



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Veertig jaar beklagrecht: een moderne gids, klaar voor de toekomst?
Schuyt, P.M.

Citation

Schuyt, P. M. (2017). Veertig jaar beklagrecht: een moderne gids, klaar voor de toekomst? *Sancties*, 2017(6), 335-340. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/71624>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/71624>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Veertig jaar beklagrecht: een moderne gids, klaar voor de toekomst?

Sancties 2017/46

1. Inleiding

Met de invoering van het penitentiaire beklagrecht, nu veertig jaar geleden, ontstond voor gedetineerden in Nederlandse penitentiaire inrichtingen de mogelijkheid om vermeende schendingen van hun rechten tijdens detentie door een onafhankelijke instantie te laten beoordelen. Zoals ook op andere aspecten van het detentierecht, was Nederland een van de eerste landen waar een dergelijk beklagrecht in een wettelijke regeling werd opgenomen. Nederland werd en wordt daarom nog steeds gezien als gidsland op dit punt. Het is verleidelijk om alleen maar trots te zijn op deze status, maar dat is ook gevaarlijk. Niet voor niets bestaat er zoiets als 'de wet van de remmende voorsprong'. Het is daarom belangrijk om kritisch te blijven en af en toe de vraag te stellen of de gids nog steeds de juiste route bewandelt en of hij in staat blijkt om zich aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen en omstandigheden. Het veertigjarig bestaan van een regeling biedt daarvoor een uitstekende aanleiding. In deze bijdrage zal daarom het beklagrecht worden beschouwd vanuit het perspectief van het sanctiestelsel als geheel en de ontwikkelingen die zich op dat vlak hebben voorgedaan. Daarvoor zal worden ingegaan op de praktijk van het beklagrecht en de reikwijdte van het beklagrecht.

Maar eerst sta ik kort stil bij het belang van het hebben van het recht om te klagen, ook – of misschien zelfs juist – tijdens de tenuitvoerlegging van een sanctie. Toegang tot een instantie waaraan een impactvolle beslissing kan worden voorgelegd ter beoordeling, is niet voor niets opgenomen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), als belangrijke eis voor een eerlijk proces. En dat geldt niet alleen voor de procedure tot aan de strafoplegging, maar ook daarna. Zo oordeelde het Hof in Straatsburg in mei dit jaar in de zaak *Gumeniuc tegen Moldavië* dat een omzettingsprocedure van een geldboete in een vervangende vrijheidsstraf die niet voldeed aan de eisen van een eerlijk proces uit artikel 6 EVRM, tot gevolg had dat de vrijheidsbeneming onrechtmatig was en dus in strijd met artikel 5 EVRM.² Daarnaast zou het ontbreken van een beklagrecht voor mensen die van hun vrijheid zijn beroofd kunnen leiden tot schendingen van artikel 3 EVRM, het verbod op foltering of artikel 13 EVRM, het recht op een effectief rechtsmiddel voor degene ten aanzien van wie mensenrechten zijn geschonden. Dit lijkt wellicht een situatie die zich niet snel binnen onze landsgrenzen voordoet, maar wie de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt, komt al snel tot de conclusie dat artikel 3 EVRM in het geding kan zijn als direct of indirect sprake is van schending van een mensen- of grondrecht. En in veel zaken die worden afgedaan via het beklagrecht is daarvan sprake. Hoe banaal sommige zaken waarover wordt geklaagd soms lijken zijn, het gegeven dát er een mogelijkheid is om te klagen is van eminent belang, juist in de situatie waarin iemand van zijn vrijheid is beroofd. Niet voor niets noemde Geurts in zijn proefschrift reeds in 1962 als belangrijke element voor 'mens-zijn', dat de mens 'als redelijk wezen in zijn leven

1 Prof. mr. dr. P.M. Schuyt is hoogleraar Sanctierecht en Straftoemeting aan de Universiteit Leiden en redacteur van dit blad. Dit artikel is een licht bewerkte versie van de voordracht die op 22 september 2017 is gehouden tijdens het symposium 'Veertig jaar beklagrecht'.

2 EHRM, 16 mei 2017, nr. 48829/06, ECLI:CE:ECHR:2017:0516 (*Gumeniuc t. Republiek Moldavië*).

zelf verantwoordelijkheid mag en moet dragen', ook als hij van zijn vrijheid is beroofd.³ Die verantwoordelijkheid omvat volgens Geurts "de rechten en verplichtingen welke ieder individu in normale omstandigheden toekomen".⁴ Het bestaan van een in de wet verankerd beklagrecht is wat mij betreft de belangrijkste waarborg om recht te kunnen doen aan dit element van menswaardigheid, om te bewerkstelligen dat gedetineerden daadwerkelijk rechten en een rechtspositie hebben.

Los van deze redenen, die met name de formele rechtspositie van de ingeslotenen betreffen, is het beklagrecht ook van groot belang voor de materiële invulling van het penitentiare recht als zodanig. Door het instellen van beklag en beroep worden de grenzen van het penitentiare recht, van de rechten van gedetineerden en terbeschikkinggestelden, steeds opnieuw verkend. Dat is nodig gezien alle ontwikkelingen die zich in de wereld voordoen. Zonder het beklagrecht hadden we niet geweten hoe toegang tot internet, het hebben van een televisie of playstation op cel, het verblijven van twee personen op één cel of het verlies van levels in een computerspel als gevolg van de vrijheidsbeneming moeten worden beoordeeld in het licht van de rechten van ingeslotenen. Van al deze zaken hadden we veertig jaar geleden immers nog geen weet. Het bestaan van het beklagrecht maakt het daarmee mogelijk om de Penitentiare Beginselenwet van relatief open normen te voorzien, die door het beklagrecht nader worden ingevuld en actueel worden gehouden. Met name dat laatste is van groot belang voor het blijven functioneren van het beklagrecht in formele én materiële zin.

2. Het beklagrecht in de praktijk: observaties vanaf de zijlijn

Een aantal andere bijdragen in dit themanummer is afkomstig van auteurs die ervaring hebben met het beklagrecht in de praktijk. Dat geldt niet voor mij – en daarom past mij enige distantie. Toch begin ik deze beschouwing van veertig jaar beklagrecht graag met enkele observaties vanaf de zijlijn, over de manier waarop de praktijk van het beklagrecht zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en wat dat betekent voor het functioneren van het beklagrecht.

De eerste observatie betreft de samenstelling van de Commissies van Toezicht. Hoewel Nederland als één van de weinige landen in de normale strafprocedure vrijwel geen lekenparticipatie kent – een enkele uitzondering daargelaten – is een belangrijk uitgangspunt bij de samenstelling van Commissies van Toezicht dat daarin, naast deskundigen, ook leden zitting hebben die niet direct juridisch of gedragswetenschappelijk geschoold zijn. Dat uitgangspunt heeft, zoals meestal in het geval van lekenparticipatie, tot doel dat deze leden de 'common sense' kunnen inbrengen in het proces én dat de buitenwereld een inkijkje krijgt in de wereld van de vrijheidsbeneming. Zo kunnen ook de huisman en de ondernemer ervaren wat er speelt binnen de gevangensmuren en zien wat een TBS'er bezighoudt. Een mooi neveneffect is bovendien dat door de deelname van deze leden het proces zelf niet al te ingewikkeld en juridisch wordt. De niet-deskundige moet het immers ook kunnen volgen en er zelfs aan kunnen deelnemen. De diversiteit in de samenstelling van de Commissies van Toezicht is dus een belangrijk en nastrevenswaardig uitgangspunt. In de praktijk lijkt de manier waarop hieraan invulling wordt gegeven echter te veranderen. Er is sinds de invoering van het beklagrecht – en met name de laatste jaren – veel geïnvesteerd in professionalisering van de Commissies van Toezicht, onder meer door de oprichting van een kenniscentrum, met een uitstekende website, scholing en ondersteuning. Dat is goed,

³ A.C. Geurts, *De rechtspositie van de gevangene*, Assen: Van Gorcum, 1962, p. 15.

⁴ Idem.

want daaruit spreekt hoe serieus de Commissies van Toezicht worden genomen en dus hoe serieus we met het beklagrecht en de onafhankelijke blik van buiten omgaan. Dat ís belangrijk, zeker nu de onafhankelijke blik van de Raad van Strafrechtspleging (RSJ) als toezichthouder op detentieomstandigheden helaas is verdwenen. Maar die professionalisering heeft mijn inziens ook gevolgen voor de wijze waarop niet-deskundigen functioneren in de Commissies, waarmee de lekenparadox in werking treedt: álle leden worden zodanig geprofessionaliseerd of er worden zodanige professionals als niet-deskundigen opgenomen in Commissies van Toezicht, dat een deel van de voordelen van lekenparticipatie, de kritische blik van buiten naar binnen en het kennismaken van buiten met binnen, steeds minder wordt gerealiseerd. Het zou naar mijn mening goed zijn om dit punt expliciet te bewaken bij het samenstellen van Commissies van Toezicht en het werven van nieuwe leden.

Een tweede observatie betreft de praktijk van de (uitgebreide) procedure van beklag bij de Commissie van Toezicht en beroep bij de RSJ. Het aantal zaken is sinds 2007 sterk toegenomen, zo laten de jaarverslagen van de RSJ ons zien. Voor zaken met betrekking tot het gevangeniswezen hebben we het over een toename van 2.183 in 2007 tot 3.086 in 2015.⁵ Dit geeft te denken, zeker als we zien dat het aantal mensen dat in een justitiële inrichting verblijft gestaag daalt. Minder mensen in de cel zou minder klachten moeten betekenen. Maar het tegenovergestelde is waar.⁶ Als je de klachten die aan de Commissies van Toezicht en de RSJ worden voorgelegd bekijkt, dan valt het op dat veel klachten gaan over vooral *feitelijke* zaken, zoals de wijze van bejegening door het personeel en miscommunicatie.⁷ Het is in die zin ook niet verwonderlijk dat uit onderzoek blijkt dat een kwart van de zaken niet-ontvankelijk wordt verklaard en één op de tien klachten ongegrond is.⁸ Misschien zouden we daarom eens kritisch moeten kijken naar de situaties waarin het beklagrecht kan worden ingezet. Mogelijk wordt het beklagrecht te vaak ingezet voor zaken waarvoor het eigenlijk niet is bedoeld, waarin een procedure van beklag en beroep ‘te zwaar’ is. Om aandacht te krijgen voor onheuse bejegening of gevolgen van miscommunicatie is het middel wellicht onnodig zwaar, in ieder geval zwaarder dan het doel rechtvaardigt. In het verlengde van deze gedachtegang ligt het gegeven dat in het geval van dit soort *feitelijke* problemen het niet zelden zal gaan om acute situaties, waar snelheid van een beslissing geboden is. En juist daar leent de huidige procedure zich slecht voor: door lange doorlooptijden wordt te vaak een beslissing genomen op het moment dat de indiener niet eens meer weet waarover het gaat en hij vaak al is overgeplaatst naar een andere Penitentiaire Inrichting. Juist door de druk die op dit moment op het systeem staat⁹ leent het systeem zich slecht voor situaties waarop snel duidelijkheid moet worden gegeven.

Dit alles brengt ons bij de vraag of de huidige, uitgebreide procedure van beklag en beroep de meest geëigende manier is om klachten van alledag te behandelen. Misschien is nu, ten tijde van een overvol beklagsysteem, het moment daar om de procedure enigszins aan te passen. In de huidige procedure kan in beginsel iedere klacht die voldoet aan het criterium ‘beslissing door of namens de directeur ten aanzien van een individu’ worden voorgelegd aan de Commissie van Toezicht.¹⁰ En de beslissing van de Commissie van Toezicht kan in veel gevallen worden voorgelegd aan de beroepscommissie van de RSJ.¹¹ Deze procedure

5 Cijfers zijn ontleend aan de jaarverslagen van de RSJ van 2011, 2012 en 2015, zoals weergegeven op www.rsj.nl en in F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 269.

6 Zie hierover uitgebreid: F.W. Bleichrodt, *Toenemen appel*, Rotterdam: EUR 2011.

7 F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 268.

8 M.T.A.B. Laemers, P.C. Vegter en J.P.S. Fiselier, *Evaluatie Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire maatregel*, Nijmegen: ITS/Faculteit der Rechtsgeleerdheid KUN 2001.

9 Zie hiervoor de bijdrage van M. van der Nat en P.N.E. Plooi in dit nummer.

10 Artikel 60 Pbw.

11 Artikel 69 Pbw.

is log en de doorlooptijden zijn lang. Het is de vraag of de ingesloten hierbij gebaat zijn, maar ook of de Commissies van Toezicht en de RSJ hiermee aan hun eigenlijke taak kunnen voldoen. Met name de RSJ heeft de belangrijke taak om de rechtseenheid te bewaken. In die zin is de rol van de Raad wellicht te vergelijken met de rol van de strafkamer van de Hoge Raad, die tot taak heeft de rechtseenheid en rechtsvorming te bewerkstelligen. Het is niet ondenkbaar dat de RSJ in zijn huidige rol en met de huidige praktijk onvoldoende toekomt aan de uitoefening van deze taak. Als de RSJ teveel zaken met een vooral feitelijk karakter ter beoordeling krijgt voorgelegd, raakt de taak als bewaker van rechtseenheid mogelijk ondergesneeuwd.

We zouden daarom kunnen onderzoeken of in een aantal zaken volstaan zou kunnen worden met een lichtere procedure. In heel veel zaken gaat het primair om het gegeven dat de ingeslotenen gehoord wil worden, een luisterend oor vindt voor het gevoel onheus bejegend of onterecht benadeeld te zijn. In heel veel situaties is het voldoende als een gevoel van onrecht uitgesproken kan worden, aandacht krijgt en de oorzaak, die dikwijls ligt in een vorm van miscommunicatie, kan worden blootgelegd, uitgelegd en opgehelderd. Om dit te bereiken is een procedure van beklag en beroep in veel gevallen helemaal niet nodig. Bijna twintig jaar geleden, bij de invoering van de Penitentiaire Beginselenwet, is het criterium dat toegang geeft tot de beklagprocedure aangescherpt. Slechts wanneer het gaat om een individuele beslissing die is genomen door of namens de directeur kan een klacht ontvankelijk worden verklaard. Maar is dat het juiste criterium aan de hand waarvan onderscheid kan worden gemaakt of een uitgebreide beklag- en beroepsprocedure de geëigende wijze is om de klacht te behandelen? Met de huidige praktijk voor ogen, met een overvol beklagsysteem, een gestage toename van het aantal klachten bij een afnemend aantal gedetineerden én een overduidelijke behoefte om gehoord te worden, zou het geen slecht idee zijn om dat criterium te heroverwegen. Wellicht zouden we niet meer primair moeten kijken naar de bron van de beslissing ('de directeur'), maar naar het belang voor de ingesloten dat met de beslissing gemoeid is.¹² De term 'feitelijkheden' wordt in sommige gevallen ten onrechte als synoniem gebruikt voor onbenulligheden. Maar ook een klacht over feitelijkheden kan gaan over zeer ingrijpende gebeurtenissen. Bij het klagen over droge sinaasappels¹³ of de weigering om kosteloos zoetjes te verstrekken in plaats van suiker¹⁴ geldt een ander belang dan bij een onveilige situatie op de werkzaal¹⁵ of boeien die te strak staan afgesteld¹⁶ – terwijl het in alle gevallen om een klacht over feitelijkheden gaat. Bij de beoordeling van de mate van belang zou de maandcommissaris een rol kunnen krijgen. Waar deze ook nu al, als het goed is, een belangrijke rol speelt bij vermeende bejegening- en communicatieproblemen, zou hij ook een formele rol kunnen gaan spelen. Bijvoorbeeld in een procedure van bezwaar bij de maandcommissaris en beroep bij de Commissie van Toezicht. De RSJ blijft dan beschikbaar als laatste instantie, die niet over feitelijkheden oordeelt, maar de rechtseenheid bewaakt. Dit zou ook de doorlooptijden ten goede komen en in acute situaties leiden tot tijdige directe beslissingen.

3. De reikwijdte van het beklagrecht

Het beklagrecht is geregeld voor de belangrijkste vrijheidsbenemende sancties uit ons Wetboek van strafrecht, zoals de gevangenisstraf, de terbeschikkingstelling en de plaatsing

12 Zie hierover de bijdrage van H.G. Lubberdink in dit nummer.

13 RSJ, 30 april 2014, 14/0023/GA.

14 RSJ, 23 maart 2016, 16/0340/GA.

15 RSJ, 14 januari 2015, 14/3127/GA.

16 RSJ, 16 januari 2017, 16/3790/TA.

in een inrichting voor stelselmatige daders. Maar het Nederlandse sanctiearsenaal bestaat inmiddels uit veel meer sancties dan alleen vrijheidsbenemende. Denk maar aan de taakstraf, de vrijheidsbeperkende maatregel en op niet al te lange termijn de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel. Als we naar de sancties kijken die de afgelopen jaren twintig zijn opgelegd, dan zien we bovendien een groei van het aantal voorwaardelijk opgelegde sancties en een zeer sterke groei van het aantal deels voorwaardelijke sancties. Inmiddels is de helft van de opgelegde gevangenisstraffen geheel of deels voorwaardelijk, wat overigens geheel past in de lijn van de huidige ontwikkelingen, waarin bij het bepalen van de sanctie vooral wordt gekeken naar de persoon van de dader en de interventies die nodig zijn om hem uit het strafrecht te houden.¹⁷ Dit mondt steeds vaker uit in (deels) voorwaardelijke straffen, waarbij de interventies mogelijk worden gemaakt door het opleggen van voorwaarden. Deze voorwaarden hebben niet zelden een vrijheidsbeperkend – of soms zelfs vrijheidsbenemende – karakter. Hetzelfde geldt voor de voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook daaraan kunnen voorwaarden worden gesteld die ten minste vrijheidsbeperkend zijn. En hoewel *beperking* van vrijheid minder ingrijpend is dan *beneming* van vrijheid, is het ontbreken van een effectief beklagrecht in dit soort gevallen een punt om over na te denken. Ook vrijheidsbeperking kan immers grote impact hebben. Niet zelden hoor ik gedetineerden zeggen dat ze liever hun gehele gevangenisstraf uitzitten dan dat zij gebukt moeten gaan onder het juk van de vergaande voorwaarden die worden gesteld aan een vervroegde invrijheidstelling.

Met het uitbreiden van het sanctiestelsel, het voorwaardelijk maken van de vervroegde invrijheidstelling en het steeds vaker opleggen van deels of geheel voorwaardelijke sancties in het streven om op de persoon toegeschreven maatwerk te leveren, met daaraan gekoppeld ingrijpende voorwaarden, zou een uitbreiding van het beklagrecht op dat punt ons land als gidsland zeker niet misstaan. Een gebrek aan een wettelijke beklagregeling maakt de veroordeelde die deze sancties moet ondergaan kwetsbaar en afhankelijk van het bestaan of de kwaliteit van (interne) klachtprocedures bij de instanties waar deze sancties of voorwaarden worden uitgevoerd. En dan heb ik het alleen nog maar over de ontwikkelingen binnen het strafrecht. Ook het steeds diffuser wordende onderscheid tussen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk sanctierecht vormt wat mij betreft meer dan genoeg aanleiding om eens kritisch kijken naar de reikwijdte van het *wettelijk geregelde* penitentiaire beklagrecht.

4. Afsluiting

We zijn trots op het Nederlandse beklagrecht en dat is terecht. Maar hoewel het soms moeilijk is om bescheiden te blijven als je door de rest van de wereld als gidsland wordt beschouwd en het beklagrecht in de afgelopen veertig jaar een belangrijke rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van het penitentiaire recht als geheel, moeten we steeds kritisch naar dat beklagrecht blijven kijken. In deze bijdrage heb ik daartoe een eerste voorzet gegeven. We kunnen concluderen dat de afgelopen veertig jaar het beklagrecht het recht voor gedetineerden actueel heeft gehouden door het nader invullen van open normen via de uitspraken van beklag- en beroepscommissies. Door beklagzaken kwamen onduidelijkheden die ontstaan door nieuwe ontwikkelingen en technologieën aan het oppervlak, waarna de beklag- en beroepscommissies daarover hun oordeel kunnen vormen. Op deze manier blijft het beklagrecht *inhoudelijk* bij de tijd en groeit het mee met ontwikkelingen in het alledaagse penitentiaire leven. Echter, deze wijze van actualisering alleen volstaat niet

¹⁷ Zie hierover: P.M. Schuyt, 'De rechter als visionair', *Strafblad* 2017, p. 235-240.

meer, gezien de praktijk van het beklagrecht, de uitbreiding van het sanctiestelsel en het verdwijnen van heldere grenzen tussen strafrechtelijk- en bestuursrechtelijk sanctierecht. Daarnaast speelt een aantal hierboven nog niet genoemde veranderingen in het hart van het gevangeniswezen, zoals de invoering van het systeem van promoveren en degraderen (het 'Stoplichtmodel'), het sluiten van Penitentiaire Inrichtingen en het daarmee samenhangende personeelstekort en de schaalvergroting in de inrichtingen die overblijven en de gevolgen die dat heeft voor de uitvoeringsmogelijkheden van de verschillende regimes in die inrichtingen. Deze ontwikkelingen, waarin minder ruimte lijkt te zijn voor een persoonlijke aanpak en -bejegening van de ingeslotenen, kunnen resulteren in een andersoortige behoefte voor gedetineerden om gehoord te worden. En daarmee tot andersoortige klachten. De door mij aangestipte punten laten zien dat het huidige beklagrecht wellicht nog steeds bruikbaar is, maar dat de gids er goed aan zou doen om voldoende oog te houden voor ontwikkelingen in het heden en de gevolgen daarvan in de toekomst. Dat zou naar mijn mening moeten resulteren in een kleine aanpassing hier en daar en mogelijke een uitbreiding van het wettelijk beklagrecht naar andere dan vrijheidsbenemende sancties. Daarmee kan deze veertigjarige vol zelfvertrouwen voorop blijven lopen in de belangrijke wereld van het beklagrecht voor gesanctioneerden.