

24 263

Vaststelling van een Penitentiaire beginselenwet en daarmee verband houdende intrekking van de Beginselenwet gevangeniswezen met uitzondering van de artikelen 2 tot en met 5 en wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering alsmede enige andere wetten (Penitentiaire beginselenwet)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 7 juli 1997

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hadden met waardering van het wetsvoorstel kennis genomen, waarin veel onderwerpen, welke tot nog toe of in het geheel niet of op verspreide wijze waren geregeld, thans in een duidelijk en systematisch wettelijk systeem zijn opgenomen. Zij wilden echter nog de volgende vragen stellen.

Evenals in de vorige wet is in het huidige wetsvoorstel sprake van het «karakter van de vrijheidsstraf», zonder dat dit nader wordt omschreven of gedefinieerd. Wil de minister deze definitie alsnog zo nauwkeurig mogelijk geven, en is zij bereid deze bij een volgende gelegenheid alsnog in de wet te doen opnemen?

Is de minister inderdaad van mening dat met de door haar voorgestelde wijze van regelen een «solide wettelijke basis» is verkregen zoals zij zelf (memorie van toelichting stuk nr. 3, blz. 3) vereist acht?

De leden van de **CDA**-fractie hadden met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stelden het allereerst op prijs inlichtingen te krijgen over de feitelijke voorbereiding van de invoering van de voorgestelde nieuwe regels. Wanneer zal de nieuwe wetgeving met de benodigde nadere voorschriften in werking kunnen treden?

Een goede werking van het penitentiair stelsel en in het bijzonder van de toepassing van de differentiatie in het gevangeniswezen veronderstelt toereikende capaciteit. Graag ontvingen deze leden een geactualiseerd overzicht van de capaciteitsontwikkeling c.q. -prognoses in de periode 1985–2005, en over dezelfde periode de jaar-totalen van de door de rechter jaarlijks opgelegde onherroepelijke gevangenisstraf. Het viel de leden van de CDA-fractie op dat de voorgestelde regels, in het bijzonder die in de hoofdstukken VI, VII en VIII, in belangrijke mate berusten op in Grondwet en verdragen neergelegde vereisten inzake regeling bij (of krachtens) de wet, terwijl in artikel 78 een algemene en niet nader geclausuleerde afwijkingsbevoegdheid ten aanzien van militaire gedeti-

¹ Samenstelling: Heijne Makkreel (VVD) (voorzitter), Talsma (VVD), Glasz (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vriesekoop (D66), Pitstra (GL), Le Poole (PvdA), Meeter (PvdA), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA) en De Haze Winkelman (VVD).

neerden op grond van de regels van de krijgsmacht wordt voorgesteld. Achten de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken deze bepaling in overeenstemming met de Grondwet en de desbetreffende verdragen? Is de plaatsing van dit artikel in het hoofdstuk getiteld Overgangs- en slotbepalingen trouwens geen vergissing?

De leden hier aan het woord vroegen voorts gegevens over de praktijk bij de executie van gevangenisstraf opgelegd aan personen die zich niet in voorlopige hechtenis bevinden. In hoeveel gevallen hebben in het afgelopen jaar veroordeelden zich na oproep zelf gemeld, en in hoeveel gevallen moest tot arrestatie worden overgegaan? Hoeveel niet ten uitvoer gelegde straffen waren er aan het begin respectievelijk het eind van dat jaar? Wat is er gebeurd met degenen die zich zelf hadden moeten melden maar dat niet hebben gedaan?

Tenslotte zouden de leden van de CDA-fractie graag een toelichting krijgen op de huidige en komende wettelijke grondslag van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, gelet op de werking van de algehele herziening van het adviesstelsel en artikel 8 van wetsvoorstel 24 881 (Wet adviesstelsel Justitie). Heeft advisering over regelingen door de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing op dit moment een wettelijke basis? Acht de regering het gewenst dat dit belangrijke (advies)orgaan zijn grondslag zal vinden in een los rompwetje zonder citeertitel, in plaats van in hetzij de Penitentiaire beginselenwet, hetzij de Wet adviesstelsel Justitie?

De leden behorend tot de **PvdA**-fractie stelden zeer ingenomen te zijn met dit wetsvoorstel, zeker zoals het geworden is na de nota's van wijziging en de behandeling, aanvaarding en verwerping van amendementen in de Tweede Kamer.

Deze «nieuwe» Penitentiaire beginselenwet vervangt de Beginselenwet gevangeniswezen van 1951. Het wetsvoorstel is tot stand gekomen na goed overleg met degenen die in de samenleving met het gevangeniswezen te maken hebben. Het is een eigentijds, niet zweverig, realistisch maar toch tegelijkertijd ook idealistisch voorstel. Kenmerkend is dat nagenoeg geen kritische reacties bij de Staten-Generaal zijn binnengekomen.

Tijdens het Ronde Tafelgesprek in de Tweede Kamer van 10 oktober 1996 (Kamerstukken Tweede Kamer, 24 263, nr. 11) betuigden vertegenwoordigers van Reclassering Nederland en de Vereniging van directeuren van penitentiaire inrichtingen beargumenteerd hun instemming. Alleen de vertegenwoordigers van de Nederlandse Orde van Advocaten maakten enkele kritische opmerkingen. Aan deze opmerkingen is door amendement tegemoet gekomen.

De leden van de PvdA-fractie zeiden uiteraard de vele doeleinden van de vrijheidsstraf die naast elkaar bestaan te onderschrijven. Zij noemden in dit verband:

- vergelding;
- generale en speciale preventie;
- normhandhaving en normbevestiging;
- wegnemen van onrust in de samenleving;
- beveiliging van de samenleving;
- het voorbereiden van de gedetineerde op terugkeer in de samenleving (resocialisatie).

De leden van de PvdA-fractie merkten op in deze schriftelijke voorbereiding van de Eerste Kamer zich te kunnen beperken tot een enkele opmerking. De behandeling in de Tweede Kamer is zo omvangrijk/veelomvattend en intens geweest dat nagenoeg ieder aspect al aan de orde is geweest. Zevenentwintig amendementen zijn ingediend, zes zijn aangenomen, zes zijn ingetrokken en 15 zijn verworpen. Het wetsvoorstel zelf is met algemene stemmen aangenomen.

Allereerst merkten deze leden op dat de minister de verwachting heeft uitgesproken dat de celcapaciteit waarvan de uitbreiding immers

gebaseerd is op betrouwbare prognoses, in 1998 zo toereikend zal zijn dat er geen heenzendingen meer zijn. Bedoelt de minister daarmee dat de celcapaciteit voldoende is? In het eerste kwartaal van 1997 zijn 309 meerderjarige personen wegens plaatsgebrek heengezonden. Deze leden wezen erop dat in de meeste politieregio's/arrondissementen, althans zeer vele regio's, arrestanten in de praktijk tot 16 dagen in een politiecel zitten, hetgeen inhoudt dat ze ook de (eerste) tien dagen van de inbewaringstelling in een politiecel zitten. Als het meezit zijn er op dat politiebureau één of meer arrestantenverzorgers en is er een luchtruimte. Zelfs dat is soms niet het geval.

Van enig regiem genoemd in het wetsvoorstel is echter geen sprake.

De leden van de PvdA-fractie verzochten de minister hierop in te gaan en aan te geven hoe zich dat verhoudt tot de huidige wetgeving en tot het voorstel Penitentiaire beginselenwet.

2. Penitentiair programma

De invoering van «deelname aan een penitentiair programma» in artikel 2, eerste lid, als vorm van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel riep bij de leden van de **CDA**-fractie vragen op. Alvorens hun oordeel hierover te bepalen, hadden zij behoefte aan een nadere toelichting. Artikel 4 van het wetsvoorstel brengt weliswaar tot uitdrukking dat het penitentiair programma als alternatief slechts in aanmerking komt «in aansluiting op hun verblijf in een inrichting» gedurende minstens de helft van de strafduur, maar voor nadere regeling wordt verwezen naar een algemene maatregel van bestuur. Welke typen penitentiair programma zullen daarin worden onderscheiden? Zal de directeur van de inrichting verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het programma? Zal nu de beklagprocedure uitsluitend voor gedetineerden geldt op de rechtsbescherming tegen beslissingen in het kader van zon programma de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn?

De leden van de CDA-fractie wezen er voorts op dat ingevolge de artikelen 2 en 4, eerste lid – deelname aan een penitentiair programma niet alleen een vorm van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf kan zijn, maar ook van een vrijheidsbenemende maatregel. Als zodanig noemt artikel 1 onder meer de vreemdelingenbewaring en de terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging. Bij artikel 4, tweede lid, lijkt echter slechts aan veroordeelden tot een vrijheidsstraf te zijn gedacht. Graag ontvingen de leden van de CDA-fractie ter zake opheldering.

In antwoord op bedenkingen van de Raad van State stelt de minister van Justitie in haar nader rapport dat er bij het penitentiair programma «geen sprake (is) van het omzetten van een door de rechter op te leggen straf, maar van een modaliteit binnen de straf». De leden van de CDA-fractie waren echter nog niet overtuigd van de weerlegging (in dit gedeelte van het nader rapport) van de opvatting van de Raad dat een selectie-functionaris aldus een wezenlijke verandering kan brengen in de door de rechter opgelegde straf.

Leidt de combinatie van de bijna automatische vervroegde invrijheidstelling met deze nieuwe regeling niet tot de mogelijkheid van een vergaande uitholling van de rechterlijke bevoegdheid, de duur van de vrijheidsbeneming vast te stellen? Kan de minister bevestigen dat deelname aan het penitentiair programma geen vrijheidsbeneming in de zin van artikel 15 van het Wetboek van Strafrecht is?

Mede in verband hiermee zouden de leden van de CDA-fractie graag een nadere toelichting krijgen op welke gronden de minister van Justitie heeft afgezien van de in de voorgaande kabinetsperiode ter uitvoering van een toezegging aan de Tweede Kamer (vgl. de motie 22 536 nr. 2) in voorbereiding genomen vervanging van de vervroegde invrijheidstelling

door een niet automatisch stelsel. Wil de regering de aan de Tweede Kamer toegezegde brief (Handelingen Tweede Kamer 10 april 1997, p. 68–4921) tezamen met de memorie van antwoord of in elk geval tijdig voor de bespreking van het onderhavige wetsvoorstel ook aan deze Kamer doen toekomen?

3. Beheer

De directeuren en de selectie-functionarissen hebben, aldus de leden van de **CDA**-fractie, in het wetsvoorstel de positie van een zelfstandig beslissend orgaan. Voor de directeuren valt uit artikel 3, tweede lid, eerste volzin, af te leiden dat de minister van Justitie uit hoofde van het «opperbeheer» aan hen opdrachten kan geven. Waarop berust echter de in onderdeel 3 van het nader rapport veronderstelde hiërarchische bevoegdheid van de minister van Justitie ten aanzien van de selectie-functionarissen? Hoe zou het al dan niet uitoefenen van de veronderstelde hiërarchische bevoegdheid aan de orde kunnen komen in de procedure van de artikelen 72 en 73? Duidt het gebruik van de uitdrukking «in aanmerking» nemen in artikel 15, vierde lid, erop dat de selectie-functionaris kan afwijken van het oordeel van de rechter en dat van het openbaar ministerie? Wat zullen de gevolgen zijn van een uitspraak ingevolge artikel 73, indien plaats ontbreekt in de inrichting waarin volgens de uitspraak plaatsing zou dienen te geschieden?

Voorts vroegen deze leden zich af of artikel 3, tweede lid, tweede volzin, niet overbodig is, dan wel – voor zover het een ruimer mandaat wil geven dan volgens de Algemene wet bestuursrecht zal zijn toegestaan – onwenselijk.

4. Beleidsuitgangspunten van detentie

De leden van de **PvdA**-fractie gingen in op de resultaten van de resocialisatie-doelstelling. Zij waren en zijn van mening dat deze doelstelling nog steeds essentieel is naast de andere doelstellingen. Evident probeert de minister met haar voorstellen veel te doen aan het succes van het voorbereiden op de terugkeer in de «vrije» samenleving. De detentiefasering, het penitentiair programma en de alternatieve straffen, waaronder de taakstraffen kunnen allen aan het succes bijdragen.

Niettemin is de harde werkelijkheid dat ongeveer 75% van de gedetineerden na terugkeer in de samenleving tot recidive komt. Zij verwezen in dit verband naar een recent proefschrift «Gevangen in moederschap» van Ria Wolleswinkel, waaruit blijkt dat de recidive bij vrouwen aanmerkelijk geringer is. Zij verzoeken de minister hierop nader in te gaan en daarbij aan te geven of dit gegeven tot nadere beleidsconclusies aanleiding geeft. Nagenoeg iedere fractie in de Tweede Kamer maar ook de minister spraken hierover met een zekere strijdvaardige berusting.

Deze leden verzochten de minister nader in te gaan op de mogelijkheden en onmogelijkheden en eventuele plannen het succes van de resocialisatiedoelstelling te vergroten.

5. Hoofdpijnen van het differentiatiestelsel

Welke bijzonderheden, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie, zal de toepassing van de voorgestelde wet in de EBI (Extra Beveiligde Inrichting) laten zien? Is de regeling daarvoor op alle punten toereikend, bijvoorbeeld inzake het toezicht op het naar binnen en naar buiten brengen van voorwerpen? Zou het niet duidelijker zijn geweest voor het regime in de EBI een regeling in een afzonderlijk hoofdstuk van de wet te treffen?

6. Verlaten van de inrichting

De leden van de **VVD**-fractie merkten op dat de verschillende mogelijkheden van verlof in het ontwerp zijn genoemd in artikel 26, waarin staat dat de minister daarover nadere regels stelt, dat wil zeggen, evenals thans geschiedt, per circulaire welke niet officieel wordt gepubliceerd maar alleen in enkele particuliere uitgaven te vinden is. Zou het niet beter zijn als deze regels, welke toch in belangrijke mate de rechtspositie van de gedetineerde betreffen, voortaan bij amvb worden vastgesteld, met de daarbij behorende zwaardere voorbereiding onder meer door de adviezen van de Raad van State, en met publicatie in de Staatscourant?

7. Verzorging

De leden van de **PvdA**-fractie gingen in op de positie van gedetineerden die psychisch gestoord zijn. Ook de minister ziet het als een groot probleem dat in de gevangenis psychisch gestoorde mensen zitten, die dus niet in TBS zitten, bijzondere zorg nodig hebben maar die in de gevangenis niet kunnen krijgen.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer op 10 april jl. sprak de minister over een intens overleg van het ministerie van Justitie met dat van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over een scala van maatregelen. Wanneer zullen die maatregelen bekend worden gemaakt?

De hier aan het woord zijnde leden verzochten de minister nader op deze maatregelen in te gaan.

8. Beklagrecht

In verband met praktische werking van de voorgestelde wet achtten de leden van de **CDA**-fractie de herziening van het beklagrecht van belang. De minister deelde in de nota naar aanleiding van het verslag mee dat het beklagrecht op hoofdlijnen ongewijzigd blijft, «zij het dat een algemene beklaggrond wordt voorgesteld, het beklag wordt beperkt tot beslissingen en daarnaast bijvoorbeeld ook de verplichting tot motivering van de klacht is opgenomen». Vinden deze wijzigingen – ondanks de handhaving van de hoofdlijnen – niet toch hun grond in een door sommigen toch wel wat op de spits gedreven benutting van de beklagmogelijkheden om ongenoegen te uiten? Dient de motiveringsplicht ertoe dit in te snoeren? Welke afwegingen zijn gemaakt inzake het al dan niet invoeren van een (kleine) leges voor het benutten van de beklagprocedure? Welke eisen worden aan de motivering gesteld en welke vertaalkosten zijn in verband met het bepaalde in artikel 61, vierde lid, voorzien?

De voorzitter van de commissie,
Heijne Makkreel

De griffier van de commissie,
Hordijk