

Vergaderjaar 2002–2003

28 979

Wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 april 2003 en het nader rapport d.d. 23 juni 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2003, no. 03.000814, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik.

Het wetsvoorstel voert de mogelijkheid in om in een regime van beperkte gemeenschap meer gedetineerden op één cel te plaatsen. Hiertoe wordt artikel 21 van de Penitentiare beginselenwet (PBW) gewijzigd. Verder wordt een nieuw artikel 19, derde lid, PBW voorgesteld, dat aangeeft dat bij ministeriële regeling criteria worden gesteld om in aanmerking te komen voor plaatsing in een regime van algehele dan wel beperkte gemeenschap, alsmede criteria voor plaatsing in een cel voor één of meer personen. De Raad van State onderkent het probleem van het tekort aan detentiecapaciteit. Het wetsvoorstel evenwel geeft hem aanleiding tot opmerkingen over de gevolgen voor het regime van algehele dan wel beperkte gemeenschap, het ontbreken van rechtsvergelijking, de gevolgen van het voorstel voor het personeel en (de resocialisatie van) de gedetineerden en de regeling van de criteria bij ministeriële regeling.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 februari 2003, nr. 03.000814, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 april 2003, nr. W03.03.0065/l, bied ik U hierbij aan.

1. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer
Naar het oordeel van de Raad staat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) aan het plaatsen van meer gedetineerden op één cel op zichzelf niet in de weg. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van artikel 8 EVRM en het verbod van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van artikel 3 EVRM garanderen niet een recht op een cel voor zich alleen. Niettemin stelt het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wel bepaalde eisen aan detentiesituaties, bijvoorbeeld ten aanzien van sanitaire voorzieningen.² Voorts dienen volgens artikel 10, eerste lid, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Bupo-verdrag) allen die van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² EHRM 21 februari 1975, Publ. ECHR series A, vol 18, (Golder).

hun vrijheid zijn beroofd, te worden behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon.

De Raad adviseert in de toelichting aan te geven op welke wijze aan deze eisen is voldaan.

1. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

De mening van de Raad dat het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) op zichzelf niet in de weg staan aan het plaatsen van meer personen in één cel, wordt volledig onderschreven. Overeenkomstig het advies van de Raad wordt in onderdeel 3 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de eisen die het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op een menselijke behandeling (in detentie) stellen aan de detentiesituatie.

2. Gevolgen voor het regime van algehele dan wel beperkte gemeenschap Volgens artikel 19 PBW vindt tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf plaats in een inrichting in algehele dan wel beperkte gemeenschap, tenzij plaatsing in een individueel regime noodzakelijk is. Aan het regime van beperkte gemeenschap is gekoppeld dat de verblijfsruimte van een gedetineerde voor hem persoonlijk bestemd is (artikel 21 PBW). Kenmerkend voor een regime van beperkte gemeenschap is dat de gedetineerden in beginsel slechts activiteiten gemeenschappelijk hebben¹ en de nacht alleen op een cel doorbrengen. Nu het voorstel een belangrijk kenmerk van het regime van beperkte gemeenschap in het geding brengt, beveelt de Raad aan de gevolgen van het voorstel voor (de ratio van) het onderscheid in het regime van beperkte en algemene gemeenschap te bezien. Daarbij adviseert de Raad ook – mede gelet op de steeds wisselende populatie in de huizen van bewaring en de feitelijke situatie van het regime van beperkte gemeenschap in die inrichtingen – meer in het bijzonder in te gaan op de mogelijkheid om ook in huizen van bewaring meer gedetineerden op één cel te plaatsen.

2. Gevolgen voor het regime van algehele dan wel beperkte gemeenschap

De Raad vraagt in te gaan op de ratio van het onderscheid tussen het regime van algehele en het regime van beperkte gemeenschap nu wordt voorgesteld meerpersoonscelgebruik mogelijk te maken in een regime van beperkte gemeenschap. Verder adviseert de Raad in het bijzonder in te gaan op de mogelijkheid om ook in huizen van bewaring meer gedetineerden op één cel te plaatsen.

In onderdeel 2 van de memorie van toelichting is nader aangegeven waarom de regering van mening is dat gedetineerden die in een regime van beperkte gemeenschap zijn geplaatst, niet om die reden ongeschikt zijn voor het delen van een cel. In een regime van algehele gemeenschap verblijven grote groepen gedetineerden tezamen op de afdeling. De vaststelling dat een gedetineerde niet geschikt is te functioneren in een (grote) groep, betekent nog niet dat hij daarom geen cel met een andere gedetineerde zou kunnen delen. Omdat het voeren van een regime van algehele gemeenschap in een huis van bewaring beheersmatige bezwaren kent die zijn verbonden met de aldaar gedetineerden, dient te worden voorzien in de mogelijkheid van meerpersoonscelgebruik in een regime van beperkte gemeenschap.

3. Ervaringen

In zijn advies over de Tijdelijke regeling penitentiaire capaciteit drugskoeriers is de Raad ingegaan op het onderscheid in het regime.² De Raad merkte op dat één van de kenmerken van de voorzieningen zal zijn dat een verblijfsruimte door verschillende personen zal moeten worden gedeeld. Daarbij wees de Raad op Rule 9 van de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (ECOSOC-rules): (1) «Where sleeping accommodation is in individual cells or rooms, each prisoner shall occupy by night a cell or room by himself. If for special reasons, such as temporary overcrowding, it becomes necessary for the central prison administration to make an exception to this rule, it is not desirable to have two prisoners in a cell or room. (2) Where dormitories are used, they shall be occupied by prisoners carefully selected as being suitable to associate with one another in those conditions. There shall be regular supervision by night, in keeping with the nature of the institution.» De Raad

¹ Kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, blz. 40.

² Advies van de Raad van State van 24 januari 2002, no.W03.02.0031/I (Tijdelijke regeling penitentiaire capaciteit drugskoeriers).

adviseerde om in overeenstemming hiermede te bepalen dat in een verblijfsruimte in beginsel niet twee personen zullen worden ondergebracht in het belang van de veiligheid en de lichamelijke integriteit van de betrokken gedetineerden. Voorts merkte de Raad op dat artikel 8 van het wetsvoorstel geen enkel criterium bevat voor de keuze tussen onderbrenging in een verblijfsruimte voor één persoon dan wel in een gemeenschappelijke verblijfsruimte. De Raad herinnerde aan 14.2 van de European Prison Rules: «Where accommodation is shared it shall be occupied by prisoners suitable to associate with others in those conditions». Rule 9.(2) van de ECOSOC-rules bevat een vergelijkbare bepaling. De Raad adviseerde daarop in de toelichting te wijzen en te verzekeren dat in overeenstemming met deze «rules» zal worden gehandeld.

Inmiddels is een jaar ervaring opgedaan met meer mensen in een ruimte in het kader van de uitvoering van de Tijdelijke regeling penitentiaire capaciteit drugscoeriers. De Raad adviseert in de memorie van toelichting verslag te doen van ervaringen met meer mensen in een penitentiaire verblijfsruimte in ons land en in de ons omringende landen.

3. Ervaringen

De Raad adviseert in de memorie van toelichting verslag te doen van ervaringen met meer mensen in een penitentiaire verblijfsruimte in ons land en in de ons omringende landen.

In onderdeel 4 van de memorie van toelichting wordt op deze ervaringen ingegaan.

4. Uitvoering

a. Vierduizend van de vijfduizend inrichtingsmedewerkers hebben een brief ondertekend waarin zij zich verzetten tegen het voornemen meer gedetineerden op één cel te plaatsen.¹ Het personeel vreest vooral voor de veiligheid. De Raad onderschrijft het grote belang van de veiligheid voor het personeel. In de memorie van toelichting wordt weliswaar gesteld dat de invoering van het meervoudig celgebruik niet ten koste mag gaan van de veiligheid van het personeel, waarbij een onderzoek naar de effecten van meervoudig celgebruik voor de veiligheid van het personeel is aangekondigd², maar naar het oordeel van de Raad is invoering van de voorgestelde wijziging van het stelsel onwenselijk zonder een voorafgaande analyse van de risico's voor de veiligheid, noch van de manier om deze te elimineren. De Raad adviseert op beide punten in de toelichting in te gaan. Voorts adviseert het college om informatie van de geëigende vertegenwoordigers van het personeel in te winnen, mede gezien de ervaringsdeskundigheid van het personeel.

b. In de toelichting wordt niet ingegaan op een eventuele uitbreiding van het personeel. Naar aanleiding van een vraag uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal over meer gedetineerden op een cel³ antwoordde de toenmalige Minister van Justitie dat het plaatsen van meer gedetineerden in één ruimte als zodanig geen besparing oplevert. «De personeelsinzet in penitentiaire inrichtingen is thans vooral gebaseerd op de faciliteiten en activiteiten buiten de cel. Een besparing wordt pas bereikt indien deze activiteiten worden beperkt. (...) Het plaatsen van twee of meer gedetineerden als zodanig resulteert zelfs in een hogere personeelsinzet in vergelijking met onderbrenging van eenzelfde aantal gedetineerden in eenpersoonscellen.» De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de personeelscapaciteit en de (daarmee verband houdende) financiële gevolgen. Tevens beveelt de Raad aan in te gaan op de bouwkundige voorzieningen en de kosten die de invoering van het wetsvoorstel meebrengt.

4. Uitvoering

a. De Raad adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de veiligheidsrisico's van de invoering van meerpersoonscelgebruik en de manier om deze risico's te elimineren. Verder vraagt de Raad om informatie van de geëigende vertegenwoordigers van het personeel in te winnen.

In onderdeel 6 van de memorie van toelichting wordt geschetst op welke wijze de invoering van meerpersoonscelgebruik in een regime van beperkte gemeenschap zal plaatsvinden, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de

¹ Staatscourant, 13 maart 2003, bladzijde 1.

² Memorie van toelichting, Uitvoering.

³ Kamerstukken II 199 596, 24 263, nr. 6, blz. 22.

veiligheidsrisico's. De inrichtingen die meerpersoonscelgebruik gaan invoeren zullen in een plan van aanpak aangeven op welke wijze de veiligheid van het personeel gewaarborgd zal worden.

In onderdeel 6 wordt eveneens ingegaan op het overleg met de vertegenwoordigers van het personeel. Op verschillende wijzen en op verschillende momenten vindt overleg plaats met vertegenwoordigers van het personeel van penitentiaire inrichtingen over de invoering van meerpersoonscelgebruik.

b. De Raad beveelt aan aandacht te besteden aan de personele, bouwkundige en financiële gevolgen die de invoering van het wetsvoorstel met zich brengt. De memorie van toelichting is in deze opzichten uitgebreid (zie onderdelen 6 en 7). Ten behoeve van de invoering van meerpersoonscelgebruik is geld beschikbaar, onder andere voor het aantrekken van nieuw personeel. Cellen zullen geschikt gemaakt worden voor meerpersoonscelgebruik conform het nieuwe Bouwbesluit.

5. Resocialisatie

Volgens artikel 10, derde lid, eerste volzin, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten dient het gevangenisstelsel te voorzien in een behandeling van gevangenen die in de eerste plaats is gericht op heropvoeding en reclassering (vergelijk ook artikel 2 PBW). In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de gevolgen van het plaatsen van meer personen op een cel voor de reclassering. De Raad adviseert aandacht te besteden aan de gevolgen van het wetsvoorstel voor de resocialisatie en reïntegratie van (ex)gedetineerden.

5. Resocialisatie

De Raad adviseert aandacht te besteden aan de gevolgen van het wetsvoorstel voor de resocialisatie en reïntegratie van (ex-)gedetineerden.

In het onderdeel van de memorie van toelichting dat betrekking heeft op de invoering van meerpersoonscelgebruik in een regime van beperkte gemeenschap (onderdeel 6) wordt aangegeven op welke wijze toezicht wordt gehouden op de gevolgen van meerpersoonscelgebruik voor gedetineerden. Gedetineerden die een cel moeten delen komen net als alle andere gedetineerden in aanmerking voor activiteiten en programma's die gericht zijn op resocialisatie. De regering heeft geen reden om te veronderstellen dat als gevolg van meerpersoonscelgebruik deze gedetineerden minder vatbaar zijn voor resocialisatie.

6. Gevolgen voor gedetineerden bij de keuze tussen één of twee op één cel
Het is de Raad opgevallen dat de memorie van toelichting nauwelijks aandacht besteedt aan mogelijke gevolgen van het voorstel voor de gedetineerden die een cel moeten delen, zoals geweldsincidenten, aanrandingen en HIV-besmettingen. In dat verband wijst de Raad op de hiervoor reeds genoemde Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Rule 9.(1)). Mede in het licht van de ECOSOC-rules adviseert de Raad de gevolgen van het wetsvoorstel voor gedetineerden die een cel moeten delen in de memorie van toelichting te behandelen en daarbij tevens de keuze om uit te gaan van in beginsel twee gedetineerden op een cel nader te motiveren.

6. Gevolgen voor gedetineerden bij de keuze tussen één of twee op één cel
De Raad adviseert de gevolgen van het wetsvoorstel voor gedetineerden die een cel moeten delen te behandelen in de memorie van toelichting en daarbij tevens de keuze om uit te gaan van in beginsel twee gedetineerden op één cel nader te motiveren.

In het onderdeel van de memorie van toelichting dat betrekking heeft op de invoering van meerpersoonscelgebruik in een regime van beperkte gemeenschap (onderdeel 6) wordt aangegeven op welke wijze toezicht wordt gehouden op de gevolgen van meerpersoonscelgebruik voor gedetineerden. Dit toezicht heeft mede tot doel het beleid bij te stellen indien wordt geconstateerd dat bepaalde ongewenste gevolgen voor gedetineerden optreden. De keuze voor in beginsel twee gedetineerden op één cel is in onderdeel 6 nader gemotiveerd. Deze keuze vloeit voort uit het feit dat bestaande eenpersoonscellen geschikt kunnen worden gemaakt voor verblijf van niet meer dan twee gedetineerden.

7. De regeling van criteria bij ministeriële regeling

Het wetsvoorstel bepaalt dat een ministeriële regeling criteria stelt over de plaatsing in een regime van algehele dan wel beperkte gemeenschap. Op deze wijze wordt volgens de memorie van toelichting de huidige Regeling selectie, plaatsing, en overplaatsing van gedetineerden voorzien van een deugdelijke wettelijke grondslag. Ook zullen in een ministeriële regeling criteria worden aangegeven waaraan gedetineerden moeten voldoen om in aanmerking te komen voor plaatsing in een cel voor hen persoonlijk of in een cel voor meer personen.

Indien delegatie plaatsvindt, verdient het in het algemeen de voorkeur dat de bevoegdheid wordt toegekend bij algemene maatregel van bestuur.¹ Slechts in bepaalde gevallen is delegatie aan de minister geoorloofd, zoals bij uitwerking van (technische) details. Gelet op de grote belangen die in het geding zijn, is daarvan in dit geval geen sprake.

De Raad adviseert de bedoelde criteria te regelen bij algemene maatregel van bestuur.

7. De regeling van criteria bij ministeriële regeling

De Raad adviseert de criteria betreffende plaatsing in een regime van algehele dan wel beperkte gemeenschap en de criteria voor plaatsing in een persoonlijke dan wel gemeenschappelijke cel, te regelen bij algemene maatregel van bestuur.

Het neerleggen van de desbetreffende criteria in een ministeriële regeling past het beste bij de systematiek van de penitentiaire regelgeving. De Penitentiaire maatregel (amvb) geeft slechts enkele algemene regels over het regime in penitentiaire inrichtingen. De concrete invulling van de regimes en de criteria met betrekking tot welke gedetineerde voor welk regime in aanmerking komt, worden in een aantal ministeriële regelingen gegeven. Het gaat onder andere om de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen, de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting en de Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen. In het licht van de bestaande regelingsystematiek ligt het niet voor de hand om criteria voor plaatsing in een eigen dan wel meerpersoonscel in een algemene maatregel van bestuur op te nemen.

8. Criteria

Volgens de toelichting zijn niet alle gedetineerden geschikt om een cel te delen. «Een psychische stoornis, minderjarigheid en gemeenschapsongeschiktheid kunnen onder meer contra-indicaties zijn voor meerpersoonscelgebruik.»² De Raad merkt hierover het volgende op.

a. Er zijn meer precieze contra-indicaties denkbaar voor het plaatsen van een gedetineerde in een cel alleen of in een cel met meer gedetineerden. Te wijzen valt op drugsverslaving, agressiviteit, een seksueel delict en HIV-besmetting. De Raad geeft in overweging in de algemene maatregel van bestuur de criteria te preciseren.

b. Volgens artikel 10, tweede lid, onder b, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Bupo-Verdrag) dienen jeugdige verdachten gescheiden te worden gehouden van volwassenen. In dit opzicht schiet de omschrijving in de toelichting dat «minderjarigheid een contra-indicatie kan zijn» tekort. De Raad adviseert bij het nader bepalen van de criteria artikel 10, tweede lid, onder b, Bupo-Verdrag in acht te nemen.

8. Criteria

a. De opmerking van de Raad dat de criteria voor plaatsing in een eigen dan wel meerpersoonscel moeten worden gepreciseerd, wordt onderschreven. Dit zal in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden geschieden.

b. De Raad adviseert bij het nader bepalen van de criteria artikel 10, tweede lid, onder b, IVBPR in acht te nemen.

Nederlands heeft bij deze bepaling een voorbehoud gemaakt. Niettemin is Nederland op grond van artikel 37, onderdeel c, van het Verdrag inzake de rechten van het kind verplicht te waarborgen dat ieder kind dat van zijn vrijheid is beroofd, gescheiden wordt van volwassenen, tenzij het in het belang van het kind wordt geacht om dit niet te doen.

¹ Zie de toelichting bij aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Memorie van toelichting, Algemeen, vijfde alinea.

Bij het nader bepalen van de criteria zal hiermee rekening worden gehouden. Een minderjarige komt niet in aanmerking voor het delen van een cel met een volwassene.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner