

Vergaderjaar 2003–2004

29 413

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 23 maart 2004

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 het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het voorliggende wijzigingsvoorstel. Ook past het waardering uit te spreken voor de uitgebrachte evaluatieonderzoeken en degenen die daaraan hun bijdrage hebben geleverd. Waardering hebben deze leden ook voor het feit dat de regering voorstelt overbodige regelgeving te schrappen en op enkele andere plaatsen de wetgeving te verduidelijken. Het past de wetgever immers om duidelijkheid te creëren, zodat niet alles wordt overgelaten aan nog te ontwikkelen jurisprudentie. De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), Ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL) en Vacature (algemeen).
Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Hermans (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GL) en Vergeer (SP).

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Welke organisaties in het veld zijn in de totstandkomingsprocedure van dit wetsvoorstel geraadpleegd? Kan de regering een uiteenzetting geven van hun opvattingen aangaande dit wetsvoorstel? Indien deze wetswijziging niet is voorgelegd, is de regering bereid dit alsnog te doen? Te denken valt aan het Willem Pompe Instituut, Coornhert Liga en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

Het meest in het oog springende onderdeel is de verlening van een formele basis voor camaraobservatie. Hierover hebben de aan het woord zijnde leden enkele vragen.

Met belangstelling hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van de beknopte weergave van de evaluatierapporten van de respectievelijke Beginselenwetten.

In zijn algemeenheid vragen deze leden in hoeverre de genoemde Beginselenwetten, die als kaderwetten zijn bedoeld, een effectieve tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen bevorderd hebben. Een van de

uitgangspunten was de regeling en bescherming van de rechtspositie van de gedetineerden en een transparante en eenduidige werkwijze door de tenuitvoerleggingsorganisaties.

Inmiddels zijn via de media verschillende voorbeelden genoemd van toenemende bureaucrativering vanwege toepassing van de Beginselenwetten en slaat de aandacht voor de rechtspositie van gedetineerden in een aantal gevallen door, zoals in de «chips»-uitspraak van de beroepscommissie uit de Raad voor Strafrechtstoepassing (02/2093/JA). De leden van de VVD-fractie vinden in de weergave van de evaluaties van de respectievelijke Beginselenwetten niets terug van deze uitgangspunten en zouden hierover op hoofdlijnen geïnformeerd willen worden. Over het voorliggende wetsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat ertoe strekt enkele aanbevelingen van evaluatie onderzoeken te codificeren. Voordat deze leden ingaan op het onderhavige wetsvoorstel hechten zij eraan op te merken dat zij kennis hebben genomen van de veranderingen die in het gevangeniswezen op stapel staan¹. Om het tekort aan cellen en geld het hoofd te bieden, zal een aantal zaken onorthodox worden opgelost. Soberder regimes, beperking van dagprogramma's en meermanscellen zullen het penitentiaire beeld in de toekomst gaan bepalen. De leden van de SP-fractie betreuren deze ontwikkeling.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt tot implementatie van minder ingrijpende maatregelen. De aan het woord zijnde leden hebben nog een enkele vraag aan de regering.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat onder meer tot doel heeft een formeelwettelijke grondslag te bieden voor cameraobservatie. Deze menen dat het uitgangspunt moet zijn dat mensen recht hebben op maximale privacy. Wetsovertreders kunnen hun recht op privacy volgens deze leden echter geleidelijk verspelen. Het voorstel van de regering tot het in bepaalde gevallen plaatsen van camera's in gevangiscellen past in deze gedachte. In het algemeen overleg over jeugdcriminaliteit van 4 september 2003 heeft de minister van Justitie de woordvoerder van de D66-fractie toegezegd de wet zodanig te willen aanpassen dat instellingen als Den Engh bij het uitvoeren van hun (opvoedings-)programma's niet telkens op wettelijke belemmeringen stuiten. Bedoelde aanpassingen van de Penitentiaire beginselenwet zijn niet opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Op welke wijze zullen deze aanpassingen alsnog worden doorgevoerd?

De leden van de fractie van D66 hebben bij het voorliggende wetsvoorstel nog enige vragen en kanttekeningen.

Cameratoezicht

De leden van de CDA fractie vragen waarom niet uit praktische overwegingen wordt gekozen voor het opnemen van de gronden voor cameraobservatie krachtens artikel 34a Penitentiaire beginselenwet in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. In de opmerking van de regering in het nader rapport op pagina 2 onder punt 4 wordt naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State aangegeven dat daaraan in de praktijk geen behoefte bestaat. Dit wil echter niet zeggen dat het in de toekomst wel gewenst kan zijn. Om te voorkomen dat dan opnieuw een

¹ De nieuwe Inrichting; intern visiedocument voor de transformatie van de DJI (Telegraaf 17 maart 2004).

wetswijziging nodig zal zijn, is het wellicht zinvol dit nu reeds mee te nemen.

De Raad van State geeft onder 5 van zijn advies in overweging nog te bezien of er moet worden ingegaan op het vastleggen en het gebruik van beelden, dan wel op de wettelijke grondslag daarvoor. Deze opmerking voorziet erin dat daarop wellicht nader zou moeten worden ingegaan in de memorie van toelichting. De regering heeft aan het advies van de raad gevolg gegeven. De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de argumenten waarom en op welke grondslag het is gebaseerd, maar vragen waarom niet wordt overgegaan tot het met wettelijke grondslag opnemen van het vastleggen, gebruiken en bewaren van beelden. Immers in het geval van ongeregelde of andere gebeurtenissen zouden die beelden een bewijstechnische bijdrage kunnen leveren. Is de mogelijkheid van cameraobservatie in dat licht bezien niet te zeer beperkt? Is het niet «slechts» een hulpmiddel voor de penitentiaire inrichtingswerkers bij het toezicht op de gedetineerde?

Is de regering bereid het opnemen van genoemde wettelijke grondslag met de daarbij aangeduide bedoeling alsnog te overwegen, c.q. voor te stellen aan de Kamer?

Zo neen, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in dit wetsvoorstel een aantal gronden wordt toegevoegd voor cameraobservatie. Deze leden vinden vooral de gronden met betrekking tot schade aan betrekkingen van Nederland met andere staten of internationale organisaties onvoldoende toegelicht. De leden zien graag een aanvullende toelichting tegemoet waarin ook concrete voorbeelden of omstandigheden worden genoemd waaraan gedacht moeten bij het overgaan op cameraobservatie op deze gronden. De regering stelt op pagina 3 van de memorie van toelichting: «Doorslaggevend is onder andere de beroering in de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in een bijzondere sleutel zet». Welke sleutel wordt bedoeld? Kan de regering deze zin toelichten?

Voor wat betreft de cameraobservatie van gedetineerden hebben de leden van de PvdA-fractie juist vanwege de zware inbreuk op de persoonlijke levenssfeer bedenkingen tegen het gebruik van minder objectieerbare begrippen als «maatschappelijke onrust» en «internationale organisaties». Ontsnapping van een gedetineerde zorgt altijd voor enige onrust. Hij of zij is immers niet voor niets veroordeeld. Het is deze leden niet duidelijk wat de aard is van de bedoelde internationale organisaties. Een internationaal bedrijf kan ook gekwalificeerd worden als een internationale organisatie. Kan de regering daarom het begrip «internationale organisaties» expliciteren?

Zijn er in het kader van proportionaliteit en subsidiariteit minder ingrijpende maatregelen denkbaar om te verhinderen dat de gedetineerde schade aan zijn gezondheid toebrengt of vlucht, waardoor ernstige schade zou kunnen worden toegebracht aan de betrekkingen van Nederland met andere staten of internationale organisaties?

De beoordeling of er sprake is van grote maatschappelijke onrust, ernstige schade aan de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties wordt als gevolg van dit wetsvoorstel neergelegd bij de directeur van de inrichting. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom deze beoordeling niet bij de minister van Justitie kan liggen? Een andere mogelijkheid is dat de rechter hierin een rol gaat spelen. Indien de regering deze verantwoordelijkheid toch wil mandateren, welke criteria geeft de regering dan aan de directeur van de inrichting, aan de hand waarvan deze kan bepalen of er sprake is van grote maatschappelijke onrust of ernstige schade aan de betrekkingen van Nederland met andere staten of internationale organisaties?

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over het vastleggen en gebruik van beelden, blijkt dat hiervan geen sprake is. Daarom wordt op dat gebied niets in de wet vastgelegd. Betekent dat het verboden is de beelden vast te leggen?

De leden van de VVD-fractie menen dat de wet- en regelgeving inzake permanent cameratoezicht voldoende sluitend is om gerechtvaardigde en verantwoorde toepassing te realiseren. Om die reden willen zij niet op voorhand instemmen met voorstellen op dit punt. Zij verzoeken de regering een nadere motivering te geven.

Wel zijn deze leden van oordeel dat nader onderzoek naar toepassing van cameratoezicht bij gebruik van meermanscellen bij volwassenen onbenutte mogelijkheden biedt. Door het gebruik van cameratoezicht kan in een tijdig stadium de fysieke toestand van gedetineerden worden geobserveerd, waarop geanticipeerd kan worden op de bejegening van gedetineerden. Naast veiligheidsaspecten (en -gevoelens) bij het personeel betekent dit een reductie van inzet van personeel, aspecten die in een tijd van forse bezuinigingen bij de verschillende uitvoeringsorganisaties niet onbelangrijk zijn. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering hiernaar nader onderzoek te laten verrichten en de Kamer van de resultaten daarvan te informeren.

Voorts vragen deze leden de regering of zij nog andere mogelijkheden overweegt met betrekking tot cameratoezicht.

De leden van de SP-fractie vinden het plaatsen van een observatiecamera waarmee 24 uur per dag observatie van de cel mogelijk is, een zware inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de gedetineerde. In die zin ligt het voor de hand dit in de Penitentiaire beginselenwet te regelen.

De regering zet uiteen onder welke omstandigheden permanente cameraobservatie een ontoelaatbare inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van een gedetineerde. De aan het woord zijnde leden vragen de regering wie daar toezicht op houdt. Gebeurt dat ambtshalve of moet een gedetineerde beklag doen? Wie zitten er in de beklagcommissie?

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden de regering of er voor jongeren in de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJl) een afwijkend regime geldt? Is er in theorie ook permanent cameratoezicht mogelijk bij een jongere die vanwege een ondertoezichtstelling in een JJl zit? Van welke beklagmogelijkheden kan deze jongere gebruik maken?

De leden van de GroenLinks-fractie onderkennen de zware inbreuk die permanente cameraobservatie maakt op de persoonlijke levenssfeer van gedetineerden en dat daarvoor een wettelijke regeling noodzakelijk is. Deze leden onderschrijven het standpunt van de Raad van State dat een dergelijke inbreuk met voldoende precisie moet zijn geformuleerd. Deze leden vragen of een vrij algemene omschrijving in artikel 34a Penitentiaire beginselenwet voldoende precies is. Het komt deze leden voor dat de noodzaak van orde of de veiligheid in een inrichting snel aannemelijk valt te maken. Het moge zo zijn dat de algemene bewoordingen gebruikelijk zijn in de wet, maar dat neemt naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks niet weg dat voor de toepassing van cameraobservatie duidelijk moet zijn in welke gevallen deze maatregel kan worden toegepast. Kan de regering aangeven in welke gevallen zij al dan niet cameraobservatie noodzakelijk acht?

Deze leden vragen verder of de mogelijkheid geboden wordt om cameraobservatie vergezeld te doen gaan van bijvoorbeeld de maatregel om vierentwintig uur per dag het licht in de cel van de gedetineerde te laten branden om cameraobservatie mogelijk te maken. Als deze combinatie mogelijk is, oordeelt de regering dan nog steeds dat er geen sprake is van een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM?

De leden van de D66-fractie vragen of de huidige redactie van de artikelen waarin het gebruik van een camera op cel een formeelwettelijke grondslag krijgt wel past onder de beperkingsgronden van artikel 8 EVRM. Artikel 8 EVRM verwijst immers naar beperkingen van het recht op privacy in het belang van onder meer de openbare orde, het voorkomen van wanordelijkheden en bescherming van de rechten en vrijheden van anderen van anderen, terwijl de artikelen in het wetsvoorstel verwijzen naar de bescherming van de geestelijke of lichamelijke toestand van de gedetineerde zélf. Hoe verhoudt de huidige redactie van de artikelen zich tot de beperkingsgronden uit het EVRM?

Zal, wanneer het onderhavige wetsvoorstel wordt ingevoerd, steeds van infraroodcamera's gebruik worden gemaakt, of kan het gebruik van camera's op cel betekenen dat er de hele nacht licht op de cel brandt? Wanneer het licht op cel blijft branden, kan dan sprake zijn van een vernerende behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM, of van schending van andere bepalingen betreffende een humaan gevangenisregime? Kan de regering toezeggen dat slechts gebruik gemaakt zal worden van infraroodcamera's, opdat het licht op cel niet de hele nacht hoeft te branden? Het voorgestelde artikel 34a aanhef en onder d noemt maatschappelijke onrust als grond voor het gebruik van een camera op cel. De leden van de fractie van D66 vragen de regering om een nadere omschrijving van het begrip «maatschappelijke onrust». Deze leden vrezen dat dit begrip, zoals het thans wordt omschreven, te weinig precies is om te kunnen worden beschouwd als terechte beperking van de privacyrechten als bedoeld in artikel 8 EVRM. Graag vernemen deze leden een reactie van de regering op deze vrees.

Een beginsel van het Nederlands strafrecht is dat jeugdige wetsovertreders lichter worden gestraft, terwijl het jeugdstrafrecht een meer pedagogisch karakter heeft. Toch kiest de regering ervoor om cameraobservatie ook mogelijk te maken in jeugdinrichtingen. De leden van de fractie van D66 vragen de regering deze keuze nader toe te lichten. Zal cameraobservatie ook mogelijk worden bij jeugdigen die civiel geplaatst zijn in een Justitiële Jeugdinrichting, terwijl zij geen strafbaar feit hebben begaan?

In haar reactie op het advies van de Raad van State, stelt de regering dat cameraobservatie slechts dient als hulpmiddel voor penitentiaire inrichtingswerkers bij het toezicht op de gedetineerde. De aan het woord zijnde leden hebben op dit punt enige vragen. Zullen de beelden van de observatiecamera's in geen geval worden vastgelegd? Wanneer wel sprake van vastlegging kan zijn, kan de regering dan, zoals de Raad van State vraagt, nader ingaan op de wijze van vastlegging en het gebruik van de beelden? Zullen penitentiaire inrichtingswerkers steeds toezicht houden op de met observatiecamera's verbonden monitors? Zo neen, is er dan geen sprake van een «schijnmaatregel»?

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, Onderdeel C;

Artikel II, Onderdeel B;

Artikel III, Onderdeel B;

Artikel IV, Onderdelen B, E, H, I en L

De leden van de D66-fractie merken op dat0 het wetsvoorstel enige bepalingen bevat over ongeoorloofde afwezigheid van de gedetineerde. Ook de Wet Bijzondere Opname Psychiatrische Ziekenhuizen bevat een meldingsplicht, die, zoals blijkt uit de antwoorden op Kamervragen van het lid Dittrich, in de praktijk gebrekkig wordt nageleefd. Deze leden vragen of de huidige meldingsplicht als bedoeld in (onder andere) artikel 4 Penitentiaire maatregel in de praktijk consequent wordt nageleefd? Hoe

kan worden verzekerd dat in het bijzonder de meldingsplicht bij ongeoorloofde afwezigheid van TBS-ers steeds wordt nageleefd?

Artikel IV Onderdeel L

Bij onderdeel L vragen de leden van de VVD-fractie wat de motivering is geweest om bij een nieuw opgelegde PIJ-maatregel bij een jeugdige de nog lopende PIJ-maatregel te laten vervallen. Het lijkt erop, dat het plegen van een nieuw delict en daarvoor bestraft worden met deze nieuwe regeling wordt beloond.

Artikel IV, Onderdeel O

De leden van de CDA-fractie merken op dat in onderdeel O naast het opnemen van de taakstraf als mogelijkheid om als voorwaardelijk te worden opgelegd eveneens de mogelijkheid tot het opnemen van de ontzegging van de rijbevoegdheid staat genoemd, waardoor deze bijkomende straf ook voorwaardelijk kan worden opgelegd. Bestond deze mogelijkheid niet al via andere wet-en regelgeving?

Artikel V, Onderdeel F

De leden van de CDA-fractie signaleren dat in onderdeel F staat aangegeven dat de mogelijkheid wordt opgenomen dat iemand die tijdens het plegen van het feit minderjarig is, maar op het moment van de terechtzitting meerderjarig is, geen aanwezigheidsplicht meer heeft op de terechtzitting. Hoe verhoudt dit zich tot het bepaalde in artikel 77 (het al dan niet toepassen van het minderjarigen strafrecht gelet op de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens). Is dan de aanwezigheid wel gewenst? Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat dit wel het geval zal zijn, gelet op het feit dat het voor de rechter mogelijk moet zijn een dergelijke omstandigheid vast te stellen of te kunnen constateren. Immers op basis van objectieve criteria zal vastgesteld moeten kunnen worden of toepassing tot de mogelijkheden behoort. Indien de regering van mening is dat de aanwezigheidsplicht dan gewenst voorkomt, hoe wordt dit dan ingebed in de regelgeving of zal in dergelijke gevallen gebruik worden gemaakt van het veelal uitgebrachte rapport door de Raad voor de Kinderbescherming?

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
De Groot