



128

Besluit van 23 februari 1993 tot wijziging van de regels betreffende de tenuitvoerlegging van gijzeling

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Justitie van 2 maart 1992, Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht, nr. 192564/92/6;

Overwegende dat het wenselijk is de regels betreffende de tenuitvoerlegging van gijzeling te herzien;

Gelet op artikel 592 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, artikel 131 van de Gevangenismaatregel en artikel 28, vierde lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften,

Gezien het advies van de sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing van 8 januari 1992,

De Raad van State gehoord (advies van 3 september 1992, nr. WO3.92 099),

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Justitie van 12 februari 1993, Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht, nr. 307264/93/6;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Gijzelingsbesluit van 26 september 1928 (Stb. 382) wordt ingetrokken.

ARTIKEL II

De Gevangenismaatregel van 23 mei 1953 (Stb. 1977, 579)¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2 wordt toegevoegd:

«Gegijzelden»: de personen ten aanzien van wie lijfswang of gijzeling wordt tenuitvoergelegd.

B

Artikel 131 komt als volgt te luiden:

1. Gegijzelden worden aan geen andere beperkingen onderworpen dan die voor het doel van hun opsluiting of in het belang van de orde volstrekt noodzakelijk zijn.

2. Voor gegijzelden geldt het regiem van onveroordeelden.

3. Het tarief voor het onderhoud van de schuldenaar als bedoeld in artikel 592, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering bedraagt vijftig gulden per dag of gedeelte daarvan. Indien de schuldeiser on- of minvermogend is in de zin van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden stelt de directeur dit tarief vast overeenkomstig het vierde lid.

4. De schuldeiser wiens inkomen blijkens een door deze over te leggen verklaring of de bescheiden als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden niet meer bedraagt dan is bepaald in artikel 9, derde lid, van deze wet onder:

- a en b, is vrijgesteld van betaling;
- c en d, is gehouden tot betaling van een vierde gedeelte;
- e en f, is gehouden tot betaling van de helft;
- g is gehouden tot betaling van drie vierde gedeelte.

5. Het vierde lid, laat onverlet de bevoegdheid van Onze Minister om in bijzondere gevallen gehele of gedeeltelijke vrijstelling te verlenen van de vergoeding van de kosten van onderhoud van de schuldenaar door de schuldeiser.

ARTIKEL III

Het Besluit van 29 augustus 1990 (Stb. 440) houdende regels met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de gijzeling als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onder c, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Stb. 1989, 300) wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, eerste volzin, vervallen de woorden «overeenkomstig de bepalingen van het Gijzelingsbesluit (Stb. 1928. 382)».

B

In artikel 3, eerste volzin, vervallen de woorden «voor wat betreft de militairen na overleg met de betreffende fiscaal of auditeur militair,».

ARTIKEL IV

De artikelen I tot en met III onder A, zijn slechts van toepassing op gijzelingen die zijn aangevangen na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit.

ARTIKEL V

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst.

¹ Laatstelijk gewijzigd bij Koninklijk besluit van 11 oktober 1990, Stb. 537

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Justitie
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 13 april 1993 nr. 70

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 23 februari 1993

Beatrix

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto

Uitgegeven de *negende* maart 1993

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

ALGEMEEN

1. Aanleiding voor de herziening

Het Gijzelingsbesluit van 26 september 1928 (Stb. 382) voorziet in een bijzondere regeling voor gegijzelde personen. Krachtens artikel 9, eerste lid, onder b, van de Beginselenwet gevangeniswezen verblijven zij in een huis van bewaring.

De huidige regeling van de rechtspositie van gegijzelden is op veel punten achterhaald onder invloed van de ontwikkelingen in de regelgeving met betrekking tot en de verbetering van de voorzieningen in het gevangeniswezen na de Tweede Wereldoorlog. Voorts leveren enkele van de in het Gijzelingsbesluit vervatte voorschriften in de praktijk problemen op. Met name betreft dit de ruime bezoekregeling van artikel 14 (onbelemmerd contact met bezoekers tussen 9 uur in de voormiddag en 4 uur in de namiddag) en de mogelijkheid, gegeven in artikel 5, voor eigen rekening eet- en drinkwaren van buiten de inrichting te laten komen. Deze regelingen zijn royaler dan die voor de overige categorieën gedetineerden. Het is de vraag of deze verschillen nog te rechtvaardigen zijn vanuit het karakter van de gijzeling of lijfswang.

