de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

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

Directie Strategie en Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00

www.rechtspraak.nl

datum 15 maart 2013
van Strategie & Ontwikkeling
contactpersoon
doorkiesnummer
e-mail
ons kenmerk
uw kenmerk
onderwerp Advies conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen
bijlage(n) -

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 19 februari 2013 met opgemeld kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") te adviseren over het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen (het "**Wetsvoorstel**").

Het concept-wetsvoorstel past de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen aan. In de eerste plaats wordt de regeling van het vervoer van gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen meer expliciet opgenomen in de beginselenwetten en aangepast. In de tweede plaats wordt het medisch klachtrecht overgeheveld van het niveau van een algemene maatregel van bestuur naar het niveau van een wet in formele zin. Daarbij wordt de reeds bestaande praktijk van 'voorbemiddeling' gecodificeerd. Tot slot worden nog enige andere onderwerpen geregeld en enkele technische en redactionele wijzigingen aangebracht.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

Advies

De Raad heeft kennis genomen van het Wetsvoorstel en heeft geen inhoudelijke opmerkingen. Het Wetsvoorstel heeft naar verwachting geen noemenswaardige werklastgevolgen voor de rechtspraak.

Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het Staatsblad.

Hoogachtend,

Voorzitter

Raad voor Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Parkstraat 83 Den Haag

Correspondentie:
Postbus 30137
2500 GC Den Haag

Telefoon (070) 361 93 00
Fax algemeen (070) 361 93 10
Fax rechtspraak (070) 361 93 15

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

Betreft: aanbieding advies
Contactpersoon:
Doorkiesnummer:
E-mail:
Datum: 15 april 2013
Uw kenmerk:
Ons kenmerk:
Onderwerp: conceptwetsvoorstel wijziging van de beginselenwetten in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen

Geachte heer Teeven,

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

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

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

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

Experimenteerbepaling
In het wetsvoorstel wordt voorgesteld een zogenaamde experimenteerbepaling op te nemen in de Pbw. Dit betreft een nieuw hoofdstuk XVIA, artikel 77a en artikel 77b. Volgens de MvT beoogt de wetgever daarmee te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen in het veld zonder dat dit onmiddellijk tot een wetswijziging hoeft te leiden. Het kan alleen gaan om afwijking van de in artikel 77b genoemde bepalingen voor de aldaar genoemde doelen. Dit betreft:
a. het afwijken van de door Onze Minister bepaalde bestemming van een inrichting of afdeling (artikel 8, 9 en 10 Pbw);

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

De Raad is sterk gekant tegen deze experimenteerbepalingen, en wel om twee onderling samenhangende redenen.
Ten eerste meent de Raad dat het principieel onjuist is om in de wet zelf te regelen dat bij algemene maatregel van bestuur (AMVB) voor een aantal gevallen besloten kan worden de wet opzij te zetten. In een rechtsstaat geldt immers voor iedereen dezelfde wet, die langs democratische weg tot stand is gekomen. Als de wetgever hier van af wenst te wijken, zal een nieuwe regeling volgens dezelfde democratische weg tot stand moeten komen. Voor alle helderheid: de Raad ziet wel het belang van experimenten of pilots, maar de Raad is er op tegen dat algemene rechten die zijn geregeld bij wet in formele zin, via een AMVB buiten werking worden gesteld.
De tweede reden waarom de Raad tegen de voorgestelde experimenteerbepaling is, is dat deze een grote mate van rechtsonzekerheid en willekeur voor de gedetineerde met zich brengt, terwijl degenen die van hun vrijheid zijn beroofd juist tegen willekeur dienen te worden beschermd, conform beginselen uit het EVRM en de Pbw. Juist om die reden dienen algemene regels als zodanig te gelden.

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

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

De Raad constateerde in zijn advies van 25 juni 2012 over het vervoer van ingeslotenen en hun goederen[1] dat de onduidelijkheid mede wordt veroorzaakt doordat bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het vervoer onvoldoende zijn vastgelegd in wet- en regelgeving.

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

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

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

1 RSJ-advies d.d. 25 juni 2012 'Het vervoer van ingeslotenen en hun goederen'
2 De Raad verwijst hierbij naar zijn advies over het vervoer en bijlage II daarvan: schematisch overzicht verantwoordelijkheid, klachtmogelijkheid en toezicht

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

De Raad vindt dit geen gelukkige keuze. De keuze wijkt af van het advies van de Raad over het vervoer. In dit advies legt de Raad het zwaartepunt voor het toepassen van beperkende maatregelen tijdens het vervoer bij de directeur. Dit is ook logisch, als men uitgaat van de 'lange arm' constructie.[3] De directeur kent de te vervoeren ingeslotene en weet daarom op welke wijze het vervoer moet plaatsvinden.
De keuze in het wetsvoorstel om de bevoegdheden bij DV&O te leggen kan ook tot vreemde situaties leiden, bijvoorbeeld in het geval waarin de DV&O beslist dat een ingeslotene met een broekstok moet worden vervoerd, tegen het advies van de directeur. Wanneer in een dergelijk geval de desbetreffende ingeslotene tegenstribbelt, DV&O hiervan een rapport opmaakt en dit aan de directeur overlegt, is de directeur bevoegd een disciplinaire straf op te leggen, terwijl hij het zelf niet eens was met het gebruik van de broekstok, (MvT p. 4).

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

Schorsing en bemiddeling tijdens vervoer
Volgens het conceptwetsvoorstel wordt een nieuw hoofdstuk (in de Pbw hoofdstuk XIA) opgenomen over het beklag inzake vervoer door DV&O. Er kan beklag worden ingesteld bij de beklagcommissie voor het vervoer tegen het aanwenden van de bevoegdheid tot onderzoek aan het lichaam en de toepassing van geweld en vrijheidsbenemende middelen tijdens de vervoersbeweging door DV&O. De beklagprocedure verloopt in beginsel hetzelfde als de procedure bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht van de inrichting. De schorsing en bemiddeling zoals deze in de reguliere beklagprocedure bestaan, worden echter uitgesloten.
Als reden hiervoor wordt in de MvT (pagina 12) gegeven dat beklag in de praktijk steeds pas zal worden ingesteld nadat het vervoer heeft plaatsgevonden.
Als reden voor het uitsluiten van bemiddeling wordt in de MvT gegeven dat dit op ernstige praktische bezwaren stuit, gelet op het feit dat de beklagcommissie voor het vervoer klaagschriften van alle justitiële inrichtingen moet behandelen.

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

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

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

DV&O ook werken volgens de eisen zoals gesteld in de Ambtsinstructie voor de politie en Koninklijke marechaussee.[4] Deze eisen zijn strenger dan die in de Geweldsinstructie. In artikel 22 van de Ambtsinstructie wordt onder meer geregeld dat ten behoeve van het vervoer handboeien kunnen worden aangelegd indien de feiten of omstandigheden dit redelijkerwijs vereisen met het oog op gevaar voor ontvluchting, dan wel met het oog op gevaar voor de veiligheid of het leven van de ingeslotene, van de ambtenaar of van derden. Voorafgaande feiten mogen blijkens het derde lid van voornoemd artikel slechts gelegen zijn in de persoon van de ingeslotene of de aard van het strafbare feit op grond waarvan de vrijheidsbeneming heeft plaatsgevonden. Volgens artikel 23 van de Ambtsinstructie moet de ambtenaar die gebruik heeft gemaakt van handboeien dit schriftelijk en onder vermelding van de reden die tot het gebruik heeft geleid, melden aan zijn meerdere (degene die is belast met of bevel heeft over de taakuitoefening). De Raad beveelt aan deze strengere eisen uit de Ambtsinstructie nader uit te werken in de (momenteel in ontwikkeling zijnde) Regeling vervoer van gedetineerden. De Raad verwijst hierbij ook naar het antwoord van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op een recente vraag in de Tweede Kamer over vrijheidsbeperkende middelen tijdens het vervoer dat bij de aanwending van vrijheidsbeperkende middelen het noodzakelijkheidsvereiste voorop staat.[5]
In artikel 30 van de Bvt wordt een nieuw lid 3 opgenomen waarin Onze Minister bevoegd is jegens een verpleegde geweld te gebruiken of vrijheidsbeperkende middelen aan te wenden. Blijkens de MvT gaat het hier om dwangmiddelen die in verband met het vervoer nodig kunnen zijn, maar dat staat niet in de wettekst. De Raad beveelt aan de wettekst hierop aan te passen.

Fouilleren van de ingeslotene voor, tijdens en na het vervoer
Volgens de huidige circulaire 5443943/06DJI is de inrichting verantwoordelijk voor het voorbereiden van de gedetineerde op het vervoer. De Raad gaat er vanuit dat deze circulaire niet meer van kracht is bij inwerkingtreding van de wet. De inrichting levert de ingeslotene 'schoon' over aan de vervoerder. Het conceptwetsvoorstel maakt het mogelijk dat een ingeslotene twee keer kort achtereen wordt gefouilleerd: één keer door de inrichting bij het vertrek uit de inrichting en vervolgens nog een keer door DV&O voordat hij het voertuig instapt (artikel 29 lid 2 nieuw).
Indien ook nog de mogelijkheid tot fouilleren bij binnenkomst in de ontvangende inrichting wordt meegeteld, kan dit zelfs oplopen tot drie keer achtereen in korte tijd, terwijl de ingeslotene steeds onder toezicht van justitie is geweest en er in zoverre geen (nieuwe) grond kan zijn dezelfde bevoegdheid nogmaals - of zelfs driemaal- toe te passen.
Een dergelijk zwaar dwangmiddel mag niet meerdere keren worden toegepast. Dit is volgens artikel 3 van het EVRM een inbreuk op de lichamelijke integriteit. De Raad concludeert dan ook dat fouillering beperkt dient te worden tot één keer, voor zover noodzakelijk.[6]

Toepassen van maatwerk bij vervoer
In zijn advies over het vervoer heeft de Raad sterk de nadruk gelegd op het leveren van 'maatwerk'. De Raad mist in het voorliggende conceptwetsvoorstel bepalingen die dit maatwerk regelen. Zo dienen tijdens het vervoer van jeugdigen andere maatregelen te worden toegepast dan tijdens het vervoer van tbs-gestelden of gedetineerden en het vervoer van verschillende groepen vraagt andere vaardigheden van het uitvoerend personeel. Verder dient rekening te worden gehouden met het gescheiden vervoer van jeugdigen en volwassenen en van mannen en vrouwen. Op deze verschillen dient tijdens het vervoer te worden ingespeeld, bijvoorbeeld door extra opleidingseisen aan het personeel te stellen. Rekening dient ook te worden gehouden met individuele omstandigheden, bijvoorbeeld met lichamelijke beperkingen of klachten van de te vervoeren persoon. Kortom, het gaat om maatwerk op het niveau van doelgroep en op het niveau van individu. De Raad verwijst hiervoor verder naar eerder genoemd advies over het vervoer[7] en dringt erop aan bepalingen inzake maatwerk op te nemen in het wetsvoorstel dan wel dit nader te regelen in de op handen zijnde ministeriële regeling over het vervoer.

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

---

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

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

6 Van der Ven/Nederland, EHRC 2003/26 EHRM 04-02-2003, 50901/99

7 Zie het reeds genoemde RSJ-advies over het vervoer

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

Medisch klachtrecht in de Bvt
De Raad beveelt aan om ook de Bvt in de hiervoor besproken aanpassing mee te nemen. Voor tbs-gestelden bestaat momenteel geen medische klachtenregeling, zoals die voor jeugdigen en gedetineerden wel bestaat. Tbs-gestelden kunnen uitsluitend terecht bij de medisch adviseur van DJI voor bemiddeling over een medische klacht. Verder kunnen zij eventueel terecht bij een van de vijf Regionale Tuchtcolleges voor de Gezondheidszorg of bij het Centrale Tuchtcollege (in hoger beroep). Tussen bemiddeling en Tuchtcollege bestaat geen enkele andere mogelijkheid.
De Raad constateert dat uit de MvT niet blijkt dat er redenen zijn om het medisch klachtrecht in de Bvt anders te regelen dan in de Pbw en de Bjj. Hij beveelt derhalve dringend aan om de bedoelde bepalingen over het medisch klachtrecht evenzeer in de Bvt op te nemen. De Raad doelt hierbij op medische klachten die niet de tbs-behandeling zelf betreffen.
Een bijkomend voordeel is dat de voor de samenleving nogal kostbare route naar het Tuchtcollege dan wellicht minder vaak bewandeld hoeft te worden.

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

De Pm en de Rjj kennen een centrale bemiddelingsprocedure bij de Medisch Adviseur van het Ministerie van V en J. De gedachte daarachter is om via een laagdrempelige bemiddelingsprocedure de klachten van gedetineerden en jeugdigen snel en informeel tot een oplossing te brengen. De bemiddelingsprocedure voldoet al enkele jaren niet meer aan dit doel, zo concludeerden de Medisch Adviseur en de RSJ in hun adviezen over het medisch klachtrecht.[8] De oorzaak was onder andere de sterke groei van het aantal medische klachten. Hierdoor werd de afhandeling van de klachten zodanig vertraagd dat geen sprake meer was van een efficiënte bemiddeling. Door het aanzienlijke tijdsbeslag van de procedure kwam het met enige regelmaat voor dat het probleem waarover geklaagd werd niet meer speelde, dan wel dat de klager zich niet meer In detentie bevond of was overgeplaatst.
Dit vormde aanleiding voor de RSJ om aan te bevelen de bemiddeling op inrichtingsniveau te doen plaatsvinden. Per 1 mei 2011 is gestart met een nieuwe werkwijze inzake bemiddeling, die de wetgever met dit wetsvoorstel beoogt te codificeren. De nieuwe werkwijze kent drie fases:
1) voorbemiddeling, 2) bemiddeling, 3) beroep.

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

Duidelijkheid over samenstelling medische beroepscommissie in wettekst
In artikel 71d, lid 1, van de conceptwettekst is vermeld dat een met redenen omkleed beroepschrift wordt ingediend bij een door de Raad benoemde commissie van drie leden, bestaande uit één jurist en twee artsen, die wordt bijgestaan door een secretaris.
De Raad beveelt aan deze tekst aan te passen zoals dit is verwoord in de concept-MvT. Hierin is vermeld dat bij klachten over de tandarts één van die artsen uit de beroepscommissie wordt vervangen door een tandarts. Het zelfde geldt voor psychiatrische problematiek, waarbij één van de artsen wordt vervangen door een psychiater. De Raad meent dat het de duidelijkheid ten goede komt indien deze tekst uit de concept-MvT wordt opgenomen in de wettekst zelf.

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

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

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

Daarnaast wordt voor gedetineerden een motiveringsplicht opgenomen. In artikel 61, lid 3 staat: "indien de gedetineerde omtrent de beslissing waarover hij klaagt geen verzoek tot bemiddeling heeft gedaan, vermeldt hij de redenen hiervoor in het klaagschrift". Een dergelijke bepaling is niet opgenomen in de Bjj en Bvt. De vraag is waarom dit onderscheid wordt gemaakt.
De bepaling betekent in de praktijk dat de gedetineerde uit moet leggen waarom hij geen bemiddeling heeft gewild. Hoewel de Raad een groot voorstander is van de bemiddelingsprocedure, vindt hij niet dat bemiddeling zo dwingend moet worden voorgeschreven dat het in feite een belemmering vormt om in beklag te gaan.
De Raad vraagt zich daarbij af wat een voldoende motivering is en wat voor sanctie er eventueel staat op het niet willen van bemiddeling. En bovendien, als de gedetineerde dit motiveert, gaat het een en ander dan een rol spelen in de beklagprocedure, en zo ja, op welke wijze?
De Raad staat niet achter deze motiveringsplicht, omdat de gedetineerde hiermee naar zijn oordeel te veel wordt afgehouden van zijn recht ex artikel 60 Pbw om beklag in te stellen.

Verder is in het conceptwetsvoorstel opgenomen dat de voorzitter van de beklagcommissie de behandeling van een beklag voor onbepaalde tijd kan uitstellen indien de klacht zich naar het oordeel van de voorzitter voor bemiddeling leent (art. 63, lid 4).
De Raad meent echter dat wanneer een gedetineerde geen bemiddeling wil, dit mogelijk moet zijn zonder dat hij zich hiervoor behoeft te verantwoorden. Hij dient de mogelijkheid te hebben beklag in te stellen indien hij dit wenst; de klacht dient binnen een redelijke termijn, bijvoorbeeld binnen vier weken, te worden behandeld. De Raad adviseert derhalve het voorgestelde vierde lid van art. 63 Pbw niet in te voeren.

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

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

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

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

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

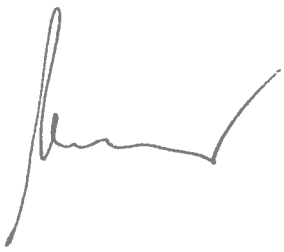
9 Zie ook het RSJ-advies 'Strafbevoegdheid in de penitentiaire inrichtingen', d d 19 juli 2007.
10 Zie bijvoorbeeld zaaknr. 11/1809/GA d d 6 maart 2012 van de beroepscommissie.

Bevoegdheid t.a.v. beslissingen inzake (over)plaatsing
Met het oog op beslissingen over de (over)plaatsing van gedetineerden is het van belang om vast te stellen wie daartoe bevoegd is. Bij een interne overplaatsing, d.w.z. tussen de locaties van een vestiging, beslist de vestigingsdirecteur, bij een externe overplaatsing doet de selectiefunctionaris dit, namens de minister van Veiligheid en Justitie.
In het voorgestelde artikel 3 Pbw, eerste lid, is bepaald dat de verschillende locaties van een vestiging binnen een arrondissement kunnen worden aangemerkt als één penitentiaire inrichting. Om te waarborgen dat een gedetineerde niet kan worden overgeplaatst naar een andere regio zonder tussenkomst van de Minister van Veiligheid en Justitie is in het voorstelde artikel 3 Pbw, eerste lid, bepaald dat de verschillende locaties die een penitentiaire inrichting vormen binnen hetzelfde arrondissement dienen te liggen. Bij een bovenarrondissementale overplaatsing kunnen gedetineerden ver buiten hun sociale omgeving (de regio van vestiging) geplaatst worden. Voor een dergelijke ingrijpende overplaatsing is in het voorstel de tussenkomst van de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen.

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

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,



Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Mr. I. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Onderdeel Cluster Wet en Regelgeving
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum 26 maart 2013
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp Advies conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelde en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

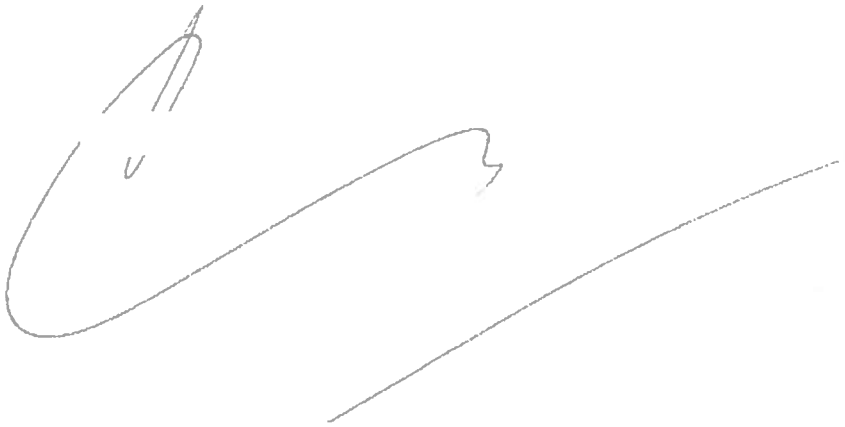
Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 19 februari 2013 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptvoorstel van wet, strekkende tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelde en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen.
Het conceptwetsvoorstel bevat een aantal onderwerpen.
Allereerst wordt de regeling omtrent het vervoer van gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen meer expliciet opgenomen in de beginselenwetten en aangepast. In de tweede plaats wordt het medisch klachtrecht overgeheveld van het niveau van een algemene maatregel van bestuur naar het niveau van een wet in formele zin.
Tot slot worden nog enige andere onderwerpen geregeld en enkele technische en redactionele wijzigingen aangebracht.

Het College heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel, maar ziet geen aanleiding tot het maken van nadere op- of aanmerkingen.

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal



NEDERLANDSE
VERENIGING
VOOR RECHTSPRAAK

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
22 april 2013

Uw kenmerk

Contactpersoon

Onderwerp
Concept-wetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andereonderwerpen)

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 19 februari 2013, met kenmerk 352787, heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) advies gevraagd over het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het vervoer, het medisch klachtrecht en enkele andere onderwerpen. Dit advies is voorbereid door leden van de NVvR en vastgesteld door de wetenschappelijke commissie van de NVvR.

1. Aard en strekking

Volgens de memorie van toelichting voorziet het concept-wetsvoorstel in een aantal wijzigingen in de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw), de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (hierna: Bvt) en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (hierna: Bjj) in verband met de aanpassing van de regeling van het vervoer, het overhevelen van het medisch klachtrecht uit de algemene maatregelen van bestuur naar het niveau van de wet in formele zin en enige andere onderwerpen.

2.Voorgestelde wijzigingen

De voorgestelde wijziging van de Pbw, Bvt en Bjj stuit, naar de mening van de NVvR, op de meeste punten niet op bezwaren. Bij sommige punten plaatst de NVvR echter enige kanttekeningen.

2.1. Vervoer

De NVvR ziet geen bezwaren in het beleggen van de bevoegdheden omtrent het vervoer van gedetineerden via de Minister van Veiligheid en Justitie bij de Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna: DV&O). Ter zake van de door DV&O ingestelde commissie van toezicht adviseert de NVvR de staatssecretaris om de samenstelling van deze commissie gelijk te laten zijn aan de commissies van toezicht van de penitentiaire inrichtingen. Ter zake van de bemiddelende taak van de commissie van toezicht, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 59a van de Penitentiaire beginselenwet, voorziet de NVvR een grote werklast voor de commissie, overigens met bijbehorende verhoging van de kosten.

Lange Voorhout 7 • Postbus 30315, 2500 GH Den Haag
Telefoon: 070-3611420 • info@nvvr.org • www.nvvr.org

2.2. Medisch klachtrecht
Ter zake van de voorgestelde regelingen met betrekking tot medische klachten is de NVvR van mening dat de procedure ingewikkelder wordt ten opzichte van de huidige situatie. Met name voor de gedetineerden die het betreft, voorziet de NVvR onduidelijkheden over de te bewandelen weg bij klachten over medisch handelen. Door de voorgestelde meer ingewikkelde procedure, waarbij bij de penitentiaire inrichting tegen de directeur een klacht kan worden ingediend over het feit dat medisch handelen nodig is, maar niet over de aard van het medisch handelen, kan een samenloop van klachtprocedures ontstaan. De NVvR geeft de staatssecretaris in overweging om, bij doorvoering van de voorgestelde wijzigingen in de wet, deze mogelijke samenloop te evalueren.

