

Vergaderjaar 2017–2018

34 982

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met de strafbaarstelling van het in justitiële inrichtingen binnenbrengen van verboden voorwerpen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 11 september 2018

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.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met vreugde kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij vragen al lange tijd om de strafbaarstelling van het binnenbrengen van contrabande in gevangenissen. Sterker nog, zij vinden het onbegrijpelijk dat dat niet al lang strafbaar was. Het is te eenvoudig om verboden voorwerpen een gevangenis binnen te smokkelen. Daarom is het niet uit te leggen dat dit niet strafbaar is. Met dit wetsvoorstel wordt deze onrechtvaardige situatie rechtgezet. Voornoemde leden complimenteren de regering hiermee. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het binnensmokkelen van verboden voorwerpen in justitiële inrichtingen is al geruime tijd een doorn in het oog van deze leden. Zij vragen al langer aandacht voor deze problematiek. Het binnenbrengen van verboden voorwerpen in justitiële inrichtingen is voor het personeel van deze inrichtingen een groot risico en doet daarnaast afbreuk aan het gesloten karakter van een justitiële inrichting, zo menen deze leden. Zij verwachten dan ook dat het introduceren van een eigenstandige strafbaarheid ten aanzien van het binnenbrengen van verboden voorwerpen zal bijdragen aan het aanpakken van deze problematiek. Wel hebben zij nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Van de noodzaak van het wetsvoorstel zijn zij nog niet overtuigd. Voornoemde leden hebben daarover dan ook enkele vragen. Daarnaast hebben zij nog enkele vragen over de verhouding tussen dit wetsvoorstel en enkele uitgangspunten in het strafrecht.

De leden van de SP-fractie merken op dat een justitiële inrichting regels kent. Bepaalde voorwerpen mogen absoluut niet in een justitiële inrichting aanwezig zijn, omdat zij een gevaar zijn voor de veiligheid in de inrichting en/of het re-integratie proces in de weg kunnen staan. Gevangenispersoneel werkt elke dag hard om de justitiële inrichtingen vrij te houden van verboden voorwerpen. Toch proberen mensen deze verboden voorwerpen op allerlei manieren naar binnen te smokkelen. Dit kat en muis spel is van alle tijden, maar dat wil niet zeggen dat we niet moeten kijken naar manieren om verboden voorwerpen nog beter te weren uit justitiële inrichtingen. Voornoemde leden herinneren zich de roep van gevangenispersoneel om meer personeel, betere apparatuur en meer/betere opleidingen om verboden voorwerpen beter te kunnen weren uit de justitiële inrichtingen. Met die insteek hebben de aan het woord zijnde leden naar het voorliggende wetsvoorstel gekeken en hebben zij nog een aantal vragen en opmerkingen.

2. Adviezen

In het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming lezen de leden van de CDA-fractie dat geadviseerd wordt personeel van een justitiële inrichting niet onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel te laten vallen. Er is in het voorstel gekozen ook personeel onder de strafbaarstelling te laten vallen, maar in de memorie van toelichting valt te lezen dat enkel in uitzonderingsgevallen zal worden overgegaan op strafrechtelijke vervolging indien het een medewerker van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) betreft. Kan de regering aangeven hoe dat wordt geborgd?

3. Huidige juridische mogelijkheden op grond van het Wetboek van Strafrecht

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er al veel verschillende mogelijkheden bestaan om maatregelen te nemen tegen het binnenbrengen van verboden voorwerpen in een justitiële inrichting. Zij begrijpen dat die maatregelen er binnen en buiten het strafrecht zijn, zowel voor gedetineerden, medewerkers van een justitiële inrichting als voor andere personen die niet een van voornoemde hoedanigheden hebben. Kan de regering in tabelvorm aangeven in welke situaties welke (disciplinaire) maatregelen, zowel nu als met dit wetsvoorstel, mogelijk zijn, geordend per hoedanigheid van de bezitter van een verboden voorwerp? Kan de regering daarbij aangeven wanneer er sprake is van een gedraging die onder de reikwijdte van meer maatregelen valt en wat het verschil is in de strafmaat van beide maatregelen?

4. De voorgestelde strafbaarstelling

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Minister voor Rechtsbescherming voornemens is in de modelhuisregels voor justitiële inrichtingen standaardlijsten op te nemen van voorwerpen die in de inrichtingen niet zijn toegestaan. Binnenbrengen van deze voorwerpen wordt dan dus strafbaar. Kan alvast een tipje van de sluier worden opgelicht over welke voorwerpen dit zal gaan? Wordt het een limitatieve lijst? Is het gevaar van een limitatieve lijst niet dat kwaadwillenden een soortgelijk voorwerp kunnen binnensmokkelen dat net niet op

de lijst staat maar dat toch niet binnen de gevangenis muren thuis hoort? Zal de lijst voor alle justitiële inrichtingen hetzelfde zijn of is hier onderscheid in te maken? Hoe eenvoudig is het om de lijsten te wijzigen of aan te vullen? Graag ontvangen deze leden een nadere uitleg over deze nieuw op te stellen modelhuisregels.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de strafbaarstelling ook zal gelden voor personeel van justitiële inrichtingen die zich schuldig maken aan het smokkelen van contrabande. Kan de regering een overzicht geven van de incidenten van het binnenbrengen van verboden voorwerpen in justitiële inrichtingen van de afgelopen twee jaar?

Ten aanzien van de strafbaarstelling vragen voornoemde leden verder in hoeverre er sprake dient te zijn van opzet als voorwaarde voor strafbaarheid? Kan het zo zijn dat personeel van een justitiële inrichting of een bezoeker die op een onachtzaam moment verboden voorwerpen de justitiële inrichting binnenbrengt zonder dat er sprake is van opzet, strafrechtelijk vervolgd zal worden?

De leden van de D66-fractie lezen in het onderhavige wetsvoorstel dat ook strafbaar wordt gesteld «het niet overeenkomstig de voorgestelde procedure binnenbrengen van voorwerpen». Ook lezen zij dat uitvoerig aan bezoekers kenbaar wordt gemaakt dat zij alle voorwerpen – dus ook voorwerpen die wel zijn toegestaan in de inrichting – bij binnenkomst moeten aangeven. Niettemin achten voornoemde leden situaties voorstelbaar waar bijvoorbeeld een bezoeker zich niet bewust is een bepaald (verboden) voorwerp bij zich te hebben, al dan niet omdat het opzettelijk en heimelijk door een derde bij de bezoeker in zijn tas of kleding is verstopt. Zij begrijpen uit het Salabiaku-arrest (arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 7 oktober 1988, nr. 10519/83, Salabiaku tegen Frankrijk) dat de wetgever enige ruimte heeft om de bewijslast om te keren, mits het vermoeden van schuld maar in voldoende mate weerlegbaar is. Kan de regering voor voornoemde situaties aangeven waarom zij vindt dat er voldoende mogelijkheden voor de verdachte in dit wetsvoorstel aanwezig zijn om het vermoeden van schuld te weerleggen?

De leden van de SP-fractie constateren dat niet in elke justitiële inrichting precies dezelfde voorwerpen verboden zullen zijn, omdat de directeur dit beleid per justitiële inrichting kan bepalen. Zal in dat licht voldoende bekend zijn bij gedetineerden, bezoekers, medewerkers, ter beschikking gestelden en jeugdigen welke voorwerpen precies verboden zijn en welke niet en ook welke straffen staan op het naar binnen brengen van een verboden voorwerp? Hoe zal ruchtbaarheid gegeven worden aan deze nieuwe strafbaarstelling aan alle belanghebbenden?

Voornoemde leden lezen dat een vergrijp vaak zal worden afgedaan met een disciplinaire straf en dat het aan de directeur van een justitiële inrichting – in overleg met het openbaar ministerie – is te bepalen in welke gevallen hij aangifte zal doen. Kan verduidelijkt worden hoe dit in zijn werk zal gaan? Komt er een leidraad zodat duidelijk is wanneer disciplinair gestraft wordt en wanneer strafrechtelijk gestraft wordt? Zal het beleid per inrichting verschillen met zich meebrengen? Zo ja, acht de regering dit wenselijk?

5. Mogelijkheden DJI

De leden van de CDA-fractie constateren dat het op dit moment niet mogelijk is voor personeel van DJI achteraf op te treden indien een bezoeker van buiten een verboden voorwerp een justitiële inrichting binnen wil brengen. Welke mogelijkheden krijgt het personeel van DJI op basis van dit wetsvoorstel ten aanzien van deze bezoekers? Kunnen deze

bezoekers worden vastgehouden totdat de politie arriveert of rest het personeel alleen de mogelijkheid om naderhand aangifte te doen? Zal het personeel van DJI voorlichting krijgen over deze wetswijziging indien onderhavig wetsvoorstel wordt aangenomen?

De leden van de D66-fractie lezen in het rapport «Binnen de muren niet toegestaan» van de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) dat de toegepaste middelen die helpen bij het traceren van contrabande niet altijd (meer) effectief zijn. Zij begrijpen uit de aanbevelingen van dat rapport dat de IJenV vooral de verbetering zoekt in het doorvoeren van praktische maatregelen. Zij lezen daarin niet, net zoals de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), dat een gebrek aan strafrechtelijke handhavingmogelijkheden wordt gesignaleerd. Kan de regering ingaan op de verhouding tussen de in het rapport genoemde aanbevelingen tot het nemen van praktische maatregelen en het onderhavige wetsvoorstel? Kan de regering daarbij tevens een inschatting maken van de verwachten effectiviteit van de maatregelen genoemd in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 mei 2017 (Kamerstuk 24 587, nr. 691)? Zou de regering daarbij tot slot kunnen aangeven welke noodzaak tot strafbaarstelling van het binnenbrengen van verboden voorwerpen resteert, zowel na het maken van die inschatting als ten aanzien van de reeds voorhanden zijnde maatregelen?

Voornoemde leden vragen voorts hoe vaak directeurs van justitiële inrichtingen aangifte doen in de gevallen waarin het binnenbrengen van voorwerpen in een justitiële inrichting reeds strafbaar is gesteld. Zij begrijpen dat het aantal gevallen waarin verboden voorwerpen worden binnengebracht niet wordt geregistreerd. Kan de regering voor de jaren 2016 en 2017 aangeven hoe vaak er aangifte is gedaan in geval van het binnenbrengen van verboden voorwerpen in een justitiële inrichting?

De leden van de SP-fractie lezen dat in de begroting van zowel 2017 als 2018 10 miljoen euro is opgenomen om kennis en expertise van medewerkers te versterken. Welk bedrag van die 10 miljoen euro is ook daadwerkelijk besteed aan scholing? Deze leden bereiken namelijk geluiden dat er niet genoeg personeel is om mensen uit te roosteren en dus tijd te maken voor (bij)-scholing. Klopt dat?

Voornoemde leden herinneren zich het rapport «Binnen de muren niet toegestaan» van de IJenV waarin werd geschreven dat verbeteringen kunnen worden doorgevoerd om de beschikbaarheid van contrabande en niet-integer gedrag tegen te gaan. Ook de NOvA refereert daar aan in haar advies. Daarnaast blijkt uit het IJenV-rapport «Uit Balans» dat in penitentiaire inrichtingen te weinig controles op cellen plaatsvinden en dat de drugshond nog te beperkt wordt ingezet. Zijn op dit vlak inmiddels stappen gezet? Zo ja, welke? Zo nee, kunnen er maatregelen worden verwacht om contrabande beter te traceren, zoals verbeteringen in de apparatuur en meer gevangenispersoneel, zodat cellen daadwerkelijk gecontroleerd kunnen worden?

Is de regering het ermee eens dat de oplossing voor het terugdringen van verboden voorwerpen in justitiële inrichtingen ook gezocht moet worden in meer personeel zodat er meer mogelijkheden zijn cellen te inspecteren? Zo nee, waarom niet?

6. Financiële paragraaf

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering verwacht dat de werklastgevolgen van dit wetsvoorstel beperkt zullen zijn vanwege het aanvullend karakter van dit wetsvoorstel. De bepalingen in dit wetsvoorstel zullen in beginsel alleen maar toegepast worden in gevallen waarin niet op grond van een andere strafrechtelijke bepaling of anderszins kan worden opgetreden. Kan de regering, gezien het kennelijk

bepaalde aanvullende karakter van dit wetsvoorstel, aangeven wat de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel is en hoe groot het probleem is dat met dit wetsvoorstel wordt opgelost?

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I: artikel 429a van het Wetboek van Strafrecht en artikel II: artikel 448 a van het Wetboek van Strafrecht BES

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel voorziet in de introductie van een overtreding. Een poging tot het binnenbrengen van een verboden voorwerp is derhalve niet strafbaar op grond van artikel 45 Wetboek van Strafrecht respectievelijk artikel 48 van het Wetboek van Strafrecht BES. Zij begrijpen dat het bij overtreding immers gaat om de bestraffing van het feit zelf, ongeacht de (geopenbaarde) wil van de dader. Dat lijkt zich moeizaam te verhouden tot de formulering «trachten te nemen». Kan de regering toelichten hoe artikel 45 van het Wetboek van Strafrecht respectievelijk artikel 48 van het Wetboek van Strafrecht BES ruimte laat voor voornoemde formulering in de beide leden van deze artikelen?

De voorzitter van de commissie, Van Meenen
Adjunct-griffier van de commissie,
Schoor