Bij de kleine aantallen gegijzelden¹ waarvan in de praktijk tot nu toe sprake was, werd het probleem van hun afwijkende rechtspositie niet als zeer knellend ervaren. Naar verwachting zal het aantal gegijzelden de komende jaren als gevolg van de invoering van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Stb. 1989, 300) aanzienlijk kunnen toenemen. Artikel 28 van deze wet voorziet in een gijzeling van degene die nalatig blijft een aan hem opgelegde sanctie geheel of ten dele te voldoen. Artikel 2 van het Besluit van 29 augustus 1990 (Stb. 440) verklaart het Gijzelingsbesluit op een dergelijke gijzeling van overeenkomstige toepassing. Herziening van het regiem van de gegijzelde wordt om deze reden urgent.

2. Uitgangspunt

Alvorens een eigentijds regiem voor gegijzelden te ontwerpen dient de vraag te worden beantwoord of voor een eigenstandige rechtspositie van hen nog voldoende rechtvaardiging bestaat.

De rechtspositie van gegijzelden laat zich vergelijken met die van de voorlopig gehechten. Voor deze laatsten geldt het beginsel, neergelegd in artikel 62 van het Wetboek van strafvordering en artikel 26bis van de Beginselenwet gevangeniswezen: De onveroordeelden worden aan geen andere beperkingen onderworpen dan die voor het doel hunner opsluiting of in het belang van de orde volstrekt noodzakelijk zijn. Artikel 2 van het Gijzelingsbesluit bevat een zelfde bepaling.

De ratio van de minimale beperkingen ten aanzien van de voorlopig gehechten is hun status als onveroordeelde. Het komt hiermee in strijd aan hen verplichtingen op te leggen, zoals bijvoorbeeld die tot het verrichten van arbeid, die verder gaan dan voor de vrijheidsbeneming als zodanig noodzakelijk is. Lijfswang is een middel dat ertoe dient om weigerachtige burgers ertoe te brengen aan hun verplichtingen te voldoen door hun bewegingsvrijheid te beperken. Het is als zodanig te vergelijken met het strafvorderlijke dwangmiddel van de voorlopige hechtenis.

Lijfswang kan onder meer worden opgelegd wegens:

- het niet voldoen aan een alimentatie- of andere betalingsverplichting, bijvoorbeeld een belastingschuld;

¹ In 1991 verbleven totaal 41 personen in gijzeling in huizen van bewaring.

- het weigeren mede te werken aan de uitvoering van een vonnis, bijvoorbeeld het afgeven van stukken of het verschaffen van inlichtingen;
- het weigeren een getuigenverklaring af te leggen in een strafzaak of een civiel proces.

Een bijzondere positie nemen de gefailleerden in. Op grond van onder meer het weigeren van medewerking of het verschaffen van inlichtingen aan de curator kan een gefailleerde in verzekerde bewaring worden gesteld (artikel 87 van de Faillissementswet). Zijn rechtspositie in het huis van bewaring wordt evenwel niet gelijkgesteld aan die van anderszins gegijzelden, maar aan die van de voorlopig gehechte. Derhalve is het Gijzelingsbesluit niet op hem van toepassing.²

Herziening van het Gijzelingsbesluit dient recht te doen aan het beginsel van minimale beperkingen dat voor zowel de voorlopig gehechten als de gegijzelden geldt. De sectie gevangeniswezen van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing stemt in haar advies van 8 januari 1992 (SG 3/92) in met dit uitgangspunt. Wel pleit zij voor (handhaving van) een minder strikt regiem voor de civielrechtelijk gegijzelden.

Hiervoor zie ik echter in het algemeen geen aanleiding. Niet valt in te zien waarom per definitie civielrechtelijk gegijzelden een bijzondere positie innemen ten opzichte van andere personen op wie een dwangmiddel wordt uitgeoefend. Het kan zowel bij een gijzeling ingevolge het civiele recht als bij een gijzeling ingevolge het administratieve recht gaan om personen die weigeren aan een veroordeling te voldoen. Wel geldt het algemene penitentiaire uitgangspunt dat voor zover gedetineerden zich terecht beroepen op bijzondere omstandigheden daarmee, voor zover het beheer en de veiligheid van de inrichting het toelaten, rekening dient te worden gehouden.

