

24 263

Vaststelling van een Penitentiare 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 (Penitentiare beginselenwet)

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 5 december 1997

De memorie van antwoord gaf de commissie nog aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Algemeen

De commissie had de behoefte dit nader voorlopig verslag te beginnen met de volgende opmerking. Hoewel dit wetsvoorstel naar zijn aard op ieder gewenst moment in werking kan treden, staat het op de lijst van de minister-president waarop die wetsvoorstellen staan vermeld die voor 1 januari 1998 in werking moeten treden. Het heeft de commissie daarom verbaasd dat de memorie van antwoord eerst op 21 oktober 1997 is ontvangen, terwijl het voorlopig verslag op 7 juli 1997 is vastgesteld. De commissie acht dit tempo van beantwoording niet in overeenstemming met de plaatsing van het wetsvoorstel op bovengenoemde lijst. Het voorkomen van wetsvoorstellen op de lijst roept daardoor vraagtekens op. Dit gevoel wordt overigens nog versterkt door het feit dat inwerking-treding van het wetsvoorstel afhankelijk is van een aantal uitvoerings-maatregelen.

Na kennisneming van de memorie van antwoord van 21 oktober 1997 hadden de leden van de **CDA**-fractie nog een aantal vragen waarvan zij de beantwoording voorafgaand aan de openbare behandeling wenselijk achtten.

Allereerst gingen zij in op enkele legislatieve aspecten. Het was hun onduidelijk waarop de minister in § 1 van de memorie van antwoord haar mening baseert dat de plaatsing van de bijzondere regel inzake militaire gedetineerden in het hoofdstuk over overgangs- en slotbepalingen geen vergissing zou zijn. Terwijl – uiteraard behoudens de citeertitel – alle andere bepalingen in hoofdstuk XVII slechts betekenis hebben bij de overgang van de oude naar de nieuwe wettelijke situatie, is artikel 78 een blijvend onderdeel van de nieuwe wettelijke regeling. Wat bedoelt de minister met de «andere bepalingen met een algemeen karakter» (memorie van antwoord, blz. 4)?

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

De leden, behorende tot de **PvdA**-fractie merkten op dat de memorie van antwoord weliswaar verhelderend was maar toch ook tal van, ten dele nieuwe, vragen heeft opgeroepen. Ook heeft diezelfde schriftelijke voorbereiding nieuwe reacties uit de samenleving losgemaakt. Deze leden wilden zich in dit verslag tot een drietal probleemgebieden beperken. Het eerste betreft de celcapaciteit en de mede daarmee samenhangende gevolgen voor het verblijf van degenen die preventieve hechtenis hebben in politiecellen. In het voorlopig verslag hadden de PvdA-leden erop gewezen dat voorzover hen bekend in de meeste politieregio's/arrondissementen arrestanten vele dagen, oplopend tot 16 dagen, in een politiecel verblijven. Nogal eens zijn er op die politiebureaus geen arrestanten-verzorgers en is er geen luchtruimte. Het regiem geldend voor gedetineerden die in een huis van bewaring of gevangenis verblijven, is op hen niet van toepassing.

Deze leden noemden dit een betreurenswaardige gang van zaken. Zij waren en zijn van mening dat in beginsel in bewaringstelling/preventieve hechtenis doorgebracht moet worden in een Huis van bewaring. Het is daarom van belang dat ook politieregio's weten hoeveel dagen arrestanten maximaal in een politiecel mogen verblijven, of in bewaringstelling in een politiecel ondergaan mag worden en zo ja, hoeveel dagen maximaal. Zij verzochten de minister hierop concreet in te gaan en de vragen te beantwoorden.

2. Penitentiair programma

De leden van de **CDA**-fractie wilden weten of de mededelingen in de tweede alinea van deze paragraaf inzake artikel 4, tweede lid, betekenen dat bij de opstelling van de derde nota van wijziging de vereiste aanpassing van artikel 2, eerste lid, over het hoofd is gezien.

Inzake het penitentiare programma hadden de leden van de CDA-fractie meer behoefte aan klaarheid wat daaronder zal worden begrepen. In hoeverre maakt de regeling daarvan een verder gebruik van de positieve ervaringen met de experimentele jeugdwerkinrichtingen mogelijk? Welke aanvullende wettelijke voorzieningen zijn nodig indien alsnog tot handhaving van deze inrichtingen zou worden besloten?

Is de minister thans in staat haar voornemen uit te voeren «in het najaar» de aan het slot van deze paragraaf bedoelde brief aan deze Kamer toe te zenden?

In dit onderdeel van de memorie van antwoord wijst de minister erop dat de voorwaarden bij een invrijheidstelling nooit equivalent kunnen zijn aan een penitentiair programma. Gaat zij er echter niet aan voorbij dat bij de – haast automatische – vervroegde invrijheidstelling in het geheel geen situatie kan worden bereikt die het penitentiair programma benadert?

De leden van de **PvdA**-fractie noemden een derde hoofdprobleem dat voortkomt uit de memorie van antwoord maar ook berust op reacties uit de rechtspraak.

Uit de memorie van antwoord blijkt dat aan de administratie een grote vrijheid wordt gegeven om de intramurale vrijheidsbeneming extramuraal ten uitvoer te leggen.

Formeel is en blijft het, zoals de minister in de memorie van antwoord stelt, vrijheidsbeneming. Niettemin is het de vraag hoe deze en andere extramurale modaliteiten van tenuitvoerlegging van de straf zich verhouden tot de bedoeling van de rechter die in het vonnis uitdrukkelijk gekozen heeft voor daadwerkelijke (intramurale) vrijheidsbeneming. Deze spanningsverhouding wordt klemmender nu er meer strafmodaliteiten komen. Als de rechter kan uitwijken naar de dienstverlening of het elektronisch toezicht (zoals in de vier noordelijke gerechten) maar desondanks uitdrukkelijk kiest voor een vrijheidsstraf, is het de vraag op welke gronden de administratie meent dat deze straf toch via bijvoorbeeld

het elektronisch toezicht ten uitvoer kan worden gelegd. Zo vervaagt het onderscheid tussen gevangenisstraf en straffen die alleen de vrijheid beperken. Zo is niet langer duidelijk welke graad van vrijheidsbeperking een veroordeling tot gevangenisstraf met zich brengt. Door het opener worden van bepaalde manieren van ten uitvoerlegging van de vrijheidsstraf enerzijds en de toepassing van ingrijpende bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke straf anderzijds groeien verschillende modaliteiten van de vrijheidsstraf naar elkaar toe. Dit blijkt bijvoorbeeld als het elektronisch toezicht zowel in het kader van de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie (in het kader van een penitentiair programma) als bij wijze van bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf kan worden toegepast.

Deze ontwikkeling heeft tot gevolg dat bijzondere voorwaarden bij sanctievormen mede tot doel hebben de toepassing van de vrijheidsstraf terug te dringen, inhoudelijk overeenstemmen met projecten die deel uitmaken van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Er ontstaat zodoende een afbakeningsprobleem.

Deze nu kort weergegeven ontwikkeling leidt de leden behorende tot de PvdA-fractie tot de vraag of niet een herbezinning wenselijk is op de verhouding tussen de onvoorwaardelijke en de voorwaardelijke modaliteiten van de vrijheidsstraf en op de verhoudingen tussen wetgever, rechter, officier van Justitie en administratie.

De op zich uitermate wenselijke totstandkoming van een (nieuwe) Penitentiaire beginselenwet kan en mag niet betekenen dat het denken en bezinnen ophoudt, integendeel. De leden hier aan het woord stelden deze herbezinning te bepleiten. Zij vroegen zich af of het zinvol zou zijn om een staatscommissie in te stellen om over deze probleem te adviseren.

3. Beheer

De leden van de **CDA**-fractie achtten de bestuursrechtelijke positie van de selectiefunctionaris nog steeds onduidelijk. Enerzijds wordt in de memorie van antwoord gesteld dat er een hiërarchische relatie bestaat tussen de minister en deze functionaris, maar anderzijds wordt aangenomen dat een aanwijzing van de minister deze functionaris «niet ontslaat van een eigen beoordeling van de zaak» (blz. 8). Daaraan voegt de minister toe: «De selectiefunctionaris kan zich dus niet verschuilen achter de opdracht.» Als de selectiefunctionaris op grond hiervan afwijkt van de ministeriële aanwijzing, wie is daarvoor dan politiek verantwoordelijk? Hoe verhoudt zich die verantwoordelijkheid tot de verantwoordelijkheid van de minister voor de aanwijzingen van het openbaar ministerie? Betekent een en ander inderdaad dat de selectiefunctionaris een aanwijzing van de minister naast zich neer kan leggen?

De bijzondere positie van de selectiefunctionaris riep bij de leden van de CDA-fractie nog de vraag op of deze moet worden beschouwd als een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van het in wetsvoorstel 25 629 (Verklaring dat er grond bestaat een voorstel van wet in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemings bepalingen inzake zelfstandige bestuursorganen) voorgestelde nieuwe artikel 134 van de Grondwet. In het bijzonder wezen zij op de passage in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 629, nr. 3, blz. 6) luidende: «Bij zelfstandige bestuursorganen gaat het om bestuursorganen (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) bij of krachtens de wet ingesteld op het niveau van de centrale overheid, welke – anders dan een dienstonderdeel zoals een directoraat-generaal of de Inspectie volksgezondheid – hiërarchisch niet ondergeschikt zijn aan een minister.»

4. Verzorging

De leden van de **PvdA**-fractie waren enigszins teleurgesteld over de passage in de memorie van antwoord over de positie van gedetineerden die psychisch gestoord zijn. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer wekte de minister de indruk dat op redelijk korte termijn concrete maatregelen zouden worden genomen. Het probleem is immers dat in de gevangenis vaak psychisch gestoorde mensen zitten, die dus niet ter beschikking zijn gesteld maar wel bijzondere zorg nodig hebben die ze in de gevangenis niet konden krijgen. Het antwoord is kort samengevat – dit jaar – het is nu al 25 november – zal het kabinet haar standpunt bepalen en aan het parlement openbaar maken. Aan een plan van aanpak wordt echter nu nog gewerkt. Wanneer dat klaar is wordt niet duidelijk. De leden behorend tot de PvdA-fractie stelden dus eigenlijk opnieuw de vraag: wanneer worden nu concrete maatregelen genomen en ter uitvoering gebracht en hoe gaat dat gebeuren?

De voorzitter van de commissie,
Heijne Makkreel

De griffier van de commissie,
Hordijk