

Vergaderjaar 2003–2004

29 519

Wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 24 mei 2004

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet voldoende voorbereid.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel, waardoor het mogelijk wordt dat personen in voorlopige hechtenis, na veroordeling tot een vrijheidsstraf door de rechter in eerste aanleg, worden doorgeplaatst van een huis van bewaring naar een gevangenis.

Naast het feit dat er daardoor meer capaciteit beschikbaar komt om mensen in preventieve hechtenis te nemen, biedt het aan degenen die een hoger beroep en/of cassatie afwachten de gelegenheid deel te nemen aan een penitentiair programma, waarin met name aandacht wordt besteed aan de resocialisatie en terugkeer in de samenleving. Tegelijkertijd levert het een bijdrage aan het voorkomen van vervroegde heenzzendingen. De leden van de CDA-fractie zijn verheugd dat de minister probeert het aantal heenzzendingen zo beperkt mogelijk te houden. Het is voor deze leden moeilijk te verteren dat er mensen worden heengezonden en dat er onvoldoende capaciteit is om mensen een hen opgelegde straf te laten ondergaan.

Zij onderschrijven daarom van harte de door deze minister in gang gezette efficiëncyslag, zoals o.a. verwoord in de notitie «Modernisering sanctiecapaciteit».

Daarnaast hebben deze leden vastgesteld dat de wijziging van de Penitentiare beginselenwet niet leidt tot strijdigheid met internationale wet- en regelgeving.

Wel vragen de leden van de CDA-fractie de nodige aandacht voor het gegeven dat het tot het moment van onherroepelijk worden van een veroordeling tot een vrijheidsstraf een gedetineerde een verdachte blijft en niet kan worden aangemerkt als een dader. Zij onderschrijven dat de nodige aandacht moet worden gegeven aan het onderscheid tussen verdachte en dader tot het moment van onherroepelijkheid van een vonnis.

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, Cörüz (CDA), Verbeet (PvdA), onder-voorzitter, 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).

Zou het in dit verband noodzakelijk kunnen zijn een bepaling op te nemen dat een verdachte bij het instellen van zijn hoger beroep aangeeft of het hoger beroep zich richt op de hoogte van de opgelegde vrijheidsstraf in eerste aanleg of op het feit dat de verdachte zich onschuldig acht aan het tenlastegelegde delict, of wordt dit voldoende geregeld in wetsvoorstel 29 255 (Wijziging van het Wetboek van strafvordering strekkende tot aanpassing van de eisen te stellen aan de motivering van de bewezenverklaring bij een bekende verdachte)?

Kan de regering een schatting geven van het aantal keren dat in hoger beroep lager gevonnist wordt dan in eerste aanleg, afgezet tegen het totaal hoger beroepen?

Hoeveel extra plaatsen denkt zij te creëren met dit wetsvoorstel?

Met belangstelling hebben de leden van de PvdA-fractie kennisgenomen van dit wetsvoorstel. De minister verwacht dat het doorplaatsen van huis van bewaring naar de gevangenis een gunstige invloed zal hebben op de flexibiliteit en efficiëntie van het gebruik van de detentiefaciliteit. De druk op de capaciteit van de huizen van bewaring zal hierdoor worden vermindert. Door deze maatregel wordt de druk op de capaciteit van de gevangenis vergroot. Het is deze leden niet duidelijk waar het voordeel gehaald kan worden nu de doorstroming beter is geregeld. Kan de minister preciezer aangeven waar het voordeel wordt gehaald? Kan de minister dit verduidelijken door middel van cijfers?

De leden van de PvdA-fractie zien veel heil in een resocialisatieplan voor zowel gedetineerden als verdachten die zijn veroordeeld in eerste aanleg. Zij waarderen de inzet van de minister om de resocialisatie uit te breiden naar deze verdachten. Zij hebben echter wel enkele vragen over de voorstellen van de minister op dit punt, omdat zij vraagtekens zetten bij de uitvoering van dit plan.

Hoe verhoudt zich het voordeel dat dit voorstel biedt aan de verdachten die in eerste aanleg zijn veroordeeld en worden vastgehouden in een gevangenis, als men denkt aan de activiteiten en het resocialisatieplan, tot de plannen van de minister om de detentie te versoberen? In hoeverre verwacht de minister dat deze verdachten ook daadwerkelijk mee kunnen doen aan de activiteiten binnen de gevangenis en het resocialisatieplan? De leden van de PvdA-fractie zouden graag een uitgebreide motivering zien voor deelname aan gevangenisarbeid voor veroordeelden in eerste aanleg. Eerder schrijft de minister dat hij niet wil tornen aan het begrip verdachte voor de veroordeelde in eerste aanleg. De minister zegt letterlijk: «In die zin is de betrokkene na veroordeling in eerste aanleg nog steeds een verdacht en geen veroordeelde. De regering wil hieraan ook geenszins tornen». Als het gaat om gevangenisarbeid lijkt de minister deze theorie te verlaten en wordt er geen onderscheid gemaakt tussen verdachten en veroordeelden. De minister spreekt dan van onherroepelijk en niet onherroepelijk veroordeelden. Kan de minister dit toelichten?

Het advies van de Raad van State met betrekking tot artikel 10 IVBPR legt de minister naast zich neer. De motivering voor een dergelijk afwijkende stelling meent de minister te vinden in definitie van het begrip verdachte. De uitkomst van de motivering is dat een veroordeelde in eerste aanleg nog steeds een verdachte is. De leden van de PvdA-fractie zien niet waarom deze verdachte niet de verdachte is zoals bedoeld in artikel 10 IVBPR. Kan de minister dit nader verklaren? De minister acht de formulering van dit artikel dusdanig dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen de situatie voor veroordeling in eerste aanleg en de situatie daarna. Als in beide gevallen sprake is van een verdachte hoe kan de situatie de ene verdachte een andere status toekennen dan de andere verdachte?

In de memorie van toelichting wordt artikel 5 EVRM als extra argument gebruikt om af te zien van gescheiden opvang in de gevangenis. Artikel 5 EVRM ziet slechts op het benemen van de vrijheid en in welke gevallen dit

mogelijk is. Artikel 10 IVBPR ziet op de wijze waarop de gedetineerden gevangen gehouden moeten worden, nl verdachten dienen gescheiden te worden van veroordeelden. Verdachten mogen echter wel gevangen genomen worden volgens artikel 5 EVRM. Naar de mening van deze leden is artikel 5 EVRM ten onrechte aangevoerd als reden om veroordeelden en verdachten bij elkaar in hechtenis te houden.

Ook de European Prison Rules hechten aan een gescheiden opvang van gevangenen en verdachten (artikel 11, derde lid).

De leden van de PvdA-fractie willen de minister ernstig in overweging geven het advies van de Raad van State te volgen. Zij vinden redenen van efficiency en flexibiliteit geen reden om artikel 10 IVBPR ter zijde te schuiven.

Is de wijziging van artikel 9, tweede lid, onderdeel b Penitentiaire beginselenwet een formalisering van de bestaande praktijk of worden veroordeelden in eerste aanleg die TBS of SOV opgelegd hebben gekregen op dit moment op een andere manier opgevangen?

Wat is het moment dat een TBS-veroordeelde zonder gevangenisstraf en een SOV-veroordeelde naar de TBS- cq SOV-kliniek gaat? Wat is het moment dat er daadwerkelijk met de behandeling wordt begonnen?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tenuitvoerlegging voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg. Het wetsvoorstel regelt dat personen in voorlopige hechtenis, na veroordeling tot een vrijheidsstraf in eerste aanleg, worden overgeplaatst van een huis van bewaring naar een gevangenis. Doel van het voorstel is een efficiëntere inzet van de detentiecapaciteit en het verbeteren van de mogelijkheden tot resocialisatie. Met de regering zijn deze leden van mening dat de resocialisatie van de gedetineerde die kan en wil veranderen, erbij is gebaat dat hij zo snel mogelijk wordt doorgeplaatst naar een gevangenis, zijnde een plaats waar aan deze resocialisatie invulling kan worden gegeven. Daarnaast onderschrijven de leden van de VVD-fractie de gedachte dat het doorplaatsen van gedetineerden naar een gevangenis tot gevolg heeft dat flexibeler en efficiënter gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare detentiecapaciteit. Zij vragen of de regering het met hen eens is dat een capaciteitstekort niet de enige reden mag zijn voor doorvoering van het voorliggende voorstel. Of bestaat het voornemen de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg weer terug draaien op het moment de capaciteitstekorten zijn opgelost? De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat het voorliggende voorstel voldoende draagkracht vindt in het belang van het verbeteren van de mogelijkheid tot resocialisatie en dat het daarnaast mooi meegenomen is dat er ook flexibeler gebruik kan worden gemaakt van detentiecapaciteit.

De leden van de VVD-fractie vragen wat het effect zal zijn van het voorstel op het aantal malen dat incidenteel versneld ontslag (IVO) en strafonderbreking bij arrestanten (SOB) zal plaatsvinden. Hoeveel zullen deze vormen van ongewenst invrijheidstelling afnemen? Voorts vragen zij of er ook een efficiëntiewinst zal worden geboekt door de flexibilisering van de inzet van de detentiecapaciteit? Hoeveel bedraagt deze winst en hoe zal die worden ingezet? Welke betekenis heeft het voorstel voor de planning van toekomstige detentiecapaciteit? Hoeveel plaatsen in een huis van bewaring zijn er minder nodig en hoeveel plaatsen in de gevangenis zijn er meer nodig als gevolg van het voorliggende voorstel? Of is het de bedoeling dat doorplaatsing willekeurig zal afhangen van de beschikbare capaciteit in de gevangenissen en huizen van bewaring?

Anders dan de Raad voor Strafrechtstoepassing en de Jeugdbescherming zijn deze leden van mening dat overplaatsing naar een gevangenis door betrokkenen in het algemeen als vooruitgang wordt ervaren, gelet op het feit dat het regime in de gevangenis betrokkenen juist vele voordelen en mogelijkheden biedt (onder meer de deelname aan een penitentiair

programma), waaraan de arbeidsverplichting op zichzelf niet kan afdoen. Heeft de regering onderzocht of dit ook zo wordt ervaren? Wat zijn hiervan de resultaten? Met de regering zijn deze leden van mening dat het internationaal recht niet in de weg staat aan doorplaatsing na veroordeling in eerste aanleg. Zij vragen of er andere EVRM-lidstaten zijn waar doorplaatsing op dit moment plaatsvindt?

De leden van de VVD-fractie steunen de opvatting van de regering dat het van groot belang is dat de selectiefunctionaris een goede inschatting maakt van de situatie van de gedetineerde die wordt doorgeplaatst en in aanmerking kan komen voor een penitentiair programma. Bestaat, ondanks de zorgvuldigheid waarmee de selectiefunctionaris zal opereren, toch de kans dat iemand in een penitentiair programma wordt geplaatst die in hoger beroep een beduidend hogere straf krijgt opgelegd? De regering noemt het deelnemen aan een penitentiair programma en het opgelegd krijgen van een aanzienlijk hogere straf «problematisch» en een «te vermijden situatie». Is de regering het met deze leden eens dat niet te voorkomen valt dat deze situatie zich zal voordoen? Hoe zal op dergelijke situaties worden gereageerd? Hoe verhoudt een en ander zich met de recent door de regering ingevoerde transformatie van de sanctietoepassing en de bezuinigingen op de reclasseringsprogramma's?

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Enerzijds zien zij in de praktijk dat het Huis van Bewaring door verdachten als beperkend (in rechten en comfort) wordt ervaren in vergelijking met de gevangenis, zodat de gevangenen zelf wellicht weinig bezwaar zullen hebben tegen overplaatsing. Hierbij komt, dat deze leden vinden dat het nut van reclassering (vooral gericht op begeleiding na invrijheidsstelling van verdachten) door dit kabinet sterker onderstreept mag worden. Vooral bij langdurige processen kan dit een gunstig effect hebben.

De leden van de SP-fractie hebben anderzijds kritiek op het feit dat uit efficiëntie-overwegingen – de overbevolking van huizen van bewaring – principiële grenzen worden overschreden. Volgens deze leden is het bovendien juist tegen het belang van reïntegratie om potentieel onschuldige verdachten samen te plaatsen met onherroepelijk veroordeelden. Daarenboven zullen verdachten het comfort van de gevangenis sterk zien verminderen zodra de maatregel van meerpersoonscellen effectief wordt opgelegd.

De leden van de SP-fractie zijn het niet eens met de wijze waarop dit kabinet met de reclassering van gevangenen is omgegaan en vrezen met dit wetsvoorstel meer van hetzelfde te krijgen. Zij vragen de regering in te gaan op de stelling dat de overplaatsing van verdachten naar gevangenis bij deze verdachten juist crimineel gedrag stimuleert. Tevens verzoeken zij de regering te komen met een alternatief voor deze maatregel, zoals het bouwen van cellen.

De leden van de GroenLinksfractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden onderkennen het belang voor Justitie van flexibiliteit van de inzet van de beschikbare detentiecapaciteit en het belang van verdachten en veroordeelden om een aan de omstandigheden van het geval aangepaste detentieregime te ondergaan. Zij zijn bekend met het feit dat het detentieregime voor in voorlopige hechtenis gedetineerde verdachten aanmerkelijk strikter is dan het regime voor veroordeelden. Deze leden onderkennen het grote belang van resocialisatie en detentiefasering en begrijpen om deze reden het belang van deze wet. Dat neemt niet weg dat de leden zich afvragen of er niet te lichtvaardig over praktische en principiële problemen heen gestapt wordt. Principieel beschouwd moet ervan worden uitgegaan dat in hoger beroep en/of in cassatie vrijspraak zal kunnen volgen. Dat houdt in dat bij overbrenging naar een gevangenis elke behandeling waaraan een punitief

karakter zou kunnen kleven achterwege dient te blijven. Kan de minister in dit verband nader uiteenzetten welke verplichtingen voor veroordeelden in gevangnissen gelden die na invoering van dit wetsvoorstel óók voor in eerste aanleg veroordeelden zullen gelden? Kan de minister voor wat betreft de mogelijke praktische problemen van de invoering van dit wetsvoorstel inzicht verschaffen in de mogelijke gevolgen voor een toename in het aantal en de duur van de vervoersbewegingen van gedetineerden van en naar rechtbanken en gerechtshoven nu gevangnissen doorgaans, in tegenstelling tot Huizen van Bewaring, verder van de bewoonde wereld afliggen? Daarnaast spelen voor raadslieden en familieleden mogelijkere wijze problemen ten aanzien van bezoeksregelingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij geven te kennen in algemene zin de doeleinden die in de inleiding van de memorie van toelichting worden vermeld te onderschrijven. In discussie is echter of het gekozen middel als proportioneel valt te beschouwen. Daarbij stellen zij de volgende vragen.

De flexibelere en efficiëntere inzet van detentiecapaciteit en het verruimen van mogelijkheden voor resocialisatie zijn argumenten die dit wetsvoorstel dragen. Gezien de druk op de detentiecapaciteit weegt het eerste argument voor de leden van de ChristenUnie-fractie niet licht. Het tweede argument is volgens deze leden in casu minder van belang. De leden hechten eraan uit te spreken dat zij resocialisatie zeker belangrijk vinden. Zij vragen echter of dit aspect als argument mag worden beschouwd voor dit voorstel tot wetswijziging.

Tevens houden deze leden de vraag of dergelijke argumenten zo zwaar wegen dat een belangrijke uitwerking van een basisprincipe in het strafrecht gewijzigd moet worden. Zij zijn van mening dat het huidige stelsel voor de detinering van verdachten uiting geeft aan het basisprincipe van het vermoeden van onschuld. Alhoewel de minister op dit moment betoogt dat dit principe blijft staan, ook als een verdachte in de gevangenis verblijft, vragen de leden zich in alle redelijkheid af of er toch geen andere beeldvorming ontstaat. Hoe zal dergelijke beeldvorming voorkomen worden? Wordt een praktische uitwerking van een basisprincipe van onze rechtsstaat zo niet eenvoudig aangetast? Zal de verdachte voorlichting ontvangen omtrent zijn positie?

De minister staat op dit moment bepaald niet met lege handen in de aanpak van het capaciteitstekort. Zo heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingestemd met het wetsvoorstel om meerdere personen op een cel toe te staan. Kan inzicht gegeven worden of de huidige wetswijziging nog wezenlijk bijdraagt aan de vermindering het capaciteitstekort? Is inzet van dit middel nog noodzakelijk? Hiermee hangt samen dat de proportionaliteit van het middel anders in twijfel kan worden getrokken.

Ten aanzien van de mogelijkheid van meermanscellen vragen de leden van de ChristenUnie zich tevens af of een verdachte en veroordeelde samen in één cel gedetineerd kunnen zijn.

De memorie van toelichting gaat in op de verhouding van dit wetsvoorstel met de internationale verdragen. Zij vinden daarin een aantal zaken echter opvallend.

Allereerst wordt er niet nader ingegaan op het voorbehoud dat Nederland heeft gemaakt bij artikel 10, tweede lid sub a IVBPR. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken dit alsnog te doen. Kan er ook meer inzicht verschaft worden in de interpretatie die verdragspartners aan dit artikel en de artikelen 14, tweede lid IVBPR en 6, tweede lid EVRM geven met betrekking tot de detinering van verdachten en definitief veroordeelden? Zij vinden het tevens bevreemdend dat de minister ter staving van zijn stelling dat het wetsvoorstel in internationaal verband stand kan houden, volstaat met de tekst dat de jurisprudentie van het EHRM hem hierin steun

biedt. Graag vernemen zij op grond van welke jurisprudentie deze conclusie wordt getrokken.

Ten aanzien van de beweegredenen voor dit wetsvoorstel willen de leden van de fractie van de ChristenUnie opmerken dat zij veel belang hechten aan resocialisatie van gedetineerden. Feit is echter dat het penitentiair programma pas kan aanvangen in de eindfase van de detentie. Kan globaal inzicht verschaft worden hoeveel verdachten die in eerste aanleg veroordeeld zijn al in hun beroepstermijn in aanmerking komen voor een penitentiair programma?

Is er niet het gevaar dat er gewerkt wordt aan de resocialisatie van verdachten die in latere instantie worden vrijgesproken?

Is er bovendien voldoende capaciteit om deze nieuwe groep al te laten instromen in een penitentiair programma?

Ten aanzien van de berekening van de datum van invrijheidsstelling en de strafrestant zal de selectiefunctionaris advies dienen te vragen aan het OM. Is hier niet het risico aanwezig dat een verdachte vertrouwen hecht of verwachtingen baseert op de uitkomst van een dergelijk overleg? Is dit niet schadelijk voor de positie van verdachte? Wat zijn de gevolgen voor de waarde van de executie-indicator als instrument voor het OM?

Tevens vragen deze leden hoe de minister Rule 88 uit de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners interpreteert. Is het niet in strijd met deze regel om ook verdachten tot arbeid te verplichten? Daarbij dringt zich opnieuw bij hen de vraag op of dit niet het beeld bevestigt dat een verdachte meer de positie van veroordeelde oftewel schuldige inneemt. Is er het besef dat een arbeidsplicht ook gevolgen heeft voor de beeldvorming ten aanzien van verdachte? Bovendien vragen zij zich af of de detentiecapaciteit inderdaad veel flexibeler wordt. Heeft de verruiming van de mogelijkheid tot het opnemen van gedetineerden in gevangenissen nu niet het tegenovergestelde tot gevolg voor de Huizen van Bewaring? Kan een verdachte die in eerste instantie veroordeeld is zich beroepen op een recht op plaatsing in een gevangenis? In hoeverre wordt het systeem dan nog flexibeler?

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

De griffier van de commissie,
Coenen