

De minister voor Rechtsbescherming

p/a Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
2 februari 2023

Contactpersoon

Onderwerp
Wijzigingen Penitentiaire beginselenwet

Geachte

Bij brief van 6 december 2022 verzocht u de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (de WeCo) advies uit te brengen over het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (de Pbw) in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie.

Het wetsvoorstel geeft u de mogelijkheid te bevelen dat een gedetineerde wordt onderworpen aan verdergaande beperkingen in zijn communicatiemogelijkheden dan op dit moment kan worden gedaan. U kunt dit bevel geven bij aanwijzingen van ernstige gevaarstelling voor de openbare orde en veiligheid in relatie tot een gedetineerde. De idee is dat er sneller en steviger ingegrepen moet kunnen worden wanneer er aanwijzingen bestaan dat levensbedreigende of ernstig intimiderende activiteiten vanuit detentie worden ondernomen met de communicatiemiddelen/-mogelijkheden waarover de gedetineerde beschikt. Het bevel kan ook preventief worden ingezet wanneer de gevaarstelling die van sommige gedetineerden uitgaat daartoe aanleiding geeft.

Het zijn de 'specifiek penitentiaire rechtswegen' die voor de gedetineerde openstaan tegen een dergelijk bevel: na bezwaar bij u (in de persoon van de selectiefunctionaris) bestaat de mogelijkheid van beroep bij de beroepscommissie uit de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (de RSJ).

Met dit wetsvoorstel wordt ook voorzien in visueel toezicht op het contact tussen bepaalde gedetineerden, te weten zij die in de extra beveiligde inrichting (de EBI) verblijven, dan wel personen van wie in andere inrichtingen een ernstig gevaar voor de openbare orde uit kan

gaan – waarbij gedacht kan worden aan gedetineerden die in een afdeling voor intensief toezicht (AIT) verblijven – en hun rechtsbijstandverlener(s). Daarnaast is er een regeling in het wetsvoorstel die ertoe strekt het aantal rechtsbijstandverleners dat toegang heeft tot voornoemde gedetineerden, behoudens tijdelijke toestemming voor meer, te beperken tot twee.

Het wetsvoorstel heeft, volgens u, in het bijzonder, maar niet uitsluitend, betrekking op de door u in uw brief van 26 september 2022 beschreven buitencategorie gedetineerden (kort gezegd: personen die in een criminele organisatie een vooraanstaande positie innemen¹, daarin een spil vormen en die over aanzienlijke financiële middelen beschikken. De zogenoemde kopstukken van de organisatie).

De WeCo kan de door u gevoelde noodzaak goed volgen en ziet in dat moet worden voorzien in de leemte die zich kan voordoen als er urgente aanwijzingen zijn dat vanuit gedetineerden of hun criminele netwerk een ernstige dreiging voor de openbare orde buiten de inrichting blijft uitgaan, en dat daarbij sprake kan zijn van informatie die de directeur van een penitentiaire inrichting niet altijd (tijdig) zal kunnen bereiken, en/of informatie die zijn of haar verantwoordelijkheid en handelingsperspectief overstijgen.

De WeCo stemt ermee in dat u het tot uw verantwoordelijkheid – als opperbeheerder van het gevangeniswezen en eindverantwoordelijke voor de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen – rekent om, op basis van gegevens die de politie en het Openbaar Ministerie daartoe hebben verstrekt, te beslissen tot een tijdelijke (zeer) vergaande beperking van de mogelijkheden van de gedetineerde om contact met de buitenwereld te hebben. Het is niet te doen gebruikelijk (geweest) dat een bewindspersoon zich op individueel niveau met detentiezaken inlaat.

Vertrouwelijkheid en verantwoordelijkheid

De WeCo kan uit de memorie van toelichting bij het voorstel niet opmaken dat is stilgestaan bij het antwoord op de vraag, hoe de vertrouwelijkheid van de in dit kader aan u verstrekte gegevens zich verhoudt tot de verantwoording die u ter zake van dergelijke beslissingen aan het parlement bent verschuldigd. Als u van oordeel zou zijn dat het afgeven van dergelijke bevelen niet onder die verantwoordingsplicht valt, behoort dat duidelijk en gemotiveerd te zijn verwoord in de memorie van toelichting. Een dergelijke verwoording ontbreekt nu. Ten aanzien van de gedetineerden op wie het bevel betrekking heeft, maakt de WeCo uit de laatste alinea op pagina 3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op, dat de voorgestelde bevelsbevoegdheid betrekking heeft op gedetineerden die in de regel ook in de EBI verblijven, en – zo zij daar niet verblijven – dat de bevelsbevoegdheid niet beperkt is tot gedetineerden die in een AIT verblijven. De reikwijdte van de bevoegdheid komt de WeCo – gelet op de verdergaande beperkingen in de communicatiemogelijkheden van gedetineerden – als te ruim voor, dan wel is die reikwijdte niet afdoende duidelijk verwoord. Gelet op het ingrijpende karakter van het onderhavige bevel verdient het aanbeveling op dit

¹ Als nog niet onherroepelijk veroordeeld, gaat het uiteraard om personen tegen wie ernstige bezwaren bestaan op de hier genoemde vlakken.

punt volstrekte helderheid te scheppen. De WeCo vraagt zich daarbij ook af hoe dergelijke beperkingen buiten de EBI of een AIT kunnen worden uitgevoerd. De WeCo adviseert de minister een en ander in de memorie van toelichting nader uit te werken.

Selectie, plaatsing en overplaatsing

Over de voorgenomen wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) en de voorgenomen vaststelling van de Regeling aanwijzing generiek toezicht Extra Beveiligde Inrichting of Afdeling ter voorkoming van voortgezet crimineel handelen (Regeling model huisregels EBI) die aan het onderhavige wetsvoorstel vooraf gingen, heeft de WeCo niet geadviseerd. De Afdeling advies van de RSJ deed dit wel en de WeCo onderschrijft graag de volgende passage uit het hierover uitgebrachte advies:

“Het is (...) raadzaam voor de invoering van dergelijke maatregelen grondig onderzoek te doen om binnen de grenzen van mensenrechtelijke bescherming te blijven: voor toereikende bescherming van de rechten van deze gedetineerden dienen bepaalde minimumvoorwaarden in acht te worden genomen.”

In de memorie van toelichting wordt weliswaar ingegaan op de verhouding tussen de verregaande maatregelen die het wetsvoorstel mogelijk maakt, de (mensen)rechtelijke bescherming en de penitentiaire (grond)beginselen, maar de WeCo leest in de tekst vooral (overtuigende) argumenten op grond waarvan niet nog verdergaand kan worden beperkt (bijvoorbeeld door erop te wijzen dat auditief toezicht op het contact tussen bepaalde gedetineerden én hun rechtsbijstandverlener(s) te ver strekt en een schending van artikel 6 van het EVRM oplevert). Nauwelijks wordt echter concreet gemaakt, dat de voorgestelde vergaande maatregelen bestand zijn tegen de toetsing aan voormeld artikel. Dat roept de vraag op of het onderzoek hiernaar afdoende grondig is gedaan. Juist op dit springende punt is een heldere afweging noodzakelijk. Ingrepen die volgen uit een bevel als hier aan de orde kunnen immers schuren met mensenrechten in het algemeen, en die van gedetineerden in het bijzonder.

Rechtsbescherming

De WeCo heeft verder bedenkingen bij de juridische houdbaarheid van plaatsing in een EBI of een AIT die mogelijk zou zijn vanwege de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk, zoals vertaald in de toevoeging van de “d-grond” (artikel 6, eerste lid, onder d, Rspog). Dit is met name het geval waar de gemeengevaarlijkheid van de gedetineerde zou worden ontleend aan feiten waarvoor (enkel) een verdenking bestaat en het rechtsvermoeden van gevaarlijkheid van de gedetineerde (artikel 6, tweede lid, Rspog). Hier is – of dreigt al snel – strijd met het algemene uitgangspunt, dat de overheid zich ten aanzien van de door haar op de vrijheid van de burger gemaakte inbreuken daadwerkelijk en concreet moet legitimeren, en zich in beginsel niet bij voorbaat reeds gelegitimeerd mag achten. Nadere motivering/onderbouwing in de memorie van toelichting is hier volgens de WeCo geboden.

Een ander punt dat de WeCo zorgen baart, is de mogelijkheid die wordt geschapen dat de minister de beslissingsbevoegdheid van de directeur van de penitentiaire inrichting over een te nemen maatregel over kan nemen, wanneer de interne openbaarheid – die als procedureel uitgangspunt geldt in penitentiair rechtelijke zaken – volgens u in de praktijk grenzen aan de informatievoorziening richting de directeur stelt of aan zijn of haar mogelijkheden of bereidheid om maatregelen te nemen, in anticipatie op het uitblijven van rechterlijke goedkeuring. De rechtsbescherming lijkt aldus te worden uitgehold. Weliswaar kan een gedetineerde tegen een bevel van u kan opkomen blijkens de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 17 en 73 van de Pbw, maar dit doet niet af aan het hiervoor geuite punt van zorg.

Dat u in dit kader de beroepscommissie uit de RSJ naast (zo begrijpt de WeCo: met het buiten toepassing laten van) artikel 65, derde lid, van de Pbw toepassing wil kunnen laten geven aan artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) komt in het wetsvoorstel voor de WeCo uit de lucht vallen.

De WeCo kan niet volgen waarom het wenselijk wordt geacht om dit artikel uit de Awb, dat gekenschetst kan worden als een eigen leerstuk waarover verschillende eindrechters in het bestuursrecht de nodige uitspraken hebben gedaan, in de Pbw te incorporeren. De WeCo ziet – vanwege de geboden, zeer korte termijn om advies uit te brengen – onvoldoende kans om goed en volledig in kaart te brengen welke andere artikelen uit de Awb en bestuursrechtelijke leerstukken aldus binnen het detentierecht worden gehaald. Voor de goede orde wil de WeCo nadrukkelijk opmerken dat de Pbw en de andere beginselenwetten niet bestuursrechtelijk van aard zijn. In de visie van de WeCo verdient het sterk de aanbeveling in de Pbw een nieuwe, ‘eigen’ bepaling op te nemen die voorziet in een procedure waarin de noodzaak tot geheimhouding kan worden beoordeeld. Als u de huidige vorm handhaaft, adviseert de WeCo u met klem deze keuze nader en volledig te motiveren. Ook al om ervoor te zorgen dat de procedure als zodanig werkbaar zal blijken en materieel de gedetineerde die het betreft een adequate vorm van rechtsbescherming zal bieden. De weergave van de inhoud van artikel 8:29 van de Awb in de memorie van toelichting is volgens de WeCo te sterk vereenvoudigd. De WeCo vraagt nadrukkelijk aandacht voor hetgeen is bepaald in het vijfde lid van dit artikel en de omstandigheid dat, als de verzochte beperking (om kennis te nemen van stukken) gerechtvaardigd wordt geacht, een procespartij kan weigeren toestemming te verlenen om de stukken te gebruiken bij de (verdere) beoordeling, waarna de zaak moet worden verwezen naar een andere kamer (in het geval van de RSJ: een nieuwe beroepscommissie). Hier geldt evenzeer de vorige alinea daar waar het de adequate rechtsbescherming betreft.

De WeCo plaatst – mede in het licht van het hiervoor beschrevene – een vraagteken bij de haalbaarheid van de in het wetsvoorstel genoemde termijn van zes weken waarbinnen de RSJ op het beroep moet beslissen en wijst erop dat elders in de Pbw geen bepalingen zijn opgenomen die zien op de termijn waarbinnen de beroepsrechter of beroepscommissie uit de RSJ uitspraak op een beroep moet doen. Ook op dit punt adviseert de WeCo de memorie van toelichting aan te vullen.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

voorzitter