

## 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)**

#### **VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 16 april 1998

De nadere memorie van antwoord gaf de leden van de fracties van **CDA** en **PvdA** aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

#### *Procedure*

De leden van de **CDA**-fractie stellen het op prijs dat zij nu hebben kunnen kennismaken van de op 5 maart 1998 in het Staatsblad geplaatste uitvoeringsregeling op grond van de voorgestelde Penitentiare beginselenwet. Gelet op de wens van de minister, dit wetsvoorstel na jarenlange voorbereiding toch nog voor de verkiezingen af te handelen, wekt de herhaalde vertraging aan de kant van de minister bevreemding. De beantwoording van het niet zeer uitvoerige advies van de Raad van State nam bijna zes maanden, die van het voorlopig verslag van deze Kamer 3½ maand (van 7 juli tot 21 oktober 1997). De minister wijkt dit laatste in de op 3 februari jl. ontvangen nadere memorie van antwoord (24 263, I, 1997–1998, nr. 62b) aan de zomervakantie, waarbij blijkbaar een ruime vakantiespreiding een rol speelde.

Deze nadere memorie van antwoord bevat een passage die opnieuw vragen doet rijzen over de tijdsplanning. Deze memorie is – zoals gezegd – op 3 februari door deze Kamer ontvangen nadat zij door de minister was vastgesteld op 30 januari 1998. Wat stelde zij zich voor toen zij op laatstgenoemde datum schreef: «Dat betekent dat naar verwachting in januari 1998 de Penitentiare maatregel aan beide Kamers der Staten-Generaal kan worden voorgehangen»? Het nader rapport naar aanleiding van het advies dat de Raad van State reeds op 26 november 1997 ten aanzien van de Penitentiare Maatregel had uitgebracht, werd immers door de minister pas uitgebracht op 16 februari 1998. Hoe kon zij dan op 30 januari verwachten dat de algemene maatregel van bestuur nog in januari in het Staatsblad zou kunnen worden geplaatst en aan de beide Kamers voorgehangen zou kunnen worden?

Op het moment van vaststelling van dit verslag beschikt deze Kamer nog niet over het advies van de Raad van State en het nader rapport. Waarom is publicatie pas voorzien in het bijvoegsel van de Staatscourant van 14 april 1998, dus vele weken na de plaatsing van de algemene maatregel van bestuur in het Staatsblad? Is de mededeling juist dat het advies van

<sup>1</sup> 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) en De Haze Winkelman (VVD).

de Raad van State intussen ter inzage is gelegd bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Stb. 1998, 111, p. 17)?

#### *Constitutionele aspecten*

Als grondslag noemt de bij Koninklijk besluit van 23 februari 1998 vastgestelde Penitentiaire maatregel onder meer de nog niet in werking getreden Penitentiaire beginselenwet. Op welke gronden acht de minister deze gang van zaken constitutioneel geoorloofd?

Tot de op 19 februari 1998 vastgestelde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Stcrt. 6 maart 1998, nr. 45) ging Aanwijzing 176 er ook blijkens de tweede zin van de toelichting van uit dat de uitvoeringsregeling pas kan worden vastgesteld na de totstandkoming van de delegerende regeling. De toelichting op deze wijziging maakt wel gewag van in de praktijk gebleken behoefte in verband met voorhangprocedures, maar gaat niet in op de constitutionele aspecten en laat bovendien de aanwijzing zelf ongewijzigd. De leden van de CDA-fractie verzochten de minister aan te geven op welk gronden zij de vaststelling van een besluit mogelijk acht terwijl de delegerende regeling nog niet tot stand is gekomen.

#### *Penitentiair programma*

De leden van de CDA-fractie zijn bezorgd over de vrijblijvende vorm, waarin een aantal factoren, betreffende de beslissing over deelname aan een penitentiair programma ter vervanging van de detentie in artikel 7 van de Penitentiaire maatregel zijn omschreven. Moeten een negatief advies van het openbaar ministerie en gevaar voor recidive niet veeleer als beletselen in artikel 6 worden verwerkt?

Welke rechtsgevolgen heeft de schorsing van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf in geval van ziekte (artikel 9, tweede lid)? Welke bevoegdheden heeft de directeur inzake het vaststellen van de ziekte c.q. van het einde van de ziekte? Welke klachtenbehandelende instantie en rechterlijke organen zijn bevoegd daarover te oordelen?

Biedt hoofdstuk 3 wel een voldoende grondslag voor de toepassing van elektronisch huisarrest en andere vormen van elektronische controle op de naleving van voorwaarden? Waarom is daarvan in artikel 5, derde lid, geen melding gemaakt?

Zijn de regels betreffende gedwongen geneeskundige behandeling toepasselijk en toepasbaar tijdens de uitvoering van het penitentiaire programma?

Welke gevolgen heeft de deelneming aan het penitentiair programma voor de toepasselijkheid van sociale-zekerheidswetten in vergelijking met de gewone tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf? Wat is vervolgens het effect van toepassing van artikel 9, tweede lid?

Welke budgettaire ruimte is voor de periode 1998–2002 voor de toepassing van penitentiaire programma's voorzien? Hoe zijn de betreffende bedragen opgebouwd?

Hoeveel detentiedagen verwacht de regering door penitentiaire programma's te vervangen? Hoe zal de statistische verwerking en rapportage plaatsvinden?

#### *Andere vragen*

Wijkt artikel 4, tweede lid, van de Penitentiaire maatregel af van Aanwijzing voor de regelgeving 99, tweede lid, of is hier sprake van een typografische fout die nog moet worden gecorrigeerd?

Artikel 38, vierde lid, leidt ertoe dat een penitentiaire dossier na ontvluchting aan de minister van Justitie wordt gezonden, die dit vervolgens tien jaar later vernietigt (artikel 39, eerste en tweede lid). Betekent dit dat na tien jaar na ontvluchting niet meer tot hernieuwde tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf kan worden overgegaan? De artikelen 46 en 48 hebben geen wettelijk grondslag. Volgens de toelichting op Aanwijzing voor de regelgeving 21 is dit alleen in uitzonderlijke situaties bij wijze van tijdelijke voorziening aanvaardbaar. Kan de minister toezeggen dat hier zo spoedig mogelijk in zal worden voorzien? Geldt de beperking van de aansprakelijkheid ingevolge artikel 49 ook voor schade die derden, bij voorbeeld andere gedetineerden, ondervinden als gevolg van de aanwezigheid of het gebruik van de daar bedoelde voorwerpen?

De leden behorend tot de **PvdA**-fractie stelden dat de nadere memorie van antwoord en de inmiddels gepubliceerde Penitentiaire Maatregel in belangrijke mate verhelderend hebben gewerkt. Niettemin blijven er een beperkt aantal vragen en opmerkingen over voor de schriftelijke voorbereiding van de plenaire behandeling. Allereerst merkten zij op dat de nadere verduidelijking van de positie van de selectiefunctaris niet helemaal succesvol is geweest voor die gevallen dat een selectiefunctaris een aanwijzing/opdracht van bovenaf krijgt. De selectiefunctaris wordt volgens de nadere memorie geacht in volle vrijheid zelf tot een beslissing te komen en tegelijkertijd zich er zeer bewust van te zijn dat dit hem of haar op disciplinaire maatregelen kan komen te staan. Het lijkt nogal onbillijk deze functaris de bevoegdheid te ontzeggen naar de minister en de opdracht/aanwijzing van de minister te verwijzen.

In de tweede plaats stelden deze leden mede naar aanleiding van de Penitentiaire Maatregel dat zij informatie hebben ontvangen dat er in de extra beveiligde inrichting in individuele gevallen sprake zou zijn van een handboeienregime. De betrokkenen zouden verplicht zijn buiten hun cel altijd handboeien te dragen. De leden van de PvdA-fractie merkten op geschokt te zijn door deze informatie en vroegen de minister aan te geven

- of deze informatie juist is;
- een dergelijke regiem in overeenstemming is met penitentiaire beginselen en beginsel van de rechtsstaat in het algemeen;
- de Penitentiaire beginselenwet en de Penitentiaire maatregel dergelijke uitzonderlijk vergaande vrijheidsbeperkingen toestaan.

Tenslotte vroegen de leden hier aan het woord om verdere verduidelijking van de reactie van de minister op het pleidooi van deze leden voor een nadere bezinning, anders gezegd een herbezinning. Het gaat daarbij met name om de verhouding tussen de onvoorwaardelijke modaliteiten van de vrijheidsstraf en verhoudingen tussen rechter, officier van justitie en administratie. Zij wezen er op dat er voorzover zij konden nagaan in de wereld van Nederlandse strafrechtsgeleerden vrijwel eenstemmigheid heerst over de wenselijkheid van een herbezinning. Zij verwezen onder meer op publicaties van P.C. Vegter, J.P. Balkema en P. Mevis. Zij verzochten de minister om een nadere precisering van haar standpunt, dat ongetwijfeld min of meer voorlopig is omdat de plenaire behandeling van de wet nog moet plaatsvinden.

Vertrouwende dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Heijne Makkreel

De griffier van de commissie,  
Hordijk