

Vergaderjaar 2004–2005

29 413

Wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Penitentiaire beginselenwet en enige andere wetten onder meer naar aanleiding van evaluatieonderzoeken

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 maart 2005

Ik dank de leden van de vaste commissie van Justitie voor hun inbreng. Ik beantwoord hun vragen als volgt.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie vroegen naar een overzicht van de meer ingrijpende aanbevelingen in de evaluatierapporten die in het onderhavige wetsvoorstel niet zijn opgenomen. Wat betreft de Penitentiaire beginselenwet gaat het dan om onderwerpen als het herinvoeren van differentiatiecriteria in de wet met betrekking tot kort- en langgestraften en jongvolwassenen en volwassenen, de duur van het bewaardersarrest, het medische klachtrecht, het zogenaamde schikkingenbeleid en aanpassing van het schorsingsinstrument in het beklagrecht. De aanbeveling omtrent cameraobservatie is wel in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. De aanbevelingen met betrekking tot het penitentiair programma werden eerder in een afzonderlijk wetsvoorstel opgenomen dat resulteerde in een wijziging van de Penitentiaire beginselenwet van 3 april 2003 (Stb. 142) en een wijziging van de Penitentiaire maatregel van 17 juli 2003 (Stb. 313).

Wat betreft de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden zijn in het onderhavige wetsvoorstel geen wijzigingen opgenomen met betrekking tot de aanbevelingen ten aanzien van de versterking van de rechtspositie op het gebied van behandeling, drang- of dwangmedicatie in geval van stagnatie van de behandeling, de regeling van de voorbehouden beslissingen van de directeur, opname van patiënten uit de GGz krachtens de Bopz in tbs-inrichtingen, afschaffing van disciplinaire straffen en zeggenschap over het eigen geld. In dit wetsvoorstel zijn wel opgenomen de aanbevelingen omtrent de afzondering op eigen verzoek en het woonverlof.

Aangezien de voorbereiding van de wetsvoorstellen en daarmee de discussie over verschillende aanbevelingen nog gaande is, kan ik op moment niet aangeven welke ingrijpende aanbevelingen niet overgenomen zullen worden. In de brief van 19 december 2001 die naar aanleiding van de evaluatie van de Penitentiaire beginselenwet aan de Tweede Kamer werd gezonden (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VI, nr. 44) werden al enkele overwegingen die in deze discussie spelen genoemd.

Met betrekking tot de evaluatie van de tbs-wetgeving werd hetzelfde gedaan in de brief van 10 december 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VI, nr. 41). Daarnaast worden de aanbevelingen gezien in de huidige context van het programma De Nieuwe Inrichting dat bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (verder: DJI) is ingezet. Dit programma is erop gericht om de DJI te transformeren tot een organisatie die sneller en beter kan inspelen op wijzigingen in de vraag vanuit de verschillende ketenpartners. De functionaliteit van de tenuitvoerlegging moet nadrukkelijker voorop staan: flexibeler, efficiënter, effectiever en meer doelgroepgericht. Over het programma De Nieuwe Inrichting is bij verschillende gelegenheden aan het parlement informatie gegeven. Ik noem de visiebrief inzake modernisering sanctietoepassing van 7 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 167), de begroting voor het jaar 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 2, blz. 14 en 72) en de vierde voortgangsrapportage van het Veiligheidsprogramma (Kamerstukken II 2004/05, 28 684, nr. 36, blz. 21).

Van minder ingrijpende aanbevelingen die niet zijn opgenomen is geen sprake.

2. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie stelden vragen over de rechtsbescherming bij toepassing van cameraobservatie. Overigens hoop ik de leden aan het woord gerust te kunnen stellen door aan te geven dat de beschreven situatie van cameraobservatie, in combinatie met voortdurend brandend kunstlicht, volledige isolatie en zonder toegang tot kranten en radio en zonder mogelijkheden tot lichamelijke oefeningen, zelden tot nooit voorkomt. Cameraobservatie wordt in de praktijk toegepast in situaties waar, veelal na advies van psychiater of psycholoog, betrokkene dusdanig gedrag vertoont dat extra toezicht nodig is. Het weigeren van toegang tot kranten en radio is dan niet aan de orde. Voorts wordt iedere gedetineerde in de gelegenheid gesteld tot persoonlijke verzorging en (minstens één uur per dag) luchten. Van volledige isolatie is geen sprake nu op verschillende momenten op de dag contact is met het personeel, bijvoorbeeld tijdens genoemde momenten en om te roken. Indien het noodzakelijk wordt geacht langdurig cameraobservatie toe te passen, wordt in de praktijk vaak gebruik gemaakt van een infraroodcamera, waardoor 's nachts geen verlichting nodig is.

Anders dan de leden aan het woord acht ik het niet verstandig voor deze beslissingen een machtiging van de rechter te vereisen. De tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen is een taak van de minister van Justitie, i.c. de DJI. Bij de uitoefening van deze taak moeten soms ingrijpende beslissingen worden genomen. In enkele gevallen wordt hierover advies gevraagd aan het openbaar ministerie (bijvoorbeeld bij verloftoekenning). Op geen enkele plaats is daarbij voorzien in bemoeienis van de rechter (uitgezonderd eventuele aanwijzingen die hij bij oplegging van het vonnis heeft gegeven, vgl. artikel 15, vierde lid, Pbw). Een eventuele vergelijking met de beperkingen die door de rechter-commissaris worden opgelegd gaat niet op nu die beperkingen worden opgelegd in het kader van het strafrechtelijk onderzoek en niet in het kader van de tenuitvoerlegging. De cameraobservatie zoals in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld is van andere orde. Als het de leden van de CDA-fractie gaat om beperkte toepassing van bevoegdheden en goed toezicht, voorziet het penitentiaire systeem daarin. In de eerste plaats door de directeur criteria te geven aan de hand waarvan hij zijn beslissing moet nemen. In de tweede plaats houdt de commissie van toezicht bij iedere inrichting op lokaal niveau toezicht. Zo nodig kan iemand van de commissie persoonlijk langskomen om de situatie met eigen ogen te bekijken. De klachtregeling biedt niet alleen de mogelijkheid om cameraobservatie aan de orde te stellen bij de beklagcommissie

(waarin veelal rechters deelnemen) en in hoger beroep bij de beroepscommissie. Tevens voorziet zij in een schorsingsmogelijkheid bij de voorzitter van de beroepscommissie. In de praktijk zijn dat doorgaans rechters die tevens werkzaam zijn bij de penitentiaire kamer van het Hof Arnhem. Ik acht op deze wijze efficiënte en effectieve rechtsbescherming aanwezig. De onmiskenbare voordelen die de leden zien in een machtiging bij de rechter weeg ik af tegen invoering van een wezensvreemde figuur in het penitentiaire systeem. Niet alleen is dat verwarrend voor de gedetineerde, ook voor de directie zal dit leiden tot extra procedures en werkzaamheden. Of de beoogde extra rechtsbescherming dan gerealiseerd zal worden is naar mijn mening twijfelachtig.

De bevoegdheid tot het vaststellen van algemene verbindende voorschriften omvat logischerwijs ook het intrekken of wijzigen van die voorschriften, zo antwoord ik op de vraag van de leden van de CDA-fractie. Zij vroegen voorts hoe deze mandaatverlening in het algemeen past in het penitentiaire systeem in Nederland. Zoals eerder in deze memorie aangehaald is de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen een taak van de minister van Justitie. Hij is verantwoordelijk voor de regelgeving en de instandhouding van het systeem. De dagelijkse leiding van deze taak is belegd bij de DJI. In de mandaatregeling van het ministerie van Justitie is dit neergelegd. De DJI heeft mandaat gekregen ten aanzien van beslissingen op personeel en materieel gebied. In die lijn is het voorstelbaar dat de minister ook mandaat verleent voor het stellen van algemene verbindende voorschriften. Het zal dan met name gaan om voorschriften met een hoog uitvoeringsgehalte. Een ministeriële regeling als die over urinecontrole zou zich bijvoorbeeld lenen om in mandaat te worden vastgesteld. Andere regelingen, zoals bijvoorbeeld verlofregelingen, lenen zich maar naar mijn mening minder voor mandaatverlening. De leden aan het woord vroegen naar voorbeelden van mandaatverleningen die een vergelijkbaar karakter en een vergelijkbare reikwijdte hebben. Voor zover mij bekend is aan de directeur-generaal Rijksluchtvaartdienst mandaat verleend voor het vaststellen van ministeriële regelingen. In sommige gevallen heeft een zelfstandig bestuursorgaan ook de bevoegdheid tot het stellen van regels, bijvoorbeeld de Autoriteit Financiële Markten. De leden van de CDA-fractie vroegen wat bij benadering onder «andere bijzondere voorvallen» zou moeten worden verstaan. Wat onder deze term valt is voor de tbs- en jeugdsector omschreven in ministeriële regelingen (Regeling melding bijzondere voorvallen verpleegden resp. Regeling melding bijzondere voorvallen jeugdigen). Voor het gevangeniswezen bestaat nog een circulaire over dit onderwerp (van 10 december 1999, nr. 808 633/99/DJI). Bijzondere voorvallen vormen in ieder geval ernstige geweldsincidenten in of buiten de inrichting, suicide of onnatuurlijke dood van een gedetineerde en elk ander incident in of buiten de inrichting van ernstige, politiek gevoelige of publiciteitsgevoelige aard. De regeling voor jeugdigen omvat nog een aantal andere bijzondere voorvallen die gemeld moeten worden. Naar mijn mening biedt de formulering dat de minister nadere regels kan stellen over de inhoud van de melding ook de bevoegdheid om aan te geven welke bijzondere voorvallen gemeld moeten worden.

Het intensieve toezicht zoals bij de wijziging van de verlofbepaling in de Bvt omschreven kan ook plaatsvinden met elektronische hulpmiddelen, is mijn antwoord op de vraag dienaangaande van de leden van de CDA-fractie. Momenteel vindt een proef plaats bij een aantal jeugd- en tbs-inrichtingen met een toezicht door middel van een GPS-systeem. Deze proef heeft ten doel te bezien of een dergelijk systeem een extra instrument kan zijn om toezicht te houden op het verlof van een ter beschikking gestelde en om eerder te kunnen signaleren en in te grijpen

indien een ter beschikking gestelde zich niet aan de verlofafspraken houdt. De proef wordt eind 2005 geëvalueerd.

De leden van de CDA-fractie stelden voorts een aantal vragen over de toepassing van dwangmiddelen en opsporingsmethoden bij de vaststelling van de verblijfplaats van voortvluchtigen. Vooral bij personen die worden gezocht door het Internationale Strafhof of het Joegoslaviëtribunaal konden zij zich voorstellen dat bijvoorbeeld DNA-onderzoek, infiltratievormen, stelselmatige inwinning van informatie, of het vorderen van gegevens behulpzaam kan zijn bij de opsporing. Bij de beoordeling van de opsporingsmethoden die in aanmerking zouden moeten komen voor toepassing bij voortvluchtigen heb ik een afweging gemaakt aan de hand van de praktische toegevoegde waarde van de methoden bij opsporing van voortvluchtigen. Tevens is bezien in hoeverre deze methoden proportioneel zijn voor het nagestreefde doel. In dat kader zijn genoemde methoden afgevalen, met uitzondering van het vorderen van gegevens. De bevoegdheden tot het vorderen van gegevens zijn in het voorgestelde tweede lid van artikel 565 wel opgenomen als bevoegdheden die in dit verband kunnen worden toegepast, nu daarin onder andere verwezen wordt naar artikel 126na tot en met 126nf en artikel 125i Sv. De andere drie opsporingsmethoden hebben gemeen dat zij tijdrovend zijn en zeer zorgvuldige en tactisch ingezet moeten worden. De inzet vergt veel voorbereidingstijd en is daarom in dit verband niet effectief. Voor DNA-onderzoek komt daarbij dat er in geval van een voortvluchtige geen aanknopingspunten zullen zijn voor het verrichten van DNA-onderzoek.

De leden aan het woord vroegen voorts mijn visie over het aspect van het advies van de Raad van State over de eventuele strijdigheid met artikel 8 EVRM. Ik lees het advies van de Raad van State aldus dat wordt aangegeven dat ook voor voortvluchtigen geldt dat maatregelen die diep ingrijpen in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (waarvan bij de voorgestelde bevoegdheden sprake is) aan de vereisten van artikel 8 EVRM moeten voldoen. Deze vereisten impliceren wettelijke regeling en in dat kader ook een verantwoording over de noodzaak van het kunnen inbreken op de persoonlijke levenssfeer. Het gaat dan om eisen van relevantie, proportionaliteit en subsidiariteit. Een dergelijke afweging was niet expliciet opgenomen in de toelichting bij de nota van wijziging die aan de Raad voor advies was voorgelegd. In de ingediende nota van wijziging is dit aangevuld. Met de leden van de CDA-fractie ben ik het eens dat vooral praktische redenen leiden tot de keuze welke opsporingsmethoden kunnen worden toegepast. Indien een methode feitelijk kan bijdragen aan het beoogde doel, omdat de methode effectief kan worden ingezet en aan het achterhalen van de verblijfplaats van een voortvluchtige kan bijdragen, is dit mede bepalend voor het antwoord op de vraag of de maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving. In het antwoord op de vorige vraag van de leden heb ik aangegeven dat in relatie daarmee ook redenen van proportionaliteit en subsidiariteit aanleiding kunnen zijn om bepaalde methoden niet toe te passen.

De tekst van het voorgestelde artikel 565, tweede lid, Sv komt overeen met de toelichting. De opsomming van artikel 125j tot en met 125m wordt immers aan het einde van de zin gecompliceerd met artikel 125i. Laatstgenoemde bepaling is niet in de eerstgenoemde zinsnede opgenomen vanwege het verschil in de bevoegde instantie die de beslissing kan nemen. Voor de reeks 125j tot en met 125m is dat de (hulp)officier van justitie of de opsporingsambtenaar. Voor toepassing van artikel 125i is dit de rechter-commissaris. Omdat de toelichting een

opsomming bevat van de toe te passen opsporingsmethoden zijn genoemde bepalingen dáár samengenomen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van het achterwege laten van aanvullende rechtsbescherming tegen toepassing van de opsporingsmethoden. Ik zie onvoldoende aanleiding voor het creëren van een afzonderlijke rechtsgang om toepassing van deze bevoegdheden te toetsen, omdat de bevoegdheden veelal in een ander kader reeds aan de orde kunnen worden gesteld. Wanneer het gaat om verzoeken om opgeëiste personen op grond van de Uitleveringswet of Overleveringswet kan de rechter bij de beoordeling van de uit- onderscheidenlijk overlevering zo nodig een oordeel geven over de voor de arrestatie toegepaste opsporingsmethoden. Gaat het om een voortvluchtige uit voorlopige hechtenis dan kan de rechter in de strafzaak een dergelijk oordeel geven. Alleen voor de onherroepelijk veroordeelde die voortvluchtig is kan niet worden aangeknoopt bij een bestaande procedure. In dat geval staat de weg naar de kort-gedingrechter open. Aangezien het om weinig zaken zal gaan acht ik dit verantwoord en een betere keuze dan het voorzien in een speciale procedure.

De leden aan het woord vroegen tevens of bij de situatie van camera-observatie beklag mogelijk is voordat de maatregel wordt toegepast of pas daarna. Juridisch gezien kan beklag worden ingediend tegen de beslissing van de directeur, dus ook wanneer deze nog niet is geëffectueerd. In geval van cameraobservatie zal de beslissing doorgaans direct gevolgd worden door de daadwerkelijke toepassing daarvan. De directeur beslist naar aanleiding van de in het wetsvoorstel gegeven criteria en conform de algemene eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Hij laat zich daarbij veelal adviseren door een gedragsdeskundige of de inrichtingsarts. De gedetineerde kan een klacht indienen en kan schorsing van de beslissing vragen bij de voorzitter van de beroepscommissie. Deze waarborgen beogen te voorkomen dat zich strijdigheid met artikel 3 EVRM voordoet.

3. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de mogelijkheid van camera-observatie in politiecellen. In de Ambtsinstructie van de politie op grond van artikel 9 van de Politiewet 1993 is opgenomen dat de politieambtenaar de ingeslotene, na toestemming van de hulpofficier van justitie, aan permanente cameraobservatie kan onderwerpen. Dit is slechts geoorloofd in gevallen waarin sprake is van een zodanige dreiging van gevaar voor het leven of de veiligheid van de betrokkene dat doorlopende controle ter afwending van dit gevaar noodzakelijk is. Van de toepassing wordt mededeling gedaan aan betrokkene en aantekening gehouden.

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