

Vergaderjaar 2023–2024

**36 372**

## **Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 12 oktober 2023

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>I. Algemeen</b>	<b>2</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. De plaats van dit wetsvoorstel</b>	<b>4</b>
<b>3. Aanvullende beperkingen in de extra beveiligde inrichting en in de afdeling voor intensief toezicht</b>	<b>5</b>
<i>3a. De gedetineerde op wie het bevel betrekking kan hebben</i>	<i>5</i>
<i>3b. Informatie die aanleiding geeft tot een bevel</i>	<i>5</i>
<i>3c. Preventief bevel</i>	<i>6</i>
<i>3d. Maatregelen die kunnen worden getroffen in het bevel en de duur daarvan</i>	<i>6</i>
<b>4. Rechtsbescherming</b>	<b>8</b>
<b>5. Visueel toezicht</b>	<b>8</b>
<i>5.1 Inleiding</i>	<i>8</i>
<i>5.2 Doel</i>	<i>9</i>
<b>6. Beperking aantal rechtsbijstandsverleners</b>	<b>9</b>
<i>6.1 Inleiding</i>	<i>9</i>
<i>6.2 Relatie tot de andere maatregelen in dit wetsvoorstel</i>	<i>10</i>
<i>6.3 Vormgeving maatregel</i>	<i>10</i>
<b>7. Relatie tot mensenrechten en in de Penitentiaire beginselenwet verankerde beginselen</b>	<b>10</b>
<i>7.1 Artikel 3 EVRM – verbod op foltering of onmenselijke behandeling</i>	<i>10</i>
<i>7.2 Artikel 6 EVRM, artikel 3 Richtlijn 2013/48/EU en artikel 17 Grondwet – recht op een eerlijke procedure</i>	<i>10</i>
<i>7.3 Regimaire beperkingen in relatie tot het belang van een individuele beoordeling</i>	<i>10</i>

<i>7.4 Artikel 8 EVRM en artikel 13 Grondwet – family life en correspondentie</i>	11
<i>7.5 De bevelsbevoegdheid en het Handvest van de Grondrechten van de EU (EU-Handvest)</i>	12
<i>7.6 Het resocialisatiebeginsel, het beginsel van minimale beperkingen en artikel 15, vierde lid van de Grondwet</i>	12
<b>8. Evaluatie</b>	<b>12</b>
<b>9. Administratieve en financiële consequenties</b>	<b>12</b>
<b>10. De adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel</b>	<b>12</b>
<b>II Artikelsgewijs deel</b>	<b>13</b>
<b>Artikel I</b>	<b>13</b>
<i>Onderdelen A en B</i>	<i>13</i>
<i>Onderdelen C en K</i>	<i>13</i>
<i>Onderdeel D</i>	<i>13</i>
<i>Onderdeel E</i>	<i>13</i>
<i>Onderdeel F, I en J</i>	<i>13</i>
<i>Onderdeel G</i>	<i>13</i>
<i>Onderdeel H</i>	<i>13</i>
<b>Artikel II</b>	<b>13</b>
<b>Artikel III</b>	<b>13</b>

## **I. Algemeen**

De leden van de VVD- en SGP-fracties hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (het wetsvoorstel). Voornoemde leden verwelkomen alle noodzakelijke maatregelen waarmee voorkomen kan worden dat criminele netwerken vanuit detentie kunnen worden voortgezet en zo bijdragen aan het beschermen van onze democratische rechtsorde. De dreiging die thans uitgaat van een steeds groter wordende groep geharde criminelen richting het personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), andere gedetineerden, de Nederlandse samenleving en de democratische rechtsorde maken het noodzakelijk om aanvullende maatregelen te treffen om te voorkomen dat criminele netwerken vanuit detentie worden voortgezet. Deze leden onderschrijven de doelstellingen van het wetsvoorstel. Wel zien zij dit wetsvoorstel pas als een eerste stap in de juiste richting. Volgens deze leden moet de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) bij de tijd gebracht worden, nu naast een aantal incidenten ook de signalen vanuit de opsporing duidelijk de noodzaak van een aantal maatregelen rechtvaardigt en gevangenisregimes waarin communicatie beperkt wordt, rechtvaardigt.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden erkennen de dreiging die uitgaat van een klein aantal gedetineerden afkomstig uit de georganiseerde drugscriminaliteit zelfs vanuit detentie en zij zien de risico's die daarvan uitgaan voor de openbare orde, veiligheid en democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd benadrukken zij het belang van verschillende penitentiaire beginselen, zoals het beginsel van minimale beperkingen, humane bejegening en het recht op bijstand. De Pbw dient het evenwicht uit te drukken tussen het belang van de veiligheid van de rechtsstaat en de rechten van individuele gedetineerden. Deze leden hebben in het kader daarvan nog een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hoeders van de rechtstaat worden steeds vaker bedreigd door zware criminelen die denken onaantastbaar te zijn, zelfs als zij gedetineerd zitten. Deze leden zijn van mening dat wanneer criminelen

tijdens hun detentie doorgaan met criminele praktijken en criminele verbanden blijven aansturen, hier scherp tegen opgetreden moet worden. Verregaande maatregelen kunnen noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn, vinden deze leden, om de veiligheid van de rechtsstaat te kunnen garanderen. Voornoemde leden danken de regering voor het ontwerp van dit wetsvoorstel en maken van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen aan de regering.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen. Deze leden hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderkennen de grote risico's voor de openbare orde, de veiligheid en de democratische rechtstaat die van de ondermijnende, georganiseerde (drugs)criminaliteit uitgaan en benadrukken met klem het belang van het voorkomen en bestrijden van dit soort ernstige criminaliteitsvormen, ook gedurende detentie. Tegelijkertijd vinden deze leden het belangrijk dat proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit van voorgestelde maatregelen in het oog gehouden worden. Het gaat om een verhoudingsgewijs kleine, uitzonderlijke groep gedetineerden waarvoor uitzonderlijke, zeer ingrijpende maatregelen worden getroffen, die kennelijk verder gaan dan in Italië worden toegepast. Met de Afdeling advisering van Raad van State (de Afdeling) zijn deze leden van mening dat dergelijke maatregelen moeten voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit en dat er een evenwicht wordt gevonden tussen de in het geding zijnde belangen. Dit zijn geen statische begrippen en daarom hechten deze leden er sterk aan dat continu wordt overwogen om opgelegde maatregelen naar noodzakelijkheid op- of af te schalen. Daarover hebben de aan het woord zijnde leden enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden delen de zorg over de groep gedetineerden die afkomstig is uit de georganiseerde (drugs)criminaliteit die een grote bedreiging vormt voor de democratische rechtsstaat. Zoals de Afdeling stelt, vraagt een kleine uitzonderlijke categorie gedetineerden om uitzonderlijke maatregelen.

## **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie lezen dat de voorgestelde maatregelen die permanent het toezicht op gedetineerden waarvan een ernstige gevaar-zetting voor de samenleving uitgaat, versterken, nodig zijn omdat de risico's voor advocaten steeds groter worden om onder druk, dwang of bedreiging boodschappen naar buiten te brengen. Deze leden vragen welke maatregelen de regering kan en gaat nemen om te voorkomen dat advocaten onder zware druk klusjes van criminelen gaan doen. In hoeverre kan dit ook beter gemonitord worden zodat, wanneer dit aan de orde is, direct maatregelen genomen kunnen worden?

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het Italiaanse 4-bis regime maatregelen worden genomen om concentraties van gevangenen van dezelfde criminele groepen in dezelfde faciliteit te voorkomen. Deze leden vragen of dit in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) en Afdeling Intensief Toezicht (AIT) ook het geval is, en zo ja, aan welke criteria wordt getoetst om te bepalen of de gedetineerden voldoende gespreid worden over de beschikbare faciliteiten om te voorkomen dat ze met elkaar in contact komen. Voornoemde leden vragen daarnaast wat precies de verschillen zijn op dit punt tussen het voorgestelde Nederlandse regime en het Italiaanse regime.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering aan te geven wat de omvang is van de groep waarvan zij verwacht dat die onder de nieuwe maatregelen zal vallen. Is het mogelijk een schatting te maken van hoeveel gedetineerden de regering beoogt dat zij onder dit regime zouden vallen? Dit vragen deze leden ook in het licht van de zorgen van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) over een glijdende schaal die wordt betreden met dit voorstel. Kan de regering die zorgen wegnemen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat dit wetsvoorstel ten doel heeft de samenleving te beschermen tegen voortgezet crimineel handelen. Deze leden vragen of op een gegeven moment een spanningsveld kan bestaan tussen dit belang en het belang van terugkeer in de maatschappij en voorkoming van recidive – ook daar heeft de samenleving belang bij. Ziet de regering dat hier, zeker wanneer het einde van een straf nadert, een spanning tussen kan bestaan? Hoe heeft de regering dit spanningsveld gewogen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat dit wetsvoorstel zich specifiek richt op zware georganiseerde criminaliteit. Deze leden vragen wat de betekenis is van dit wetsvoorstel voor verdachten van terroristische misdrijven.

## **2. De plaats van dit wetsvoorstel**

De leden van de VVD- en SGP-fracties merken op dat het wetsvoorstel tot vaststelling van de Pbw dat in 1995 werd ingediend, drie uitgangspunten bevatte. De Pbw streeft naar een zo humaan mogelijke tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, het voorkomen of althans zoveel mogelijk beperken van de schadelijke gevolgen en effecten van de detentie en de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerden in de samenleving. Deze drie uitgangspunten zijn nog steeds relevant, maar niet altijd en niet voor iedereen. De wereld is sinds 1995 namelijk ingrijpend veranderd. Nu zijn er veel criminele kopstukken die dankzij hun drugsimperium zeer vermogend zijn geworden en het zich dus makkelijk kunnen veroorloven om honderdduizenden euro's uit te trekken om personeel van de DJI te intimideren en ontsnappingspogingen en moorden te beramen. De belangen zijn groter geworden, de omvang van criminele netwerken groter, het geweld extremer en de berusting in de regels van de rechtsstaat blijkt bij een kleine groep afwezig. Dankzij uitstekend werk van onder andere de politie en het Openbaar Ministerie (OM) zijn steeds meer criminele kopstukken gedetineerd. Gelet op deze ontwikkelingen achten deze leden het van belang dat de regering fundamenteeler kijkt naar de toekomstbestendigheid van de huidige Penitentiaire beginselenwet. Deelt de regering de opvatting dat het veilig houden van de samenleving ook een vierde wettelijk uitgangspunt zou moeten zijn van de Pbw? De aan het woord zijnde leden ontvangen graag een reactie van de regering hierop.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de vestigingsdirecteur een bepalende rol heeft bij het treffen van passende maatregelen in individuele gevallen, maar dat er soms urgente aanwijzingen zijn dat vanuit gedetineerden of hun criminele netwerk een ernstige dreiging voor de openbare orde buiten de inrichting blijft uitgaan op een manier die de verantwoordelijkheid en het handelingsperspectief van de vestigingsdirecteur overstijgen. Deze leden vragen of ook andere opties zijn overwogen wat betreft de bevelsbevoegdheid dan alleen het te beleggen bij de Minister voor Rechtsbescherming.

### **3. Aanvullende beperkingen in de extra beveiligde inrichting en in de afdeling voor intensief toezicht**

#### *3a. De gedetineerde op wie het bevel betrekking kan hebben*

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties lezen in de memorie van toelichting dat de regering toepassing van de voorgestelde bevelsbevoegdheid niet wil beperken tot gedetineerden in de EBI. Het roept bij deze leden de vraag op in hoeverre in beginsel alle detentie-inrichtingen in staat zijn uitvoering te geven aan een dergelijk bevel en welke investeringen in personele capaciteit en fysieke maatregelen daarvoor nodig zijn. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre de beoordeling van nut, proportionaliteit en noodzaak van te treffen maatregelen verschilt in de afzonderlijke categorieën detentieregimes (AIT, EBI en regulier). Wat vindt de regering van de opvatting van de NOV A dat een pas op de plaats moet worden gemaakt bij het invoeren van extra beperkende maatregelen omdat over het nut, noodzaak en effecten nog veel onbekend is? In hoeverre is de regering van plan om hier meer helderheid te verschaffen?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een vraag over de bevelsbevoegdheid. Deze leden vragen welke kwetsbaarheden een dergelijke bevoegdheid bij één Minister met zich mee kan brengen en of hier een (veiligheids)risico-inschatting is gemaakt.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat de Afdeling zich zorgen maakt over de criteria voor plaatsing in de AIT. Deze leden zien dat de regering nu redelijk open bepalingen heeft geformuleerd in de memorie van toelichting. Waarom is niet gekozen deze op wetsniveau te borgen of middels lagere regelgeving? Voorts vragen zij hoe de nu in de memorie van toelichting geformuleerde criteria zich verhouden tot de reeds bestaande voorwaarden voor de EBI.

#### *3b. Informatie die aanleiding geeft tot een bevel*

De leden van de VVD- en SGP-fracties vragen of enkel informatie van een medegedetineerde aan het personeel van de DJI of aan het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP) genoeg kan zijn om aanleiding te geven tot een bevel zoals bedoeld in het voorgestelde eerste lid van artikel 40b Pbw, of dat het in de praktijk meer voor de hand ligt dat het OM naar aanleiding van informatie eerst nader onderzoek verricht voordat er gebruik wordt gemaakt van de bevelsbevoegdheid.

De leden van de VVD- en SGP-fracties vragen of de regering kan bevestigen dat het aantreffen van contrabande of andere voorwerpen die niet overeenkomstig de daarvoor geldende huisregels van de EBI of AIT zijn binnengebracht, op zichzelf al genoeg aanleiding kan geven voor de Minister voor Rechtsbescherming om gebruik te maken van zijn bevelsbevoegdheid. Als dat niet voldoende is, welke aanvullende feiten of omstandigheden zijn dan nog meer nodig?

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het huidige stelsel de vestigingsdirecteur een rapportage kan krijgen van het GRIP, waarin wordt vermeld wat het concrete gevaar is met de onderbouwing daarvan. De regering geeft in de memorie van toelichting aan dat dit een risico is, omdat de noodzaak tot het nemen van maatregelen voor de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) verdedigbaar moet zijn, wat betekent dat de rapportage ook aan de klager kenbaar wordt gemaakt. Daarom stelt de regering voor dat de vestigingsdirecteur de beslissing over het nemen van de noodzakelijke maatregel kan overlaten aan de

Minister voor Rechtsbescherming. Deze leden vragen wat in dat geval de klachtenprocedure is tegen de genomen maatregel.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de memorie van toelichting de nodige feitelijke of cijfermatige onderbouwing voor effecten van de beperkingen die worden opgelegd voor gedetineerden in de zwaarste categorie ontbreken. Kan de regering aangeven of er de laatste jaren sprake is van een toename van het aantal incidenten dat plaatsvindt door gedetineerden in deze zware categorie omdat zij teveel middelen tot hun beschikking hebben? Verwacht de regering dat veel van dit soort incidenten voorkomen hadden kunnen worden als de regels, zoals in deze wetgeving nu beoogd worden, strenger waren? Uit het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) over het 41-bis regime blijkt dat onder bepaalde omstandigheden de huidige wet en het huidige Nederlandse regime al meer beperkende maatregelen kent dan het Italiaanse regime. Kan de regering hierop reflecteren? Is de regering het met de auteurs van het rapport eens dat eerst nog verder moet worden nagedacht over de noodzaak van een strikter regime omdat nu ook al voldoende mogelijk is?

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties lezen dat in gevallen van «invoelbare veronderstelling» een preventief bevel mogelijk wordt, waarmee bedoeld wordt «een wettelijk rechtsvermoeden» dat in artikel 40b Pbw geïntroduceerd wordt. Is de regering bereid om extra waarborgen te bieden op een juiste toepassing van dit op zich nogal vage criterium, bijvoorbeeld door een voorafgaand onafhankelijk deskundighedsadvies voor te schrijven? Dit klemmt te meer nu de ministeriële bevelsbevoegdheid het risico heeft dat onder politieke druk beslissingen worden genomen die de zware toets van noodzakelijkheid kunnen doorstaan. Hoe wordt dat voorkomen?

### *3c. Preventief bevel*

### *3d. Maatregelen die kunnen worden getroffen in het bevel en de duur daarvan*

De leden van de VVD- en SGP-fracties vragen een nadere reflectie van de regering op het volgende. In het wetsvoorstel is gekozen om naast het primaire besluit tot plaatsing, overplaatsing of verlenging in een bepaald gevangenisregime een individuele beoordeling mogelijk te maken met het oog op het voorkomen van voortgezet crimineel handelen in detentie. Op grond van die individuele beoordeling kunnen zwaardere maatregelen worden opgelegd dan in het betreffende gevangenisregime gebruikelijk is. Dat is echter geen gegeven. Het is dus de vraag of en wanneer maatregelen zoals beperkingen aan de communicatie daadwerkelijk worden opgelegd. Indien door de regering gekozen zou zijn voor een uniform regime, zou dat juist de rechtszekerheid ten goede komen. Immers, voor iedereen is dan duidelijk wanneer welke maatregel van toepassing is. Dit zou naar de mening van deze leden het aantal extra juridische procedures die als gevolg van het wetsvoorstel wordt gevoerd aanzienlijk kunnen verlagen. Het is voor het personeel van de DJI en voor de gedetineerde na het besluit tot plaatsing, verlenging of overplaatsing duidelijker waar iedereen aan toe is. Het wetsvoorstel creëert daarbovenop nu een extra juridische procedure, waarbij zeker in de eerste periode na inwerking-treding niet is uitgesloten dat een kleine groep gedetineerden vaak in bezwaar en beroep zal gaan, omdat de grenzen van de bevelsbevoegdheid nog niet in uitspraken van de RSJ zijn uitgekristalliseerd. Kan de regering hierop ingaan?

De leden van de D66-fractie stellen dat het vanuit de rechtspositie van de gedetineerde bezien noodzakelijk is dat de eisen waaraan hij moet voldoen om uit het zwaarbeveiligde regime te komen voorzienbaar zijn. Bovendien moeten er voldoende mogelijkheden bestaan om aan die eisen te voldoen en moet het – in ieder geval op termijn – mogelijk zijn om in een minder beperkend regime terecht te komen. Het voorstel geeft wat deze leden betreft en zoals professor Meijer van de Radboud Universiteit in haar wetenschappelijke factsheet beargumenteert, te weinig houvast dat voldoende sprake is van flexibiliteit en mogelijkheden tot het toepassen van maatwerk. Het is voornoemde leden uit de toelichting bij het wetsvoorstel onvoldoende duidelijk hoe een gedetineerde bijvoorbeeld zou kunnen aantonen dat hij niet langer een zodanige positie heeft binnen een crimineel netwerk dat er geen sprake meer is van een algemeen gevaar voor de openbare orde en de veiligheid van personen. Kan de regering toelichten welke afbouwmaatregelen zij ziet met betrekking tot de voorgestelde maatregelen en op welke wijze deze juridisch worden verankerd?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de vestigingsdirecteur maatregelen kan nemen indien de in de artikelen 23 en 24 Pbw genoemde gronden daartoe aanleiding geven. Het wetsvoorstel voegt hieraan toe dat indien is voldaan aan het vereiste van de aanwijzingen dat de gedetineerde contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld, deze maatregelen ook door de Minister voor Rechtsbescherming worden genomen. Deze leden vragen hoe wordt voorkomen dat de Minister en vestigingsdirecteur in elkaars vaarwater gaan opereren, en in hoeverre afstemming wordt beoogd wanneer de Minister besluit verdergaande maatregelen te nemen dan de vestigingsdirecteur kan doen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat een bevel tot één van de voorgestelde maatregelen kan gelden voor een maximale duur van 12 maanden, met uitzondering van het bevel betreffende het beperken van het aantal rechtsbijstandverleners. Deze leden vragen of, wanneer na een bevel van een maatregel na 12 maanden blijkt dat het risico dat de gedetineerde na het vervallen van de maatregelen in contact staat met het criminele netwerk zeer hoog is, een nieuw bevel uitgevaardigd kan worden. Wanneer dit niet het geval is, welke maatregelen kunnen dan wel genomen worden om de risico's tot voortgezet crimineel handelen in detentie te bestrijden?

De leden van de SP-fractie zien dat de rol van de Minister voor Rechtsbescherming in het proces, via een aantal maatregelen in deze wet, groter zal gaan worden. Met name de mogelijkheid die wordt geschapen waarbij de Minister de beslissingsbevoegdheid van de directeur van de penitentiaire inrichting over een te nemen maatregel over kan nemen is volgens deze leden een grote stap. Wat is de wenselijkheid hiervan? Wat is in algemene zin de aanleiding van het toekennen van meer bevoegdheden aan de Minister voor Rechtsbescherming die veelal ten koste gaan van de beslissingsbevoegdheid van mensen uit de praktijk zoals de vestigingsdirecteurs? Is er niet een mogelijkheid om deze bevoegdheden onafhankelijk en objectief te beleggen ergens anders en in het kader van de veiligheid van de directeurs ook op een andere plek dan de vestigingsdirecteurs? Waarom is ervoor gekozen deze bevoegdheden zowel van toepassing op de EBI als AIT te laten zijn waar binnenkort rond de 100 gedetineerden onder vallen?

#### **4. Rechtsbescherming**

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor gekozen is om direct zes verschillende maatregelen te nemen waarin de vrijheid van de zwaarste categorie wordt beperkt. Kan de regering in navolging van de aanbevelingen van het WODC-rapport reflecteren op de manieren waarop zou kunnen worden afgeschaald? Zitten er voldoende mogelijkheden in het wetsvoorstel om bij goed gedrag van de gedetineerden flexibel om te gaan met de beperkingen? Licht het in deze zin niet meer voor de hand om afhankelijk van de resultaten uit de evaluatie de maatregelen eerder gefaseerd in te voeren? Kan de regering in algemene zin reflecteren op de overweging om het veiligheidsbelang zwaarder te laten wegen dan de rechten van de zware categorie gedetineerden? Op welke manier worden deze besluiten gewogen en waar ligt de grens volgens de regering?

#### **5. Visueel toezicht**

##### *5.1 Inleiding*

De leden van de VVD- en SGP-fracties lezen dat het wetsvoorstel voorziet in een basis voor het visueel toezicht op gesprekken tussen een gedetineerde in een EBI of AIT en zijn of haar rechtsbijstandverlener. Op de camerabeelden kan de conversatie tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener enkel visueel worden waargenomen en is aldus de opname van geluid bij de camerabeelden geen onderdeel van het voorgestelde toezicht. Deze leden vragen of de voorgestelde preventieve maatregel zich niet ook zou moeten uitstrekken tot alle contacten tussen een gedetineerde en bezoekers, waaronder ook andere personen dan de rechtsbijstandverlener. Kan deze maatregel ook worden toegepast op gesprekken tussen gedetineerde en bijvoorbeeld zijn geestelijk verzorger? Zo nee, waarom niet? Wat rechtvaardigt het onderscheid tussen geprivilegieerd contact met een rechtsbijstandverlener en geprivilegieerd contact met een ander persoon met een functioneel verschoningsrecht?

Hoewel de leden van de VVD- en SGP-fracties begrip hebben voor de wens van de regering om de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen gedetineerde en rechtsbijstandverlener te waarborgen, vragen zij of het niet vanuit het cruciale belang van de veiligheid van medewerkers van penitentiaire inrichtingen, medegedetineerden en de samenleving als geheel toch niet beter is om naast camerabeelden ook geluidsopnames mogelijk te maken via het wetsvoorstel. Videobeelden voorkomen namelijk niet dat iemand onder druk gezet kan worden. Zonder geluid is het onmogelijk om te voorkomen dat verbale druk wordt uitgeoefend. De argumenten die de regering in de memorie van toelichting noemt om visueel toezicht in bijzondere omstandigheden als extra veiligheidsmaatregel mogelijk te maken, gelden wat deze leden betreft ook voor de opname van geluid. De wetenschap dat wordt meegeluisterd vermindert het risico dat de gedetineerde druk uitoefent op de aangewezen rechtsbijstandverlener. Als er alleen camerabeelden zijn, dan kan op een eventueel later moment, als informatie beschikbaar is over het mogelijk doorgeven van criminele boodschappen via een rechtsbijstandverlener of een andere verschoningsgerechtigde, discussie ontstaan over wat precies is gezegd. Voornoemde leden vragen een reactie van de regering hierop. Zij benadrukken bij deze vragen dat het essentieel is een zorgvuldige procedure met onafhankelijke waarborgen in te richten, met betrokkenheid van een toezichthouder, voordat camerabeelden of audiofragmenten kunnen worden gebruikt in onderzoeken om voortgezet crimineel handelen in detentie aan te tonen. Deelt de regering de mening dat dit belangrijk is?



De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen de regering in te gaan op het generieke karakter van de maatregelen met betrekking tot visueel toezicht en de beperking van het aantal rechtsbijstandverleners. Deze maatregelen grijpen in op het vrij en vertrouwelijk verkeer tussen advocaat en cliënt en zouden daarom naar het oordeel van deze leden zorgvuldig en op maat gesneden moeten worden. Dat verhoudt zich niet tot het generiek toepassen van deze maatregelen. Voornoemde leden vragen daarnaast wat precies de effectiviteit is nu wel de beelden, maar niet het gesprek zélf wordt opgenomen. Wat bepaalt dat moet worden ingegrepen als de context van het gesprek onduidelijk blijft? Is de regering bereid om een individuele afweging te maken over nut en noodzaak van de toepassing van visueel toezicht en de beperking op het aantal rechtsbijstandsverleners?

### *5.2 Doel*

De leden van de CDA-fractie lezen dat het voorgestelde visueel toezicht ook een bijdrage kan leveren aan het beschermen van de rechtsbijstandverlener tegen druk, dwang of dreiging van een gedetineerde in de richting van de rechtsbijstandverlener. Deze leden vragen of de regering de mening deelt dat druk, dwang of dreiging ook kan worden geuit middels een gesprek en zonder verbale uitdrukkingen. Voornoemde leden vragen op welke manier deze vormen van dwang kunnen worden gesignaleerd als visueel toezicht alleen de beelden van het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener omvat. Kan het opnemen van de audio van het gesprek bijdragen aan het voorkomen dat er toch in communicatie druk op de rechtsbijstandverleners komt te liggen? Heeft de regering overwogen om mogelijk te maken dat audio opgenomen wordt, uiteraard met waarborgen van vertrouwelijke communicatie en deze te bewaren in een kluis? Zo ja, wat zijn de overwegingen geweest om het niet door te voeren in het wetsvoorstel?

## **6. Beperking aantal rechtsbijstandsverleners**

### *6.1 Inleiding*

De leden van de VVD- en SGP-fracties zijn content met het feit dat de regering middels dit wetsvoorstel uitvoering geeft aan de motie van het lid Ellian (Kamerstuk 24 587, nr. 868). Wel vragen deze leden of de regering voldoende rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat er situaties kunnen zijn waarin een gedetineerde buiten het strafrecht, bijstand van een advocaat nodig heeft.

De leden van de D66-fractie onderkennen het doel van de maatregel om het aantal rechtsbijstandsverleners te beperken tot twee, namelijk om voortgezet crimineel handelen vanuit detentie te voorkomen door de kring van personen met wie een gedetineerde contact mag hebben in de buitenwereld te beperken. Echter achten deze leden deze specifieke maatregel zeer vergaand, en op gespannen voet met de grondrechten zoals omschreven in artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 17 Grondwet. Welke ruimte voor maatwerk is er indien een extra (niet-strafrecht) rechtsbijstandsverlener noodzakelijk blijkt? Voornoemde leden vragen de regering daarom ook of er alternatieven zijn overwogen waarmee het voornoemde doel bereikt kan worden, maar die een minder zwaarwegende inperking van de grondrechten opleveren. In het verleden is de familierelatie tussen een advocaat en een gedetineerde problematisch van aard gebleken voor het voorkomen van voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Heeft de regering overwogen om het bijstaan door advocaten in een familierelatie tot de EBI-gedetineerde in te perken? Deze leden overwegen verder dat het risico

dat een advocaat door een gedetineerde onder druk wordt gezet om mee te werken aan voortgezet crimineel handelen mogelijk verminderd kan worden door een gesloten balie in het leven te roepen voor advocaten die EBI-gedetineerden mogen bijstaan. Op die manier kunnen bepaalde ervarings- en kwaliteitseisen worden gesteld aan advocaten die EBI-gedetineerden bijstaan, en kunnen zij worden ondersteund met bijvoorbeeld beveiliging, scholing en periodieke vertrouwelijke gesprekken met bijvoorbeeld de deken. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reflectie van de regering op deze alternatieven.

### *6.2 Relatie tot de andere maatregelen in dit wetsvoorstel*

### *6.3 Vormgeving maatregel*

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering een uitzondering voorstelt op de maatregel dat het aantal advocaten waarmee een gedetineerde vertrouwelijk contact heeft, wordt beperkt tot twee. Een voorwaarde is dat er sprake moet zijn van een bijzondere omstandigheid, waardoor de advocaat tijdelijk vervangen kan worden door een kantoorgenoot. De regering schrijft dat onder bijzondere omstandigheden in ieder geval de situatie wordt verstaan waarin een aangewezen rechtsbijstandverlener als gevolg van ziekte of vakantie tijdelijk niet in staat is om contact te hebben met de gedetineerde. Kan het gevaar voor de veiligheid van de advocaat ook vallen onder een bijzondere omstandigheid?

## **7. Relatie tot mensenrechten en in de Penitentiaire beginselenwet verankerde beginselen**

De leden van de SP-fractie constateren dat er veel ruimte in de memorie van toelichting wordt genomen om te reageren op de vraag of er sprake is van mensenrechtenschendingen in verschillende wetten en verdragen. Deze leden waarderen deze beantwoording maar zien dit ook als een indicatie dat de grenzen worden opgezocht van wat mogelijk is binnen deze wetten en verdragen. Waar komt volgens de regering de noodzaak vandaan deze randen op te zoeken? Kan de regering in het kader hiervan reflecteren op de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen die zien op het contact tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener? Kan worden gereflecteerd op de zorg van de NOvA dat via het visueel toezicht al zeer snel kan worden ingegrepen waarna het contact tussen de gedetineerde en de advocaat wordt ontzegd? Wordt duidelijk uit de wet waarbij op welke zaken wel wordt ingegrepen en welke zaken niet? Kan worden ingegaan op de zorg van de NOvA dat met de maatregel tot het beperken van het aantal rechtsbijstandverleners, de rechten en de rechtspositie van gedetineerden behoorlijk wordt beperkt?

### *7.1 Artikel 3 EVRM – verbod op foltering of onmenselijke behandeling*

### *7.2 Artikel 6 EVRM, artikel 3 Richtlijn 2013/48/EU en artikel 17 Grondwet – recht op een eerlijke procedure*

### *7.3 Regimaire beperkingen in relatie tot het belang van een individuele beoordeling*

De leden van de D66-fractie merken op dat een aantal van de beperkende maatregelen in het wetsvoorstel generiek van aard zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de maatregel van het visueel toezicht op gedetineerde bij het contact met zijn advocaat, en de maatregel van een maximum van twee rechtsbijstandverleners. Zij komen generiek te gelden voor alle gedetineerden die in het EBI- of AIT-regime geplaatst zijn. Deze leden merken op dat de generieke maatregelen derhalve betrekking hebben op een diverse

en relatief grote (en steeds groter wordende) groep gedetineerden. Plaatsing in de EBI kan op verschillende gronden. Hoewel van alle gronden een aanzienlijk veiligheidsrisico uitgaat verschilt deze per gedetineerde van aard. De criteria voor plaatsing in de AIT lijken sterk op die voor de plaatsing in de EBI, maar lijken net iets lichter te zijn. Op welke wijze zijn deze criteria tot stand gekomen? De groep gedetineerden in het AIT-regime is daarmee divers. Voornoemde leden vragen de regering ook uitgebreider toe te lichten hoeveel AIT-gedetineerden de regering voorziet op de middellange en lange termijn. Dat doet ook de vraag rijzen in hoeverre generieke maatregelen doeltreffend én doelmatig kunnen zijn. De diversiteit van de groep gedetineerden is een indicatie dat op voorhand niet vastgesteld kan worden of een beperking van het contact met de buitenwereld of het uitoefenen van visueel toezicht op het contact tussen de gedetineerde en diens advocaat effectief is, dan wel in lijn met de beginselen van minimale beperkingen, proportionaliteit en subsidiariteit, aldus professor Meijer van de Radboud Universiteit in haar wetenschappelijke factsheet. Zeker nu de maatregelen een stevige inperking op het recht op vrij en vertrouwelijk verkeer tussen advocaat en cliënt opleveren zou, wat deze leden betreft, de proportionaliteit en subsidiariteit van op te leggen maatregelen beter geborgd zijn als deze allemaal individueel oplegbaar zouden worden in plaats van generiek. Voornoemde maatregelen kunnen namelijk noodzakelijk zijn in het belang van veiligheid in het geval van een bepaalde buitencategorie gedetineerden, maar betwijfeld wordt of dat voor alle EBI- en AIT-gedetineerden het geval is. Kan de regering toelichten of er wat haar betreft alternatieven zijn voor deze generieke maatregelen, die wel een afweging van de individuele omstandigheden van het geval toelaten? Deze leden vragen daarbij ook naar de uitvoerbaarheid van een dergelijke regeling.

#### *7.4 Artikel 8 EVRM en artikel 13 Grondwet – family life en correspondentie*

De leden van de CDA-fractie lezen dat het voorgestelde bevel wordt gegeven in het belang van de openbare orde en veiligheid buiten de inrichting, ter voorkoming van onder meer ontvoeringen, liquidaties of de voorbereiding van gewelddadige ontsnappingspogingen. Ook strekt het bevel tot de voorkoming van strafbare feiten en tot bescherming van de nationale veiligheid. Deze leden vragen of, en zo ja, in welke mate, de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) wordt betrokken bij het geven van een bevel door de Minister voor Rechtsbescherming om contact met de buitenwereld te beperken als het gaat om het beschermen van de nationale veiligheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het belangrijk dat de regering stelt dat wanneer beperkingen worden overwogen die gevolgen hebben voor het contact tussen de gedetineerde en diens minderjarige kinderen, de belangen van deze kinderen dienen te worden meegewogen in de beoordeling van de toelaatbaarheid van dergelijke beperkende maatregelen. Deze leden vragen op welke wijze dit belang zal worden getoetst. Zij vragen voorts of het niet passender is om expliciet op wetsniveau aandacht te besteden aan de zorgvuldige toetsing die plaatsvindt bij minderjarige kinderen en de voorwaarden die hiervoor gelden.

*7.5 De bevelsbevoegdheid en het Handvest van de Grondrechten van de EU (EU-Handvest)*

*7.6 Het resocialisatiebeginsel, het beginsel van minimale beperkingen en artikel 15, vierde lid van de Grondwet*

## **8. Evaluatie**

### **9. Administratieve en financiële consequenties**

De leden van de VVD- en SGP-fracties vragen hoeveel bezwaar- en beroepzaken per jaar worden verwacht bij de RSJ als dit wetsvoorstel in werking treedt. Ook vragen deze leden of is overwogen griffierechten te heffen bij de beroepszaken die als gevolg van het wetsvoorstel zullen worden gevoerd bij de RSJ. Wat zijn daar de voor- en nadelen van?

De leden van de CDA-fractie lezen dat dit wetsvoorstel voor de DJI zal leiden tot extra werkzaamheden, in het bijzonder kosten voor extra personeel. Deze leden constateren dat in Italië de gevangenenbewaarders die toezicht houden op 41-bis-gevangenen, behoren tot een speciale eenheid die speciaal voor dit doel is opgeleid. Heeft de regering overwogen om eenzelfde speciale eenheid in te zetten om de hoogrisico-gedetineerden in de EBI en AIT te bewaken? Deze leden vragen ook of de keuze om dit niet te doen gelegen is in de financiële consequenties van dat besluit of dat er andere redenen aan ten grondslag hebben gelegen.

De leden van de SP-fractie constateren dat op een aantal vlakken sprake zal zijn van een toename van de kosten. Er rest bij deze leden een zorg over de financiële consequenties en of deze voldoende ondervangen zijn in het huidige wetsvoorstel. Zij zien bijvoorbeeld dat het niet duidelijk in te schatten is wat de kosten zullen zijn voor het beroep op de middelen voor rechtsbijstand. Kan de regering hier meer inzicht in geven? Wat gebeurt er als de kosten uiteindelijk meer lijken te zijn dan vooraf gedacht? Kan de regering garanderen dat deze kosten geenszins terecht zullen komen bij de sociaal advocaten die al genoeg onder druk staan?

### **10. De adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel**

De leden van de VVD- en SGP-fracties lezen dat naar aanleiding van het advies van het College van Procureurs-Generaal bij het onderdeel rechtsbescherming is gekozen niet langer naar artikel 8:29 Algemene wet bestuursrecht te verwijzen, maar de regeling in de Pbw over te nemen. Dit komt volgens de regering de kwaliteit en de toegankelijkheid van de regeling ten goede, en draagt eraan bij dat de gevoeligheid van informatie en operationele belangen bij geheimhouding, zo min mogelijk in de weg staan de bereidheid informatie te verstrekken. Deelt de regering het streven om zoveel mogelijk persoonsgegevens of andere gegevens die te herleiden zijn naar personen niet te verstrekken aan de gedetineerde, tenzij deze gegevens voor de RSJ te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn? Deze leden wijzen in dit verband naar de privacy van politiemedewerkers, slachtoffers en medewerkers bij de DJI. Zij vragen of de regering het wenselijk acht dat zulke gegevens in alle processtukken worden weggelaten, zoals ook is beoogd met de Wet uitbreiding slachtofferrechten (Kamerstuk 35 349, nr. 7).

De leden van de SP-fractie lezen in een aantal inbrengen van organisaties terug dat de termijn waarin kon worden gereageerd op de wetgeving bijzonder kort was. Kan de regering hierop reflecteren? Waarom is er niet voor gekozen de organisaties langer de tijd te geven om te reageren?

## **II Artikelsgewijs deel**

### **Artikel I**

De leden van de VVD- en SGP-fracties lezen dat de regering ervoor heeft gekozen om de AIT te kwalificeren als «bijzondere opvang». Is dit een verstandige keuze? Waarom is er niet voor gekozen om de AIT tijdelijk in te bedden in de structuur van artikel 13 Pbw?

*Onderdelen A en B*

*Onderdelen C en K*

*Onderdeel D*

*Onderdeel E*

De leden van de VVD- en SGP-fracties lezen dat het voorgestelde artikel 39 Pbw ervoor zorgt dat locatiegebonden bellen het uitgangspunt wordt voor alle telefoongesprekken die gedetineerden op een AIT en in de EBI voeren. Indien degene die een telefoongesprek wil voeren met een voornoemde gedetineerde moet diegene zich naar de aangewezen locatie begeven, anders wordt het telefoongesprek niet toegestaan. Kan de regering dit uitgangspunt ondubbelzinnig bevestigen? Dat betekent wat deze leden betreft ook, dat telefoongesprekken vanuit het buitenland simpelweg in veel gevallen niet mogelijk gemaakt kunnen worden, tenzij een Nederlandse ambassade met voldoende weerstands- en veiligheidsniveau aangewezen wordt als locatie. Deelt de regering deze lezing van deze leden?

*Onderdeel F, I en J*

*Onderdeel G*

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat de bevelstermijnen weliswaar in tijd geclausuleerd zijn, maar dat deze ook onbeperkt kunnen worden verlengd. Deze leden vragen of bij verlenging van een bevel dezelfde zware toetsing plaatsvindt.

*Onderdeel H*

### **Artikel II**

### **Artikel III**

De voorzitter van de commissie,  
Kat

De adjunct-griffier van de commissie,  
Nouse