

Vergaderjaar 2023–2024

**36 583**

## **Wijziging van het voorstel van wet houdende wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 6 september 2024

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

#### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
<b>I. Algemeen deel</b>	<b>1</b>
1. Inleiding	1
2. De aanleiding voor het wetsvoorstel	3
3. De aanpassing van het geamendeerde wetsvoorstel in het licht van grondwettelijke en Europeesrechtelijke eisen	4
<i>De amendementen inzake auditief toezicht</i>	4
<i>Het amendement over het aanscherpen van het regime in EBI en AIT</i>	6
4. Financiële gevolgen en uitvoeringsgevolgen	7
<b>II. Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>7</b>
<b>III. Overig</b>	<b>8</b>

#### **I. Algemeen deel**

##### *1. Inleiding*

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende voorstel. Deze leden stellen een aantal vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse het wijzigingsvoorstel van de regering gelezen. Deze leden waren tijdens de eerdere wetsbehandeling zeer kritisch op de amendementen van de leden Ellian en Helder en hebben dan ook tegen deze amendementen gestemd. Deze leden zijn van mening dat de amendementen niet in overeenstemming zijn met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en zien deze zienswijze bevestigd in het advies van de afdeling advisering van de Raad van State. Het is dan ook positief dat de regering dit standpunt overneemt en hierop handelt door onderliggend wijzigingsvoorstel in te dienen. Deze leden vinden het wel teleurstellend dat deze stap nodig is. Liever hadden zij gezien dat andere partijen in de Kamer bij hun stemgedrag rekening hadden gehouden met de rechtsstaat, de Grondwet en het Europese mensenrechtenverdrag dat ons land heeft ondertekend.

De leden van de VVD-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wijzigingsvoorstel dat strekt tot het wijzigen van het wetsvoorstel dat door de regering is ingediend op 6 juni 2023 en ziet op het treffen van maatregelen tegen voortgezet crimineel handelen in detentie. Deze leden maken nog enkele opmerkingen en stellen een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de noodzaak die de regering bij herhaling beschrijft om de maatregelen in het wetsvoorstel zo snel mogelijk in te voeren. Een groot deel van de maatregelen uit het voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie is op verzoek van deze leden voorbereid. Op welk moment kunnen de maatregelen worden ingevoerd als de Tweede en Eerste Kamer in 2024 instemmen met dat wetsvoorstel en onderhavig wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar een nadere duiding van de uitvoering van de motie-Ellian/Wilders (Kamerstuk 24 587, nr. 956). Kan de regering bevestigen dat ingebruikname van de extra gecompartmenteerde plaatsen in de extra beveiligde inrichting (EBI), zoals genoemd in de motie, nog steeds is voorzien in het vierde kwartaal van 2026?

De leden van de NSC-fractie zijn positief over de wijziging van het voorstel van wet houdende wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. Door deze wijziging wordt het voorstel in overeenstemming gebracht met hoger recht, te weten de Grondwet, het EVRM en het recht van de Europese Unie. Dit is van groot belang aangezien het onwenselijk is wanneer een wet in werking treedt die in strijd is met hoger recht. Voorkomen moet namelijk worden dat in Nederland een situatie ontstaat waarin in strijd wordt gehandeld met hoger recht.

De leden van de D66-fractie complimenteren de regering met het indienen van dit wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat de Penitentiaire beginselenwet de balans dient te vinden tussen de veiligheid van de samenleving en de rechten van individuele gedetineerden. Zij zien bij de behandeling van dit wetsvoorstel de mogelijkheid om met de nieuwe regering in gesprek te gaan over deze fundamentele vraag. Deze leden vragen de regering of zij hiervoor heeft gekozen om dit wetsvoorstel door te zetten. Gezien deze nauwe relatie met rechtsbescherming, geven de leden de alvast de wens te kennen dat zij graag zouden zien dat zowel de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid als de Staatssecretaris Rechtsbescherming aansluit bij de plenaire behandeling van deze wet.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van het voorstel van de wet houdende wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (36 583). Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen aan de regering.

De leden van de SP-fractie hebben de Wijziging van het voorstel van wet houdende wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit gelezen. Deze leden hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden van de SP-fractie willen allereerst benadrukken dat zij zwaar tillen aan democratisch genomen beslissingen in de Kamer en daarmee het van groot belang vinden dat amendementen en moties worden uitgevoerd als deze zijn aangenomen. Daar kan niet lichtvaardig op worden teruggekomen. Deze leden zien echter ook dat dit anders wordt als amendementen niet uitvoerbaar zijn en in strijd zijn met hoger recht, in dit geval de Grondwet, het EVRM en het recht van de Europese Unie. In dit geval zien deze leden dat dit zo is, en dat belang weegt zwaarder dan het uitgangspunt dat door de Kamer aangenomen voorstellen in beginsel moeten worden gerespecteerd. Hoe is de overtuiging tot stand gekomen dat met dit voorliggende wetsvoorstel de strijdigheid met hoger recht wordt opgeheven? Is dit de minimale wijziging die daarvoor nodig was of is de regering verdergegaan?

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel. Zij hebben nog een enkele vraag.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel houdende de wijziging van de penitentiaire beginselenwet. Deze leden hebben begrip voor deze wijziging, in het licht van het feit dat het huidige wetsvoorstel – door een tweetal aangenomen amendementen – in strijd is met de Grondwet en het Unierecht. Zij zijn van mening dat het onderhavige wetsvoorstel dermate belangwekkend is dat de ontstane vertraging te betreuren is. Zij hopen dat de onderhavige wijziging zal leiden tot een snelle doorgeleiding naar de Eerste Kamer. Zij vragen de regering dan ook of zij deze urgentie deelt, en welke planning zij voor ogen heeft ten aanzien van het wetgevingsproces.

## *2. De aanleiding voor het wetsvoorstel*

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben tijdens de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel vragen gesteld over de proportionaliteit van de wet, in het bijzonder over het onderscheid tussen generieke en individuele maatregelen. In onderliggend wijzigingswetsvoorstel worden een aantal generieke maatregelen teruggedraaid, maar niet allemaal. Zo blijft het wetsvoorstel visueel toezicht op advocaat-clientgesprekken voor alle gedetineerden in de EBI en Afdeling Intensief Toezicht (AIT) toestaan. En ook het maximum van twee rechtsbijstandverleners blijft gelden voor alle gedetineerden in deze twee regimes. Kan de regering uitleggen waarom er in voorliggend wijzigingsvoorstel is gekozen om bepaalde generieke maatregelen wel terug te draaien en anderen niet? Is overwogen om bij bovengenoemde maatregelen toch een individuele beoordeling te laten plaatsvinden in plaats van een generieke? Zo nee, waarom niet? Kan de regering per maatregel die gaat volgen uit voorliggend wetsvoorstel uiteenzetten waarom deze generiek dan wel individueel wordt toegepast en wat de verschillen in redenering erachter zijn?

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de taak van medewetgever van de Tweede Kamer impliceert dat ook de regering verantwoordelijk is het debat aan te gaan over de juridische houdbaarheid van amendementen. Deze leden vragen de regering om hierop te reflecteren. Expliciet vragen zij de regering of zij zich ook bij de behandeling van dit wetsvoorstel nadrukkelijk zal uitspreken als amendementen in strijd zijn of op spanning staan met hoger recht.

### *3. De aanpassing van het geamendeerde wetsvoorstel in het licht van grondwettelijke en Europeesrechtelijke eisen*

De leden van de PVV-fractie vragen de regering aan te geven hoe andere landen die het EVRM hebben ondertekend, specifiek Frankrijk, Spanje en Italië, invulling geven aan de ruimte tot inperking van de vertrouwensband tussen rechtsbijstandverlener en gedetineerde. Kennen deze specifieke landen, of andere «EVRM-landen», audiovisueel toezicht of enig algemeen toezicht op de gesprekken tussen rechtsbijstandverlener en gedetineerde? Betreft dit een striktere of soepelere uitleg dan Nederland? Hoe en op grond waarvan legitimeren zij dit? Welke mogelijkheden destilleert de regering hieruit ten behoeve van het Nederlandse beleid met in ogenschouw nemend de amendementen? Welke mogelijkheden heeft de regering reeds tot de inperking van deze vertrouwensband op grond van de bescherming van de nationale veiligheid? Ziet de regering meer mogelijkheden ter uitbreiding van deze inperking met oog op nationale veiligheid?

### *De amendementen inzake auditief toezicht*

De leden van de VVD-fractie betreuren dat noch in de memorie van toelichting, noch in het advies van de Raad van State over de amendementen of in het advies van de Raad van State over onderhavig wetsvoorstel, concreet op het volgende wordt ingegaan. In de appreciatie van de Minister over het gewijzigde voorstel van wet staat dat «onderkend moet worden dat een exact precedent niet eerder aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is voorgelegd» (Kamerstuk 36 372, nr. 24). Kan de regering in navolging hiervan bevestigen dat tot op heden nog steeds geen concrete zaak aan het EHRM is voorgelegd? Kan de regering bevestigen dat niet op voorhand ervan kan worden uitgegaan dat auditief toezicht als een preventieve maatregel, toegesneden op een individuele casus na een bevel van een Minister én waarbij het niet de overheid is die zelf het toezicht uitvoert, in strijd zou komen met het recht op een eerlijk proces zoals vervat in artikel 6 van het EVRM? Kan de regering ook bevestigen dat er geen concrete en vergelijkbare zaak is voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie?

De leden van de D66-fractie zijn kritisch op de «one-size-fits-all»-benadering van het visueel toezicht op advocaat-clientgesprekken en een maximum van twee rechtsbijstandverleners. Het voorliggende wetsvoorstel legt namelijk maatregelen op aan alle gedetineerden in een EBI of AIT regime, zonder dat hieraan een individuele beoordeling voorafgaat met het oog op de beperkende maatregelen. Deze leden delen hierbij de zorgen van de Nederlandse orde van advocaten en vragen de regering te reageren op de bezwaren en vragen van Nederlandse orde van advocaten in haar brief aan de Kamer.

De leden van de D66-fractie vragen de regering specifiek om toe te lichten waarom zij een dergelijk generieke maatregel proportioneel acht. Zijn deze maatregelen noodzakelijk bij alle gedetineerden die zich in een EBI- of AIT-regime bevinden? Hoe verhoudt de generieke aard van deze maatregelen zich tot de plaatsingscriteria die gelden voor de EBI en de AIT

en daaraan gekoppeld de diverse populatie binnen deze regimes? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om maatwerk mogelijk te maken? Kan de regering aangeven welke bezwaren zij heeft tegen maatwerk, zoals bepleit door de Raad van State, de Nederlandse orde van advocaten en de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming?

De leden van de CDA-fractie lezen dat bij het treffen van maatregelen wat betreft het recht op vertrouwelijk overleg met de advocaat voldaan moet worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Deelt de regering de mening dat wanneer er sprake is van een uiterst gevaarlijke gedetineerde in de EBI of de AIT waarbij extra maatregelen nodig zijn om voortgezet crimineel handelen in detentie tegen te gaan, een ander oordeel over de mate proportionaliteit en subsidiariteit aan de orde kan zijn dan gedetineerden die niet in een extra beveiligde inrichting zitten? Op welke manier houdt de regering hier rekening mee en op welke manier kan voorkomen worden dat gedetineerden in de EBI of de AIT via hun advocaat proberen informatie over criminele activiteiten door te spelen buiten de penitentiaire inrichting?

De leden van de CDA-fractie lezen dat uit jurisprudentie van het EHRM volgt dat vertrouwelijk contact tussen een gedetineerde en diens advocaat alleen in uitzonderlijke omstandigheden en op basis van een op het individuele geval toegespitste beoordeling mag worden beperkt. Deze leden vragen aan de regering wat de reden is dat geconcludeerd wordt dat auditieve en audiovisuele opnamen in geen geval gerechtvaardigd zijn en dus de beide amendementen hierover niet opgenomen worden in de wet, nu het EHRM heeft bepaald dat het wel degelijk in uitzonderlijke gevallen mogelijk is. Wat is volgens de regering dan een uitzonderlijk geval, als dit niet eens betrekking heeft of de meest gevaarlijke gedetineerden in de meest beveiligde inrichtingen van ons land? Deze leden vragen of de regering hier enkele voorbeelden van kan noemen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering heeft overwogen om een bepaling te ontwerpen dat ziet op de mogelijkheid tot audiovisuele opnamen tussen de gedetineerde en diens advocaat in de EBI en AIT, dat berust op een individuele beoordeling.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering aan de Raad van State heeft gevraagd of een vorm van extra auditief toezicht nog wel mogelijk zou zijn zonder in strijd te zijn met het hoger recht. De Raad van State geeft aan dat deze randen al zijn opgezocht. Ditzelfde geldt in feite voor het amendement-Ellian waarin een strenger regime is voorgesteld. Toch worden nu wijzigingen voorgesteld. Het is deze leden nog niet geheel helder wat dit nu concreet gaat betekenen voor het dagprogramma en de rechten van gedetineerden en de beperkingen die daarop mogelijk zijn. Welke (maximale) beperkingen zijn dan mogelijk en op welke gronden? Kan dit worden verduidelijkt aan de hand van voorbeelden, wat er mogelijk was op grond van het vorige wetsvoorstel, het amendement-Ellian, en het thans voorliggende wetsvoorstel daar weer op wijzigt?

De leden van de SGP-fractie lezen dat gelet op de onverenigbaarheid van de amendementen met de Grondwet, het EVRM en het Unierecht de aangenomen amendementen Helder en Ellian komen te vervallen in het onderhavige wijzigingsvoorstel. Deze leden constateren dat op grond van het Wetboek van Strafvordering de bevoegdheid bestaat om in het kader van het opsporingsonderzoek vertrouwelijke gesprekken tussen twee of meer personen af te luisteren en op te nemen. Deze bevoegdheid kan ook worden ingezet met betrekking tot een advocaat. Deze leden vragen de regering of zij voornemens is het wetsvoorstel inclusief de amende-

menten Ellian en Helder uit te voeren indien deze opnieuw door de Tweede Kamer aangenomen worden.

*Het amendement over het aanscherpen van het regime in EBI en AIT*

De leden van de VVD-fractie hebben ook enkele vragen wat betreft het amendement van het lid Ellian over bezoek- en telefoonrechten van gedetineerden in de EBI en AIT met niet-geprivilegieerde contacten. Het bevreedt deze leden dat ook door de Raad van State en in de memorie van toelichting geen enkele zaak wordt genoemd, waarbij het EHRM overwoog dat het loslaten van een wettelijke ondergrens in een concrete zaak onaanvaardbaar zou zijn. Ook hier vragen deze leden naar een nadere bevestiging dat een exact precedent niet te vinden is. Sterker nog, zij wijzen de regering erop dat er diverse arresten geweest zijn door het EHRM waaruit blijkt dat zelfs isolatie een te rechtvaardigen maatregel kan zijn.<sup>1</sup>

De leden van de VVD-fractie vragen ook naar de verhouding tussen het recht op privéleven van criminele kopstukken enerzijds, en de plicht die de overheid heeft om met alle juridisch houdbare en beschikbare middelen te zoeken naar maatregelen om voortgezet crimineel handelen in detentie tegen te gaan. Deze kleine groep deinst er immers niet voor terug om moordopdrachten te geven, waardoor onschuldige mensen om het leven worden gebracht. Kan de regering nader toelichten hoe zij de rechten van slachtoffers en de plicht die de overheid heeft burgers veilig te houden ziet in relatie tot het recht op privéleven van criminele kopstukken?

De leden van de VVD-fractie hebben niet de indruk dat de op zichzelf lovenswaardige initiatieven die de Nederlandse orde van advocaten heeft ondernomen (een taskforce bescherming tegen ondermijning, weerbaarheidstrainingen en het aanstellen van een vertrouwensadvocaat) voldoende zijn om te voorkomen dat hun cliënten advocaten onder druk zetten en uiteindelijk bezwijken onder de gigantische druk die een kleine groep criminele kopstukken uitoefent. Deze leden illustreren dit aan de hand van een concrete casus. Stel dat in de EBI of een AIT een advocaat, op een bepaalde dag in de ochtend gedetineerde A bezoekt, en in diezelfde middag onafhankelijk van elkaar gedetineerde B, C en D. Het is bekend bij de opsporing dat al deze gedetineerden criminele kopstukken zijn die deel uitmaken van hetzelfde criminele netwerk. De advocaat legt per week meerdere keren bezoeken af, waarbij telkens gedetineerde A wordt bezocht en later op dezelfde dag en onafhankelijk van elkaar, gedetineerde B, C en D. Pas maanden later zijn er aanvullende omstandigheden die er uiteindelijk toe leiden dat de advocaat wordt aangemerkt als verdachte. Op dat moment kan nimmer meer worden vastgesteld wat de inhoud was van de gesprekken die eerder zijn gevoerd, ook niet door een onafhankelijke commissie van advocaten die op verzoek van de Minister inzage zou mogen krijgen. Welke aanvullende maatregelen treft de regering om dit probleem op te lossen?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering zich heeft voorgenomen het aantal AIT's uit te breiden. Is de regering van oordeel dat dat, in combinatie met dit wetsvoorstel, het risico vergroot dat ingrijpende maatregelen worden opgelegd in gevallen waarin dat niet noodzakelijk is? Deze leden vragen of de regering heeft overwogen de toets voor een EBI en/of AIT-regime te wijzigen nu zij ervoor kiest de zwaarte daarvan te wijzigen? Tot slot begrijpen deze leden dat een selectiefunctionaris na twaalf maanden een besluit neemt over verlenging van een maatregel. Zij vragen of bij deze toets ook zou kunnen worden

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 17 april 2012, nr. 20071/01 (Piechowicz/Polen).

gekeken naar de noodzakelijkheid en mogelijk afzien van visueel toezicht en maximering rechtsbijstand in het individuele geval.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het staat met de uitvoering van de motie van 6 maart 2024 van de leden Sneller, Lahlah en Van Nispen, die verzocht om de plaatsingscriteria voor de AIT te verduidelijken in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, daarbij te expliciteren bij welke risico's plaatsing op een AIT geboden is, en die op het moment van inwerkingtreding van de Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet gepubliceerd te hebben in het Staatsblad (Kamerstuk 36 372, nr. 17). Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe zij uitvoering geeft aan deze motie.

De leden van de D66-fractie hebben enkele specifieke vragen over het visueel toezicht. Is de regering van oordeel dat het filmen van een vertrouwelijk gesprek tussen advocaat en cliënt een inbreuk vormt op artikel 6 en/of artikel 8 EVRM? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering dragend toelichten waarom een dergelijke inbreuk geen schending oplevert? Deze leden verzoeken de regering bij haar beantwoording te betrekken dat de aanwezigheid van een camera ertoe kan leiden dat een gedetineerde zich minder vrij kan voelen in diens onderhoud met diens raadspersoon (het «chilling effect»).

Tot slot constateren de leden van de D66-fractie dat de nieuwe versie van het wetsvoorstel ruimte geeft aan inperken van communicatiemogelijkheden voor de groep EBI- en AIT-gedetineerden. Deze wetswijziging voorziet in de mogelijkheid voor de Minister om een tijdelijke verruiming van het aangescherpte regime toe te staan indien sprake is van bijzondere omstandigheden die een dergelijke verruiming rechtvaardigen. Deze leden vragen de regering welke kaders, waarborgen en zekerheden zij inbouwt en hoe de afbouw van deze inperking vorm krijgt.

#### *4. Financiële gevolgen en uitvoeringsgevolgen*

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

De leden van de NSC-fractie hebben een vraag over de artikelen 40b en 40c. Artikel 40b bepaalt dat voor de EBI het regime inhoudt dat een gedetineerde één uur per week bezoek mag ontvangen en éénmaal per week tien minuten één telefoongesprek mag voeren. Artikel 40c bepaalt dat voor de AIT het regime inhoudt dat een gedetineerde één uur per week bezoek mag ontvangen en driemaal per week tien minuten één telefoongesprek mag voeren. In de memorie van toelichting staat vervolgens dat op deze wijze een duidelijk verschil wordt behouden tussen de EBI en de AIT. Deze leden vragen de regering om duidelijker te motiveren waarom dit onderscheid wordt gemaakt. Waarom is het van belang dat er een duidelijk verschil tussen de EBI en de AIT behouden blijft? Wat is de reden dat een gedetineerde in de AIT recht heeft op driemaal per week tien minuten één telefoongesprek en een gedetineerde in de EBI recht heeft op éénmaal per week tien minuten één telefoongesprek?

De leden van de NSC-fractie hebben ook vragen over de bevoegdheid van de Minister om, indien sprake is van bijzondere omstandigheden, tijdelijk het ontvangen van bezoek en het voeren van telefoongesprekken door gedetineerden te verruimen. Deze leden vinden het van belang dat bij het verlenen van een tijdelijke verruiming advies wordt gevraagd bij partijen die op de hoogte zijn van de toestand van de gedetineerde. Aangezien het niet de lichtste gedetineerden zijn die in een EBI of AIT gedetineerd zitten, vinden de leden dit van groot belang. Over de toepassing van deze



bevoegdheid zal een ministeriële regeling worden opgesteld. Wordt in de ministeriële regeling voorzien in een adviesvraag bij een partij die op de hoogte is van de toestand van de gedetineerde? Deze leden vragen de regering om dit op te nemen in de memorie van toelichting. Dit geeft zekerheid over dat dit daadwerkelijk bij ministeriële regeling wordt geregeld. Zij vragen de regering of de ministeriële regeling al gemaakt is en of deze met de Kamer kan worden gedeeld.

### **III. Overig**

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering het mogelijk acht dat Artificiële Intelligentie over tijd een rol gaat spelen om gesprekken tussen rechtsbijstandverlener en gedetineerde te monitoren.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Van Nispen

Adjunct-griffier van de commissie,  
Vroege