

Vergaderjaar 2003–2004

29 519

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe het wettelijk mogelijk te maken dat personen in voorlopige hechtenis, na veroordeling tot een vrijheidstraf door de rechter in eerste aanleg, worden doorgeplaatst van een huis van bewaring naar een gevangenis. Daartoe wordt een wijziging van de Penitentiare beginselenwet voorgesteld. Doel hiervan is een flexibelere en efficiëntere inzet van detentiecapaciteit en het verbeteren van de mogelijkheden voor het werken aan resocialisatie en daarmee in het algemeen het voorkomen van recidive.

Het wetsvoorstel vloeit voort uit de brief *Modernisering sanctietoepassing*, die op 16 oktober 2002 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VI, nr. 8). In die brief worden de ernstige en acute capaciteitstekorten geschetst waarmee de strafrechtstoepassing in Nederland kampt en wordt een fundamentele beleidswijziging uiteengezet, die recht doet aan de specifieke bijdrage die sancties kunnen leveren aan het veiliger maken van de samenleving. De door de regering voorgestane beleidswijziging beoogt de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving – in termen van normbevestiging, vergelding en vermindering van recidive – te vergroten. Voor de strafrechtshandhaving is een adequate sanctietoepassing een onmisbaar sluitstuk. De samenleving mag aanspraak maken op een strafrechtspiegeling die bijdraagt aan de veiligheid. Dat vergt capaciteit voor het insluiten van verdachten, die vanwege het acute recidivegevaar, consequent in preventieve hechtenis genomen moeten kunnen worden.

Vanaf medio 2001 is er sprake van een fors toegenomen druk op met name het gevangeniswezen. Belangrijke oorzaak hiervan is een intensivering – met bestaande middelen – van de strafrechtelijke handhaving. Voldoende detentiecapaciteit om al deze personen in te sluiten is er niet. Door deze ontwikkeling staat het niveau van de strafrechtelijke handhaving onder zware druk. Zo heeft de situatie in het gevangeniswezen geleid tot zeer onwenselijk grote aantallen incidenteel versneld ontslag aan gedetineerden met een beperkt strafrestant (IVO) en strafonderbrekingen bij arrestanten (SOB). Naar de mening van de regering verhoudt het doorlopend en op grote schaal toepassen van deze «ventielen» om de

capaciteitsdruk te beheersen, zich niet met een effectieve en geloofwaardige strafrechtspleging.

Een van de maatregelen die moeten leiden tot een consequentere en doelgerichtere sanctietoepassing, betreft het mogelijk maken van het doorplaatsen van gedetineerden van een huis van bewaring naar een gevangenis na veroordeling in eerste aanleg. Artikel 9, tweede lid, onderdeel a, van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) bepaalt dat een persoon ten aanzien van wie een bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven, in een huis van bewaring wordt opgenomen. Een persoon die tot een vrijheidsstraf is veroordeeld wordt in een gevangenis opgenomen (artikel 10, eerste lid, Pbw). Op grond van artikel 557 van het Wetboek van Strafvordering mag een door de rechter opgelegde vrijheidsstraf niet ten uitvoer worden gelegd totdat is beslist op een daartegen aangewend gewoon rechtsmiddel. Pas wanneer de opgelegde vrijheidsstraf onherroepelijk is geworden, kan begonnen worden met tenuitvoerlegging. Tot die tijd is de vrijheidsbenaming van de betrokkene gebaseerd op het bevel tot voorlopige hechtenis.

Deze bepalingen hebben tot gevolg dat een persoon gedurende de gehele duur van het strafproces in (mogelijk) drie instanties in een huis van bewaring verblijft en pas na het onherroepelijk worden van de veroordeling overgeplaatst kan worden naar een gevangenis. Aangezien een opgelegde vrijheidsstraf bij de tenuitvoerlegging wordt verminderd met de reeds ondergane voorlopige hechtenis (artikel 27 Wetboek van Strafrecht), betekent dit dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf feitelijk geheel of voor een groot deel plaatsvindt in een huis van bewaring en niet in een gevangenis.