3. Inventarisatie

Aan het vaststellen van een eigentijds regiem voor gegijzelden gaat een inventarisatie van hun rechtspositie ingevolge het Gijzelingsbesluit vooraf. Hierbij zal telkens worden aangegeven in hoeverre het gelet op de huidige stand van zaken in het gevangeniswezen dan wel het in onderdeel 2 genoemde rechtspositionele uitgangspunt noodzakelijk is de bestaande regelingen te handhaven. Een artikelsgewijze bespreking van het Gijzelingsbesluit is met het oog hierop noodzakelijk.

- Artikel 1 bepaalt dat de gijzeling ten uitvoer wordt gelegd in het huis van bewaring. Artikel 9, eerste lid, onder b van de Beginselenwet gevangeniswezen is hiervoor voldoende basis, zodat aan de handhaving van deze bepaling geen behoefte bestaat.

- Artikel 2 bevat het in onderdeel 2 voormelde uitgangspunt van de rechtspositie. Dit uitgangspunt dient in enig wettelijk voorschrift te worden opgenomen. Hiervoor leent zich ook het huidige artikel 131 van de Gevangenismaatregel.

- Artikel 3 kent de gegijzelde het recht toe op een eigen cel. Gemeenschappelijke detentie met niet-gegjzelden mag niet, maar met lotgenoten, desverzocht, wel. Deze bepaling kan vervallen aangezien de huizen van bewaring vrijwel uitsluitend nog individuele cellen bevatten. De nog bestaande detentiezaaltjes zijn bovendien bestemd voor de tenuitvoerlegging van hechtenisstraffen.

² Zie de beschouwing van J. P. Wittop Koning, Faillissementsgijzeling: anders dan gewone gijzeling?, NJB 1977, blz. 531/2.

– Artikel 4 is achterhaald in het licht van de mogelijkheid voor alle gedetineerden om volgens de daarvoor geldende regeling «Voorwerpen op cel» ter uitvoering van artikel 29, derde lid, van de Gevangenismaatregel (Circulaire nr. 37873, DJ 90 van 21 december 1990) eigen bezittingen in te voeren. Het dragen van eigen kleding wordt in de huizen van bewaring aan elke gedetineerde, dus ook aan de gegijzelde, toegestaan (artikel 40 van hoofdstuk III van het Huishoudelijk reglement voor de huizen van bewaring, verder : HR hvb's).

– Toepassing van de mogelijkheid om zelf eet- en drinkwaren in te voeren – artikel 5 – kan in de praktijk problemen geven. Het verdraagt zich niet met de eisen die de beveiliging in een huis van bewaring stelt een traiteur naar keuze van de gegijzelde op elk door hem gewenst tijdstip een maaltijd te laten bezorgen. Het huidige desbetreffende voorzieningenniveau voor de overige gedetineerden rechtvaardigt het maken van een uitzondering geenszins.

– Artikel 6 kan vervallen aangezien het ook andere gedetineerden is toegestaan op bepaalde plaatsen in de inrichting te roken en alcoholhoudende drank voor ieder is verboden (artikelen 43 van de Gevangenismaatregel en III 48 HR hvb's).

– In het recht op dagelijks luchten voorzien de artikelen 41 van de Gevangenismaatregel en III 57 HR hvb's. Nu in de praktijk het luchten voor alle gedetineerden ten minste een uur per dag duurt kan artikel 7 vervallen.

– In het huis van bewaring is geen enkele gedetineerde meer verplicht te werken. Onveroordeelden waren dit al niet ingevolge artikel 32, tweede lid, van de Beginselenwet gevangeniswezen. De uitdrukkelijke bepaling van artikel 8 aangaande het niet verplicht zijn arbeid te verrichten kan derhalve vervallen. Genoemd artikel biedt onveroordeelden wel de mogelijkheid om aan de arbeid deel te nemen. Er is geen reden om niet ook voor gegijzelden de mogelijkheid te openen om aan de arbeid deel te nemen.

– Het gestelde in artikel 9 ten aanzien van de godsdienstoefeningen is voor alle groepen gedetineerden inmiddels geregeld in de artikelen 39 en 40 van de Beginselenwet gevangeniswezen, 63 tot en met 75 van de Gevangenismaatregel en III 34 tot en met 36 HR hvb's.

– Ook aan handhaving van de bijzondere bepalingen ten aanzien van het onderwijs, het volgen van lezingen en het ontvangen van lectuur bestaat, gelet op de huidige regelingen in de artikelen 42 en 43 van de Beginselenwet gevangeniswezen, 76 tot en met 87 van de Gevangenismaatregel en III 49 tot en met 57 HR hvb's geen behoefte.

– Het staat iedere gedetineerde vrij het tijdstip van naar bed gaan (artikel 13) te bepalen. Insluiting in de cellen vindt – in verband met de personeelsbezetting gedurende de nacht – in de meeste huizen van bewaring rond half tien 's avonds plaats. Een nadere regeling dienaangaande is overbodig.

– Artikel 14 bevat een ruime bezoekenregeling, waarvan in onderdeel 1 de handhavingsproblemen al werden geschetst. Minister van Justitie mr. J. Donner heeft bij brief van 15 mei 1929 (nr. 978, afdeling 3A) hierop al enige beperkingen aangebracht: Onbelemmerd betekent niet dat bezoekers de gehele dag mogen blijven. Bij misbruik kan het College van Regenten de bezoekduur beperken tot bepaalde uren van de week.

Onbelemmerd betekende volgens de toenmalige minister wel dat meeluisteren slechts bij wijze van uitzondering is toegestaan.

De gedetineerden die op andere titels van insluiting in de huizen van bewaring verblijven hebben recht op minimaal een half uur bezoek per week (artikelen 92, eerste lid, van de Gevangenismaatregel en III 58, eerste lid, HR hvb' s). In de praktijk is deze minimale regeling verruimd tot een uur per week voor elke gedetineerde in een huis van bewaring. Om organisatorische redenen is het onmogelijk om dit structureel uit te breiden. De bezoekenruimten zijn beperkt in aantal en omvang; het houden van toezicht op de gang van zaken tijdens het bezoek vergt inzet van personeel. Het louter op historische gronden handhaven van de bijzondere rechtspositie van de gegijzelden is bij deze stand van zaken niet te rechtvaardigen ten opzichte van met name de onveroordeelden voor wie immers hetzelfde rechtspositionele uitgangspunt geldt. Dit geldt evenzeer de bevoegdheid van de directeur om toezicht te laten houden op het bezoek. Als regel wordt in een huis van bewaring slechts toezicht op de gang van zaken tijdens het bezoek gehouden en bij wijze van uitzondering wordt door personeelsleden meegeluisterd. De mogelijkheid hiertoe dient evenwel, indien de orde of veiligheid in de inrichting hiertoe aanleiding geven, ook te bestaan bij gegijzelden.

Het voorgaande is vanzelfsprekend niet van toepassing op het bezoek van met name de advocaat. Deze heeft binnen de daarvoor geldende huisregels het recht op onbelemmerd contact met zijn cliënt.

– De voorgaande opmerking over het toezicht bij bezoek geldt ook de briefcensuur (artikel 15). In beginsel wordt post in het huis van bewaring niet meer gecensureerd maar wordt wel de inhoud van het pakket of de enveloppe onderzocht. Steekproefsgewijs dan wel indien hiertoe bijzondere aanleiding bestaat kan ook de tekst worden gelezen. De omstandigheid dat een gegijzelde deel uitmaakt van de populatie van een penitentiaire inrichting maakt dat ook zijn post in voorkomende gevallen – behoudens de uitzonderingen voorzien in en op grond van artikel 91, tweede en derde lid, van de Gevangenismaatregel – gelezen moet kunnen worden. De noodzaak hiertoe zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen, indien ten aanzien van de gegijzelde het vermoeden bestaat dat deze op enigerlei wijze betrokken wordt bij het maken van ontvluchtingsplannen.

– Aan het handhaven van een bijzondere bepaling – artikel 16 – voor het onderbrengen van kinderen bij de ouders in het huis van bewaring bestaat geen behoefte. De huidige regeling ten aanzien van moeders met jonge kinderen die voor alle gedetineerden geldt – artikel 31 van de Gevangenismaatregel – voldoet, zeker gelet op de veelal beperkte duur van de gijzeling.

– In de geneeskundige verzorging voorzien de artikelen 44 tot en met 46 van de Gevangenismaatregel en III 30 tot en met 33 HR hvb' s. Aan allen in het huis van bewaring is het recht toegekend op raadpleging van een eigen arts (artikel III 32 HR hvb' s). Bij ziekte of krankzinnigheid biedt artikel 47 van de Gevangenismaatregel de mogelijkheid een gedetineerde over te brengen naar een voor hem bestemde inrichting of ziekenhuis. Overigens zal opschorting van de gijzeling in een dergelijke situatie een meer voor de hand liggende mogelijkheid zijn. Aan het huidige artikel 18 van het Gijzelingsbesluit bestaat geen behoefte. Evenmin bestaat nog behoefte aan een aparte regeling van de begrafenis van een gegijzelde en de daaraan verbonden kosten (artikel 19), nu artikel 94 van de Gevangenismaatregel hierin voorziet.

– De bevoegdheid een gegijzelde disciplinair te straffen komt de directeur reeds toe ingevolge artikel 44 van de Beginselenwet gevangeniswezen. Artikel 20 kan vervallen.

– De gehoudenheid van de directeur om strafbare feiten aan het openbaar ministerie ter kennis te brengen behoeft, gelet op de artikelen 162 van het Wetboek van Strafvordering en artikel II 20 HR hvb's, geen bijzondere regeling (artikel 21 Gijzelingsbesluit).

– De gehoudenheid van de schuldeiser tot vergoeding van de kosten van de tenuitvoerlegging van de gijzeling vindt haar grondslag in artikel 592 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. Nu de hoogte van de vergoeding bij algemene maatregel van bestuur dient te worden bepaald ligt het voor de hand artikel 131 van de Gevangenismaatregel hiervoor te benutten.

Uit het voorgaande volgt dat aan een bijzondere regeling van de rechtspositie van gegijzelden in een Gijzelingsbesluit geen behoefte meer bestaat. Veel van de huidige bepalingen zijn achterhaald door de ontwikkelingen in het gevangeniswezen of overbodig geworden aangezien hieromtrent inmiddels bepalingen zijn opgenomen die voor alle categorieën gedetineerden gelden.

Voorzover aan gegijzelden ruimere rechten toekomen is hiervoor geen rechtvaardiging meer te vinden in vergelijking met de rechtspositie van strafrechtelijk onveroordeelden. Volstaan kan derhalve worden met het van toepassing verklaren op gegijzelden van de rechtspositie van onveroordeelden. Artikel 131 van de Gevangenismaatregel kan in deze zin worden gewijzigd.

4. Deregulering en financiële gevolgen

Het Gijzelingsbesluit wordt ingetrokken. In één artikel van de Gevangenismaatregel wordt de rechtspositie van gegijzelden en de bekostiging van hun verblijf geregeld. Enige stijging van inkomsten voor het rijk is te verwachten van de verhoging van de vergoeding voor tenuitvoerlegging van gijzeling.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel II onder B

Het tarief voor de vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 592 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering is bepaald op fl. 25 per dag. Het in rekening brengen van de werkelijke kosten van het gevangeniswezen (naar schatting fl. 350 tot fl. 400 per dag) zou prohibitief kunnen zijn voor het aanwenden van het dwangmiddel van gijzeling of lijfswang.

Het nu vastgestelde bedrag betekent een aanmerkelijke verhoging vergeleken met het huidige tarief van fl. 1,50 (voor de zomer) dan wel fl. 1,75 (voor de winter) per dag. Met betrekking tot de on- en minvermogens zijn de draagkrachtgrenzen van de Wet rechtsbijstand on- en minvermogens van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor deze groepen is een regeling getroffen die kan worden vergeleken met het griffierecht in civiele zaken. Het nieuwe tarief is zodanig gekozen dat ook meer vermogende justitiabelen van het dwangmiddel een gepast gebruik zullen kunnen blijven maken. Over de uitvoering van deze bepaling kan de directeur zich laten voorlichten door het plaatselijke bureau voor rechtshulp. Tenslotte maakt het laatste lid een tegemoetkoming in schrijvende gevallen mogelijk.

Artikel III onder B

Sinds 1 januari 1991 is de nieuwe militaire strafrechtspraak van kracht (Stb. 1990, 70). De functie van fiscaal of auditeur-militair is vervallen. Om die reden kan de verwijzing ernaar in artikel 3 worden geschrapt.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto