

Vergaderjaar 2001–2002

28 202

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het verblijf van in bewaring gestelde verdachten alsmede arrestanten in een politiecel (verblijf in politiecellen)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 31 januari 2002

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Na bestudering hebben zij toch nog een aantal kritische vragen.

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen de regering of zij het goed zien dat dit wetsvoorstel het ook mogelijk maakt dat jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar voor 10 dagen in een politiecel worden ondergebracht. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid zouden dat een ongewenste situatie vinden. Kan de regering aangeven hoe een dergelijk voorstel zich verhoudt met de rechten van het Kind, zoals die door de Verenigde Naties zijn vastgelegd? Wat is op dit moment de praktijk ten aanzien van de insluiting in politiecellen van deze jeugdige verdachten? Hoeveel kinderen die in aanmerking kwamen voor onder toezichtstelling enerzijds of voor strafrechtelijke plaatsing anderzijds, zijn de afgelopen twee jaar in een politiecel ondergebracht, terwijl overplaatsing naar een opvanginrichting in de rede had gelegen? Acht de regering het verantwoord dat ook jeugdigen van 12 tot 18 jaar mogelijk tien dagen in politiecellen worden opgesloten, zonder dat er enige vorm van vroegtijdige begeleiding of bejegening kan worden gegeven?

De leden van de fractie van de VVD hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel verblijf in politiecellen. Het voorstel maakt het mogelijk verdachten en arrestanten maximaal 10 dagen in een daartoe geschikte politiecel te laten verblijven. Tot voor kort was het stand beleid om in afwachting van overplaatsing naar een huis van bewaring, verdachten enkele dagen in een politiecel vast te houden. Het is goed dit nu bij wet te regelen. Slechts enkele vragen resteren. Hoelang is de gemiddelde verblijfsduur in politiecellen? Met hoeveel procent zal die gemiddelde verblijfsduur stijgen ten gevolge van het voorliggende voorstel? Kan een

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA) en Vacature (PvdA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), C. Cörüz (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Vacature (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA) en Arib (PvdA).

persoon die is opgesloten in een huis van bewaring nog worden teruggeplaatst in een politiecel? Zo ja, kan dit alleen gedurende de eerste 10 dagen van de totale detentieduur of kan dit ook later nog, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben met betrekking tot de uitbreiding van de maximale verblijfsduur van gedetineerden en jeugdigen wel enkele kritische kanttekeningen.

Zoals de leden van de CDA-fractie in het debat van 23-01-02 duidelijk hebben aangegeven is wat hen betreft de maat vol wat betreft de drugs-smokkel op en rond Schiphol. Zij stemmen dan ook in met het feit dat het kabinet met een plan van aanpak is gekomen. Deze leden vinden wel dat een dergelijk plan van aanpak veel eerder had moeten komen. Onderhavig wetsvoorstel maakt deel uit van het plan van aanpak, maar lag al eerder klaar om een deel van de algemene capaciteitsproblematiek te onderwerpen. Na het bekend worden van de acute noodsituatie, wat betreft de drugssmokkel op Schiphol, is besloten het wetsvoorstel versneld in te dienen.

De leden van de CDA-fractie zijn niet onverdeeld gelukkig met dit initiatief. Zij onderkennen de noodzaak van maatregelen om orde op zaken te stellen inzake de cellenproblematiek, maar deze leden vragen of een dergelijk wetsvoorstel het probleem van het cellentekort niet slechts verplaatst naar een andere instantie. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het tot oktober gebruikelijk was dat een persoon gedurende zijn bewaring enkele dagen op een politiebureau werd ondergebracht in afwachting van overbrenging naar een huis van bewaring. Dit beleid werd altijd door de rechter gesanctioneerd. In oktober besliste de rechtbank echter dat deze vorm van detentie in strijd was met de wet. Indien het al jaren vast gebruik was dat celcapaciteit van de politie ter beschikking gesteld werd om personen vast te zetten in afwachting van plaatsing in een huis van bewaring is er geen sprake van een verschuiving van een probleem in capaciteit. De vraag is echter hoelang deze personen werden vastgezet op een politiebureau. Was er hier sprake van enkele dagen of van de termijn uit het wetsvoorstel, te weten 10 dagen? Kan de regering hierover duidelijkheid verschaffen? Waarom is eigenlijk gekozen voor de termijn van 10 dagen? Indien er sprake is van een discrepantie tussen deze termijnen is het waarschijnlijk dat een verschuiving van het probleem van het cellentekort zal plaatsvinden. Nu al blijkt uit signalen van de politie dat de politie zelf met een tekort aan cellen kampt. De politie geeft aan dat haar opsporingsvermogen aangetast zal worden als zij politiecellen ter beschikking moet blijven stellen. Zij stelt dat politiecellen beslist nodig zijn om verdachten in verzekering te kunnen stellen en zaken op te lossen. Wat is de reactie van de regering op deze signalen?

In voorgaande jaren is reeds gesproken over een wettelijke grondslag voor het onderbrengen van gedetineerden in een politiecel. Dit wetsvoorstel is bij brief van 20 juli 2000 ingetrokken met als reden dat de aanleiding tot het indienen van het wetsvoorstel is komen te vervallen. Deze aanleiding was gelegen in de noodzaak om de voorlopige hechtenis wegens capaciteitsgebrek in een regulier huis van bewaring ten uitvoer te leggen. Anno 2001 blijkt dat de capaciteit in de huizen van bewaring overbelast is. Wat is hierop de reactie van de regering? Kan de regering aangeven waarom zij het wetsvoorstel niet gewoon heeft ingediend, zodat gedetineerden, als het nodig is, ondergebracht kunnen worden in een politiebureau op grond van een wettelijke grondslag? Had de regering niet aan kunnen zien komen dat de capaciteit ooit weer overbelast zou kunnen raken? Op grond van de stijgende opsporingscijfers is een structurele leegstand van politiecellen niet te verwachten. Als de capaciteit van de huizen van bewaring voldoende is, kan de politie de cellen zelf gebruiken.

Heeft de regering tevens rekening gehouden met de zogeheten seizoensinvloeden, waaruit blijkt dat in sommige maanden sprake is van een hogere criminaliteit?

De leden van de CDA-fractie stellen nog een aantal vragen die, naar de mening van deze leden, in de debatten van 12-12-02 en 23-01-02 niet of niet afdoende zijn beantwoord. Hoeveel gedetineerden zijn er in 2001 versneld ontslagen (IVO's)? Hoeveel verdachten zijn ontslagen uit verzekeringstelling in respectievelijk 2000 en 2001? Hoeveel verdachten zijn er met dagvaarding heengezonden in 2000 respectievelijk 2001 en zijn niet meer bij de rechter gekomen? Om welke delicten gaat het bij de vragen 2 en 3 en voor hoe lang zijn de betrokkenen uit vraag 2 gestraft? Welke interdepartementale overleggen hebben voor 6 december plaatsgevonden tussen de ministeries van Justitie en Financiën? Hoeveel cellen zijn er vanaf 1 oktober 2001 in de Huizen van Bewaring bijgekomen? Hoeveel HvB-cellen zijn er vanaf 1998 buiten werking gesteld? Hoeveel slikkerscellen zijn er extra bijgekomen vanaf 1 oktober 2001? Zijn de 48 slikkerscellen na de actie in september 2001 inderdaad niet meer als slikkerscel gebruikt?

De leden van de D66-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De rechtbank Rotterdam oordeelde in oktober 2001 dat een verblijf in een politiecel van iemand die in bewaring was gesteld, onrechtmatig was. Achtergrond bij dat oordeel was kennelijk ook dat een politiecel niet geschikt is voor langdurig verblijf. Een politiecel is een kale, kleine ruimte, waar het slecht toeven is. De leden van de D66-fractie zijn dan ook niet enthousiast over het wetsvoorstel dat nu een wettelijke grondslag biedt om iemand maar liefst tien dagen in een politiecel vast te houden. Weliswaar hebben deze leden er begrip voor dat iemand na zijn inbewaringstelling niet onmiddellijk uit een politiecel naar een huis van bewaring kan worden overgebracht, maar waarom kiest de regering voor een termijn van 10 dagen en niet bijvoorbeeld 7? Het feit dat het bevel tot bewaring maximaal 10 dagen duurt is toch geen inhoudelijk argument? Klopt het dat bovenop de termijn van 10 dagen ook nog eens de periode van ophouding voor verhoor komt alsmede de verzekeringstelling in een politiecel? Hoe lang kan iemand nu maximaal in een politiecel vastzitten?

Heeft het OM beroep ingesteld tegen de uitspraak van de Rotterdamse rechtbank? Zo neen, waarom niet? Is die uitspraak maatstaf voor de situatie in andere arrondissementen?

Is het volgens het wetsvoorstel mogelijk dat iemand niet in voorlopige hechtenis wordt genomen, wel door de politierechter tot een korte vrijheidsstraf wordt veroordeeld en dat hij deze in een politiecel moet uitzitten?

Komt elke politiecel voor de regeling ex artikel 15a in aanmerking of wordt er een onderscheid gemaakt tussen daarvoor geschikte politiecellen en ongeschikte? Aan welke eisen dient een politiecel te voldoen om iemand maximaal 10 dagen te kunnen herbergen? Kan een beschrijving van de politiecellen in de gemeente Amsterdam worden gegeven, die voldoende geschikt zijn voor langdurig verblijf?

Is er in al die cellencomplexen een onafhankelijke externe commissie werkzaam die controleert hoe de arrestanten worden bejegend en hoe de cellen er uitzien?

Worden er extra eisen aan de arrestantenbewakers gesteld hoe om te gaan met mensen die 10 dagen in een politiecel vastzitten? Komt het in de praktijk voor dat particuliere beveiligers de taak van arrestantenbewaker vervullen? Vindt de regering dat wenselijk?

Hebben de verschillende politiebureaus waar de cellen zich bevinden, waar iemand maximaal 10 dagen na het bevel tot bewaring in opgesloten kan worden, allen hetzelfde regime? Hoe vaak mag iemand die in een

politiecel is opgesloten, bezoek ontvangen? Maakt het verschil of iemand in bewaring is gesteld en dus nog verdachte is, of dat de persoon in kwestie afgestraft is en zijn straf in de politiecel uitzit, zo vragen de leden van de fractie van D66.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel wordt afgeweken van de hoofdregel in het penitentiaire recht dat tenuitvoerlegging van opgelegde sancties in gevangenissen of huizen van bewaring plaatsvindt, dit met het oog op perioden van capaciteitsnood. Deze leden hechten eraan om te benadrukken dat politiecellen zich niet lenen voor langdurig verblijf. Tevens kennen politiecomplexen niet altijd de faciliteiten om gedetineerden in staat te stellen gebruik te maken van de aan hen toekomende rechten zoals bezoek.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel, dat een onderdeel vormt van het Plan van aanpak drugsmokkel Schiphol van 18 januari 2002. Zij kunnen met de strekking van dit wetsvoorstel instemmen, maar hebben nog wel enkele vragen.

Het is deze leden opgevallen dat in de memorie van toelichting met geen woord gerept wordt over de relatie van het onderhavige wetsvoorstel met het genoemde plan van aanpak. Zij informeren naar de redenen hiervoor. Moeten zij aannemen dat dit wetsvoorstel ook los van het plan van aanpak in deze vorm zou zijn ingediend?

Deze leden vinden het in het verlengde hiervan opmerkelijk dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het onderhavige wetsvoorstel beoogt een wettelijke regeling te geven die voortzetting mogelijk maakt van het jarenlang beleid waarin een verblijf van enkele dagen in een politiecel gedurende de bewaring in afwachting van overbrenging naar een huis van bewaring werd toegestaan. Is het niet zo dat met dit wetsvoorstel niet zozeer een bepaald beleid wordt voortgezet, maar veeleer de gegroeide praktijk, waarbij het bedoelde verblijf in politiecellen feitelijk werd gedoogd, wordt gelegaliseerd met het oog op een specifieke situatie, te weten de grote aantallen drugskoeriers?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het verblijf in politiecellen een te zware aanslag vormen op de verdachten in de zin van fysieke en geestelijke ontberingen. Zij verzoeken de regering te reageren en vragen haar of zij voornemens is hieromtrent humaniserende maatregelen te treffen.

Deze leden delen de zorg van de Raad van State dat verdachten regelmatig in staat gesteld moeten worden lichaamsvoeding te krijgen in verband met de geringe mogelijkheid tot luchten. Zij verzoeken de regering te reageren op deze kritiek.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming adviseert mogelijkheden voor bezwaar en beroep te openen. De leden van de SP-fractie vragen of zonder deze mogelijkheid de mogelijkheid open gehouden moet worden een gedetineerde over te plaatsen naar een «gewone» inrichting.

Artikelsgewijze behandeling

Artikel 1

Volgens de voorgestelde systematiek kan de selectiefunctionaris bepalen dat een persoon voor maximaal tien dagen in een politiecel zal verblijven. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen welke criteria de selectiefunctionaris gebruikt om te bepalen dat iemand voor tien dagen in een politiecel kan worden opgesloten. Betreffen deze criteria alleen de

plaatsingsmogelijkheden binnen een justitiële inrichting of ook beheersaspecten zoals de interne veiligheid van het politiebureau dan wel de veiligheidsaspecten van de gedetineerde?

Moet deze regeling, zo vragen de leden van GroenLinks, worden opgevat als een mogelijkheid om ook gedetineerden die lopende het onderzoek op vrije voeten gesteld zijn na de uitspraak in hun strafzaak voor maximaal tien dagen in een politiecel te laten verblijven, indien ten aanzien van hen ter zitting een bevel gevangenneming is gelast? Valt de tenuitvoerlegging van hechtenis ook onder deze regeling? De memorie van toelichting stelt dat TBS-passanten niet onder de regeling vallen omdat zij geen arrestanten zijn en zich doorgaans niet al in een politiecel bevinden. Mag worden aangenomen dat in deze geest hetzelfde heeft te gelden voor diegenen ten aanzien van wie plaatsing in een psychiatrische ziekenhuis is gelast?

De leden van de SGP-fractie leggen de regering een tweetal vragen voor. Zij vragen wat de betekenis is van de woorden «en die in een politiecel verblijft». Is dit een noodzakelijke toevoeging? Verhindert deze toevoeging niet dat de bijzondere regeling ook kan worden toegepast op personen die nog niet in een politiecel verblijven?

Verder vragen deze leden of, en zo ja, in hoeverre het bestaande onderscheid tussen politiecellen die geschikt geacht worden voor langer verblijf en cellen waarvoor dat niet geldt, gehandhaafd blijft.

Artikel III

De regering stelt voor om artikel 78 lid 4 Wetboek van strafvordering te schrappen. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben begrepen dat deze bepaling in de praktijk een dode letter is in die zin dat de rechter in de praktijk zijn bevel zodanig ruim formuleert dat het openbaar ministerie in de gelegenheid wordt gesteld overal in Nederland een verdachte in een huis van bewaring onder te brengen. Echter, tegen de uitvoering van het bevel door het openbaar ministerie kan, als de verdachte het niet eens is met de wijze waarop het openbaar ministerie gebruik maakt van de vrijheid om te bepalen waar de voorlopige hechtenis moet worden ondergaan, in kort geding worden opgekomen. De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vragen of het zo is dat met het schrappen van artikel 78 lid 4 ook de mogelijkheid om de beslissing voor plaatsing in een bepaalde plaats aan een rechter voor te leggen, is verdwenen. Mede in het licht van de Europese verdragen waarin het beroep op de rechter wordt geregeld, zouden zij hierop een nadere uitleg van de regering wensen.

In de toelichting bij dit artikel wordt gesteld dat de justitiële jeugdinrichtingen kampen met ernstige capaciteitsproblemen. Deze ontwikkeling baart de CDA-fractie grote zorgen. Hoe groot zijn deze capaciteitsproblemen en waardoor worden zij veroorzaakt? Waarom wordt de toezegging door de regering dat de wachtlijsten in deze inrichtingen begin 2002 zijn weggevoerd niet nagekomen? Is het waar dat er in deze inrichtingen afdelingen leeg staan?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben er moeite mee dat in het kader van noodwetgeving structurele wijzigingen in belangrijke wetten worden aangebracht. In algemene zin zouden zij erop willen aandringen om daarmee buitengewoon voorzichtig en terughoudend te zijn en zo mogelijk te werken met «niet van toepassing»- of «buiten werking»-verklaringen.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld artikel 78 lid 4 van het Wetboek van strafvordering te laten vervallen. Met de Raad voor

Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie hier de nodige aarzeling bij, onder meer omdat, zoals de Raad schrijft, «deze bepaling betrekking heeft op een principiële keuze in de rolverdeling tussen rechter en officier van justitie, welke niet zou dienen te wijken voor een voor noodgevallen bedoelde regeling». Gelet op de strekking van deze bepaling, te weten dat het bevel tot voorlopige hechtenis de plaats bepaalt waar dit ten uitvoer gelegd zal worden, begrijpen deze leden dat het niet mogelijk is hier te volstaan met het in voorkomende gevallen niet van toepassing verklaren van de bepaling van artikel 78 lid 4. Niettemin vragen zij de regering of het laten vervallen van deze bepaling onvermijdelijk is of dat er voor de in dit wetsvoorstel bedoelde situaties andere oplossingen denkbaar zijn.

Artikel IV

Wellicht ten overvloede willen de leden van de fractie van de ChristenUnie opmerken dat de voorgestelde afwijking van de reguliere procedure in het kader van de Tijdelijke referendumwet bij hen niet op bezwaren stuit, en dat niet alleen vanwege de spoedeisendheid van de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel!

De voorzitter van de commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
Stahlie