



Aan de Minister voor Rechtsbescherming
Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Nota naar aanleiding van het verslag voorstel tot
wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband
met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde
criminaliteit tijdens detentie (36372)

Datum
22 december 2023

Ons kenmerk
5077492

1. Aanleiding

De Tweede Kamer bracht op 12 oktober jl. bijgevoegd verslag uit bij bovenvermeld wetsvoorstel. De vragen zijn in de bijgevoegde conceptnota naar aanleiding van het verslag voorzien van een antwoord. Tevens is bijgevoegd een concept-nota van wijziging. Deze wordt hieronder afzonderlijk toegelicht. Conform de eerdere besluitvorming bij dit wetsvoorstel worden de concepten aan u beiden voorgelegd voor akkoord.

2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht in te stemmen met de nota naar aanleiding van het verslag (zie toelichting onder 4.1) en de nota van wijziging (zie toelichting onder 4.2) en de indiening daarvan bij de Tweede Kamer door de Minister voor Rechtsbescherming.

3. Kernpunten

Voor het verslag is inbreng geleverd door de leden van de fracties van VVD, SGP, D66, CDA, SP, GroenLinks-PvdA en de ChristenUnie. Deze fracties hebben een positieve grondhouding ten aanzien van dit wetsvoorstel: zij onderschrijven de gedachte die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt; het keren van gevaar dat uitgaat van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. Over de uitwerking zijn de fracties verdeeld. De gestelde vragen hebben onder meer betrekking op de keuze voor een individuele beoordeling (beveldingsbevoegdheid) in plaats van voor de invoering van een wettelijk algemeen regime, op de verhouding van de beveldingsbevoegdheid van de Minister voor Rechtsbescherming en de rol van de vestigingsdirecteur, en op het mogelijk maken van auditief toezicht (naast visueel toezicht) op het gesprek tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener. In het navolgende zal hierop nader worden ingegaan.

De vragen geven aanleiding tot twee inhoudelijke aanpassingen van het wetsvoorstel. Die aanpassingen zijn opgenomen in de bijgevoegde concept-nota van wijziging.

4. Toelichting

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

4.1 Nota naar aanleiding van het verslag

Datum

22 december 2023

Ons kenmerk

5077492

Individuele beoordeling versus regime

De leden van de VVD- en SGP-fracties hebben gevraagd naar de keuze voor een individuele beslissing ter beperking van voortgezet crimineel handelen in plaats van een uniform (wettelijk) regime. Hierop is uitvoerig gereageerd. Kern van uw betoog is dat met het EBI- en AIT-regime op grond van de wet al twee zeer beperkende regimes bestaan. Via huisregels is hierin voorzien. Het EBI-regime is ook vergeleken met het Italiaanse 41-bis-regime en door de onderzoekers al als zeer streng gekwalificeerd. Bij (nog) verderstreckende maatregelen komt meer betekenis toe aan de beoordeling van nut, noodzaak en proportionaliteit van een maatregel tegen een individuele gedetineerde. De voorgestelde bevelsbevoegdheid vergt een dergelijke beoordeling. Bij een algemeen verzwaard regime zou de beoordeling van nut, noodzaak en proportionaliteit bij de plaatsingsbeslissing aan de orde moeten komen. Zowel de RSJ als de Afdeling hebben hier indringend op gewezen. Het grotere belang dat aan de plaatsingsbeslissing zou toekomen bij een algemeen verzwaard regime, kan dus ook in meer gevallen leiden tot een negatieve beoordeling (door de RSJ) en zo tot gevolg hebben dat de beoogde plaatsing in het extra verzwaarde regime niet tot stand komt of moet worden teruggedraaid. Bij een negatieve beoordeling van een bevel is de daaraan voorafgaande plaatsing in de EBI of AIT daarentegen nog steeds een gegeven. In de beantwoording wordt wel onderkend dat dit bevel, waartegen bezwaar en beroep openstaat, voor extra procedures kan zorgen. Dit geldt zeker zolang de rechtspraak van de RSJ over deze nieuwe bevoegdheid nog niet is uitgekristalliseerd.

WODC-onderzoek naar Italiaanse 41-bis-regime

Er is ook ruime aandacht (GroenLinks/PvdA, SP, CDA, D66) voor het WODC-onderzoek naar het Italiaanse 41-bis-regime en de inleiding daarover tijdens de door de Kamer georganiseerde ronde-tafel-bijeenkomst. De beleidsreactie op het onderzoek is recent naar de Kamer gestuurd. In het verslag wordt in dit kader onder meer gevraagd hoe een gedetineerde van een bevel afkomt en hoe de gedetineerde uit de EBI of AIT kan komen. Ook wordt gevraagd hoe de regering de oproep van de onderzoekers om "een pas op de plaats te maken" beoordeelt. In lijn met de beleidsreactie wordt in de beantwoording gewezen op de periodieke herbeoordeling die plaatsvindt op basis van de dan beschikbare informatie, zowel voor de plaatsing in een EBI of AIT als voor de noodzaak van een bevel. Voor de "pas op de plaats" geldt dat de onderzoekers aangeven dat het van belang is om de werking van de huidige en voorgenomen maatregelen goed te monitoren om zo een gegronde conclusie te kunnen trekken over de vraag of de maatregelen afdoende zijn. In het wetsvoorstel is vanwege dit belang een evaluatiebepaling opgenomen van drie jaar, waarbij uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de wet een invoeringstoets wordt gedaan. De komende periode wordt benut om gezamenlijk met ketenpartners en wetenschap te komen tot een plan om deze evaluatie goed in te richten en voor te bereiden. Op deze manier wordt de vinger aan de pols gehouden van de uitvoering van de maatregelen in de praktijk. Dit biedt ook ruimte voor een debat in de toekomst over verderstreckende maatregelen wanneer dit noodzakelijk blijkt te zijn.

Verhouding van de bevelsbevoegdheid van de Minister voor Rechtsbescherming en de rol van de vestigingsdirecteur

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of met de aanvullende bevoegdheden van de Minister voor Rechtsbescherming hij en de vestigingsdirecteur niet in elkaars vaarwater zullen komen. Dit wordt niet verwacht, zo is geantwoord. Ook de leden van de SP-fractie hebben gevraagd of de Minister bevoegdheden van de vestigingsdirecteur zal overnemen. Hierop is ontkennend geantwoord. In de beantwoordingslijn ligt besloten dat de nieuwe bevoegdheden van de Minister een (noodzakelijke) aanvulling vormen op de bevoegdheden die de vestigingsdirecteur heeft. De met het wetsvoorstel voorziene bevoegdheid van de Minister strekt er mede toe te voorkomen dat de directeur wordt betrokken in een situatie die zijn handelingsperspectief overstijgt. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer hem informatie bereikt die overduidelijk betrekking heeft op de buitenwereld (ontvoering, liquidatie) en hij wordt gevraagd maatregelen te nemen ter afwending van dat gevaar. Het wetsvoorstel voorziet erin dat in een dergelijk geval juist de Minister om noodzakelijke maatregelen kan worden verzocht, ook door de vestigingsdirecteur.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Datum

22 december 2023

Ons kenmerk

5077492

Geluidsopnames van gesprek tussen gedetineerde en rechtsbijstandverlener

De leden van de VVD-, SGP- en CDA-fracties hebben gevraagd of naast visueel toezicht door middel van camerabeelden ook auditief toezicht kan worden gehouden op het onderhoud tussen de rechtsbijstandverlener en de gedetineerde. Geluidsopnames van die gesprekken zouden dan bijvoorbeeld in een kluis kunnen worden bewaard. Leden van de GroenLinks en PvdA-fracties vragen daarnaast naar de effectiviteit van de maatregel van visueel toezicht nu wel de beelden, maar niet het gesprek zélf wordt opgenomen.

Op de vraag naar de mogelijkheden van auditief toezicht is ontkennend geantwoord omdat – zoals in de memorie van toelichting uitvoerig is beargumenteerd – artikel 6 EVRM zich hiertegen duidelijk verzet. Omdat schendingen van artikel 6 EVRM ook repercussies kunnen hebben voor lopende strafzaken past hier de nodige omzichtigheid. Uitsluitend visueel toezicht is minder effectief, maar wel het maximaal haalbare. Het is essentieel dat de gedetineerde met zijn rechtsbijstandverlener kan communiceren buiten het gehoor van anderen. Op grond van artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM vormt dit een vereiste voor een eerlijk proces in een democratische samenleving. Ook in artikel 3 van richtlijn 2013/48/EU is verankerd dat verdachte het recht heeft de advocaat die hem vertegenwoordigt onder vier ogen te ontmoeten en met hem te communiceren. Een doorbreking van het verbod op auditief toezicht kan wel aan de orde zijn in de situatie dat ook tegen de rechtsbijstandverlener een verdenking is ontstaan. In dat geval kunnen de gebruikelijke strafvorderlijke bevoegdheden worden ingezet (telefoontap en opnemen gesprekken).

4.2 Nota van wijziging

(i) Beginsel van minimale beperkingen

In artikel 2, derde lid, Pbw is het beginsel van minimale beperkingen vervat. Dit beginsel heeft naar de huidige wettelijke formulering uitsluitend betrekking op de orde en veiligheid in de inrichting. Dit is in het licht van de voorgestelde bevelsbevoegdheid onvolledig. Het wetsvoorstel maakt met de invoering van een bevelsbevoegdheid ook beperkingen mogelijk in de rechten van gedetineerden op de grond dat er sprake is van een bedreiging van de openbare orde of veiligheid buiten de inrichting (artikel 40b Pbw). De voorgestelde wijziging brengt het

beginsel in lijn met deze ruimere grond voor beperkingen in de rechten van gedetineerden. Met de nota van wijziging wordt ook getracht tegemoet te komen aan opmerkingen van de leden van de VVD- en SGP-fracties over de doelstellingen van de Penitentiaire beginselenwet. Ook deze doelstelling is traditioneel verbonden aan de orde en veiligheid in de inrichting. Het wetsvoorstel neemt de bescherming van de samenleving mede tot uitgangspunt. De nota van wijziging brengt dit ook nader tot uitdrukking in lijn met de wens van deze leden.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Datum
22 december 2023

Ons kenmerk
5077492

(ii) Mogelijkheid tot het maken van bezwaar

Artikel 40a, vijfde en zesde lid houden in dat de gedetineerde de Minister voor Rechtsbescherming kan verzoeken een vervangende of extra rechtsbijstandverlener toe te kennen. Met de voorgestelde wijziging wordt tegen een afwijzende beslissing op het verzoek bezwaar mogelijk gemaakt. Een beroepsmogelijkheid stond op grond van het wetsvoorstel reeds open. De daaraan voorafgaande/daarmee samenhangende bezwaarmogelijkheid werd eerder abusievelijk niet in het wetsvoorstel geregeld.

(iii) Stroomlijning termijnen

De wijziging in artikel 18 houdt verband met de vernieuwde termijn voor de plaatsing en de verlenging van het verblijf van een gedetineerde in de EBI of AIT. Een gedetineerde wordt daar geplaatst voor een termijn van twaalf maanden. Na plaatsing wordt elke twaalf maanden beoordeeld of het verblijf van een gedetineerde in de EBI of de AIT moet worden verlengd. Aanleiding voor plaatsing en verlenging is telkens de bijzondere gevaarstelling die van een gedetineerde uitgaat. Artikel 18 bepaalt in algemene zin dat een gedetineerde de Minister om plaatsing of om overplaatsing naar een andere afdeling of inrichting kan verzoeken. Hierbij is niet in het bijzonder rekening gehouden met plaatsingen in de EBI of AIT. Artikel 18 bepaalt verder dat bij een afwijzende beslissing een verzoek tot overplaatsing na zes maanden kan worden herhaald.

De wijziging houdt in dat een gedetineerde die in de EBI of een AIT verblijft, geen verzoek tot overplaatsing kan doen binnen twaalf maanden na de plaatsings- of verlengingsbeslissing. Reden hiervoor is dat bij de plaatsing en verlenging de feiten en omstandigheden die tot de plaatsing of verlenging aanleiding geven aan de hand van de daarvoor gegeven normering in de RSPOG al uitputtend aan de orde komen. Ook wordt de gedetineerde voorafgaand aan die beslissingen gehoord en in de gelegenheid gesteld zijn wensen of bezwaren met betrekking tot de plaatsing in de EBI of AIT kenbaar te maken. Een eventuele wens tot overplaatsing kan dan bij die beslissing worden meegewogen. De beslissingen tot plaatsing en verlenging kunnen in beroep ook worden voorgelegd aan de RSJ. De wijziging van artikel 18 wil voorkomen dat er voor de gedetineerde een alternatieve mogelijkheid openstaat om de plaatsing in de EBI of AIT of de verlenging daarvan in een afzonderlijke procedure hernieuwd aan de orde te stellen.

4.3 Politieke context

In de Tweede Kamer is onverminderd aandacht voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. Lid Ellian (VVD) heeft ook een initiatiefwetsvoorstel ingediend met deze thematiek (Initiatiefwetsvoorstel van het lid Ellian tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met de toevoeging van een regeling ter aanscherping van het regime in extra beveiligde inrichtingen en afdelingen intensief toezicht; 36457). Dat wetsvoorstel is

aanhangig voor advies bij de Raad van State en zal eerst na advisering en een reactie op dat advies door de initiatiefnemer, verder in behandeling kunnen worden genomen door de vaste Kamercommissie.

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Datum

22 december 2023

Ons kenmerk

5077492

Een belangrijk verschil met het regeringsvoorstel is dat de maatregelen in het wetsvoorstel van lid Ellian regimair zijn (gelden voor de gehele populatie van de EBI en AIT) terwijl de bevelsbevoegdheid zich richt tot een individuele gedetineerde. Met de voorgestelde beantwoording neemt u daardoor impliciet afstand van het initiatiefwetsvoorstel.

4.4 Uitvoering

Financiële gevolgen nota van wijziging

De voorgestelde wijzigingen in de nota van wijziging hebben geen nadere financiële gevolgen.

Lagere regelgeving

De plaatsingscriteria voor de AIT zullen worden neergelegd in de Regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (RSPOG). De wijziging van de RSPOG die deze criteria behelst is gelijktijdig voor advies aanhangig bij de RSJ. De versie die aan de RSJ is voorgelegd is openbaar en naar een publicatie daarvan wordt in de beantwoording ook verwezen.

4.5 Afstemming

Deze nota en bijgevoegde stukken zijn afgestemd met DGRR/DRB, DGSenB en DGDJI. Het wetsvoorstel is eerder afgestemd met DFEZ.

De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugd (RSJ) is afzonderlijk van de nota van wijziging op de hoogte gesteld.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Bijlagen

1. Nota naar aanleiding van het verslag;
2. Verslag van de Tweede Kamer;
3. Nota van wijziging;
4. Aanbiedingsbrief nota naar aanleiding van het verslag en nota van wijziging;