

Vergaderjaar 2004–2005

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. 7

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 2 november 2004

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel I, onderdeel K, komt te luiden:

K

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, eerste volzin, vervalt na «maatregel» de komma.

2. In het eerste lid, eerste volzin, wordt na «verlaten» ingevoegd: bij wijze van verlof.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot het verlaten van de inrichting bij wijze van verlof. Deze betreffen in elk geval de criteria waaraan een jeugdige moet voldoen om voor het verlof in aanmerking te komen, de bevoegdheid tot en de wijze van verlening, weigering, beperking en intrekking alsmede de duur en frequentie van het verlof en de voorwaarden die aan het verlof kunnen worden verbonden.

2. Aan artikel I wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

Na

Aan artikel 44, tweede lid, wordt een vierde volzin toegevoegd, luidende: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bewaren en verstrekken van opgenomen telefoongesprekken.

3. Aan artikel II wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

Ga

Aan artikel 38, tweede lid, wordt een derde volzin toegevoegd, luidende: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bewaren en verstrekken van opgenomen telefoongesprekken.

4. Artikel II, onderdeel H, komt te luiden:

H

Artikel 50 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, laatste volzin, komt te luiden: Verlof kan omvatten een verblijf geheel buiten de inrichting.

2. Het vierde lid vervalt. Het vijfde lid en zesde lid worden vernummerd tot vierde lid onderscheidenlijk vijfde lid.

3. Er wordt een lid ingevoegd, luidende:

6. Onze Minister kan nadere regels stellen omtrent de wijze waarop het vervoer van de ter beschikking gestelde of anderszins verpleegde ten behoeve van het bijwonen van een gerechtelijke procedure, bedoeld in het vijfde lid, plaatsvindt.

5. Aan artikel III wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

Ja

Aan artikel 39, tweede lid, wordt een vierde volzin toegevoegd, luidende: Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het bewaren en verstrekken van opgenomen telefoongesprekken.

6. In artikel V wordt na onderdeel J een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ja

In artikel 558, tweede lid, wordt «artikel 64 of 65 van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof» vervangen door: artikel 67 of 68 van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof.

7. Aan artikel V wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

M

Artikel 565 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Met het oog op de vaststelling van de verblijfplaats van de aan te houden persoon kan de officier van justitie, of, indien de bedoelde artikelen de hulpofficier of de opsporingsambtenaar als bevoegd aanwijzen, deze ambtenaar, de in de artikelen 96 tot en met 99, 125j tot en met 125m, en 126n bedoelde bevoegdheden toepassen dan wel bevelen dat de in de artikelen 100 tot en met 102a, 125k, 126g en 126k tot en met 126nf bedoelde bevoegdheden worden toegepast, en kan de rechter-commissaris buiten gerechtelijk vooronderzoek, op vordering van de

officier van justitie, het in artikel 125i bedoelde bevel geven, met dien verstande dat:

- a. de bevoegdheden slechts worden toegepast ingeval de aan te houden persoon wordt vervolgd of is veroordeeld tot een vrijheidsstraf dan wel hem een vrijheidsbenemende maatregel is opgelegd voor een misdrijf van dezelfde ernst als de in die artikelen bedoelde misdrijven;
- b. de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 97, 126nd, zesde lid, en 126ne, derde lid, slechts kunnen worden toegepast en het bevel bedoeld in de artikelen 126l en 126m slechts kan worden gegeven na schriftelijke machtiging, op vordering van de officier van justitie te verlenen door de rechter-commissaris;
- c. het bevel tot toepassing van de in de artikelen 126g en 126k tot en met 126n bedoelde bevoegdheden, voor zover relevant de gegevens bevat die daarin volgens die artikelen moeten zijn opgenomen.

8. Er wordt een artikel toegevoegd, luidende:

ARTIKEL VIIIA

In artikel 4, derde lid, van de Gratiwet wordt: «artikel 64 of 65 van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof» vervangen door: artikel 67 of 68 van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof.

9. Er wordt een artikel toegevoegd, luidende:

ARTIKEL VIIIB

In artikel 60, derde lid, van de Overleveringswet wordt «in het eerste lid bedoelde bevelen tot vrijheidsbeneming» vervangen door: in het tweede lid bedoelde bevelen tot vrijheidsbeneming.

Toelichting

Onderdeel 1

Het vervallen van de komma in artikel 29, eerste lid, eerste volzin, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) herstelt een redactionele onvolkomenheid.

Artikel 29 Bjj heeft betrekking op het verlaten van de inrichting bij wijze van verlof. In het eerste lid is de term verlof echter niet genoemd. Aangezien in het tweede lid, onderdeel a, over verlof wordt gesproken, is het wenselijk dit ook in het eerste lid te doen. De toevoeging «bij wijze van verlof» sluit aan bij de formulering zoals die in artikel 30, eerste lid, Bjj wordt gebruikt.

Het derde onderdeel van deze wijziging is reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel toegelicht.

Onderdelen 2, 3 en 5

Bij arrest van 27 april 2004 heeft het Europees Hof voor de rechten van de Mens (zaak Doerga) een schending van artikel 8 EVRM geconstateerd in een zaak waarbij – kort samengevat – telefoongesprekken van een gedetineerde werden opgenomen en langer werden bewaard dan de huisregels toelieten, waarna de banden als bewijs hebben gediend in een strafzaak. Het Hof constateerde dat de regelgeving omtrent het bewaren en verstrekken van opgenomen telefoongesprekken onvoldoende helder en gedetailleerd was. Alhoewel een en ander zich afspeelde onder de werking van de Beginselenwet gevangeniswezen, kan ten aanzien van de

huidige wetgeving een zelfde gebrek aan kenbaarheid van regelgeving worden geconstateerd. De drie onderdelen voegen grondslagen aan de diverse beginselenwetten toe om hierover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

Onderdeel 4

Artikel 50 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) ziet op verlof tijdens de intramurale fase van tbs met dwangverpleging en omvat begeleid, onbegeleid en woonverlof. Bij brief van 1 juli jl (Kamerstukken II 2003/04, 29 452, nr. 10) is aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal het nieuwe verlofbeleidskader voor ter beschikking gestelden gepresenteerd. Op twee punten behoeft het nieuwe kader wijziging van regelgeving. In de eerste plaats betreft dit de regeling van het woonverlof, zoals deze in de onderhavige nota van wijziging vorm heeft gekregen. In de tweede plaats zal het Reglement verpleging ter beschikking gestelden worden aangepast op de nieuwe indeling van verlofvormen. Het aantal verlofvormen vanuit de tbs-kliniek, proefverlof niet meegerekend, wordt teruggebracht tot drie. Hierdoor wordt het systeem overzichtelijker en helderder. De verlofvormen zijn: begeleid verlof, onbegeleid verlof en transmuraal verlof;

De wijziging van artikel 50, eerste lid, laatste volzin, Bvt betreft het woonverlof. Dit is een verlof dat geheel buiten de inrichting wordt doorgebracht maar waarbij de ter beschikking gestelde of anderszins verpleegde, in tegenstelling tot het proefverlof waarbij het toezicht door de reclassering wordt uitgeoefend, onder toezicht van de tbs-inrichting staat. Woonverlof dient voor de ter beschikking gestelde als overgang om vanuit de inrichting naar proefverlof met zelfstandig verblijf in de maatschappij te gaan. De wettelijke periode van woonverlof is drie maanden, met een eenmalige maximale verlenging van drie maanden.

Bij de uitvoering van de tbs is gebleken dat deze overgangsfase van maximaal zes maanden niet volstaat. In vervolg daarop is het transmuraal verlof ontstaan. Transmuraal verlof laat zich vergelijken met woonverlof zij het dat er geen maximumduur aan verbonden is. Tijdens transmuraal verlof valt de ter beschikking gestelde of anderszins verpleegde onder de volledige verantwoordelijkheid van de tbs-inrichting die ingevolge de eerste volzin van deze bepaling toezicht kan houden op de betrokkene. Dit toezicht is intensiever dan toezicht dat door de reclassering wordt uitgeoefend. Tot op heden ontbreekt voor het transmuraal verlof een solide wettelijke basis.

Door het woonverlof niet meer te koppelen aan een maximale termijn, wordt tegemoet gekomen aan de maatschappelijke wens de ter beschikking gestelde of anderszins verpleegde langer onder toezicht van de tbs-kliniek te houden. Immers langer dan de huidige zes maanden kan de betrokkene onder toezicht van de tbs-inrichting blijven.

Nu de maximale termijn voor woonverlof komt te vervallen, kan daarmee de verlengingsbepaling van het huidige artikel 50, vierde lid, Bvt eveneens vervallen.

De grondslag voor nadere regels zoals die in onderdeel 3 zijn opgenomen is reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel toegelicht.

Onderdelen 6 en 8

In artikel 558 van het Wetboek van Strafvordering wordt naar onjuiste bepalingen van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof verwezen, die zijn veroorzaakt door vernummering van deze wet. Deze omissie wordt hierbij hersteld. Een zelfde situatie geldt voor artikel 4 van de Gratiewet.

Recent is gebleken dat het strafrecht niet voorziet in een rechtsgrondslag voor het toepassen van dwangmiddelen en opsporingsmethoden ter vaststelling van de verblijfplaats van voortvluchtigen. Met het oog op de aanhouding van deze personen, met name gedetineerden uit huizen van bewaring, gevangenissen, tbs-inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen, kan op basis van het huidige artikel 565 van het Wetboek van Strafvordering weliswaar hun vermoedelijke verblijfplaats worden binnengetreden, maar bevoegdheden om die verblijfplaats vast te stellen kent de wet tot op heden niet. Gebleken is dat het ontbreken van zulke bevoegdheden het opsporen van voortvluchtigen aanzienlijk bemoeilijkt en door de praktijk als een gemis wordt ervaren.

Om de invoering van deze mogelijkheid op korte termijn te kunnen realiseren, stel ik voor een daartoe strekkende aanvulling op het Wetboek van Strafvordering bij Nota van Wijziging toe te voegen aan het onderhavige wetsvoorstel, waarbij het qua onderwerp nauw aansluit. Overigens zullen de voor deze situatie voorgestelde bevoegdheden ook van dienst kunnen zijn in andere gevallen waarin de opsporing niet (meer) gericht zal zijn op het vaststellen van feiten of het verzamelen van bewijsmateriaal maar slechts op het vaststellen van de verblijfplaats van een gezochte persoon. Daarbij kan worden gedacht aan het opsporen van personen tegen wie een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd ter fine van uit- of overlevering of ter tenuitvoerlegging van een zogeheten lopend vonnis. Als gevolg van de in de artikelen 53 van de Uitleveringswet, 62 van de WOTS, 60 van de Overleveringswet, 43 en 57 van de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof en 4 en 12 van de Instellingswet Joegoslavië-tribunaal opgenomen verwijzingen zijn de artikelen 564 tot en met 568 Sv immers van overeenkomstige toepassing op de tenuitvoerlegging van bevelen tot vrijheidsbeneming gegeven krachtens al deze wetten, zodat de hier bedoelde bevoegdheden ook kunnen worden toegepast bij het vaststellen van de verblijfplaats van opgeëiste personen.

Voorgesteld wordt, de toepassing mogelijk te maken van die strafvorderlijke bevoegdheden en opsporingsmethoden waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij in voorkomende gevallen behulpzaam kunnen zijn bij de vergaring van informatie omtrent de verblijfplaats van een voortvluchtige persoon, zoals zij dat in de opsporingsfase ook kunnen zijn bij het vinden van de verdachte. Ook voor voortvluchtigen geldt dat maatregelen die diep ingrijpen in het recht op eerbiediging van het privéleven, nodig, relevant en proportioneel dienen te zijn, terwijl voorts duidelijk moet zijn dat niet met lichtere middelen kan worden volstaan. Gelet op de aard van de maatregelen is in het licht van het EVRM tevens een heldere wettelijke basis vereist.

Aan het eveneens uit het EVRM voortvloeiende vereiste van noodzakelijkheid in een democratische samenleving is in de ogen van de regering voldaan doordat het niet kunnen achterhalen van voortvluchtigen de geloofwaardigheid van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde kan aantasten. Verder zullen voortvluchtigen gewoonlijk weten – of tenminste kunnen weten – dat de overheid naar hen op zoek is en kunnen verwachten dat bevoegdheden zullen worden aangewend om hun verblijfplaats te achterhalen. Daarom voldoet de voorgestelde regeling naar de mening van de regering ook aan het in artikel 8 EVRM besloten liggende voorzienbaarheidsvereiste.

Daarbij kan enerzijds worden gedacht aan bevoegdheden ter verkrijgen van stukken waaruit blijkt waar de gezochte persoon zich kan ophouden, anderzijds ook aan bevoegdheden die het mogelijk maken om heimelijk uit communicatie met of van derden af te leiden waarde persoon zich

bevindt. Naar mijn mening zijn in dat verband de volgende bevoegdheden relevant:

- inbeslagneming en het daartoe bevelen van uitlevering en betreden en doorzoeken van plaatsen (artikelen 96 tot en met 99),
- bevelen uitlevering poststukken (artikel 100 tot en met 102a),
- computerdoorzoeking (artikel 125i tot en met 125m),
- stelselmatige observatie (artikel 126g),
- bevoegdheden in een besloten plaats (artikel 126k),
- opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel (artikel 126l),
- onderzoek van telecommunicatie (artikel 126m tot en met 126nb), en
- vorderen gegevens financiële sector (artikel 126nc tot en met 126 nf).

Hoewel overwogen is hiernaast ook nog de toepassing van de overige bevoegdheden tot gegevensvergaring (m.n. infiltratievormen, stelselmatige inwinning van informatie, DNA-onderzoek) mogelijk te maken, is daarvan afgezien om redenen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze bevoegdheden zouden in het hier bedoelde verband naar mijn inschatting weinig toegevoegde waarde hebben, zeker ook tegen het licht van hun diep ingrijpende karakter en de uitgebreide voorbereidingstijd die hun zorgvuldige inzet vergt.

Ook het onderzoek aan de kleding en andere maatregelen die ter identificatie kunnen dienen, zijn niet opgenomen. Enerzijds zal een persoon pas worden aangehouden wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat hij daadwerkelijk de voortvluchtige is. Anderzijds zijn, indien hij dat betwist en de vermeende persoonsverwisseling niet zelf kan of wil aantonen, maatregelen ter identificatie al mogelijk op basis van de artikelen 55b Sv (voor verdachten die worden aangehouden ter vervolgging), 579 e.v. Sv (voor veroordeelden tot vrijheidsbenemende straf of maatregel) en 26 Uitleveringswet (voor opgeëiste personen; de andere wetten die zien op uit- of overlevering kennen ook allemaal bepalingen van deze strekking).

De in de aanhef van het voorgestelde artikel 565, tweede lid, Sv genoemde artikelen omschrijven de bevoegdheden. De omvang van die bevoegdheden is op dezelfde wijze ingekaderd als bij hun toepassing voor de opsporing van strafbare feiten, bijvoorbeeld door de periode gedurende welke en bevoegdheid kan worden toegepast. Ter bepaling van de gevallen waarin een bepaalde bevoegdheid al dan niet kan worden ingezet, is aangesloten bij de ernst van het misdrijf waarvoor de gezochte persoon is veroordeeld of zal worden vervolgd (voorgesteld artikel 565, tweede lid, onder a). Zo wordt voorkomen dat soms verregaande bevoegdheden kunnen worden toegepast bij het traceren van personen die gestraft zijn voor een misdrijf bij de opsporing waarvan dezelfde bevoegdheid niet kon worden toegepast. Ook wat betreft de overige voorwaarden voor het inzetten van de bevoegdheden zullen in beginsel de gebruikelijke regelingen van toepassing zijn, zodat hier op dezelfde wijze invulling wordt gegeven aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Aansluiting bij de bestaande criteria is daarnaast ook voor de praktijk te prefereren boven het creëren van nieuwe criteria. Mede om die reden is er ook voor de beslissings- en toetsingsbevoegdheid voor gekozen om bij elke afzonderlijke bevoegdheid aan te sluiten bij het reeds bestaande systeem (voorgesteld artikel 565, tweede lid, onder b).

Datzelfde geldt voor de gegevens die moeten worden opgenomen in het bevel dat voor een aantal van de bedoelde bevoegdheden moet worden gegeven, zij het dat een aantal van de gegevens die bij toepassing ten behoeve van voor de opsporing van het feit wél relevant zijn, bij het achterhalen van voortvluchtigen minder gewicht zullen hebben. Afhankelijk van de daarbij toe te passen bevoegdheid zal het bevel evenwel de

relevante gegevens moeten bevatten voor de wijze waarop aan het bevel uitvoering wordt gegeven (voorgesteld artikel 565, tweede lid, onder c). Daarbij zal het gaan om de plaats die zal worden betreden (bij «inkijken» en direct afluisteren als bedoeld in de artikelen 126k en 126l), personen die aan af te luisteren communicatie deelnemen, dan wel een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de plaats of het vervoermiddel waar de communicatie plaatsvindt (bij direct afluisteren als bedoeld in artikel 126l), of het nummer waarmee een individuele gebruiker van telecommunicatie wordt geïdentificeerd, alsmede, voor zover bekend, de naam en het adres van de gebruiker, dan wel de naam of een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de gebruiker van telecommunicatie van wie een nummer moet worden verkregen (bij onderzoek van telecommunicatie als bedoeld in artikel 126m en 126nb). Ook zal voor zover voor de desbetreffende bevoegdheid relevant steeds de geldigheidsduur van het bevel moeten worden vermeld.

Voor de regeling van bewaring en vernietiging van vergaarde gegevens zal daarentegen niet het regime van de artikelen 125n en 126cc en 126dd Sv gelden. Dat regime heeft immers ten doel de verdachte de gelegenheid te geven vergaarde informatie en gegevens te controleren of te onderzoeken op ontlastend materiaal, welk doel in het stadium waarop dit voorstel betrekking heeft niet meer relevant is. Voor de in dit verband vergaarde gegevens zal daarom het regime van de Wet Politiregisters van toepassing zijn. Zodra de voortvluchtige is aangehouden, vervalt daarmee het doel van de verwerking van de gegevens en wordt de verwerking in beginsel beëindigd.

De regering ziet geen noodzaak om voor de toepassing van de hier voorgestelde bevoegdheden te voorzien in afzonderlijke rechtsbescherming. In een aantal van de gevallen waarin de bedoelde bevoegdheden kunnen worden toegepast, zal toetsing nog mogelijk zijn door de strafrechter of de uit- of overleveringsrechter. Daarnaast zal gebruik kunnen worden gemaakt van het beklag, bedoeld in artikel 552a van het Wetboek van Strafvordering. Nu in de eventuele overige gevallen reeds een beroep kan worden gedaan op de voorzieningenrechter in kort geding, meent de regering dat het niet wenselijk is hiervoor nog een afzonderlijke rechtsgang te creëren.

Onderdeel 9

Doordat het derde lid van artikel 60 van de Overleveringswet slechts verwijst naar de bevelen bedoeld in het eerste lid, kunnen de in de artikelen 564 tot en met 568 Sv bedoelde bevoegdheden niet worden toegepast op de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel, maar slechts op de tenuitvoerlegging van bevelen gegeven krachtens de Overleveringswet. Door de voorgestelde wijziging wordt bewerkstelligd dat de bedoelde bevoegdheden ook kunnen worden ingezet voor de opsporing van personen ten aanzien van wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd.

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