

Vergaderjaar 2003–2004

29 413

Wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Bij Kabinetsmissive van 7 januari 2003, no. 03.000032, 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 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) en enige andere wetten te wijzigen naar aanleiding van verschillende evaluatieonderzoeken en naar aanleiding van reacties uit de praktijk. Een van de onderwerpen is de permanente cameraobservatie. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een algemene opmerking over de motivering en een aantal opmerkingen over de cameraobservatie. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 januari 2003, nr. 03.000032, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 maart 2003, nr. W03.03.0001/l, bied ik U hierbij aan.

1. Volgens de considerans en het algemeen deel van de memorie van toelichting strekt het voorstel tot implementatie van (minder ingrijpende) aanbevelingen naar aanleiding van evaluatieonderzoeken van de Pbw, regelgeving omtrent de terbeschikkingstelling en het jeugdstrafrecht. In de artikelsgewijze toelichting wordt evenwel nergens ingegaan op deze evaluatieonderzoeken. De Raad beveelt aan in de artikelsgewijze toelichting telkens tot uitdrukking te brengen op de uitkomst van welk onderzoek de betrokken voorgestelde wijziging berust.

1. In de memorie van toelichting zijn zowel in het algemeen deel, als in de artikelsgewijze toelichting, verwijzingen opgenomen naar de evaluatieonderzoeken in de gevallen dat de voorgestelde wijziging (mede) uit het desbetreffende onderzoek voortvloeit.

2. De toelichting gaat ervan uit dat cameraobservatie, waarmee 24 uur per etmaal een gehele cel kan worden geobserveerd, een zware inbreuk vormt op de privacy van de gedetineerde. Hiermee is niet gezegd of de observatie een inbreuk vormt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals geregeld in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de

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.

rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet (GW).¹ Het antwoord op deze vraag hangt ervan af of wordt voldaan aan de voorwaarden van het EVRM en de GW voor het stellen van beperkingen aan het grondrecht. De GW bevat hiervoor geen materiële criteria, maar deze zijn wel vervat in artikel 8, tweede lid, EVRM. De Raad constateert dat de vraag of de beperking valt binnen de beperkingsgronden van artikel 8, tweede lid, EVRM niet wordt besproken: heeft de beperking de vereiste grondslag in het recht, beantwoordt het doel aan de in het tweede lid genoemde criteria en is de inbreuk noodzakelijk in een democratische samenleving? De Raad wijst hierbij in het bijzonder op de eis dat de regeling op basis waarvan de inbreuk kan worden gemaakt met voldoende precisie is geformuleerd.² De voorwaarden voor toepassing van het cameratoezicht op grond van artikel 34a, eerste lid, aanhef en a, b en d, Pbw zijn in zeer algemene termen gesteld. Het verdient aanbeveling dat de toelichting meer inzicht verschaft inzake de mogelijkheid van toepassing van het cameratoezicht op deze gronden.

2. In de memorie van toelichting (in het algemeen deel onder Camera-observatie) is een nadere uitleg gegeven over de gronden voor toepassing van cameraobservatie. Hoewel deze gronden in algemene termen zijn gesteld, gaat het om formuleringen die in het penitentiaire recht niet ongewoon zijn. Tevens is ingegaan op de beperkingsgronden die artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) noemt in geval van een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Met name gaat het daarbij om het belang van de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze belangen omvatten de gronden voor het toepassen van cameraobservatie.

3. In de toelichting wordt niet ingegaan op de verhouding tot het verbod van een vernederende behandeling (artikel 3 EVRM). De Raad wijst in dit verband op de uitspraak van de Commissie in de zaak *Kröcher en Möller versus Zwitserland*.³ Volgens de Commissie leverde de toepassing van enkele maatregelen, waaronder permanent cameratoezicht, geen schending op van artikel 3 EVRM, omdat de maatregelen in dit geval noodzakelijk waren voor de veiligheid binnen en buiten de gevangenis. De Raad beveelt aan om in de toelichting de verhouding tot artikel 3 EVRM nader te bezien – vooral als het cameratoezicht wordt toegepast om te voorkomen dat bij ontvluchting of schade aan de gezondheid grote maatschappelijke onrust zou kunnen ontstaan.

3. Op de verhouding van cameraobservatie tot artikel 3 EVRM wordt in de memorie van toelichting ingegaan (in het algemeen deel onder Camera-observatie). Hoewel cameraobservatie door de gedetineerde als zeer onprettig kan worden ervaren, is er geen sprake van onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM.

4. De Raad merkt op dat de behoefte aan cameraobservatie om te voorkomen dat bij ontvluchting of schade aan de gezondheid grote maatschappelijk onrust kan ontstaan (artikel 34a, onder d, Pbw), eveneens aan de orde kan zijn bij iemand die in een jeugdinstelling verblijft of bij een ter beschikking gestelde. Daarom geeft hij in overweging de gronden voor cameraobservatie krachtens artikel 34a Pbw ook op te nemen in de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden.

4. In de praktijk is niet gebleken dat er in de justitiële jeugdinstellingen en in de instellingen voor de verpleging van ter beschikking gestelden behoefte is aan cameraobservatie voor de gevallen bedoeld in het voorgestelde artikel 34a Pbw. Voor de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden wordt een dergelijke regeling daarom niet voorgesteld.

5. De Raad constateert dat in het wetsvoorstel en de toelichting niet wordt ingegaan op het vastleggen en gebruik van beelden, noch op de wettelijke grondslag daarvoor. Het college beveelt aan dit te bezien.

¹ Vergelijk HR 19 december 1996, NJ 1997, 86. Voortdurende heimelijke observatie ter opsporing, door middel van een camera van een verdachte in een politiecel, vormt een beperking van het recht op privacy. Opmerking verdient dat in een detentiesituatie een beperking op het recht op privacy eerder gerechtvaardigd kan zijn. Zie EHRM 21 februari 1975, ECHR series A, vol. 18, paragraaf 45.

² Zie EHRM 24 april 1990, NJ 1991, 523 (Kruslin).

³ Rapport van 16 december 1982, D&R 34 (1983), p. 24.

5. Er is bij de toepassing van cameraobservatie geen sprake van het vastleggen en het gebruik van beelden. De cameraobservatie dient slechts als hulpmiddel voor de penitentiaire inrichtingswerkers bij het toezicht op de gedetineerde.

6. *Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

6. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enige redactionele onvolkomenheden in het wetsvoorstel te herstellen en om nog enige wijzigingen aan het wetsvoorstel toe te voegen. Het gaat daarbij om wijzigingen in artikel 6 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, artikel 3 van de Penitentiaire beginselenwet en artikel 3c van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, zoals deze komt te luiden, indien het voorstel van wet betreffende de Wet op de jeugdzorg (28 168) nadat het tot wet is verheven, in werking treedt. Verder gaat het om wijzigingen in de artikelen 38g, 38h en 77z van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 495a, 558a en 559 van het Wetboek van Strafvordering.

De wijzigingen in de Penitentiaire beginselenwet, Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen hebben betrekking op de regeling van de mandaatverlening inzake aan de minister van Justitie toegekende bevoegdheden.

De wijziging van de artikelen 38g en 38h Sr heeft betrekking op de te stellen voorwaarden in geval van voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege.

De wijziging van artikel 77z Sr betreft een precisering van het begrip «inrichting» in dat artikel.

De wijziging van artikel 495a Sv betreft het vervallen van de verschijningsplicht ter terechtzitting voor een inmiddels meerderjarig geworden verdachte.

De wijziging van de artikelen 558a en 559 Sv beoogt de regeling inzake de opschortende werking van gratieverzoeken te verduidelijken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 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 gewijzigde 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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 31 maart 2003,
no. W03.03.0001/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In de toelichting, algemeen deel, «Kamerstukken II 2000/02, 27 400, IV, nr. 82» wijzigen in: Kamerstukken II 2000/01, 27 400, VI, nr. 82.
- In de toelichting, artikel IV, Onderdeel K en L, «Kamerstukken II 2000/02, 226 144, nr. 16» wijzigen in: Kamerstukken II 2000/01, 26 114, nr. 16.
- In de toelichting, algemeen deel, «Bij deze belangenafweging is van belang dat het onderzoek heeft uitgewezen (...)» de bron vermelden.
- In de toelichting, algemeen deel, «Literatuur wijst uit (...)» de bron vermelden.
- In de toelichting, Artikel V, de kopjes «Onderdeel B» en «Onderdeel C» verwisselen.