

23 445

Vaststelling van een Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en overige verpleegden strafrechtstoepassing en daarmee verband houdende wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en de Beginselenwet gevangeniswezen (Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden)

24 256

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering omtrent de terbeschikkingstelling en de sanctietoepassing ten aanzien van geestelijk gestoorde delinquenten

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 september 1997

De voorbereiding van de plenaire behandeling van bovengenoemde wetsvoorstellen heeft bij de woordvoerders van de vaste commissie voor Justitie¹ enkele vragen doen opkomen, welke in de schriftelijke voorbereiding nog niet aan de orde waren geweest.

De commissie heeft de minister van Justitie bij brief van 18 juni 1997 op de hoogte gesteld (bijlage 1).

De minister heeft naar aanleiding daarvan t.b.v. de woordvoerders een notitie doen opstellen (bijlage 2).

De commissie doet hierbij verslag van het aldus gevoerde overleg.

De voorzitter van de commissie,
Heijne Makkreel

De griffier van de commissie,
Hordijk

¹ Samenstelling:

Heijne Makkreel (VVD), voorzitter, Talsma (VVD), Glasz (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vriesekoop (D66), Pitstra (GroenLinks), Le Poole (PvdA), Meeter (PvdA), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA) en De Haze Winkelman (VVD).

BIJLAGE 1

Den Haag, 18 juni 1997

De minister van Justitie
Mr. W. Sorgdrager
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag

Geachte minister,

Het vooroverleg tussen een aantal woordvoerders over de behandeling van de wetsvoorstellen betrekking hebbend op TBS (23 445 en 24 256), heeft een aantal vragen opgeleverd, dat tot nu toe in de schriftelijke voorbereiding niet aan de orde is geweest. Aangezien deze vragen een rol zullen spelen tijdens de openbare behandeling van de wetsvoorstellen op 24 juni a.s., heeft de voorzitter van de commissie gevraagd deze onder uw aandacht te brengen.

Art. 1:6 Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de wet niet van toepassing is op onder meer de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (en op de tenuitvoerlegging van andere vrijheidsbenemende maatregelen in een inrichting die in hoofdzaak bestemd is voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen). Brengt deze bepaling mee dat van de verlengingsbeslissing onder geleide van artikel 12, tweede lid, geen beroep op de rechter openstaat?

Zou er van deze verlengingsbeslissing alleen het beroep van artikel 69 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden op de commissie TBS van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (CRS) openstaan zonder toegang tot de onafhankelijke rechter?

Is het gegeven dat geen beroep op de rechter openstaat niet in strijd met het Europees verdrag van de Rechten van de mens?

Hoogachtend,
de griffier van de vaste commissie,
mr. Marianne Hordijk.

**NOTITIE TEN BEHOEVE VAN DE WOORDVOERDERS EERSTE
KAMER WETSVOORSTELLEN 23 445 EN 24 256.****1. Verhouding artikel 12 wetsvoorstel Beginselenwet verpleging
ter beschikking gestelden en het EVRM.**

Artikel 12 geeft aan dat een ter beschikking gestelde binnen een periode van zes maanden in een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden moet worden opgenomen. Deze termijn kan door de Minister van Justitie telkens met een periode van drie maanden worden verlengd.

Tegen deze beslissing tot verlenging kan de ter beschikking gestelde ingevolge artikel 69, eerste lid, onderdeel b, beroep instellen. Het beroep wordt behandeld door de beroepscommissie uit de sectie terbeschikkingstelling van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing.

Artikel 1:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) sluit de toepassing van de Awb uit voor beslissingen over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Met betrekking tot de beslissing van artikel 12 is de Awb derhalve niet van toepassing.

Artikel 5, vierde lid, van het EVRM geeft aan dat een ieder die van zijn vrijheid is ontnomen recht heeft de rechtmatigheid van zijn vrijheidsontneming te laten toetsen door een gerecht. In de Winterwerp-zaak (15 december 1979, B.31 (1983), p. 40–41) heeft de Europese Commissie aangegeven dat aan een voor onbepaalde tijd gedetineerde het recht toekomt om zich tot de rechter te wenden met de stelling dat de omstandigheden zijn detentie niet langer rechtvaardigen en verzoeken om invrijheidstelling. Het Europese Hof heeft deze stelling overgenomen (arrest van 24 oktober 1979, A.33, p.22–23). Aangegeven werd dat een dergelijke toetsing mogelijk zou moeten zijn «at reasonable intervals».

In de eerste plaats dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de vrijheidsontneming zelf en de plaats van tenuitvoerlegging. De oplegging van de maatregel van TBS met bevel tot verpleging geschiedt door een onafhankelijke rechter. De TBS wordt opgelegd voor een periode van twee jaar. Nadien wordt de (eventuele) verlenging van de TBS door dezelfde onafhankelijke rechter gegeven. Tegen deze beslissing staat beroep open bij het Hof te Arnhem. In gevallen waarin een TBS met bevel tot verpleging is opgelegd naast een gevangenisstraf, vangt de TBS aan op het moment van verstrijken van de datum van vervroegde invrijheidstelling. Twee jaar nadien volgt derhalve de eerste verlengingszitting, ook in gevallen waarin de veroordeelde niet (direct) in een TBS-inrichting is opgenomen. Bij deze verlengingszitting kan de ter beschikking gestelde de rechtmatigheid van zijn vrijheidsontneming aan de orde stellen en verzoeken om beëindiging van de TBS. Nu de vrijheidsontneming in de eerste plaats door de rechter wordt opgelegd, en vervolgens periodiek wordt verlengd is er geen sprake van strijdigheid met artikel 5 van het EVRM. Mocht de periode van twee jaar te lang worden bevonden dan kan de ter beschikking gestelde zich altijd nog tot de civiele rechter in kort geding wenden met een verzoek tot invrijheidstelling. Deze rechtsgang is door het Europese Hof aanvaard.

De kwestie van de plaats van tenuitvoerlegging van de maatregel betreft niet de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming op zich. Artikel 12 van wetsvoorstel 23 445 geeft aan dat de plaatsing van een ter beschikking gestelde in een TBS-inrichting binnen zes maanden moet plaatsvinden.

Verlenging is mogelijk, telkens voor een periode van drie maanden. De juridische titel voor vrijheidsontneming is de opgelegde TBS. Dat geldt zowel voor alleen tot TBS veroordeelden als voor veroordeelden tot gevangenisstraf en TBS, wanneer de gevangenisstraf is ondergaan. Artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Beginselenwet gevangeniswezen

geeft de wettelijke basis voor verblijf van TBS-passanten in een huis van bewaring.

Ook deze regeling is in overeenstemming met artikel 5 van het EVRM. In een recente uitspraak van het Europese Hof in de zaak Bizzotto tegen Griekenland (15 november 1996, 76/1995/582/668) heeft het Hof uitdrukkelijk overwogen dat de wijze waarop opgelegde straffen ten uitvoer worden gebracht in beginsel niets te maken heeft met het feit of de vrijheidontneming al dan niet rechtmatig is. In die zaak klaagde een veroordeelde erover dat hij niet in een kliniek voor drugsverslaafden was opgenomen, zoals de rechter had bevolen, doch in een gewone gevangenis. Daardoor zou hij minder snel van zijn verslaving af zijn geholpen en dus veel langer in detentie hebben moeten blijven. Het Hof legde echter uit dat de klager die «particularly dangerous» was, primair veroordeeld was ingevolge een strafbaar feit en de veroordeling dus ook gezien moest worden als een vorm van bestraffing. Er bestond dus volgens het Hof wel enige relatie tussen de reden van de vrijheidontneming en de plaats en omstandigheden van de detentie (zie ook Ashingdane tegen Verenigd Koninkrijk, 28 mei 1985, A-series no. 93, p. 21).

Tegen de beslissing tot verlenging van de passanten termijn staat ingevolge artikel 69, eerste lid, onderdeel b, van wetsvoorstel 23 445 beroep open bij de beroepscommissie van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing. De beroepscommissie van de Centrale Raad is een onafhankelijke rechter. De leden worden bij KB benoemd. De uitspraken van de beroepscommissie zijn bindend.

Het feit dat de Centrale Raad tevens adviseert over voorgenomen regelgeving doet aan de onpartijdigheid niet af. De in de Procola-zaak (EHRM-uitspraak van 29 september 1995, A-series 326) voorkomende omstandigheden doen zich bij de Centrale Raad immers niet voor. In die zaak over de Luxemburgse Raad van State was het probleem dat precies dezelfde personen over de rechtmatigheid van een regeling eerst geadviseerd hadden aan de regering en zich vervolgens in een juridische procedure als rechter over de rechtmatigheid van diezelfde regeling als zodanig hadden uitgelaten. De zaken die de Centrale Raad ter beoordeling krijgt voorgelegd beperken zich echter steeds tot de toepassing van de regeling in het concrete geval. Dat dit geen problemen oplevert voor de onpartijdigheid moge ook blijken uit een onlangs door de Europese Commissie niet ontvankelijk verklaarde zaak waarbij iemand erover klaagde dat een betrokkene bij het ontwerpen van sociale zekerheids-wetgeving niet in staat zou zijn om als rechter een onpartijdig oordeel te geven over de op hem toegepaste korting op de uitkering. De Europese Commissie zag geen enkele overeenkomst met de Procola-zaak aangezien de betrokken rechter zich nooit eerder met de concrete aan haar voorgelegde rechtsvraag (de toepassing van de regeling in dat concrete geval) van doen had gehad (zaak no. 30 300/96, 26 februari 1997).

Mocht zich een situatie voordoen waarin in het kader van een beroepszaak de toetsing van de regeling als zodanig aan de orde komt, dan zal de beroepscommissie dienen te bestaan uit leden die niet actief bij de advisering over het wetsvoorstel betrokken waren. De Centrale Raad zal hierop gewezen worden.

2. Capaciteitsgebrek en verlenging van de passanten termijn.

De vraag werd gesteld of capaciteitstekort een reden kan zijn om de passanten termijn te verlengen. Het antwoord daarop is bevestigend. Zoals uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 23 445 (p. 31) blijkt kan dit een reden zijn. Hier wordt aangegeven dat in 1986 de toenmalige staatssecretaris de zogenaamde 12-weeken termijn heeft

losgelaten i.v.m. de capaciteitsproblematiek. In het wetsvoorstel wordt wederom een passantentermijn gegeven.

Daarbij werd aangegeven dat het binnen afzienbare termijn niet te verwachten is dat alle ter beschikking gestelden binnen de voorgestelde termijn kunnen worden geplaatst. Vandaar dat de periode verlengd kan worden. Ook in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer werd over de passantentermijn gesproken in relatie tot de capaciteit (nr. 5, p. 11). In de tweede nota van wijziging werd, onder verwijzing naar de capaciteitsproblematiek een wijziging in de inwerkingtredingsbepaling aangebracht, zodat de passantentermijn op een later tijdstip dan de rest van de wet in werking kan treden (zie hierover tevens de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer, nr. 33a, p.5 en 6). (N.B. Inmiddels heeft de recente uitspraak van het Hof te Den Haag – waarin een passantentermijn van drie maanden werd gegeven – aanleiding gegeven om de passantentermijn in artikel 12 met voorrang in werking te laten treden. Zie in die zin ook de brief van de Minister van Justitie aan de Eerste Kamer van 10 april 1997.)

Eventueel kan verwarring opgetreden zijn met de beslissing over het moment van plaatsing in een TBS-inrichting van een veroordeelde tot gevangenisstraf en TBS met bevel tot verpleging. In de ministeriële regeling ex het voorgestelde artikel 13, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht zal worden aangegeven dat deze veroordeelden in beginsel na 1/3 deel van de gevangenisstraf voor plaatsing in een TBS-inrichting in aanmerking komen. In de regeling zijn tevens criteria aangegeven op grond waarvan tot een eerdere dan wel latere plaatsing kan worden overgegaan.

De beschikbare capaciteit vormt geen grond om tot uitstel van de plaatsing in een TBS-inrichting te beslissen. Hierbij moet in acht worden genomen dat de beslissing ex artikel 13 Wetboek van Strafrecht en de passantentermijn, die ook voor deze personen geldt (zie hiervoor artikel 74, onderdeel K, van wetsvoorstel 23 445), twee verschillende zaken zijn. De beslissing ex artikel 13 Wetboek van Strafrecht betreft de beoordeling van de noodzaak om de veroordeelde van het gevangeniswezen over te plaatsen naar een TBS-inrichting en zal doorgaans op gronden die betrekking hebben op de behandeling, worden genomen. De noodzaak tot behandeling staat, volgens de ministeriële regeling, vast wanneer 1/3 deel van de gevangenisstraf is verstreken, tenzij op grond van de gegeven criteria anders wordt bepaald. Vanaf dat moment begint de passantentermijn te lopen en zal de betrokkene binnen zes maanden feitelijk geplaatst moeten worden in een TBS-inrichting. In artikel 74, onderdeel K, van wetsvoorstel 23 445, is aangegeven dat ook hier verlenging kan plaatsvinden met telkens drie maanden. Bij deze laatste beslissing geldt hetgeen hiervoor is aangegeven, namelijk dat vanwege capaciteitsproblemen verlenging kan plaatsvinden.

Overigens wordt met de 120 noodplaatsen die worden gerealiseerd beoogd dat ter beschikking gestelden binnen de periode van zes maanden worden geplaatst. Ook het ministerie vindt het gewenst dat ter beschikking gestelden binnen zes maanden worden geplaatst. Indien dit onverhoopt niet mogelijk is moet evenwel verlenging van de termijn mogelijk zijn, omdat anders de betrokkene in vrijheid gesteld zouden moeten worden. Dit vinden wij een situatie die onaanvaardbaar is.

3. Niveau van regelgeving ex het voorgestelde artikel 13, tweede lid, Wetboek van Strafrecht.

De formulering van de delegatiebepaling luidt: «De minister geeft nadere regels...». Dit geeft aan dat de regels zullen worden gesteld in een ministeriële regeling. Indien voor delegatie naar een algemene maatregel

van bestuur zou zijn gekozen had de formulering «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld ...» moeten worden gebruikt. Een regel als wanneer het minder mag, het meerdere ook geoorloofd is, gaat in deze situatie niet op. De minister is staatsrechtelijk gezien immers een ander orgaan dan de regering. Het kan niet zo zijn dat een daartoe onbevoegd orgaan bepaalde regels stelt. Zie hiervoor tevens de aanwijzingen voor de regelgeving nummers 28 en 30. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer (nr. 34a, p. 2) is toegezegd dat (een deel van) de regeling op het niveau van een algemene maatregel van bestuur zou kunnen worden gebracht. Daarvoor is niet alleen het opstellen van de algemene maatregel van bestuur noodzakelijk, doch ook de wijziging van de delegatiebepaling in het Wetboek van Strafrecht. Het lijkt het meest zinvol dit na enige evaluatie van de regeling te doen.

Dit biedt de mogelijkheid om na te gaan of bijvoorbeeld de gegeven criteria voor de afwijking van de 1/3 termijn goede keuzen waren. Voorts kan de eventuele jurisprudentie van de Centrale Raad voor Strafrechts-toepassing in deze zaken bij een op te stellen algemene maatregel van bestuur worden betrokken.

Indien het de wens van de Eerste Kamer is om voordat het wetsvoorstel in werking treedt bij algemene maatregel van bestuur de nadere regels te stellen, zou dit een novelle bij het wetsvoorstel vereisen. Dit zal een aanmerkelijke vertraging van de inwerkingtreding tot gevolg hebben. Juist vanwege de onderwerpen van de TBS met voorwaarden en de mogelijkheid van voorwaardelijke beëindiging van de TBS zouden wij dat onwenselijk vinden. Beide onderwerpen beogen mede de druk op de capaciteit te verminderen.