In het voorgestelde artikel 71e, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet wordt bepaald dat de behandeling van een beroepschrift bij een medische klacht niet in het openbaar wordt behandeld tenzij niet-openbare behandeling volgens de beroepscommissie niet verenigbaar is met enige een ieder verbindende bepaling van een in Nederland geldend verdrag. Dit laatste vindt de NVvR niet eenvoudig voor te stellen, reeds omdat medische gegevens niet openbaar zijn en er zich weinig tegen lijkt te verzetten dat een klacht op dit punt in beslotenheid wordt behandeld. Het (niet) beschikbaar zijn van adequate rechtshulp kan eerder een relevant probleem vormen in dit (verdrags)kader. De NVvR verzoekt de staatssecretaris zo mogelijk in de toelichting voorbeelden te geven van situaties waarin een openbare behandeling van een dergelijk beroepschrift aan de orde zou kunnen zijn.

De NVvR geeft de staatssecretaris in overweging om, gelet op de voorgestelde veranderingen met betrekking tot het vervoer en medische klachten en de te volgen klachtprocedures te bepalen dat in de penitentiaire inrichtingen vertrouwenspersonen worden aangesteld, die de gedetineerden hierbij kunnen begeleiden.

2.3. Experimenteerbepalingen
De NVvR heeft bezwaar tegen de in hoofdstuk XVIA van het concept-wetsvoorstel opgenomen experimenteerbepalingen. Door deze voorgestelde mogelijkheid tot het afwijken van bepalingen uit de Penitentiaire beginselenwet bij algemene maatregel van bestuur, met als doel pilotprojecten binnen de penitentiaire inrichtingen mogelijk te maken, verzwakt naar de mening van de NVvR de wettelijke basis van de rechten van gedetineerden. De NVvR wijst er nadrukkelijk op dat Nederland te allen tijden gehouden blijft de grondrechten van gedetineerden, voortvloeiend uit mensenrechtenverdragen waaronder het EVRM en het Handvest van grondrechten van de Europese Unie, optimaal te waarborgen. Daarnaast acht de NVvR het onwenselijk dat in de formele wet zelf wordt geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur ter zake van een aantal gevallen kan worden besloten de wet opzij te zetten. Dit doet afbreuk aan het in de rechtsstaat geldende principe dat voor alle burgers dezelfde, langs democratische weg tot stand gekomen wet geldt. Een van die wet afwijkende regeling dient op dezelfde wijze tot stand te komen.

2.4. Overige wijzigingsvoorstellen
De NVvR heeft geen bezwaar tegen de voorgestelde mogelijkheid om meer plaatsvervangend directeuren te benoemen. De NVvR verzoekt de staatssecretaris wel om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de beslissingen die zijn genomen door de plaatsvervangend directeur. Kan de directeur bijvoorbeeld dergelijke beslissingen terugdraaien? De huidige regeling lijkt in elk geval niet uit te gaan van beslissingen binnen een mandaatconstructie. Verduidelijking op dit punt kan mogelijke toekomstige (competentie)problemen voorkomen en geeft duidelijkheid aan de personen op wie de beslissingen betrekking hebben.

Tegen het voorstel om in artikel 3 van de Penitentiaire beginselenwet te bepalen dat de verschillende locaties van een penitentiaire inrichting binnen hetzelfde arrondissement moeten liggen, heeft de NVvR geen bezwaar. De NVvR is het met de staatssecretaris eens dat een bovenarrondissementale overplaatsing van een gedetineerde door de vergroting van de afstand tot de sociale omgeving zeer ingrijpend kan zijn. Dit zal ook de resocialisatie na de detentie niet ten goede komen.

Namens het bestuur van de NVvR,
de Wetenschappelijke Commissie,

