormt ook een dimensie van de differentiatie van penitentiaire inrichtingen.

Aan detentiefasering wordt vorm gegeven door bij de selectie van een veroordeelde voor plaatsing of overplaatsing de voor hem en de maatschappij benodigde graad van beveiliging te bepalen en door vervolgens regelmatig herselectie te doen plaatsvinden. Bij de beslissing omtrent de onderbrenging van de veroordeelde speelt de duur van de vrijheidsbeneming op twee manieren een rol. Enerzijds wordt de totale duur van de detentie in aanmerking genomen. Deze detentietijd is de meetlat voor het uitzetten van een penitentiair traject. Anderzijds is van belang welke periode van vrijheidsbeneming resteert op het moment van het nemen van selectiebeslissingen. Dit betreft het strafrestant, dat in artikel 1, onder u, is omschreven als: het gedeelte van een opgelegde vrijheidsstraf dan wel het samenstel van dergelijke straffen dat nog moet worden ondergaan, waarbij wordt uitgegaan van de toepassing van de vervroegde invrijheidstelling volgens de daarvoor geldende regeling.

In de rapportage van de werkgroep Interne en externe differentiatie en de stuurgroep Herziening differentiëtiestelsel zijn met betrekking tot de detentiefasering concrete voorstellen gedaan. Voor een deel hebben deze betrekking op de onderscheiding van inrichtingen naar strafrestant, mate van beveiliging en de status van de gedetineerde (zelfmelder of onherroepelijk veroordeelde in aansluiting op voorlopige hechtenis). De uitwerking van dit beleid zal ik ter hand nemen gelijktijdig met het in overeenstemming met de voorgestelde wettelijke bepalingen (her)bestemmen van de penitentiaire inrichtingen.

In de rapportage wordt ook de aanbeveling gedaan om de detentiefasering ten aanzien van langer gestraften evenwichtiger dan nu het geval is te spreiden over de detentietijd. In het huidige stelsel komen veroordeelden pas in het laatste jaar van hun detentie in aanmerking voor faciliteiten als verlof ingevolge de Algemene verloffregeling gedetineerden (AVG), plaatsing in een penitentiaire open inrichting (POI) en dagdetentie³⁷. Ik onderschrijf de wenselijkheid dat zeker waar het aantal langere en zeer lange vrijheidsstraffen toeneemt de mogelijkheden van detentiefasering gelijkmatiger over de straftijd worden verdeeld. De wet dient hiervoor mogelijkheden te bieden, althans in de toekomst een wenselijk geacht gebruik van detentiefasering, bijvoorbeeld door verloffverlening, niet te belemmeren. In artikel 26 zijn dan ook geen beperkingen opgenomen in de zin dat verlof pas kan worden verleend na het ondergaan van een bepaalde straftijd.

Het belang dat ik hecht aan detentiefasering als uitgangspunt voor beleid betekent nog niet dat dit als beginsel een plaats in de wet krijgt. Het begrip laat zich daartoe moeilijk concreter omschrijven dan als een recht dat iedere gedetineerde krijgt op een wijze van tenuitvoerlegging van de detentie die gepaard gaat met afnemende graden van vrijheidsbeneming. Een dergelijke formulering voegt vrijwel niets toe aan de opdracht die al besloten ligt in artikel 2, tweede lid, namelijk de voorbereiding van de terugkeer in het maatschappelijke leven van de gedetineerden. Anders dan de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing zie ik dus af van

³⁷ Onderdeel 1.8 van het rapport van de werkgroep Interne en externe differentiatie.

wettelijke vastlegging van de detentiefasering, zonder dat ik met de raad over het belang van dit beleidsuitgangspunt van mening verschil.

9. Hoofdpijnen van het differentiatiestelsel

Sekse, leeftijd, strafduur en juridische status vormen in het huidige wettelijke stelsel de voornaamste differentiatiecriteria. In de toekomst wordt voor elke inrichting³⁸ of afdeling daarvan door de verantwoordelijke bewindspersoon bepaald of zij bestemd is:

- als huis van bewaring of gevangenis;
- voor mannelijke of vrouwelijke gedetineerden;
- voor gedetineerden met een bepaald strafrestant;
- voor bijzondere opvang.

Voorts dient de mate van beveiliging te worden vastgesteld.

Deze staalkaart van wettelijke mogelijkheden is anders dan het stelsel uit de Beginselenwet gevangeniswezen. Hierin was slechts een beperkt aantal bestemmingen voorzien. In de praktijk leidde dit tot het toekennen van diverse bestemmingen aan één inrichting³⁹.

a. Scheiding der seksen

In de notitie aangaande het differentiatiestelsel heeft de toenmalige staatssecretaris voorgesteld de in de huidige wet neergelegde strikte scheiding tussen gedetineerde vrouwen en mannen te laten vallen. In de nieuwe opzet zouden beide seksen in één inrichting kunnen worden ondergebracht en gezamenlijk deel kunnen nemen aan activiteiten (blz. 7).

Tijdens de in de inleiding (onderdeel 1a) genoemde uitgebreide commissie-vergadering is op deze voorstellen kritiek geleverd. De vrees is uitgesproken dat gecombineerde detentie tot beheers- en zedenproblemen zou kunnen leiden⁴⁰. Volgens het onderzoek dat in opdracht van de werkgroep Vrouwen in detentie is gehouden stellen vrouwen prijs op gescheiden onderbrenging. De penitentiaire omgeving blijkt een omgeving te zijn waarin bestaande rollen uitdrukkelijk worden bevestigd. Vrouwen hebben er behoefte aan enige tijd zonder mannen te zijn en zich niet primair te behoeven op te stellen als «de vrouw van...» of «de moeder van...». De werkgroep komt op grond van deze resultaten en op grond van buitenlandse ervaringen tot de conclusie dat het gezamenlijk onderbrengen van mannelijke en vrouwelijke gedetineerden op één afdeling geen aanbeveling verdient (a.w. blz. 17). Wel pleit zij voor het mogelijk maken van gezamenlijke deelname van mannelijke en vrouwelijke gedetineerden aan activiteiten. De stuurgroep heeft deze aanbevelingen overgenomen. De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing heeft in zijn advies omtrent het differentiatiestelsel van 23 maart 1992 aanbevolen deze «gematigde vorm van gemengde detentie» te beproeven (a.w. blz. 16). Deze standpunten komen overeen met het hieromtrent bepaalde in artikel 11, tweede lid, van de European Prison Rules:

Males and females shall in principle be detained separately, although they may participate together in organised activities as part of an established treatment program.

Het voorgestelde artikel 11 is met deze aanbeveling in overeenstemming. Het beginsel van gescheiden onderbrenging staat in het eerste lid voorop. Dit is uitgewerkt in het tweede lid. Deze wijze van bepaling van de bestemming maakt het mogelijk mannen en vrouwen in één penitentiaire inrichting onder te brengen, evenwel op gescheiden afdelingen. De gedeelde locatie maakt gemeenschappelijke deelname aan activiteiten eenvoudig realiseerbaar. Met het oog op de numerieke verhoudingen tussen de seksen en de ten opzichte van mannen kwetsbaarder positie van vrouwen is de formulering gekozen artikel 11, vierde lid – dat

³⁸ Waar in het vervolg van deze pragraaf de term inrichting wordt gebruikt kan ook worden gelezen: afdeling van een inrichting in zin van artikel 8.

³⁹ Zoals gevangenis Bankenbosch met een bestemming op grond van de artikelen 16, 17 en 18 BWG.

⁴⁰ De bijdragen van mevrouw Soutendijk-van Appeldoorn, blz. 33-2 en Van den Berg, blz. 33-11.

gedetineerden van verschillend geslacht die in dezelfde inrichting verblijven tot deelname in de gelegenheid kunnen worden gesteld.

Aan het maken van een uitzondering op de hoofdregel van gescheiden onderbrenging bestaat evenwel behoefte. Artikel 11 van de European Prison Rules maakt dit ook mogelijk zolang het beginsel van scheiding naar sekse maar voorop staat. De behoefte geldt met name specifieke inrichtingen of afdelingen die een landelijke functie vervullen en bestemd zijn voor de onderbrenging van gedetineerden die een bijzondere opvang in de zin van artikel 14 – behoeven. Thans bestaat reeds gemengde detentie in met name het Pieter Baan-Centrum en het Penitentiair Ziekenhuis. Ik stel mij voor dat ook afdelingen die bestemd zijn voor de onderbrenging van psychisch gestoorde gedetineerden een gemengde populatie kunnen hebben. Het past in de opzet van deze wet dat een dergelijke afwijking van het beginsel van scheiding der seksen op landelijk niveau wordt vastgesteld. Artikel 11, derde lid, voorziet in deze mogelijkheid.

De werkgroep Vrouwen in detentie heeft ook de aanbeveling gedaan – overgenomen door de stuurgroep – in een aparte opvang te voorzien voor zwangere vrouwen die niet in aanmerking komen voor zwangerschaps- en/of bevallingsverlof. Deze aanbeveling heeft mijn instemming, met dien verstande dat deze opvang gelet op het aantal zwangere vrouwen dat zich gelijktijdig in detentie bevindt een individueel karakter zal dragen. Het voorgestelde artikel 14 maakt het mogelijk om de noodzakelijke bijzondere aandacht en zorg aan zwangere vrouwen te besteden.

b. Leeftijd

Het wettelijk onderscheid tussen jeugdige en volwassen mannelijke gedetineerden wordt opgeheven, beveelt de stuurgroep aan (aanbeveling 13). De aanzet hiervoor is te vinden in de in de inleiding van deze toelichting genoemde notitie Herziening differentiatiestelsel gevangeniswezen. Bij de totstandkoming van de Beginselenwet gevangeniswezen vormde het besmettingsgevaar van jongeren ten gevolge van opsluiting met ouderen het argument voor een scheiding op grond van de leeftijd van 23 jaar. Dit argument heeft veel van zijn waarde verloren. De ervaring heeft geleerd dat het overgrote deel van de huidige populatie jeugdigen binnen het gevangeniswezen reeds een criminele carrière achter de rug heeft. «Echte first offenders worden binnen het gevangeniswezen nauwelijks meer aangetroffen. De eerste stappen op het criminele pad zijn veelal reeds op jeugdiger leeftijd gezet en hebben geresulteerd in een verblijf in een jeugdinrichting, het ondergaan van een alternatieve straf of een andere sanctie»⁴¹.

Vanuit de Tweede Kamer is op dit voornemen kritiek geleverd. Het hiervoor geschetste beeld zou te somber zijn en te weinig rekening houden met een groep jongeren die tijdens hun detentie positief te beïnvloeden zouden zijn⁴². Ook de Centrale Raad voor Strafrechts-toepassing heeft vraagtekens gezet bij de opheffing van leeftijd als wettelijk onderscheidend criterium. De raad komt terug op zijn aanvankelijke uitgangspunt dat leeftijd als zelfstandig criterium onvoldoende bestaansgrond heeft. De nadruk wordt nu gelegd op het belang van de bescherming van jeugdigen tegen de ouderen (a.w. blz. 17/8).

De strekking van de notitie was evenwel niet dat aan jeugdigen geen bijzondere penitentiaire voorzieningen zouden worden geboden, maar dat leeftijd niet langer als een automatisch selectiecriterium zou worden gehandhaafd. Dit voornemen laat onverlet de mogelijkheid en wenselijkheid van een differentiatie naar leeftijd. De werkgroep Interne en externe differentiatie overweegt hieromtrent: «Het uitgangspunt daarbij is niet dat de fysieke leeftijd als selectiecriterium moet dienen, maar de psychologische leeftijd. (...) Naar schatting staat ten minste een kwart van

⁴¹ Notitie met betrekking tot het differentiatiestelsel binnen het gevangeniswezen, Kamerstukken II, 1989/90, 21 634, nr. 1, blz. 7.

⁴² Mevrouw Soutendijk-van Appeldoorn, blz. 33-3.

de jeugdige gedetineerden niet (voldoende) meer open voor een op hun leeftijds fase toegespitste bejegening. Het op grond van hun leeftijd toch plaatsen in een speciale afdeling voor adolescenten zou contraproductief werken» (a.w. blz. 44). De werkgroep – en in haar verlengde de stuurgroep (aanbeveling 14) – pleit ervoor leeftijd als randvoorwaarde bij selectie voor bepaalde op jeugdigen afgestemde differentiatie-modaliteiten te hanteren. Te denken valt aan bijzondere scholingsprogramma's en aan arbeidsprojecten met een opleidingscomponent. De differentiatie kan zowel intern als extern plaatsvinden (zie onderdeel 7b). Het wetsvoorstel biedt voor deze op jeugdigen afgestemde differentiatie-modaliteit de mogelijkheid in de categorie «bijzondere opvang» (zie verder onderdeel f). Dit laatste is in overeenstemming met de opvatting van de CRS, die hierin de mogelijkheid ziet om voor jeugdigen voor wie dat nog zinvol is de beschikbaarheid van een afzonderlijke opvang te garanderen (a.w. blz. 18). De combinatie van het onderscheid naar de lengte van het strafrestant (zie onderdeel c) en bijzondere opvang op grond van leeftijd, maakt het mogelijk om een wenselijk geacht onderscheid aan te brengen tussen bijvoorbeeld kortgestrafte adolescenten en langgestrafte recidivisten.

c. Lengte straf(restant)

De Beginselenwet gevangeniswezen maakt een onderscheid tussen kort- en langgestrafte. Ter onderscheiding wordt hierbij het begrip werkelijke straftijd gehanteerd. In het wetsvoorstel, artikel 10, wordt het wettelijk onderscheid tussen kort- en langgestrafte vervangen door de bepaling dat de minister – in de te ontwerpen Penitentiaire maatregel een onderscheid kan aanbrengen tussen gevangeniswezen naar de lengte van de straf of het strafrestant.

Het begrip strafrestant – gedefinieerd in artikel 1 onder u – vervult bij de selectie van gedetineerden een belangrijke rol. Het gaat allereerst om het aanbrengen van een onderscheid bij het onherroepelijk worden van de veroordeling. Aanvankelijk bestond het voornemen de grens tussen kort- en langgestrafte die thans op zes maanden is gesteld te verleggen naar twaalf maanden werkelijke straftijd. Hoewel van het fixeren van deze grens – op hierna te vermelden gronden – is afgezien, staat ook thans nog voorop dat het handhaven van een onderscheid tussen gedetineerden met een kort en een lang strafrestant zinvol is. De zorgplicht van de overheid krijgt immers meer inhoud naarmate iemands detentie langer duurt. Dit vloeit voort uit de opdracht van het gevangeniswezen om de schade van de detentie te beperken.

Strafrestant is geen statisch begrip. In de loop van de detentie verandert het strafrestant. Het begrip speelt dan in combinatie met de totale lengte van de straf en de reeds ondergane detentietijd een rol bij de fasering van de detentie (zie nader onderdeel 8b). Het ligt voor de hand dat voor de differentiatie van en de selectie voor inrichtingen en diverse voorzieningen, zoals verlof, evenals nu, ook in de toekomst de meervoudige maatstaf van een bepaald strafrestant gekoppeld aan de totale duur van de detentie en het reeds daarvan ondergane gedeelte een rol zullen spelen. Met het oog hierop is als onderscheidend criterium in artikel 10, derde lid, ook de lengte van de straf opgenomen.

Het onderscheiden van gedetineerden naar strafrestant blijft zinvol, maar het is – anders dan de Centrale Raad meent – minder gewenst om de grens in de wet vast te leggen. De keuze wordt immers vooral bepaald door de actuele ontwikkelingen in de straftoemeting. Vanuit rechtspositioneel oogpunt verdient het wel aanbeveling de grens of de grenzen in de Penitentiaire maatregel vast te leggen. Hiermee is voldoende controle op de vaststelling hiervan gewaarborgd. De raad benadrukt terecht dat strafduur een belangrijk criterium is en zal blijven. Op voornoemde gronden behoeft dit echter niet mee te brengen dat dit criterium in een

wet in formele zin moet worden uitgewerkt. In de nota van toelichting op de Penitentiaire maatregel zal op de suggestie van de raad om een driedeling te realiseren van straffen naar hun lengte worden teruggekomen (a.w. blz. 16/7).

De mogelijkheid om gevangenen te differentiëren naar de lengte van de straf of het strafrestant betekent niet dat alle gevangenen daarnaar dienen te worden onderscheiden. Specifieke gevangenen kunnen worden bestemd voor de onderbrenging van veroordeelden ongeacht de lengte van hun straf of strafrestant. Het kenmerkende van de inrichting kan gelegen zijn in een vorm van bijzondere opvang als bedoeld in artikel 14, maar ook in een bijzondere mate van beveiliging, als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d.

In het tweede lid van artikel 10 wordt bepaald dat in bijzondere gevallen de gijzeling ex artikel 28 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften in een gevangenis ten uitvoer kan worden gelegd. Het karakter van deze gijzeling is te vergelijken met die van subsidiaire hechtenis. Door middel van deze bepaling kan deze vorm van gijzeling in voorkomende gevallen aansluitend op een gevangenisstraf in een gevangenis ten uitvoer worden gelegd.

d. Huis van bewaring of gevangenis

In het wetsvoorstel is het bestaande onderscheid tussen huizen van bewaring en gevangenen gehandhaafd (artikel 9, eerste lid). Deze tweedeling is om een aantal redenen nog functioneel.

Zo vervult het huis van bewaring een belangrijke functie in het kader van het bevorderen van een goede rechtsgang⁴³. Een goede bereikbaarheid van de inrichting en toegang tot de gedetineerden voor justitiële functionarissen, rechtshulpverleners en andere hulpverlenende instanties staat voorop. Om deze reden wordt in elk geval ten aanzien van deze inrichtingen vastgehouden aan het beginsel van regionalisering, in de zin dat in elk arrondissement ten minste één huis van bewaring is (artikel 9, derde lid; zie nader onderdeel 8a).

De differentiatie, die als een verworvenheid van de ontwikkeling van het gevangeniswezen na de Tweede Wereldoorlog kan worden beschouwd, heeft met name vorm gekregen in de gevangenen. Voor een uitvoerige beschrijving van het huidige gedifferentieerde stelsel van inrichtingen wordt verwezen naar het eerste hoofdstuk van het rapport van de werkgroep Interne en externe differentiatie. De inrichtingen variëren kort gezegd al naar gelang de mate van beveiliging (open, halfopen, gesloten en bijzonder beveiligd), de werkelijke straftijd van de gedetineerden en de eventuele bestemming voor een bijzondere categorie gevangenen. Deze vergaande differentiatie gaat noodzakelijkerwijs samen met een overeenkomstige selectie van de veroordeelden.

Een dergelijke selectie van gedetineerden is niet realiseerbaar bij de instroom van onveroordeelden in een huis van bewaring. Voor de selectie van deze groep zijn de strafvorderlijke criteria voor de toepassing van de voorlopige hechtenis bepalend. Het huis van bewaring is echter niet alleen bestemd voor de in penitentiair opzicht ongeselecteerde groep onveroordeelden, maar heeft bovendien een onmisbare vangnetfunctie. Het dient voor de detentie van allen die rechtens van hun vrijheid zijn beroofd en voor wie geen andere plaats bestemd of beschikbaar is. Deze personen worden veelal passanten genoemd. In artikel 9 is in het tweede lid een opsomming gegeven van personen die krachtens uiteenlopende titels in een huis van bewaring kunnen worden ondergebracht. Het voorgaande sluit overigens niet uit dat intern in een huis van bewaring onderscheid wordt gemaakt. Zo kan al naar gelang de gemeenschaps-geschiktheid van de gedetineerde deze op een afdeling met een regime van beperkte dan wel in algehele gemeenschap worden geplaatst. Ook

⁴³ Zie uitvoeriger het rapport Doelstelling en functie huis van bewaring (van de gelijknamige commissie onder voorzitterschap van W. F. C. van Hattum, 's-Gravenhage 1977, blz. 25).

komt het voor dat bij de beschikbaarheid van verscheidene huizen van bewaring in één arrondissement onderlinge differentiatie plaatsvindt.

Het onderscheid tussen huizen van bewaring en gevangenis is gegeven in artikel 9, eerste lid, en wordt voor de verschillen in populatie uitgewerkt wat betreft de huizen van bewaring in het tweede lid en voor de gevangenis in artikel 10. De kenmerken van het traditionele onderscheid en het belang van de handhaving hiervan zijn hiervoor genoemd. In een enkel geval kan het wenselijk zijn aan een inrichting of afdeling de dubbele bestemming van huis van bewaring en gevangenis toe te kennen. Het gaat om situaties waarin het noodzakelijk en onvermijdelijk wordt geacht onveroordeelden en afgestraften voor langere tijd bij elkaar te plaatsen. Voor bijeenplaatsing voor kortere tijd biedt het vangnet van artikel 9, tweede lid, onder g, uitkomst. Het maakt plaatsing van allen aan wie de vrijheid is ontnomen in een huis van bewaring mogelijk voor zover geen andere plaats voor hen is bestemd of voor zolang opname in de voor hen bestemde plaats niet mogelijk is. Indien het bijvoorbeeld gaat om plaatsing in een penitentiair ziekenhuis met de status van huis van bewaring kunnen op grond hiervan ook veroordeelden hierin worden opgenomen. Zolang klinische verpleging en behandeling noodzakelijk zijn, is immers geen andere inrichting voor hen bestemd.

Anders ligt het bij plaatsing voor langere duur. Bij voorbeeld bij onderbrenging van gedetineerden in een extra beveiligde inrichting kan de noodzaak om een onderscheid aan te brengen tussen een afdeling met als status huis van bewaring en een met die van gevangenis een voor ieder acceptabele selectie op andere kenmerken belemmeren. Indien bij kleine aantallen gedetineerden in beginsel zowel een onderscheid zou moeten worden gemaakt naar het al of niet veroordeeld zijn als naar de mate van beveiliging zal om praktische redenen een keuze moeten worden gemaakt. Het uitgangspunt van minimale beveiliging komt dan op gespannen voet te staan met het verdragsrechtelijke uitgangspunt van scheiding van veroordeelden en onveroordeelden. Artikel 10, tweede lid, onder a, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten stelt als hoofdregel deze gescheiden onderbrenging voorop, maar maakt het mogelijk om in bijzondere omstandigheden hiervan af te wijken. Hiervan is bij voorbeeld sprake bij de extra beveiligde inrichtingen. Het beginsel van «minimale beperkingen» (artikel 15, vierde lid van de Grondwet; zie ook artikel 2, vierde lid) impliceert evenwel onder meer de verplichting geen onnodig zware beveiligingsvoorzieningen ten aanzien van gedetineerden te treffen. Het recht doen aan het beginsel van gescheiden onderbrenging zou leiden tot een onaanvaardbaar geachte verzwaring van het regime, en dus beperkingen van de rechten, voor enkelen. Gegeven de noodzakelijkheid van onderbrenging van bepaalde gedetineerden in een extra beveiligde inrichting acht ik dit een bijzondere omstandigheid in de zin van het voormelde verdragsartikel die het mogelijk maakt een uitzondering te maken op de verdragsrechtelijke hoofdregel. De tweede volzin van artikel 9, eerste lid, biedt hiervoor een wettelijke basis. Een ander voorbeeld van de dubbele bestemming vormt al vele jaren die van huis van bewaring voor vrouwen en gevangenis voor kortgestrafte vrouwen. Ook hier ligt de rechtvaardiging van het niet scheiden van veroordeelden en onveroordeelden in het kleine aantal gedetineerden.

Met inachtneming van het voorgaande dient de minister ook de bestemming van huizen van bewaring te bepalen aan de hiervoor in de wet opgenomen criteria. Een aantal combinaties ligt niet voor de hand. Het dwangmiddel van voorlopige hechtenis verdraagt zich niet goed met de aanwijzing van een huis van bewaring als zeer beperkt beveiligde inrichting in de zin van artikel 13, eerste lid, onder a. Een bijzondere opvang zullen doorgaans slechts afdelingen of onderdelen van een huis van bewaring vervullen. Enkele inrichtingen zullen evenwel in hun geheel

de bestemming huis van bewaring met een bijzondere opvang vervullen. Het gaat hierbij in elk geval om de – in onderdeel f – genoemde thans reeds bestaande inrichtingen. Voor de meeste huizen van bewaring geldt evenwel dat zij juist ingesteld zijn op de opvang van met name de ongeselecteerde groep onveroordeelden en degenen die aldaar nog een kort strafrestant moeten ondergaan na het onherroepelijk worden van de veroordeling.

Zoals ook was vastgesteld in artikel 9, tweede lid, BWG, wordt het maximum strafrestant dat een veroordeelde in een huis van bewaring kan ondergaan vastgesteld op drie maanden (artikel 9, tweede lid, onder b). In de praktijk komen gedetineerden met een strafrestant van één maand of meer in aanmerking voor selectie voor een gevangenis (zie in dit verband artikel 111 en 112 GM).

De gevangenisstraffen zijn met name bestemd voor de tot vrijheidsstraf veroordeelden. Uit het voorgaande volgt dat voor plaatsing personen in aanmerking komen met een strafrestant van meer dan een maand. Anders dan in het huidige stelsel worden gevangenisstraffen als regel ook bestemd voor het ondergaan van de principale en subsidiaire hechtenis. In artikel 8, tweede lid, BWG wordt deze vorm van tenuitvoerlegging nog als uitzondering aangemerkt⁴⁴. Voor normalisering hiervan is echter alle aanleiding. Een gedetineerde is doorgaans gebaat met het aansluitend uitzitten van openstaande vrijheidsstraffen. De korting door de voorwaardelijke invrijheidstelling heeft – met uitzondering van de subsidiaire hechtenis – ook betrekking op het geheel van straffen (artikel 15, vijfde lid, Sr.). Voor overplaatsing van een gedetineerde naar een huis van bewaring na het uitzitten van diens gevangenisstraf voor het uitzitten van de hechtenis is geen grond meer. Vaak bevindt een tot gevangenisstraf veroordeelde in de laatste fase van zijn detentie zich al in een minder streng beveiligde inrichting. Terugplaatsing naar een huis van bewaring komt dan neer op een penitentiaire verzwaaring voor een straf die door de wet nu eenmaal als lichter is aangemerkt. Wel zal het mogelijk zijn om hechtenisstraffen in aansluiting op een kort strafrestant in het huis van bewaring uit te zitten. Het huis van bewaring blijft immers ook onder de nieuwe wet bestemd voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, waaronder de (vervangende) hechtenis is begrepen (zie artikel 1, onder s, alsook de toe lichte in onderdeel 4). Het voordeel van de openstelling van gevangenisstraffen voor de tenuitvoerlegging van hechtenisstraffen is bovendien dat voor deze lichtere straffen een inrichting kan worden aangewezen met een minimale beveiliging. Ook vanuit het oogpunt van kostenbeheersing en efficiënte capaciteitsbenutting is dit wenselijk.

e. Mate van beveiliging

De Beginselenwet gevangeniswezen maakt geen onderscheid naar de mate van beveiliging van een inrichting. Op dit punt wijkt de wet in sterke mate af van de gegroeide feitelijke situatie, waarin het volgende onderscheid kan worden gemaakt⁴⁵:

- a. de extra beveiligde inrichtingen – EBI's; deze betreffen zowel huizen van bewaring als gevangenisstraffen dan wel een combinatie daarvan);
- b. gesloten inrichtingen; de meeste gevangenisstraffen en alle – overige – huizen van bewaring;
- c. halfopen inrichtingen – HOI's;
- d. penitentiaire open inrichtingen – POI's;
- e. inrichtingen voor dagdetentie.

De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing merkt omtrent de beveiliging van een penitentiaire inrichting op dat die in de eerste plaats een kenmerk van een gebouw is en daarmee van een andere orde is dan

⁴⁴ Voor een historisch overzicht van het onderscheid zie W. H. A. Jonkers, Het penitentiair recht, Arnhem 1975, hoofdstuk VIII, blz. 29 e.v.

⁴⁵ Zie uitvoeriger het rapport van de werkgroep Interne en externe differentiatie, oktober 1991, blz. 7 e.v.

de – overige – differentiatiecriteria zijn (a.w. blz. 21). Deze gedachtengang kan ik niet delen. Ieder die gedetineerd raakt zal de mate van binnen- en buitenbeveiliging als een wellicht nog veel meer bepalende karakteristiek van de inrichting ervaren dan de bijzondere vorm van opvang of andere vormen van differentiatie waarop het regime in de inrichting overigens is georiënteerd.

Dit zal het meest pregnant het geval zijn in de extra beveiligde inrichtingen, omdat daar de hoge graad van beveiliging zowel tot uitdrukking komt in de bouwkundige en materiële voorzieningen, als ook bepalend is voor de vormgeving van de verschillende aspecten van de regimesvoering. Waar in zijn algemeenheid geldt dat een zo kenmerkende variabele voor het gevangeniswezen als de mate van beveiliging van een inrichting – of een afdeling daarvan – een wettelijke fundering behoeft, is dit als eerste gewenst voor de extra beveiligde inrichtingen, gezien hun bijzondere positie binnen het gevangeniswezen.

Bij de selectie van gedetineerden voor een gesloten inrichting gaat het vlucht- en maatschappelijk risico van betrokkene en het dientengevolge noodzakelijk geachte beveiligingsniveau een steeds belangrijkere rol spelen, naast de overige persoons- of persoonlijkheidskenmerken zoals bijvoorbeeld de behoefte aan een bepaalde vorm van bijzondere opvang, welke hierna aan de orde komt. Hierom worden in de wet, naast de extra beveiligde inrichtingen, de gesloten inrichtingen naar beveiligingsniveau onderscheiden in uitgebreid, normaal en beperkt, in overeenstemming met de bestaande verschillen in bouwkundige en materiële voorzieningen.

Van de gedetineerden zal ten behoeve van de selectieprocedure een zogenoemd risicoprofiel worden gaan opgesteld. Dit profiel bevat gegevens over onder meer eerder vluchtgedrag, kenmerken van het delict waarvan men is verdacht c.q. waartoe men is veroordeeld, het financieel vermogen en eventueel lidmaatschap van een criminele organisatie. De gezamenlijke score op deze afzonderlijke gegevens resulteert in een plaatsingsindicatie voor een gesloten inrichting wat betreft het minimaal benodigde niveau van beveiliging.

Voor de halfopen inrichtingen – die evenals bepaalde gesloten inrichtingen een beperkte beveiliging kennen – en open inrichtingen is de beveiliging vooral een afgeleide van het regime. Kenmerkend voor de POI's bij voorbeeld is het werken dan wel het volgen van onderwijs buiten de inrichting alsmede het regimaire weekeindverlof. Bij deze inrichtingen ontbreekt dan ook de buitenbeveiliging. Wel wordt door het personeel toezicht gehouden op de interne gang van zaken in de inrichting.

Om systematische redenen wordt van een koppeling in de wet van verlof en beveiliging afgezien. Een basis voor verlof als kenmerk van het regime wordt gelegd in artikel 26 betreffende het verlaten van de inrichting.

f. Bijzondere opvang

De recente geschiedenis van het gevangeniswezen en de huidige praktijk daarvan vertonen een variëteit aan inrichtingen of afdelingen daarvan met een bijzondere bestemming, zoals de Forensische Observatie- en Begeleidings-Afdeling FOBA –, het jeugdhuis van bewaring De Sprang, het Pieter Baan-Centrum – PBC –, het Penitentiair Selectie Centrum – PSC – en het Penitentiair Ziekenhuis.

Uit de beschrijving van het stelsel van externe differentiatie blijkt de permanente behoefte om voor wisselende groepen gedetineerden bijzondere opvangmodaliteiten te creëren. Zoals al is toegelicht in onderdeel 7b vormen plaatselijke initiatieven vaak de aanzet tot deze bijzondere bestemmingen. Ook kan de behoefte ontstaan aan extra personele of materiële voorzieningen voor een bepaalde vorm van bijzondere opvang en wordt op grond hiervan de bepaling van de bestemming een zaak van de landelijke overheid. Juist ten aanzien van

bijzondere opvang-modaliteiten is de overgang tussen in- en externe differentiatie vloeiend van aard. Het opnemen in de wet – artikel 14 – van de mogelijkheid om aan een inrichting of afdeling een bijzondere bestemming toe te kennen beoogt dan ook geenszins aan plaatselijke initiatieven een einde te maken. Deze zijn waardevol gebleken als opstap naar of ter aanvulling van landelijke voorzieningen. Een wettelijke basis voor een inrichting met bijzondere bestemming zal de rechtspositie van de daarvoor in aanmerking komende gedetineerden versterken. Zij die menen aan de te stellen criteria – zie het bepaalde in artikel 14, derde lid – voor plaatsing te voldoen kunnen hierom verzoeken en tegen een afwijzing bezwaar maken. (Het omgekeerde geldt evenzeer.) Ook directeuren zullen aan een bijzondere externe status van hun inrichting of een afdeling daarvan veelal personele en materiële aanspraken kunnen ontlenen.

Al eerder is melding gemaakt van de mogelijkheid om voor bepaalde groepen jeugdigen bijzondere activiteiten te bieden en hiervoor speciale inrichtingen aan te wijzen (zie onderdeel b). Een voorbeeld hiervan vormt het in begin 1994 gestarte experiment van de jeugdwerkinrichting in Veenhuizen. Naast leeftijd kunnen ook andere persoonskenmerken aparte voorzieningen vereisen. Te denken valt aan de lichamelijke of geestelijke gezondheidstoestand van gedetineerden, vormen van verslaving, maar ook aan het delict waarvan men wordt verdacht of waarvoor men is veroordeeld. Het formuleren van een open criterium als «bijzondere opvang» heeft ook de instemming van de Centrale Raad. Het past in de opvatting van de raad dat het differentiatiestelsel flexibel moet worden gehouden en niet volledig behoeft te worden gecodificeerd (a.w. blz. 19/20). Een toepassing van het criterium «bijzondere opvang» is te vinden in de Nota werkzame detentie waarin een uitbreiding van bijzondere regimale voorzieningen wordt aangekondigd voor:

- drugverslaafden die hun drugsgerelateerde criminele levensstijl willen doorbreken;
- gedetineerden met psychische stoornissen die individuele begeleiding behoeven, en
- gedetineerden die door middel van onderwijs, vakopleidingen en arbeidstrainingsprogramm's hun kansen in de samenleving willen vergroten. (a.w. blz. 5)

10. Selectie

Achtereenvolgens worden toegelicht:

- de selectiegrondslag (a);
- de selectieprocedure (b) en
- de selectiefunctionaris (c).

a. Selectiegrondslag

De selectie van (toekomstig) gedetineerden voor de inrichtingen of afdelingen geschiedt overeenkomstig de daaraan – ingevolge het bepaalde in hoofdstuk III – toegekende externe bestemmingen, dan wel de door de directeur aangebrachte differentiaties. De artikelen 15 en 16 vormen de grondslag voor de selectie van de betrokkene ingevolge respectievelijk de extern en de intern gegeven bestemmingen.

Plaatsing van personen die zijn of worden gedetineerd geschiedt in een voor hen bestemde inrichting of afdeling. Afwijkingen zijn toegestaan indien hiervoor een grond in de persoon van de betrokkene is te vinden. Deze grond komt overeen met de in het huidige artikel 112 GM genoemde afwijking van de geldende differentiatiecriteria in verband met redenen van psychologische of maatschappelijke aard. Bij gelijk aanbod prevaleert

het belang van de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij van de gedetineerde in samenhang met het beginsel van minimale beperkingen. In de wet blijkt hiervan door de verwijzing in het eerste lid van artikel 15 naar de uitgangspunten van de tenuitvoerlegging die zijn verwoord in artikel 2, tweede, derde en vierde lid. Dit kan betekenen het onderbrengen van de betrokkene in de regio van zijn herkomst of toekomst (zie ook de toelichting in onderdeel 8a). Een regulerende rol kan het in artikel 2, derde lid, genoemde beginsel van onverwijld tenuitvoerlegging vervullen. Indien plaatsing in de sociale omgeving een onaanvaardbaar geacht uitstel van executie met zich zou brengen, dan kan het belang van een voortvarende justitie tot plaatsing buiten de eigen regio leiden.

Voor overplaatsing geldt hetzelfde als voor plaatsing. Overplaatsing kan op negatieve en positieve gronden plaatsvinden. Positief is een overplaatsing te duiden in het kader van de detentiefasering (zie nader onderdeel 8b). Een overplaatsing op negatieve gronden kan verband houden met het gedrag van een gedetineerde die in een minder veilige inrichting niet goed te handhaven blijkt.

Personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen is gelast kunnen in aansluiting op hun verblijf in een penitentiare inrichting voor deelname aan een penitentiaal programma worden geselecteerd. De criteria van deze selectie volgen uit de inhoud van het programma en de doelgroep voor wie dit is bestemd en worden door mij ingevolge artikel 4, derde lid, bepaald. Deze mogelijkheid is uitdrukkelijk voorzien in artikel 15, tweede lid. Zie verder onderdeel 5.

De wenselijkheid van het in aanvulling op het stelsel van externe differentiatie mogelijk (blijven) maken van interne differentiaties is toegelicht in onderdeel 7b. Artikel 16 verschaft de directeur een uitdrukkelijke bevoegdheid voor het voeren van een intern plaatsings- en overplaatsingsbeleid.

b. Selectieprocedure

In de praktijk geschiedt de executie van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen sinds de totstandkoming van de Beginselenwet gevangeniswezen van 1953 en de wijziging van artikel 553 Sv. (zie nader onderdeel 6a van de toelichting) door toedoen van het bureau penitentiaal consulenten en het bureau bijzondere diensten van het ministerie van justitie.

Wel heeft het capaciteitstekort van de laatste decennia noodgedwongen geleid tot een actievare bemoeienis van het openbaar ministerie met de tenuitvoerlegging van met name de voorlopige hechtenis⁴⁶. In voorkomende gevallen heeft het openbaar ministerie ook ingegrepen in de executie van onherroepelijke straffen door veroordeelden in de laatste fase van de detentie heen te zenden, zodat de door hen vrijgemaakte plaats ter beschikking kwam van een preventief gehechte. Deze uit de nood geboren gang van zaken verdraagt zich moeilijk met de eenmaal gegeven last tot tenuitvoerlegging en verdient dan ook geen codificering.

In het voorliggende ontwerp is aan deze gegroeide praktijk op tweeërlei wijze vorm gegeven. Het beroepsrecht van het openbaar ministerie is vervallen (zie nader de onderdelen 6a en 21). Voorts stelt de aanscherping van artikel 553 Sv. (artikel 78, onderdeel C) buiten twijfel dat wanneer het openbaar ministerie de executie overdraagt aan de minister van Justitie de tenuitvoerlegging niet langer volgens richtlijnen van de minister maar onder zijn verantwoordelijkheid geschiedt. De voordracht tot executie

⁴⁶ Zie onder meer A. J. Machielse, *Executie: plicht of bevoegdheid*, Jonkers-bundel, *Straffen in gerechtigheid: opstellen over sancties en executies*, Arnhem 1987, blz. 155-167; U. van de Pol, *Zeggenschap van de rechter over de executie*, in: *Naar eer en geweten*, Arnhem 1987; P. C. Vegter, *Rechter en executie*, Arnhem 1988.

wordt evenwel ook in de nieuwe formulering gedaan door het openbaar ministerie. Het blijft aan het openbaar ministerie voorbehouden – binnen de grenzen van de daarvoor bestaande beperkte beslissingsvrijheid – te bepalen, op welk moment een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel vatbaar is voor executie (zie nader onderdeel 6a).

In overeenstemming met het voorgaande is in artikel 15, eerste lid, bepaald dat de plaatsing en overplaatsing geschiedt overeenkomstig de door de minister bepaalde bestemming van de penitentiaire inrichtingen en afdelingen daarvan. Met de beslissing omtrent (over)plaatsing worden selectiefunctie-onarissen belast die daartoe door de minister worden aangewezen (artikel 15, derde lid).

Indien door het openbaar ministerie eenmaal een voordracht tot tenuitvoerlegging is gedaan, is de wijze van tenuitvoerlegging hiervan een taak van de administratie. Wel kan het openbaar ministerie zich uitlaten over de wenselijk geachte wijze van tenuitvoerlegging.

Specifieke aanwijzingen zullen door het openbaar ministerie naar verwachting slechts in een beperkt aantal zaken worden gegeven. Het zal in de praktijk vaak gaan om opmerkingen aangaande de mate waarin met bijzondere omstandigheden rekening moet worden gehouden, zoals het vluchtgevaar van een gedetineerde en het signaleren van de maatschappelijke onrust die een bepaald delict teweeg heeft gebracht. Dit kan worden vertaald in een contra-indicatie voor onderbrenging van de betrokken gedetineerde in een penitentiaire setting waarin verloop deel uitmaakt van het regime.

De aanwijzingen kunnen ook algemeen van aard zijn. Zo vormt de – uit de nood geboren – onderscheiding van voorlopig gehechten in A+, A, B en C-gevallen voor de met de plaatsing in een huis van bewaring belaste functionarissen een aanwijzing omtrent de prioriteit van plaatsing bij capaciteitsgebrek.

De aanwijzingen kunnen ook afkomstig zijn van bijvoorbeeld het rechterlijke college dat de veroordeling tot vrijheidsstraf heeft uitgesproken.

Om nu buiten twijfel te stellen dat de met de selectie belaste functionarissen rekening houden met de aanwijzingen van het openbaar ministerie dan wel van andere autoriteiten, is in het vierde lid van artikel 15 uitdrukkelijk hieromtrent een bepaling opgenomen. Op grond hiervan zal de selectiefunctie doorgaans zijn beslissing overeenkomstig de aanwijzingen nemen. De situatie kan zich echter voordoen dat de door het openbaar ministerie aangegeven dan wel door de rechter aanbevolen wijze van tenuitvoerlegging op praktische problemen stuit dan wel zich niet verdraagt met het geldende stelsel van differentiatie en selectie. In een dergelijke situatie ligt het voor de hand dat de selectiefunctie zijn beslissing tot plaatsing afstemt op de mogelijkheden. Het ligt voor de hand het openbaar ministerie of andere autoriteiten op de hoogte te stellen in het geval dat wordt afgeweken van voornoemde aanwijzingen.

c. Selectiefunctie

Op nog een ander onderdeel wordt de wet in overeenstemming gebracht met de praktijk. De selectie van (toekomstige) gedetineerden geschiedt in feite door de penitentiair consulente die zich hierbij laten adviseren door de selectie adviescommissies (SAC's). Formeel worden beslissingen omtrent plaatsing en overplaatsing evenwel door het openbaar ministerie of de minister, op voorstel van de consulente, genomen. Voor handhaving van deze situatie is geen aanleiding. Het past in het huidige proces van deconcentratie van bevoegdheden ook de formele verantwoordelijkheid voor beslissingen te leggen op het niveau van degene die de beslissing in feite neemt en zorg draagt voor de

uitvoering. Het complement hiervan is dat ook tegen de beslissing van deze functionaris rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld. Gekozen is derhalve voor het in de wet vastleggen van de taken en bevoegdheden van de met de beslissingen omtrent plaatsing en overplaatsing belaste functionarissen. Aangezien de term consultant dan niet meer in overeenstemming is met diens bevoegdheid, is het begrip selectief functionaris ingevoerd. In artikel 15, derde lid, is voorzien in een aanwijzing door de minister van deze functionarissen. Zij zijn, zo bepaalt de tweede volzin van dit lid, tevens met de uitvoering van de beslissing belast. Met name valt hier te denken aan het zorg dragen voor het transport van (toekomstige) gedetineerden. Hiertoe kunnen zij aan daartoe in aanmerking komende ambtenaren of medewerkers opdrachten geven.

In artikel 35, tweede lid, is ook voorzien in hun bevoegdheid om bij de uitvoering van hun beslissingen geweld te (doen) gebruiken.

Niet alleen met de (over)plaatsingen maar ook met de beslissingen omtrent deelname aan een penitentiaal programma zijn de selectief functionarissen belast. Hiervan blijkt uit de verwijzing in het derde lid naar de beslissing tot deelname hieraan in het tweede lid. In het verlengde van de bevoegdheid tot beslissing omtrent deelname aan een penitentiaal programma ligt die tot beëindiging. Ook hierin wordt in het tweede lid voorzien. Zie voor het begrip penitentiaal programma onderdeel 5 van de toelichting.

De procedure van bezwaar en beroep tegen de beslissingen van de selectief functionarissen is opgenomen in hoofdstuk XIII en toegelicht in onderdeel 21.

11. Mate van gemeenschap

Het wettelijke onderscheid tussen regimes van algehele en beperkte gemeenschap wordt in hoofdstuk V, paragraaf 1, van de wet gehandhaafd. Ook de onderscheidende kenmerken van deze regimes worden in de wet opgenomen (onder a). Nieuw is de invoering van een individueel regime (onder b).

Het uitgangspunt blijft dat gedetineerden in een regime van algehele of beperkte gemeenschap verblijven. Het streven is erop gericht met name tot vrijheidsstraf veroordeelden die gedurende het verloop van hun detentie hiervoor geschikt worden bevonden, onder te brengen in een regime van algehele gemeenschap. Het voorontwerp van dit wetsvoorstel riep op dit punt vragen op. Dit uitgangspunt komt overeen met het beginsel van maatschappelijke (re-)integratie dat is opgenomen in artikel 2, tweede lid. Voor onveroordeelden geldt het uitgangspunt, dat is verwoord in artikel 11, onder 3, van de European Prison Rules, dat zij zoveel mogelijk gescheiden worden gehouden van veroordeelde gedetineerden. In overeenstemming hiermee is de thans reeds geldende hoofdregel dat in huizen van bewaring een regime van beperkte gemeenschap bestaat. Het nieuwe individuele regime blijft een uitzondering op de hoofdregel dat regimes in gemeenschap worden ondergaan.

a. Algehele en beperkte gemeenschap

In de notitie Herziening differentiatiestelsel gevangeniswezen werd geconstateerd dat de regimes van algehele en beperkte gemeenschap naar elkaar toe waren gegroeid⁴⁷. De werkgroep Interne en externe differentiatie merkte deze vervaging als onwenselijk aan. «Een regime van beperkte gemeenschap dat feitelijk niet meer is, werkt negatief voor het realiseren van de veilige bewaring. Voorts kan het ten koste gaan van de beperking van de detentieschade, wanneer het gedrag van gedetineerden die een druk leggen op de beheersbaarheid van een afdeling in een dergelijke situatie onvoldoende kan worden gecorrigeerd, en zij

⁴⁷ Kamerstukken II, 1990/91, 21 634, nr. 2, blz. 4/5.

dientengevolge een negatieve invloed op de overige gedetineerden hebben» (a.w. blz. 38). De werkgroep weet de vaak langdurige plaatsingen in afzondering aan de gegroeide spanning tussen verruiming van het regime en de beheersbaarheid daarvan. De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing kwam ook tot deze constatering en vroeg in zijn advies om aanscherping van het onderscheid (a.w. blz. 25).

Deze vervaging had twee belangrijke oorzaken. Op de eerste plaats was de gemeenschappelijke onderbrenging gedurende de nachtrust als kenmerk van de algehele gemeenschap vrijwel verdwenen. Voorts bleven ook in een regime met beperkte gemeenschap weinig uren over buiten die met geprogrammeerde activiteiten samen met andere gedetineerden, waar het oorspronkelijke verschil met het regime van algehele gemeenschap lag in de insluiting op cel tijdens niet geprogrammeerde uren van het dagprogramma.

Waar het probleem speelde bij de langgestrafte mannen heeft inmiddels een aantal aanscherpingen plaatsgevonden in het regime waardoor de bovengeschetste probematiek is opgelost.

Het onderscheid tussen regimes van algehele en beperkte gemeenschap zoals dat nu bestaat blijkt in de praktijk nuttig te zijn. In het onderhavige voorstel van wet is dan ook – in artikel 19 – het huidige onderscheid tussen algehele en beperkte gemeenschap overgenomen, onder aanvulling van het individuele regime – zie nader onder b. Het voegt hieraan een omschrijving van het karakter van deze vormen van gemeenschap toe (artikel 20, onderscheidenlijk artikel 21) en treedt hiermee niet in een normering van deze regimes. In een regime van algehele gemeenschap verkeren gedetineerden overdag met elkaar, tenzij zij zich in hun verblijfsruimte terugtrekken, of nemen zij gemeenschappelijk deel aan activiteiten. Het kenmerk van beperkte gemeenschap is dat de gedetineerden in beginsel slechts activiteiten gemeenschappelijk hebben.

Gemeenschappelijk aan beide regimes is dat gedetineerden die niet deelnemen aan activiteiten die voor hen zijn geprogrammeerd, kunnen worden verplicht in hun verblijfsruimte te verblijven. Deze beperking van de bewegingsvrijheid geldt ook voor de gedetineerden die in een regime van algehele gemeenschap verblijven. De achtergrond hiervan is dat het personeel dat wordt ingezet voor de begeleiding van gedetineerden bij activiteiten niet tevens beschikbaar is om toezicht te houden op hen die achterblijven op het paviljoen of in de vleugel. Om deze reden kunnen gedetineerden ook tijdens bezoeken, voor zover zij dan geen bezoek ontvangen, worden ingesloten. In dit opzicht is bezoek vergelijkbaar met een geprogrammeerde activiteit. Voorts is uitdrukkelijk bepaald dat gedetineerden gehouden kunnen worden de maaltijd in hun verblijfsruimte te nuttigen. Niet elke inrichting waarin een regime van algehele gemeenschap bestaat leent zich in bouwkundig opzicht voor het gezamenlijk gebruiken van de maaltijd.

Een nieuw element in de structurering van de gang van zaken in de inrichtingen vormt de in de Nota Werkzame detentie aangekondigde introductie van het standaardregime. Dit regime is gebaseerd op een ondergrens van een in aantal en duur begrensd minimum aan activiteiten. Deze ondergrens geldt in beginsel zowel voor regimes van algehele als van beperkte gemeenschap. Een kenmerk van het regime van algehele gemeenschap is en blijft vooralsnog dat gedurende de tijdstippen dat geen activiteiten plaats vinden de gedetineerden in staat worden gesteld buiten de cel te verblijven, behoudens de beperkingen hierop ingevolge artikel 20, derde lid. Het is zeer wel denkbaar dat naarmate met het standaardregime alsmede met de bijzondere regimaire voorzieningen die daarboven uitgaan meer ervaring is opgedaan, de begrippen algehele en beperkte gemeenschap herijking behoeven.

Een belangrijk onderscheid tussen het regime van algehele en dat van beperkte gemeenschap is de mate waarin de verblijfsruimte die ingevolge artikel 16, tweede lid, aan iedere gedetineerde door de directeur wordt toegewezen, persoonlijk of gemeenschappelijk van aard is. In overeenstemming met het regime van beperkte gemeenschap is het dat iedere gedetineerde die in een dergelijk regime verblijft over een voor hem persoonlijke, d.w.z. met uitsluiting van anderen, bestemde verblijfsruimte beschikt. Anders ligt het met de gedetineerden die in een grotere mate van gemeenschap de detentie ondergaan.

Het voorgestelde artikel 20, tweede lid, maakt het mogelijk om in overeenstemming met de huidige situatie in het gevangeniswezen in inrichtingen met een regime van algemene gemeenschap verblijfsruimten te bestemmen voor de onderbrenging van meer dan één gedetineerde. Of van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt hangt af van het gebouw waarin de inrichting is gevestigd alsmede van de aard van de gedetineerden. In de praktijk worden thans «zelfmelders», personen in vreemdelingenbewaring en (subsidiar) gehechten deels in gemeenschappelijke ruimten ondergebracht.

Het voorgestelde onderscheid tussen persoonlijke en gemeenschappelijke verblijfsruimten is in overeenstemming met internationale normen ter zake. Zo stelt artikel 14 van de European Prison Rules weliswaar de onderbrenging van personen gedurende de nacht in individuele cellen voorop, maar staat het ook het gezamenlijk gebruik van accommodatie toe voor zover de betrokken gedetineerden hiervoor geschikt worden geacht. Het ligt niet voor de hand om dit geschiktheids criterium zonder meer aan te nemen ten aanzien van de ongedifferentieerde groep preventief gehechten en evenmin ten aanzien van de lang(er) gestraften.

b. Individueel regime

Nieuw is het voorgestelde individuele regime (artikel 22). Dit is te beschouwen als een vorm van detentie gelegen tussen een verblijf in afzondering en dat in beperkte gemeenschap in. De werkgroep Interne en externe differentiatie komt tot dit voorstel – overgenomen door de stuurgroep in aanbeveling 7 – vanwege de toename van gedetineerden die in extreme mate een beheersrisico vormen. Zij doelt hiermee op de gedetineerden die vanwege hun persoonlijkheid niet kunnen functioneren in een gemeenschapsregime, omdat zij een voortdurende bedreiging voor medegedetineerden en personeelsleden vormen en daardoor een normale regimesvoering frustreren (a.w. blz. 39 e.v.). De werkgroep schatte in mei 1991 de grootte van de groep gedetineerden die door habitueel ageergedrag ernstige problemen veroorzaakt op twaalf per afdeling. «Om deze problemen te kunnen beheersen is een kleinschalige, overzichtelijke setting nodig, alsmede de regimaire mogelijkheid om steeds op het (probleem)gedrag van deze gedetineerden te kunnen inspelen» (a.w. blz. 40). Het kenmerk van het individuele regime is dat eventueel per dag kan worden bepaald of en in welke mate een gedetineerde aan gemeenschappelijke activiteiten kan deelnemen. Voor zover een gedetineerde voor gemeenschappelijke activiteiten ongeschikt wordt geacht heeft hij wel recht op individuele deelname hieraan. Als hij niet gemeenschappelijk mag sporten dan moet hij wel individueel, of eventueel met een personeelslid, deze activiteiten kunnen beoefenen. Het eerste lid beperkt in vergelijking met gedetineerden in een regime van beperkte gemeenschap dus alleen zijn recht op deelname aan gemeenschappelijke activiteiten. Hiermee is het onderscheid met de afzondering gegeven, tijdens welke deelname aan activiteiten vrijwel – met uitzondering van één uur luchten per dag – is uitgesloten.

Inherent aan de beperkte gemeenschaps geschiktheid is dat een gedetineerde in een individueel regime beschikt over een uitsluitend voor hem persoonlijk bestemde verblijfsruimte.

De werkgroep gaat uit van een apart gesitueerde afdeling voor de gedetineerden ten aanzien van wie individueel het regime wordt bepaald. De stuurgroep is evenwel van oordeel dat een aparte afdeling niet strikt noodzakelijk is. Het zal ook mogelijk moeten zijn om ten aanzien van een gedetineerde die in een regime van beperkte gemeenschap verblijft een individueel regime in te voeren. Bij langdurige ongeschiktheid voor enige vorm van gemeenschap zal overplaatsing naar een landelijke afdeling met individueel regime kunnen volgen.

Op dit punt volg ik de stuurgroep niet. Het voorgestelde individuele regime beweegt zich op het grensvlak van structurele afzondering en uiterst beperkte gemeenschap. Een inrichting waarin een dergelijk regime wordt gevoerd dient compensatie te bieden aan de gedetineerde en hiervoor extra personele en materiële middelen ter beschikking te krijgen. Een individueel regime mag immers niet meebrengen dat iemand drieëntwintig uur per dag, namelijk behoudens gedurende het uur luchten, op cel verblijft. De gedetineerde moet in staat worden gesteld tot het met anderen, eventueel met personeelsleden, ontplooiën van activiteiten. Dergelijke individuele begeleiding vergt extra personeel. Een individueel regime kan dus slechts op een aanvaardbare wijze worden gevoerd, indien in deze compensatie is voorzien. De stuurgroep heeft voorgesteld de directeur van een inrichting met beperkte gemeenschap de bevoegdheid toe te kennen een gedetineerde in een individueel regime te plaatsen. Het gaat dan om inrichtingen die niet in het bijzonder zijn aangewezen en derhalve toegerust voor realisering van een individueel regime. Het voor mij onacceptabele risico ontstaat dan dat de gedetineerde die in een dergelijk regime wordt geplaatst, in feite in langdurige afzondering komt te verkeren. Om deze reden is de bevoegdheid om te bepalen in welke inrichtingen een individueel regime zal gelden aan de minister voorbehouden.

Artikel 19 ziet op de mogelijkheid dat ten aanzien van een inrichting of afdeling wordt vastgesteld dat daar voor alle gedetineerden een individueel regime geldt. Artikel 22 vormt de procedurele en inhoudelijke uitwerking van het individuele regime. In een inrichting met de aanwijzing van individueel regime geldt dit regime voor alle daar verblijvende gedetineerden. De mate waarin het een individuele gedetineerde in een dergelijke inrichting of afdeling wordt toegestaan met anderen te verkeren wordt door de directeur bepaald op grond van artikel 22, tweede lid. De plaatsing in een inrichting of een afdeling met een dergelijk regime is niet aan een bepaalde periode gebonden. Tegen deze plaatsing kan de gedetineerde zich verweren door het indienen van een bezwaar- of beroepschrift (respectievelijk de artikelen 17 en 72). Ook kan hij om overplaatsing naar een inrichting of afdeling met een ander regime verzoeken (artikel 18 en – bij afwijzing – artikel 72).

Kenmerkend voor de voorgestelde regeling is derhalve dat de aanwijzing tot individueel regime landelijk wordt bepaald en dat de uitvoering door de directeur wordt toegesneden op de (on)mogelijkheden van de individuele gedetineerde. De ervaringen die zijn en worden opgedaan met regimes zo veel mogelijk gericht op individuele bejegening zijn gunstig te noemen. Het oordeel van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing dat opnemings in de wet van een individueel regime voorbarig is onderschrijf ik dan ook niet (a.w. blz. 26).

Een zorgvuldige en regelmatige beoordeling van de noodzaak tot voortzetting van het verblijf is nodig, aangezien het gaat om een – soms vergaande – afwijking van de hoofdregel van plaatsing in een gemeenschapsregime. In diverse commentaren op het voorontwerp van de PBW werd de aandacht gevraagd voor een dergelijke toetsing.

De thans geldende richtlijnen voor de selectie geven de mogelijkheid voor tussentijdse toetsing op grond van nieuwe feiten of omstandigheden⁴⁸.

⁴⁸ Bestemmingswijziging paviljoen J van de penitentiaire inrichtingen Overmaze te Maastricht, circulaire van 24 juli 1991, nr. 137071/91/DJ, Sancties 1991, 60.

12. Ordemaatregelen

De directeur is bevoegd tot vergaande ingrepen in de bewegingsvrijheid van de gedetineerden. Deze bevoegdheid vloeit zonder meer voort uit artikel 5, derde lid, waarin is bepaald dat de directeur aan gedetineerden bevelen kan geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting of de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. De bevoegdheid tot het treffen van ordemaatregelen komt ook aan ambtenaren en medewerkers toe, voor zover de directeur deze bevoegdheid – ingevolge artikel 5, tweede lid – aan hen heeft gemandateerd. Ook vanwege de rechter-commissaris of de officier van justitie kan de bewegingsvrijheid van een gedetineerde worden beperkt in het belang van het onderzoek. Deze bevoegdheid is neergelegd in de artikelen 222 en 225 van de Invoeringswet van het Wetboek van Strafvordering. Bij deze beperkingen is de directeur slechts uitvoerder van hetgeen door genoemde autoriteiten hieromtrent is bepaald. De wijze waarop door of namens de directeur aan de bevelen uitvoering wordt gegeven, komt echter voor zijn verantwoordelijkheid en is daarmee beklagwaardig in de zin van hoofdstuk XI van de wet. Indien bij voorbeeld een rechter-commissaris contact met bepaalde medeverdachten verbiedt, behoeft dit geen plaatsing in totale afzondering met zich mee te brengen, tenzij het gevaar van onderling contact niet op andere wijze te vermijden is, bij voorbeeld omdat zij in dezelfde inrichting zijn ondergebracht.

Het ingrijpende karakter van enkele ordemaatregelen rechtvaardigt echter het scheppen van waarborgen bij de uitoefening van deze bevoegdheden. Een uitdrukkelijke wettelijke voorziening is getroffen ten aanzien van twee soorten ordemaatregelen, die regelmatig voorkomen: de uitsluiting van activiteiten (artikel 23) en de plaatsing in afzondering (artikel 24). In de onderdelen c en d wordt op de specifieke aspecten van beide maatregelen ingegaan. Eerst wordt aan de gemeenschappelijke onderdelen aandacht besteed: de gronden voor oplegging (a) en de hierbij in acht te nemen procedures (b). Onderdeel e bevat een toelichting op de tenuitvoerlegging van afzondering in een andere inrichting of afdeeling dan waarin de betrokkene ten tijde van de oplegging verbleef.

a. Gronden

De gronden waarop beide maatregelen kunnen worden getroffen zijn uniform. Het kan gaan om de volgende belangen:

- a. de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming;
- b. de bescherming van de betrokken gedetineerde;
- c. in geval van ziekmelding of ziekte;
- d. op verzoek van de betrokkene.

ad a

Afzondering op de grond als onder a bedoeld is een uiterste maatregel, die pas in aanmerking komt indien niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden volstaan. Te denken valt aan uitsluiting van een of meer activiteiten.

De maatregel kan worden genomen zowel naar aanleiding van incidenten in de inrichting als daarbuiten. Met het oog hierop is – evenals bij disciplinaire bestraffing – als grond voor plaatsing in afzondering, alsmede voor uitsluiting van activiteiten, de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming opgenomen. Dit is een noodzakelijk complement van de bevoegdheid van de directeur om zowel in het kader van de orde of veiligheid in de inrichting als met het oog op voornoemde ongestoorde tenuitvoerlegging van de detentie bevelen te geven (artikel 5, derde lid).

ad b

De maatregel kan een beschermend karakter hebben, indien de gedetineerde tegen zichzelf (vanwege – dreiging van – automutilatie, dan wel het verkeren in een toestand van psychische decompensatie) dan wel tegen anderen moet worden beschermd.

ad c

De onder de huidige regelgeving bestaande mogelijkheid tot het nemen van een ordemaatregel bij ziekte of ziekmelding is als derde grond opgenomen. Deze bevoegdheid tot uitsluiting van activiteiten of afzondering laat onverlet de mogelijkheid om hierop een uitzondering te maken al naar gelang de aard van de ziekte. Veelal zal hierover eerst een advies van de medische dienst worden gevraagd. Dit is de reden om ook reeds een ziekmelding als zodanig als grond voor voornoemde wijze van uitsluiting of afzondering aan te merken.

ad d

Aangaande een verzoek van een gedetineerde om in afzondering te worden geplaatst dient door of namens de directeur te worden onderzocht of hiervoor een redelijke grond aanwezig is. Het kan zijn dat in de situatie die de gedetineerde tot dit verzoek heeft gebracht ook op andere wijze (door overplaatsing of het bieden van extra begeleiding en zorg) verandering kan worden gebracht. Ook moet de afzondering beheersmatig – wat betreft de capaciteit en de inzet van personeel – kunnen worden gerealiseerd.

b. Procedure

De procedurele waarborgen verschillen naar gelang de grond van de maatregel. De beslissing tot het nemen van een maatregel op de gronden onder a en b van artikel 23, eerste lid, is in beginsel voorbehouden aan de directeur. Het treffen van maatregelen op de andere gronden kan door de directeur zijn overgelaten dan wel uitdrukkelijk opgedragen aan ambtenaren of medewerkers. Ziekte of ziekmelding zijn dermate objectiveerbare gegevens dat het niet noodzakelijk is dat de directeur zelf een beslissing tot uitsluiting van de betrokkene van activiteiten of plaatsing in afzondering neemt. Evenmin is het noodzakelijk om de directeur te betrekken bij de uitsluiting van activiteiten of de plaatsing van hem in afzondering ingevolge beperkingen vanwege de justitiële autoriteiten. De uitsluiting of afzondering geschiedt immers in opdracht van deze autoriteiten. De beslissing omtrent de wijze waarop deze opdracht dient te worden uitgevoerd kan aan het personeel van de inrichting worden overgelaten. Ook indien ordemaatregelen worden getroffen op verzoek van de betrokkene is er geen reden de beslissing hiertoe voor te behouden aan de directeur.

Aan de directeur is de beslissing tot het nemen van een ordemaatregel voorbehouden op de gronden die in de praktijk vaak aanleiding voor discussie geven, te weten de onder a en b genoemde. Aan deze beslissingen zijn dan ook specifieke procedurele eisen verbonden. De betrokkene dient in beginsel tevoren te worden gehoord (ingevolge artikel 57, eerste lid, onder b en c) en ook dient hem de beslissing schriftelijk te worden meegedeeld (ingevolge artikel 58, eerste lid).

Voorzien is evenwel dat met het treffen van dergelijke maatregelen niet kan worden gewacht op het optreden door de directeur of diens vervanger. Daarom is de mogelijkheid geopend dat voor korte tijd dergelijke maatregelen kunnen worden bevolen door ambtenaren of medewerkers (artikelen 23, derde lid, en 24, vierde lid). Uit het spoedeisende karakter van deze in tijd beperkte uitsluiting of afzondering vloeit voort dat hieraan niet de voornoemde vormvereisten zijn verbonden. De termijn van vijftien uren is zodanig gekozen dat, indien de maatregel vlak

na het einde van de werkdag wordt getroffen, deze kan voortduren totdat de volgende ochtend de directeur of diens vervanger over eventuele voortzetting een beslissing neemt. Deze zal dus gedurende het weekeinde altijd bereikbaar en beschikbaar moeten zijn. Ingeval de afzondering langer dan vijftien uren moet duren, zal de directeur of zijn vervanger zich naar de inrichting moeten begeven om de gedetineerde te horen teneinde zich een oordeel te vormen over de noodzaak van voortzetting van de afzondering.

Ordemaatregelen mogen nooit langer duren dan strikt nodig is. De noodzaak van het voortduren dient, behoudens die in geval van ziekte (melding), ter uitvoering van een bevel van de rechter-commissaris of de officier van justitie en die op eigen verzoek, ten minste na verloop van twee weken opnieuw te worden beoordeeld. De voorgestelde termijn is in overeenstemming met de maximale duur van disciplinaire bestraffing. De gronden van de ordemaatregel maken het echter niet mogelijk om steeds – zoals bij disciplinaire bestraffing – met een eenmalige periode van twee weken te volstaan. Om deze reden is verlenging van de termijn door de directeur toegestaan (artikelen 23, tweede lid, en 24, derde lid). De verlengingsbeslissing staat genoemd in artikel 5, vierde lid, onder resp. b en c, en is derhalve een aan de directeur of zijn plaatsvervanger voorbehouden beslissing. Beoordeeld dient hierbij te worden of er nog een voldoende klemmende grond voor het voortduren van de uitsluiting of afzondering is. Dit hoeft niet dezelfde grond te betreffen als die welke tot oplegging heeft geleid. Wijziging van omstandigheden kan tot wijziging van de grond voor en de grondslag van de maatregel leiden. Gemeenschappelijk aan de beslissing tot oplegging en die tot verlenging dient te zijn dat de noodzaak tot het treffen van de maatregel bestaat. Toetsing van de verlengingsbeslissing kan geschieden door de commissie van toezicht.

Het pakket van ordemaatregelen dat de directeur ter beschikking staat is groter. Het kan immers in het belang van de orde noodzakelijk zijn om aanwijzingen aan gedetineerden te geven die minder ingrijpend van aard zijn dan voornoemde en daarom ook niet voorzien behoeven te zijn van extra wettelijke waarborgen. Voor het treffen hiervan biedt het voornoemde artikel 5, derde lid, voldoende basis.

c. Uitsluiting van activiteiten

In de huidige praktijk gebeurt het in elke inrichting zeer regelmatig dat aan een gedetineerde voor korte of langere tijd de deelname aan activiteiten wordt ontzegd. Dit komt neer op het maken van een inbreuk op het normale programma voor de dag- en avonduren. Dit wetsvoorstel biedt voor deze modaliteit een uitdrukkelijke basis. Dergelijke beslissingen worden, aangezien onverwijld tenuitvoerlegging dikwijls geboden is, over het algemeen genomen door de met het toezicht op de activiteiten belaste personeelsleden. Het kan onder andere gaan om uitsluiting van arbeid, sport en recreatie. De beslissing is meestal een directe reactie op het gedrag van de betrokken gedetineerde of groep gedetineerden en blijft doorgaans beperkt tot uitsluiting van deelname voor het dagdeel gedurende welk het incident heeft plaatsgehad. Bij uitsluiting voor langere duur is de beslissing voorbehouden aan de directeur.

Naarmate de uitsluiting meer activiteiten betreft is de overgang naar de in zwaarte volgende modaliteit van ordemaatregel, te weten afzondering, vloeiend. Indien de beslissing tot uitsluiting materieel neerkomt op plaatsing in afzondering dient dan ook tot plaatsing in afzondering te worden overgegaan.

d. Afzondering

De regeling van de afzondering is vereenvoudigd vergeleken met die in artikel 24 van de Gevangenismaatregel. In overeenstemming met het karakter van afzondering als (verder gaande) vorm van vrijheidsontneming is de maatregel in de wet opgenomen. De plaatsing in afzondering op de gronden a en b is voorbehouden aan de directeur, tenzij onverwijld tenuitvoerlegging is geboden. Het zal in het laatste geval kunnen gaan om situaties waarin zich ernstige incidenten hebben voorgedaan waarbij verscheidene gedetineerden betrokken zijn geraakt dan wel waarbij een individuele gedetineerde in een normale detentie-setting een acuut gevaar voor zichzelf of anderen oplevert. Ook kan het gaan om een kortdurende afzondering die plaatsvindt gedurende een onderzoek van de verblijfsruimte van de gedetineerde als bedoeld in artikel 34.

Tot plaatsing in afzondering kan ook worden overgegaan in afwachting van overplaatsing van een gedetineerde. Het kan gaan om het overbrengen van een gedetineerde naar een meer gesloten regime, bijvoorbeeld van een halfopen inrichting naar een meer beveiligde setting. De zwaarste maatregel die een directeur kan nemen is overplaatsing van een gedetineerde naar een landelijke afzonderingsafdeling (voorzien in artikel 25). Aan handhaving van afzondering in afwachting van overplaatsing als specifieke grond – artikel 24, derde lid, onder b GM – bestaat geen behoefte. Ook in deze situatie is immers vereist dat de afzondering vanuit het perspectief van de ordehandhaving noodzakelijk is.

In het wetsvoorstel is geen onderscheid gemaakt naar gelang de afzondering in een huis van bewaring of een gevangenis plaatsvindt. Naar haar aard zal plaatsing in afzondering ingevolge beperkingen vanwege de rechter-commissaris of de officier van justitie in een – mede – voor preventief gehechten bestemd huis van bewaring plaatsvinden. De overige gronden van afzondering zijn evenwel niet gebonden aan een bepaald soort inrichting.

Afzondering is te onderscheiden van oplegging van een disciplinaire straf van opsluiting in een (straf)cel. Zij is een ordemaatregel die duurt voor zolang zij noodzakelijk is en dient te worden beëindigd zodra dit mogelijk en verantwoord is. Een disciplinaire straf is in tijd tevoren bepaald. Ook de gronden voor oplegging verschillen. Voor plaatsing in afzondering is niet vereist dat een gedetineerde zich schuldig heeft gemaakt aan feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Voor oplegging van een disciplinaire straf is het nodig dat de gedetineerde een strafbaar feit in penitentiairrechtelijke zin heeft begaan (zie nader onderdeel 18a).

In het vijfde lid van artikel 24 is bepaald dat de directeur er zorg voor dient te dragen dat regelmatig door het personeel toezicht wordt uitgeoefend op de tenuitvoerlegging van de afzondering.

De meest ingrijpende vorm is de afzondering die plaatsvindt in een afzonderingscel. Met het oog hierop is in het zesde lid van artikel 24 voorgeschreven dat, indien deze vorm van afzondering langer dan 24 uren duurt, de commissie van toezicht en de aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger hiervan op de hoogte worden gesteld. In de praktijk zal dit veelal betekenen dat de secretaris van de commissie wordt geïnformeerd. Op zijn beurt kan deze de maandcommissaris verwittigen. Het ligt voor de hand dat de maandcommissaris aandacht besteedt aan langdurig in de afzonderingscel geplaatste gedetineerden. De verplichting de arts

van de inrichting of zijn vervanger op de hoogte te stellen van de plaatsing in een afzonderingscel bestond reeds. Gedurende het verblijf in de afzonderingscel kan de gedetineerde worden beperkt dan wel uitgesloten van het onderhouden van contacten met de buitenwereld. Van deelname aan activiteiten is hij, onafhankelijk van de plaats van de tenuitvoerlegging, gedurende de afzondering als regel uitgesloten, tenzij de directeur anders bepaalt (artikel 24, tweede lid).

In het voorgestelde zevende lid is voorgeschreven dat omtrent dat verblijf en de tijdens het verblijf in de afzonderingscel aan de gedetineerde toekomstige rechten bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld.

De overige procedurele aspecten van de afzondering (horen, verstrekking van een mededeling) zijn voorzien in hoofdstuk X.

e. Afzondering elders

Artikel 25 voorziet in de mogelijkheid en de procedure van tenuitvoerlegging van de maatregel van afzondering in een andere inrichting of afdeling dan waar deze is opgelegd. Ook in artikel 24, vijfde lid, GM is in deze modaliteit voorzien. In de huidige praktijk gaat het om afzondering in een landelijke afzonderingsafdeling. In het voorgestelde artikel 25 is ervan afgezien deze plaatsing daartoe te beperken. Soms kan volstaan worden met de – minder ingrijpende – tijdelijke onderbrenging van een gedetineerde die niet te handhaven is in een bepaalde inrichting of afdeling in de dichtstbijzijnde plaats.

De beslissing tot uitplaatsing van een gedetineerde wordt, in overeenstemming met de huidige regeling, genomen door de directeur die de afzondering beveelt. Toezicht op de noodzaak van de maatregel en op de meest geschikte tenuitvoerlegging hiervan is gewaarborgd door het vereiste in het tweede lid dat de plaatsing in overeenstemming met de selectiefunctaris geschiedt. Hetzelfde geldt voor de beslissing tot verlenging. Hierbij is echter ook het oordeel van de directeur die de tenuitvoerlegging van de afzondering realiseert, van belang. Hierin voorziet het derde lid uitdrukkelijk.

13. Verlaten van de inrichting

a. Gronden

In de penitentiaire praktijk bestaan verschillende vormen van het op legale wijze tijdelijk verlaten van de inrichting die alle worden gebaseerd op artikel 47 BWG, dat luidt:

In bijzondere gevallen kan Onze Minister een gedetineerde vergunnen tijdelijk, onder door Onze Minister te stellen waarborgen, het gesticht te verlaten.

De reikwijdte van dit artikel is veel ruimer geworden dan de daarin voorziene «bijzondere gevallen». Hierop zijn met name de regimaire verlofregelingen gebaseerd, die onder a en b worden besproken. Voorts kan het preventief gehechten worden toegestaan al dan niet tijdelijk de inrichting te verlaten. Dit is mogelijk op grond van dit artikel, aangezien het immers niet is beperkt tot veroordeelden, maar vindt daarnaast plaats in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis. Op dit punt kan worden gesproken van een samenloop van de ministeriële bevoegdheid en verantwoordelijkheid en die van de rechterlijke autoriteit.

Aan gedetineerden kan volgens de bestaande regelingen toestemming worden gegeven om de inrichting te verlaten in verband met⁴⁹:

- a. wekelijks verlof;
- b. vierwekelijks weekeindeverlof;
- c. verlof volgens de Algemene Verlofregeling Gedetineerden (AVG);

⁴⁹ Zie voor de vindplaatsen van de regelingen U. van de Pol, *Vademecum Strafzaken*, 42.5.2.

d. incidenteel verlof.

ad a

Gedetineerden die verblijven in penitentiaire open inrichtingen gaan elk weekeinde met verlof.

ad b

Het vierwekelijkse weekeindeverlof geldt voor gedetineerden in halfopen inrichtingen met een strafrestant van vijf weken of meer principale vrijheidsstraf op het moment van het onherroepelijk worden van de veroordeling.

ad c

De Algemene Verlofregeling Gedetineerden (AVG) is ingevoerd in 1982 en herzien in 1991⁵⁰. De regeling is bestemd voor gedetineerden in een inrichting waar niet al een regimair verlof, zoals onder a en b is omschreven, bestaat. Voorts dient de gedetineerde ten minste een derde van zijn straf te hebben ondergaan en nog een werkelijke straftijd te hebben van ten minste drie maanden en ten hoogste een jaar. Zij die aan deze criteria voldoen hebben daarmee nog geen recht op dit 60-urenverlof. Zo komen de gedetineerden in een extra beveiligde inrichting en zij die tevens ter beschikking zijn gesteld alsmede vreemdelingen die na hun detentie zullen worden uitgezet of uitgeleverd, hiervoor niet in aanmerking. Voorts kunnen contra-indicaties, zoals gevaar voor vlucht, recidive, ernstige verstoring van de rechtsorde, het ontbreken van een aanvaardbaar verlofadres en onwenselijk geachte confrontaties met slachtoffers, aan een verlofverlening in de weg staan.

ad d

Het kan gedetineerden worden toegestaan de inrichting te verlaten in verband met familieomstandigheden, zoals ziekte, bevalling, bijwoning van een begrafenis⁵¹. Ook kan een dergelijke toestemming verband houden met een door de gedetineerde af te leggen sollicitatie-bezoek⁵², dan wel met andere persoonlijke omstandigheden.

In feite ontberen de meeste van de hiervoor genoemde gronden voor het verlaten van de inrichting een solide wettelijke basis. Deze regelingen zijn het experimentele stadium reeds lang te boven en kunnen als een verworvenheid van het gevangeniswezen worden beschouwd. Het past dan ook in de herziening van de penitentiaire regelgeving om aan de diverse vormen van verlof een wettelijke basis te geven. Terzijde merk ik op dat in de Nota Werkzame detentie voorzien is in een individualisering van de thans nog geldende regimaire verlofregelingen (a.w. blz. 30). Ook de toepassing hiervan zal met name in halfopen inrichtingen mede afhankelijk worden van het gedrag van de betrokken gedetineerde.

Het voorgestelde artikel 26 vormt het kader voor diverse modaliteiten op grond waarvan het een gedetineerde kan worden toegestaan de inrichting te verlaten. Het gaat hierbij dus niet om schorsing van de voorlopige hechtenis. Hieromtrent is de rechter bevoegd. De directeur heeft dergelijke bevoegdheid slechts ten uitvoer te leggen, maar is hiervoor niet verantwoordelijk. Het kan hierbij gaan om verlof dan wel om het verlaten van de inrichting om andere redenen. Het kenmerk van verlof is dat hierbij een vrijheid van beweging wordt toegestaan die past in de wettelijke opdracht – artikel 2, tweede lid – van de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij, zonder dat hiervoor direct een andere klemmende reden – familieomstandigheden – bestaat. Verlof is geen recht van een gedetineerde, maar ook geen gunst. Een gedetineerde die in aanmerking komt of stelt te komen voor een bepaalde

⁵⁰ Circulaire van 22 april 1991, nr. 47218/91/DJ, Sancties, 1991, 44.

⁵¹ Circulaire van 7 juni 1962, nr. 241/362, en – de wijziging hiervan – circulaire van 12 juli 1978, nr. 798/378, Penitentiaire Informatie PI 1980, nrs. 67 en 68.

⁵² Circulaire van 9 juni 1980, nr. 313/380, Penitentiaire Informatie PI 1980, nr. 69.

vorm van verlof heeft recht op een zorgvuldige beslissing op een eventuele aanvraag. In een rechtsgang is voorzien.

In het eerste lid wordt de deur van de inrichting opengezet. Het tweede lid bepaalt dat bij het passeren van de deur de straftijd doorloopt. Dit is het belangrijke verschil tussen dit artikel en de in artikel 570b van het Wetboek van Strafvordering (zie artikel 78, onderdeel F) omschreven strafonderbreking.

In het derde lid is bepaald dat nadere regels omtrent enkele aspecten van het verlof dienen te worden gegeven. Zo dient de minister nader te bepalen wie bevoegd is om te beslissen over de toekenning, alsmede over de weigering, beperking of intrekking van verlof. Het maatschappelijk belang van het geven van toestemming aan een gedetineerde om de inrichting tijdelijk te verlaten en de behoefte aan een uniform stelsel van modaliteiten hiervoor, vormen de motieven om de regelstelling hieromtrent aan de minister voor te behouden. Deze regels kunnen zowel regimair als individueel verlof betreffen en dienen mede ter waarborging van de rechtspositie van de (aspirant) verlofganger.

In de gevallen waarin de beslissing omtrent verlof aan de directeur is opgedragen dient een nader onderscheid te worden gemaakt naar het niveau van de besluitvorming in de inrichting. Tot de ingevolge artikel 5, vierde lid, onder d aan de directeur voorbehouden beslissingen behoren die tot beperking of intrekking van verlof. Het betreft hier situaties waarin op een reeds verleende toestemming tot verlof wordt teruggekomen. Uitdrukkelijk niet voorbehouden is de weigering van een verlof. Enerzijds gaat het hier om een voor de gedetineerde ingrijpende beslissing, anderzijds kan het in een inrichting van enige omvang ook gaan om een groot aantal beslissingen per jaar. Een verlof wordt meestal geweigerd omdat de gedetineerde niet voldoet aan de hiervoor geldende criteria al of niet op grond van hiertoe uitgebrachte rapportage. De uitvoering van deze beslissingen is veelal opgedragen aan de medewerkers van het bureau sociale dienstverlening en hiervoor worden zorgvuldige procedures vastgesteld. Voor het treffen van de aanvullende waarborg dat een weigering alleen door de directeur mag geschieden bestaat dan ook geen grond, te meer daar tegen elke weigering op inrichtingsniveau van verlof de betrokkene in beklag kan gaan. Indien een weigering van verlof bij wijze van disciplinaire straf wordt opgelegd is deze uit de aard van de zaak wel voorbehouden aan de directeur of diens vervanger (artikel 5, vierde lid, onder d, jo. artikel 51, eerste lid onder d).

Het vierde lid van artikel 26 vormt de grondslag voor het verlaten door de gedetineerden van de inrichting voor het bijwonen van een gerechtelijke procedure. Deze bepaling is ontleend aan artikel 99 GM.

b. Beklagmogelijkheden

De huidige beklagmogelijkheden tegen beslissingen aangaande het verlaten van de inrichting zijn beperkt. Zo kan de gedetineerde tegen een weigering of intrekking van zijn verlof slechts in beklag komen indien deze beslissing is overgelaten aan de directeur van de inrichting, maar niet als deze is voorbehouden aan de minister. Wel heeft de beroepscommissie uit de sectie gevangeniswezen enigermate voorzien in de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een weigering of intrekking van verlof door de minister. Waarschijnlijk heeft hierbij een rol gespeeld dat het gaat om een door de gedetineerde als uitermate belangrijk ervaren beslissing. Als constructie is gekozen het voor beklag vatbaar verklaren van het advies van de directeur omtrent de verlofverlening⁵³.

Het past evenwel in de huidige opvattingen omtrent administratieve rechtsbescherming⁵⁴ uitdrukkelijk te voorzien in de mogelijkheid in rechte op te komen tegen een voor de gedetineerde zo belangrijke beslissing als die omtrent de verlofverlening. Het niet adequaat voorzien in rechtsbe-

⁵³ Zie nader U. van der Pol, *Vademecum strafzaken* 42.5.2. onder b alsmede C. Kelk, *Kort begrip van het detentierecht*, derde druk, Nijmegen 1993, blz. 275.

⁵⁴ Zie de hoofdstukken 6 en 7 van de Awb, Stb. 1994, 1.

scherming leidt tot oneigenlijke constructies zoals hiervoor is omschreven dan wel tot het uitwijken naar de kort-gedingrechter.

Ook komt het de rechtsbescherming van de gedetineerde ten goede dat, voor zover de beslissing omtrent beperking of intrekking van verlof aan de directeur is overgelaten, uitdrukkelijk is bepaald dat deze beslissing slechts door hem of zijn vervanger kan worden genomen (artikel 5, vierde lid).

Niet alle beslissingen omtrent verlof zijn evenwel opgedragen aan de directeur. Ingevolge de herziene regeling van de Algemene Verlofregeling Gedetineerden (AVG) van 22 april 1991 beslist in beginsel de directeur over het eerste verlof en over vervolhverloven. In een aantal bijzondere gevallen (indien de aard van het delict dan wel de kwestie van de maatschappelijke aanvaardbaarheid van verlof hiervoor aanleiding geven) dient deze de beslissing evenwel over te laten aan de minister. Tegen een negatieve beslissing van de minister op het verzoek van de gedetineerde tot verlening van verlof wordt nu een penitentiaire rechtsgang opengesteld.

Het ligt voor de hand om hierbij aan te sluiten bij de huidige regeling van beroep tegen beslissingen van de minister inzake (over)plaatsing. De beslissingen omtrent de (over)plaatsing van gedetineerden en de verlening van verlof zijn naar hun aard nauw verweven. Ook bij (over)plaatsingsbeslissingen dient de aard van het delict en de maatschappelijke aanvaardbaarheid van bijvoorbeeld plaatsing van een veroordeelde in een open(er) setting te worden betrokken. De beslissing omtrent (over)plaatsing is, in overeenstemming met de reeds lang bestaande praktijk, krachtens dit wetsvoorstel uitdrukkelijk opgedragen aan de selectiefunctionarissen (zie artikel 15, derde lid, en onderdeel 10 van de toelichting). Tegen hun beslissingen is een beroepsgang voorzien (zie artikel 72, eerste lid, en onderdeel 21 van de toelichting). Daar waar de minister zelf over een verlofaanvraag beslist staat eveneens deze beroepsgang open.

14. Controle en geweldgebruik

In hoofdstuk VI van het ontwerp zijn inbreuken genoemd die kunnen worden gemaakt op de grondwettelijke rechten van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en van onaantastbaarheid van het lichaam, de kleding en van het lichaam van de gedetineerde afgescheiden stoffen. Het gaat in dit hoofdstuk om het wettelijk beschrijven van veelal reeds bestaande bevoegdheden. Ik laat hierbij in het midden of het recht op onaantastbaarheid van de kleding en de van het lichaam afgescheiden lichaamsstoffen onder het toepassingsbereik van artikel 11 dan wel van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet valt. Vanuit constitutioneel oogpunt is dat in casu niet relevant. De Grondwet stelt immers aan de beperking van beide rechten dezelfde eis, te weten een formeel wettelijke grondslag.

Aan de directeur worden de volgende bevoegdheden toegekend tot uitoefening van controle op gedetineerden en de aanwending van geweld jegens hen:

- a. het opleggen van een identificatieplicht;
- b. onderzoek aan lichaam en kleding;
- c. het verplichten tot medewerking aan een urine-onderzoek;
- d. onderzoek in het lichaam;
- e. het gedogen van een geneeskundige handeling;
- f. fixatie;
- g. onderzoek verblijfsruimte;
- h. geweldgebruik.

a. Identificatieplicht

De legitimatieplicht is overgenomen uit artikel 27 GM onder toevoeging van een uitdrukkelijke plicht tot medewerking aan het vastleggen van zijn beeltenis of het nemen van een vingerafdruk met het oog op identiteitscontrole.

b. Onderzoek aan lichaam en kleding

In het bijzonder het belang van voorkoming van ontvluchtingen en het daardoor ontstane gevaar voor het begaan van nieuwe delicten, alsmede het belang van de handhaving van de orde en de veiligheid in de inrichting vereisen dat een gedetineerde aan zijn lichaam en kleding onderzocht moet kunnen worden. Deze reeds bestaande bevoegdheid is in artikel 29 op wettelijk niveau gebracht in overeenstemming met het ingrijpende karakter hiervan.

In het artikel is gespecificeerd dat in elk geval telkens onderzoek aan kleding of lichaam kan plaatsvinden bij binnenkomst of bij het verlaten van de inrichting alsmede voorafgaand aan of na afloop van bezoek. Voorts kan onderzoek geboden zijn indien de orde of veiligheid hiervoor aanleiding geeft. Het kan hierbij zowel om een controle gaan die steekproefsgewijs wordt uitgevoerd als om gericht onderzoek op grond van bijzondere verdenkingen.

De Hoge Raad⁵⁵ heeft in 1988 beslist dat «het in het eerste lid van artikel 56 Sv en het vijfde lid van artikel 9 Opiumwet bedoelde onderzoek aan het lichaam omvat een onderzoek van de natuurlijke openingen en holten van het lichaam». Deze extensieve uitleg van het onderzoek aan het lichaam zie ik vooral in het teken van het ontbreken in de wet van de strafvorderlijke bevoegdheid om ook in het lichaam een onderzoek in te stellen. Nu ik in artikel 31 voorstel om onder bepaalde voorwaarden ook een onderzoek in het lichaam van gedetineerden mogelijk te maken, is er alle aanleiding om het onderscheid tussen een onderzoek aan het lichaam en een onderzoek in het lichaam scherper te markeren.

De in artikel 29, eerste lid, gegeven onderzoeksbevoegdheid strekt zich in overeenstemming met deze interpretatie dan ook uit tot het schouwen van de openingen en holten. Voor zover het onderzoek zich beperkt tot het uitwendig schouwen zal dit, overeenkomstig de huidige praktijk in dezen, door personeel van de inrichting kunnen geschieden. Het onderzoek is niet beperkt tot «natuurlijke» openingen. Het kan immers ook noodzakelijk zijn om bij voorbeeld een stoma of een kunstmatige vagina aan een inspectie te onderwerpen.

Het onderzoek aan de kleding omvat ingevolge het voorgestelde artikel 29, tweede lid, laatste volzin, mede het onderzoek van de voorwerpen die de gedetineerde bij zich draagt of met zich mee voert. Krachtens dit voorschrift kunnen dus bijvoorbeeld tassen en koffers, voor zover de gedetineerde deze voorwerpen bij zich draagt of met zich meevoert, onderzocht worden.

Het onderzoek aan het lichaam dient krachtens het voorgestelde derde lid op besloten plaatsen en, voor zover mogelijk, door personen van hetzelfde geslacht te worden verricht. Van een onderzoek aan het lichaam is sprake als het onderzoek verder reikt dan het oppervlakkig aftasten van de kleding. Ingeval een gedetineerde aan zijn lichaam of zijn kleding is onderzocht, staat daartegen beklag open.

Indien bij het onderzoek aan de kleding of het lichaam voorwerpen worden aangetroffen die niet in het bezit van de gedetineerde mogen zijn en deze door de directeur in beslag genomen zijn, dient deze te handelen overeenkomstig het voorgestelde vierde lid. De directeur kan voorwerpen met toestemming van de gedetineerde vernietigen, indien hij van oordeel

⁵⁵ HR 8 november 1988, NJ 1989, 667, m.nt. T. M. Schalken, *Ars Aequi* 38 (1989), blz. 780-788, m.nt. A. H. J. Swart.

is dat het belang van de detentie zulks eist. Het gaat in dit geval om voorwerpen die niet aan bederf onderhevig zijn. Aan bederf onderhevige voorwerpen kunnen immers niet ten behoeve van de gedetineerde worden bewaard en mogen daarom ook zonder diens toestemming worden vernietigd.

c. Verplicht urine-onderzoek

Krachtens het voorgestelde artikel 30 kan de directeur een gedetineerde verplichten urine af te staan. Zie hiertoe ook het bepaalde in artikel 28a GM. Deze urine moet onderzocht kunnen worden op de aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen. Hierbij dient te worden gedacht aan de middelen vermeld op de bij de Opiumwet behorende lijsten I en II, aan alcohol en aan medicijnen. Het gaat dus zowel om verboden middelen als om middelen waarvan het ongecontroleerde gebruik dient te worden tegengegaan. Te denken valt hierbij aan kalmerings- en slaapmiddelen.

De wijze van uitvoering van het urineonderzoek dient nader in een ministeriële regeling te worden vastgelegd. Deze regels betreffen in elk geval het recht van de gedetineerde om de uitslag te vernemen en om voor eigen rekening een hernieuwd onderzoek van de reeds afgestane urine te laten plaatsvinden.

Niet-naleving van de verplichting tot medewerking kan aanleiding geven tot het opleggen van een disciplinaire straf.

De naleving van deze verplichting dient ook te worden gezien in verband met de toepassing van geweld, met inachtneming van de voorwaarden genoemd in het voorgestelde artikel 35. Zo acht ik het meevoeren door medewerkers van de inrichting van de gedetineerde naar een ruimte waar hij de urine kan afstaan in beginsel toelaatbaar.

d. Onderzoek in het lichaam

Een ingrijpende bevoegdheid is gegeven in artikel 31. Het betreft het onderzoek in het lichaam van de gedetineerde. Dit kan betreffen een vergaander onderzoek van holten en openingen dan het louter schouwen hiervan, zoals is voorzien in artikel 29. Het kan evenwel ook gaan om andere vormen van onderzoek die in een penitentiaire setting noodzakelijk kunnen zijn. Te denken valt aan het nemen van een röntgenfoto of het inbrengen van een endoscoop in de slokdarm of endeldarm. Een dergelijk onderzoek kan geboden zijn, indien bepaalde feiten of omstandigheden erop wijzen dat de gedetineerde onderdelen of munitie van een vuurwapen of verdovende middelen (cocainebolletjes) heeft ingeslikt. De aard van het onderzoek zal bepalend zijn voor de vraag of dit door een arts of, in diens opdracht, door een verpleegkundige moet worden verricht. Zo zal het inbrengen van een endoscoop in het rectum of de vagina door een arts moeten geschieden. Een minder ingrijpend onderzoek van deze plaatsen kan door een verpleegkundige, maar wel in opdracht van de arts, worden verricht.

De bevoegdheid tot onderzoek in het lichaam van de gedetineerde is niet overdraagbaar. Zie het voorgestelde artikel 5, vierde lid.

e. Het gedogen van een geneeskundige handeling

Krachtens het voorgestelde artikel 32 kan de directeur een gedetineerde verplichten te gedogen dat ten aanzien van hem een bepaalde geneeskundige handeling wordt verricht.

Voor geneeskundige handelingen is in beginsel telkens de toestemming van de gedetineerde vereist. Zie artikel 450, eerste lid, van Boek 7A van het Burgerlijk Wetboek (Stb. 1994, 838). De Minister van Justitie en de directeur dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de gezondheid van de gedetineerde gedurende de detentie. Deze verantwoordelijkheid

kan de verrichting van een bepaalde geneeskundige handeling ten opzichte van een gedetineerde ook bij gebreke van diens toestemming rechtvaardigen, indien die handeling noodzakelijk is ter afwendung van het in het eerste lid omschreven gevaar. De geneeskundige handeling zal veelal bestaan uit het toedienen van medicijnen. Ook kan het evenwel om een ander acuut ingrijpen gaan. Bijvoorbeeld het maken van een röntgenfoto om te constateren of de gedetineerde voorwerpen heeft ingeslikt of op andere wijzen ingebracht die een ernstig gevaar opleveren voor zijn gezondheid⁵⁶. Onder ernstig gevaar voor de gezondheid van de gedetineerde dient allereerst levensgevaar te worden verstaan en voorts ook gevaar voor ernstige zelfverminking of blijvende invaliditeit. Een gedwongen medicatie kan ook toelaatbaar zijn indien deze wordt toegepast ter afwendung van ernstig gevaar voor de gezondheid of veiligheid van anderen. In dat geval moet, gelet op het ingrijpende karakter van de gedwongen geneeskundige handeling, steeds worden overwogen of het beoogde doel niet met andere middelen kan worden bereikt. Indien echter een gedetineerde die zonder medicatie een ernstig gevaar oplevert voor anderen, noodgedwongen langdurig moet worden afgezonderd en zijn toestand verslechtert, is het denkbaar dat de gedwongen medicatie als minder ingrijpend moet worden beschouwd dan langdurige afzondering.

De noodzaak van het opnemen van deze bepaling ligt met name in het groeiend aantal gedetineerden met ernstige geestelijke stoornissen die zich uiten in onbeheerst en, zonder medisch ingrijpen, veelal onbeheersbaar gedrag. Met het oog hierop zijn reeds diverse afdelingen van penitentiaire inrichtingen in het bijzonder bestemd voor deze groep gedetineerden. Ondanks de extra aandacht van personeel dat aanvullende opleidingen heeft gevolgd doen zich regelmatig situaties voor waarin het met het oog op de gezondheidstoestand van de gedetineerde, dan wel vanwege diens gedrag, voor mede-gedetineerden en personeelsleden onvermijdelijk is dat een dwangmedicatie wordt toegediend. Het voorgestelde artikel verschaft aan de directeur en de arts een uitdrukkelijke basis. Het toedienen van sederende middelen kan een oplossing zijn die te verkiezen is boven het vastbinden van een gedetineerde, waartoe artikel 33 de mogelijkheid biedt.

Het artikel legt de bevoegdheid bij de directeur, maar legt geenszins een verplichting tot handelen bij de medicus. Of, en zo ja, welk medisch ingrijpen is geïndiceerd dient deze volgens zijn professionele maatstaf te beoordelen. Dit artikel verschaft de arts – op aangeven van de directeur – wel een uitdrukkelijke legitimatie om tegen de wil van de betrokkene, althans zonder diens toestemming, een inbreuk te maken op zijn lichamelijke integriteit.

Het verplichten van een gedetineerde een geneeskundige handeling te gedogen is niet overdraagbaar, zie het voorgestelde artikel 5, vierde lid, onder f.

In het tweede lid van artikel 32 worden nadere regels aangekondigd omtrent de toepassing van het eerste lid. In deze regels zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de procedure die bij het nemen van een dergelijke beslissing moet worden gevolgd. Ik denk hierbij aan onderwerpen als registratie en melding en regels die de verhouding tussen directeur en arts verder verhelderen. Ook de positie van de in casu verantwoordelijke arts zal hierbij aan de orde komen. Dit is onder andere van belang wanneer de arts in een tuchtrechtelijke procedure op zijn handelen wordt aangesproken.

f. Fixatie

In artikel 33 zijn nadere regels gegeven betreffende de bevestiging van mechanische middelen aan het lichaam van de gedetineerde ter beperking van zijn bewegingsvrijheid. Het gaat in de praktijk veelal om de

⁵⁶ Zie ook de memorie van antwoord bij de Beginselenwet ter beschikking gestelden, Kamerstukken II, 1993/1994, 23 445, nr. 5, blz. 12/3.

plaatsing van de gedetineerde op het zogenaamde veiligheidsbed tijdens de tenuitvoerlegging van de afzondering. Thans bestaat dienaangaande het Reglement plaatsing in de isoleercel en plaatsing op het veiligheidsbed⁵⁷. Een dergelijke fixatie dient te worden onderscheiden van de aanwending van – overige – vrijheidsbeperkende middelen, waarvoor in artikel 35 de grondslag is gelegd.

Fixatie kan slechts plaatsvinden, indien deze beperking van de bewegingsvrijheid noodzakelijk is ter afwending van een ernstig gevaar dat van de gedetineerde uitgaat voor hemzelf of anderen. Het is denkbaar dat een gedetineerde die tijdens de afzondering in een toestand van hevige motorische onrust een ernstig gevaar oplevert voor zijn gezondheid, niet in voldoende mate kan worden geholpen door verstrekking van medicijnen. Als uiterste dwangmiddel kan fixatie door middel van een veiligheidsbed worden toegepast ter afwending van ernstig gevaar voor zelfverminking of suïcide. Wat betreft het ernstige gevaar voor de veiligheid van anderen dient te worden gedacht aan het ernstige gevaar voor personeelsleden van de inrichting die tijdens de afzondering contact hebben met de gedetineerde. Door de bevestiging van mechanische middelen kunnen zij beschermd worden tegen ernstige vormen van agressie van de zijde van de gedetineerde. Een alternatief voor fixatie dan wel een aanvulling hierop kan het medicamenteus sederen van de gedetineerde zijn, waarvoor artikel 32 een wettelijke basis biedt (zie de toelichting onder e).

Het voorgestelde dwangmiddel is gekoppeld aan de afzondering teneinde zeker te stellen dat het dwangmiddel alleen kan worden toegepast ten aanzien van gedetineerden die in afzondering zijn geplaatst. Hiermee onderscheidt dit dwangmiddel zich ook ten opzichte van de in artikel 35 gegeven bevoegdheid tot het gebruiken van geweld en vrijheidsbeperkende middelen.

De beslissing tot mechanische bevestiging, zoals door middel van een veiligheidsbed, van een gedetineerde is dermate ingrijpend dat die door de directeur of diens plaatsvervanger dient te worden genomen (artikel 5, vierde lid). Het karakter van noodmaatregel van een dergelijke geweldstoepassing maakt het echter onvermijdelijk dat personeel in afwachting van de beslissing van de directeur tot direct handelen overgaat. De in het artikel voorgestelde termijn van vier uren is korter dan die in artikel 24, vierde lid, gegeven teneinde de personeelsleden in staat te stellen een gedetineerde voor een periode van ten hoogste vijftien uren af te zonderen. Deze beperking is ingegeven door het ingrijpende karakter van de maatregel. Uit de consultatie van directeurs bleek dat grote overeenstemming bestond over de noodzaak om bij plaatsing van een gedetineerde op het veiligheidsbed, ook buiten de normale werkuren, zelf naar de inrichting te komen. In het eerste lid is bovendien voorzien dat de commissie van toezicht en de arts die aan de inrichting is verbonden van een fixatie onverwijld op de hoogte worden gesteld. Deze termijn is derhalve korter dan bij plaatsing in een afzonderingscel waarbij deze meldingsplicht pas na vierentwintig uren in werking treedt (artikel 24, zesde lid).

De directeur kan de bevestiging van mechanische middelen aan het lichaam telkens voor een periode van vierentwintig uren verlengen. De beslissing tot verlenging wordt niet genomen voordat met een arts overleg is gepleegd. Tegen iedere verlenging staat beklag open.

g. Onderzoek verblijfsruimte

Het voorgestelde artikel 34 regelt de bevoegdheid van de directeur tot het doen van een celdoorzoeking. Het betreft de verblijfsruimte die ingevolge artikel 16, tweede lid, aan een gedetineerde voor persoonlijk dan wel gemeenschappelijk gebruik is toegewezen.

⁵⁷ Circulaire van 19 februari 1981, nr. 927/380, Penitentiaire Informatie (PI) 1981, nr. 25.

Onderzoek is mogelijk op twee gronden: bij wijze van algemeen toezicht, een routine inspectie, dan wel, indien dit anderszins noodzakelijk is met het oog op de orde of de veiligheid in de inrichting. De aanleiding voor dit laatste dient te blijken uit dan wel aannemelijk te worden door feiten en omstandigheden. Voor het onderzoeken van brieven en andere poststukken geldt de bijzondere regeling van artikel 36, tweede en derde lid.

In de rechtspraak van zowel de Hoge Raad als van de beroepscommissie uit de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, wordt thans aangenomen dat een cel van een gedetineerde niet als woning in de zin van artikel 12, eerste lid, van de Grondwet aangemerkt behoeft te worden⁵⁸. Ook tijdens de schriftelijke behandeling van het ontwerp Algemene wet op het binnentreden⁵⁹ is tot nu toe niet gebleken dat een cel als woning moet worden beschouwd. Sommige schrijvers verdedigen evenwel een andere opvatting⁶⁰.

Indien de verblijfsruimte van een gedetineerde die daarin enige tijd verblijft, evenwel als een woning in de zin van de grondwet zou moeten worden beschouwd, dan volgt hieruit dat binnentreding aldaar onder het bereik van artikel 12 van de Grondwet zou vallen. Het tweede lid van artikel 12 bevat enkele vormvereisten, te weten de voorafgaande legitimatie en de mededeling van het doel van het binnentreden alsmede de verstrekking van een schriftelijk verslag van het binnentreden aan de bewoner bij binnentreden tegen de wil van de bewoner. De vraag onder welke grondwetsbepaling het binnentreden valt en daarmee of voldaan moet worden aan de voornoemde vereisten kan naar mijn mening onbeantwoord blijven. Ik stel mij namelijk allereerst op het standpunt dat de in artikel 12 gegeven waarborgen vatbaar zijn voor beperking krachtens artikel 15, vierde lid. Voorts ben ik van mening dat de uitoefening van het grondrecht als zodanig zich niet met de detentie verdraagt en dus kan worden beperkt.

h. Geweldgebruik

In artikel 35 is het geweldgebruik en de aanwending van vrijheidsbeperkende middelen van een uitdrukkelijke wettelijke basis voorzien. In de huidige situatie wordt de bevoegdheid hiertoe afgeleid uit de algemene beheersbevoegdheid van de directeur van de inrichting.

De bevoegdheid tot uitoefening van geweld en aanwending van vrijheidsbeperkende middelen – zoals bij voorbeeld handboeien of de «broekstok» – is toegekend aan de directeur vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de handhaving van de orde en de veiligheid in de inrichting en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Deze bevoegdheid is evenwel overdraagbaar. Ingevolge artikel 1, onder f, is een ambtenaar of medewerker: een persoon, die een taak uitvoert in het kader van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Aldus kunnen ambtenaren behorende tot de Landelijke Bijzondere Bijstandsverlening of de Dienst Beveiligd Vervoer Justitie, indien zij in het kader van de detentie een taak vervullen, aan het voorgestelde artikel 35 een bevoegdheid tot geweldgebruik ontleen (zie ook de toelichting in onderdeel 6d en 6e).

Evenals aan de directeur komt ook aan de selectiefunctionaris de bevoegdheid toe bij de uitvoering van de door hem genomen beslissingen geweld of vrijheidsbeperkende middelen te (doen) gebruiken (zie ook onderdeel 10c).

Bij de toepassing van geweld en de aanwending van vrijheidsbeperkende middelen staat het noodzakelijkheidsvereiste voorop. Een en ander is alleen geoorloofd met het oog op de in het eerste lid, onder a tot en met c, genoemde belangen. Hieruit volgt dat geweld en vrijheids-

⁵⁸ HR 1 oktober 1985, NJ 1986, 349 en Beroepscommissie 13 februari 1985, PI 1985, nr. 41.

⁵⁹ Lees in het bijzonder de memorie van toelichting, Kamerstukken II, zitting 1984/85, 19 073, nr. 3, paragraaf 11.

⁶⁰ Zie P. A. M. Mevis, Binnen zonder kloppen?, Het betreden van woningen in het kader van strafvordering, Arnhem 1989, blz. 14, in het bijzonder noot 59.

beperkende middelen door ambtenaren of medewerkers ook buiten de inrichting kunnen worden aangewend, bij voorbeeld tijdens het transport van gedetineerden, tijdens begeleiding van hen naar een ziekenhuis of gedurende het verrichten van arbeid buiten de inrichting. Dit is in overeenstemming met de reikwijdte van de bevelsbevoegdheid van de directeur ingevolge artikel 5, derde lid.

Het voorgestelde derde lid bevat de verplichting tot het geven van een waarschuwing alvorens tot het gebruik van geweld mag worden overgegaan. De woorden «zo mogelijk» voorzien in de situatie dat een onmiddellijk ingrijpen geboden is. Met het oog op de controle op de rechtmatigheid van het gebruikte geweld stel ik tevens voor in het derde lid voor te schrijven dat degene die geweld gebruikt heeft hiervan een schriftelijk verslag maakt en dit verslag onverwijld aan de directeur of de selectiefunctionaris doet toekomen.

Over de wijze van aanwending van geweld en het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen wordt, ingevolge het vierde lid, een landelijke geweldsinstructie vastgesteld. Met name valt hierbij te denken aan regels aangaande het hanteren van bepaalde vuurwapens of beveiligingsmiddelen zoals handboeien en de broekstok.

15. Contact met de buitenwereld

In hoofdstuk VII zijn diverse wijzen waarop een gedetineerde contact met de wereld buiten de inrichting kan onderhouden samengebracht. Het gaat achtereenvolgens om:

- a. correspondentie;
- b. bezoek;
- c. telefoneren;
- d. contact met vertegenwoordigers van de media.

Met uitzondering van dit laatste komen de bepalingen materieel grotendeels overeen met de bestaande regelingen. Als beperkingsgronden voor contacten gelden naast de standaardgrond van de handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting telkens de voorkoming of opsporing van strafbare feiten, de bescherming van slachtoffers of andere bij misdrijven betrokkenen en de beperkingen vanwege de rechterlijke autoriteiten.

In de huidige regelgeving was het veelal niet mogelijk om ter bescherming van het slachtoffer of bij voorbeeld een getuige in een strafzaak het telefoneren of het zenden van brieven door een gedetineerde te verbieden. Deze situatie wordt onwenselijk geacht. Detentie kan mede dienen tot bescherming van slachtoffers en andere bij misdrijven betrokken personen. Ongewenste contacten met de dader of verdachte kunnen met deze functie in strijd komen. Tegen de achtergrond van het begane misdrijf dan wel de verdenking hiervan rechtvaardigen deze belangen een inbreuk op de communicatievrijheid van een gedetineerde. Over het algemeen zal het op de weg van het slachtoffer dan wel van slachtofferhulporganisaties liggen om het initiatief te nemen tot het melden van de als onwenselijk ervaren contacten.

Zoals ook werd vermeld bij de ordemaatregelen (onderdeel 12) geldt ook bij beperkingen in contacten met de buitenwereld dat deze door de rechter-commissaris of de officier van justitie in het belang van het onderzoek ingevolge de artikelen 222 en 225 van de Invoeringswet van het Wetboek van Strafvordering kunnen worden opgelegd. De directeur is gehouden deze beperkingen ten uitvoer te leggen. Het is evenwel aan hem te bepalen op welke wijze dergelijke bevelen in de penitentiaire setting het meest doelmatig ten uitvoer kunnen worden gelegd. Beklag in de zin van deze wet is derhalve niet mogelijk tegen de oplegging van beperkingen, maar kan wel ontvankelijk worden verklaard tegen de wijze van tenuitvoerlegging door de directeur. Of een dergelijke klacht

ontvankelijk is wordt bepaald door de speelruimte die de beperkingen de directeur laten.

Een aantal personen en instanties neemt bij het onderhouden van contact met gedetineerden een bevoorrechte positie in. Het is hun in beginsel toegestaan vrijelijk contact te onderhouden met de gedetineerden. In het voorgestelde artikel 37 zijn deze personen en instanties genoemd. De geprivilegieerde positie geldt zowel voor het corresponderen, het bezoeken als het telefoneren. Zie thans artikel 91, tweede en derde lid, GM. In de voorgestelde opsomming zijn de ouders of de voogd van een minderjarige gedetineerde niet opgenomen, omdat de in het voorgestelde artikel 36, vierde lid, vermelde belangen kunnen vereisen dat ook op dit contact toezicht wordt uitgeoefend. De in artikel 37, eerste lid, onder d, en tweede lid, genoemde justitiële autoriteiten zijn niet nader begrensd. Een functionele interpretatie van deze beschrijving ligt voor de hand. Zo zal hieronder ook de griffier worden begrepen. Een aanwijzing als bedoeld in artikel 37, eerste lid, onder k, kan betrekking hebben op contacten met alle in een bepaalde inrichting verblijvende gedetineerden dan wel op het contact met één bepaalde gedetineerde. Ook de curator of mentor van een gedetineerde kan als een zodanige persoon worden aangewezen. Zie over de positie van de geestelijk verzorgers de toelichting in onderdeel 16a.

De in het vierde lid bedoelde nadere regels kunnen betrekking hebben op voorschriften aangaande de wijze waarop door gedetineerden brieven, gericht aan personen met wie zij vrijelijk kunnen corresponderen, ter verzending worden aangeboden en voorschriften die deze personen met betrekking tot door hen aan de gedetineerden te zenden brieven in acht moeten nemen, bijv. het gebruik van dienstenveloppen of anderszins herkenbare enveloppen.

a. Correspondentie

Artikel 36 regelt de correspondentie van en met gedetineerden. Krachtens het voorgestelde tweede lid kan de directeur enveloppen of andere poststukken afkomstig van of bestemd voor gedetineerden, op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen onderzoeken en deze hiertoe openen. Dit onderzoek heeft geen betrekking op de inhoud van de brieven doch alleen op de voorwerpen die zich in enveloppen of andere poststukken bevinden. Onder poststukken worden in dit verband ook cassettebandjes, alsmede andere informatiedragers begrepen. De controle op de inhoud van de enveloppen of de poststukken kan ook betrekking hebben op deze stukken die afkomstig zijn of bestemd zijn voor de «hierboven genoemde geprivilegieerde» personen of instanties. Teneinde te waarborgen dat deze controle zich niet uitstrekt tot de geschreven inhoud van poststukken is bepaald dat dit onderzoek in aanwezigheid van de betrokken gedetineerde plaatsvindt.

Krachtens het voorgestelde derde lid kan de directeur op de inhoud van brieven of andere poststukken, afkomstig van of bestemd voor de gedetineerde, toezicht uitoefenen. Dit toezicht heeft betrekking op de inhoud van brieven. Het is wenselijk dat de directeur deze censuur door functionarissen laat uitoefenen die niet in direct contact met de gedetineerde staan met het oog op de bescherming van hun privacy: dus bij voorkeur door een medewerker van de administratie of enige andere centrale dienst, niet door een penitentiair inrichtingswerker, werkzaam op het paviljoen van de gedetineerde.

Krachtens het voorgestelde vierde lid kan de directeur de verzending of uitreiking van bepaalde brieven of andere poststukken alsmede bijgesloten voorwerpen weigeren, indien zich één van de genoemde beperkingsgronden voordoet. Een dergelijke weigering kan dus alleen plaatsvinden nadat van de inhoud van de brief of het poststuk is kennis

genomen. Pas dan kan immers worden beoordeeld of de weigering noodzakelijk is met het oog op één van de hiervoor genoemde belangen.

Het vijfde lid geeft de directeur een aantal mogelijkheden voor de afwikkeling van brieven en poststukken alsmede bijgesloten voorwerpen die hij niet laat uitreiken of verzenden, indien zich een van de toegelaten beperkingsgronden voordoet.

b. Bezoek

In het voorgestelde eerste lid van artikel 38 wordt de minimale frequentie van het bezoek en de duur daarvan vastgelegd. In de huisregels kunnen deze per inrichting of per afdeling van een inrichting worden uitgebreid. Deze regels kunnen ook bepalingen bevatten omtrent de plaats waar bezoek plaatsvindt. Hieronder dient te worden begrepen de vorm (één bezoek per kamer, of gelijktijdige bezoeken in een zaal), en de hierbij behorende voorschriften (is het toegestaan elkaar aan te raken of vindt bezoek achter glas plaats). De wijze waarop bezoek plaatsvindt wordt niet alleen bepaald door de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen maar ook door de accommodatie van de inrichting.

Onder bezoek wordt verstaan ieder visueel contact tussen een gedetineerde en een ander persoon, die niet op de afdeling van de gedetineerde verblijft en evenmin gezamenlijk met hem aan bepaalde activiteiten deelneemt. Bezoek kan dus ook contact tussen twee gedetineerden in één en dezelfde inrichting omvatten. Bezoek van gedetineerden die niet in één inrichting verblijven kan slechts plaatsvinden, indien zowel de ontvangende als de zendende inrichting hiermee accoord gaan. De ontvangende inrichting kan een gedetineerde van elders als bezoeker weigeren op één van de in artikel 36, vierde lid, vermelde gronden. Voorts moet de zendende inrichting toestemming verlenen voor het verlaten van de inrichting door de bezoekende gedetineerde. Aangezien gedetineerdenbezoek extra veiligheidsmaatregelen, in de vorm van stringenter toezicht, en bijzondere voorzieningen, zoals het transport, kan vereisen, ligt het voor de hand dat dergelijke bezoeken beperkt worden. Zo is het, in het verlengde van de huidige regeling, aanvaardbaar om onderling gedetineerdenbezoek te beperken tot reeds bestaande relatievormen. Over de mate waarin het een gedetineerde kan worden toegestaan, begeleid of onbegeleid, de inrichting te verlaten voor het bezoeken van een gedetineerde partner wordt verder verwezen naar de opmerkingen in onderdeel 13. Het ligt voor de hand dat de toestemming voor het verlaten van de inrichting pas wordt gegeven indien vaststaat dat de gedetineerde als bezoeker niet zal worden geweigerd. Overleg hierover tussen beide inrichtingen is aangewezen.

Bezoek kan ingevolge het derde lid slechts worden geweigerd van een bepaald persoon of van bepaalde personen. De periode gedurende welke de toelating kan worden geweigerd is in overeenstemming met door de beroepscommissie aanvaardbaar geachte termijnen op maximaal drie maanden gesteld. Na verloop van deze periode kan de directeur een hernieuwd verzoek tot toelating van een bezoeker opnieuw weigeren, indien de noodzaak daartoe bestaat. Een algeheel bezoekverbod (in de zin van: deze gedetineerde mag geen bezoek ontvangen), is derhalve niet mogelijk. Wel kunnen aan gedetineerden in bijzondere situaties vergaande beperkingen worden opgelegd. Het gaat dan om gedetineerden die zich in de afzonderingscel bevinden ingevolge artikel 24, tweede lid, dan wel ten aanzien van wie een disciplinaire straf in de strafcel ten uitvoer wordt gelegd (zie artikel 55, eerste lid). Ook kan de aard van de beperkingen, vanwege de rechter-commissaris of de officier van justitie opgelegd, neerkomen op een generaal bezoekverbod.

Krachtens het voorgestelde vierde lid kan de directeur bepalen dat bij het bezoek toezicht aanwezig is. Het toezicht kan omvatten het beluisteren of opnemen van het gesprek tussen een bezoeker en de gedetineerde. De aard van het toezicht dient tevoren bekend te zijn. Bij voorbeeld: dat in een bepaalde inrichting gesprekken kunnen worden beluisterd moet meegedeeld worden, maar niet of het ook in concreto gebeurt.

Het voorgestelde vijfde lid bepaalt dat iedere bezoeker zich bij binnenkomst op deugdelijke wijze, bijv. door overlegging van een algemeen erkend legitimatiebewijs, dient te legitimeren. Indien de directeur van oordeel is dat een bezoeker zich niet deugdelijk heeft gelegitimeerd en hem deswege de toegang tot de inrichting ontzegt, is er vanuit het perspectief van de gedetineerde sprake van een voor beklag vatbare weigering van bezoek. De directeur kan voorts bepalen dat een bezoeker aan zijn kleding wordt onderzocht op de aanwezigheid van voorwerpen die een gevaar kunnen opleveren voor de orde of de veiligheid in de inrichting. Het onderzoek aan de kleding kan ook betrekking hebben op door de bezoeker meegebrachte voorwerpen.

De directeur kan krachtens het voorgestelde zesde lid het bezoek binnen de daarvoor bestemde tijd beëindigen en de bezoeker uit de inrichting doen verwijderen.

De in de inleiding van dit onderdeel genoemde bevoorrechte personen en instanties kunnen zich ingevolge het eerste lid tijdens het bezoek vrijelijk met de gedetineerde onderhouden. De directeur kan met het oog op de bescherming van de persoonlijke veiligheid van de bezoeker bepalen dat bij het bezoek toezicht aanwezig is. Ook kan hij voorschrijven dat bij voorbeeld advocatenbezoek achter glas plaatsvindt. Er moet in dat geval sprake zijn van een van de gedetineerde uitgaand ernstig gevaar voor de veiligheid van de bezoeker. Dit toezicht wordt gelegitimeerd door de verantwoordelijkheid die de directeur heeft voor de veiligheid van ieder die in zijn inrichting uit welke hoofde dan ook aanwezig is. Het toezicht dient aldus te worden uitgeoefend dat de vertrouwelijkheid van de conversatie tussen de bezoeker en de gedetineerde zoveel mogelijk gewaarborgd blijft.

c. Telefoneren

Artikel 39 kent de gedetineerde het minimumrecht toe op het ten minste eenmaal per week gedurende tien minuten voeren van telefoongesprekken. In de huisregels kan de frequentie of de duur van de gesprekken per inrichting of per afdeling van een inrichting worden uitgebreid.

De aan het telefoneren verbonden kosten komen, tenzij de directeur anders bepaalt, voor rekening van de gedetineerde. De directeur is wat betreft de betaling van telefoonkosten een zekere beleidsruimte gelaten.

Op het voeren van telefoongesprekken kan op dezelfde gronden als het geval is met betrekking tot de briefwisseling van de gedetineerde toezicht worden uitgeoefend. Ook hier geldt dat de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend of kan worden uitgeoefend bekend dient te zijn. De directeur kan voorts bepalen dat dit toezicht ook plaatsvindt, indien dit noodzakelijk is om de identiteit van de persoon met wie de gedetineerde telefoneert vast te stellen. Het voorgestelde artikel 38, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing. Dat wil zeggen dat het toezicht op door of met de gedetineerde te voeren telefoongesprekken kan omvatten het beluisteren of opnemen hiervan.

Krachtens het voorgestelde derde lid kan de directeur de gelegenheid tot het voeren van een bepaald telefoongesprek of bepaalde telefoongesprekken voor een periode van ten hoogste drie maanden weigeren of het telefoongesprek binnen de daarvoor bestemde tijd beëindigen, indien dit noodzakelijk is met het oog op een belang als bedoeld in artikel 36, vierde

lid. Een algeheel telefoonverbod is slechts mogelijk in de situaties die zijn toegelicht in onderdeel b (het verblijf in de afzonderings- of strafcel).

Het voorgestelde vierde lid schrijft voor dat de gedetineerde het recht heeft met de personen of instanties, bedoeld in het voorgestelde artikel 37, telefoongesprekken te voeren, indien hiervoor de noodzaak bestaat en hiertoe de gelegenheid kan worden geboden. Deze telefooncontacten dienen te worden aangemerkt als complement op het recht op vrije correspondentie en bezoek zonder toezicht dat een gedetineerde ten aanzien van deze personen en instanties als regel toekomt. De directeur kan op deze telefoongesprekken slechts controle uitoefenen, voor zover dit noodzakelijk is om de identiteit van de persoon of instantie met wie de gedetineerde telefoneert vast te stellen.

De regeling heeft uitsluitend betrekking op het voeren van telefoongesprekken en niet op het gebruik van andere telecommunicatievoorzieningen. Aan de gedetineerde komt derhalve geen recht toe op het gebruik van telecommunicatievoorzieningen, zoals een telefax of een eigen telefoontoestel waarmee contact met de buitenwereld kan worden onderhouden. Op het voorhanden hebben van dergelijke apparatuur is de regeling omtrent de voorwerpen die een gedetineerde in zijn verblijfsruimte mag hebben van toepassing. Zie hiertoe de toelichting op het voorgestelde artikel 45.

d. Perscontacten

In de «Regeling contacten tussen individuele gedetineerden en de pers»⁶¹ zijn beperkingen aangebracht op de grondwettelijke vrijheden van gedetineerden in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. De mogelijk ingrijpende publicitaire gevolgen van contacten tussen pers en een gedetineerde rechtvaardigen om niet, zoals bij andere contacten met buiten is geschied, het desbetreffende recht van de gedetineerde voorop te stellen. Het artikel is in een andere sleutel geplaatst. De directeur kan toestemming geven voor, kort gezegd, een perscontact voor zover dit zich verdraagt met een aantal met name genoemde belangen. Hier vindt derhalve een positieve toetsing plaats aan elk van de genoemde belangen. In het eerste lid van artikel 40 zijn deze belangen vermeld. De verantwoordelijkheid van de directeur voor de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming strekt zich uitdrukkelijk ook uit tot de bescherming van slachtoffers en andere bij misdrijven betrokkenen, medegedetineerden en personeelsleden. Met name in gevallen waar het om inrichtingsoverstijgende belangen gaat, zoals het karakter van de vrijheidsbeneming en de functie die de vrijheidsbeneming overeenkomstig de heersende rechtsovertuiging in het geheel van de rechtshandhaving heeft – welke onder meer in onderdeel b worden bedoeld – ligt het voor de hand dat de directeur, voordat hij een beslissing neemt, zich verstaat met het hoofd van de DJI opdat een eenduidig beleid terzake wordt gevoerd. Dergelijke procedurele aspecten zullen nader vorm krijgen in de onderliggende regelgeving.

De in het tweede lid bedoelde voorwaarden zullen met name betrekking kunnen hebben op de effectuering van deze verantwoordelijkheid. Ik denk hierbij aan afspraken omtrent het voor publikatie of uitzending kennis nemen van het journalistieke produkt en het bedingen van een vetorecht aangaande de openbaarmaking. De beperkingen gelden zowel voor het telefonisch contact als voor bezoek van persvertegenwoordigers aan gedetineerden.

De perscontacten in de zin van artikel 40 dienen te worden beschouwd als een extra faciliteit die kan worden verleend in aanvulling op de normale bezoek- en telefoneermogelijkheden.

⁶¹ Besluit van 19 april 1985, nr. 1218/384, PI 1985, nr. 55, m.nt. Ulco van de Pol.

16. Verzorging

De verschillende vormen van zorg waarin de inrichting ten opzichte van de gedetineerde dient te voorzien zijn ondergebracht in hoofdstuk VIII. Deze verzorging is zowel immaterieel als materieel van aard. In de bestaande regelingen is deze materie verspreid over de Beginselenwet gevangeniswezen (de geestelijke en sociale verzorging) en de Gevangenismaatregel (de medische verzorging) en nader uitgewerkt in de reglementen. De uitsluitend materiële aspecten van de verzorging zijn in de artikelen 34 tot en met 43 GM te vinden.

Het voorstel van wet kent aan de gedetineerde het recht toe op geestelijke, medische en sociale verzorging en hulpverlening (a, b en c). De wijze waarop de directeur hierin dient te voorzien verschilt echter naar de aard van de zorg.

Een drietal zaken houdt verband met de materiële aspecten van de detentie. Het betreft de zorg voor de kleding en voeding (artikel 44), de bezittingen van gedetineerden in de inrichting (artikel 45) en de toelaatbaarheid van geld aldaar (artikel 46). Zie overigens de artikelsgewijze toelichting.

a. Geestelijke verzorging

In het voorgestelde artikel 41 wordt het recht van de gedetineerde op het belijden en beleven van zijn godsdienst en levensovertuiging voorop gesteld. Hem wordt hiertoe de mogelijkheid geboden door het bijwonen van hiertoe strekkende bijeenkomsten, zoals godsdienstoefeningen, bezinningsbijeenkomsten en gespreksbijeenkomsten, het volgen van godsdienstonderwijs alsmede door persoonlijk en vertrouwelijk contact met geestelijk verzorgers.

Geestelijke verzorging kan worden geboden door al dan niet aan de inrichting verbonden geestelijk verzorgers. Aan het begrip «aan de inrichting verbonden» zal door de directeur afhankelijk van de plaatselijke situatie invulling moeten worden gegeven. Het kan gaan om verzorgers die in dienst zijn bij het ministerie van justitie. In de huidige situatie zijn dit de vertegenwoordigers van de in het westen klassieke geestelijke stromingen die als geestelijk verzorger aan met name de gesloten inrichtingen zijn verbonden. Artikel 63, eerste lid, in verbinding met artikel 65 GM voorzien in de aanwezigheid van geestelijk verzorgers van protestantse, rooms-katholieke en israëlitische gezindte alsmede van een geestelijk raadsman. Voor de ingesloten mohammedanen en hindoes is thans bij circulaire⁶² voorzien in de bijstand op uurbasis door onder meer imams en pandits.

Het in de wet handhaven van de in historisch opzicht verklaarbare bijzondere positie van voornoemde vertegenwoordigers is in het licht van de zich wijzigende populatie in de inrichtingen niet meer verdedigbaar. In het tweede lid van het artikel is rekening gehouden met de groeiende diversiteit in de gedetineerdenpopulatie. Aan de directeur wordt de plicht opgelegd te zorgen voor de beschikbaarheid van geestelijke verzorging die zoveel mogelijk aansluit bij de godsdienst of levensovertuiging van de gedetineerden. Op welke wijze hij hieraan vorm geeft laat zich niet in algemene normen vatten. Het kan betreffen een dienstverband met enkele geestelijk verzorgers. Het kan ook gaan om geestelijken of raadslieden die tegen een nader overeen te komen vergoeding beschikbaar zijn voor werkzaamheden in de inrichting. Het zal evenwel niet mogelijk zijn ten aanzien van alle gewenste vormen van geestelijke verzorging in structurele bijstand te voorzien.

Aan geestelijk verzorgers die aan de inrichting zijn verbonden komt de bevoegdheid toe om zich – op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen – vrijelijk met de gedetineerde te onderhouden. Zij worden aangemerkt als stafleden met een ambtsgeheim. Hun briefwisseling met

⁶² Circulaire betreffende Geestelijke verzorging Moslims in Hindoes in Justitiële inrichtingen van 14 december 1990, nr. 29648 DJ90, Sancties 1991, 15, onlangs verlengd bij circulaire van 21 december 1994, nr. 470183/94/DJ.

de gedetineerden is niet aan censuur onderworpen. Het is met het oog hierop van belang dat vaststaat voor welke geestelijk verzorgers deze privileges gelden. Vanzelfsprekend is dit vrije contact toegestaan aan vertegenwoordigers van de kerken en organisaties waarmee door mij afspraken zijn gemaakt over de geestelijke zorg in de penitentiaire inrichtingen.

De niet aan de inrichting verbonden geestelijk verzorgers worden, door de beperkte omvang van hun verbintenis, niet tot de stafleden gerekend. Dat brengt onder meer mee dat hun correspondentie in beginsel wel aan censuur onderworpen is. Dit geldt ook voor het houden van toezicht op bezoek en telefoongesprekken. De directeur heeft echter ingevolge artikel 37 lid 1, onder k, de aanvullende bevoegdheid om hen aan te merken als in het contact met de gedetineerde geprivilegieerde personen. Het ligt voor de hand dat de directeur dergelijke contacten aanmerkt als extra bezoek, zodat de gedetineerde niet zal worden gedwongen te kiezen tussen bij voorbeeld een uur per week contact met zijn vrouw of met een geestelijke.

b. Medische verzorging

Het recht op medische verzorging (artikel 42) wordt in beginsel geëffectueerd door de aan de inrichting verbonden arts(en). Aan een inrichting zijn doorgaans een huisarts, een tandarts en een psychiater verbonden. De meest intensieve verbintenis bestaat meestal tussen de huisarts en de inrichting. De huisarts vervult immers een spilfunctie: hij is niet alleen als behandelend arts de hulpverlener van de gedetineerde, maar is tevens controlerend en adviserend arts voor de directie. Zo verricht hij keuringen met het oog op de geschiktheid van een gedetineerde voor deelname aan de arbeid en sport. Ook kan de directeur hem verzoeken tot medewerking aan de uitvoering van dwangmaatregelen ingevolge deze wet. Als adviseur voor de directie treedt hij op in algemene gezondheidskwesties alsmede in crisissituaties, waarin zijn oordeel van soms doorslaggevend gewicht is. Voorbeelden van deze laatste zijn de wijze van behandeling van een al of niet op een veiligheidsbed vastgebonden gedetineerde in de afzonderingscel, de beoordeling van noodzaak van klinische behandeling van een gedetineerde, de medische verzorging van een hongerstaker. In de praktijk levert met name de medewerking van (huis)artsen aan de uitvoering van de ingrijpender controle- en dwangmaatregelen problemen op. De huisarts acht zich hiertoe op begrijpelijke gronden niet de aangewezen functionaris. Het kan nu eenmaal problemen opleveren in de relatie met een patiënt, indien een arts het ene moment curatief in diens belang handelt en vervolgens tegen diens wil een anaal onderzoek op contrabande uitvoert (ingevolge artikel 31). Het ligt op de weg van de directie om voor de uitvoering van dergelijke dwangmaatregelen politieartsen of aan de plaatselijke GGGD verbonden artsen in te schakelen. Ook deze kunnen worden aangemerkt als een aan de inrichting verbonden arts in de zin van artikel 42.

In het tweede lid is de gedetineerde het recht op raadpleging van de arts van zijn keuze toegekend. Doorgaans zal deze arts een huisarts zijn maar de wet beperkt de consultatie niet tot deze beroepsgroep. Ook medisch specialisten kunnen derhalve worden geraadpleegd. Het recht geldt voor gedetineerden in alle soorten inrichtingen. De behoefte hieraan is bij herhaling gebleken en hangt samen met de voornoemde vermenging van functies van de aan de inrichting verbonden arts. Het recht betreft slechts dat op raadpleging. Het is niet verenigbaar met de goede gang van zaken in de inrichting, indien een niet aan de inrichting verbonden arts bij voorbeeld het medicatiebeleid doorkruist van de inrichtingsarts. Het zal voor de hand liggen dat een in consult geroepen

arts over een door hem voorgestane wijze van behandeling collegiaal overleg voert met de inrichtingsarts. Het in consult roepen van een eigen arts geschiedt voor rekening van de gedetineerde.

Het voorgestelde derde en vierde lid bevatten zorgplichten van de directeur die verband houden met het in het eerste lid neergelegde recht op medische verzorging. Op grond hiervan kan de directeur gehouden zijn tot medewerking aan de overbrenging van een gedetineerde die elders een behandeling moet ondergaan. In klinische behandeling van gedetineerden kan ten dele worden voorzien door het Penitentiair Ziekenhuis. Indien evenwel de faciliteiten hier niet toereikend zijn, zal van andere medische instellingen gebruik dienen te worden gemaakt. Indien er sprake is van een besmettelijke ziekte dan is de Wet bestrijding infectieziekten en opsporing ziekteoorzaken van toepassing⁶³.

c. Sociale verzorging en hulpverlening

In het voorgestelde artikel 43 staat het recht op sociale verzorging en hulpverlening van de gedetineerde voorop. Hierbij valt met name te denken aan de werkzaamheden van de reclassering en de aan de meeste gesloten inrichtingen verbonden psycholoog. De directeur dient binnen de grenzen van zijn verantwoordelijkheid voor de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming aan de hiermee belaste of hierbij betrokken functionarissen de medewerking te verlenen die voor de uitoefening van deze taak noodzakelijk is.

Bij het bepalen van de omvang van de voornoemde vormen van zorg geldt het uitgangspunt dat de zorgplicht van de overheid ten opzichte van gedetineerden meer inhoud krijgt naarmate de inrichting geslotener van karakter is en de detentie langer duurt⁶⁴. In de penitentiaire praktijk is hieraan ook reeds vorm gegeven. Zo hangt het aantal staffunctionarissen in een inrichting samen met de aard van de inrichting en de gemiddelde verblijfsduur van de gedetineerden. De positie van de penitentiaire reclasseringswerker is thans in beweging. Naarmate de aanwezigheid van de reclasseringsmedewerkers in de penitentiaire inrichtingen wordt beperkt, is het van groeiend belang dat de directeur zorg draagt dat hiervoor in aanmerking komende functionarissen, met name de medewerkers van de bureaus sociale dienstverlening, een intensieve werkrelatie onderhouden met de reclassering in het kader van de opdracht tot reïntegratie van de gedetineerden in het maatschappelijk leven. De bijzondere positie van de reclassering blijkt onder meer uit diens plaats op de lijst met «bevoorrechte» personen en instanties, die vrijelijk contact met de gedetineerden mogen onderhouden (artikel 37, eerste lid).

Het derde lid van het artikel ziet op de niet medisch geïndiceerde overbrenging van een gedetineerde. Te denken valt aan het volgen van een ambulante of klinische therapie. Het kan dus gaan om een regelmatig bezoek aan een RIAGG maar ook om een langduriger verblijf in een verslavingskliniek. Naarmate hiervoor minder een strikt medische indicatie bestaat wordt de bevoegdheid voor de directeur om de noodzaak af te wegen tegen de risico's van de overbrenging groter. Vergelijk de gradaties in de beslissingsbevoegdheid van de directeur bij het verlenen van toestemming om de inrichting te verlaten voor het bijwonen van een gerechtelijke procedure in artikel 26, vierde lid.

17. Arbeid en andere activiteiten

De artikelen aangaande de activiteiten die in een inrichting kunnen worden aangeboden vormen slechts een raamregeling. Voor enkele activiteiten is de minimumduur in de wet vastgelegd. Het basispakket waarop iedere gedetineerde in beginsel recht heeft omvat het recht op lichamelijke oefening en sport (artikel 48, tweede lid), het recht op

⁶³ Zie in dit verband: P. Olie en H. C. Scheepstra, Tussen gevangenschap en vrijheid met een besmettelijke aandoening, NJB 1991, blz. 1355–1340.

⁶⁴ Zie in deze zin ook het rapport van de werkgroep Interne en externe differentiatie, oktober 1991, blz. 34.

recreatie (artikel 49, tweede lid), en het verblijf in de buitenlucht (artikel 49, derde lid). De omvang en de inhoud van het activiteitenprogramma zullen voorts afhankelijk zijn van de aard van de populatie, de lengte van de detentie, en de mate van geslotenheid van de inrichting. Het ligt voor de hand om gedetineerden die regelmatig buiten de inrichting komen, bij voorbeeld om daar te werken, in staat te stellen elders aan sport-activiteiten deel te nemen. Anderzijds zal het aanbod voor de gedetineerden die bij voortduring beheersproblemen veroorzaken of extra beveiliging behoeven beperkt kunnen zijn. De omvang van het activiteitenprogramma zal dan ook niet door de wetgever dienen te worden bepaald.

In de onderscheidene artikelen betreffende de arbeid en de overige activiteiten is telkens de beperking aangebracht dat de gezondheid van de gedetineerde zich niet verzet tegen de uitoefening van de desbetreffende bezigheid. Dit is met name gedaan met het oog op bijzondere detentie-situaties. In een penitentiair ziekenhuis of een op de opvang van psychisch gestoorde personen ingestelde afdeling (bijvoorbeeld de forensische observatie- en begeleidingsafdeling) kan de toekenning van een ongelimiteerd recht op deelname aan dergelijke activiteiten in strijd komen met de fysieke of psychische constitutie van de gedetineerde.

Aan de volgende activiteiten wordt aandacht besteed:

- arbeid (a);
- educatie en sport (b);
- recreatie en luchten (c).

a. Arbeid

De bepalingen aangaande de arbeid vormen een samenvoeging van de huidige artikelen uit de Beginselenwet gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel (onderscheidenlijk de artikelen 32 tot en met 38 BWG en 49 tot en met 62a GM). Verdwenen zijn de bepalingen aangaande de uitgaanskas, aangezien deze reeds geruime tijd is afgeschaft, en die over de voorkeur voor arbeid ten behoeve van de rijksdienst, nu immers op grote schaal werkzaamheden ten behoeve van particuliere opdrachtgevers worden verricht.

De verplichting van gedetineerden die onherroepelijk zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf, de hun opgedragen arbeid te verrichten is in overeenstemming met het gestelde in artikel 4, vierde lid, sub a, van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)⁶⁵. Voor het verdrag is het niet van belang of het gaat om gedetineerden in een huis van bewaring of in een gevangenis. Voor beide groepen geldt ingevolge artikel 15, vierde lid, van de Grondwet en artikel 2, derde lid, van het wetsvoorstel het uitgangspunt van minimale beperkingen. De verplichting tot het verrichten van arbeid kan als een beperking op de beschikkings- en handelingsvrijheid van gedetineerden worden gezien die niet volstrekt noodzakelijk is in het belang van de orde en veiligheid in de inrichting. Een dergelijke beperking is evenwel geoorloofd voor zover zij wezenlijk wordt geacht voor het doel van de vrijheidsbeneming. Voor zowel veroordeelde gedetineerden in huizen van bewaring als voor gedetineerden in gevangnissen geldt dat hieronder mede wordt begrepen de voorbereiding van de terugkeer in de vrije maatschappij. Het belang van de arbeid als bindend en vormend element van de detentie is onderstreept in de recente beleidsnota *Werkzame detentie*. In het in te voeren standaardregime (zie onderdeel 11a) wordt de arbeid als produktieve inspanning centraal gesteld. Aan gedetineerden zal de mogelijkheid worden geboden door getoonde inzet en kwaliteiten hoger gekwalificeerde arbeid te verdienen dan de eenvoudige arbeid die het vertrekpunt vormt voor alle (tot vrijheidsstraf) veroordeelde gedetineerden (a.w. blz. 18).

⁶⁵ Zie uitvoeriger: W. H. A. Jonkers, *Het penitentiair recht*, Arnhem, hoofdstuk VIII, blz. 772/3 en P. van Dijk en G. J. H. van Hoof, *De Europese conventie in theorie en praktijk*, derde druk, Nijmegen 1990, blz. 269/70 en 275/6.

De arbeidsverplichting geldt ingevolge het bepaalde in het EVRM noch voor onveroordeelden noch voor gedetineerden aan wie niet op een strafrechtelijke titel hun vrijheid is ontnomen, zoals gegijzelden, personen die ingevolge een maatregel van de BOPZ in een penitentiaire setting verblijven of vreemdelingen ingevolge de Vreemdelingenwet. Ten aanzien van hen wordt in de beleidsnota evenwel het belang benadrukt dat ook zij zullen worden gestimuleerd en gemotiveerd tot het deelnemen aan arbeid (t.a.p.).

Bij deze arbeidsverplichting voor veroordeelden past nog een kanttekening. Een aantal jaren geleden bleek dat het handhaven van de arbeidsplicht voor veroordeelden in huizen van bewaring tot problemen aanleiding gaf. Aangezien in deze inrichtingen zowel veroordeelden als onveroordeelden verbleven ontstond op het punt van de arbeid een verschil in gevoerd regime, terwijl voor het overige het gevoerde regime voor beide groepen gelijk was. Om deze reden is in 1981 aan de directeurs van de huizen van bewaring de aanwijzing gegeven dat in die inrichtingen aan veroordeelden geen arbeid meer werd opgedragen, waarmee in feite de verplichting tot deelname aan de arbeid voor deze groep verviel.

Het actuele beleidsuitgangspunt, zoals ook verwoord in de Nota Werkzame detentie, is evenwel dat ook in de huizen van bewaring arbeid centraal zal worden gesteld, waartoe ook in deze inrichtingen door de directeur arbeid zal worden opgedragen. Ten aanzien van onveroordeelden zal gelet op de hiervoor vermelde verdragsverplichting vanzelfsprekend alleen arbeid op vrijwillige basis plaatsvinden. Daarom is ook de arbeidsplicht voor veroordeelden in de huizen van bewaring in dit wetsvoorstel gehandhaafd. Indien het handhaven van een arbeidsplicht in een concrete situatie echter niet wenselijk wordt geacht gelet op de gemengde populatie kan de directeur afzien van het opdragen van arbeid in zijn inrichting of een afdeling daarvan. Het voorgestelde derde lid van artikel 47 maakt deze gang van zaken mogelijk.

Zoals ook voor de overige in dit wetsvoorstel opgenomen zorgplichten het geval is rust bij de arbeid, ingevolge het tweede lid, een inspanningsverplichting op de directeur om voldoende arbeid beschikbaar te stellen.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid is het wenselijk om de hoogte en de wijze van samenstelling van het arbeidsloon centraal vast te stellen (artikel 47, vijfde lid). De arbeidstijd, inclusief het tijdstip van aanvang, leent zich beter voor vaststelling op inrichtingsniveau (artikel 47, vierde lid). Een referentiekader hierbij vormen de in de vrije maatschappij geldende normen.

b. Educatie en sport

Naar huidige, internationale opvattingen vallen onder het overkoepelende begrip educatie: onderwijs, scholing en overige vormen van educatie. In de penitentiaire inrichtingen kunnen onderwijsactiviteiten, het lezen van kranten en tijdschriften, de bibliotheekvoorziening, de lichamelijke oefening en sport alsmede veel van de huidige sociaal culturele activiteiten onder het begrip educatie worden begrepen. De wettelijke grondslag voor deze activiteiten is gelegd in de artikelen 48, eerste en tweede lid. Aan de meeste gesloten inrichtingen zijn hiertoe onderwijzers, bibliotheekmedewerkers, sportinstructeurs en sociaal cultureel-werkers verbonden.

De omvang van deze activiteiten laat zich op wettelijk niveau nauwelijks normeren.

In het eerste lid is de term bibliotheekvoorziening gebruikt. In een gesloten inrichting zal meestal een bibliotheek aanwezig zijn waaruit gedetineerden veelal zelf boeken kunnen lenen. Gedetineerden die bijvoorbeeld in een bijzonder beveiligde afdeling verblijven zullen veelal

niet in staat worden gesteld zelf de bibliotheek te bezoeken. Zij moeten dan wel hun voorkeur schriftelijk kenbaar kunnen maken. Naarmate een inrichting minder beveiligd is en de gedetineerden al in aanmerking komen voor verlof, ligt het voor de hand dat de gedetineerden in staat worden gesteld van de openbare bibliotheek ter plaatse gebruik te maken.

Het recht op nieuws (artikel 48, eerste lid) krijgt vorm door gedetineerden in staat te stellen tot het lezen van kranten en tijdschriften en het volgen van radio- en televisie-uitzendingen. De kosten van abonnementen en van het huren van een televisie komen voor rekening van de gedetineerde. Wel is het gebruikelijk dat in een recreatieruimte een televisietoestel voor gemeenschappelijk gebruik beschikbaar is en dat de bibliotheek abonnementen heeft op kranten en tijdschriften. Het recht op nieuws vormt een uitwerking van het recht op informatie dat als een constitutief element van de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting kan worden beschouwd.

Op welke wijze en met welke frequentie aan gedetineerden een aanbod van onderwijs moet worden gedaan wordt sterk bepaald door de aard van de inrichting of afdeling en hun populatie. Naarmate de inrichting geslotener is en de gedetineerden aldaar langer verblijven zal het aanbod groter moeten zijn. Voorts is van belang het aanvangsniveau van de gedetineerden. Met het oog hierop is het recht van de gedetineerde in het eerste lid geclausuleerd.

Uit de bestaande regels is overgenomen het minimum aantal uren dat een gedetineerde per week in staat wordt gesteld tot lichamelijke oefening of sport, namelijk tweemaal drie kwartier.

De artikelsgewijze scheiding van arbeid enerzijds en onderwijs anderzijds sluit niet uit dat bepaalde activiteiten een gecombineerd doel dienen. Juist voor de detentie van jeugdigen ligt het voor de hand om waar mogelijk de arbeidsprojecten zoveel mogelijk dienstbaar te maken aan de vorming en opleiding van de betrokkenen. Initiatieven van directeurs om in deze geest projecten te organiseren in samenwerking met de plaatselijke organisaties, zoals de sociale dienst en de regionale arbeidsbureaus, ondersteun ik ten volle.

Het belang van basiseducatie ter voorbereiding op deelname aan de arbeid, gedurende en na de detentie, wordt ook in de Nota Werkzame Detentie onderkend. Binnen het standaardregime wordt daarom ruimte gemaakt voor basiseducatie ten behoeve van daartoe geschikte en gemotiveerde gedetineerden. Deze basiseducatie kan, waar het gaat om arbeidstoeleiding, in beperkte mate binnen de voor de arbeid bestemde uren worden geboden (a.w. blz. 16/17). Behalve aan het voorzien in basiseducatie hecht ik ook sterk aan het uitbreiden van de mogelijkheden tot het volgen van een vakopleiding. In de Nota Werkzame detentie wordt dan ook de verwachting uitgesproken dat circa 5% van de mannelijke gedetineerden in de toekomst voor een traject van scholing en arbeidsbemiddeling in aanmerking komt (a.w. blz. 22).

c. Recreatie en luchten

Het begrip recreatie in artikel 49 dekt uiteenlopende activiteiten en faciliteiten. Anders dan in de in het vorige artikel bedoelde educatieve activiteiten behoeft recreatie niet georganiseerd en geprofessionaliseerd te zijn. In de wet is slechts het minimum aantal uren van zes per week genoemd gedurende welke een gedetineerde in de gelegenheid moet worden gesteld tot deelname aan recreatieve activiteiten binnen de grenzen van het penitentiair mogelijke. Dit minimum vormt ook het uitgangspunt van het standaardregime (zie onderdeel 11a) met evenwel een voorziene mogelijkheid tot uitbreiding hiervan met zes uren per week (a.w. blz. 17). Het belang van de recreatie-uren is groter naarmate de inrichting geslotener en de gemeenschap beperkter is. Voor gedeti-

neerden in een regime van beperkte gemeenschap betekent recreatie op de eerste plaats dat zij niet «achter de deur» hoeven en gemeenschappelijk televisie kunnen kijken of andere bezigheden beoefenen. De mate waarin deze uitbreiding volgens de actuele beleidsnota zal worden gerealiseerd zal worden bepaald door de individuele opstelling van de gedetineerde, met name gelet op zijn inzet bij de arbeid.

Het derde lid van artikel 49 garandeert het recht op één uur luchten per dag. Als regel vindt luchten gemeenschappelijk plaats, maar ook de gedetineerde die zich in afzondering bevindt of ten aanzien van wie de disciplinaire straf van opsluiting in een (straf)cel wordt ten uitvoer gelegd, wordt tot «de lucht» toegelaten, ook al is het op individuele basis. Dit volgt uit respectievelijk artikel 24, tweede lid, en artikel 55, eerste lid.

18. Disciplinaire straffen

De bestaande bepalingen aangaande de oplegging van disciplinaire straffen uit de Beginselenwet gevangeniswezen en de Gevangenismaatregel zijn samengebracht in de wet. Voor verdeling van deze bepalingen over wet en maatregel was geen grond. Veeleer rechtvaardigt het karakter van de materie opneming ervan in de wet. De belangrijkste wijzigingen betreffen de uitbreiding van de grondslag voor de bestraffing (a) en van het arsenaal van disciplinaire straffen (b). Op de relatie tussen disciplinaire bestraffing en schadevergoeding wordt in onderdeel c ingegaan. De bevoegdheid van de plaatsvervangend directeur om ook bij aanwezigheid van de directeur disciplinaire sancties op te leggen kwam reeds ter sprake in onderdeel 6d.

a. Grondslag voor bestraffing

De grond voor disciplinaire bestraffing valt uiteen in twee elementen: feiten die onverenigbaar zijn met de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting of zich – anderszins – niet verdragen met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Deze grondslag komt overeen met de bevoegdheid van de directeur ingevolge artikel 5, derde lid, om bevelen te geven aan gedetineerden. (Zie verder onderdeel 6e). Vergeleken met de BWG is het begrip «goede orde en tucht» vervangen door de orde of veiligheid in de inrichting. Dit laatste is in overeenstemming met de standaardformule in dit wetsvoorstel op grond waarvan het maken van een inbreuk op de grondrechten van gedetineerden is toegestaan. Het begrip goede orde laat evenals het begrip tucht ruimte voor uiteenlopende interpretaties en waarderings. Orde en veiligheid kenmerken zich door een zekere mate van objectiviteit en zijn daarom naar verwachting beter toetsbaar.

Regelmatig is in de penitentiaire rechtspraak discussie gevoerd over de vraag in welke mate gebeurtenissen die buiten de inrichting plaatsvonden vatbaar waren voor disciplinaire bestraffing. Het betrof bij voorbeeld het niet of onder invloed van drank of drugs terugkeren in de inrichting, incidenten tijdens het verlof dan wel gedurende het transport in het kader van de detentie alsmede het bestraffen van een gedetineerde die terugkeert na te zijn ontvlucht. De voorgestelde toevoeging dat ook feiten die strijdig zijn met een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming strafbaar zijn stelt buiten twijfel dat gedragingen van een gedetineerde buiten de inrichting voor disciplinaire afdoening in aanmerking komen, mits het verblijf buiten de inrichting nog viel onder de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Grensgevallen zullen er blijven. Het niet of te laat terugkeren van verlof zal strafwaardig zijn. Niet elke misdraging tijdens verlof valt evenwel daaronder. Dit zal afhangen van de verloffvoorwaarden. Wel zullen laakbare gedragingen die plaatsvinden tijdens het verrichten van arbeid of het volgen van onderwijs buiten de inrichting, dan wel tijdens overbrenging of begeleiding van

gedetineerden naar bij voorbeeld een ziekenhuis, onder de strafbevoegdheid van de directeur. Niet alleen de aard van het incident maar ook de verantwoordelijkheid voor het erbij betrokken personeel vormt een indicatie voor de al of niet toepasselijkheid van artikel 50. De verantwoordelijkheid van de directeur voor niet aan de inrichting verbonden personeel is reeds toegelicht in onderdeel 6d. De term begaan omvat in elk geval alle strafrechtelijke vormen van daderschap als bedoeld in de artikelen 47 en 48 van het Wetboek van Strafrecht. Het kan dus gaan om (mede)plegen, uitlokken, doen plegen en behulpzaam zijn bij medeplichtigheid.

b. Disciplinaire straffen

In de praktijk is gebleken dat door directeuren veelal met een combinatie van straf en ordemaatregel werd gereageerd op strafwaardig gedrag: bijvoorbeeld verstoring van de gang van zaken op de arbeidszaal werd disciplinair bestraft in combinatie met uitsluiting voor enige tijd van de arbeid. De combinatie van disciplinaire straf en ordemaatregel wekt verwarring bij directeur en gedetineerde. Regelmatig komt het voor dat niet de voor beide soorten van reacties voorgeschreven procedures of criteria in acht genomen worden. De grondslag is evenwel verschillend: verstoring van de goede orde en tucht (artikel 44 BWG) dan wel volstrekt noodzakelijk voor de veiligheid en orde in de inrichting⁶⁶. Dit verschil heeft ook gevolgen voor de toetsing van de straf en maatregel. Teneinde het onderscheid tussen de orde- of de veiligheidsmaatregel enerzijds en de disciplinaire straf anderzijds duidelijk te markeren stel ik voor als additionele voorwaarde op te nemen dat de gedetineerde voor het begaan van een dergelijk feit verantwoordelijk kan worden gesteld. Zie het voorgestelde artikel 51, vijfde lid. Dit ruime begrip omvat de strafrechtelijke noties van verwijtbaarheid (opzet en schuld) en toerekeningsvatbaarheid.

De praktijk van deze gecombineerde reactie wordt gecodificeerd door de uitbreiding van het straffenarsenaal – in artikel 51, eerste lid – met:

- ontzegging van bezoek van een bepaalde persoon of bepaalde personen;
- uitsluiting van deelname aan een of meer bepaalde activiteiten;
- weigering, intrekking of beperking van het eerstkomende verlof.

Uit de gekozen formulering volgt dat bezoektontzegging als straf uitdrukkelijk gerelateerd is aan feiten die in verband met bezoek zijn begaan. De sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing heeft in haar advies over het voorontwerp erop aangedrongen een dergelijke restrictie ook aan te brengen bij de verlofsanctie. Ik volg deze suggestie niet. Met name opener inrichtingen beschikken ook niet over strafcellen. Bij ernstiger vergrijpen is de inrichting dan nu vaak gedwongen de betrokkene over te plaatsen naar een strenger beveiligde inrichting. Dit kan onwenselijk zijn. Het intrekken of beperken van verlof kan een reactie zijn die passender is dan plaatsing in een strafcel in een andere inrichting. Wel wordt de sanctie beperkt tot het eerstkomende verlof.

De uitbreiding betekent dat het stelsel van waarborgen dat de oplegging van disciplinaire straffen omgeeft ook van toepassing is op voornoemde sancties. In het derde lid van artikel 51 wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid van beperkte cumulatie van straffen opgenomen. In artikel 100, vijfde lid, GM was deze mogelijkheid uitgesloten. Gelet op de hiervoor omschreven praktijk van cumulatie van straf en maatregel leidt deze opheffing niet tot uitbreiding van de sanctiemogelijkheden. De uitsluiting van bepaalde activiteiten wordt telkens beperkt tot twee weken. Deze beperking is in overeenstemming met de jurisprudentie van de beroepscommissie die bij herhaling geen genoegen nam met maatregelen die in duur onbeperkt waren. Ook dwingt de cumulatie van straffen de beklag- en beroeps-

⁶⁶ Onder meer: artikel 76 III van het Huishoudelijk reglement voor de huizen van bewaring.

commissie de strafoplegging door de directeur in haar geheel te beoordelen op de ingrijpendheid hiervan voor de gedetineerde in relatie tot de ernst van het disciplinaire vergrijp.

Overgenomen uit de Beginselenwet gevangeniswezen is de mogelijkheid van een voorwaardelijke straf (artikel 53). Het laat zich denken dat als voorwaarde bij voorbeeld het herstel van de schade of het verrichten van andere werkzaamheden die strekken tot ongedaanmaking van de ordeverstoring wordt opgelegd.

Voornoemde toevoegingen aan het sanctiepakket betekenen niet dat de directeur slechts bij wijze van straf een gedetineerde kan uitsluiten van deelname aan bepaalde activiteiten of een bepaald contact met buiten kan ontzeggen dan wel diens verlof kan intrekken of beperken. Een dergelijke beperking kan om andere dan punitieve redenen noodzakelijk zijn in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting. Met betrekking tot de beperking van contacten met buiten zijn de mogelijkheden hiertoe telkens uitdrukkelijk voorzien in de onderscheidene bepalingen van hoofdstuk VII. Uitsluiting van een of meer bepaalde activiteiten bij wijze van ordemaatregel is mogelijk ingevolge artikel 23.

c. Schadevergoeding

In de praktijk bestaat de behoefte om de schade die door de gedetineerde is veroorzaakt op deze te verhalen. Van het invoeren van de disciplinaire straf van schadevergoeding is afgezien. Ook de schadevergoeding die volgens een niet civielrechtelijk proces wordt vastgesteld wordt immers beheerst door de civielrechtelijke normen van aansprakelijkheid. Op deze wijze voegt de mogelijkheid van schadevergoeding als disciplinaire straf niets toe aan de bestaande verhaalsmogelijkheden. In artikel 61 GM was voorzien in de mogelijkheid om schade te verhalen op de uitgaanskas en het arbeidsloon van de gedetineerde. Een dergelijk schadeverhaal was derhalve mogelijk naast de oplegging van een disciplinaire straf. In veel gevallen is dit ook een passende en wenselijke reactie ten gevolge waarvan een disciplinaire bestraffing achterwege kan blijven of althans kan worden beperkt. Met het oog hierop is in het vierde lid van artikel 51 uitdrukkelijk bepaald dat oplegging van een disciplinaire straf de mogelijkheid van het treffen van een schaderegeling onverlet laat. Indien de gedetineerde tot het treffen van een regeling bereid is, zie ik geen reden om de hoogte daarvan aan een wettelijk maximum te binden⁶⁷.

Overwogen is nog aan te sluiten bij de schadevergoedingsmaatregel die onlangs in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen⁶⁸. Bij deze maatregel is echter een scheiding aangebracht tussen de gelaedeerde, de schadeplichtige en de oplegger van de maatregel. In het penitentiaire veld bestaat deze scheiding niet. De directeur is gebaat bij het verhalen van de schade en zou tevens degene zijn die de schadevergoeding als straf oplegt. Deze vermenging van functies maakt hem hiervoor minder geschikt.

De mogelijkheid bestaat van verrekening van de schadevergoeding met bij voorbeeld de uitbetaling van het arbeidsloon door de directeur. Dit kan eenvoudig geschieden door de rekening courant-verhouding die bestaat tussen de gedetineerde en de inrichting. Het dient bij een dergelijke verrekening te gaan om twee geldvorderingen die beide, dus schadevergoeding en bij voorbeeld arbeidsloon dan wel het tegoed op diens rekening, direct door de rechthebbende opeisbaar zijn. Instemming met deze verrekening van de gedetineerde is niet vereist.

⁶⁷ De beroepscommissie beperkte deze tot twee weken arbeidsloon (BC 31 januari 1990, A 241/189, Sancties 1991, 60).

⁶⁸ Zie artikel 36f Sr.

19. Informatie, hoor- en mededelingsplicht, dossier

a. Informatie

Het sluitstuk van een behoorlijke omschrijving van de rechten en plichten van gedetineerden en hun mogelijkheden om deze in rechte ter discussie te stellen, vormt de verplichting van de overheid om hen te informeren over hun rechtspositie (artikel 56; zie ook de opmerkingen in onderdeel 3). De informatieplicht vangt aan bij binnenkomst, zonder dat deze hiertoe evenwel is beperkt. De wet is niet de plaats om de wijze van informatie-overdracht voor te schrijven. In veel inrichtingen is een audio-visuele presentatie ontwikkeld. De ervaring met deze manier om de gedetineerden te informeren over de gang van zaken in de inrichting en hun (rechts)positie daarin is goed te noemen.

Voornoemde wijze van informatie-overdracht mag evenwel niet de plaats nemen van (de beschikbaarheid van) schriftelijke informatie. Iedere gedetineerde dient te kunnen beschikken over de op hem betrekking hebbende specifieke penitentiaire voorschriften. Met name geldt dit voor de Penitentiaire beginselenwet, de Penitentiaire maatregel, door de minister opgestelde reglementen, voor zover deze op de inrichting van verblijf betrekking hebben, en de huisregels.

Een complicerende factor kan de taalbarrière vormen. Van alle betrokkenen mag worden verwacht dat zij naar vermogen zorg dragen dat de geboden informatie ook door de gedetineerde wordt verstaan. Waar het gaat om het overbrengen van essentiële informatie zal van de tolkentelefoon gebruik moeten worden gemaakt. Het ministerie van Justitie kan hieraan bijdragen door voor de beschikbaarheid van vertalingen van de (standaard)voorschriften in gangbare voertalen zorg te dragen. In de inrichting kunnen personeelsleden, medegedetineerden en de tolkentelefoon voorts een onmisbare schakel vormen.

b. Hoorplicht

Voorschriften die door de directeur in acht moeten worden genomen bij het nemen van voor de gedetineerde ingrijpende beslissingen, zijn samengebracht in de artikelen 57 en 58. Het betreft algemene regels van bestuursrecht:

- het voorafgaand aan de beslissing horen van de gedetineerde;
- het aan de gedetineerde mededelen en motiveren van de beslissing;
- het informeren van de gedetineerde omtrent de mogelijkheid van en de wijze van het instellen van beklag of beroep.

De gevallen waarin – in artikel 57 – het horen van de gedetineerde, voorafgaand aan het nemen van de beslissing, is voorgeschreven betreffen de voor hem ingrijpende beslissingen. Het betreft een limitatieve opsomming die overeenkomt met de beslissingen die ingevolge artikel 5, vierde lid, uitdrukkelijk zijn voorbehouden aan de directeur of zijn plaatsvervanger.

Het horen geschiedt in een voor de betrokkenen begrijpelijke taal. Dit hoeft niet de Nederlandse taal te zijn. Als betrokkene een andere taal begrijpt die de directeur machtig is, dan kan het horen in die taal geschieden. Indien dit niet het geval is, geschiedt het horen zo mogelijk met bijstand van een tolk of met behulp van de tolkentelefoon.

Ten aanzien van het hoorrecht is in het voorgestelde derde lid een tweetal uitzonderingen geformuleerd. Het horen kan achterwege blijven indien (a) de vereiste spoed zich daartegen verzet of (b) de gemoedstoestand van betrokkene daaraan in de weg staat. Bij de formulering is aansluiting gezocht bij de Awb, in het bijzonder de artikelen 4:7 en 4:11. Het niet horen alvorens de beslissing te nemen op voornoemde gronden

betekent niet dat het niet aangewezen kan zijn om zo spoedig mogelijk de betrokkene alsnog te horen.

Tegen een schending van het hoorrecht staat geen afzonderlijk beklag open. Een dergelijke schending kan er wel toe leiden dat het beklag tegen de beslissing waaromtrent betrokkene vooraf had moeten worden gehoord door de beklag- of beroepscommissie gegrond wordt geacht.

In de gevallen waarin bij wijze van spoedvoorziening een ambtenaar of medewerker een in beginsel aan de directeur voorbehouden ordemaatregel neemt, vloeit uit het spoedeisende karakter van de maatregel voort dat het vooraf horen van de betrokkene niet is verplicht. Ik verwijs naar de opmerkingen hieromtrent in onderdeel 12b. Ook dan is het wenselijk betrokkenen zodra de situatie dit toelaat alsnog te horen.

c. Mededelingsplicht

Met betrekking tot een aantal beslissingen dient de gedetineerde ingevolge artikel 58 onverwijld, schriftelijk en voor zover mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal, een met redenen omklede, gedagtekende en ondertekende mededeling te ontvangen. Hierbij dient de betrokkene te worden gewezen op de mogelijkheid hiertegen een klaagschrift in te dienen. Deze bepaling komt overeen met het huidige stelsel, zij het dat aldaar het verstrekken van de mededeling binnen 24 uur was voorgeschreven. Het begrip onverwijld geeft aan dat de mededeling zonder onnodig uitstel dient te worden verstrekt. In de praktijk zal dit vrijwel altijd binnen 24 uren kunnen geschieden, met uitzondering van situaties waarin een gedetineerde naar elders wordt overgebracht.

In de eerste plaats dient de gedetineerde een dergelijke mededeling te ontvangen van elke beslissing ten aanzien waarvan het vooraf horen is voorgeschreven. Indien een beslissing zo ingrijpend wordt geacht, dat een gedetineerde voordat deze wordt genomen in de gelegenheid moet worden gesteld te worden gehoord, dan spreekt het vanzelf dat die beslissing, als zij ook inderdaad wordt genomen, onverwijld en met redenen omkleed op schrift wordt gesteld.

Naast de in het voorgestelde artikel 57, eerste lid, genoemde beslissingen is er nog een tweede groep beslissingen, die onverwijld aan de gedetineerde moet worden medegedeeld. Deze mededelingen behoeven niet door de directeur te worden gedaan, nu het niet gaat om aan hem voorbehouden beslissingen. De mededelingsplicht is ten aanzien van deze beslissingen niet zo zeer gegrond op het ingrijpende karakter daarvan als wel op de effectiviteit van de beklagprocedure. Wil het recht van de gedetineerde om beklag te doen effectief zijn, dan dient hij onverwijld schriftelijk geïnformeerd te worden omtrent de inhoud van de beslissing en de motivering daarvan. Deze tweede groep beslissingen is opgesomd in het voorgestelde artikel 58, tweede lid.

Het betreft beperkingen van gedetineerden in het contact met buiten:

- weigeren tot verzending of uitreiking van post;
- weigering van de toegang aan een bepaalde persoon;
- verbod van het voeren van een bepaald telefoongesprek;
- weigering van toestemming voor een gesprek met een vertegenwoordiger van de media.

Hetgeen onder b is opgemerkt omtrent het achterwege blijven van de hoorplicht, indien door ambtenaren of medewerkers voor korte tijd een ordemaatregel van uitsluiting van activiteiten of plaatsing in afzondering wordt bevolen, geldt ook voor de mededelingsplicht. De relatief korte duur van deze maatregel – maximaal 15 uren – rechtvaardigt niet het in alle gevallen verplicht stellen van het uitreiken van een mededeling. Het kan gaan om het wegzenden van een gedetineerde voor een korte periode van de arbeid dan wel van het luchten wegens wangedrag. Het invoeren

van een verplichting tot het telkens uitreiken van een mededeling kan het inrichtingsgebeuren ontregelen. Verwacht mag worden dat van ernstiger incidenten altijd een verslag zal worden opgemaakt. In deze gevallen ligt het voor de hand een schriftelijke mededeling omtrent bij voorbeeld de uitsluiting van activiteiten of de plaatsing in afzondering uit te reiken met de vermelding van de mogelijkheid van het instellen van beklag uit te reiken. De normering van een en ander dient aan de penitentiaire praktijk en jurisprudentie te worden overgelaten.

d. Dossier

In een algemene maatregel van bestuur zullen de in artikel 59 genoemde onderwerpen dienen te worden geregeld.

20. Beklagrecht

Sinds 1977 bevat de Beginselenwet gevangeniswezen een beklagrecht voor gedetineerden. Krachtens dit recht kan een gedetineerde zich beklagen over beslissingen die in de inrichting jegens hem worden genomen. Klachten over beslissingen die in strijd zijn met geldend recht dan wel de toets op redelijkheid en billijkheid niet doorstaan, worden door de beklag- dan wel de beroepscommissie gegrond verklaard.

In onderdeel 2 van de toelichting is al ingegaan op de relatie tussen de Awb en het penitentiaire veld. Ook is de herijking aangekondigd van het beklagrecht in het licht van de uitgangspunten uit de Nota Werkzame detentie, met name de begrippen menswaardigheid en doelmatigheid. In hoofdlijnen worden de aanpassingen hierna beschreven.

Met name van de zijde van het openbaar ministerie is aandacht gevraagd voor het belang van een sobere beklagregeling. Bij het OM was de indruk ontstaan dat van het beklagrecht een excessief gebruik werd gemaakt en dat het hierbij veelal ging om triviale kwesties. Met het oog hierop is een dossieronderzoek verricht naar de in 1993 ingediende klachten en hun wijze van afdoening (onderdeel 2 van de toelichting). Uit de resultaten blijkt dat gemiddeld 40 klachten per jaar worden ingediend per 100 bezette cellen. De inrichtingen met een hoog beveiligingsniveau behoren over het algemeen tot de inrichtingen met veel klaagschriften. Slechts één procent van de klagers dient meer dan vijf klaagschriften in en dit levert 10% van de klachten op. Van een opvallende stijging van het aantal klachten in relatie tot de toename van de capaciteit is geen sprake. Wel is een relatieve stijging waarneembaar, maar hierbij dient te worden aangetekend dat in het algemeen de gesloten capaciteit en daarbinnen nog het beveiligingsniveau de laatste jaren aanzienlijk is toegenomen. Een sterkere mate van beveiliging brengt meer beperkingen voor de gedetineerden mee en dus meer beklagwaardige situaties.

De opvatting dat veel over triviale zaken wordt geklaagd wordt door de uitkomsten van het onderzoek niet bevestigd. Wel is één van de, overigens niet onverwachte, uitkomsten dat de meeste klachten ongegrond worden verklaard (64%, 11% gegrond en 25% niet-ontvankelijk). Een ongegrondverklaring betekent evenwel niet dat de kwestie waarover wordt geklaagd van geen belang is. Bij voorbeeld in de gevallen waarin de klacht een beslissing tot het nemen van een disciplinaire straf of het treffen van een ordemaatregel betreft zal er doorgaans sprake zijn van een serieuze zaak. Dat ruim 80% van de klachten over disciplinaire straffen ongegrond wordt verklaard toont wel aan dat op dit gevoelige terrein in hoge mate zorgvuldig door de directeuren wordt opgetreden. Ten aanzien van sommige onderwerpen ligt de verhouding tussen met name niet-ontvankelijkheid enerzijds en (on)gegrondheid anderzijds anders. Ten aanzien hiervan heb ik onderzocht of de regelgeving bijstelling behoeft en of er voldoende mogelijkheden zijn op een

eenvoudige wijze met name niet-ontvankelijke klachten te kunnen afdoen. In het onderstaande wordt hierop nader ingegaan.

Nu de uitkomsten van dit onderzoek geen aanleiding geven tot een grondige herwaardering van het beklagrecht zijn de voorgestelde en hierna toegelichte wijzigingen ten opzichte van de beklagregeling van 1977 aan te merken als bijstellingen.

Op hoofdlijnen blijft het beklagrecht ongewijzigd. De kern hiervan is dat gedetineerde burgers aan een onafhankelijke instantie klachten kunnen voorleggen over hen rakende ingrijpende beslissingen. De toetsende instantie is en blijft bevoegd beslissingen die zijn genomen door of namens de directeur van de inrichting op hun rechtmatigheid alsmede naar de normen van redelijkheid en billijkheid te beoordelen en zonodig te herzien.

Een dergelijk beklagrecht is, zoals in de Nota Werkzame detentie is omschreven, een toets voor de rechtmatigheid en daarmee ook voor de kwaliteit van het inrichtingsbeleid (a.w. blz. 36). Het beklagrecht past ook in het uitgangspunt van de nota dat de tenuitvoerlegging van straffen op een menswaardige wijze dient te geschieden. In dit verband wijs ik op een in voorbereiding zijnd protocol bij het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Eén van de concept-artikelen betreft het recht voor een gedetineerde om bij een onafhankelijke instantie te klagen over de detentieomstandigheden. Ook artikel 42 van de European prison rules bevat een voorschrift met een dergelijke strekking.

Een ander uitgangspunt van de Nota Werkzame detentie is dat de tenuitvoerlegging van straffen op een doelmatige wijze dient te geschieden. In dit licht heb ik mede aan de hand van de uitkomsten van het voornoemde dossieronderzoek naar het functioneren van de beklagregeling de huidige beklagregeling gezien en waar nodig gewijzigd of aangevuld. Mijn uitgangspunt is dat over wezenlijke zaken geklaagd moet kunnen worden, waarbij ik mij realiseer dat de zwaarte van de materie in hoge mate wordt bepaald door de detentie-situatie. Voor een ingeslotene zijn ogenschijnlijk triviale zaken nu eenmaal belangrijker dan voor een vrije burger. De uitkomsten van het voornoemde dossieronderzoek maken duidelijk dat er geen onderwerpen zijn die zich lenen voor uitsluiting van beklag. In de onderscheidene groepen klachten komen telkens zowel gegrond als ongegrond als niet-ontvankelijkverklaringen voor. Het dient wel de doelmatige aanwending van het beklagrecht als het mogelijk wordt gemaakt om over niet louter incidenten te klagen. De wet wordt dan ook aangescherpt door beklag slechts mogelijk te maken tegen beslissingen en niet, zoals thans in artikel 51, eerste lid, onder c, van de BWG tegen elke maatregel. Hieronder worden in de rechtspraak ook feitelijke gebeurtenissen begrepen die niet – direct – op onderliggende besluitvorming berusten. In onderdeel a wordt dit nader toegelicht.

Ook volgens dit voorstel van wet is geen beklag mogelijk tegen algemeen geldende regelingen. In navolging van de wetgever van de regeling van 1977 hebben de beklagcommissies en de beroepscommissies van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing zich terughoudend getoond in het ontvankelijk verklaren van dergelijk beklag. Wel is geaccepteerd dat in een beklagzaak een lagere regeling getoetst kan worden aan een van hoger orde⁶⁹ (zie hieromtrent ook de opmerkingen in onderdeel 3). Het voorliggende ontwerp biedt de directeur een vergaander bevoegdheid tot het geven van regels dan de huidige wettelijke kaders. Het gaat met name om zijn bevoegdheid ingevolge artikel 5, eerste lid, tot het opstellen van huisregels. Deze uitbreiding betekent dat hij in gevallen waarin hij thans tot collectieve beslissingen moet overgaan, in de toekomst zal kunnen beslissen tot het aanpassen van huisregels. Ik denk hierbij met name aan meer dan incidentele

⁶⁹ Zie nader C. Kelk, Kort begrip van het detentierecht, derde druk, Nijmegen 1993, blz. 148.

wijzigingen in het dagprogramma. Indien deze in de vorm van een wijziging van de desbetreffende huisregel zijn gegoten, zijn deze niet beklagwaardig, tenzij de betrokkene in het kader van een jegens hem genomen beslissing stelt dat hierdoor een hem toekomend recht van hogere orde is geschonden. Dit zou zich kunnen voordoen, indien het wettelijke recht op luchten van een uur – artikel 49, derde lid – in een huisregel wordt ingekort.

Ook is van belang dat in een inrichting zaken zo snel mogelijk en op zo laag mogelijk niveau worden afgedaan. In een gesloten setting als de detentie hebben geschillen de neiging door het enkele tijdsverloop zowel voor de gedetineerden als voor personeelsleden uit te groeien. Dit betekent dat van gedetineerden mag worden verwacht dat zij geschillen trachten op te lossen op het niveau van de afdeling waar zij verblijven, en dat het personeel van de afdeling dan wel het afdelingshoofd het tot zijn taak rekent om conflicten in beginsel zelf op te lossen. Een bemiddelende rol kan hierbij de maandcommissaris van de commissie van toezicht vervullen. In dit voorstel van wet wordt deze rol benadrukt (zie onderdeel b).

Uit het dossieronderzoek volgt dat op bepaalde terreinen van het beklagrecht veel vaker dan gemiddeld een niet-ontvankelijk verklaring wordt uitgesproken. Dit betreft met name de volgende onderdelen:

- medische verzorging (62%);
- kantine/winkel-kwesties (92%);
- bejegening door personeel (42%);
- fouilleren/visiteren (50%);
- handboeien/broekstok (42%).

Deze resultaten scherpen enerzijds het belang aan van het beperken van beklag tot beslissingen. Veel klachten gaan immers over incidenten. Voorts is van belang dat in dit wetsontwerp een voortoets is ingebouwd die kan worden verricht door de directeur en de voorzitter van de beklagcommissie. Deze voortoets betekent dat, indien een kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid voorligt, de directeur geen inlichtingen behoeft te verzamelen ten behoeve van de beklagcommissie. Ook kan in dergelijke gevallen de voorzitter bepalen dat de klager niet gehoord behoeft te worden (zie nader onderdeel b).

Uit het onderzoek en uit gesprekken met directeuren van inrichtingen is ook naar voren gekomen dat het wenselijk is op enkele terreinen de regelgeving te herzien. Het gaat om onderwerpen waarover regelmatig geschillen ontstaan en waaromtrent ook klaagschriften worden ingediend. Te verwachten is dat de in dit ontwerp gerealiseerde aanscherping en verheldering van desbetreffende regels zal leiden tot vermindering van het aantal conflicten. Het gaat in willekeurige volgorde – met name om:

- de regeling van voorwerpen op cel (artikel 45);
- de aansprakelijkheid van de inrichting voor schade aan eigendommen van gedetineerden (artikel 45);
- de verhaalsmogelijkheid op tegoeden van gedetineerden voor door hen veroorzaakte schade (artikel 51, vierde lid);
- de bevoegdheden van de inrichting ten aanzien van het meeluisteren, opnemen van (telefoon)gesprekken en de wijze waarop in andere opzichten toezicht mag worden uitgeoefend op contacten met buiten (hoofdstuk VII);
- de bevoegdheid bij wijze van straf over te gaan tot uitsluiting van deelname aan activiteiten (artikel 51, eerste lid, onder c);
- de mogelijkheid van het voeren van een individueel regime in plaats van het stelsel van beperkte gemeenschap (artikel 22).

De doelmatigheid is ook gediend met een rechtspleging die dicht bij de detentiesituatie staat. Gebleken is dat de leden van de beklagcommissies

en de beroepscommissies doorgaans goed op de hoogte zijn van de praktische gang van zaken in de inrichting en hierdoor in staat zijn de gevolgen van hun beslissingen op een verantwoorde wijze te wegen. Om deze reden is ervoor gekozen dat het individuele beklagrecht zoveel mogelijk een gesloten rechtsgang vormt. Dit betekent dat ook voorlopige beslissingen en beslissingen omtrent de uitvoerbaarheid van uitspraken dan wel de opschorting hiervan binnen het penitentiaire circuit worden genomen. Nieuw is de toekenning van een schorsingsbevoegdheid aan de voorzitter van de beroepscommissie (zie onder e). Dit betekent dat voor de rechter in kort geding slechts groepsacties en kwesties van algemene aard resteren. Indien een belangenvereniging van of voor gedetineerden wil optreden, staat het beklagrecht hiervoor niet open. Hetzelfde geldt voor de geschillen over het algemeen beleid of de regelgeving. Dergelijke kwesties overstijgen het niveau van de individuele gedetineerde, waarop het beklagrecht is afgestemd, en horen dan ook eerder thuis bij de rechter in kort geding. Een voorbeeld vormt de uitspraak van de president van de Haagse rechtbank inzake het regime in de tijdelijke extra beveiligde inrichting van 11 januari 1994⁷⁰ (zie nader de onderdelen c en d).

Het beklagrecht wordt op de volgende belangrijke onderdelen gewijzigd:

- a. een algemene beklaggrond wordt voorgesteld en beklag wordt beperkt tot beslissingen;
- b. de verplichting tot motivering van de klacht en de mogelijkheid van bemiddeling zijn opgenomen;
- c. de voorzitter van de beroepscommissie komt de bevoegdheid toe de beslissing van de directeur te schorsen;
- d. de voorzitter van de beroepscommissie komt de bevoegdheid toe de uitspraak van de beklagcommissie te schorsen;
- e. de beslissing omtrent de tegemoetkoming wordt gecombineerd met de beslissing in de bodemprocedure;
- f. in de mogelijkheid van openbaarheid van de behandeling en uitspraak wordt voorzien.

a. Algemene beklaggrond

De vraag naar de omvang van het beklagrecht – zie ook de opmerkingen hieromtrent in de inleiding van dit onderdeel – spitst zich toe op de huidige derde beklaggrond. Artikel 51, eerste lid van de BWG luidt thans:

Een gedetineerde in een gevangenis, huis van bewaring of rijkswerk-inrichting kan beklag doen over:

- a. een hem opgelegde disciplinaire straf;
- b. een weigering tot het uitreiken of verzenden van voor hem bestemde of door hem geschreven brieven en andere stukken, dan wel om volgens de daarvoor in het gesticht geldende regeling bezoek van bepaalde personen te ontvangen;
- c. enige andere hem door of vanwege de directeur opgelegde maatregel waarbij wordt afgeweken van de rechten die hij aan de in het gesticht geldende voorschriften kan ontleenen.

Tijdens de behandeling van het toenmalige wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Justitie mr. H. Zeevalking de derde beklaggrond als volgt verduidelijkt: «In de (in art. 51, lid 1, onder c) voorgestelde formule gaat het om beklag over afwijkingen van het regime voor zover aan dat regime rechten kunnen worden ontleend»⁷¹. In overeenstemming hiermee is dat volgens vaste jurisprudentie de derde beklaggrond beklag mogelijk tegen maakt tegen «enige andere (dan de eerste twee gronden van artikel 51 BWG) hem door of vanwege de directeur opgelegde maatregel waarbij naar de gedetineerde meent,

⁷⁰ Gepubliceerd in Sancties 1994, nr. 5.

⁷¹ Handelingen II, 6 mei 1976, 1975/76, blz. 4069.

wordt afgeweken van de rechten die hij aan de in het gesticht geldende voorschriften kan ontleen»⁷².

In de inleiding is melding gemaakt van de uitkomsten van het dossieronderzoek van beklagzaken. Hieruit is niet gebleken dat er aanleiding is beklag over bepaalde onderwerpen uit te sluiten. Dit betekent dat in beginsel over elk onderwerp geklaagd kan worden. Hierna zal worden aangegeven op welke wijze kan worden gegarandeerd dat niet over incidenten maar slechts over – de uitvoering van – beslissingen kan worden geklaagd.

Gelet op het feit dat geen onderwerp structureel van beklag is uit te sluiten is er geen aanleiding voor het handhaven van – de thans geldende – twee specifieke beklaggronden gevolgd door één algemene. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de keuze van de wetgever van destijds niet meer overeenkomt met de onderverdeling van de beklagzaken. Zo wordt bij voorbeeld over geschillen betreffende correspondentie – onderdeel uitmakend van een specifieke beklaggrond – aanzienlijk minder geklaagd dan over de niet apart vermelde plaatsing in afzondering. Voorgesteld wordt dan ook een algemene beklaggrond tegen de beslissing die wordt genomen door of namens de directeur die de klagende gedetineerde betreft (artikel 60).

Onder ogen gezien is de vraag op welke wijze beklag over futiele kwesties kan worden uitgesloten.

Overwogen is door een beperktere omschrijving van de beklaggrond(en) het indienen van beklag inzake futiele kwesties uit te sluiten. Te denken valt aan klachten van, zeker voor de buitenstaanders, geringe aard die bij voorbeeld de voeding betreffen (een kop koude thee, een haar in de soep). Hiervoor is evenwel beperking van de onderwerpen waarover kan worden geklaagd niet de geëigende methode. Indien namelijk een directeur structureel en in belangrijke mate tekort schiet in zijn verzorgende taken, dan moet hierover wel geklaagd kunnen worden. Voor uitsluiting van bepaalde onderwerpen van beklag is dus niet gekozen. Wel acht ik het dringend gewenst, met het oog op de werkbelasting van de directeur en de beklagcommissie, dat alleen klachten met een redelijke belang voor de gedetineerde aan de orde kunnen komen. Om deze reden heb ik het beklag beperkt tot beslissingen en niet de ruimere term maatregel gehandhaafd.

De vervanging van de term maatregel door beslissing sluit immers beklag over feitelijk handelen dat niet direct is terug te voeren op een beslissing uit. In de structuur van de voorgestelde wet is voorzien in de bevoegdheid van de directeur om zijn verplichtingen en bevoegdheden over te dragen aan ambtenaren en medewerkers (artikel 5, tweede lid), met uitzondering van uitdrukkelijk aan hem of zijn vervanger voorbehouden beslissingen (artikel 5, vierde lid). Onder beslissing van de directeur dient dus te worden verstaan een beslissing genomen door de directeur dan wel door een ambtenaar of medewerker voor zover de bevoegdheid hiertoe aan hem was overgedragen. In veel inrichtingen is de leiding over de dagelijkse gang van zaken in de inrichting aan het hoofd begeleiding overgedragen en is een teamleider belast met de organisatie op het paviljoen of ander onderdeel van de inrichting. Beslissingen op deze niveaus genomen worden dus aangemerkt als beslissingen van de directeur. Ik benadruk dat de beperking tot het begrip beslissing niet betekent dat over de wijze van uitvoering hiervan niet kan worden geklaagd. Veelvuldig komt het voor dat ter uitvoering van een beslissing tot plaatsing van een gedetineerde in een straf- of afzonderingscel geweld moet worden gebruikt. De beslissing tot plaatsing omvat – al of niet uitdrukkelijk – dan de uitvoering daarvan met alle

⁷² Ontleend aan Het Penitentiair recht, oorspronkelijk onder redactie van prof. mr. W. H. A. Jonkers, thans van mr. J. P. Balkema, prof. mr. G. J. M. Corstens en mr. P. C. Vegter, hoofdstuk VIII, blz. 919.

gepaste middelen. Nu de wijze van uitvoering een onlosmakelijk deel uitmaakt van de beslissing staat ook hiertegen beklag open.

De beslissing dient de gedetineerde te betreffen. Dit sluit niet uit dat beklag kan worden ingediend tegen een beslissing die verscheidene gedetineerden betreft. Op dit punt dient een onderscheid te worden gemaakt tussen beklag tegen een algemene regeling en tegen een collectieve maatregel. Beklag tegen algemene regeling is in beginsel niet mogelijk, zoals hiervoor is toegelicht. Het feit dat bij voorbeeld een ordemaatregel is genomen ten aanzien van meer gedetineerden ontnemt hun niet de mogelijkheid zich hierover te beklagen. Ik neem hiermee dus afstand van een uitspraak van de beroepscommissie waarin als criterium voor de ontvankelijkheid het al of niet collectieve karakter van een ordemaatregel maatgevend werd geacht⁷³.

De term beslissing betreft evenwel niet elk handelen of nalaten van een ambtenaar of medewerker. De jurisprudentie van de beroeps- en beklagcommissies heeft een wisselend beeld te zien gegeven van de mogelijkheden om direct over het handelen of nalaten van inrichtingsmedewerkers te klagen. Het gevolg hiervan was dat soms kwesties als het niet tijdig reageren op een bel, de verstrekking van een te geringe hoeveelheid vlees dan wel het aantreffen van een haar in de soep rauwelijks op het bord van de beklagcommissie belandden. Een dergelijke uitbreiding van het klachtrecht heeft de toenmalige wetgever niet beoogd en is ook naar huidige maatstaven niet zinvol. Het gaat de klager in dergelijke gevallen immers meestal niet meer om een oordeel over het feitelijk gebeuren of nalaten maar veeleer om het verkrijgen van een reactie van de met het toezicht belaste medewerkers op de klacht teneinde herhaling te voorkomen. Het is dus zinniger dat met het toezicht belaste medewerkers in staat worden gesteld op dergelijke klachten te reageren dan dat deze aanstonds aan de beklagcommissie worden voorgelegd. Indien een gedetineerde het met de beslissing omtrent zijn klacht niet eens is, dan kan hij hieromtrent de beklagcommissie inschakelen. De grond zal veelal zijn dat de directeur, of een ambtenaar of medewerker namens deze, een zorgverplichting (bijvoorbeeld ten aanzien van de verstrekking van voeding, artikel 44, eerste lid) niet of niet naar behoren is nagekomen. De vervanging van de term maatregel door beslissing strekt ertoe beklag slechts mogelijk te maken tegen de uitkomst van besluitvorming door de ter zake bevoegde functionaris en niet tegen elke handeling die in een penitentiaire setting wordt verricht.

b. Motivering, voortoets en bemiddeling

Aan het indienen van een klaagschrift is het vereiste toegevoegd dat dit zo nauwkeurig mogelijk de beslissing vermeldt waarover wordt geklaagd en met redenen is omkleed. Het is om diverse redenen van belang dat een beklagcommissie en de directeur aanstonds duidelijk is over welke kwestie geklaagd wordt. Het betreft met name de voorbereiding van de zaak door de directeur en de beperking van de verplichting om een zitting te houden.

Ingevolge het huidige artikel 54, derde lid, BWG, kan het horen van de klager en de directeur achterwege blijven, indien de klacht kennelijk niet-ontvankelijk of ongegrond wordt geoordeeld. In het voorgestelde artikel 64, eerste lid, worden de gevallen waarin het horen van de gedetineerde en de directeur achterwege kan worden gelaten uitgebreid met kennelijk gegronde klaagschriften. Voor de beklagcommissie apert duidelijke zaken behoeven geen mondelinge behandeling. Vergelijk de regeling voor eenvoudige behandeling van beroepschriften overeenkomstig artikel 8:54 Awb.

Hierop aansluitend maakt artikel 63, tweede lid, het mogelijk dat de directeur het geven van schriftelijke inlichtingen aan de commissie achterwege laat, indien:

⁷³ BC 15 november 1989, A 126/89, Sancties 1990, nr. 10, m.nt. P. C. Vegter.

- hij van oordeel is dat het klaagschrift kennelijk niet ontvankelijk of ongegrond is;
- bemiddeling wordt ondernomen (zie hierna).

Een veel gehoorde klacht uit het penitentiaire veld is niet dat het beklagrecht te ruim wordt gebruikt, ook niet dat te veel beklagzaken worden verloren, maar dat er te veel tijd in de voorbereiding van op het eerste gezicht reeds onhaalbare klachten gaat zitten. Een klacht die de directeur bereikt moet deze laten uitzoeken. Dit vergt rapportage van het personeel. Vervolgens dient hij de rapportage te voorzien van een reactie. Dit is slechts waardevol, indien de klacht ook materieel besproken wordt. Indien voor hem evenwel vaststaat dat de klacht niet gaat over een beslissing die door of namens hem is genomen, verwijtbaar te laat is ingediend of naar inhoud kant noch wal raakt kan hij het geven van inlichtingen achterwege laten. Indien de beklagcommissie hierom evenwel uitdrukkelijk vraagt zal hij op grond artikel 63, tweede lid, alsnog inlichtingen moeten geven. Van de directeur mag ook wel worden verlangd dat hij in zaken die apert gegrond lijken onderzoek verricht. Het zal immers juist op grond van de inhoud van zijn inlichtingen voor de beklagcommissie duidelijk worden dat een klacht kennelijk gegrond is. Juist in de gevallen waarin een directeur rapporteert dat er een fout is gemaakt in zijn organisatie waarover de gedetineerde terecht klaagt zal de mondelinge behandeling achterwege kunnen blijven. Overigens, het treffen van een schikking tussen de directeur en de gedetineerde onder intrekking van diens klacht is nog eerder aan te bevelen. Ook in de gevallen waarin bemiddeling wordt ondernomen behoeft de directeur nog geen inlichtingen aan de beklagcommissie (maar wel aan de maandcommissaris) te verstrekken.

Ook om andere redenen is het van belang dat direct duidelijk is waarop de klacht betrekking heeft. In veel gevallen is het mogelijk gebleken dat het door de gedetineerde aangekaarte probleem op eenvoudige wijze door de directeur, al of niet na bemiddeling van een lid van de commissie van toezicht, wordt opgelost. In het wetsontwerp is hierin voorzien in artikel 63, vierde lid. Krachtens deze bepaling kunnen klachten die zich daarvoor lenen aan de maandcommissaris ter hand worden gesteld met het verzoek om te trachten tot een onderhandse oplossing van het geschil te komen. Op het secretariaat van de Amsterdamse commissies van toezicht is het vaste praktijk dat klachten die niet een onherroepelijke beslissing betreffen, zoals oplegging van een disciplinaire straf of plaatsing in afzondering, aan de maandcommissaris worden toegestuurd. Het lukt op deze wijze om ruim een derde van de ingediende klaagschriften met instemming van de betrokkenen door bemiddeling af te doen. Het verdient aanbeveling om tussen directie, commissie van toezicht en het secretariaat per inrichting afspraken te maken over de aard van de klachten die op deze wijze eerst aan de maandcommissaris worden ter hand gesteld.

De beoordeling van de rechtsgevolgen van niet-naleving van de motiverings-verplichting is voorbehouden aan de beklag- en beroepscommissie. Bij een beperking van een grondrecht zal de bewering dat een bepaald dwang, bijv. het onderzoek aan het lichaam, is toegepast of een disciplinaire straf is opgelegd voldoende zijn. Maar als bij voorbeeld geklaagd wordt over «bezoek», dan kan dit klaagschrift als onvoldoende gemotiveerd niet-ontvankelijk worden verklaard als niet is aangegeven in welk opzicht het bezoekrecht is beperkt. Ook zal de commissie rekening dienen te houden met hetgeen van de betrokken gedetineerde mag en kan worden verwacht. Te denken valt aan de taalproblemen (zie artikel 61, vierde lid) en het relatief veel voorkomende analfabetisme in de penitentiaire inrichtingen.

c. Schorsing beslissing directeur

In artikel 66 is aan de voorzitter van de beroepscommissie de bevoegdheid toegekend een beslissing van de directeur te schorsen in afwachting van de beslissing op het klaagschrift. De schorsing kan de gehele of een gedeelte van de bestreden beslissing betreffen.

In de beklagregeling van 1977 was slechts voorzien in de bevoegdheid van de voorzitter van de beklagcommissie aan de directeur schorsing van zijn beslissing voor te stellen. De voorgestelde directe schorsingsbevoegdheid van de voorzitter van de beroepscommissie doet recht aan de erkenning in de rechtspraak van het klachtrecht als een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang en is in overeenstemming met de huidige opvattingen omtrent bestuursrecht⁷⁴.

Het zou voor de hand hebben gelegen de schorsingsbevoegdheid toe te kennen aan de voorzitter van de beklagcommissie. Hiertegen bestond evenwel veel weerstand van de zijde van de directeurs van de penitentiaire inrichtingen. Nu op praktische gronden niet de garantie kon worden gegeven dat de voorzitter altijd, ook in de vakantieperiode, een rechter is, achtten zij onvoldoende gewaarborgd dat de ingrijpende beslissing aangaande de schorsing met de vereiste distantie en professionaliteit zou worden genomen. Aan de fungerend voorzitter van de beroepscommissie kan wel de eis worden gesteld dat deze een met rechtspraak belast lid van de rechterlijke macht is. Om deze reden is gekozen voor het toekennen van de schorsingsbevoegdheid aan de voorzitter van de beroepscommissie.

De schorsingsbevoegdheid strekt slechts tot het tijdelijk buiten werking stellen van de beslissing van de directeur. De ruimere mogelijkheden die de beklagcommissie heeft bij het gegrond verklaren van een klacht – artikel 68, tweede en derde lid – komen de voorzitter niet toe. De aan de voorzitter toekomende bevoegdheid zal naar verwachting leiden tot het beperken van de mogelijkheden om beklagwaardige kwesties in een kort geding aan de orde te stellen.

De voorzitter van de beroepscommissie kan niet ambtshalve van de schorsingsbevoegdheid gebruik maken. De gedetineerde zal zulks uitdrukkelijk moeten verzoeken. Alvorens te beslissen op het verzoek zal de voorzitter de directeur moeten horen. Het ligt voor de hand dat dit in de praktijk telefonisch geschiedt.

d. Schorsing uitspraak beklagcommissie

Uitspraken van de beklagcommissie zijn, behoudens voor zover het betreft de beslissing van de voorzitter omtrent compensatie, onder de huidige wet bij voorraad uitvoerbaar. Deze regel is opgenomen in artikel 70, eerste lid. Bij het karakter van de bodembeslissingen van de beklagcommissie past het toekennen van de bevoegdheid aan de voorzitter van de beroepscommissie om de tenuitvoerlegging van de beslissing waartegen beroep is ingesteld te schorsen. Hierin is voorzien in het tweede lid van dit artikel. Ten aanzien van de vaststelling van de geldelijke tegemoetkoming is evenwel bepaald dat de tenuitvoerlegging hiervan van rechtswege wordt opgeschort indien beroep wordt ingesteld.

e. Tegemoetkoming

De regeling van de tegemoetkoming is vergeleken met de bestaande regeling voor de compensatie gewijzigd. Hierbij is de jurisprudentie ter zake betrokken. De beslissing is niet langer voorbehouden aan de voorzitter. De beslissing omtrent toekenning van een tegemoetkoming wordt gelegd bij de beklagcommissie. Allereerst dient deze te beoordelen of enige compensatie geboden is. Bij bevestigende beantwoording hiervan stelt zij deze vast. In de praktijk worden twee vormen van

⁷⁴ Vgl. bij voorbeeld artikel 8:81 van de Awb.

compensatie toegekend: een geldelijke tegemoetkoming (met name voor ondergane opsluiting in een strafcel of in een afzonderingscel) en toekenning van extra faciliteiten, zoals luchten, bezoek. Bij de invoering van het beklagrecht in 1977 bestond de indruk dat over de compensatie altijd overleg diende te worden gevoerd met de directeur. Om deze reden is de beslissing hieromtrent niet aan de voltallige commissie opgedragen maar is bepaald dat de voorzitter overleg voert met de directeur (artikel 57, derde lid, BWG). Gelet op de gegroeide praktijk is hieraan in lang niet alle gevallen behoefte. Het is efficiënter om de beslissingen inzake het bodemgeschil en de tegemoetkoming te combineren. De situatie kan zich voordoen dat bij het geheel of gedeeltelijk gegrond verklaren van een klacht voor de commissie niet te overzien valt op welke compensatie kan worden verleend. De commissie kan zich hieromtrent – na het geven van een tussenuitspraak – laten informeren door de directeur. Ook kan de compensatiekwestie al aan de orde worden gesteld bij het horen van de klager en de directeur.

f. Openbare behandeling en uitspraak

In artikel 62, vierde lid, is voorzien in de mogelijkheid van openbare behandeling indien de beklagcommissie van oordeel is dat met name artikel 6, eerste lid, van het EVRM hiertoe verplicht. Deze situatie zal zich voordoen wanneer burgerlijke rechten of plichten in het geding zijn, zoals eigendomskwesties en schadevergoedingsacties. Het beklagrecht zal over het algemeen niet «the determination of any criminal charge» tot inzet hebben. Hoewel disciplinaire straffen wel worden opgelegd naar aanleiding van strafbare feiten in penitentiaire zin (zie artikel 50, eerste lid), brengt dit nog niet mee dat de opleggings- en de klachtprocedure dienaangaande onder de werking van artikel 6 EVRM vallen. Het dient te gaan om substantiële straffen. Het Europese Hof achtte in zijn arrest inzake de gedetineerden Campbell en Fell van 28 juni 1984, A (1984) 80, een bestraffing waarbij zij het uitzicht op 570 dagen strafkorting verloren dermate zwaar dat op de hieraan voorafgaande gang van zaken artikel 6 EVRM van toepassing moest worden geacht. Gelet op de relatief beperkte bestraffingsmogelijkheden in ons stelsel (maximaal twee weken strafcel) kan ervan worden uitgegaan dat artikel 6 EVRM op de klachtprocedure dienaangaande niet van toepassing is⁷⁵.

Indien evenwel een beklag- of beroepscommissie van oordeel is dat een klacht onder het bereik van artikel 6 EVRM valt, dan is hiermee in beginsel de openbaarheid van behandeling gegeven. Een uitzondering kan worden gemaakt op de in het verdragsartikel genoemde gronden, met name de bescherming van het privé-leven van betrokkenen, de openbare orde of nationale veiligheid en het ongestoorde verloop van de procedure. Van belang hierbij, hoewel niet doorslaggevend, zal het standpunt van de betrokken partijen (directeur en gedetineerde) zijn. Behandeling in openbaarheid zal over het algemeen niet in de inrichting kunnen plaatsvinden. Het ligt voor de hand om bij voorbeeld naar een nabij gelegen rechtbank uit te wijken.

Op een openbare behandeling dient een openbare uitspraak te volgen. Ook in andere gevallen is het van belang dat ieder die is geïnteresseerd in de uitspraak in een beklag- of beroepszaak hiervan kennis kan nemen. Om deze reden is in artikel 67, zevende lid, bepaald dat een ieder van de uitspraken kennis kan nemen en een afschrift daarvan kan ontvangen. Met het oog op de privacy-bescherming dienen uitspraken slechts geanonimiseerd wat betreft de naam van in elk geval (mede)gedetineerden aan derden te worden verstrekt. Een dergelijke vorm van openbaarheid van uitspraak is in overeenstemming met de Europese jurisprudentie. Aan de eis dat «judgment shall be pronounced publicly» is voldaan, ook indien de

⁷⁵ Zie uitvoeriger: U. van de Pol, *Openbaar terecht*, Arnhem 1986, blz. 556 e.v.

uitspraak niet in het openbaar is gedaan, maar een afschrift daarvan beschikbaar is voor derden.

21. Bezwaar en beroep inzake (over)plaatsing, deelname penitentiaal programma en verlof

De Gevangenismaatregel van 1953 bracht met artikel 123, eerste lid, een beroepsrecht tegen de beslissing tot (over)plaatsing van hen die tot gevangenisstraf waren veroordeeld alsmede van het openbaar ministerie. In 1977 is dit aangevuld met de mogelijkheid van beroep tegen de afwijzing van een verzoek tot overplaatsing van een tot gevangenisstraf veroordeelde⁷⁶.

Aanvankelijk stond ook beroep open tegen de beslissing tot tenuitvoerlegging van de afzondering dan wel disciplinaire straf in een andere inrichting. Onlangs is de Gevangenismaatregel in die zin gewijzigd dat bezwaren tegen deze wegplaatsing in behandeling kunnen worden genomen door de plaatselijke beklagcommissie⁷⁷. In onderdeel 10b is al toegelicht op welke gronden het beroepsrecht van het openbaar ministerie ingevolge artikel 123, tweede lid GM, komt te vervallen.

Volgens hedendaagse opvattingen dient het beroepsrecht te worden geregeld bij wet in formele zin. Opneming van dit beroepsrecht in deze wet ligt dan ook voor de hand. Ook de procedure-regels verdienen aanpassing aan de gegroeide beginselen van bestuursrecht, zoals deze vorm hebben gekregen in de Awb⁷⁸.

Ook door de huidige beroepscommissie van de sectie gevangeniswezen is onderkend dat de kwaliteit van de procesgang niet meer voldeed aan actuele inzichten hieromtrent. Met name betrof het bezwaar het ontbreken van een bepaling omtrent het horen van de gedetineerde.

Het is evenzeer in overeenstemming met voornoemde bestuursrechtelijke opvattingen om een beroepsgang te doen voorafgaan door een procedure van heroverweging bij het bestuursorgaan dat de bestreden beslissing nam. In de toelichting op het wetsontwerp Awb eerste tranche wordt hieromtrent overwogen dat de bezwaarschriftprocedure zich heeft ontwikkeld «tot een belangrijke procedure waarin de burger, voorafgaand aan het beroep op een rechter, zijn bezwaren tegen een bestuursbesluit naar voren kan brengen»⁷⁹.

Voor deze lijn is ook gekozen in het voorliggende wetsvoorstel. Een (toekomstige) gedetineerde die het niet eens is met een beslissing tot plaatsing of overplaatsing van de selectiefunctionaris zal hiertegen een bezwaarschrift kunnen indienen (artikel 17, eerste lid, onder a). Ook is het mogelijk dat een gedetineerde bezwaar maakt tegen de beslissing tot beëindiging van zijn deelname aan een penitentiaal programma of de weigering van zijn verzoek tot deelname hieraan (artikel 17, eerste lid, onder b).

In artikel 17, vijfde lid, is bepaald dat het indienen van een bezwaarschrift achterwege kan blijven, indien de betrokkenen zijn bezwaren tegen een voorgenomen beslissing al aan de selectiefunctionaris kenbaar heeft kunnen maken. Dit geldt ook voor de beslissing aangaande het penitentiaal programma.

De bezwaar- en verzoekschriftprocedure is niet vormloos. De voorgestelde bepalingen maken het de indiener mogelijk desgewenst zijn verzoek toe te lichten. Of dit schriftelijk dan wel mondeling dient te geschieden wordt overgelaten aan het oordeel van de selectiefunctionaris. Ook is voorzien in het op adequate wijze informeren van de verzoeker omtrent de beslissing. Indien een verzoek tot plaatsing of overplaatsing wordt afgewezen, kan de betrokkene volgens artikel 18, derde lid, zes maanden na de afwijzing opnieuw een verzoekschrift indienen. Onder omstandigheden, bijvoorbeeld in een inrichting met een individueel

⁷⁶ Besluit van 22 april 1977, Stb. 231; zie nader W. H. A. Jonkers, *Het Penitentiaal recht*, Arnhem, hoofdstuk VIII, blz. 414.

⁷⁷ Besluit van 11 oktober 1990, Stb. 1990, 537; zie ook onderdeel 12e van de toelichting.

⁷⁸ Stb. 1994, 1; met name de hoofdstukken 6 en 7.

⁷⁹ Kamerstukken II, 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 16.

regime, kan het wenselijk zijn in de regimesrichtlijnen op te nemen dat in aanvulling op de periodieke toetsing een wijziging van de omstandigheden een grond is voor toetsing van de noodzakelijkheid van voortzetting van het verblijf.

Het voortraject van heroverweging van de beslissing zal naar verwachting leiden tot een beperking van het aantal beroepschriften. Wel zal de inhoud hiervan naar het zich laat aanzien gecompliceerder kunnen worden. Zowel de indiener van het beroepschrift als de selectiefunctionaris hebben immers de gelegenheid gehad hun standpunten uit te wisselen en de beslissing opnieuw te overwegen, alvorens deze opnieuw te nemen dan wel hiertegen beroep in te stellen.

Tegenover deze beperking van de beroepsgang staat een uitbreiding. In het stelsel van 1953 werd uitgegaan van enkele premissen die nu niet meer, althans niet ten volle gelden. Zo kwam aan onveroordeelden geen beroep toe tegen plaatsing in het huis van bewaring. Het toenmalige uitgangspunt en de praktijk waren immers dat de plaatsing geschiedde in het arrondissement waarbinnen de strafzaak liep. Het nog altijd actuele capaciteitstekort heeft er naar bekend toe geleid dat preventief gehechten ook in andere arrondissementen worden ondergebracht. Zeker bij langer durende voorlopige hechtenis kan een dergelijke detentie bezwaarlijk zijn. Waar het uitgangspunt ook in dit ontwerp onveranderd is gebleven, past het om de gedetineerde een beroepsrecht toe te kennen tegen afwijking hiervan. Zeker op enige termijn moet het door een hervorkaveling van plaatsen mogelijk zijn de gedetineerde in het voor hem bestemde arrondissement onder te brengen.

Om nog een andere reden is het te rechtvaardigen dat zowel onveroordeelde als veroordeelde gedetineerden tegen plaatsing in een bepaald huis van bewaring bezwaar kunnen maken. Voorheen werd uitgegaan van de uniformiteit van het regime in deze inrichtingen. Onder meer door de invoering van extra beveiligde inrichtingen is deze eenheid doorbroken. Gelet op deze ontwikkeling past het gedetineerden die in een huis van bewaring met een bijzondere status zijn geplaatst, de mogelijkheid te geven om hiertegen bezwaar bij de selectiefunctionaris te maken en eventueel beroep in te stellen.

In de toelichting aangaande het verlofartikel (onderdeel 13) is reeds ingegaan op de beroepsmogelijkheid tegen verlofbeslissingen die door de minister zijn genomen. Deze beroepsmogelijkheid is neergelegd in artikel 72, tweede lid.

Wat betreft de wijze van behandeling van het beroepschrift is aangesloten bij die aangaande de klaagschriften. Artikel 73, vierde lid, verklaart daartoe de desbetreffende bepalingen van overeenkomstige toepassing.

22. Gevolgen van het wetsvoorstel

De personele en materiële gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel kunnen slechts in globale zin worden aangegeven. Het ontwerp brengt geen regimeswijzigingen tot stand waaraan direct personele of materiële gevolgen zijn verbonden. Het biedt een geactualiseerd en gesystematiseerd kader voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming en komt als zodanig in de plaats van de in veertig jaar verbrokkeld geraakte regelgeving onder de vigeur van de Beginselenwet gevangeniswezen. Zo schept het wetsvoorstel duidelijkheid ten aanzien van de bevoegdheid tot toepassing van dwangmiddelen. Vergeleken met het bestaande stelsel van differentiatie van inrichtingen en selectie van gedetineerden zijn de desbetreffende artikelen flexibeler opgezet zodat het mogelijk is soepeler in te spelen op de wijzigingen in de gedetineerdenpopulatie. Dit zijn twee voorbeelden van de nieuwe vorm van regelgeving waarvan niet op

voorhand te voorzien is of hiervan op den duur een kostenverhogend of verlagend effect uitgaat.

De bestaande beklagregeling wordt wat betreft de beklaggronden in opzet niet gewijzigd. Wel wordt het beklagrecht aangescherpt op een wijze zoals is aangegeven in onderdeel 20. Hiervan valt een substantiële beperking te verwachten van de kosten die met de voorbereiding en de behandeling van klaagschriften zijn gemoeid. De beroepsgang voor gedetineerden tegen selectiebeslissingen wordt uitgebreid tot onveroordeelden. Thans komen dergelijke klaagschriften in kort gedingen aan de orde. Ten aanzien van onveroordeelden en veroordeelden is evenwel voorzien in een bezwaarschriftprocedure (zie onderdeel 10) die voorkomt dat beroepschriften rauwelijks door de beroepscommissie in behandeling worden genomen. De financiële gevolgen van de voornoemde wijzigingen in de rechtspositie van de gedetineerden zullen naar verwachting beperkt zijn en slechts een marginale invloed hebben op het totaal van de begroting voor de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie.

II. ARTIKELSGEWIJS

Hoofdstuk I. Begripsbepalingen

Artikel 1

Onder f: De hier gekozen formulering maakt het voor de directeur mogelijk om aan personen van uiteenlopende status opdrachten te geven in het kader van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen of vrijheidsbenemende maatregelen. Zie nader onderdeel 6d.

Onder u: Dit begrip is toegelicht in onderdeel 9c.

Onder s en t: Deze begrippen zijn toegelicht in onderdeel 4.

De overige begripsbepalingen worden zo nodig toegelicht bij de artikelen waarin de begrippen hun basis vinden.

Hoofdstuk II. Doelstelling, beheer en toezicht

Artikel 2

In het eerste lid zijn de twee wijzen van tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming vermeld: door het verblijf in inrichtingen of, in aansluiting hierop, door deelname aan een penitentiair programma. De zinsnede «voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald» in het eerste lid slaat op de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende maatregelen waarvoor is bepaald dat deze niet in een penitentiaire inrichting plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn o.a. dat de tenuitvoerlegging van de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege in een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden plaatsvindt. Op grond van artikel 84 van het Vreemdelingenbesluit is het tevens mogelijk dat de vreemdelingenbewaring niet in een huis van bewaring, maar op een politiebureau of in een grenslogies wordt ondergaan. De in de overige onderdelen verwoorde beginselen van de tenuitvoerlegging zijn toegelicht in onderdeel 4.

Artikel 3

De relatie tussen de Minister van Justitie en de Dienst Justitiële Inrichtingen werd belicht in onderdeel 6.

De verhouding tussen de minister en de directeur wordt belicht in onderdeel 6b. De verschillende niveaus van regelgeving kwamen aan de

orde in onderdeel 3. Het vijfde lid vormt de grondslag voor de Penitentiaire maatregel (zie voorts onderdeel 3 van de toelichting).

Artikel 4

Het penitentiair programma is één van de wijzen van tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming en is toegelicht in onderdeel 5.

Artikel 5

Voor de toekenning van de regelgeving ingevolge het eerste lid zie onderdeel 3. Voor het mandaat van de bevoegdheden van de directeur en de grenzen daaraan zie onderdelen 6d. De bevelsbevoegdheid van de directeur ten opzichte van gedetineerden is toegelicht in onderdeel 6e.

Artikel 6

De Beginselenwet gevangeniswezen bevat in de artikelen 2 tot en met 5 de grondslag voor de instelling van de Centrale Raad voor Strafrechts-toepassing. Het besluit van 16 mei 1953 (Stb. 1953, 328) bevat hiervan een nadere uitwerking.

De voorbereiding is ter hand genomen van een zelfstandige wet regelende de instelling, taak, samenstelling en werkwijze van de Centrale Raad, zoals reeds is toegelicht in onderdeel 1. De taak van de sectie gevangeniswezen van de raad is beschreven in artikel 6.

Artikel 7

De taken van de commissie van toezicht, zoals omschreven in dit artikel, zijn materieel niet gewijzigd ten opzichte van de Beginselenwet gevangeniswezen. Zie de artikelen 10 en 12 GM.

De omvang van een inrichting kan het wenselijk maken dat een commissie van toezicht zich opdeelt in subcommissies. Dit kan met name wenselijk zijn, indien een inrichting is opgesplitst in units die niet elk de afzonderlijke status van afdeling als bedoeld in artikel 8, tweede lid, hebben, zodat voor de gehele inrichting één commissie is aangesteld.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de commissie, de benoeming en het ontslag van de leden van de commissie alsmede over de werkzaamheden van de maandcommissaris. Zie hiertoe de bestaande artikelen 8 e.v. GM.

Hoofdstuk III. Bestemming

Artikel 8

De onderscheiding tussen de begrippen inrichting en afdeling is toegelicht in onderdeel 7a.

Artikel 9

De handhaving van het bestaande onderscheid tussen huis van bewaring en gevangenis is gemotiveerd in onderdeel 9d.

Artikelen 10 en 11

Deze zijn toegelicht in de onderdelen 9c, onderscheidenlijk 9a.

Artikel 12

De onderbrenging van kinderen, zoals is voorzien in dit artikel, vergt enige toelichting. Voorzien is in de mogelijkheid voor ouders om hun kinderen tijdens de detentie bij zich te houden. Voor moeders geldt thans artikel 31 GM. Dit artikel kan als een uitwerking worden beschouwd van het recht op respect voor het gezinsleven tussen een ouder en een kind, zoals neergelegd in artikel 8, eerste lid, EVRM.

De huidige praktijk is dat kinderen in elk geval tot zij de leeftijd van negen maanden hebben bereikt in de inrichting bij hun moeder mogen verblijven. Deze toestemming wordt verleend ongeacht de vraag of de moeder het kind zelf voedt. Voor beperking van de mogelijkheid van onderbrenging van kinderen in een inrichting tot de moeder is geen rechtvaardiging te vinden. Het voorgestelde artikel heeft dan ook betrekking op mannelijke en vrouwelijke gedetineerden. Het zal voor de hand liggen dat een ouder die reeds voor de aanvang van het verblijf in de inrichting de verzorging op zich had genomen hiervoor eerder in aanmerking komt dan een ouder die tot de aanvang van de detentie hierbij niet of nauwelijks was betrokken.

De werkgroep Vrouwen in detentie (zie onderdeel 1a) heeft – hierin gevolgd door de stuurgroep (aanbeveling 19) voorgesteld de mogelijkheid van verblijf van kinderen aanzienlijk te verruimen en de grens te leggen bij de aanvang van hun vierde levensjaar (a.w. blz. 29 en 30). De wenselijkheid van een langer durend verblijf van kinderen in een penitentiaire setting is evenwel niet onomstreden. Het belang van een ouder bij het ter hand nemen dan wel voortzetten van de verzorging en de opvoeding van het kind kan op gespannen voet staan met het recht van een kind op een ontwikkeling en ontplooiing in vrijheid en in wisselwerking met leeftijdgenoten. Naarmate het kind groter wordt zal deze belangentegenstelling in het algemeen toenemen. Ook vanuit beheersoogpunt zullen de problemen evenredig groeien met de leeftijd van het kind. Het tot nu toe gebruikelijke verblijf van negen maanden vergde van het gevangeniswezen voorzieningen die aan het toestaan hiervan niet in de weg behoeften te staan. Indien een kind een langere periode in een inrichting verblijft, zal de noodzaak van het treffen van aanvullende voorzieningen toenemen en zal ook het veiligheidsrisico dat een kind meebrengt groter worden. Een rondstappende peuter vergt nu eenmaal meer waakzaamheid dan een pasgeboren baby.

Of en voor hoe lang onderbrenging van een kind in een inrichting in diens belang is zal telkens aan de hand van de concrete situatie dienen te worden beoordeeld, waarbij de aard en de lengte van de detentie, de feitelijke detentiesituatie en het gedrag van de betrokken ouder een rol spelen. Er is daarom vanaf gezien een maximale leeftijdsgrens op te nemen in de wet. De beslissing een kind bij een ouder onder te brengen dient door de directeur te worden genomen, waarbij deze acht dient te slaan op de belangen van de betrokken ouder en kind en de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting.

De beslissing omtrent de onderbrenging van kinderen wordt op twee niveaus genomen. Aan de minister is voorbehouden te bepalen in welke inrichtingen of afdelingen de onderbrenging van kinderen is toegestaan. Deze centrale aanwijzingsbevoegdheid is gegeven met het oog op de onmogelijkheid en onwenselijkheid dat in alle inrichtingen of afdelingen kinderen kunnen worden ondergebracht. De accommodatie dient zowel het personeel als de inrichting van het gebouw geschikt te zijn voor kinderen. Het ligt bijvoorbeeld niet voor de hand dat een gedetineerde in een bijzonder beveiligde inrichting zijn kind aldaar verzorgt. Voor het overige zal het in de rede liggen dat naarmate de inrichting meer gesloten is, de leeftijd tot wanneer een kind in de inrichting kan worden opgenomen, afneemt. Momenteel wordt in de halfopen inrichting voor

vrouwen Ter Peel te Sevenum een experiment gehouden waarbij kinderen tot de leeftijd van vier jaar in deze inrichting kunnen worden opgenomen. Deze hoge grens is in een gesloten inrichting waarschijnlijk niet haalbaar c.q. wenselijk. Met het oog hierop wordt in het eerste lid bepaald dat bij de aanwijzing van de inrichting of afdeling de minister de maximumleeftijd bepaalt van kinderen die in deze inrichting of afdeling kunnen verblijven.

Over de concrete toestemming van de onderbrenging beslist de directeur van een inrichting of afdeling die door de minister hiervoor is aangewezen. De directeur mag voor een dergelijk verblijf slechts toestemming geven voor zover dit verblijf in het belang van het kind is en in overeenstemming met de in het tweede lid genoemde belangen. Het recht op «family-life» kan volgens het tweede lid van artikel 8 EVRM immers worden beperkt, indien dit noodzakelijk is in het belang van het voorkomen van wanordelijkheden of de bescherming van de gezondheid of de rechten en vrijheden van het kind.

De directeur heeft ingevolge het derde lid de bevoegdheid aan het verblijf voorwaarden te stellen en dit te beëindigen indien dit noodzakelijk is ter wille van de handhaving van de orde en de veiligheid in de inrichting dan wel in het belang van de persoonlijke veiligheid en de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind. Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op het dagprogramma van ouder en kind, de wijze van verzorging van het kind en het contact met andere kinderen. Ook kunnen vanuit het belang van de orde en de veiligheid in de inrichting voorwaarden worden gesteld. Te denken valt bijvoorbeeld aan de instemming met het regelmatig aan kleding en lichaam onderzoeken van het kind.

Het spreekt vanzelf dat bij het verlenen van toestemming als hiervoor bedoeld het strafrestant van de ouder en de mate van geslotenheid van de inrichting een rol kunnen spelen. Des te opener een penitentiaire setting is des te beter deze zich zal lenen voor het verblijf van kinderen. De aanbeveling van de werkgroep dat bij de inrichting van afdelingen die mede zijn bestemd voor de huisvesting van kinderen hiermee in regimair en bouwkundig opzicht rekening moet worden gehouden onderschrijf ik. Deze aanbeveling behoeft echter niet in een wettelijke bepaling te worden vastgelegd. In de in begin 1994 geopende gesloten penitentiaire inrichtingen voor vrouwen Amerswiel te Heerhugowaard zijn cellen speciaal ingericht voor verblijf van moeder en kind.

Gelet op de specifieke aard van de beslissing van de directeur is – in het vierde lid – de mogelijkheid gecreëerd dat deze zich in voorkomende gevallen door de Raad voor de Kinderbescherming laat adviseren. Van een verplichte advisering is afgezien, omdat een dergelijke adviseringsverplichting niet behoort tot de kerntaken van de Raden voor de Kinderbescherming. Dit advies kan zich onder meer richten op de vraag of de bescherming van de persoonlijke veiligheid of de geestelijke en lichamelijke ontwikkeling van het kind zich niet tegen diens onderbrenging in de inrichting verzet. Ook kan het advies aanwijzingen inhouden omtrent de voorwaarden die aan de onderbrenging van het kind in de inrichting verbonden dienen te worden. Zo nodig kan in geval van onderbrenging van een kind in de inrichting de kantonrechter op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming op de voet van het bepaalde in artikel 250 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek een bijzondere curator benoemen teneinde het kind ter zake te vertegenwoordigen.

Het ligt voor de hand dat de directeur aan de Raad ook vraagt hem te informeren over het standpunt van de met het gezag over het kind belaste personen en instanties. Het kan immers zijn dat een moeder die niet belast is met de ouderlijke macht over haar kind verzoekt om toestemming voor onderbrenging van haar kind in de inrichting. Pas indien het wettig over het kind gestelde gezag hiermee instemt, althans

zich hier niet tegen verzet, zal de directeur het verzoek in behandeling kunnen nemen. Dan nog is het aan hem te beoordelen of een gemeenschappelijk verblijf van ouder en kind wel in beider belang is.

Het voorgestelde vijfde lid biedt de mogelijkheid de toestemming in te trekken. De noodzaak hiertoe kan zich bijvoorbeeld voordoen indien voortzetting van het verblijf in strijd komt met enige op het gezag over het kind betrekking hebbende beslissing.

Wellicht ten overvloede wijs ik erop dat onderbrenging van een kind in een inrichting op de wijze als bedoeld in dit artikel het kind niet brengt in de positie van een gedetineerde als omschreven in artikel 1, onder e. Dit betekent dat aan een kind noch de plichten noch de rechten toekomen van zijn gedetineerde ouder. De rechtspositie van het kind dient te worden bepaald in de voorwaarden die aan de onderbrenging worden gesteld.

Ingevolge het voorgestelde achtste lid komen de kosten van de verzorging het kind voor rekening van het Rijk, voor zover de gedetineerde zelf niet in de kosten kan voorzien. Beschikt de gedetineerde over een uitkering of is de gedetineerde tegen ziektekosten voor het kind verzekerd of ontvangt de gedetineerde voor het kind alimentatie, dan dient de gedetineerde geheel of gedeeltelijk in de kosten van het verzorging van het kind te voorzien.

De bevoegdheid tot het nemen van beslissingen met betrekking tot de onderbrenging van een kind in de inrichting is niet overdraagbaar. Zie het bepaalde in artikel 5, vierde lid, onder a. Ingevolge artikel 57, eerste lid, onder a, dient de betrokken gedetineerde te worden gehoord alvorens de directeur een beslissing neemt tot weigering of intrekking van zijn toestemming.

Artikelen 13 en 14

Deze artikelen alsmede de overige artikelen van hoofdstuk III die de basis vormen voor de externe differentiatie, zijn toegelicht in de onderdelen 7b, 9e en 9f.

Hoofdstuk IV. Selectie en selectieprocedure

Artikelen 15 en 16

Voor de inrichting van cellen en andere verblijfsruimten van gedetineerden gelden thans geen algemeen verbindende voorschriften. Voor bij voorbeeld politiecellen en andere verblijfsruimten gelden vanouds (Besluit van 4 december 1925, Stb. 460) wel dergelijke voorschriften. Mede gelet op de eisen waaraan ingevolge de European Prison Rules (met name Part II) moet worden voldaan stel ik voor regels op te stellen voor de detentie-accommodatie. Artikel 16, vijfde lid, biedt hiervoor de grondslag.

Voor het overige zijn deze artikelen toegelicht in onderdeel 10, onderscheidenlijk 7b en 10.

Artikelen 17 en 18

Deze zijn toegelicht in onderdeel 21.

Hoofdstuk V. Bewegingsvrijheid

Artikelen 19–22

Deze zijn toegelicht in onderdeel 11.

Artikelen 23–25

Deze zijn toegelicht in onderdeel 12.

Artikel 26

Dit is toegelicht in onderdeel 13.

Hoofdstuk VI. Controle en geweldgebruik

Artikelen 27–35

Deze zijn toegelicht in onderdeel 14 en, voor wat betreft de selectiefunctionaris, onderdeel 10c.

Hoofdstuk VII. Contact met de buitenwereld

Artikelen 36–40

Deze zijn toegelicht in onderdeel 15.

Hoofdstuk VIII. Verzorging, arbeid en andere activiteiten

Artikelen 41–43

Deze zijn toegelicht in onderdeel 16.

Artikel 44

Dit artikel heeft betrekking op de materiële verzorging. De lichamelijke verzorging is thans geregeld in de artikelen 34–43 GM. Het eerste lid bevat een zorgplicht voor de directeur. Het tweede lid verschaft de gedetineerde het recht op het dragen van eigen kleding en schoeisel, tenzij die een gevaar kunnen opleveren voor de orde of veiligheid van de inrichting. Te denken valt bij voorbeeld aan schoeisel dat, indien daarmee wordt geschopt, ernstige verwondingen kan veroorzaken. Onder de orde of veiligheid in de inrichting valt hier ook de gezondheid van de gedetineerde, zodat bij voorbeeld in een penitentiair ziekenhuis de gedetineerde geen recht heeft op het dragen van eigen bovenkleding, maar verplicht kan worden door de inrichting verstrekte nachtkleding te dragen. Een gedetineerde kan worden verplicht tijdens het verrichten van werkzaamheden of sport aangepaste kleding of schoeisel te dragen. Het niet nakomen van deze verplichting kan er ondermeer toe leiden dat de gedetineerde deze werkzaamheden niet mag verrichten of niet mag deelnemen aan de sport.

In de huisregels kunnen ingevolge de slotzin van het tweede lid regels worden gesteld omtrent het gebruik en het onderhoud van kleding (zoals wassen) en schoeisel.

De directeur dient er voorts – ingevolge het derde lid voor zorg te dragen dat bij de verstrekking van voeding zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de godsdienst (bijv. de joodse godsdienst of de islam) of levensovertuiging (bijv. vegetarisme) van de gedetineerden. De in het vierde lid neergelegde zorgplicht van de directeur heeft betrekking op de verzorging van het uiterlijk en de lichamelijke hygiëne van de

gedetineerden. De woorden «naar behoren» duiden erop dat zulks binnen redelijke grenzen dient te geschieden. Het is bij voorbeeld niet de bedoeling gedetineerden in de gelegenheid te stellen dagelijks uren aan de verzorging van het uiterlijk of de lichamelijke hygiëne te besteden. Het vijfde lid schrijft voor dat in de huisregels regels worden gesteld omtrent de aankoop door gedetineerden van andere gebruiksartikelen dan die welke door de directeur ter beschikking worden gesteld.

Artikel 45

Dit artikel heeft betrekking op de mogelijkheid voor de gedetineerde om hem toebehorende voorwerpen in zijn verblijfsruimte te plaatsen dan wel bij zich te hebben. De gedetineerden zijn thans in redelijke mate vrij hun persoonlijke verblijfsruimten naar eigen inzicht in te richten. Voor de rijksinrichtingen gelden tot dusver artikel 29 GM en de krachtens het derde lid van deze bepaling geldende «Regeling voorwerpen op cel» (Stcrt. 1991, 2). In de praktijk levert de huidige situatie regelmatig problemen op. Zeker bij langdurige detentie raken de verblijfsruimten dermate vol dat inspectie hiervan onevenredig veel tijd en inzet van het personeel vergt. Ook doen zich regelmatig geschillen voor met betrekking tot de aansprakelijkheid voor schade die aan bezittingen van gedetineerden wordt toegebracht.

Gelet op deze problemen is thans gekozen voor een tweeledig systeem. Allereerst kan in de huisregels het bezit van bepaalde soorten voorwerpen worden verboden in het belang van de handhaving van de orde of veiligheid in de inrichting dan wel de aansprakelijkheid van de directeur voor deze voorwerpen. Zie bijv. de voorwerpen genoemd in artikel 3, derde en vijfde lid, van de Regeling voorwerpen op cel.

Ingevolge het bepaalde in het tweede lid kan de directeur toestaan dat een gedetineerde voorwerpen die niet bij de huisregels zijn verboden, in zijn verblijfsruimte plaatst of bij zich houdt. Alvorens een dergelijk bezit toe te staan gaat de directeur na of toelating van de gewenste voorwerpen zich verdraagt met de belangen van de orde en de veiligheid alsmede met de risico's die toelating kan opleveren voor zijn aansprakelijkheid voor de schade. Pas indien het bezit van voorwerpen zich verdraagt met voornoemde belangen kan de directeur toestemming geven voor toelating in de inrichting.

In de praktijk zal met name de overzichtelijkheid van de verblijfsruimte een grond opleveren voor plaatsing van voorwerpen op de «verboden lijst» van het eerste lid dan wel voor weigering van toelating ingevolge het tweede lid. Al te talrijke of omvangrijke bezittingen leiden ook tot transportproblemen. Ook kan de beheersbaarheid van de inrichting verstoord dreigen te worden door bijzonder kostbare zaken toe te staan. Deze kunnen ongewenste reacties van medegedetineerden uitlokken en kunnen ook als vervanging van het in gesloten inrichtingen verboden geld gaan dienen. De aansprakelijkstelling van de directeur voor schade die door zijn medewerkers aan dergelijke zaken wordt toegebracht, bij voorbeeld bij cel-inspectie, zal ook een legitieme grond voor het weren van al te kostbare geluidsapparatuur, kleding, horloges, sieraden e.d. opleveren. Een andere categorie betreft voorwerpen die vanwege risico's voor de gezondheid kunnen worden verboden. Het kan gaan om huisdieren, planten e.d. Onder de orde dient in dit verband ook de gezondheid van de personen die in de inrichting verblijven of werkzaam zijn te worden verstaan.

Voorts kunnen ingevolge het derde lid voorwaarden aan toelating worden gesteld omtrent de wijze van gebruik van voorwerpen. Te denken valt aan het voorkomen van geluidsoverlast of van overbelasting van het elektriciteitsnet. De regels kunnen ook het gebruik van voorwerpen uitsluiten indien zich bepaalde omstandigheden voordoen. Een voorbeeld

hiervan is het verbieden of onmogelijk maken van het gebruik van televisie bij het in de eigen verblijfsruimte ondergaan van een disciplinaire straf.

Aanvullend biedt het voorgestelde vierde lid de directeur de mogelijkheid een bepaald aan de gedetineerde toebehorend voorwerp, dat behoort tot het soort voorwerpen waarvan het bezit in het algemeen is toegestaan, uit de inrichting te weren.

Ten einde vast te stellen of de toelating of het bezit van een voorwerp moet worden verboden, kan een nader onderzoek nodig zijn. Het voorgestelde vijfde lid biedt hiervoor een wettelijke grondslag.

Voorwerpen in de zin van dit artikel zijn alle voor de menselijke beheersing vatbare objecten (zie artikel 2 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek). Hieronder vallen dus niet alleen radio's, televisies, personal computers en faxapparaten, maar ook huisdieren, boeken, kranten en tijdschriften. Brieven en poststukken vallen onder de speciale regeling van artikel 36, kleding en schoeisel onder de speciale regeling van artikel 44.

Artikel 46

De hoofdregel ten aanzien van het bezit van contant geld is, in overeenstemming met de bestaande praktijk, dat het in de inrichtingen is verboden. Beloning van arbeid en betaling van aankopen geschiedt via een rekening-courant tussen de inrichting en de gedetineerde. (Zie ook de opmerking over schadevergoeding in onderdeel 18c.) Met het oog op voorkoming van situaties waarin gedetineerden blijf geven over enorme geldbedragen te beschikken, in contanten of op hun rekening, kan een beperking hierop ingevolge het derde lid worden aangebracht. Deze beperking kan ook betreffen een verbod om tussen gedetineerden onderling geld over te maken.

Artikelen 47–49

Deze zijn toegelicht in onderdeel 17.

Hoofdstuk IX. Disciplinaire straffen

Artikelen 50–56

De belangrijkste wijzigingen vergeleken met het bestaande stelsel zijn toegelicht in onderdeel 18. Nog enkele opmerkingen dienen te worden gemaakt.

In artikel 50, eerste lid, is de kring van degenen over wie rapport kan worden opgemaakt ruimer omschreven dan degenen die uiteindelijk voor bestraffing in aanmerking komen. Een ambtenaar of medewerker maakt rapport op aangaande allen van wie hij vermoedt dat zij betrokken zijn bij de aldaar genoemde feiten. De directeur kan slechts hen straffen die een dergelijk feit begaan hebben (artikel 51, eerste lid).

Artikel 50, vierde lid, komt overeen met artikel 100, vierde lid, GM. Het kan wenselijk zijn dat een gedetineerde elders wordt bestraft of dat de straf geheel of ten dele elders ten uitvoer wordt gelegd. Met name valt te denken aan een situatie waarin na een incident direct overplaatsing is gerealiseerd. Ook kan het gaan om een gedetineerde die bij voorbeeld na een ontvluchting in een andere inrichting terugkeert. Bestrafing kan dan door de directeur van de nieuwe inrichting geschieden voor die ontvluchting dan wel daarmee verband houdende feiten, maar ook voor andere nog openstaande zaken.

Bij de straf van geldboete wordt in artikel 51, eerste lid, onder e, een relatie gelegd met het in de inrichting of afdeling geldende weekloon.

Hiermee wordt bedoeld het standaardloon inclusief de normale prestatie-toeslagen maar exclusief eventuele toeslagen voor weekeind-werkzaamheden, zoals in de huisdienst.

In artikel 51, zesde lid, eerste volzin, is vastgelegd dat met de tenuitvoerlegging van de straf niet getalmd mag worden. Uiteraard is uitstel wel mogelijk indien dit in het belang van de gedetineerde is. Te denken valt aan het wachten met de plaatsing in een strafcel tot het bezoek aan de gestrafte heeft plaatsgehad.

De regeling van artikel 52 komt overeen met die aangaande de tenuitvoerlegging van afzondering in een andere inrichting dan waarin deze maatregel is opgelegd (artikel 25). De waarborgen genoemd in artikel 55, tweede lid, zijn ook gegeven ten aanzien van de afzondering (artikel 24, zesde lid).

Hoofdstuk X. Informatie, hoorplicht en dossier

Artikelen 56–59

Deze zijn toegelicht in onderdeel 19.

Hoofdstuk XI. Beklagrecht

Artikelen 60–68

Zie voor de toelichting omtrent dit hoofdstuk ook onderdeel 20.

Artikel 61

Artikel 61 regelt de wijze van indiening van een klaagschrift. In het tweede lid is de mogelijkheid gegeven dat een klaagschrift wordt ingediend door tussenkomst van de directeur. Hiermee wordt beoogd discussies over de datum van indiening van het klaagschrift zoveel mogelijk te vermijden. Indien het klaagschrift in een gesloten envelop wordt aangeboden, dient de envelop van een dagtekening te worden voorzien.

De termijn voor indiening van een klacht (zeven dagen) ingevolge het vijfde lid – komt overeen met de thans aanhangige wijziging van artikel 52 van de Beginselenwet gevangeniswezen⁸⁰. Deze termijn is ook overgenomen voor het indienen van een beroepschrift door de gedetineerde of directeur.

Artikel 62

Het klaagschrift wordt krachtens het eerste lid van artikel 62 in de regel behandeld door een door de commissie van toezicht benoemde uit drie leden bestaande beklagcommissie, die wordt bijgestaan door een secretaris.

Evenals thans is behandeling door een enkelvoudige commissie mogelijk. Het derde lid voorziet in de mogelijkheid van verwijzing naar de meervoudige commissie.

Artikel 64

Artikel 64 regelt de behandeling van het klaagschrift. Betrokkenen kunnen ingevolge het voorgestelde tweede lid de voorzitter van de beklagcommissie de vragen opgeven die zij aan elkaar gesteld wensen te zien. Dit laat overigens onverlet de mogelijkheid dat zij elkaar onder toezicht van de voorzitter ook rechtstreeks vragen kunnen stellen.

Het voorgestelde derde lid bevat een voorziening voor het buiten elkaars aanwezigheid horen van de betrokkenen.

⁸⁰ Kamerstukken II, 1990/1991, 22 184, nrs. 1–2, artikel I C, onder b. Dit wetsvoorstel zal met de indiening van het onderhavige wetsvoorstel worden ingetrokken.

De beklagcommissie kan ingevolge het voorgestelde vierde lid, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de directeur of de klager, ook bij andere personen mondeling of schriftelijk inlichtingen inwinnen. Voor de schriftelijke variant zal kunnen worden gekozen indien deze inlichtingen van ondergeschikte betekenis zijn of, indien dit noodzakelijk is ter afwending van gevaar voor de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting. Er kunnen zich omstandigheden voordoen die een verplichting van de beklagcommissie om die andere persoon te horen kunnen meebrengen. Ik denk bij voorbeeld aan het geval dat de klager de overeenkomstig het bepaalde in het derde lid schriftelijk ingewonnen inlichtingen betwist en deze van essentiële betekenis zijn voor het resultaat van de beklagprocedure. Het bepaalde omtrent het buiten aanwezigheid van klager of directeur horen uit het tweede lid kan ook van toepassing zijn op het horen van anderen.

Artikel 65

Het voorgestelde artikel 65 verschaft de klager het recht op bijstand in de procedure. Het komt voor dat de gedetineerde bijstand behoeft van een ander persoon dan een rechtsbijstandverlener. Dit kan een gedetineerde zijn. Ik stel voor de bijstand van een ander dan een rechtsbijstandverlener aan de toestemming van de beklagcommissie te verbinden. De beklagcommissie moet deze toestemming kunnen weigeren, als zij van oordeel is dat hiertoe geen noodzaak bestaat of dat gevaar dreigt voor verstoring van de orde tijdens de zitting. Het feit dat de bijstand uitsluitend voor de klager is geregeld houdt verband met de bekostiging van rechtsbijstand en met voornoemde weigeringsmogelijkheid van een vertrouwenspersoon. Het betekent uiteraard niet dat de directeur zich niet van juridische bijstand mag voorzien.

Het voorgestelde tweede lid voorziet in de bijstand van een tolk. Indien de klager de Nederlandse taal niet voldoende beheerst, en de communicatie met de klager ook niet in een andere voor hem begrijpelijke taal kan plaatsvinden, dient de voorzitter zorg te dragen voor bijstand van een tolk. Het betreft hier een essentieel onderdeel van een procedure op tegenspraak.

Indien de klager elders verblijft, kan het doelmatig zijn de klager in de gelegenheid te stellen zijn opmerkingen ten overstaan van een lid van een andere beklagcommissie te maken (aldus het tweede lid). De bevoegde beklagcommissie dient zich met een verzoek hiertoe tot een andere beklagcommissie te wenden. Bij die gelegenheid kan de klager ook de vragen opgeven die hij aan de directeur gesteld wenst te zien.

In het derde lid is de toegankelijkheid geregeld van de gedingstukken voor de klager. Het betreft hier een regeling voor met name de door de directeur in de procedure ingebrachte stukken. De klager heeft geen recht op alle op de kwestie betrekking hebbende stukken die zich onder het beheer van de directeur bevinden. Het staat de directeur vrij stukken al of niet in de procedure in te brengen. De beklagcommissie kan evenwel bij het doen van een uitspraak slechts gebruik maken van de gedingstukken waartoe ook de klager toegang heeft kunnen krijgen. Het gaat hierbij immers om de toepassing van het beginsel van fair trial dat elke gerechtelijke procedure dient te beheersen. Ik onderken dat dit uitgangspunt tot problemen kan leiden met name voor informatie omtrent de veiligheidsrisico's van een bepaalde gedetineerde. Ook de Evaluatiecommissie Beveiligingsbeleid Gevangeniswezen onderkende in haar rapport van september 1992 het probleem, maar noemde het niettemin van «wezenlijk belang (...) dat in een procedure de procesdeelnemers over dezelfde informatie beschikken» (a.w. blz. 40). Zij constateerde dan ook dat deze

verplichting het voor justitie onmogelijk maakt om vertrouwelijk de met de behandeling van het beklag of beroep belaste rechter te informeren. De oplossing is dat de directeur tot genoegen van de beklagcommissie aannemelijk maakt dat recente en concrete informatie beschikbaar is waarop hij zijn veiligheidsbeleid ten aanzien van de klagende gedetineerde baseert.

Ten behoeve hiervan is onlangs een meldpunt ingesteld bij de divisie Centrale Recherche Informatie Dienst van het korps Landelijke Politiediensten (hierna CRI te noemen). Dit meldpunt is in staat om informatie die over vluchtgevaarlijkheid van de gedetineerde beschikbaar komt te toetsen op betrouwbaarheid, actualiteit en concreetheid. Ook kan de CRI achtergrondgegevens verzamelen en analyseren met betrekking tot door de gedetineerde gewenste telefoon- en bezoekcontacten⁸¹. De verwachting is dat deze professionele toetsing de taak van de directeur en de beklagcommissie zal vereenvoudigen. Deze toetsing zal het veelal mogelijk maken dat de bronnen van de informatie blijven afgeschermd voor de gedetineerde.

Artikel 67

Het voorgestelde artikel bevat voorschriften inzake de uitspraak van de beklagcommissie.

Naast de schriftelijke uitspraak bevat het wetsvoorstel in het vijfde lid ook de mogelijkheid om mondeling uitspraak te doen. Een dergelijke bepaling zal toepassing kunnen vinden in zaken waarvan onmiddellijk na de beraadslaging duidelijk is geworden welke uitspraak de beklagcommissie zal doen. Betrokkenen worden daarbij gewezen op de mogelijkheid van het instellen van beroep bij de beroepscommissie, alsmede op de wijze waarop en de termijn waarbinnen dit moet worden gedaan. Het voorgestelde vierde lid voorziet in geval van een mondelinge uitspraak zo nodig in de bijstand van een tolk.

Als dag van de uitspraak geldt de dag van het doen van deze mededeling. Indien mondeling uitspraak wordt gedaan, wordt de uitspraak op het klaagschrift aangetekend. Indien tegen een mondelinge uitspraak beroep wordt ingesteld, vindt uitwerking van de uitspraak plaats overeenkomstig de voorschriften gesteld in het tweede lid.

Artikel 68

Het voorgestelde artikel geeft regels over de inhoud van de uitspraak van de beklagcommissie.

De beklagcommissie kan in de eerste plaats het beklag geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaren, bijv. indien de bestreden beslissing is ingetrokken of gewijzigd, dan wel kennelijk aan de bezwaren van de klager tegemoet is gekomen. De gronden voor niet-ontvankelijkheid van het beklag zijn hier niet uitputtend opgesomd. Ook de overschrijding van de termijn waarbinnen het beklag moet worden gedaan of de niet-inachtneming van de bij de indiening van het klaagschrift vereiste vormen kan tot niet-ontvankelijkheid van het beklag leiden.

Als het beklag ontvankelijk is, kan de beklagcommissie, hetzij het beklag geheel of gedeeltelijk gegrond verklaren, hetzij het beklag ongegrond verklaren. De gronden, genoemd in het tweede lid, zijn praktisch gelijklopend aan die van artikel 57 BWG. De beklagcommissie mag niet op de stoel van de directeur gaan zitten en dient diens bestreden beslissing, behoudens ingeval er sprake is van strijd met een in de inrichting geldend wettelijk voorschrift, marginaal te toetsen. Gegrondverklaring van het beklag leidt ertoe dat de bestreden beslissing dient te worden vernietigd.

⁸¹ Circulaire van 11 februari 1994 (424696/93 DJ).

In geval van vernietiging van de beslissing heeft de beklagcommissie ingevolge het voorgestelde derde lid drie opties. In de eerste plaats kan de beklagcommissie de directeur opdragen een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van haar uitspraak. De beklagcommissie kan aldus de directeur de mogelijkheid bieden om de bestreden beslissing te wijzigen of aan te vullen. Indien bijv. een disciplinaire straf van een week opsluiting in een strafcel door de beklagcommissie wordt vernietigd en de beklagcommissie heeft beslist dat de disciplinaire straf moet worden heroverwogen met inachtneming van het oordeel dat een andere disciplinaire straf dan bovengenoemde opsluiting moet worden opgelegd, dan kan de directeur binnen de door de beklagcommissie toegelaten marge een andere disciplinaire straf opleggen. Krachtens het voorgestelde vierde lid kan de beklagcommissie in dat geval in haar uitspraak een termijn stellen. Als we bij het zoëven gegeven voorbeeld blijven, dan kan de beklagcommissie beslissen dat die – nieuwe – disciplinaire straf door de directeur binnen twee dagen moet zijn opgelegd.

In de tweede plaats kan de beklagcommissie bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beslissing. Zo kan de beklagcommissie bij voorbeeld bepalen dat de periode gedurende welke de gedetineerde geen bezoek mag ontvangen geen vier weken doch slechts twee weken mag duren.

In de derde plaats kan de beklagcommissie volstaan met geheel of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden beslissing. De voorgestelde regeling, die afwijkt van die welke is neergelegd in artikel 57, eerste en tweede lid, BWG, biedt de beklagcommissie bij het doen van haar uitspraak meer mogelijkheden en sluit beter aan bij de Awb⁸².

Krachtens het voorgestelde vijfde lid kan de beklagcommissie bepalen dat de uitspraak buiten werking blijft totdat deze onherroepelijk is geworden. Het instellen van beroep heeft dan geen schorsende werking.

In geval van vernietiging worden de gevolgen van de vernietigde beslissing, voor zover mogelijk, door de directeur ongedaan gemaakt, dan wel in overeenstemming gebracht met de uitspraak van de beklagcommissie. De niet uitgereikte brief zal alsnog verzonden moeten worden. De persoon aan wie de toegang was geweigerd zal bij een volgend bezoek moeten worden toegelaten. Indien de gevolgen niet meer ongedaan te maken zijn, bijv. in geval van reeds ondergane afzondering, bepaalt de beklagcommissie, na de directeur te hebben gehoord, of enige tegemoetkoming geboden is. Bij een bevestigend antwoord, stelt zij de tegemoetkoming vast. De tegemoetkoming behoeft niet geldelijk van aard zijn. Ook extra bezoek of ontspanning kan een passende tegemoetkoming zijn. Zie omtrent deze tegemoetkoming verder onderdeel 20e.

Hoofdstuk XII. Beroep tegen de uitspraak van de beklagcommissie

Artikel 69

Zowel de directeur als de klager kunnen krachtens het voorgestelde eerste lid tegen de uitspraak van de beklagcommissie beroep instellen bij de beroepscommissie. Dit betreft niet alleen de uitspraak op de klacht maar tevens de beslissing als bedoeld in artikel 68, zevende lid. Artikel 69 regelt de gang van zaken in beroep. De voorschriften met betrekking tot de beklagprocedure zijn grotendeels van overeenkomstige toepassing verklaard.

In het voorgestelde derde lid onder a, b en c zijn enkele aanpassingen voorgesteld. De beroepscommissie kan bepalen dat de directeur en de klager uitsluitend in de gelegenheid worden gesteld schriftelijk opmerkingen te maken. Ook in beroep wordt het recht op hoor en wederhoor geëerbiedigd, doch de beroepscommissie kan bepalen dat dit recht alleen schriftelijk wordt uitgeoefend. Als de beroepscommissie beslist dat

⁸² Zie in het bijzonder artikel 8:72.

uitsluitend schriftelijk opmerkingen mogen worden gemaakt, geldt dat gelijkelijk voor de directeur en de klager. Voorts kan de beroepscommissie bepalen dat mondelinge opmerkingen ten overstaan van een lid van de beroepscommissie worden gemaakt. Dit voorschrift komt de doelmatigheid van de beroepsprocedure ten goede. Tenslotte kan de beroepscommissie bepalen dat, ingeval bij een ander persoon mondeling inlichtingen worden ingewonnen, betrokkenen uitsluitend in de gelegenheid worden gesteld schriftelijk de vragen op te geven die zij aan die persoon gesteld wensen te zien.

Artikel 70

Dit artikel is toegelicht in onderdeel 20d.

Artikel 71

Het voorgestelde artikel bevat regels omtrent de uitspraak van de beroepscommissie. Ik stel voor de uitspraak van de beroepscommissie conform de bestaande praktijk (zie art. 58, vierde lid, BGW) niet aan een termijn te binden. Als laatste instantie moet de beroepscommissie in ingewikkelde zaken de vrijheid hebben om de datum van de uitspraak zelf te bepalen. Ik ga ervan uit dat de beroepscommissie zich in de regel aan de voor de beklagcommissie geldende termijn van vier weken zal houden.

Indien de beroepscommissie van oordeel is dat het beroep ontvankelijk is, bevestigt zij de uitspraak van de beklagcommissie, hetzij met overneming hetzij met verbetering van gronden of doet zij, met vernietiging van de uitspraak van de beklagcommissie hetgeen de beklagcommissie had behoren te doen. De beroepscommissie staan in het laatste geval de opties, neergelegd in het voorgestelde artikel 68, derde lid, ter beschikking. Voor het overige zijn de voorschriften betreffende de uitspraak op het beklag van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk XIII. Beroep inzake plaatsing, overplaatsing en verlof

Artikelen 72 en 73

Deze zijn toegelicht in onderdeel 21.

Hoofdstuk XIV. Overleg en vertegenwoordiging

Artikel 74

Het voorgestelde artikel 74 draagt de directeur op regelmatig met gedetineerden, dan wel een vertegenwoordiging van hen, overleg te voeren over hen rakende zaken met betrekking tot hun verblijf in de inrichting. De wijze waarop de directeur hieraan vorm geeft zal door de aard van de inrichting en haar populatie worden bepaald. In de meeste gesloten inrichtingen functioneren ook al langer gedetineerdencommissies. Ook voor minder gestructureerde vormen van overleg kan worden gekozen.

Artikel 75

Het voorgestelde artikel bepaalt dat de in de artikelen 17 en 18 alsmede in de hoofdstukken XI tot en met XIII aan de gedetineerde toegekende rechten, behoudens ingeval zwaarwegende belangen van betrokkene zich daartegen verzetten, mede kunnen worden uitgeoefend door diens wettelijke vertegenwoordiger(s). Indien de selectiefunctionaris of de beklag- of beroepscommissie van oordeel is dat zwaarwegende belangen van de gedetineerde zich daartegen verzetten, kunnen zij de uitoefening

van diens rechten door bovengenoemde personen blokkeren. Het tweede lid legt aan de directeur de zorgplicht op deze personen opmerkzaam te maken op deze rechten.

Hoofdstuk XV. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 76

In dit artikel wordt aangegeven dat bij militaire gedetineerden de regels die gelden in de krijgsmacht voor kunnen gaan op de regels gegeven door deze wet voor zover deze niet met elkaar in overeenstemming zijn. Het uitgangspunt voor de wijze van detentie vormen ook voor militaire gedetineerden de regels voor het gevangeniswezen. Doorgaans zullen de regels die voor het gevangeniswezen worden gesteld in ruime mate voldoen aan de regels die voor de krijgsmacht gelden.

Op een aantal punten kunnen de regels van het gevangeniswezen echter niet onverkort van toepassing zijn. Een voorbeeld hiervan is het dragen van een uniform door militaire gedetineerden tegenover het dragen van eigen kleding door niet-militaire gedetineerden. Daarnaast voldoen militair gedetineerden tijdens de detentie doorgaans hun dienstplicht en verrichten derhalve geen arbeid in de zin van deze wet.

Ten aanzien van disciplinaire maatregelen gelden voor militaire gedetineerden twee systemen. In de eerste plaats die uit hoofdstuk IX van deze wet. In de tweede plaats kan de directeur van een inrichting voor militaire gedetineerden in zijn functie van commandant (zoals thans het geval is in het Militair Penitentiair Centrum Nieuwersluis) disciplinaire straffen opleggen volgens de regels van het militaire tuchtrecht. Welke disciplinaire weg in een bepaald geval bewandeld wordt zal sterk afhangen van het karakter van het feit waarvoor de disciplinaire straf wordt opgelegd. Een dubbele bestraffing zal uiteraard voorkomen dienen te worden. Overigens gelden voor beide vormen de mogelijkheid van beklag voor de gestrafte.

Artikel 77

De wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht onder A, C (schrapping van de artikelen 32 en 434), D, E, F en G, houden verband met de afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting. Blijkens de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet Afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting benevens wijziging van de strafbepaling betreffende souterenschap⁸³ werd deze bijkomende straf zelden toegepast en na 1978 verbleven zelfs helemaal geen gedetineerden meer in een rijkswerkinrichting. Uit de geringe toepassing van de straf en het ten slotte in onbruik raken blijkt dat deze geen noemenswaardige functie meer vervulde in ons penitentiair recht. Bovengenoemd wetsvoorstel is op 16 november 1993 ingetrokken (Kamerstukken I, 1993/94, 18 202, nr. 127). In het thans voorliggende wetsvoorstel zijn hieruit slechts die bepalingen overgenomen die de afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting ten doel hebben (zie ook de toelichting in onderdeel 1a).

De wijzigingen in het Wetboek van Strafrecht houden voorts verband met de concentratie van de bepalingen aangaande de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in deze wet. Het nieuwe artikel 11 (onderdeel B) bevat de grondslag in voornoemd wetboek voor de Penitentiaire beginselenwet. Het huidige artikel 22 (onderdeel C) kan vervallen.

Onder C wordt voorts voorgesteld de schrapping van de artikelen 12, 14, 19, 20 en 25. Eerstgenoemd artikel betreft het uitgangspunt voor het stelsel van selectie van de gedetineerden. In de onderdelen 9 en 10 van

⁸³ Kamerstukken II 1983–1984, 18 202, nr. 3.

deze memorie is het nieuwe stelsel van differentiatie van inrichtingen en selectie van gedetineerden uiteengezet. De inhoud van de artikelen 14 en 20 betreffende de arbeid is terug te vinden in artikel 47 van deze wet. Voor de vervallenverklaring van de artikelen 19 en 25 wordt verwezen naar onderdeel 11, aangaande de mate van gemeenschap en onderdeel 9d voor het onderscheid huis van bewaring en gevangenis.

Artikel 78

De wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering van de artikelen 451a (onderdeel B), artikel 566 (onderdeel D) alsmede 576 en 571 (onderdeel E) houden verband met de afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting die reeds is toegelicht bij artikel 77.

De schrapping van artikel 411 van het Wetboek van Strafvordering (onderdeel A) is toegelicht in onderdeel 8a. Het voorstel onder C is toegelicht in onderdeel 6a. Het voorstel onder F betreft de strafonderbreking. Deze is thans gebaseerd op artikel 46 BWG. Gekozen is voor plaatsing in het Wetboek van Strafvordering, aangezien hierin de bepalingen zijn opgenomen aangaande het begin en het einde van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Het betreft de overgang tussen de interne en externe rechtspositie van de veroordeelde. Ook strafonderbreking bevindt zich in dit grensgebied. Anders dan bij de verlening van verlof loopt tijdens een strafonderbreking de straftijd niet door. In overeenstemming met het stelsel van het Wetboek van Strafvordering komt de bevoegdheid tot het verlenen van strafonderbreking toe aan de minister. Wat betreft de formulering van de strafonderbreking heeft het artikel aangaande verlof (artikel 26) model gestaan. Strafonderbreking kan dus onder voorwaarden worden verleend. Uit het voornoemde onderscheid met verlof volgt dat weekeindexcutie is aan te merken als een vorm van strafonderbreking.

Artikelen 79 en 80

De wijzigingen in artikel 56 van de Wet op de rechterlijke organisatie en artikel 7 van de Wet op de economische delicten houden verband met de afschaffing van de bijkomende straf van plaatsing in een rijkswerkinrichting die reeds is toegelicht bij artikel 77.

Artikel 81

Het gaat hier om een terminologische aanpassing van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen aan dit wetsvoorstel.

Artikel 82

Deze wijzigingen in het voorstel voor een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden vloeien voort uit de afstemming van dat wetsvoorstel met het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel 83

In dit artikel wordt de Beginselenwet gevangeniswezen ingetrokken met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5. Deze bepalingen vormen thans de grondslag voor de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing. Zij zullen op korte termijn worden vervangen door een afzonderlijke wet. Een voorstel hiertoe wordt momenteel voorbereid.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager