

Vergaderjaar 2001–2002

28 202

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met het verblijf van in bewaring gestelde verdachten alsmede arrestanten in een politiecel (verblijf in politiecellen)

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In oktober 2001 oordeelde de arrondissementsrechtbank te Rotterdam het verblijf in een politiecel van een verdachte ten aanzien van wie een bevel bewaring was gegeven in strijd met de wet, meer specifiek met artikel 2 van de Penitentiaire beginselenwet (verder Pbw). Artikel 2, tweede lid, Pbw stelt dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel plaatsvindt door onderbrenging van een persoon aan wie deze is opgelegd in een penitentiaire inrichting dan wel door deelname aan een penitentiair programma, voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald. Het begrip «vrijheidsbenemende maatregel», omvat ingevolge artikel 1, onderdeel t, Pbw de voorlopige hechtenis, waartoe ook het bevel bewaring behoort (vgl. artikel 133 Wetboek van Strafvordering). Penitentiaire inrichtingen worden in artikel 9, eerste lid, Pbw onderscheiden in huizen van bewaring, gevangenissen en inrichtingen voor opvang van verslaafden. Politiecellen vallen hier derhalve niet onder. Bij gebreke aan «voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald», concludeerde de arrondissementsrechtbank te Rotterdam dat het verblijf van een verdachte die in bewaring is gesteld in een politiecel onrechtmatig is. Betrokkene diende op het moment dat dit bevel werd gegeven onmiddellijk naar een huis van bewaring te worden overgebracht. Voornoemde rechtbank brak in deze uitspraak met een jarenlang beleid waarin een verblijf van enkele dagen in een politiecel gedurende de bewaring in afwachting van overbrenging naar een huis van bewaring werd toegestaan.

Onderhavig wetsvoorstel beoogt een wettelijke regeling te geven die voortzetting van laatstgenoemd beleid mogelijk maakt. De redenen hiervoor luiden als volgt.

Logistiek gezien is het niet altijd mogelijk om zodra het bevel bewaring is gegeven de noodzakelijke voorbereidingen gereed te hebben om de betrokken verdachte direct over te brengen naar een huis van bewaring. Na aanmelding van de persoon bij de selectiefunctionaris (de persoon die krachtens de Pbw is belast met de daadwerkelijke plaatsing van de gedetineerden), zal er eerst bezien moeten worden waar er een plaats beschikbaar is voor deze persoon. Vervolgens zal het transport van de verdachte van het politiebureau naar het huis van bewaring moeten worden gere-

geld. Ten aanzien van beide punten wordt hierna een nadere toelichting gegeven.

Er is advies uitgebracht door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)¹. Dit advies bevat alleen een redactionele opmerking, die is verwerkt. In het advies van de Raad voor de Rechtspraak wordt aangegeven dat de Raad zich, mits ook in de toekomst de kwaliteit van de politiecellen in ogenschouw wordt genomen, in het voorstel kan vinden. Voorts is er advies uitgebracht door de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)¹. Waar nodig wordt in de toelichting nader ingegaan op de opmerkingen van de RSJ.

De celcapaciteit is een schaars goed. Enerzijds dienen er voldoende cellen te zijn om de noodzakelijk geachte insluitingen plaats te laten vinden, anderzijds dienen er niet zoveel cellen te zijn dat er sprake is van structurele leegstand. Beide aspecten moeten in een zeker evenwicht staan. De ervaring heeft inmiddels geleerd in welke maanden van het jaar er meer of minder «aanbod» van gedetineerden is (seizoensinvloeden). Bij de planning van arrestaties van bij voorbeeld veroordeelden die nog een vrijheidsstraf moeten ondergaan en zich niet hebben gemeld of veroordeelden die vervangende hechtenis moeten ondergaan, wordt hier rekening mee gehouden, zodat het aantal insluitingen zoveel mogelijk gelijk over het jaar wordt verdeeld. De ervaring heeft evenwel ook geleerd dat zich desondanks dusdanige pieken in het aanbod kunnen voordoen dat er tijdelijk onvoldoende plaats is in de huizen van bewaring om alle bevelen tot bewaring direct ten uitvoer te leggen. Er is dan sprake van acute capaciteitsnood. Tot voor kort werd in deze situaties voorzien door onder andere voorlopig gehechte verdachten in aansluiting op de inverzekeringstelling (die overigens op grond van artikel 59, zesde lid, Wetboek van Strafvordering in een politiecel ten uitvoer wordt gelegd) en veroordeelden die gearresteerd zijn (bijvoorbeeld omdat zij zich niet hebben gemeld na een oproep te hebben ontvangen om de straf te ondergaan) enkele dagen langer in een politiecel te laten verblijven. Met de hiervoor aangehaalde uitspraak van de arrondissementsrechtbank te Rotterdam levert dit in ieder geval in dit arrondissement problemen op.

Ten aanzien van de beslissing tot plaatsing van een persoon in voorlopige hechtenis verdient het de voorkeur dat eerst gezien wordt in hoeverre binnen het arrondissement van berechting een cel beschikbaar is (vgl. in dit verband ook artikel 9, derde lid, Pbw alsmede de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel voor een Penitentiaire beginselenwet, kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, hoofdstuk 8, onderdeel a, p. 26/27). Wanneer in het arrondissement van berechting zelf geen plaats beschikbaar is wordt gezien wanneer een plaats beschikbaar zal komen en wordt ook gezien of in een naburig arrondissement wel een plaats beschikbaar is. Niet alleen voor een vlotte rechtsgang is het van belang dat de verdachte niet al te ver van het arrondissement van vervolging is geplaatst. Ook voor de verdachte zelf kan het beter zijn dat hij enkele dagen later in een huis van bewaring in de buurt van zijn woonplaats wordt geplaatst dan dat hij op korte termijn in een huis van bewaring wordt geplaatst dat daar ver vandaan ligt. Gedacht kan hierbij worden aan de mogelijkheden voor familieleden om betrokkene te bezoeken alsmede aan de spanning die bij de verdachte veroorzaakt kan worden door verschillende overplaatsingen die kort op elkaar volgen.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt tevens voorgesteld personen die reeds zijn veroordeeld en die door de politie worden gearresteerd een korte wachttijd te kunnen laten ondergaan in een politiecel. Arrestaties van veroordeelde personen vinden grotendeels plaats volgens een

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt.

tevorens opgestelde planning, die gerelateerd is aan de op dat moment beschikbare capaciteit. Desondanks komt het voor dat veroordeelde personen anderszins worden aangehouden, bijvoorbeeld wanneer bij een verkeerscontrole blijkt dat iemand nog een straf moet ondergaan waarvoor hij zich reeds had moeten melden. Ondanks de gemaakte planning kan er dan sprake zijn van een aanbod van gedetineerden waar niet direct plaats voor is. Vandaar dat ook voor deze groep een regeling wordt voorgesteld.

Wanneer een plaats gevonden is zal vervolgens het vervoer van het politiebureau naar het desbetreffende huis van bewaring moeten plaatsvinden. Bij de planning van de vervoersbewegingen wordt getracht, om efficiencyredenen, zoveel mogelijk bewegingen in één rit te plannen. Ook al hierom zal het in de praktijk niet in alle gevallen mogelijk zijn aansluitend aan het geven van een bevel bewaring nog op diezelfde dag het daarbij behorende transport gereed te hebben. De RSJ heeft aangegeven dat het niet tijdig kunnen regelen van vervoer ten opzichte van de aangevoerde capaciteitsnood van dusdanig ondergeschikt belang is dat het geen zelfstandige reden kan vormen voor een verblijf in een politiecel gedurende tien dagen en dit argument derhalve kan worden gemist. Het zal inderdaad zo zijn dat eventuele vervoersproblematiek niet zal kunnen leiden tot het maximale verblijf van tien dagen in een politiecel. Toch hecht ik er aan om ook het regelen van vervoer met de daarbij behorende planning en benodigde menskracht te noemen als reden waarom het niet altijd mogelijk zal zijn om directe plaatsing in een huis van bewaring te kunnen realiseren.

2. Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel I voegt een bepaling aan de Pbw toe waarmee de selectiefunctionaris bevoegd wordt om ten aanzien van personen die een vrijheidsstraf of een vrijheidsbenemende maatregel moeten ondergaan, te beslissen dat zij nog even niet worden geplaatst in een penitentiaire inrichting. Derhalve zullen zij op het politiebureau moeten verblijven totdat er wel een plaats is in een huis van bewaring. De RSJ heeft opgemerkt dat de groep van personen waarop de wijziging betrekking heeft in de aanhef van het wetsvoorstel anders is omschreven dan in de artikelen en dat het toch niet de bedoeling kan zijn dat bijvoorbeeld tbs-passanten onder de regeling vallen. Het verschil in omschrijving is niet inhoudelijk bedoeld. In de aanhef wordt gesproken over arrestanten. Dit is in de artikelen anders omschreven omdat deze terminologie niet in de Pbw voorkomt. Tbs-passanten zullen niet onder de regeling vallen. Het moet immers gaan om mensen die al in een politiecel verblijven en waarvan het verblijf aldaar in verband met plaatsgebrek in de inrichting wordt verlengd.

Als criterium voor het kunnen nemen van deze beslissing wordt voorgesteld dat de selectiefunctionaris heeft vastgesteld dat er op het moment geen plaats beschikbaar is in een penitentiaire inrichting. In de praktijk heeft de selectiefunctionaris overzichten van de beschikbare plaatsen in de inrichtingen alsook van de plaatsen die op korte termijn beschikbaar zullen komen. Wanneer zich thans een situatie voordoet als in dit wetsvoorstel bedoeld, is het gebruik om telefonisch te verifiëren of er geen plaats is c.q. op korte termijn komt. Pas dan wordt de beslissing genomen om betrokkene langer in een politiecel te laten verblijven.

De maximale termijn voor een dergelijk verblijf wordt op 10 dagen gesteld. Hierbij is aangeknoopt bij de maximale duur van het bevel bewaring. Tot voor kort werd een verblijf van een voorlopig gehechte verdachte

in een politiecel van een dergelijke duur door de rechter geaccepteerd. Ook bij vreemdelingenbewaring wordt een maximale termijn van 10 dagen in een politiecel toegestaan.

Ik acht een dergelijke duur acceptabel. Het gaat bij de voorlopig gehechte personen immers om personen ten aanzien van wie een ernstig vermoeden van het plegen van een misdrijf bestaat. Bij de groep arrestanten betreft het een groep personen die in de gelegenheid is geweest zich voor het ondergaan van de straf zelf te melden. Dit terwijl gebruikelijk is dat steeds een tweede oproep wordt verzonden (na adresverificatie) alvorens betrokkene als «te arresteren» wordt aangemeld.

De veronderstelling van de RSJ dat in de termijn van 10 dagen de periode van ophouding voor verhoor en de inverzekeringstelling zijn begrepen, is niet juist. De termijn van 10 dagen gaat in op het moment dat het bevel tot bewaring is gegeven.

De RSJ heeft voorts gewezen op het ontbreken van de mogelijkheden van bezwaar en beroep op grond van de artikelen 17, eerste lid, onder a van de Pbw en artikel 18, eerste lid, onder a van de Bij tegen de plaatsing in een politiecel. De RSJ acht dit gelet op het noodkarakter wel begrijpelijk, maar merkt op dat tegen plaatsing in een huis van bewaring wel een rechtsgang openstaat. Gelet op de aard van de maatregel, die immers alleen kan worden toegepast indien geen andere plaats beschikbaar is en de relatieve korte duur van de maatregel voor ten hoogste tien dagen, is afgezien van het openstellen van een rechtsgang. Gelet op de relatieve korte duur van de plaatsing zou de behandeling van het bezwaar altijd plaatsvinden nadat het verblijf al is beëindigd en zal betrokkene er geen belang meer bij hebben.

In de tweede volzin is aangegeven dat de politiecel waar betrokkene verblijft moet voldoen aan de regels die voor politiecellencomplexen zijn vastgesteld. Deze regels zijn neergelegd in de Regeling politiecellencomplex. De kwaliteit en staat van politiecellen verschillen per bureau. In het algemeen kan gesteld worden dat in een goed uitgeruste politiecel een langer verblijf verantwoord is. Alleen cellen die behoren tot een politiecellencomplex in de zin van artikel 1, onderdeel d, van het Besluit beheer regionale politiekorpsen en voldoen aan het Bouwbesluit zullen voldoende geschikt zijn voor bedoeld verblijf.

