

Vergaderjaar 2004–2005

29 519

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 25 april 2005

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie inzake dit voorstel van wet en de door de fracties van het CDA en de PvdA gestelde vragen. Graag ga ik hieronder daarop in.

De leden van de CDA-fractie vragen om een uiteenzetting te geven over de betekenis van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) aan de hand van de volgende vragen. In de eerste plaats vragen zij of de bestaande wettelijke regeling niet een aanwijzing is, dat de wetgever tot dusverre insluiting van voorlopig gehechten na veroordeling in eerste aanleg in gevangnissen niet geoorloofd oordeelde. Zij wijzen daarbij naar de parlementaire geschiedenis van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers.

Op grond van de huidige bepalingen in de Penitentiare beginselenwet is het inderdaad zo dat een gedetineerde waarvan de veroordeling tot een vrijheidsstraf niet onherroepelijk is, niet overgeplaatst kan worden naar een gevangenis. Om deze reden wordt ook een wijziging van artikel 10 van de Penitentiare beginselenwet voorgesteld. Ter gelegenheid van de parlementaire behandeling van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers is door de regering aangegeven dat de toen bestaande uitzonderlijke situatie ten aanzien van drugskoeriers een strikte scheiding van onveroordeelden en veroordeelden niet toeliet (kamerstukken II 2001/02, 28 201, nr. 3, blz. 7). In de nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal is er in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie op gewezen dat in de penitentiare regelgeving op verschillende plaatsen is bepaald dat verdachten en veroordeelden (kunnen) worden samengeplaatst (kamerstukken I 2001/02, 28 201, nr. 235b, blz. 4). In reactie op een door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Dittrich c.s. heeft mijn ambtsvoorganger in een brief van 4 juni 2002 aangegeven dat hij opdracht had gegeven aan de projectuitvoerder noodvoorzieningen om zorg te dragen dat voorlopig gehechten en afgestraften daadwerkelijk zo veel mogelijk gescheiden geplaatst worden (kamerstukken II 2001/02, 28 201, nr. 23).

Anders dan bij de onderbrenging van drugskoeriers in de noodvoorzieningen de bedoeling was, wordt met het onderhavige wetsvoorstel niet

beoogd een uitzondering te maken op het beginsel van de gescheiden plaatsing van verdachten en veroordeelden. Aan dit beginsel wordt onverkort vastgehouden. Wel is het zo dat in het wetsvoorstel aan het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden een andere invulling wordt gegeven dan tot op heden gebruikelijk is. Personen waartegen slechts een verdenking bestaat, die nog niet zijn berecht en ten aanzien van wie de rechter zich nog niet heeft uitgesproken over de schuldvraag, zullen in een huis van bewaring worden ondergebracht, zoals ook nu het geval is. Personen ten aanzien van wie de rechter zich wel heeft uitgesproken over de schuldvraag en die door de rechter zijn veroordeeld tot een gevangenisstraf, worden overgeplaatst naar een gevangenis. In de gevangenis gaat het dan dus steeds om personen die door de rechter zijn veroordeeld tot gevangenisstraf, zij het dat voor sommigen geldt dat de veroordeling (nog) niet definitief is, omdat zij hoger beroep of beroep in cassatie hebben aangetekend. Voor de rechter die in beroep moet oordelen geldt uiteraard 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). De betrokkene wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan, ook al is hij in eerste aanleg schuldig bevonden.

In de tweede plaats vragen deze leden wanneer het huidige gescheiden regime is ingevoerd, of daarbij gerefereerd is aan het IVBPR en of de *travaux préparatoires* van het IVBPR enig handvat geven voor mijn standpunt danwel dat van de Raad van State.

Het onderscheiden van huizen van bewaring en gevangenissen en het maken van onderscheid tussen verschillende categorieën gedetineerden kent een lange geschiedenis. Hoewel al de eerste wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen (het koninklijk besluit van 4 november 1821 houdende «Organisatie der Gevangenissen, benevens vaststelling en invoering van eenen staat betrekkelijk de voeding, kleding- en liggingstukken der gevangenen») een betere scheiding van veroordeelden en onveroordeelden beoogde door een classificatie van de gebouwen, kan geconstateerd worden dat tot ver in de 19e eeuw deze scheiding in de praktijk niet bestond.¹ Het Wetboek van Strafrecht van 1881 maakte een onderscheid tussen gevangenisstraf en de straf van hechtenis (een vrijheidsstraf van maximaal één jaar en vier maanden).² Artikel 19 van het Wetboek van 1881 bepaalde dat hechtenis en gevangenisstraf niet in hetzelfde gesticht mochten worden ondergaan. Artikel 22 voegde daaraan toe dat de wet de gestichten aanwees waar hetzij gevangenisstraf, hetzij hechtenis werd ondergaan. Deze wet was de wet van 3 januari 1884, «tot aanwijzing der gestichten waar hetzij gevangenisstraf, hetzij hechtenis wordt ondergaan en van aanverwante gestichten» (Stb. 3). De wet onderscheidde gevangenissen in strafgevangenissen, huizen van bewaring en passantenhuizen. In strafgevangenissen werd de burgerlijke en militaire gevangenisstraf ten uitvoer gelegd. Huizen van bewaring waren onder meer bestemd voor hen die de straffen van hechtenis of van militaire detentie moesten ondergaan en voor alle anderen, «wier vastzetting, aanhouding, gevangenneming of gevangenhouding door het openbaar gezag is bevolen of krachtens rechterlijke uitspraak of beschikking geschiedt». Artikel 5 van voornoemde wet bepaalde dat gebouwen bestemd tot strafgevangenissen niet tevens konden dienen tot huizen van bewaring. Een overgangsbepaling (artikel 10) voorzag echter in een uitzondering hierop: «Voor zooveel reeds bestaande gebouwen betreft, kan door Ons voor een bepaalden tijd worden toegelaten dat de gewone strafgevangenis en het huis van bewaring in hetzelfde gebouw zijn gevestigd, mits beiden van elkander zijn afgescheiden.»

In het licht van het gegeven dat de wet het huis van bewaring bestemde

¹ H. Franke, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Utrecht 1990, blz. 23–24, 46–47, 86–87.

² Het onderscheid tussen gevangenisstraf en hechtenis bestaat nog steeds (artikel 9, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht), maar heeft zijn praktische betekenis verloren.

zowel voor verdachten als voor afgestraften (nl. zij die tot de straf van hechtenis veroordeeld waren) voorzag een algemeene maatregel van inwendig bestuur van 31 augustus 1886 (Stb. 159) erin dat in de huizen van bewaring zorg gedragen werd dat de onveroordeelden zoveel mogelijk afgezonderd werden geplaatst, dat zij in ieder geval niet met de veroordeelden in aanraking kwamen en dat ook de verschillende categorieën van veroordeelden zoveel mogelijk van elkaar werden afgezonderd (artikel 82).

De Beginselenwet gevangeniswezen van 21 december 1951 (Stb. 596) hield vast aan het onderscheid tussen huizen van bewaring en gevangnissen, maar maakte een flexibele omgang met de categorieën gedetineerden die daarin werden ondergebracht mogelijk. Artikel 8 van de wet bepaalde weliswaar dat in gevangnissen de gevangenisstraf ten uitvoer werd gelegd, maar voegde daaraan toe dat in bijzondere gevallen hechtenisstraf (waaronder ook vervangende hechtenis moest worden begrepen) en militaire detentie in een gevangenis ten uitvoer konden worden gelegd. In de categorieën gedetineerden voor wie de huizen van bewaring bestemd waren, bracht de Beginselenwet geen verandering ten opzicht van de wet van 1884. Wel werd een bepaling toegevoegd dat in de huizen van bewaring ook degenen konden worden opgenomen die tot gevangenisstraf veroordeeld waren en wier werkelijke straftijd niet meer dan drie maanden bedroeg. Artikel 10 van de Beginselenwet gevangeniswezen bepaalde dat gevangnissen en huizen van bewaring afzonderlijke gestichten waren, maar dat de Minister van Justitie hierop in bijzondere gevallen een uitzondering kon maken.

Op grond van artikel 10 van de huidige Penitentiaire beginselenwet zijn de gevangnissen bestemd voor de opneming van personen die tot vrijheidsstraf zijn veroordeeld. Daaronder wordt ook de (vervangende) hechtenis begrepen. In bijzondere gevallen kunnen gijzeling en lijfswang in de gevangenis ten uitvoer worden gelegd. De categorieën personen die in een huis van bewaring kunnen worden opgenomen, zijn uiteengezet in artikel 9, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet. Het gaat daarbij zowel om verdachten die in afwachting zijn van hun berechting, als om personen die onherroepelijk veroordeeld zijn en ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf plaatsvindt (in geval van een strafrestance van niet meer dan drie maanden). Artikel 9, eerste lid, geeft de Minister van Justitie de bevoegdheid in bijzondere gevallen een inrichting aan te wijzen tot zowel huis van bewaring als gevangenis.

Geconstateerd kan worden dat gedurende de afgelopen twee eeuwen huizen van bewaring en gevangnissen steeds zijn onderscheiden en dat het beginsel van scheiding van verdachten en veroordeelden – hoe ook geïnterpreteerd – steeds een rol heeft gespeeld, maar dat met beide (onder)scheidingen steeds op een flexibele wijze is omgegaan.

Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten is, na onderhandelingen die in 1947 waren gestart, in 1966 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aanvaard en voor Nederland in 1976 in werking getreden. Gelet op de hiervoor beschreven geschiedenis van de scheiding van verdachten en veroordeelden in het Nederlandse gevangeniswezen, is derhalve bij de invoering van het gescheiden regime, zoals vragenstellers dat noemen, niet verwezen naar het IVBPR. Dat neemt niet weg dat in bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij de Penitentiaire beginselenwet naar het IVBPR is verwezen in het onderdeel dat betrekking had op het onderscheid tussen het huis van bewaring en de gevangenis (kamerstukken II 1994/1995, 24 263, nr. 3, blz. 33).

De *travaux préparatoires* van het IVBPR bieden geen aanknopingspunten voor de interpretatie van de begrippen «verdachten» en «veroordeelden» in artikel 10, tweede lid, onderdeel a. In de *travaux préparatoires* van het IVBPR kan derhalve geen ondersteuning worden gevonden voor het standpunt van de Raad van State dat er op grond van het IVBPR

aanleiding is om in de gevangenis gedetineerden die nog niet onherroepelijk zijn veroordeeld in een aparte afdeling onder te brengen.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of ik bereid ben toe te zeggen dat voorlopig gehechten niet in een cel met onherroepelijk veroordeelden zullen worden geplaatst.

Uitgangspunt bij meerpersoonscelgebruik is dat gedetineerden geschikt worden geacht voor het delen van een cel. Dit is alleen anders als op basis van individuele omstandigheden blijkt van ongeschiktheid. Daar waar in de gevangenis geen afzonderlijke afdelingen zullen worden gecreëerd voor gedetineerden waarvan de veroordeling niet onherroepelijk is en deze categorie gedetineerden derhalve niet gescheiden zal worden van gedetineerden die wel onherroepelijk zijn veroordeeld, is er voor mij geen reden om het delen van een cel tussen onherroepelijk en niet-onherroepelijk veroordeelde gedetineerden uit te sluiten. Ik voeg daar aan toe dat gedetineerden in de gelegenheid kunnen worden gesteld hun voorkeur uit te spreken voor een celgenoot. Indien dat geen problemen of risico's oplevert, is er geen bezwaar om aan deze wens gehoor te geven, mits de praktische mogelijkheden daartoe beschikbaar zijn.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de verschillen tussen huizen van bewaring en gevangenissen worden gehanteerd waar het betreft het regime voor kleding, luchten, bezoek, etc.

Wat betreft het regime voor kleding is er tussen een huis van bewaring en een gevangenis geen verschil. Artikel 44, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet bepaalt dat een gedetineerde recht heeft op het dragen van eigen kleding en schoeisel, tenzij die een gevaar kunnen opleveren voor de orde of de veiligheid in de inrichting. De gedetineerde kan worden verplicht tijdens de arbeid of sport aangepaste kleding of schoeisel te dragen. Een onderscheid tussen gedetineerden die in een huis van bewaring verblijven en gedetineerden die in een gevangenis verblijven wordt derhalve in de wet niet gemaakt.

Ten aanzien van het luchten is in artikel 49 van de Penitentiaire beginselenwet bepaald dat de gedetineerde het recht heeft dagelijks ten minste een uur in de buitenlucht te verblijven. Een onderscheid tussen huizen van bewaring en gevangenissen wordt daarbij niet gemaakt. Op grond van artikel 38, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet heeft een gedetineerde het recht gedurende ten minste een uur per week bezoek te ontvangen. Ook hiervoor geldt dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen huizen van bewaring en gevangenissen.

In het algemeen kan over de verschillen in regime tussen huizen van bewaring en gevangenissen het volgende worden opgemerkt. In huizen van bewaring wordt een regime van beperkte gemeenschap gevoerd. In verreweg de meeste gevangenissen wordt een regime van algehele gemeenschap gevoerd. Kenmerkend voor het regime van algehele gemeenschap is dat de gedetineerden overdag tezamen verblijven in woon- en werkruimten of gemeenschappelijk deelnemen aan activiteiten. In een regime van beperkte gemeenschap worden gedetineerden in de gelegenheid gesteld gemeenschappelijk aan activiteiten deel te nemen. Neemt een gedetineerde niet deel aan activiteiten, dan verblijft hij in zijn cel.

Wat betreft het beveiligingsniveau is het zo dat een huis van bewaring altijd een hoog beveiligingsniveau kent. Bij gevangenissen is dat niet zo. In gevangenissen kan het beveiligingsniveau beperkt of zeer beperkt beveiligd zijn.

Voor de betrokken gedetineerden heeft het onderhavige wetsvoorstel als voordelen dat in de gevangenis meer gelegenheid is voor deelname aan activiteiten gericht op de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving en dat zij in aanmerking komen voor detentiefasering. Detentiefasering betekent dat naarmate het einde van de detentie nadert, de

gedetineerde meer vrijheden, zoals verlof, worden geboden. Daarnaast kan de betrokken gedetineerde in een gevangenis worden geplaatst met een passend beveiligingsniveau, gelet op de persoon van de gedetineerde en/of zijn detentiefase.

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