Naar de mening van de regering zijn er geen goede redenen om de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis ook na veroordeling in eerste aanleg in een huis van bewaring te doen plaatsvinden, terwijl daaraan wel belangrijke nadelen verbonden zijn. In een huis van bewaring vinden namelijk slechts op beperkte schaal activiteiten plaats die gericht zijn op de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving. Verder komen thans slechts onherroepelijk veroordeelden in aanmerking voor detentiefasering waaronder doorplaatsing naar een beperkt beveiligde inrichting of een zeer beperkt beveiligde inrichting. Als gevolg van het huidige systeem is er voor resocialisatie doorgaans maar een zeer korte periode beschikbaar. Het doorplaatsen na veroordeling in eerste aanleg van een huis van bewaring naar een gevangenis, heeft derhalve tot gevolg dat detentiefasering mogelijk wordt en dat (langduriger) gewerkt kan worden aan resocialisatie van de betrokkene. De resocialisatie van de gedetineerde die kan en wil veranderen is erbij gebaat dat hij zo snel mogelijk wordt doorgeplaatst naar voorzieningen waar aan deze resocialisatie invulling kan worden gegeven. Dit past in de visie op het gericht werken aan het voorkomen van recidive, zoals neergelegd in de brief Modernisering sanctietoepassing.

Het doorplaatsen van een gedetineerde naar een gevangenis heeft bovendien tot gevolg dat flexibeler en efficiënter gebruik kan worden gemaakt van detentiecapaciteit. In de eerste plaats doordat de druk op de capaciteit in huizen van bewaring wordt verminderd. In de tweede plaats doordat door middel van detentiefasering de gedetineerde in een inrichting kan worden geplaatst met een passend beveiligingsniveau, gelet op 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.

De voordelen van doorplaatsing kunnen dus als volgt worden samengevat: (1) het flexibeler en efficiënter inzetten van detentiecapaciteit en (2) meer mogelijkheden voor het werken aan resocialisatie. In het licht van deze voordelen staat de regering een wijziging van de Penitentiaire beginselenwet voor die deze doorplaatsing mogelijk maakt.

Het conceptwetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het Openbaar Ministerie (OM) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).¹ Deze instanties hebben met instemming gereageerd over het conceptwetsvoorstel, met uitzondering van de RSJ. De RSJ komt in zijn advies tot de conclusie dat de voordelen die het conceptwetsvoorstel biedt niet opwegen tegen de principiële bezwaren die de RSJ heeft. In het onderstaande zal op de desbetreffende plaats worden ingegaan op de opmerkingen van de adviesinstanties. De adviezen hebben geleid tot enkele aanpassingen van het voorstel en de memorie van toelichting. Alvorens in te gaan op de wijzigingen van de Pbw die worden voorgesteld, zal doorplaatsing worden bekeken in het licht van enige relevante internationale verplichtingen van Nederland.

2. Doorplaatsing in het licht van het internationale recht

Artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) bepaalt dat verdachten – uitzonderlijke omstandigheden buiten beschouwing gelaten – gescheiden dienen te worden gehouden van veroordeelden en aanspraak dienen te kunnen maken op een afzonderlijke behandeling overeenkomstig met hun staat van niet veroordeelde persoon.² De vraag rijst wat in dit artikel onder een «verdachte» (in het Engels «accused persons», in het Frans «prévenus») en wat onder een «veroordeelde» (in het Engels «convicted persons», in het Frans «condamnés») dient te worden verstaan. De tekst van artikel 10, tweede lid, onder a, laat toe dat onder «veroordeelden» ook die veroordeelden worden begrepen waarvan de veroordeling (nog) niet onherroepelijk is. Uit de jurisprudentie van het Comité voor de rechten van de mens, dat oordeelt over de naleving van het IVBPR, blijkt dat artikel 10 IVBPR wordt geschonden indien een gedetineerde die in afwachting is van de behandeling van zijn strafzaak door de rechter in eerste aanleg, niet wordt gescheiden van gedetineerden die reeds veroordeeld zijn. Daarmee is echter de vraag die hier wordt opgeworpen, niet beantwoord. Het gaat immers om de vraag of ook na veroordeling in eerste aanleg de betrokkene gescheiden moet worden gedetineerd van gedetineerden die onherroepelijk veroordeeld zijn.³

Betoogd kan worden dat de begrippen «verdachte» en «veroordeelde» moeten worden gezien in het licht van 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). Het vermoeden van onschuld houdt in dat een ieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Dit beginsel geldt uiteraard niet alleen voor de rechter in eerste aanleg. Het past in ons stelsel van twee feitelijke instanties dat ook in hoger beroep wordt uitgegaan van de onschuld van de betrokkene, ook al is hij in eerste aanleg schuldig bevonden. In die zin is de betrokkene na veroordeling in eerste aanleg nog steeds een verdachte en geen veroordeelde. De regering wil hieraan ook geenszins tornen. Zolang een veroordeling tot een vrijheidsstraf niet onherroepelijk is geworden, wordt niet begonnen met de tenuitvoerlegging en is de vrijheidsbeneming van de betrokkene gebaseerd op het bevel tot voorlopige hechtenis. De overplaatsing naar een gevangenis na veroordeling in eerste aanleg betekent dus ook niet dat daarmee iets gezegd wordt over de schuld van de betrokkene of dat de betrokkene als gestrafte bestempeld wordt. De opmerking van de RSJ in zijn advies dat overplaatsing naar de gevangenis door de betrokkene als achteruitgang kan worden ervaren, wordt dan ook niet onderschreven. Zoals hierboven al aangegeven, biedt het regime in de gevangenis de betrokkene juist voordelen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De European Prison Rules, een aanbeveling van de Raad van Europa, kennen een vergelijkbare bepaling (artikel 11-3): «In principle, untried prisoners shall be detained separately from convicted prisoners unless they consent to being accommodated or involved together in organised activities beneficial to them.»

³ De European Prison Rules geven evenmin een antwoord op deze vraag, gelet op het gebruik van de termen «untried» en «convicted». De toelichting bij de European Prison Rules vermeldt over het beginsel van de scheiding van verdachten en veroordeelden: «The experience of recent years has tended to modify the views previously held about the need so segregate certain categories of prisoners. Modern penal philosophy no longer demands the rigid separation of the young from the old, of men from women or the convicted from the unconvicted. [...] Similarly, it may be helpful to untried prisoners, for whom work or other regime activities may be unavailable or limited, to have the opportunity to enjoy that which is available to sentenced categories of prisoners.»

Gedeeld wordt de opvatting van de RSJ dat de overplaatsing van personen in voorlopige hechtenis naar de gevangenis er niet toe mag leiden dat zij in hun verdediging in het nog lopende strafproces worden geschaad. Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen vaker dan nu het geval is gedetineerden in de gevangenis door hun raadsman bezocht worden. De regels ten aanzien van het bezoek van de raadsman mogen de gedetineerde niet onnodig belemmeren in zijn mogelijkheden om een adequate verdediging te voeren, zoals o.a. neergelegd in artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. Op grond van de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen (Stcrt. 1998, 158) wordt in de huisregels van een penitentiaire inrichting vermeld dat de gedetineerde op iedere werkdag tijdens kantooruren bezoek van zijn advocaat kan ontvangen, mits dit minimaal één dag van tevoren is aangemeld. Er is derhalve geen reden om te veronderstellen dat een gedetineerde in de gevangenis belemmerd zou zijn in zijn contacten met zijn raadsman.

Geconcludeerd wordt dat het beginsel van de scheiding van verdachten en veroordeelden er niet aan in de weg staat dat een voorlopige gehechte na veroordeling in eerste aanleg in een gevangenis wordt geplaatst. De formulering van artikel 10 IVBPR laat toe dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie voor veroordeling in eerste aanleg en de situatie daarna. Daar komt nog bij dat voor een dergelijk onderscheid ook steun is te vinden in artikel 5 EVRM en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In het wetsvoorstel betreffende enkele wijzigingen in de regeling van de voorlopige hechtenis is hierop uitgebreid ingegaan (Kamerstukken II 2002/03, 29 253, nr. 3, blz. 9).

3. Inhoud van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel brengt wijzigingen aan in de artikelen 4, 9, 10 en 47 van de Pbw. De artikelen 9 en 10 van de Pbw geven aan welke gedetineerden in een huis van bewaring worden opgenomen en welke in een gevangenis. Thans is de gevangenis alleen bestemd voor de tenuitvoerlegging van (onherroepelijke) vrijheidsstraffen (en enkele bijzondere situaties, zoals TBS-passanten). Indien dit wetsvoorstel tot wet is verheven zal de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg in beginsel in de gevangenis plaatsvinden.

a. De beslissing omtrent doorplaatsing en de betrokkenheid van het openbaar ministerie

Met de plaatsing en overplaatsing van gedetineerden zijn op grond van artikel 15, derde lid, Pbw selectiefunctionarissen belast. Met betrekking tot de beslissing tot doorplaatsing is dit niet anders. De selectiefunctionaris beslist naar welke gevangenis de gedetineerde die in eerste aanleg is veroordeeld, wordt overgeplaatst. Op grond van het vierde lid van hetzelfde artikel nemen selectiefunctionarissen bij de beslissingen omtrent plaatsing en overplaatsing de aanwijzingen van het openbaar ministerie en van de autoriteit die de straf of maatregel heeft opgelegd in aanmerking. De betrokkenheid van het openbaar ministerie bij deze beslissingen wordt verzekerd door middel van het plaatsen van de zogenaamde executie-indicator. Met de executie-indicator wordt aangegeven dat het openbaar ministerie wil adviseren over te nemen besluiten inzake (toekomstig) te verlenen verlof aan de gedetineerde of overplaatsing van de gedetineerde naar een ander regime of een andere inrichting. In de meeste gevallen neemt de officier van justitie tijdens de voorgeleiding van de verdachte een beslissing over het wel of niet plaatsen van de executie-indicator. Heeft het openbaar ministerie een executie-indicator geplaatst, dan zal de selectiefunctionaris derhalve het openbaar ministerie raadplegen bij de beslissing inzake overplaatsing naar een gevangenis na

veroordeling in eerste aanleg en daarna bij beslissingen inzake overplaatsing naar een penitentiaire inrichting met een minder beveiligd regime dan wel het verlenen van verlof (vgl. Aanwijzing formulier risicoprofiel en executie-indicator, Stcrt. 2002, 208, blz. 9).

De in de Pbw voorziene regeling met betrekking tot bezwaars beroep tegen een beslissing van de selectiefunctionaris tot (over)plaatsing is vanzelfsprekend ook van toepassing op de beslissing van de selectiefunctionaris tot overplaatsing van een gedetineerde naar de gevangenis, na veroordeling in eerste aanleg.

b. Deelname aan een penitentiair programma

De vraag rijst of gedetineerden die na veroordeling in eerste aanleg zijn overgeplaatst van een huis van bewaring naar een gevangenis, in aanmerking moeten kunnen komen voor deelname aan een penitentiair programma. De redenen die ten grondslag liggen aan het onderhavige wetsvoorstel zijn ook voor de beantwoording van deze vraag relevant. De deelname aan een penitentiair programma dient het belang van resocialisatie en het belang van het flexibeler en efficiënter inzetten van detentiecapaciteit. De regering ziet dan ook geen reden om de gedetineerden waar het hier om gaat, uit te sluiten van deelname aan een penitentiair programma. Aan deze deelname zitten echter wel een paar praktische haken en ogen. Deelname aan een penitentiair programma vindt plaats in de slotfase van detentie. Omdat er nog geen sprake is van een onherroepelijke veroordeling, staat niet definitief vast hoe lang de betrokkene nog gedetineerd zal zijn. De hogere rechter kan immers een lagere vrijheidsstraf opleggen dan in eerste aanleg, een hogere straf of helemaal geen vrijheidsstraf. In dit geval zal de veroordeling in eerste aanleg of in hoger beroep moeten dienen als uitgangspunt voor de berekening van de datum van invrijheidstelling en het strafrestant. Meestal zal dit geen problemen opleveren. In veel gevallen wordt namelijk een rechtsmiddel aangewend in verband met de hoogte van de door de lagere rechter opgelegde straf en niet zozeer in verband met de veroordeling als zodanig. De veroordeling tot een vrijheidsstraf blijft ook bij de hogere rechter in veel gevallen in stand, zij het dat deze een minder hoge straf kan opleggen.

Problematisch zou de deelname aan een penitentiair programma zijn in het geval van een substantieel hogere vrijheidsstraf in hoger beroep. Zou de betrokkene op het moment van de uitspraak in hoger beroep deelnemen aan een penitentiair programma en dus buiten de penitentiaire inrichting verblijven, dan zou hij teruggeplaatst moeten worden in de inrichting voor de verdere tenuitvoerlegging van de in hoger beroep opgelegde hogere vrijheidsstraf. Een dergelijk situatie dient te worden vermeden. Het is daarom van groot belang dat de selectiefunctionaris, die beslist over deelname aan een penitentiair programma, een juist inschatting maakt van de situatie van de gedetineerde. Bij het maken van deze inschatting zal de selectiefunctionaris het oordeel van het openbaar ministerie moeten betrekken. Hiertoe zal artikel 7, tweede lid, van de Penitentiaire maatregel worden gewijzigd. In het geval dat wordt overwogen om een persoon die op basis van een bevel tot voorlopige hechtenis in een gevangenis is gedetineerd, te laten deelnemen aan een penitentiair programma, zal door de selectiefunctionaris advies aan het openbaar ministerie gevraagd moeten worden.

Een en ander leidt tot de conclusie dat de regering voorstelt artikel 4 Pbw in die zin aan te passen dat ook gedetineerden die nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld in aanmerking kunnen komen voor deelname aan een penitentiair programma.

c. De arbeidsverplichting

Op grond van artikel 47, derde lid, van de Pbw zijn gedetineerden die tot

een vrijheidsstraf zijn veroordeeld, verplicht de aan hen opgedragen arbeid te verrichten. Uit de memorie van toelichting bij de Pbw (onderdeel 17, onder a) blijkt dat de arbeidsverplichting geldt voor gedetineerden die onherroepelijk zijn veroordeeld. Dit zou betekenen dat een gedetineerde die na veroordeling in eerste aanleg is overgeplaatst naar een gevangenis, niet verplicht is aan de in de gevangenis beschikbare arbeid deel te nemen, terwijl de gedetineerden die onherroepelijk zijn veroordeeld, dit wel zijn. Uit een oogpunt van uniforme regimevoering wordt dit onwenselijk geacht. Voor alle gedetineerden in een gevangenis moet in beginsel de arbeidsverplichting gelden. Voorgesteld wordt derhalve om artikel 47 Pbw in die zin aan te passen dat duidelijk wordt dat vanaf het moment dat een voorlopig gehechte gedetineerde is overgeplaatst naar een gevangenis (na veroordeling in eerste aanleg) de arbeidsverplichting geldt. Deelname aan gevangenisarbeid dient de resocialisatie van de gedetineerde. Het is dan ook niet zo dat de arbeidsplicht het punitieve karakter van het verblijf in een gevangenis versterkt, zoals de RSJ opmerkt in zijn advies.

Deze arbeidsverplichting voor gedetineerden die nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld, kan niet als dwangarbeid in de zin van artikel 4 EVRM of artikel 8 IVBPR worden beschouwd. Beide artikelen sluiten arbeid in detentie uit van het verbod van dwangarbeid en maken daarbij geen onderscheid tussen onherroepelijk en niet onherroepelijk veroordeelden en zelfs niet tussen veroordeelden en onveroordeelden (zie o.a. P. van Dijk & G. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Den Haag 1998, blz. 341 en M. Nowak, *Un Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl am Rhein 1993, blz. 153).

d. Verhouding tot de wijziging van de voorlopige hechtenis

Het onderhavige voorstel van wet sluit aan bij de wijzigingen in de regeling van de voorlopige hechtenis, zoals neergelegd in een wetsvoorstel dat op 20 oktober 2003 is ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2003/04, 29 253, nrs. 1–2). In dat voorstel wordt de in eerste aanleg opgelegde straf als zelfstandige grond voor voorlopige hechtenis aange-merkt en wordt verder de regeling van de voorlopige hechtenis op het punt van de verlengingszittingen aangepast.

e. Gevolgen voor het aantal hoger beroepen

Zowel de NVvR als de RSJ hebben in hun adviezen een opmerking geplaatst over de uitwerking die het onderhavige wetsvoorstel heeft op het aantal hoger beroepen. Het komt thans voor dat een gedetineerde geen hoger beroep instelt of zijn ingestelde hoger beroep intrekt, omdat hij overplaatsing naar een gevangenis wenst. De NVvR vraagt zich af, maar durft niet te voorspellen, of het aantal gevallen waarin het hoger beroep wordt ingetrokken zal teruglopen wanneer deze prikkel is weggenomen door het wetsvoorstel. De RSJ meent dat het aantal appellanten kan stijgen.

Niet wordt ontkend dat het voor een gedetineerde thans een overweging kan zijn om geen hoger beroep in te stellen (of een ingesteld hoger beroep in te trekken) teneinde te worden overgeplaatst naar de gevangenis. Daar staat tegenover dat het in de huidige situatie eveneens een overweging voor een gedetineerde kan zijn om juist wel hoger beroep in te stellen indien hij de overplaatsing naar de gevangenis niet wenst. Als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel zijn dergelijke overwegingen voor de beslissing om al dan niet in hoger beroep te gaan niet meer relevant. In de regel volgt immers op de veroordeling in eerste aanleg de overplaatsing naar de gevangenis. Gelet op de vele factoren die een rol kunnen spelen bij de beslissing om al dan niet hoger beroep in te stellen –

te denken valt met name aan de mogelijkheid in hoger beroep te worden vrijgesproken of tot een lagere straf veroordeeld te worden – bestaat de verwachting dat het onderhavige wetsvoorstel geen substantiële toename van het aantal hoger beroepen tot gevolg zal hebben.

4. Gevolgen voor de capaciteit en uitvoering

Het doorplaatsen van gedetineerden naar gevangenissen maakt het mogelijk om detentiefaciliteit flexibeler en efficiënter in te zetten. Na veroordeling in eerste aanleg wordt een gedetineerde in beginsel overgeplaatst naar een gevangenis en komt er dus een plaats vrij in het huis van bewaring, die door een ander kan worden bezet. Als zodanig heeft deze doorplaatsing geen effect op de omvang van de detentiefaciliteit. Immers, de gedetineerde verruilt zijn plaats in een huis van bewaring voor een plaats in een gevangenis. De plaatsing in de gevangenis heeft echter tot gevolg dat verschillende maatregelen die in het kader van de brief Modernisering sanctietoepassing zijn aangekondigd, hun effect kunnen sorteren. Meer dan nu het geval is zullen gedetineerden van normaal beveiligde gevangenisplaatsen kunnen doorstromen naar minder beveiligde gevangenisplaatsen. Meer dan nu het geval is zullen gedetineerden tegen het einde van hun straf het verblijf in de inrichting kunnen verruilen voor deelname aan penitentiaire programma's of elektronische detentie. Daar waar in het kader van Modernisering sanctietoepassing uitbreiding van capaciteit is voorzien (en bronnen zijn aangewend) draagt dit wetsvoorstel er aan bij deze optimaal te benutten.

De doelstellingen van het wetsvoorstel worden binnen de bestaande financiële kaders gerealiseerd.

Goede communicatie tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie (DJI) en het Openbaar Ministerie is voor de effectivering van dit wetsvoorstel van groot belang. Het OM zal DJI tijdig moeten informeren over de datum van de uitspraak in eerste aanleg, de inhoud van deze uitspraak en (eventueel in een later stadium) van een ingesteld appel. Daartoe zullen aanpassingen gepleegd moeten worden binnen de geautomatiseerde systemen van het OM en DJI (KOMPAS, respectievelijk TULP). De verwachting is dat deze aanpassingen ook binnen de bestaande financiële kaders kunnen worden gerealiseerd.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

De wet van 3 april 2003 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met het penitentiair programma en het elektronisch toezicht (Stb. 2003, 142), die op 1 januari 2004 in werking is getreden, heeft in artikel 4, eerste lid, Pbw het zinsdeel «of vrijheidsbenemende maatregel» geschrapt. Dit vloeide voort uit de derde nota van wijziging bij het toenmalige wetsvoorstel tot vaststelling van de Pbw (Kamerstukken II 1996/97, 24 263, nr. 35). Bij genoemde nota van wijziging werd de toepassing van het penitentiair programma uitgesloten voor personen die in een penitentiaire inrichting verbleven op basis van een vrijheidsbenemende maatregel. Om de redenen die hiervoor zijn geschetst (onderdeel 3, subonderdeel b) is de regering thans van mening dat voor personen die op basis van een bevel tot voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg in een gevangenis verblijven, de mogelijkheid moet bestaan van deelname aan een penitentiair programma. Aangezien het begrip «vrijheidsbenemende maatregel» meer omvat dan alleen de voorlopige hechtenis, wordt – mede naar aanleiding van het advies van de RSJ – niet voorgesteld de oorspronkelijke formulering te herstellen, maar om in artikel 4, eerste lid, Pbw te spreken van voorlopige hechtenis. De aan artikel 4, tweede lid, Pbw toegevoegde zin heeft tot doel om een

berekening mogelijk te maken van het moment waarop een persoon die op basis van een bevel tot voorlopige hechtenis na veroordeling in eerste aanleg in een gevangenis verblijft, kan deelnemen aan een penitentiair programma. De datum van invrijheidstelling en het strafrestant worden berekend op grond van de veroordeling waartegen het rechtsmiddel is aangewend. Daarmee is uiteraard niet gezegd dat de gedetineerde in alle gevallen tegen die datum daadwerkelijk in vrijheid wordt gesteld. De daadwerkelijke invrijheidstelling is afhankelijk van de uitspraak in hoger beroep en/of van eventuele andere aan de betrokkene opgelegde vrijheidsstraffen.

Voor het overige is artikel I, onderdeel A, toegelicht in onderdeel 3, subonderdeel b.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 9, tweede lid, onderdeel a, van de Pbw wordt in die zin aangepast dat duidelijk wordt dat huizen van bewaring bestemd zijn voor personen ten aanzien van wie een bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven tot aan het moment van veroordeling in eerste aanleg.

In verband met hetgeen in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, verliest het bepaalde in artikel 9, tweede lid, onderdeel b, een groot deel van zijn betekenis. Artikel 9, tweede lid, onderdeel b, regelt dat personen die in een huis van bewaring gedetineerd zijn en van wie de veroordeling tot een vrijheidsstraf onherroepelijk wordt, niet naar een gevangenis worden overgeplaatst, indien het strafrestant (bij het onherroepelijk worden van de veroordeling) minder bedraagt dan drie maanden. Als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel, wordt de groep personen die op het moment van het onherroepelijk worden van de opgelegde vrijheidsstraf in een huis van bewaring is gedetineerd, aanzienlijk kleiner. Het gaat met name om gedetineerden die na veroordeling in eerste aanleg geen hoger beroep aantekenen en die een strafrestant hebben van minder dan drie maanden. In beginsel zullen ook zij worden overgeplaatst naar een gevangenis. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat selectie en plaatsing enige tijd kan duren. Gedurende deze periode vormt het bepaalde in artikel 9, tweede lid, onderdeel i, Pbw de basis voor het voortgezette verblijf in het huis van bewaring. Het is daarom niet nodig het bepaalde in artikel 9, tweede lid, onderdeel b, te handhaven. Voorgesteld wordt dit onderdeel te laten vervallen.

In plaats van het huidige artikel 9, tweede lid, onderdeel b, van de Pbw komt een nieuw onderdeel b dat betrekking heeft op personen aan wie in eerste aanleg de maatregel van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging of de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden is opgelegd en die in hoger beroep of cassatie zijn gegaan. De wijziging die dit wetsvoorstel aanbrengt in artikel 9, tweede lid, onderdeel a, heeft tot gevolg dat voor deze categorie gedetineerden geen specifieke bestemming in een penitentiaire inrichting is bepaald voor zo lang het opleggen van de genoemde maatregelen nog niet onherroepelijk is en niet tevens een vrijheidsstraf is opgelegd.¹ Op grond van het nieuwe onderdeel b is het huis van bewaring voor deze categorie gedetineerden bestemd.

Artikel I, onderdeel C

Artikel 10, eerste lid, van de Pbw wordt gewijzigd zodat duidelijk wordt dat gevangenen bestemd zijn voor personen die tot vrijheidsstraf zijn veroordeeld vanaf het moment van veroordeling in eerste aanleg.

De suggestie van het OM in zijn advies om artikel 10 Pbw te wijzigen als voorgesteld, maar om de wijziging van artikel 9 Pbw achterwege te laten, wordt niet overgenomen. Het OM merkt in zijn advies terecht op dat het achterwege laten van de wijziging van artikel 9 Pbw het flexibel omgaan

¹ De maatregel tot plaatsing in een inrichting voor de opvang van verslaafden kan niet samen met een vrijheidsstraf worden opgelegd (Kamerstukken II 1997/96, 26 023, B). Terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging kan wel naast een vrijheidsstraf worden opgelegd.

met detentiecapaciteit zou dienen. Daar staat echter tegenover dat grote onzekerheid zou worden gecreëerd ten aanzien van de plaats waar de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis plaatsvindt. De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis van in eerste aanleg veroordeelden zou zowel in een huis van bewaring als in een gevangenis kunnen plaatsvinden, waarbij onduidelijk is op welke gronden de keuze voor het een of het andere gemaakt zou moeten worden. Bovendien zouden voor de gedetineerden ten aanzien van wie de voorlopige hechtenis in een huis van bewaring ten uitvoer wordt gelegd, de voordelen van het regime van een gevangenis wegvallen. Deze voordelen liggen nu juist (mede) ten grondslag aan het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel D

De wijziging in artikel 47 Pbw is toegelicht in onderdeel 3, subonderdeel c.

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