Door de RSJ is er op gewezen dat bij een langer verblijf op het politiebureau er aandacht dient te zijn voor bezoekmogelijkheden. In 1986 heeft de Hoge Raad in een civiele procedure reeds aangegeven dat bij het ondergaan van een bevel tot voorlopige hechtenis in een politiebureau er in beginsel recht op bezoek is (in het onderhavige geval tenminste eenmaal per veertien dagen) en dat door het onthouden van bezoek er in het onderhavige geval een inbreuk is gemaakt op artikel 8 van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens en fundamentele vrijheden. In aansluiting hierop wijs ik er op dat in het Besluit beheer regionale politiekorpsen aan de korpsbeheerder wordt opgedragen een regeling te treffen met betrekking tot onder meer het ontvangen van het bezoek door de ingeslotene (artikel 15, vierde lid).

Artikel II

In dit artikel wordt voor jeugdigen een zelfde regeling als in artikel I voor volwassenen is gegeven voorgesteld. Door de RSJ wordt het toepassen van deze regeling op jeugdigen met klem ontraden. Ook in de sector van de justitiële jeugdinrichtingen doen zich ernstige capaciteitsproblemen voor. Ook hier zal gelden dat het toepassen van de regeling een ultimum remedium zal zijn. Pas als is vastgesteld dat er geen plaats is in een inrichting kan de regeling worden toegepast. Bij de jeugdigen wijkt de situatie in zoverre van de volwassenen af dat ingevolge artikel 493, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering voor het ondergaan van voorlopige hech-

tenis voor een jeugdige in beginsel iedere plaats kan worden aangewezen die hiervoor geschikt is. Deze bevoegdheid ligt thans bij de rechter die het bevel tot voorlopige hechtenis afgeeft. Deze regeling sluit derhalve niet de mogelijkheid uit dat de rechter zelf een plaats bepaalt waar de voorlopige hechtenis kan worden ondergaan, bijvoorbeeld thuis. Ook hier acht ik het aangewezen dat de selectiefunctionaris bij capaciteitsnood kan beslissen over een eventueel langer verblijf in een politiecel in afwachting van plaatsing in een opvanginrichting.

Artikel III

In artikel III wordt voorgesteld het vierde lid van artikel 78 van het Wetboek van Strafvordering te laten vervallen. Dit artikellid geeft aan dat het bevel tot voorlopige hechtenis de plaats bepaalt waar dit ten uitvoer gelegd zal worden. De RSJ heeft aangegeven schrapping van dit artikellid ongewenst en onnodig te vinden. De Raad voor de Rechtspraak heeft geen blijk gegeven van bezwaar tegen schrapping van het artikellid. Nu met het voorgestelde artikel 15a Pbw in artikel I van dit voorstel van wet de selectiefunctionaris de persoon is die de plaatsing bepaalt, ligt het niet voor de hand deze verplichting te handhaven. Overlap in bevoegdheden wordt zo voorkomen. Overigens wordt in de huidige praktijk reeds volstaan met de standaardformulering die aangeeft dat de plaats is het huis van bewaring in het arrondissement of een ander huis van bewaring in Nederland. De Pbw regelt voorts afdoende dat de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis in een huis van bewaring plaatsvindt (art. 9, tweede lid, onder a). De selectiefunctionaris is ook degene die een overzicht heeft van de beschikbare plaatsen in de inrichtingen.

De rechter en de officier van Justitie zijn op grond van het reeds bestaande artikel 15, vierde lid, Pbw, bevoegd om aanwijzingen te geven aangaande de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbeperkende maatregel. Ook een eventueel verblijf in een politiecel valt onder deze reikwijdte. In zoverre blijft het derhalve wel mogelijk voor beide instanties om invloed uit te oefenen op de beslissing van de selectiefunctionaris. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel voor een Penitentiaire beginselenwet is aangegeven (kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, Hoofdstuk 10, paragraaf b), zal de selectiefunctionaris die aanwijzingen doorgaans overnemen.

Artikel IV

Gelet op de spoedeisendheid van de inwerkingtreding van het voorliggende voorstel van wet wordt toepassing gegeven aan de mogelijkheid die artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet biedt om af te wijken van de reguliere procedure.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals