

Vergaderjaar 2004–2005

**29 519**

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

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 3 november 2004

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie inzake dit voorstel van wet en de door de verschillende fracties gestelde vragen en naar voren gebrachte punten. Graag ga ik hieronder daarop in. Bij de beantwoording van de gestelde vragen is de indeling van het verslag zo veel mogelijk aangehouden. Waar dit de duidelijkheid ten goede komt, zijn een aantal vragen tezamen beantwoord.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het noodzakelijk zou 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 ten laste gelegde delict, of dat dit voldoende wordt 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).

Het wetsvoorstel waar de aan het woord zijnde leden op wijzen (en dat inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen) regelt dat bij een bekende verdachte met een opgave van bewijsmiddelen kan worden volstaan; de bewijsmiddelen behoeven niet meer te worden uitgewerkt. Een bepaling met de strekking dat de verdachte moet aangeven waar het hoger beroep zich op richt, zou inderdaad een vergelijkbare doelstelling hebben: indien de verdachte in zijn schriftuur aangeeft dat het appel zich richt op de strafmaat, behoeven de bewijsmiddelen niet meer te worden uitgewerkt.

In het wetgevingsoverleg van 7 juni 2004 over een viertal wetsvoorstellen betreffende strafvordering heb ik aangegeven dat op dit moment een wetsvoorstel wordt voorbereid inzake de stroomlijning van het hoger beroep (kamerstukken II 2003/04, 29 252 enz., nr. 8, blz. 19). De mogelijkheid van beperking van het hoger beroep tot de strafmaat zal in dat wetsvoorstel aan de orde komen.

Verder vragen deze leden een schatting te geven van het aantal keren dat in hoger beroep lager gevonnist wordt dan in eerste aanleg, afgezet tegen het totaal aantal hoger beroepen.

Uit de cijfers die zijn opgenomen in het rapport «Criminaliteit en rechtshandhaving 2001» van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van mijn ministerie,<sup>1</sup> blijkt dat in ongeveer 80% van de gevallen in hoger beroep door het gerechtshof opnieuw een schuldigverklaring wordt uitgesproken. In de meeste gevallen legt het gerechtshof daarbij een straf van andere (kortere of langere) duur op dan de rechtbank. In ongeveer 10% van de gevallen volgt in hoger beroep vrijspraak of ontslag van rechtsvervolgning. Recente cijfers over het aantal gevallen waarin in hoger beroep een lagere straf wordt opgelegd dan in eerste aanleg, zijn niet beschikbaar.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en ChristenUnie stellen vragen over de effecten van het wetsvoorstel op het aantal plaatsen in penitentiaire inrichtingen, de bijdrage van het wetsvoorstel aan de vermindering van het capaciteitstekort en de effecten van het wetsvoorstel op de aantallen incidenteel versneld ontslag (IVO) en strafonderbreking bij arrestanten (SOB).

De effecten van het wetsvoorstel op de detentiecapaciteit kunnen als volgt worden gekenschetst. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat gedetineerden die in eerste aanleg zijn veroordeeld van een huis van bewaring overgeplaatst worden naar een gevangenis. Als zodanig heeft deze overplaatsing geen effect op de omvang van de detentiecapaciteit. De gedetineerde verruult immers zijn plaats in een huis van bewaring voor een plaats in een gevangenis. Het wetsvoorstel heeft geen zelfstandig effect op het aantal plaatsen in penitentiaire inrichtingen, maar krijgt dit effect in samenhang met de overige maatregelen die in het kader van het programma «Modernisering sanctietoepassing» zijn en worden genomen. In «Modernisering sanctietoepassing» staat voor het gevangeniswezen functionele executie centraal, zoals uiteengezet in de brief «Visie modernisering sanctietoepassing» van 7 juni 2004 (kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 167). Daarmee wordt bedoeld selectiviteit in regimair voorzieningen en aangeboden interventies, alsmede selectiviteit in de wijze van benutting van de schaarse celcapaciteit (kamerstukken II 2004/05, 29 800 hoofdstuk VI, nr. 2, blz. 70 e.v.). Het gaat daarbij om ingrijpende veranderingen binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen, waarbij de nieuwe vormgeving en besturing van de gehele organisatie gestalte krijgt door middel van het actieprogramma «De Nieuwe Inrichting». In deze nieuwe situatie zal in huizen van bewaring het functionele karakter van de executie gekenmerkt worden door het beschikbaar houden van de preventief gehechte voor de rechtsgang, het bieden van een basisprogramma en waar mogelijk de toeleiding naar zorg. Omdat het onzeker is hoe lang een preventief gehechte precies in de inrichting blijft, is het niet zinvol om langlopende en dure interventies of intensieve trajecten aan te bieden waarvan maar moet worden afgewacht of de gedetineerde deze tot het einde toe kan volgen. Bij in eerste aanleg veroordeelden is echter sprake van een andere situatie, omdat de rechterlijke uitspraak een eerste kader geeft voor de verblijfsduur. Interventies kunnen dan wel functioneel zijn. Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot gevolg dat in eerste aanleg veroordeelden overgeplaatst worden naar een gevangenis waar meer mogelijkheden zijn om te investeren in de resocialisatie en waar een beveiligingsregime wordt gevoerd dat past bij de persoon van de gedetineerde en/of zijn detentiefase. Er zijn geen goede redenen om gedetineerden vast te houden in een inrichting met het hoge beveiligingsniveau van een huis van bewaring, terwijl een minder beveiligde inrichting voldoet. Naarmate de betrokkene langer gedetineerd is en het (vermoedelijke) einde van de detentie in zicht komt, kan eventueel overgegaan worden naar extramurale tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, zoals deelname aan een penitentiair programma en elektronische detentie.

