

Veertig jaar beklagrecht: geen reden tot klagen, wel tot discussie

Sancties 2017/43

Op vrijdag 22 september 2017 werd in Nijmegen een symposium gehouden ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van het penitentiair beklagrecht. In 1977 werd immers aan de toenmalige Beginselenwet gevangeniswezen titel XIII toegevoegd, op grond waarvan gedetineerden het recht werd toegekend zich te beklagen over vele hierin opgesomde beklaggevallen.² De introductie van het beklagrecht kwam bepaald niet uit de lucht vallen en voerde terug tot het reeds dertig jaar eerder uitgebracht eindrapport van de Commissie-Fick. Dat het beklagrecht na al die jaren van oponthoud uiteindelijk toch werd ingevoerd en de rechtspositie van gedetineerden daarmee in fundamentele zin werd verstevigd, is in belangrijke mate gestimuleerd door de rechtswetenschap.³ Sinds de inwerkingtreding ervan is het beklagrecht op onderdelen gewijzigd. Een belangrijk moment vormt het jaar 1999, toen de Beginselenwet gevangeniswezen werd ingetrokken en vervangen door de huidige Penitentiaire beginselenwet (Pbw). De aanleiding hiervoor was niet gelegen in een noodzaak tot herziening van het beklagrecht maar veeleer in de algemeen gevoelde noodzaak om de bestaande regelingen ter zake van de differentiatie van inrichtingen en de selectie van gedetineerden te wijzigen. Het beklagrecht bleef op hoofdlijnen ongewijzigd, gestoeld op dezelfde onderliggende waarborgfunctie om de rechtmatigheid en kwaliteit van het inrichtingsbeleid te kunnen toetsen. In zoverre moesten de met de Pbw in de beklagregeling doorgevoerde veranderingen volgens de wetgever worden gezien als louter bijstellingen.⁴ Eén daarvan was niettemin fors van aard en bracht de nodige implicaties voor de praktijk met zich. Omwille van een doelmatige aanwending van het beklagrecht werd de ontvankelijkheid beperkt en teruggebracht tot één beklaggeval. Niet langer kon de gedetineerde klagen over vrijwel elke 'maatregel', maar nog enkel over een hem betreffende door of namens de directeur genomen 'beslissing' (artikel 60, eerste lid, Pbw). Sindsdien staat voor gedetineerden geen beklag meer open tegen puur feitelijk handelen door de inrichting dat niet – direct – op onderliggende besluitvorming berust. Tot grote ontevredenheid van de gedetineerden, zo is ook mijn eigen ervaring als beklagvoorzitter bij de commissie van toezicht van PI De Schie, Rotterdam. Zou er, zo is met enige regelmaat in de praktijk en literatuur te horen, geen uitzondering moeten worden gemaakt waardoor bepaald feitelijk handelen van enig gewicht toch direct beklagwaardig kan zijn? Zijn er in zoverre nog andere leemten in de door het beklagrecht geboden rechtsbescherming, ook ten opzichte van andere rechtsgebieden? Wat te doen met de explosieve stijging van het aantal beroepszaken bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)? Moet in dat verband de ontvankelijkheid van beroep worden ingeperkt, of moet zelfs worden overgegaan tot een volledig nieuwe systematiek met de mogelijkheden van bezwaar bij de maandcommissaris en beklag bij de beklagcommissie? En over die maandcommissaris gesproken, moet om-

1 Mr. dr. S. Struijk is universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht aan de Erasmus School of Law en redacteur van dit blad.

2 Wet van 21 oktober 1976, *Stb.* 568.

3 Onder meer door A.C. Geurts, *De rechtspositie van de gevangene*, Assen: Van Gorcum 1962. Die stimulans ging ook na inwerkingtreding van het beklagrecht door, via W.H.A. Jonkers, *Het penitentiair recht*, Gouda Quint 1978 (losbladig); C. Kelk, *Recht voor gedetineerden. Een onderzoek naar de beginselen van het detentierecht*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1978 en J.P. Balkema, *Klachtrecht voor gevangenen*, Alphen aan den Rijn: Tjeenk Willink 1979.

4 *Kamerstukken II* 1994/95, 24263, 3, p. 73.

wille van een reductie van het aantal beklagzaken niet worden ingezet op een verstevigde en formeel verankerde inzet van bemiddeling door de maandcommissarissen, conform de andere beginselenwetten inzake de Verpleging van ter beschikking gestelden (Bvt) en de justitiële jeugdinstellingen (Bjj)?⁵

Deze en andere vragen worden al langer gesteld in het penitentiaire veld en passen als zodanig ook bij het momentum van een veertigjarig bestaan. Passend is uiteraard ook dat dit blad hierbij stilstaat en er een themanummer aan wijdt met aandacht voor de ontwikkeling, de *status quo* en de toekomst van het beklagrecht. In de openingsbijdrage van Lubberdink, lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, worden vanuit bestuursrechtelijk perspectief kanttekeningen geplaatst bij de vormgeving van het beklagrecht. Een relevant perspectief, nu de Algemene wet bestuursrecht en de Pbw enerzijds de wezenlijke overeenkomst vertonen dat beide regelingen aan individuele burgers de mogelijkheid verschaffen bescherming te vragen tegen in hun ogen onjuist bestuuroptreden, terwijl ze anderzijds juist veel van elkaar verschillen. Over die verschillen merkt Lubberdink op dat “de omstandigheid dat gedetineerden letterlijk zijn overgeleverd aan het bestuur een belangrijke verklarende factor is voor de verschillen die er zijn met het ‘gewone’ bestuursprocesrecht.” Deels mogen die verschillen wat hem betreft blijven bestaan, maar op andere onderdelen zou aansluiting bij de ontwikkelingen in het gewone bestuursprocesrecht in de rede liggen. Ik sluit me in dat verband bij hem aan dat de penitentiaire rechter de bevoegdheid zou moeten krijgen een zodanige schorsingsbeslissing te kunnen nemen dat daarmee een voor de gedetineerde andere gunstige beslissing kan worden bewerkstelligd, conform de analoge bevoegdheid van de bestuursrechter.

Na het artikel van Lubberdink volgen vier licht bewerkte bijdragen van de presentaties die zijn gehouden tijdens het symposium. Van der Nat, raadsheer bij het Gerechtshof Amsterdam en voorzitter van de afdeling rechtspraak van de RSJ, houdt in zijn bijdrage met mede-auteur Plooi de lezer voor hoe de RSJ zijn taak als beroepsrechter vervult, zowel kwantitatief als kwalitatief. Omdat de afdeling rechtspraak als zodanig geen officieel standpunt heeft over de vraag of de beroepsmogelijkheden zouden moeten worden beperkt, wordt ter zake de nodige terughoudendheid betracht. Wel wordt het uitgangspunt benadrukt “dat het beklagrecht waarin rechtsbijstand geen vereiste is, laagdrempelig moet blijven”. Ook benadrukken de auteurs het belang dat de afdeling rechtspraak van de RSJ de rechtseenheid bewaakt. Een belang dat zowel tijdens het symposium als in de navolgende bijdragen in dit themanummer wordt onderstreept.

In haar bijdrage geeft Schuyt, hoogleraar Sanctierecht en straftoemeting aan de Universiteit Leiden, een beschouwing over de reikwijdte van het beklagrecht vanuit het bredere perspectief van het sanctierecht. Waar het beklagrecht ziet op vrijheidsbenemende sancties, is de laatste jaren in het sanctierecht juist een tendens gaande van vrijheidsbeperkende sancties. Nu vrijheidsbeperking als zodanig heel ingrijpend kan zijn voor een veroordeelde en de invulling ervan bovendien zelfs feitelijk kan uitmonden in vrijheidsbeneming – te denken valt aan de voorwaarde van opnemings van de veroordeelde in een zorginstelling (artikel 14c, tweede lid onder 10, Sr) – stelt Schuyt het interessante punt aan de orde dat in dit soort gevallen een effectief beklagrecht ontbreekt. Uitbreiding van het beklagrecht op dat punt zou naar haar mening ons land als ‘penitentiair gidsland’ zeker niet misstaan. Hierna gaat Van de Schepop, president van de rechtbank Noord-Nederland en voorzitter van de Commissie van Toezicht van Justitieel complex Zaanstad, nader in op de praktijk van het beklagrecht. Meer bepaald beziet zij de taakomschrijving en het functioneren van

5 Zie over deze, thans nog onduidelijk gepositioneerde taak van de maandcommissaris onder andere de uitspraak BC 14 oktober 2016, 16/2603/JA, m.nt. J. uit Beijerse, *Sancties* 2017/5.

commissies van toezicht, zowel wat betreft hun toezichttaak als rechtsprekende taak. Wat betreft laatstgenoemde taak stelt ze de belangrijke vraag aan de orde hoe het staat met de kwaliteit van de beklagrechtspraak en welke indicatoren er zijn om die vraag te kunnen beantwoorden. Na ontvullend te hebben vastgesteld dat bij de toepassing van het beklagrecht eenduidige managementinformatie ontbreekt en dat er op systeemniveau geen aandacht is voor kwaliteitszorg, houdt ze een pleidooi voor invoering van een landelijk kwaliteitssysteem voor het beklagrecht. Met oog voor kwaliteitsindicatoren als de doorlooptijd van zaken en de meervoudige afdoening van beklagzaken, alsook voor collegiaal leren en (zelf)reflectie. Een en ander bevordert in hoge mate de rechtseenheid in de beklagrechtspraak.

Rechtseenheid is iets dat ook de volgende auteur zal aanspreken. Korvinus, strafadvocaat en voormalig lid van de RSJ, besteedt in zijn bijdrage aandacht aan het feit dat de (pas) in 1997 in werking getreden Bvt bewust door de wetgever is afgescheiden van de Pbw, onder meer omdat de TBS zich afspeelt in het grensgebied van strafrechtspleging en geestelijke gezondheidszorg. Dit maakt het beklagrecht in zekere zin precair. Terecht roept Korvinus daarbij in herinnering dat bij de klinieken de vrees bestond dat hierdoor het behandelingsklimaat teveel zou worden 'gejuridiseerd'. Tegen deze achtergrond bespreekt hij enkele uitspraken van de RSJ inzake de ingrijpende en in de praktijk relatief vaak toegepaste bevoegdheid voor de kliniek om dwangbehandeling toe te passen. Een onderwerp ten aanzien waarvan ook nog wel enige rechtseenheid valt aan te brengen.

Tot slot van dit themanummer geeft Kommer, redactielid van dit blad, een weergave van de discussie die tijdens het symposium is gevoerd. Niet alleen de inhoud van die discussie wordt hierdoor inzichtelijk maar ook dat deze is gevoerd door vertegenwoordigers van vrijwel alle gremia in het penitentiaire veld. Dat alleen al is een mooie uitkomst van het symposium en geeft stof tot nadenken in – in ieder geval – het begin van de komende veertig jaar.