Uit gegevens van de Dienst Justitiële Inrichtingen over de periode januari tot en met augustus 2004 blijkt dat gemiddeld ongeveer 1100 gedeti-

<sup>1</sup> W. van der Heide, A. Th. J. Eggen (eindred.), Criminaliteit en rechtshandhaving 2001 (WODC-reeks Onderzoek en Beleid, nr. 211), Den Haag 2003, 5.1.5 en tabel 5.19. De relevante bladzijden zijn als bijlage bij deze nota gevoegd.\*

\* Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

neerden in een huis van bewaring verblijven die hoger beroep dan wel cassatieberoep tegen hun veroordeling tot een vrijheidsstraf hebben aangetekend. Deze groep komt derhalve op grond van het wetsvoorstel in aanmerking voor overplaatsing naar de gevangenis. Het exacte aantal gedetineerden dat na overplaatsing uit het huis van bewaring snel doorgeplaatst kan worden naar een (zeer) beperkt beveiligde gevangenis en vervolgens in aanmerking komen voor extramurale modaliteiten, kan op dit moment nog niet worden aangegeven. Dat zal immers afhangen van de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerden en hun gedrag in detentie. Die beoordeling is eerst aan de orde op het moment van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en hangt samen met de verdere uitwerking van het programma «De Nieuwe Inrichting».

Als onderdeel van het pakket maatregelen in «Modernisering sanctietoepassing» levert het onderhavige wetsvoorstel een bijdrage aan de vergroting en effectiviteit van de sanctiecapaciteit. Het levert daarmee ook een bijdrage aan het terugdringen van de aantallen incidenteel versneld ontslag (IVO) en strafonderbreking bij arrestanten (SOB). Zolang er echter sprake is van capaciteitsnood is het instrument van incidenteel versneld ontslag onmisbaar om heenzendingen aan de «voor deur» van het sanctiestelsel te voorkomen. In mijn brief van 23 september jl. ben ik ingegaan op de huidige stand van zaken met betrekking tot IVO en SOB en op de maatregelen die in verband daarmee zijn genomen (kamerstukken II 2004/05, 24 587, nr. 111). Daarbij heb ik aangegeven dat een wetsvoorstel in voorbereiding is tot herziening van de vervroegde invrijheidstelling in een invrijheidstelling onder voorwaarden. Onder deze nieuwe wettelijke regeling zal het huidige IVO-instrument komen te vervallen, ten gunste van een regeling waarbij aan eerdere invrijheidstelling altijd een proeftijd zal zijn verbonden gedurende welke bijzondere voorwaarden aan betrokkene kunnen worden gesteld, zoals bijvoorbeeld reclasseringsbegeleiding. De algemene voorwaarde dat geen nieuwe strafbare feiten worden gepleegd, zal altijd van toepassing zijn. Het wetsvoorstel zal naar verwachting in het voorjaar van 2005 bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

De leden van de fractie van de PvdA stellen een aantal vragen over de verhouding van dit wetsvoorstel, dat de mogelijkheden om te werken aan resocialisatie verruimt, en de voorgenomen versoering in het gevangeniswezen.

De voorgenomen wijzigingen die in het kader van functionele executie en «De Nieuwe Inrichting» in het gevangeniswezen zullen worden doorgevoerd, betekenen vooral voor gedetineerden die daar kort verblijven en die niet beïnvloedbaar of gemotiveerd zijn om tijdens hun detentie aan hun resocialisatie te werken, een versoering. Gedetineerden die langer in detentie verblijven en die gemotiveerd en geschikt worden bevonden voor maatschappelijke integratietrajecten, kunnen van deze trajecten gebruik maken. Door gedetineerden eerder naar een gevangenis over te plaatsen zullen de mogelijkheden die juist deze inrichtingen bieden voor maatschappelijke integratie beter benut kunnen worden. Nu is het immers vaak zo dat gedetineerden niet, of slechts met een kort strafrestant in een gevangenis terecht komen. De feitelijke mogelijkheden voor het doorlopen van integratieprogramma's is dan beperkt.

Deze leden vragen verder om een nadere toelichting op de deelname aan gevangenisarbeid voor veroordeelden in eerste aanleg. In het onderhavige wetsvoorstel wordt een andere invulling gegeven aan het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden dan op dit moment gebruikelijk is in het Nederlandse gevangeniswezen. Voorgesteld wordt om gedetineerden die in eerste aanleg zijn veroordeeld over te plaatsen van een huis van bewaring naar een gevangenis, ook al is de veroordeling nog niet onherroepelijk. Daarmee wordt niet getornd aan het recht van

een verdachte in een strafproces om voor onschuldig gehouden te worden totdat de rechter zijn schuld heeft vastgesteld. Ook voor de rechter in hoger beroep is de verdachte immers onschuldig totdat zijn schuld is bewezen. Evenmin heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat het onderscheid tussen huizen van bewaring en gevangenissen komt te vervallen. Dit onderscheid blijft wel degelijk bestaan, zij het dat in de bestemming van de huizen van bewaring, resp. de gevangenissen, een verschuiving optreedt. De veroordeling in eerste aanleg tot een gevangenisstraf zal betekenen dat een gedetineerde overgeplaatst wordt naar een gevangenis, of hij nu in hoger beroep gaat of niet. In de gevangenis geldt als uitgangspunt dat gedetineerden op gelijke wijze worden behandeld. Voor alle gedetineerden in de gevangenis die tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld geldt daarom de verplichting om de door de directeur opgedragen arbeid te verrichten. Naar de mening van de regering is het gegeven dat een gedetineerde hoger beroep dan wel cassatieberoep heeft aangetekend tegen zijn veroordeling, geen reden om voor hem de arbeidsverplichting niet te laten gelden. Arbeid maakt onderdeel uit van de activiteiten die in een gevangenis worden aangeboden. De deelname aan de arbeid heeft geen bestraffend of strafverzwarend karakter, maar dient er toe gedetineerden een zinvolle dagbesteding te geven en kan verder bijdragen aan de voorbereiding op een werkend bestaan na detentie.

Dat gedetineerden deelname aan arbeid niet zien als straf, blijkt onder andere uit de praktijk in huizen van bewaring, waar de arbeidsdeelname hoog is, ook al is zij niet verplicht.

Ook vragen deze leden naar een nadere toelichting op de betekenis van het begrip verdachte in artikel 10 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). In artikel 10 tweede lid, onderdeel a, IVBPR is het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden neergelegd. De vraag doet zich voor waartoe dit beginsel dient en hoe dit in artikel 10 is geformuleerd. Het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden heeft tot doel te voorkomen dat personen die worden verdacht van een strafbaar feit en ten aanzien van wie de rechter de schuld nog niet heeft vastgesteld, worden gedetineerd tezamen met personen van wie de rechter al wel heeft vastgesteld dat zij zich hebben schuldig gemaakt aan een strafbaar feit. De reden hiervan is onder andere om te voorkomen dat niet-criminele personen (te veel) in aanraking komen met criminele personen.

In Nederland wordt aan het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden tot op heden aldus uitvoering gegeven dat personen die (nog) niet onherroepelijk veroordeeld zijn tot een gevangenisstraf in een huis van bewaring verblijven en dat personen waarvan de veroordeling tot een gevangenisstraf wel onherroepelijk is, overgeplaatst worden naar een gevangenis. Een en ander heeft tot gevolg dat voor de meeste gevangenisstraffen geldt dat de tenuitvoerlegging geheel of voor een aanzienlijk deel plaatsvindt in een huis van bewaring. Om de redenen die in de memorie van toelichting zijn aangegeven (§ 1), vind ik dit een bezwaarlijke situatie. Ik stel daarom voor om gedetineerden die in eerste aanleg zijn veroordeeld, over te plaatsen naar een gevangenis. Naar mijn mening strijdt dit niet met het doel van het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden en is het evenmin strijdig met de wijze waarop dit beginsel in artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van het IVBPR is geformuleerd. Personen waartegen slechts een verdenking bestaat, die nog niet zijn berecht en ten aanzien van wie de rechter zich nog niet heeft uitgesproken over de schuldvraag, zullen immers in een huis van bewaring worden ondergebracht, zoals ook nu het geval is. Personen ten aanzien van wie de rechter zich wel heeft uitgesproken over de schuldvraag en die door de rechter zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf, worden overgeplaatst naar een gevangenis. In de gevangenis gaat het dan dus steeds

om personen die door de rechter zijn veroordeeld tot gevangenisstraf, zij het dat voor sommigen geldt dat de veroordeling nog niet definitief is, omdat zij hoger beroep of cassatieberoep hebben aangetekend. Evenmin strijdt de voorgestelde uitvoering van het beginsel van de scheiding van verdachten en veroordeelden met de formulering van artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van het IVBPR. Deze formulering laat immers ruimte voor een uitleg als nu wordt voorgesteld. Zowel in de European Prison Rules van de Raad van Europa als in de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners van de Verenigde Naties is voor deze uitleg steun te vinden. In de toelichting bij de European Prison Rules wordt aangegeven dat onder «untried prisoners» moet worden verstaan personen die in hechtenis zijn genomen op grond van een ingestelde vervolging, maar die nog niet zijn berecht of veroordeeld.<sup>1</sup> Met de term «untried prisoners» heeft men dus de situatie voorafgaand aan berechting in eerste aanleg voor ogen. Hetzelfde geldt voor de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners van de Verenigde Naties. Artikel 84 (1) bepaalt: «Persons arrested or imprisoned by reason of a criminal charge against them, who are detained either in police custody or in prison custody (jail) but have not yet been tried and sentenced, will be referred to as «untried prisoners» hereinafter in these rules.» Ook hier kan geconstateerd worden dat deze definitie ziet op de situatie voorafgaand aan berechting in eerste aanleg.

De opmerking in de memorie van toelichting dat ook na veroordeling in eerste aanleg nog van een «verdachte» gesproken kan worden, is gemaakt in verband met het vermoeden van onschuld zoals neergelegd in artikel 14, tweede lid, IVBPR en artikel 6, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Voor de rechter in hoger beroep geldt immers dat de betrokkene voor onschuldig gehouden moet worden totdat de rechter zich zelf een oordeel heeft kunnen vormen over de schuld van de betrokkene. In ons strafrechtelijk stelsel van twee feitelijke instanties wordt in hoger beroep uitgegaan van de onschuld van de betrokkene, ook al is hij in eerste aanleg schuldig bevonden. Dit doet echter niets af aan de invulling die de regering aan het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden wil geven. De overplaatsing naar een gevangenis na veroordeling in eerste aanleg kan niet geïnterpreteerd worden als een oordeel over de schuld van de betrokkene. Dat oordeel is immers aan de rechter.

Geconcludeerd kan worden dat van het ter zijde schuiven van artikel 10 IVBPR geen sprake is. De hierboven voorgestelde uitleg van het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden doet zowel recht aan de geest van dit beginsel als aan de wijze waarop dit beginsel zijn weerslag heeft gekregen in internationale regelgeving. Er is daarom ook geen reden om in gevangnissen gedetineerden die nog niet onherroepelijk veroordeeld zijn, in aparte afdelingen onder te brengen.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van de PvdA naar de wijziging van artikel 9, tweede lid, onderdeel b, van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Deze wijziging houdt verband met de wijziging die het wetsvoorstel aanbrengt in onderdeel a van het tweede lid van dat artikel. Als gevolg van die wijziging is er in artikel 9 Pbw geen specifieke bestemming in een penitentiaire inrichting meer bepaald voor personen die niet tot een gevangenisstraf zijn veroordeeld, maar aan wie wel de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging of de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden is opgelegd, in het geval dat zij hiertegen in beroep gaan. Gaan zij niet in beroep, dan wordt de opgelegde maatregel onherroepelijk en volgt zo spoedig mogelijk overplaatsing naar een inrichting voor de verpleging van ter beschikking gestelden resp. een inrichting voor de opvang van verslaafden. Gaan zij in beroep dan bepaalt artikel 9, tweede lid, onderdeel b, (na wijziging zoals

---

<sup>1</sup> Toelichting bij artikel 91.

voorgesteld) dat zij in het huis van bewaring blijven totdat de veroordeling onherroepelijk is.

Terzijde merk ik op dat de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden vervangen is door de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders door de inwerkingtreding van de wet van 9 juli 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders), Stb. 351. Door middel van een nota van wijziging is de formulering in het onderhavige wetsvoorstel hieraan aangepast.

De leden van de fractie van de VVD stellen enkele vragen over de redenen die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel. Het is inderdaad zo dat capaciteitsproblematiek niet de enige reden is voor het onderhavige wetsvoorstel. Het laten voortduren van de bestaande situatie dat veroordeelden feitelijk de opgelegde gevangenisstraf geheel of voor een groot deel uitzitten in een huis van bewaring, is naar de mening van de regering onwenselijk. Deze situatie heeft namelijk voor zowel de gedetineerde als voor de efficiënte inzet van detentiecapaciteit nadelen. Het gaat hier dan ook niet om een noodmaatregel die zal worden teruggedraaid op het moment dat de capaciteitstekorten zijn opgelost.

De leden van de VVD-fractie vragen of onderzocht is of gedetineerden overplaatsing naar een gevangenis in het algemeen als vooruitgang ervaren, gelet op de voordelen en mogelijkheden die het gevangenisregime biedt.

Uit het rapport «Gedetineerd in Nederland 2003», waarin verslag wordt gedaan van een onderzoek naar de detentiebeleving van gedetineerden, blijkt dat gedetineerden in gevangenissen iets positiever oordelen over de dagbesteding en de voorzieningen in de inrichting, hun toekomstperspectief en het nut van de op maatschappelijke reïntegratie gerichte activiteiten in de inrichting dan gedetineerden in huizen van bewaring.<sup>1</sup>

Ook vragen deze leden of er andere landen zijn (die partij zijn bij het EVRM) waar doorplaatsing op dit moment plaatsvindt. In verschillende landen wordt aan het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden uitleg gegeven zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgestaan. In het Verenigd Koninkrijk wordt een persoon die in eerste aanleg is veroordeeld, als veroordeelde beschouwd en hij wordt dan ook tezamen met andere, al dan niet onherroepelijk veroordeelden gedetineerd. In het Verenigd Koninkrijk is het verder niet ongebruikelijk dat personen in voorlopige hechtenis die nog niet zijn berecht ondergebracht worden in afdelingen van gevangenissen waar ook veroordeelden zijn ondergebracht. Deze onveroordeelden worden echter nooit verplicht een cel te delen met een veroordeelde. Ook in Ierland wordt een gedetineerde na veroordeling in eerste aanleg doorgeplaatst naar de gevangenis. In Noorwegen worden personen in voorlopige hechtenis die in afwachting zijn van berechting ondergebracht op afdelingen van gevangenissen waar ook veroordeelden zijn ondergebracht, tenzij aan de betrokkene beperkingen zijn opgelegd in het belang van het strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast kan onder bepaalde voorwaarden begonnen worden met de tenuitvoerlegging van een in eerste aanleg opgelegde vrijheidsstraf, ondanks dat tegen de veroordeling beroep is ingesteld. In België is het uitgangspunt dat een gedetineerde in een arresthuis blijft totdat de veroordeling onherroepelijk is. In de praktijk worden echter gedetineerden doorgeplaatst naar gevangenissen in verband met acute overbevolking van penitentiaire inrichtingen. In Oostenrijk is recentelijk de wet gewijzigd zodat gedetineerden die in eerste aanleg zijn veroordeeld van een huis van bewaring overge-

---

<sup>1</sup> Ministerie van Justitie, Gedetineerd in Nederland 2003, Den Haag 2003, blz. 117 e.v. De relevante bladzijden zijn als bijlage bij deze nota gevoegd. In het rapport worden gevangenis en (Z)BBI onderscheiden. Een (Z)BBI is een gevangenis (inrichting) waar een (zeer) beperkt beveiligd regime wordt gevoerd.

plaatst kunnen worden naar een gevangenis. Vóór deze wetswijziging kon dat slechts op beperkte schaal.

Geconcludeerd kan worden dat hetgeen thans wordt voorgesteld in internationaal opzicht niet ongebruikelijk is.

De leden van de VVD-fractie vragen of de kans bestaat dat iemand in een penitentiair programma wordt geplaatst die in hoger beroep een beduidend hogere straf krijgt opgelegd. Die kans bestaat inderdaad. Ik ben het met deze leden eens dat niet te voorkomen valt dat deze situatie zich zal voordoen. Dat neemt niet weg dat door middel van het maken van een zorgvuldige inschatting zoveel mogelijk gepoogd kan worden te voorkomen dat dit daadwerkelijk gebeurt. Indien de selectiefunctionaris overweegt om een (niet onherroepelijk veroordeelde) gedetineerde deel te laten nemen aan een penitentiair programma, dient overleg plaats te vinden met het openbaar ministerie, zodat een inschatting gemaakt kan worden van de kans dat in hoger beroep een beduidend hogere of lagere straf zal worden opgelegd. De deelname aan een penitentiair programma ligt niet voor de hand indien het hoger beroep zich in belangrijke mate richt tegen de in eerste aanleg uitgesproken schuldigverklaring en dus verder strekt dan alleen een beroep tegen de lengte van de in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraf.

Indien een persoon deelneemt aan een penitentiair programma en in hoger beroep tot een substantieel hogere straf wordt veroordeeld, dan zal de deelname aan het penitentiair programma heroverwogen moeten worden. In beginsel zal de deelname moeten worden beëindigd. De betrokkene wordt dan weer ondergebracht in een gevangenis.

Verder vragen deze leden hoe een en ander zich verhoudt tot de bezuinigingen op de reclasseringsprogramma's. De bezuiniging op de reclasseringsprogramma's hebben geen betrekking op de begeleiding en het toezicht in het kader van de deelname aan een penitentiair programma.

De leden van de fractie van de SP vragen in te gaan op de stelling dat de overplaatsing van verdachten naar gevangenissen bij deze verdachten juist crimineel gedrag stimuleert. Deze stelling acht ik onjuist. Gelet op de bestaande situatie zou zelfs de stelling kunnen worden verdedigd dat met dit wetsvoorstel het risico van «criminele besmetting» wordt verkleind. Het wetsvoorstel heeft namelijk tot gevolg dat in een huis van bewaring slechts die personen zullen worden gedetineerd waartegen alleen een verdenking bestaat van een strafbaar feit. Het gaat dus niet om personen waarvan een rechter heeft vastgesteld dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan een strafbaar feit. Van een deel van deze personen zal de voorlopige hechtenis worden opgeheven zonder dat het komt tot een strafrechtelijke vervolging. Een ander deel zal in eerste aanleg worden vrijgesproken of ontslagen worden van rechtsvervolging. Personen in afwachting van berechting zullen dus in veel beperktere mate dan thans het geval is, in aanraking komen met personen die al zijn veroordeeld voor een strafbaar feit. In de huidige situatie komt een persoon die verdacht wordt van een strafbaar feit en in voorlopige hechtenis is genomen, in een huis van bewaring waar gedetineerden verblijven die mogelijk al in twee instanties schuldig zijn bevonden aan een strafbaar feit.

Wat betreft een alternatief voor deze maatregel, waarna deze leden vragen, zoals het bouwen van cellen, merk ik op dat het wetsvoorstel niet slechts ingegeven is door de huidige capaciteitsproblematiek. Zoals hierboven aangegeven is in antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD, zijn er verschillende redenen waarom het laten voortduren van de bestaande situatie door de regering als onwenselijk wordt beschouwd. Het bouwen van cellen biedt daarvoor geen oplos-

sing en is daarom voor de regering geen alternatief. Daarnaast maakt deze maatregel onderdeel uit van het pakket van maatregelen van «Modernisering sanctietoepassing» en draagt er aan bij dat die maatregelen hun effect kunnen sorteren.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om nader uiteen te zetten welke verplichtingen voor veroordeelden in gevangnissen gelden die na invoering van dit wetsvoorstel óók voor in eerste aanleg veroordeelden zullen gelden. Wat betreft de verplichtingen van gedetineerden brengt het onderhavige wetsvoorstel slechts op een enkel punt een wijziging in de bestaande situatie. Voor de veroordeelden in eerste aanleg die naar de gevangenis worden overgeplaatst gaat de verplichting gelden de door de directeur aan hen opgedragen arbeid te verrichten. In de huidige situatie geldt de arbeidsverplichting alleen voor gedetineerden die onherroepelijk zijn veroordeeld. Daar staat tegenover dat de overplaatsing naar een gevangenis voor de gedetineerde in de meeste gevallen betekent dat hij van een regime van beperkte gemeenschap naar een regime van algehele gemeenschap wordt overgeplaatst. Doorgaans zal de overplaatsing ook betekenen dat de gedetineerde in een inrichting terecht komt die minder zwaar beveiligd is dan het huis van bewaring. Bovendien zijn in de gevangenis meer mogelijkheden voor het werken aan resocialisatie en komt de gedetineerde in aanmerking voor detentiefasering en deelname aan een penitentiair programma.

Verder vragen deze leden naar de praktische problemen bij de invoering van dit wetsvoorstel. Met name vragen zij inzicht te 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 en de gevolgen voor het bezoek van raadslieden en familieleden, aangezien gevangnissen doorgaans verder van de bewoonde wereld afliggen dan huizen van bewaring.

Het wetsvoorstel zal naar mijn overtuiging geen gevolgen van betekenis hebben voor de vervoersbewegingen van de gedetineerden. In de fase van hoger beroep vinden er minder vervoersbewegingen plaats dan in eerste aanleg. Bovendien zijn er in de huidige situatie in alle arrondissementen gevangnissen. Het hoeft dus niet zo te zijn dat na overplaatsing gedetineerden ineens naar een ander deel van het land verhuizen. In het kader van «De Nieuwe Inrichting» is het uitgangspunt dat voor langere tijd gedetineerden in ieder geval in de laatste fase van detentie regionaal zullen worden geplaatst. Daarnaast wijs ik erop dat onlangs (begin oktober) een wetsvoorstel betreffende de toepassing van videoconferentie in het strafrecht bij de Tweede Kamer is ingediend. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat het voor sommige zittingen niet meer nodig is om de gedetineerde naar de rechtszaal over te brengen. Hiermee kunnen de vervoersbewegingen worden teruggedrongen.

De stelling dat gevangnissen doorgaans verder van de bewoonde wereld liggen, kan ik in zijn algemeenheid niet als juist onderschrijven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen enkele vragen bij de redenen die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel en vragen of deze redenen wel voldoende zwaar wegen om een basisprincipe van het strafrecht te wijzigen. Tevens vragen deze leden hoe kan worden voorkomen dat het beeld ontstaat dat aan het vermoeden van onschuld wordt getornd.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA, doet de door de regering voorgestelde uitleg van het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden zowel recht aan de geest van dit beginsel als aan de wijze waarop dit beginsel zijn weerslag heeft gekregen in internationale regelgeving. Daarnaast blijft het vermoeden van onschuld ongemoeid. De juridische titel voor de



vrijheidsbeneming van de in eerste aanleg veroordeelde is de voorlopige hechtenis. De rechter in hoger beroep gaat uit van de onschuld van de betrokkene en laat zich eerst uit over de schuld van de betrokkene bij einduitspraak. Totdat de veroordeling onherroepelijk is geworden, vindt geen tenuitvoerlegging van de opgelegde gevangenisstraf plaats. Ik bestrijd dan ook dat sprake is van aantasting van basisprincipes van het strafrecht of de rechtstaat. Wat de beeldvorming betreft, meen ik dat in de memorie van toelichting en in deze nota met kracht van argumenten is aangegeven waarom doorplaatsing van in eerste aanleg veroordeelden naar de gevangenis wenselijk is. Deze argumenten hebben niet slechts betrekking op de bestaande capaciteitsproblematiek in het gevangeniswezen. Daar waar het beeld wordt opgeroepen dat ten behoeve van de bestrijding van de capaciteitsproblematiek fundamentele beginselen van de rechtstaat overboord worden gegooid, zal ik mij daartegen steeds uitspreken.

Wat betreft de voorlichting aan de verdachte omtrent zijn positie is het zo dat iedere gedetineerde bij binnenkomst in een inrichting, en derhalve ook bij binnenkomst in een gevangenis na overplaatsing uit het huis van bewaring, schriftelijk en zoveel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal, op de hoogte wordt gesteld van zijn rechten en plichten (artikel 56, eerste lid, Pbw).

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.

Voor zowel de gedetineerden in een huis van bewaring als in een gevangenis geldt dat zij in beginsel geschikt worden geacht voor het delen van een cel. Dit is alleen anders als op basis van individuele omstandigheden blijkt van ongeschiktheid. Een gedetineerde in een gevangenis waarvan de veroordeling niet onherroepelijk is, kan dus verplicht worden een cel te delen met een gedetineerde waarvan de veroordeling al wel onherroepelijk is.

Deze leden vragen voorts naar het voorbehoud dat Nederland heeft gemaakt bij artikel 10 IVBPR. In de memorie van toelichting is daarop niet ingegaan omdat ik van mening ben dat voor de doorplaatsing van in eerste aanleg veroordeelden een beroep op dit voorbehoud niet nodig is. De invulling van het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden die wordt voorgesteld, is noch strijdig met de geest, noch met de letter van artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van het IVBPR.

Wat betreft de interpretatie van de beginselen van scheiding van verdachten en veroordeelden en van het vermoeden van onschuld in andere landen, waarnaar deze leden vragen, verwijs ik naar het hiervoor gegeven antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD. In verschillende landen wordt op dezelfde wijze invulling gegeven aan deze beginselen als in dit wetsvoorstel opgenomen.

Ook vragen deze leden om nadere uitleg over de steun die in het EVRM te vinden is voor de stelling dat het wetsvoorstel in internationaal verband stand kan houden. In de memorie van toelichting is in dit verband opgemerkt dat in artikel 5 EVRM steun is te vinden voor het maken van een onderscheid tussen de situatie voorafgaand aan veroordeling in eerste aanleg en de situatie daarna. Artikel 5, eerste lid, EVRM maakt namelijk dit onderscheid. Artikel 5 EVRM geeft aan in welke gevallen en onder welke voorwaarden vrijheidsbeneming is toegestaan. Daarbij wordt, in het eerste lid, als eerste geval (onder a) genoemd: «indien hij op rechtmatige wijze is gedetineerd na veroordeling door een daartoe bevoegde rechter». Deze grond doet zich, blijkens rechtspraak van het EHRM, ook voor na een veroordeling door de rechter in eerste aanleg.<sup>1</sup> Op voorlopige hechtenis

---

<sup>1</sup> Zie o.a. EHRM 27 juni 1968, Wemhoff v. Duitsland, Series A, vol. 7.

voorafgaand aan de berechting in eerste aanleg ziet artikel 5, eerste lid, onder c, luidend: «indien hij op rechtmatige wijze is gearresteerd of gedetineerd teneinde voor de bevoegde rechterlijke instantie te worden geleid, wanneer er een redelijke verdenking bestaat, dat hij een strafbaar feit heeft begaan of indien het redelijkerwijs noodzakelijk is hem te beletten een strafbaar feit te begaan of te ontvluchten nadat hij dit heeft begaan».<sup>1</sup> Met de desbetreffende passage in de memorie van toelichting is derhalve niet meer en niet minder gezegd dan dat in het EVRM (in artikel 5), net als in het onderhavige wetsvoorstel, de situatie voorafgaand aan veroordeling in eerste aanleg en de situatie daarna worden onderscheiden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of globaal inzicht verschaft kan worden hoeveel verdachten die in eerste aanleg veroordeeld zijn al in hun beroepstermijn in aanmerking komen voor een penitentiair programma en of er voldoende capaciteit is om deze nieuwe groep te laten instromen in een penitentiair programma.

De deelname aan een penitentiair programma geschiedt op basis van een individuele beoordeling van de gedetineerde aan de hand van een aantal selectiecriteria, zoals de aard, zwaarte en achtergronden van het gepleegde delict, het gedrag van de gedetineerde in detentie en het gevaar voor recidive. Omdat het gaat om een individuele beoordeling kan ik thans geen inzicht verschaffen in het aantal gedetineerden dat als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel in aanmerking zou komen voor deelname aan een penitentiair programma. Ik voeg daar aan toe dat dit wetsvoorstel het weliswaar mogelijk maakt dat een gedetineerde waarvan de veroordeling nog niet onherroepelijk is, kan deelnemen aan een penitentiair programma, maar dat hiermee voorzichtig moet worden omgegaan. Zoals ik hierboven in antwoord op vragen van de fractie van de VVD heb aangegeven, ligt de deelname aan een penitentiair programma niet voor de hand, indien het hoger beroep zich in belangrijke mate richt tegen de in eerste aanleg uitgesproken schuldigverklaring en dus verder strekt dan alleen een beroep tegen de lengte van de in eerste aanleg opgelegde gevangenisstraf. In het kader van Modernisering sanctietoepassing is voorzien in uitbreiding van de extramurale sanctiecapaciteit, waaronder penitentiaire programma's. Ik verwacht hiermee eventuele nieuw instroom als gevolg van dit wetsvoorstel op te kunnen vangen.

Deze leden vragen of niet het gevaar bestaat dat er gewerkt wordt aan de resocialisatie van verdachten die in latere instantie worden vrijgesproken. Het is zeker zo dat de mogelijkheid bestaat dat iemand die in eerste aanleg is veroordeeld in hoger beroep wordt vrijgesproken of wordt ontslagen van rechtsvervolgning. Zoals hiervoor is aangegeven in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA, gaat het om ongeveer 10% van de gevallen. Van «gevaar» zou ik echter in dit verband niet willen spreken. Bij resocialisatie gaat het om activiteiten die zijn gericht op voorbereiding van de terugkeer van betrokkene in het maatschappelijk leven. In de gevangenis worden aan gedetineerden mogelijkheden geboden om te werken aan resocialisatie. De gedetineerden zijn niet verplicht om van deze mogelijkheden gebruik te maken (met uitzondering van de verplichte deelname aan de arbeid). Verder is het zo dat ook voor een gedetineerde die in hoger beroep wordt vrijgesproken kan gelden dat hij gedurende geruime tijd onttrokken is geweest aan de vrije maatschappij. Ook hij kan derhalve gebaat zijn bij activiteiten gericht op resocialisatie.

Wat betreft de berekening van de datum van invrijheidstelling en het strafrestant, waarnaar deze leden vragen, is het niet zo dat daarover overleg plaatsvindt tussen de selectiefunctionaris en het openbaar ministerie. De datum van invrijheidstelling en het strafrestant zijn van belang bij de beslissing van de selectiefunctionaris om een gedetineerde deel te laten nemen aan een penitentiair programma. De deelname aan een peni-

---

<sup>1</sup> Zie o.a. EHRM 26 juni 1991, Letellier v. Frankrijk, Series A, vol. 207.

tentiair programma vindt plaats in de slotfase van detentie. In het geval dat de veroordeling tot gevangenisstraf nog niet onherroepelijk is, staat niet definitief vast hoe lang de betrokkene nog gedetineerd zal zijn. Voor de berekening van het moment waarop een gedetineerde, van wie de veroordeling nog niet definitief is, kan deelnemen aan een penitentiair programma zal derhalve de veroordeling in eerste aanleg (of hoger beroep) als aanknopingspunt moeten dienen. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de VVD is aangegeven, kan niet uitgesloten worden dat de situatie zich voordoet dat een veroordeelde deelneemt aan een penitentiair programma en in hoger beroep een beduidend hogere straf krijgt opgelegd dan in eerste aanleg. Ik acht dit een zeer onwenselijke situatie, omdat dit zou betekenen dat de veroordeelde, die in het kader van het penitentiair programma buiten de inrichting verblijft, teruggehaald moet worden naar de inrichting. Om deze situatie zo veel mogelijk te voorkomen is het van groot belang dat indien de selectiefunctionaris zou overwegen om een gedetineerde deel te laten nemen aan een penitentiair programma, overleg plaatsvindt met het openbaar ministerie, zodat een inschatting gemaakt kan worden van de kans dat in hoger beroep een beduidend hogere of lagere straf zal worden opgelegd. De executie-indicator speelt hierbij geen rol. In alle gevallen waarin de deelname aan een penitentiair programma aan de orde is van een gedetineerde die nog niet onherroepelijk is veroordeeld, zal de selectiefunctionaris het openbaar ministerie om advies moeten vragen.

Tevens vragen deze leden of het niet in strijd is met Rule 89 van de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners om ook verdachten tot arbeid te verplichten en of niet het beeld wordt bevestigd dat een verdachte meer de positie van veroordeelde oftewel schuldige inneemt. Rule 89 van de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners luidt: «An untried prisoner shall always be offered opportunity to work, but shall not be required to work. If he chooses to work, he shall be paid for it.» Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de fractie van de PvdA heb aangegeven, wordt het begrip «untried prisoners» in de Standard Minimum Rules gedefinieerd als «persons arrested or imprisoned by reason of a criminal charge against them, who are detained either in police custody or in prison custody (jail) but have not yet been tried and sentenced». Ten aanzien van gedetineerde verdachten die in afwachting zijn van berechting in eerste aanleg bepaalt Rule 89 dus dat zij niet verplicht kunnen worden arbeid te verrichten. Dat is de bestaande situatie in Nederland en het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Wat wel veranderd is dat voor gedetineerden van wie de veroordeling nog niet onherroepelijk is en die overgeplaatst worden naar de gevangenis de arbeidsverplichting gaat gelden. Daarmee wordt echter niets gezegd over de schuld of onschuld van de betrokkene en evenmin dient de gevangenisarbeid ter bestraffing van de betrokkene.

Wat betreft de flexibelere en efficiëntere inzet van detentiecapaciteit vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of de verruiming van de mogelijkheid tot het opnemen van gedetineerden in gevangnissen nu niet het tegenovergestelde tot gevolg voor de huizen van bewaring. Deze leden vragen of een verdachte die in eerste instantie veroordeeld is, zich kan beroepen op een recht op plaatsing in een gevangenis en in hoeverre het systeem dan nog flexibeler wordt?

Een gedetineerde in een huis van bewaring die in eerste aanleg is veroordeeld, kan inderdaad aanspraak maken op overplaatsing naar een gevangenis. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat in de wet wordt opgenomen dat gevangnissen zijn bestemd voor de onderbrenging van deze categorie gedetineerden. Deze aanspraak maakt het systeem niet inflexibel. De vergroting van de flexibiliteit zit in het gegeven dat na overplaatsing naar de gevangenis de betrokkene geplaatst kan worden in een inrichting met

een passend beveiligingsniveau en er mogelijkheden ontstaan voor detentiefasering en maatschappelijke-reïntegratietrajecten.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner