

Vergaderjaar 2023–2024

36 457

Voorstel van wet 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 (Wet Aanscherping EBI- en AIT-regime)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Als gevolg van de investeringen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit, worden er steeds meer criminele kopstukken opgepakt en gedetineerd. Deze «nieuwe» groep gedetineerden beschikt over meer macht, middelen en contacten en zijn daardoor potentieel levensgevaarlijk. De Penitentiaire beginselenwet (Pbw) heeft echter nooit rekening gehouden met een dergelijke groep gedetineerden. Dat heeft veiligheidsrisico's tot gevolg. Daarom moet de Pbw bij de tijd worden gebracht, specifiek als het gaat om de bepalingen gericht op die meest gevaarlijke groep gedetineerden. Bovendien blijkt dat ook bij de gedetineerden die geen criminele kopstukken zijn, de vele communicatiemogelijkheden tot veiligheidsrisico's leiden. Dit wetsvoorstel strekt daarom tot de toevoeging van een bepaling in de Pbw, waardoor de communicatiemogelijkheden van gedetineerden in de extra beveiligde inrichting (hierna: EBI) en op de afdeling intensief toezicht (hierna: AIT) worden beperkt. Op die manier wordt de controle op communicatie van AIT- en EBI-gedetineerden geüniformeerd, geïntensiveerd en van een wettelijke grondslag voorzien. Hiermee wordt onder andere uitvoering gegeven aan de wens die ten grondslag ligt aan de motie van het lid Ellian, die de regering verzoekt om in de EBI te Vught een vijftal maatregelen in te voeren (*Kamerstukken II 2021/2022, 24 587, nr. 844*).¹

¹ Dit voorstel geeft ook uitvoering aan de wens die ten grondslag ligt aan de motie-Ellian over het creëren van een uniform beveiligings- en detentieregime voor de Afdelingen Intensief Toezicht (*Kamerstukken II 2022/2023, 36 200 VI, nr. 63*). Daarnaast geeft het uitvoering aan de wens die ten grondslag ligt aan de motie-Ellian over het weigeren van brieven tussen Mohammed B. en Ridouan Taghi tenzij evident geen sprake is van versluierde communicatie (*Kamerstukken II 2022/2023, 24 587, nr. 867*).

De voorgestelde regeling beoogt het regime in de EBI en in de AIT waar nodig aan te scherpen.² Deze aanscherping is noodzakelijk, aangezien beperking van de communicatiemogelijkheden met de buitenwereld van gedetineerden in de EBI en op de AIT essentieel is om de maatschappij te beschermen. Ten tijde van de ontwikkeling van de EBI, was het voorkomen van ontsnappingen het voornaamste doel. Geconcludeerd kan worden dat dit doel is bereikt. Sinds de ingebruikname van de EBI, heeft er immers geen enkele succesvolle ontsnapping plaatsgevonden.³ De tijden zijn echter veranderd. Ontsnappingsgevaar is niet langer het enige gevaar dat uitgaat van de gedetineerden die in de EBI en op de AIT verblijven. Ook voortgezet crimineel handelen tijdens detentie is een reëel risico, zeker bij criminele kopstukken. Het voorkomen en tegengaan van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie is daarom een nieuw uitgangspunt, dat ook wettelijk geëxpliciteerd moet worden. Om voortgezet crimineel handelen tijdens detentie zoveel mogelijk te beperken, is een inperking van de communicatiemogelijkheden voor AIT- en EBI-gedetineerden noodzakelijk. De hier voorgestelde beperkingen van communicatiemogelijkheden hebben geen gevolgen voor de communicatiemogelijkheden met geprivilegieerde contacten.

2. Aanleiding en achtergrond

De afgelopen jaren is fors geïnvesteerd in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.⁴ Dit werpt zijn vruchten af. Steeds vaker worden criminele netwerken ontmanteld en worden criminele kopstukken opgepakt en gedetineerd. Deze kopstukken worden gedetineerd in de EBI of op de AIT, waar zij een nieuwe categorie gedetineerden vormen. Zij beschikken namelijk over meer vermogen, grotere netwerken en (daardoor) meer macht, waardoor het risico op voortgezet crimineel handelen tijdens detentie groter is. Ook leidinggevend van criminele netwerken of personen die een prominente rol binnen een crimineel netwerk spelen, zijn onderdeel van deze categorie. Daarnaast valt te denken aan geharde criminelen die niet per se een nieuwe categorie vormen, maar waarvan anno 2023 de analyse is dat zij niet berusten in de straf en geen sprake zal zijn van een rustig detentieverloop. Dat maakt dat in de EBI en de (andere) penitentiaire inrichtingen steeds vaker rekening moet worden gehouden met voortgezet crimineel handelen tijdens detentie. Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie vormt een groot probleem.⁵ Het leidt allereerst tot onveiligheid binnen de penitentiaire inrichting (voortaan: PI), hetgeen negatieve gevolgen heeft voor het

² Met de aanscherping van de gevangenisregimes AIT en EBI is nadrukkelijk niet beoogd dat gedetineerden, als gevolg van deze aanscherping, sneller of eerder in een lichter regime worden geplaatst.

³ H.G. van de Bunt e.a., *Gevangen in de EBI. Een empirisch onderzoek naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013).

⁴ Zie de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2023, *Kamerstukken II 2022–2023*, 36 200 VI, nr. 1. Zie ook blz. 20 en verder van het coalitieakkoord 2021–2025, «Omzien naar elkaar, vooruitzien naar de toekomst», waaruit blijkt dat er structureel 1 miljard euro wordt geïnvesteerd, onder andere om een stevige en gerichte aanpak te realiseren van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Zie in dit kader ten slotte de motie-Hermans (*Kamerstukken II 2021–2022*, 35 925, nr. 13), die ertoe heeft geleid dat er 200 miljoen extra werd geïnvesteerd in handhaving en veiligheid.

⁵ *Binnen de muren niet toegestaan*, Inspectie J&V 2017, te vinden op <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2017/05/18/binnen-de-muren-niet-toegestaan>; *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: je gaat het pas zien als je het doorhebt* 2018, te vinden op <https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2018/voortgezet-crimineel-handelen-tijdens-detentie-321/>;

Stand van de Uitvoering DJI: Zoeken naar de juiste balans 2022, te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/10/tk-bijlage-4-stand-van-de-uitvoering-dji-v6>;

Kamerstukken II 2021/22, 29 111, 29 279 en 24 587, nr. 353;

Kamerstukken II 2022/23, 29 111, 29 279 en 24 587, nr. 374.

personeel van die PI. Daarnaast kan voortgezet crimineel handelen tijdens detentie leiden tot afpersing, intimidatie en onderlinge agressie tussen gedetineerden, bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van contrabande. Ten derde, en belangrijker, kan voortgezet crimineel handelen tijdens detentie leiden tot onrust en onveiligheid in de samenleving buiten de PI. Onschuldige burgers worden het slachtoffer en gebleken is hoe criminele kopstukken bereid zijn de rechtsstaat in het hart aan te vallen. Zeker ten aanzien van de hiervoor omschreven nieuwe categorie gedetineerden, die verblijven in de EBI of op de AIT, vormt dit een groot risico.⁶ Zoals reeds benoemd, blijkt echter uit de dagelijkse praktijk dat eveneens gedetineerden die geen onderdeel uitmaken van deze nieuwe categorie hun communicatiemogelijkheden veelvuldig inzetten om hun criminele handelingen vanuit de gevangenis voort te zetten. Dat maakt dat een zo volledig mogelijk toezicht op deze gedetineerden in de EBI en op de AIT essentieel is om de maatschappij veilig te houden. Met het bestaande stelsel van toezichts- en controlemaatregelen kan namelijk onvoldoende worden verhinderd dat deze gedetineerden hun criminele netwerken tijdens detentie blijven aansturen en/of crimineel handelen voortzetten tijdens detentie.⁷ Dit gebeurt onder andere door via bezoek, de post of telefonisch contact boodschappen over te brengen, aan de buitenwereld of aan medegedetineerden. Dit risico is onaanvaardbaar, gelet op de aard van de gedetineerden waar het hier om gaat. Onvoldoende toezicht of controle doordat de communicatiemogelijkheden te ruim zijn kan desastreuze gevolgen hebben voor de nationale veiligheid. Zo werd Benaouf A. veroordeeld voor het aansturen van een criminele organisatie, het ronselen van huurmoordenaars en het geven van moordopdrachten vanuit de gevangenis.⁸ Daarnaast vermoedden politie en justitie dat Ali G. vijf aanslagen beraamde en andere criminele handelingen voortzette tijdens zijn detentie.⁹ Ridouan T. wordt ervan verdacht dat hij tijdens detentie zijn criminele organisatie bleef aansturen en in dat kader verschillende moordopdrachten heeft verstrekt. Daarnaast heeft T. tijdens detentie contact onderhouden met het Italiaanse maffiakopstuk Raffaele Imperiale, om op die manier zijn criminele activiteiten voort te kunnen zetten.¹⁰ Ook bereidde T. vanuit de EBI een ontsnapping voor.¹¹ Door de toename van de oplegging van (levens)lange gevangenisstraffen, ligt het overigens voor de hand dat meer gedetineerde criminele kopstukken

⁶ *Binnen de muren niet toegestaan*, Inspectie J&V 2017, te vinden op <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2017/05/18/binnen-de-muren-niet-toegestaan>; *Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: je gaat het pas zien als je het doorhebt* 2018, te vinden op <https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2018/voortgezet-crimineel-handelen-tijdens-detentie-321/>.

⁷ Volgt bijvoorbeeld uit het advies van de Korpsleiding van de politie op de Wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie.

⁸ Benaouf A. is hiervoor veroordeeld, zo blijkt uit het vonnis van de rechtbank Amsterdam van 7 december 2022 (ECLI:NL:RBAMS:2022:7167): «De rechtbank neemt het verdachte bijzonder kwalijk dat hij, terwijl hij een straf uitzat voor medeplichtigheid aan een moord, vanuit de PI waar hij gedetineerd zat zogenaamde «hitters» heeft geronseld, dat hij moordopdrachten heeft gegeven en dat hij prijsafspraken heeft gemaakt voor het plegen van moorden. Verdachte beschikte zoals gezegd over een PGP-telefoon in de PI en ging kennelijk onverschrokken door met waar de organisatie zich mee bezig hield, het beraamen en plegen van moorden.»

⁹ «Hoofdverdachte aanslagen De Groot in EBI: «Aanwijzingen van voortgezet crimineel handelen»», P. Dijkers, *Brabants Dagblad*, 14 juni 2022, te vinden op https://www.bd.nl/brabant/hoofdverdachte-aanslagen-de-groot-in-ebi-aanwijzingen-van-voortgezet-crimineel-handelen~a16c8d75?cb=a6cfedc9e978dd933492c8124609b054&auth_rd=1.

¹⁰ «Maffiabaas stuurde per vrachtwagen miljoenen euro's naar Taghi's zoon», K. Voskuil, *RTL Nieuws*, 28 januari 2023, te vinden op <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5361802/reconstructie-strafdossier-raffaele-imperiale>.

¹¹ «Ridouan Taghi werkte vanuit EBI aan drie ontsnappingsscenario's», J. Meeus, *NRC*, 13 januari 2022, te vinden op <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/13/ridouan-taghi-werkte-vanuit-ebi-aan-drie-ontsnappingsscenarios-a4078852>.

(gewelddadige) ontsnappingspogingen zullen willen voorbereiden.¹² En ter afsluiting van deze illustratie: Willem Holleeder bereidde volgens het Openbaar Ministerie vanuit de EBI een aanslag op zijn zussen of ex-vriendin voor, doordat hij contact zou hebben gelegd met medegedetineerden.¹³

Bovenstaand risico was onder andere de aanleiding voor de indiening van de hierboven genoemde motie-Ellian. De regering blijkt deze motie slechts ten dele uit te willen voeren.¹⁴ Daarmee wordt naar het oordeel van de initiatiefnemer onvoldoende gedaan om de samenleving te beschermen tegen voortgezet crimineel handelen vanuit de EBI. Bovendien laat de praktijk zien, dat ook het regime dat geldt in de AIT aan een aanscherping (en dus modernisering), alsmede uniformering toe is.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Probleembeschrijving

De kern van het probleem dat aanleiding geeft tot dit voorstel, ziet op de twee detentieregimes, de AIT en de EBI, en de nieuwe categorie gedetineerden die daar sinds enkele jaren verblijft. Deze groep gedetineerden is vermogender dan voorheen, heeft een groter (crimineel) netwerk en is (daardoor) potentieel gevaarlijker. Het huidige wettelijke kader geeft onvoldoende antwoord op deze dreiging. In het algemeen zijn er binnen de AIT en de EBI te veel contactmomenten met de buitenwereld, waardoor onnodige risico's worden genomen – ook als het gaat om de detentie van andere gedetineerden dan criminele kopstukken. Dit probleem wordt verergerd, door het feit dat het momenteel toegestaan is om in een vreemde taal te communiceren tijdens een bezoekenmoment of telefoongesprek of in de geschreven correspondentie met de buitenwereld. Om controle op boodschappen in een vreemde taal te realiseren, is immers specialistische kennis en, mede daardoor, meer tijd nodig.¹⁵ Daar komt boven op dat het erg moeilijk is om in het Nederlands gecodeerde boodschappen te constateren, laat staan in een vreemde taal. Ten slotte is het mogelijk om via de post en de telefoon contact te onderhouden met andere gedetineerden, waardoor potentieel zeer gevaarlijke situaties kunnen ontstaan. Zo probeerde Benaouf A. zijn medegedetineerden te ronselen voor het plegen van een moord.¹⁶ Kortom: de gedetineerden in de EBI en op de AIT, waaronder de nieuwe categorie, beschikken momenteel over te veel communicatiemogelijkheden. Dit kan tot onaanvaardbare risico's leiden. Daar komt bij dat het huidige wettelijke kader van de EBI en de AIT onduidelijk is. Dat leidt ertoe dat vestigingsdirecteuren soms tot verschillende invullingen van hetzelfde AIT-regime komen. Ook dit leidt tot onnodige risico's. Bovendien is de huidige wettelijke regeling hierdoor onvoldoende voorzienbaar. Zo is voor

¹² Zo merkt de gevangenisdirecteur van de PI Roermond dat er langere gevangenisstraffen worden opgelegd dan voorheen, als gevolg van de verharding van de criminaliteit in de buitenwereld. Zie hiervoor «Rust vs. veiligheid: puzzel met levenslang gestraften steeds moeilijker», NOS, 6 augustus 2022, te vinden op <https://nos.nl/artikel/2439624-rust-vs-veiligheid-puzzel-met-levenslang-gestraften-steeds-moeilijker>.

¹³ «OM: Holleeder plande aanslag op zussen vanuit gevangenis», P. Vugts & M. van Dun, *Het Parool*, 10 mei 2016, te vinden op <https://www.parool.nl/nieuws/om-holleeder-plande-aanslag-op-zussen-vanuit-gevangenis-b689da4d/>.

¹⁴ Blijkt onder andere uit hetgeen de Minister voor Rechtsbescherming met de commissie van Justitie & Veiligheid deelde, tijdens het commissiedebat Gevangeniswezen en tbs van 19 oktober 2022. Zie daarvoor *Kamerstukken II*, 2022–2023, 24 587, nr. 863.

¹⁵ Het vertalen van teksten, zeker vanuit het Arabisch of Berbers, heeft een grotere foutmarge en herbergt dus grotere risico's. Het constateren van versluierende boodschappen is in het Nederlands al een uitdaging, laat staan in vreemde talen.

¹⁶ Zoals reeds werd aangehaald in voetnoot 8, is Benaouf A. hiervoor veroordeeld, zo blijkt uit het vonnis van de rechtbank Amsterdam van 7 december 2022 (ECLI:NL:RBAMS:2022:7167).

gedetineerden die verblijven op de AIT dagelijks contact met de buitenwereld mogelijk, terwijl het onduidelijk is of intensief toezicht op dat contact overal het uitgangspunt is. De Penitentiaire beginselenwet, maar ook de lagere regelingen, geven geen antwoord op deze vraag. Dat terwijl zéker voor de zwaarste detentieregimes van ons land duidelijk moet zijn, hoe deze regimes zijn vormgegeven en welk contact met de buitenwereld is toegestaan. Daar komt bij dat de situatie noopt tot snel ingrijpen.¹⁷

3.2 Probleemaanpak

Het hiervoor omschreven probleem is het gevolg van twee gebreken in de huidige wettelijke regeling voor de AIT en de EBI: de communicatiemogelijkheden van deze potentieel gevaarlijke gedetineerden zijn te ruim en de huidige wettelijke regeling is onvoldoende voorzienbaar. Daarom moet de huidige wettelijke regeling worden aangescherpt en verduidelijkt. Daarmee wordt voorkomen dat deze gedetineerden leiding kunnen (blijven) geven aan een crimineel netwerk of op een andere manier hun criminele activiteiten vanuit de EBI of PI kunnen voortzetten. Bij de hier voorgestelde wijziging geldt als uitgangspunt dat elk contactmoment voor deze gedetineerden een potentieel risicomoment is, aangezien zij er in de regel alles aan zullen doen om te kunnen communiceren met de criminele organisatie en/of criminele familieleden.¹⁸ Daarom zijn beperkingen op de communicatiemogelijkheden van AIT- en EBI-gedetineerden noodzakelijk, teneinde grote veiligheidsrisico's te vermijden. Voor de nieuwe categorie gedetineerden kan resocialisatie nog steeds een rol spelen,¹⁹ maar het belangrijkste uitgangspunt moet worden: veiligheid (binnen de inrichting en daarbuiten), preventie en beveiliging van de samenleving. Met dit voorstel wordt dat gerealiseerd.

De hier voorgestelde beperkingen van het AIT- en EBI-regime worden op het niveau van een wet in formele zin gebracht. Daardoor kan de formele wetgever de noodzakelijke grondrechtelijke afweging maken. Bovendien is in deze situatie een wet in formele zin wenselijk, om de beperkingen gelijk te stellen voor alle penitentiaire inrichtingen. De plaatsing van een gedetineerde wordt daarmee bepalend, voor zover dat niet al bepalend was. Nu al moet de plaatsing na het selectietraject goed onderbouwd zijn (met behulp van selectie- en adviescommissies).²⁰ Dat is ook logisch en belangrijk: de plaatsing moet gebaseerd zijn op relevante informatie en vooral een duiding zijn van waartoe een gedetineerde in staat is, gelet op macht, middelen, criminele carrière en straflengte. Tegen een plaatsingsbeslissing staat een rechtsmiddel open, namelijk beroep bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

Met de voorgestelde aanpak wordt de veiligheid van gevangenisdirecteuren vergroot. Waar nu veel bevoegdheden tot het opleggen van individuele beperkingen bij de gevangenisdirecteur berusten,²¹ worden deze bevoegdheden veranderd in algemene uitgangspunten, voorzien van een wettelijke grondslag. Voor zover dit wetsvoorstel ruimte laat aan de gevangenisdirecteur, kan vanzelfsprekend van die beslissingsruimte gebruik worden gemaakt.

¹⁷ Aldus het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie in hun advies op het voorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie.

¹⁸ Vergelijk daarbij de opmerkingen van de Italiaanse autoriteiten, onder andere gemaakt in de uitzending van *Nieuwsuur* van 22 juli 2022.

¹⁹ Volgt onder andere uit de vereisten van het EVRM en art. 2 lid 2 Pbw.

²⁰ Dat was al zo ten aanzien van de EBI, maar dat is nu ook het geval voor de AIT, dankzij de Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. Zie in dit kader de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden.

²¹ Veelal op grond van de huisregels van een penitentiaire inrichting.

Met dit wetsvoorstel wordt enerzijds de voorzienbaarheid en rechtszekerheid van gedetineerden vergroot, maar wordt anderzijds niet de individuele afweging per gedetineerde losgelaten (zoals die nu al plaatsvindt in het selectietraject). Er wordt dus geen gecategoriseerde werkwijze beoogd met dit voorstel. Per gedetineerde moet nog steeds naar de individuele casus worden gekeken, dus onder andere naar macht, middelen, criminele carrière en straf lengte. Dit wetsvoorstel wijzigt de feitelijke- en rechtstoestand in de fase ná de plaatsingsbeslissing, doordat dezelfde regimes (AIT, EBI) in de verschillende PI's nu één en hetzelfde, wettelijk vastgelegde, regime krijgen. Daardoor maakt het voor de gedetineerde niet of nauwelijks meer uit in welke PI hij wordt geplaatst, nu de invulling van het regime overal hetzelfde is. Dit voorkomt ook dat de vestigingsdirecteur in een gevaarlijke positie wordt gebracht, als gevolg van de bij hem berustende bevoegdheden om individuele beperkingen op te leggen.²² Daarnaast is nu onduidelijk in welke gevallen een directeur bepaalde beperkingen al dan niet zou kunnen opleggen. Een discussie over welke beperkingen al dan niet noodzakelijk zijn voor een bepaalde categorie gedetineerden, is met dit wetsvoorstel beslecht. De voorgestelde regels zijn een gevolg van het gevaar dat van een gedetineerde uitgaat, hetgeen onderbouwd moet zijn in een plaatsingsbesluit. Een dergelijk plaatsingsbeleid is een individuele beoordeling, gebaseerd op informatie die relevant is voor dat individuele geval. Daarbij merkt de initiatiefnemer op dat het voor de hand ligt dat informatie over een crimineel netwerk relevant is bij die beoordeling. De motivering van de plaatsing in de AIT of EBI is individueel en inhoudelijk gemotiveerd, waarmee voldaan is aan het vereiste²³ dat individueel gemotiveerd moet zijn waarom bepaalde regels van toepassing zijn. Dat die regels van toepassing zijn is een logisch gevolg. Dit wetsvoorstel verbindt dus zowel feitelijke als juridisch gevolgen aan het plaatsingsbesluit.

4. Voorgestelde maatregelen

Hieronder zullen de verschillende voorgestelde maatregelen worden besproken. De bespreking valt uiteen in drie delen, uitgesplitst naar het regime waarop de maatregelen zien. Dat betekent dat eerst de voorgestelde maatregelen voor alle AIT- en EBI-gedetineerden worden besproken, gevolgd door de voorgestelde maatregelen voor de AIT-gedetineerden. Ten slotte komen de voorgestelde maatregelen voor het EBI-regime aan bod.

4.1 Maatregelen voor de Afdeling Intensief Toezicht én de Extra Beveiligde Inrichting

Ten aanzien van de gevaarlijkste groep gedetineerden, de AIT- en EBI-gedetineerden, zal een algeheel verbod gelden met betrekking tot het onderhouden van contact met andere gedetineerden via de telefoon of de post. Daarmee worden veiligheidsrisico's voorkomen, die onvermijdelijk volgen uit contact tussen een AIT- of EBI-gedetineerde en een andere gedetineerde. Zo is uit de praktijk gebleken dat de eerstgenoemde groep gedetineerden andere gedetineerden kan proberen te ronselen voor

²² Immers: gedetineerden kunnen proberen om druk uit te oefenen op de directeur, om te voorkomen dat hij (op een bepaalde manier) van zijn bevoegdheden gebruikmaakt.

²³ Zoals dat onder andere volgt uit jurisprudentie van het EHRM (zie hoofdstuk 7 van deze toelichting).

criminele handelingen, zoals het plegen van een moord.²⁴ Bovendien is het, met het oog op resocialisatie, terugkeer in de maatschappij en het voorkomen van recidive, onwenselijk dat AIT- en EBI-gedetineerden, die in de regel over veel macht en middelen beschikken, contact kunnen hebben met gedetineerden die lager op de criminele ladder staan en daardoor vatbaar kunnen zijn voor criminele klussen in opdracht van AIT- en EBI-gedetineerden.²⁵

Naast het bovenstaande verbod, geldt als uitgangspunt dat personen die een verdachte rol hebben in een criminele organisatie geen contact mogen hebben met een AIT- of EBI-gedetineerde. Die verdachte rol ziet op deelneming aan een criminele organisatie. Gelet op vaste rechtspraak van de Hoge Raad is de verdachte al deelnemer als hij *een aandeel heeft in* gedragingen die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het misdadig oogmerk van de criminele organisatie, of als hij die gedragingen *ondersteunt*.²⁶ Daarnaast wordt het verboden om contact te hebben met personen die verdacht worden van een delict waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer staat. Waar het in de kern op neer komt is dat geen risico's meer moeten worden genomen als het gaat om contacten met de buitenwereld. Contacten met anderen die onderdeel zijn van een crimineel netwerk of betrokken zijn bij ernstige strafbare feiten, is vanuit het perspectief van beveiliging van de samenleving onverantwoord en onaanvaardbaar. Dat zal dus kunnen betekenen dat al in eerder stadium dan tot nu toe gebruikelijk, het OM moet aangeven of bijvoorbeeld een familielid een verdachte is. In grotere criminele netwerken is vaak sprake van meerdere familieleden die onderdeel van het netwerk zijn. Ter illustratie: het criminele netwerk van Youssef T.²⁷ en dat van Jos L. (alias «Bolle Jos»)²⁸ bestond op enkele posities uit familieleden. Initiatiefnemer merkt verder op dat ten aanzien van het toestaan van contact met de buitenwereld, informatie van het Bureau Inlichtingen & Veiligheid (BIV) en van het Gedetineerden Informatie Punt (GRIP; onderdeel van de politie) uiterst relevant is.

Met dit voorstel wordt vastgelegd dat voor AIT- en EBI-gedetineerden geldt dat alle inkomende en uitgaande post moet worden gecontroleerd

²⁴ Ter illustratie: Benaouf A. is hiervoor veroordeeld, zo blijkt uit het vonnis van de rechtbank Amsterdam van 7 december 2022 (ECLI:NL:RBAMS:2022:7167): «De rechtbank neemt het verdachte bijzonder kwalijk dat hij, terwijl hij een straf uitzat voor medeplichtigheid aan een moord, vanuit de PI waar hij gedetineerd zat zogenaamde «hitters» heeft geronseld, dat hij moordopdrachten heeft gegeven en dat hij prijsafspraken heeft gemaakt voor het plegen van moorden. Verdachte beschikte zoals gezegd over een PGP-telefoon in de PI en ging kennelijk onverschrokken door met waar de organisatie zich mee bezig hield, het beramen en plegen van moorden.»

²⁵ Hierbij wordt opgemerkt dat het verbod op contact met andere gedetineerden enkel ziet op contact via bezoek, telefonie of schriftelijke correspondentie (brieven of andere poststukken).

²⁶ Zie onder andere PHR 19 april 2022, ECLI:NL:PHR:2022:374.

²⁷ Volgt uit de overwegingen van de Rechtbank Amsterdam in het vonnis van 23 januari 2023 (ECLI:NL:RBAMS:2023:195) in de zaak tegen Youssef T., de neef van Ridouan T.: «Verdachte had een actieve rol in de criminele organisatie. Verdachte gaf informatie door en was de onmisbare schakel met de buitenwereld met als doel om de georganiseerde misdaad onder leiding van [naam 1] door te laten gaan. Naast het feit dat verdachte boodschappen doorgaf, dacht hij ook mee ten dienste van de criminele organisatie en beschikte hij over informatie over directe familieleden van [naam 1].»

²⁸ Zo verdenkt het Openbaar Ministerie de vader, moeder en zus van Jos L. van witwassen: «Druk op voortvluchtige «Bolle Jos» verder opgevoerd: vader opgepakt in Rotterdam voor witwassen», C. Timmermans, Het Parool, 23 maart 2023, te vinden op <https://www.parool.nl/nederland/druk-op-voortvluchtige-bolle-jos-verder-opgevoerd-vader-opgepakt-in-rotterdam-voor-witwassen~b3c13668>; «Familieleden voortvluchtige «Bolle Jos» Leijdekkers vervolgd voor witwassen», W. Laumans & P. Vugts, Het Parool, 15 maart 2023, te vinden op <https://www.parool.nl/amsterdam/familieleden-voortvluchtige-bolle-jos-leijdekkers-vervolgd-voor-witwassen~bb8bbff3/>.

(op de manier zoals beschreven in art. 36, derde lid, Pbw). Hetzelfde geldt met betrekking tot telefoongesprekken: alle telefoongesprekken gevoerd door AIT- en EBI-gedetineerden moeten worden gecontroleerd (op de voet van art. 39, tweede lid, Pbw).²⁹ Daarbij geldt dat bij alle telefoongesprekken moet worden meegeluisterd en dat opnames worden gemaakt. Verder merkt initiatiefnemer op dat degene met wie de AIT- of EBI-gedetineerde wenst te bellen of te schrijven, vooraf wordt gescreend (zodat kan worden vastgesteld of de gedetineerde conform de (hier voorgestelde) regelgeving contact met deze persoon mag hebben) en dat een brief pas wordt verstuurd ná controle. Daarnaast vindt controle achteraf plaats. Dat houdt in dat bepaalde passages uit het telefoongesprek of uit de brief worden teruggeluisterd of gelezen, het gedrag van de gedetineerde wordt geobserveerd in het licht van de uitlatingen gedaan in het telefoongesprek of in de brief, et cetera.

Bij bezoek mag vanwege dit voorstel slechts één bezoeker per keer aanwezig zijn. Hierdoor is controle en toezicht beter mogelijk en worden minder risico's genomen. Bovendien zijn de bezoekruimtes voor AIT-gedetineerden niet dusdanig uitgerust zoals in de EBI, bijvoorbeeld met een glasplaat (omdat de bezoekruimtes voor AIT-gedetineerden ook de ruimtes zijn waar andere gedetineerden hun bezoek ontvangen), waardoor bezoek moeilijker te controleren is. Door het aantal bezoekers te beperken, kan betere controle worden gerealiseerd. Op deze maatregel wordt een uitzondering gemaakt, indien het bezoek door een minderjarige betreft. In dat geval mag er één meerderjarige mee (waarbij ten aanzien van deze meerderjarige uiteraard vereist is dat het diegene conform de (hier voorgestelde) regelgeving toegestaan is om contact te hebben met de gedetineerde). Een vergelijkbaar systeem is ook ingevoerd in het Italiaanse gevangenisregime (onder andere vormgegeven door het artikel «41-bis»). Deze beperking van de bezoekmogelijkheden is door het EHRM niet in strijd bevonden met het EVRM.³⁰

De laatste maatregel ten aanzien van communicatie door en met een AIT- of EBI-gedetineerde, ziet op de taal die gesproken of geschreven wordt. Er mag tijdens het bezoek, tijdens het telefoongesprek of in de schriftelijke correspondentie enkel Nederlands, Fries, Papiaments of Engels gesproken of geschreven worden. Deze maatregel leidt ertoe dat er sneller en effectiever toezicht kan worden gehouden. Het vertalen van teksten, zeker vanuit het Arabisch of Berbers, heeft een grotere foutmarge en herbergt dus grotere risico's. Het constateren van versluierende boodschappen is in het Nederlands al een uitdaging, laat staan in vreemde talen. Daarnaast is het vertalen van teksten een tijdrovende aangelegenheid, hetgeen, gelet op de veiligheidsrisico's, ongewenst is.

Op deze maatregel kan slechts in één geval een uitzondering worden gemaakt, en dat is in de situatie dat het evident is dat de gedetineerde en/of degene met wie de gedetineerde wenst te communiceren (via bezoek, telefonie of post), geen van de voornoemde talen machtig is. De vestigingsdirecteur bepaalt of dit het geval is. Is dat het geval, dan kan in een taal worden gecommuniceerd die wordt beheerst door beide partijen. Indien beide partijen het Nederlands, Fries, Papiaments of Engels machtig zijn en vervolgens toch wordt gecommuniceerd in een andere taal, leidt dat ertoe dat het contact direct wordt afgebroken. Voor wat betreft de schriftelijke correspondentie houdt dat in dat brieven van de gedetineerde aan de wederpartij niet meer worden verzonden en dat brieven van de wederpartij niet meer aan de gedetineerde worden uitgereikt. Voor wat

²⁹ Zoals in het begin van deze toelichting reeds is opgemerkt, heeft deze maatregel uiteraard niet tot gevolg dat contact met geprivilegieerde contacten voor- en achteraf wordt gecontroleerd.

³⁰ Zie o.a. EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië*) en EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*).

betreft telefonische communicatie geldt dat de verbinding direct verbroken wordt, zodra wordt gecommuniceerd in een andere taal. Voor wat betreft bezoek, geldt dat het bezoekmoment direct afgebroken wordt, zodra wordt gecommuniceerd in een andere taal. Overigens acht initiatiefnemer het voorstelbaar dat ook andere (disciplinaire) consequenties aan de orde zijn, zoals de sanctie dat niet langer wordt toestaan om contact te hebben met de persoon met wie toch in een andere taal is gesproken.

4.2 Maatregelen voor de Afdeling Intensief Toezicht

Ten aanzien van de AIT worden een aantal maatregelen voorgesteld om het contact met de buitenwereld te beperken, waardoor ook controle op de communicatie met de binnen- en buitenwereld verbeterd wordt. De AIT's zijn bedoeld om onder meer kopstukken of het middenkader uit criminele samenwerkingsverbanden te detineren. Deze kopstukken zijn in de regel invloedrijk en vermogend. Ook is de AIT de plek waar een EBI-gedetineerde eerst naartoe gaat, na detentie in de EBI.³¹ Zolang Nederland geen diverse EBI's kent, moet ervan uit worden gegaan dat in AIT's criminele kopstukken gedetineerd zijn of (deelnemers uit) het middenkader van criminele organisaties. Maar ook valt te denken aan schutters en uitvoerders van liquidaties die, vanwege de kennis die zij hebben, als relevant onderdeel worden gezien van een criminele organisatie. Contact met medegedetineerden (bijvoorbeeld om hen te ronselen voor criminele activiteiten of een crimineel netwerk) of de buitenwereld brengt daarom onaanvaardbare risico's met zich mee. Dat maakt dat intensieve controle en toezicht op dit contact absoluut noodzakelijk is. Om dit mogelijk te maken, wordt het grote aantal communicatiemogelijkheden in een AIT teruggebracht. Daartoe dienen de voorgestelde maatregelen. De maatregelen worden hieronder één voor één benoemd, ingedeeld per categorie waarop de maatregelen zien:

Telefonie

Ten aanzien van de mogelijkheden tot telefonisch contact, geldt een beperking ten aanzien van het aantal momenten waarop getelefoneerd mag worden. Met dit voorstel wordt het maximumaantal op één keer per week gesteld (maximaal tien minuten per telefoonmoment). Dit maakt dat controle vooraf (screening van de te bellen personen), controle tijdens (meeluisteren met de telefoongesprekken) en controle achteraf sneller en zorgvuldiger kan plaatsvinden. Bovendien wordt het aantal risicovolle contactmomenten beperkt.

Bezoek

Ten aanzien van het ontvangen van bezoek, worden de mogelijkheden daartoe voor gedetineerden op de AIT beperkt. Door de hier voorgestelde wijziging, is het voor de AIT-gedetineerden mogelijk om hoogstens twee keer per maand bezoek te ontvangen. Door het beperken van het aantal bezoekmogelijkheden, wordt het voor onder andere het BIV en het GRIP mogelijk om diepgravender onderzoek te doen naar de bezoeker(s). Daarnaast wordt door het beperken van het aantal bezoekmomenten van AIT-gedetineerden, het aantal bewegingen van AIT-gedetineerden door de

³¹ Het gaat hier dan om het geval dat de gedetineerde zijn gevangenisstraf nog niet heeft uitgezeten, maar hij wel in aanmerking komt voor plaatsing in een lichter regime. Voor een EBI-gedetineerde betekent dit, dat hij wordt overgeplaatst naar een AIT.

PI heen verlaagd.³² De veiligheidsrisico's die daarmee gepaard gaan, worden verminderd door het beperken van de mogelijkheden tot het ontvangen van bezoek. Bovendien is de genoemde maximering van het aantal bezoekmomenten noodzakelijk om de risico's te beperken die uitgaan van het feit dat bezoek met een AIT-gedetineerde in de regel niet achter glas plaatsvindt.

4.3 Maatregelen voor de Extra Beveiligde Inrichting

Steeds vaker worden criminelen uit de top van een netwerk opgepakt en veroordeeld. Deze criminelen vormen, zoals gezegd, een nieuwe categorie binnen het gevangeniswezen. De huidige EBI-bewoners zijn gemiddeld machtiger en vermogender dan voorheen. Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie door deze gedetineerden is in de regel levensgevaarlijk. Daarom dienen de communicatiemogelijkheden met de buitenwereld zoveel mogelijk beperkt te worden om de veiligheid van de maatschappij te kunnen waarborgen. Bovendien heeft Nederland, gelet op de nieuwe categorie criminelen die de laatste tijd worden aangehouden, behoefte aan een duidelijk gevangenisregime voor deze zwaarste categorie. Daarmee geeft de rechtsstaat het signaal af dat eenmaal aangehouden, gedetineerd en vervolgens veroordeeld, de criminele carrière ten einde is. Hieronder staan de voorgestelde maatregelen voor de EBI-gedetineerden opgesomd, wederom uitgesplitst naar onderwerp waarop de maatregelen zien.

Telefonie

In het huidige EBI-regime is het momenteel toegestaan om maximaal twee keer per week, tien minuten te bellen. Met dit voorstel wordt dat teruggebracht naar twee keer per maand bellen (maximaal tien minuten per telefoonmoment). Hierdoor kan elk contact van tevoren optimaal worden gescreend, is het beter mogelijk om elk telefoongesprek mee te luisteren en kan de controle achteraf plaatsvinden. Hiermee worden risico's vermeden.

Bezoek

Ten aanzien van het ontvangen van bezoek, worden het aantal mogelijkheden beperkt. Voortaan mag in beginsel één keer per maand bezoek worden ontvangen.³³ De gevangenisdirecteur kan het maximaal aantal bezoekmomenten verhogen naar twee keer per maand, mits de desbetreffende gedetineerde gedurende een aaneengesloten periode van ten minste twaalf maanden niet betrokken is geweest bij feiten die onver-

³² Voor een bezoekmoment is immers vereist dat de AIT-gedetineerde van de cel naar de bezoekruimte wordt gebracht. De huidige AIT's zijn gesitueerd in bestaande (reguliere) inrichtingen, waardoor voor bezoek veelvuldig verplaatsingen door de PI plaats moeten vinden. Elke keer brengt dit veiligheidsrisico's met zich mee, onder andere omdat visueel contact met andere gedetineerden van andere afdelingen onvermijdelijk is. Door het aantal bezoekmomenten te verlagen, wordt ook het veiligheidsrisico verlaagd.

³³ Dit heeft uiteraard geen gevolgen voor bezoek door geprivilegieerde contacten.

enigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.³⁴ Door het aantal bezoekmomenten op deze manier te beperken, wordt regelconform gedrag gestimuleerd en is altijd diepgravend toezicht op het bezoek mogelijk. Op deze manier wordt bovendien een positieve prikkel ingebouwd voor een gedetineerde om zich niet schuldig te maken aan voortgezet crimineel handelen uit detentie.

4.4 Overzicht

	Telefonie	Post/schriftelijke correspon- dentie	Bezoek
AIT én EBI	– Het is verboden om via de telefoon contact te onderhouden met andere gedetineerden – Het is verboden om via de telefoon contact te onderhouden met personen die verdacht worden van deelname aan een criminele organisatie of personen die verdacht worden van een delict waarop een maximumgevangenisstraf van acht jaar of meer staat – Alle telefoongesprekken moeten voor- en achteraf worden gecontroleerd en er moet worden meegeluisterd. Ook worden er opnames gemaakt. – Er mag aan de telefoon enkel Nederlands, Fries, Papiaments of Engels gesproken worden, tenzij de gedetineerde of degene met wie gebeld wordt evident geen van die talen machtig is	– Het is verboden om via post contact te onderhouden met andere gedetineerden – Het is verboden om via post contact te onderhouden met personen die verdacht worden van deelname aan een criminele organisatie of met personen die verdacht worden van een delict waarop een maximumgevangenisstraf van acht jaar of meer staat – Alle inkomende en uitgaande post moet voor- en achteraf worden gecontroleerd – Er mag in de brieven enkel Nederlands, Fries, Papiaments of Engels geschreven worden, tenzij de gedetineerde of de postontvanger/-verzender evident geen van die talen machtig is	– Het is verboden om personen die verdacht worden van deelname aan een criminele organisatie of een delict waarop een maximumgevangenisstraf van acht jaar of meer staat, als bezoeker te ontvangen – Tijdens het bezoek mag enkel Nederlands, Fries, Papiaments of Engels gesproken worden – Maximaal één meerderjarige bezoeker, of maximaal één minderjarige en maximaal één meerderjarige per bezoek
AIT	Maximaal één telefoongesprek per week	Geen aanvullende maatregelen	Maximaal twee keer per maand bezoek ontvangen
EBI	Maximaal twee telefoongesprekken per maand	Geen aanvullende maatregelen	Maximaal één keer per maand bezoek ontvangen, maar bij naleving regels eventueel verhogen naar maximaal twee bezoekmomenten per maand

5. Uitvoerings- en handavingsaspecten

De uitvoering van de hierboven genoemde maatregelen, vindt voornamelijk plaats door de vestigingsdirecteur ex art. 3, derde lid, Pbw (dan wel diens plaatsvervanger in de zin van het vierde lid). Hij of zij speelt een belangrijke rol bij het handhaven van de hier genoemde maatregelen in het algemeen. Daarnaast bepaalt de vestigingsdirecteur of het aantal bezoekmogelijkheden in de EBI mag worden uitgebreid. Ten slotte bepaalt de gevangenisdirecteur van de EBI of de gedetineerde of diens bezoeker,

³⁴ Een vergelijkbaar systeem wordt gebruikt in de zwaarst beveiligde federale gevangenis in de Verenigde Staten.

ontvanger of verzender van post of degene met wie de gedetineerde wenst te bellen, evident geen van de talen van het Koninkrijk der Nederlanden of de Engelse taal machtig is.

Verder spelen het BIV en het GRIP een belangrijke rol bij het voorkomen van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie. De informatie die zij vergaren, is essentieel om risicovol contact te voorkomen. Naar het oordeel van de initiatiefnemer is het dan ook wenselijk dat het BIV en het GRIP intensiever en vaker met elkaar samenwerken. Informatie uit de gevangenis hoeft niet noodzakelijk bekend te zijn bij de opsporing en vice versa. Het is essentieel om deze informatie te delen, althans in ieder geval de betrokken partijen bij elkaar te brengen om zo de informatie adequaat te kunnen duiden.

6. Verhouding tot bestaande wet- en regelgeving

6.1 Verhouding met lagere (penitentiaire) regelgeving

De Penitentiaire beginselenwet regelt de basis van het gevangeniswezen. Verdere uitwerking is behoorlijk verspreid over ministeriële regelingen, circulaire, gedragscodes en huisregels. Na de hier voorgestelde wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, dient ook hierop gebaseerde regelgeving gewijzigd moet worden. De regelingen, maatregelen, circulaire, gedragscodes en huisregels moeten daarom in overeenstemming worden gebracht met de hier voorgestelde wijziging van de Pbw.

6.2 Verhouding met de Grondwet

Dit wetsvoorstel vormt in het bijzonder een beperking van drie in de Grondwet genoemde grondrechten, te weten het recht op vrijheid van meningsuiting (art. 7 Gw), het recht op eerbiediging en bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 10 Gw) en het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (art. 13 Gw). Onder persoonlijke levenssfeer wordt onder andere ook briefwisseling en telefoongesprekken verstaan, en het omvat (daarmee) een recht om niet afgeluisterd te worden. De maatregelen die hier zijn voorgesteld, vormen een beperking van deze grondrechten, doordat ontvangen en verzonden brieven worden gelezen en telefoongesprekken en bezoeken worden afgeluisterd. Bovendien kan er, als het gaat om de EBI, onder omstandigheden niet in de moedertaal worden gecommuniceerd bij bezoek, schriftelijke correspondentie en telefoongesprekken. Daarnaast vindt, alvorens er met de buitenwereld kan worden gecommuniceerd, een screening plaats.

De maatregelen vormen desalniettemin geen onrechtmatige inperking van de Grondwet, nu art. 15 Gw bepaalt dat degene die rechtmatig is gedetineerd, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten, voor zover die uitoefening zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. De voorgestelde maatregelen zien inderdaad louter op personen wier vrijheid op een rechtmatige wijze is ontnomen. Voorts zijn de maatregelen noodzakelijk om de vrijheidsontneming te realiseren. Immers: door de maatregelen wordt de veiligheid binnen de penitentiaire inrichting verhoogd (zo wordt het bemoeilijkt om ontsnappingspogingen voor te bereiden) en wordt het personeel op die manier beter in staat gesteld om de vrijheidsontneming op een goede manier plaats te laten vinden. Bovendien is één van de doelen van detentie het beschermen van de samenleving. Door de hier voorgestelde maatregelen is het beter mogelijk om dit doel te behalen. Kortom: dit wetsvoorstel behelst een beperking van grondrechten genoemd in de Grondwet, maar deze beperking is rechtmatig, nu deze enkel gelden ten aanzien van personen wier vrijheid

op rechtmatige wijze is ontnomen en de beperkingen bovendien noodzakelijk zijn om de vrijheidsontneming te realiseren.

7. Verhouding tot Europees en internationaal recht

De hier voorgestelde wetswijziging van de Penitentiaire beginselenwet, vormt een inperking van een aantal Europese³⁵/internationale (mensen-)rechten. Hieronder volgt een bespreking van die rechten, waarbij wordt aangegeven waarom de hierboven genoemde maatregelen in lijn zijn met het internationaal recht.

7.1 Verbod op foltering

Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bevat het verbod op foltering: «Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.» Art. 3 EVRM is in tweeërlei opzicht een absoluut recht. Niet alleen kent het recht geen beperkingsclausule in het artikel zelf, ook kan op basis van art. 15 lid 2 EVRM de waarborging van dit recht niet worden opgeschort in geval van oorlog of andere noodtoestand.

Het ontbreken van een beperkingsclausule betekent dat foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing altijd verboden is, ongeacht het gedrag of gevaar van de betrokken persoon. De niet-opschortbaarheid van art. 3 is onder meer relevant in verband met de strijd tegen terrorisme en georganiseerde zware criminaliteit. Zelfs als staten worden geconfronteerd met groeperingen die terroristische aanslagen plegen, houdt het EHRM vast aan het absolute karakter van het verbod van foltering en onmenselijke behandeling of bestraffing.

Toetsingskader EHRM

Dit alles betekent dat in het EBI of AIT-regime geen sprake mag zijn van een vernederende bestraffing (dat vormt de minst zware vorm van een inbreuk op art. 3 EVRM). Om vernederend te zijn, moet sprake zijn van een minimaal niveau van ernst («minimum level of severity»), die verder gaat dan de vernedering inherent aan elke straf.³⁶ Of daar sprake van is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Het EHRM kijkt daarbij onder andere naar de aard en duur van de bestraffing en de fysieke of mentale effecten ervan. Bij de beoordeling van klachten over detentieomstandigheden hanteert het EHRM een cumulatief perspectief. Dat wil zeggen dat de gevolgen van verschillende detentieomstandigheden in samenhang moeten worden beoordeeld.³⁷

Als het gaat om de verplichtingen die uit art. 3 voortvloeien met betrekking tot de omstandigheden waaronder iemand in detentie wordt gehouden, hanteert het EHRM het volgende uitgangspunt: «Under article 3 of the Convention the State must ensure that a person is detained in conditions which are compatible with respect for his human dignity, that the manner and method of the execution of the measure do

³⁵ Voorzover Richtlijn 2013/48/EU van toepassing is, wordt voor de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets, die onder andere volgt uit artikel 6 en 8 van die Richtlijn, kortheidshalve verwezen naar hetgeen daaromtrent is overwogen in het kader van het EVRM. Specifiek zij hier opgemerkt dat de beperking van de communicatie berust op een individuele beoordeling (zie ook hetgeen daarover opgemerkt in paragraaf 3.2, 7.1 en 7.2).

³⁶ EHRM 20 maart 2018, nr. 5310/71 (*Ierland v. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 25 april 1978, nr. 5856/72 (*Tyrer t. Verenigd Koninkrijk*).

³⁷ De toetsing van het EHRM geschiedt ook wel aan de hand van de volgende gezichtspunten: de aard van de zaak, de fysieke detentieomstandigheden, de aard van de isolatie en de duur van de isolatie.

not subject him to distress or hardship of an intensity exceeding the unavoidable level of suffering inherent in detention and that, given the practical demands of imprisonment, his health and well-being are adequately secured by, among other things, providing him with the requisite medical assistance.»³⁸

Het EHRM gunt bij de invulling van bovenstaand uitgangspunt de verdragsstaten enige ruimte voor extra strenge detentieregimes bij zeer gevaarlijke gedetineerden, zoals personen die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor terrorisme of spionage. Langdurige opsluiting in isolatie, zonder contact met andere gedetineerden, is dan niet uitgesloten.³⁹ Veiligheidsoverwegingen kunnen een streng detentieregime bovendien rechtvaardigen. Het Hof toetst echter wel de striktheid van de maatregel, de duur ervan, het nagestreefde doel en het effect ervan op de gedetineerde (bijvoorbeeld in het licht van diens algemene psychische toestand). Bovendien moet een daadwerkelijke herbeoordeling plaatsvinden omtrent het verblijf onder een speciaal regime. Met andere woorden: in elk afzonderlijk geval dient te worden nagegaan of de beperkingen van het speciale regime te rechtvaardigen zijn.⁴⁰ Deze rechtvaardiging kan, zoals hierboven geschreven, bestaan uit veiligheidsbelangen.⁴¹

Een streng detentieregime, zoals geldt in Italië voor veroordeelden met maffiacontacten, werd in *Argenti t. Italië* niet in strijd geacht met het EVRM.⁴² In deze zaak stelde Emmanuele Argenti, een Italiaanse gedetineerde, dat het voor hem geldende detentieregime van art. 41bis in strijd was met het EVRM, specifiek de artikelen 3 en 8. Argenti was reeds twaalf jaar eenzaam opgesloten toen de zaak werd behandeld. Het voor hem geldende regime omvatte onder andere de volgende maatregelen:

- een verbod om te telefoneren;
- een verbod op gesprekken met derden;
- een verbod om te communiceren of te corresponderen met andere gedetineerden;
- een beperking van de bezoeksregeling tot maximaal één keer per maand één uur bezoek door een familielid met een glazen tussenwand;
- hooguit twee uur per dag luchten.

Het EHRM oordeelde dat dit art. 41bis-regime geen onmenselijke behandeling behelst ex art. 3 EVRM. Het minimumniveau van ernst om binnen de werkingssfeer van art. 3 te vallen, wordt door dit regime niet behaald. De geldingsduur van het regime was in totaal 21 keer verlengd. De Minister van Justitie rechtvaardigde dit telkens door te verwijzen naar het voortbestaan van de omstandigheden die de initiële oplegging rechtvaardigden. Onafhankelijke rechters hebben dit telkens getoetst en goedgekeurd. De argumenten ter rechtvaardiging van de handhaving van het regime, werden door het EHRM niet als onevenredig aan de door Argenti gepleegde misdrijven gezien. Gelet op de banden die de gedetineerde had met zijn criminele organisatie, waarbij familieleden een belangrijke rol speelden, werd de beperking van de bezoeksregeling evenmin als een schending van art. 8 EVRM gezien. De vastgestelde schending van het EVRM in deze zaak, zag op het feit dat de regeling waarop de controle van de correspondentie was gebaseerd, niet werd

³⁸ EHRM 19 juni 2013, nr. 7910/10 (*Blejușcă t. Roemenië*).

³⁹ J.P. Loof in «Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie», hoofdstuk 12.

⁴⁰ EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*);

EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*);

EHRM 9 april 2013, nr. 36228/06 (*Kurkowski t. Polen*).

⁴¹ EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië*).

⁴² EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*).

gezien als een wettelijke grondslag in de zin van de beperkingssystematiek van het EVRM. In dit wetsvoorstel zal de wettelijke grondslag voor de maatregelen wél voldoen aan deze beperkingssystematiek. Bovendien was art. 6 EVRM geschonden, omdat over vier verzoeken van Argenti geen oordeel was geveld. Ook een dergelijke schending zal met dit voorstel niet worden aangenomen, nu EBI- of AIT-gedetineerden tegen de plaatsingsbeslissing in beroep kunnen bij de RSJ.

In de zaak *Ramirez Sanchez t. Frankrijk*, stond een streng detentieregime ook centraal, wederom met de vraag of nu art. 3 EVRM was geschonden.⁴³ Ramirez Sanchez is een veroordeeld terrorist. Vanaf 1994 tot 2002 werd hij in eenzame opsluiting gevangengehouden. Het voor hem geldende detentieregime kende een aantal verboden en beperkingen. Zo was het Ramirez Sanchez verboden om contact te hebben met medegedetineerden en ontving hij, buiten zijn advocaten en (eens per maand) een priester, geen bezoek. Desalniettemin werd, onder andere vanwege de fysieke omstandigheden van de cel, de onderliggende motivering en de aanwezigheid van boeken, kranten en een televisie, geoordeeld dat geen sprake was van een schending van art. 3 EVRM.

Toepassing op de voorgestelde maatregelen

De inperking van het aantal contactmogelijkheden met de buitenwereld, leidt niet tot een vernederende behandeling in de zin van art. 3 EVRM. Voor elke gedetineerde wordt immers individueel gezien of deze geplaatst dient te worden in een AIT- of EBI-regime. Veiligheidsoverwegingen rechtvaardigen het strenge regime.⁴⁴ Daarnaast wordt de mentale schade als gevolg van het detentieregime beperkt, door een humane bejegening door en omgang met de penitentiaire inrichtingswerkers. Bovendien is er een televisie op de kamer en kunnen kranten worden gelezen. Ook is geestelijke dan wel mentale stimulatie beschikbaar, zoals contact met een geestelijke en kan betekenisvol contact worden onderhouden met het gevangenispersoneel.⁴⁵ Hierdoor kan mentaal lijden worden voorkomen of tegengegaan.⁴⁶ Bovendien leidt het verbieden van contacten met medegedetineerden uit veiligheidsoverwegingen niet tot een vernederende behandeling in de zin van art. 3 EVRM.⁴⁷ Kortom: de inperking van het aantal contactmogelijkheden leidt niet tot een schending van art. 3 EVRM.

7.2 Recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en recht op family life en het recht op vrijheid van meningsuiting

Artikel 8 EVRM beschermt het recht op privéleven en dus ook onder andere het recht om bezoek van de eigen familie te ontvangen. In tegenstelling tot artikel 3, is artikel 8 géén absoluut recht. Dat betekent dat het recht op privéleven – waaronder ook contact met de buitenwereld wordt verstaan – kan worden beperkt op de voet van art. 8, tweede lid, EVRM. Een inperking kent volgens dat lid drie vereisten: de inperking is bij wet voorzien, ten behoeve van een legitiem doel en noodzakelijk in een democratische samenleving. De vrijheid van meningsuiting (art. 10 EVRM) is volgens het EHRM «one of the essential foundations of a democratic society and one of the basic

⁴³ EHRM 4 juli 2006, nr. 59450/00 (*Ramirez Sanchez t. Frankrijk*).

⁴⁴ Zie voor een uitgebreidere toelichting op dit punt hoofdstuk 3 en 4.

⁴⁵ C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Wolters Kluwer: Deventer 2022.

⁴⁶ Zie o.a. EHRM 17 april 2012, nr. 20071/07 (*Piechowicz t. Polen*) en EHRM 4 juli 2006, nr. 59450/00 (*Ramirez Sanchez t. Frankrijk*).

⁴⁷ Zie o.a. EHRM 4 juli 2006, nr. 59450/00 (*Ramirez Sanchez t. Frankrijk*) en EHRM 18 maart 2014, nrs. 24069/03, 197/04, 6201/06 en 10464/07 (*Öcalan t. Turkije No. 2*).

conditions for its progress and for the development of every man and woman».⁴⁸ Art. 10 EVRM omvat, naast de vrijheid zich te uiten, onder andere ook het recht op het ontvangen van informatie en ideeën.⁴⁹ Art. 10 EVRM overlapt, als het gaat om correspondentie en communicatie door gedetineerden, met art. 8 EVRM. Het EHRM beoordeelt dan het verhinderen van contact op grond van art. 8 EVRM.⁵⁰ Bovendien is de beperkingssystematiek van art. 10 EVRM zeer vergelijkbaar met die van art. 8 EVRM. Daarom wordt hier volstaan met het bespreken van de beperkingssystematiek van art. 8 EVRM, in het licht van de hier voorgestelde maatregelen.

De drie vereisten voor een geldige inperking worden hieronder één voor één besproken.

Bij wet voorzien

De aanscherping van het AIT- en EBI-regime is neergelegd in een wet in formele zin: de Penitentiaire beginselenwet. Deze wet is voldoende voorzienbaar en toegankelijk. Immers: deze wijziging en de daarop betrekking hebbende stukken worden behoorlijk bekend gemaakt. Voorts is de wijziging deugdelijk en kenbaar gemotiveerd. De regeling zelf, zeker in combinatie met deze toelichting, is voldoende voorzienbaar: zij bevat immers per detentieregime (AIT of EBI) de van toepassing zijnde maatregelen. De procedure rondom de bepaling van de plaatsing van de gedetineerde is met voldoende waarborgen omgeven.⁵¹ Willekeur is daarom uitgesloten. Bovendien vindt er elke twaalf maanden een periodieke toetsing plaats. Daarbij wordt gekeken of verlenging van het verblijf in een EBI of AIT gewenst is. Daarmee is voldaan aan het eerste vereiste.

Legitiem doel

De beperking van het recht op privéleven moet een legitiem doel hebben. In art. 8 EVRM worden onder andere genoemd de nationale veiligheid, de openbare veiligheid en de voorkoming van strafbare feiten. Het is evident dat de hier voorgestelde wijzigingen leiden tot (betere) waarborging van de nationale en openbare veiligheid, dat wil zeggen zowel de veiligheid in de desbetreffende penitentiaire inrichtingen en extra beveiligde inrichting(en), als in de samenleving daarbuiten. Een weerbare rechtstaat beschermt zichzelf tegen diegenen die juist de rechtsstaat aanvallen. De rechtsstaat mag zich niet verlagen tot het niveau van de aanvallers, maar dient zich wel te verdedigen. Daar past dus bij dat voor een laag percentage van de gedetineerdenpopulatie de uitoefening van enkele rechten beperkt wordt. Het gevaar van deze kleine groep is namelijk dermate groot dat die beperkingen gerechtvaardigd zijn.⁵² Dat gevaar ziet op het functioneren van de rechtstaat en het leven van onschuldige burgers. Bovendien wordt als legitiem doel genoemd «het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten». Vanzelfsprekend wordt met dit voorstel beoogd om voortgezet crimineel handelen tijdens detentie te voorkomen, waarmee dus ook strafbare feiten worden voorkomen.

⁴⁸ EHRM 29 mei 2016, nr. 58925/08 (*Bédat t. Zwitserland*).

⁴⁹ Art. 10 EVRM wordt onder andere beperkt door het feit dat correspondentie wordt blootgesteld aan controle (vooraf) en het feit dat, als het gaat om EBI-gedetineerden, bepaalde talen niet mogen worden gebruikt bij – kort gezegd – de communicatie met de buitenwereld (schriftelijke correspondentie, bezoek en telefonie).

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 25 maart 1983, nr. 5947/72 (*Silver t. Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 25 februari 1992, nr. 10802/84 (*Pfeifer en Plankl t. Oostenrijk*).

⁵¹ Zie daarvoor de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

⁵² Voor de plaatsing in een EBI of AIT gaat uiteraard altijd een individuele beoordeling vooraf (zie de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden).

Een inmenging in het recht genoemd in art. 8 EVRM is noodzakelijk, wanneer sprake is van een *pressing social need* (dringende maatschappelijke behoefte). Daarnaast moet de maatregel proportioneel⁵³ zijn en moet het doel niet met een lichter middel kunnen worden bereikt (de subsidiariteitseis).

De aanscherping van het geldende regime in de EBI en de AIT beantwoordt aan een dringende maatschappelijke behoefte: veiligheid. Burgers moeten ervan uit kunnen gaan dat, wanneer (bijvoorbeeld) een crimineel kopstuk is gedetineerd, hij tijdens detentie geen strafbare feiten kan plegen. Eén van de doelen van straffen is bovendien bescherming van de samenleving. De hier voorgestelde wetswijziging heeft als doel om de realisatie van dit strafdoel te verbeteren en (daarmee) de samenleving beter te beschermen, door de communicatiemogelijkheden tijdens detentie voor een buitencategorie criminelen te beperken. Immers: de veiligheidsrisico's die leiden tot de dringende maatschappelijke behoefte aan veiligheid, zijn in een substantieel aantal gevallen het rechtstreekse gevolg van de huidige communicatiemogelijkheden van EBI- en AIT-gedetineerden. Met dit voorstel worden die communicatiemogelijkheden beperkt, waardoor de veiligheidsrisico's eveneens afnemen. Daarmee kan geconcludeerd worden dat deze wijziging beantwoordt aan een *pressing social need*.

Met betrekking tot de proportionaliteit, dient allereerst te worden opgemerkt dat de gedane voorstellen geen enorme aanscherping van het regime inhouden. Deze wijziging bevat enkele relatief beperkte aanscherpingen. Nu blijkt dat het huidige regime de veiligheid van het gevangenis-personeel en de samenleving onvoldoende kan garanderen, is een aanscherping van dit huidige regime noodzakelijk. Hierbij is er bewust voor gekozen niet over te gaan tot totale isolatie van de buitencategorie gedetineerden (ook al zou dit leiden tot minder veiligheidsrisico's), om op die manier aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit te voldoen. Daarnaast dient, in het kader van de proportionaliteit, te worden opgemerkt dat het strengere detentieregime slechts wordt opgelegd aan gedetineerden die een veiligheidsrisico met zich meebrengen. Per gedetineerde wordt immers een individuele afweging gemaakt bij de plaatsingsbeslissing.⁵⁴ Bovendien vindt elke twaalf maanden opnieuw een toetsing plaats, waarin de vraag centraal staat of het dan geldende detentieregime voor de individuele gedetineerde nog passend is.⁵⁵ Op deze manier is gewaarborgd dat het strengere detentieregime niet wordt opgelegd aan gedetineerden die geen gedrag vertonen of hebben vertoond dat aanleiding geeft tot een strenger detentieregime.⁵⁶ Ten slotte zijn de bepalingen die het bezoek beperken met duidelijkheid omgeven en zijn de (discretionaire) bevoegdheden van de relevante autoriteiten voorzienbaar omschreven en is de reikwijdte en de wijze van uitoefening daarvan aangegeven.⁵⁷

Het bovenstaande is ook van toepassing op de vereisten inzake de subsidiariteit. Een minder vergaand regime laat, zo blijkt uit de huidige praktijk, te grote veiligheidsrisico's ontstaan.⁵⁸ De hier voorgestelde

⁵³ Oftewel een redelijke verhouding tussen ernst van de inmenging en het belang dat met de inmenging wordt gediend.

⁵⁴ Daardoor geldt een systeem dat in lijn is met de rechtspraak van het EHRM, zoals die onder andere te vinden is in de volgende twee uitspraken:

EHRM 9 oktober 2008, nr. 62936/00 (*Moiseyev t. Rusland*); en

EHRM 23 februari 2012, nr. 39758/05 (*Trosin t. Oekraïne*).

⁵⁵ Zie hiervoor de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

⁵⁶ Bovendien gunt het EHRM bij de inperking van art. 8 EVRM een *margin of appreciation*.

⁵⁷ Conform EHRM 9 april 2013, nr. 36228/06 (*Kurkowski t. Polen*).

⁵⁸ Zie voor een uitgebreidere toelichting op dit punt hoofdstuk 3 en 4.

maatregelen zijn noodzakelijk om een voldoende intensieve en snelle controle op communicatie van de buitencategorie gedetineerden te realiseren.

Kortom: aan de vereisten is voldaan, waardoor met dit voorstel art. 8 en art. 10 EVRM niet worden geschonden.⁵⁹

7.3 Verbod op discriminatie

De wijziging van de Penitentiaire beginselenwet kan indirect leiden tot discriminatie. Immers: specifieke bevolkingsgroepen kunnen indirect geraakt worden door de verplichting om in beginsel Nederlands, Engels, Papiaments of Fries te spreken. Deze discriminatie is evenwel gerechtvaardigd.

Art. 14 EVRM⁶⁰ en art. 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM bevatten bepalingen over gelijke behandeling en non-discriminatie. In zijn rechtspraak heeft het EHRM een aantal criteria ontwikkeld om te kunnen beoordelen of een ongelijke behandeling wel of niet toelaatbaar is. Volgens de jurisprudentie van het EHRM, is een onderscheid discriminatoir in de zin van art. 14 EVRM, als

- er geen objectieve en redelijke rechtvaardiging is;
- het onderscheid geen legitiem doel heeft; of
- er geen redelijke proportionaliteitsverhouding tussen het doel en de middelen.

De lidstaten hebben een beoordelingsruimte (*margin of appreciation*) bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een rechtvaardiging.⁶¹

Toegepast op de maatregelen uit de hier voorgestelde wetswijziging,⁶² moet de maatregel een objectieve en redelijke rechtvaardiging kennen, een legitiem doel hebben en proportioneel zijn. Deze objectieve en redelijke rechtvaardiging, bestaat uit het volgende. De overheid heeft als één van haar kerntaken de bescherming van de democratische rechtsstaat. Met de intrede van een nieuwe categorie gedetineerden, met buitengewoon veel middelen en macht, is gebleken dat (dreiging met) geweld met een dodelijke afloop geenszins is uitgesloten. Dit geweld, dan wel de dreiging daarmee, richt zich steeds vaker op vertegenwoordigers en hoeders van de democratische rechtsstaat: rechters, officieren van justitie, journalisten, politieagenten, politici en medewerkers van Dienst Justitiële Inrichtingen. Dit geweld wordt gefaciliteerd doordat de buitencategorie gedetineerden te veel communicatiemogelijkheden met de buitenwereld heeft. Als gecommuniceerd wordt moet dat volledig controleerbaar zijn. Om dit te realiseren, wordt het aantal te spreken talen beperkt tot de officiële talen van het Koninkrijk der Nederlanden en de Engelse taal. Hierdoor is er niet langer de noodzaak om (nieuwe) tolken (voor andere talen) te regelen. Het legitieme doel van deze maatregel bestaat in de waarborging van de nationale en openbare veiligheid,⁶³ binnen en buiten de penitentiaire inrichtingen.

⁵⁹ Specifiek komt daarbij dat het EHRM geen schending van art. 8 EVRM aanwezig acht, indien er maatregelen zijn getroffen die zien op beperkingen van het aantal bezoekenmogelijkheden. Zie daarvoor o.a. EHRM 23 april 2013, nr. 52624/10 (*Hagyo t. Hongarije*) en EHRM 29 april 2003, nr. 41220/98 (*Aliev t. Oekraïne*).

⁶⁰ Art. 14 EVRM heeft een niet-zelfstandig karakter. Toetsing aan art. 14 EVRM kan daarom alleen in combinatie met een andere bepaling uit het EVRM.

⁶¹ EHRM 30 september 2003, nr. 40892/98 (*Koua Poirrez t. Frankrijk*).

⁶² De maatregelen waarover het hier gaat, gaan erom dat tijdens bezoek of een telefoongesprek of in een brief, enkel Nederlands, Engels, Papiaments of Fries mag worden gesproken/geschreven.

⁶³ Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt overigens dat de nationale veiligheid relatief snel wordt aangemerkt als een *very weighty reason*.

De maatregel is bovendien proportioneel. Communicatie blijft immers nog steeds mogelijk, ook voor mensen die niet de talen van het Koninkrijk spreken of het Engels. Zij kunnen immers, ter uitzondering op de maatregel, in hun eigen taal communiceren. Daarmee wordt gerealiseerd dat de communicatiemogelijkheden niet worden ingeperkt door deze taalverplichting.⁶⁴ Dat maakt ook dat aan het vereiste van proportionaliteit is voldaan.

Kortom, de bepalingen die zien op het in beginsel niet mogen spreken of schrijven van bepaalde talen, zijn een vorm van gerechtvaardigde indirecte discriminatie. Daarom is geen sprake van een inbreuk op (inter)nationaal recht.

8. Financiële aspecten

Voor de initiatiefnemer is het lastig om vooraf in kaart te brengen wat de exacte financiële gevolgen zijn van dit voorstel. De hierboven opgesomde maatregelen bevinden zich namelijk te diep in de uitvoering. In zijn algemeenheid valt te zeggen dat met dit voorstel de communicatiemogelijkheden van gedetineerden wordt beperkt, waardoor er ook minder hoeft te worden gecontroleerd. Dat maakt dat de initiatiefnemer ervan uitgaat dat dit voorstel kostenneutraal is.

9. Consultatie

Op 21 juli 2023 startte via de website van Internetconsultatie de consultatie van het voorstel. De einddatum van de consultatie was 1 september 2023. Gedurende deze zes weken hebben een aantal personen en instanties de moeite genomen om te reageren op het consultatievoorstel. De initiatiefnemer wil hen daarvoor hartelijk bedanken. Hieronder wordt kort ingegaan op enkele punten uit een aantal reacties. De reacties zijn openbaar en te vinden via de website van Internetconsultatie.⁶⁵

Reactie van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)

Allereerst de reactie van de NOvA. De NOvA laat weten geen voorstander te zijn van het voorstel, al onderschrijft men het doel van het voorstel wel: het risico op voortgezet crimineel handelen tijdens detentie verminderen. De NOvA lijkt desalniettemin van mening te zijn dat de noodzaak van het voorstel onvoldoende is aangetoond. Volgens de NOvA is enkel het noemen van voorbeelden van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie onvoldoende. De initiatiefnemer wil echter benadrukken dat de voorbeelden niet de enige onderbouwing uit de toelichting op het voorstel zijn. De voorbeelden dienen slechts ter illustratie. Dat de noodzaak bestaat voor het beperken van het onaanvaardbare risico op voortgezet crimineel handelen tijdens detentie, blijkt onder andere uit meerdere onderzoeken die in hoofdstuk 2 zijn vermeld (zie bijvoorbeeld voetnoten 5, 6 en 7). Dat de NOvA van mening is dat de noodzaak van het voorstel onvoldoende is onderbouwd, ondanks het benoemen van een aantal onderzoeken waaruit

⁶⁴ Zie in dit kader ook de zaak EHRM 22 april 2014, nrs. 43750/06, 43752/06, 32054/08, 37753/08 en 60915/08 (*Nusret Kaya e.a. t. Turkije*), waarbij enkel het mogen spreken van de Turkse taal een schending van art. 8 EVRM vormde. Een schending is hier echter niet aan de orde, nu alle talen van het Koninkrijk der Nederlanden mogen worden gesproken bij communicatie met de buitenwereld (er is niet één taal verplicht gesteld). Bovendien mag ook een andere taal worden gesproken, indien de gedetineerde of de niet-gedeteneerde met wie hij wil communiceren geen van de talen van het Koninkrijk machtig is. Het recht om contact te onderhouden met familie blijft dus in beginsel onaangetast (tenzij familieleden gedetineerd zijn en/of verdacht worden van deelname aan een criminele organisatie of van een delict waarop naar de wettelijke omschrijving een maximale gevangenisstraf van acht jaar of meer staat).

⁶⁵ https://www.internetconsultatie.nl/voorstel_ellian_wet_aanscherping_ebi_en_ait_regime/b1.

een onaanvaardbaar risico op voortgezet crimineel handelen tijdens detentie blijkt, is voor de initiatiefnemer dan ook geen aanleiding om het voorstel of de toelichting daarop aan te passen.

Voorts vraagt de NOvA zich af waarom niet nog meer evaluaties en verdere onderzoeken worden afgewacht, alvorens over te gaan tot nieuwe wetgeving. De reden dat niet nog meer evaluaties en verdere onderzoeken worden afgewacht, is vanwege de grote risico's die gepaard gaan met de huidige mogelijkheden voor voortgezet crimineel handelen tijdens detentie door de gedetineerden die verblijven in de EBI of op de AIT. Uit legio voorbeelden en uit onderzoek (zie hoofdstuk 2) blijkt immers dat voortgezet crimineel handelen vanuit de EBI of de AIT grote gevaren oplevert voor het personeel binnen de penitentiaire inrichting en de samenleving daarbuiten. Bovendien is met dit voorstel reeds gebruik gemaakt van eerdere evaluaties en onderzoeken. De initiatiefnemer is dan ook van mening dat wachten op nog meer evaluaties en onderzoeken geen noemenswaardige voordelen met zich meebrengt, terwijl de risico's die daarmee gepaard gaan, onaanvaardbaar groot zijn.

Verder maakt de NOvA meerdere opmerkingen over het selectiebeleid voor de EBI. Volgens de NOvA draagt de voorgestelde regeling het gevaar in zich dat sprake is van een te ruime uitbreiding van personen die in aanmerking komen voor het EBI-regime. De initiatiefnemer merkt echter op dat de voorgestelde regeling niet ziet op het selectiebeleid. Daar komt bij dat het recht van initiatief van leden van de Tweede Kamer ziet op wetten in formele zin en dus niet op ministeriële regelingen, zoals de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.⁶⁶ Met dit voorstel wordt het selectiebeleid dus niet aangepast.

De NOvA merkt op dat de minimumvoorwaarden voor EBI-gedetineerden, te weten humane bejegening, minimale beperkingen en veilige passende resocialisatie, door het voorstel niet of onvoldoende in acht zullen worden genomen. Allereerst merkt de initiatiefnemer op dat nergens in het voorstel staat dat de bejegening van gedetineerden voortaan inhumaan of minder humaan plaats moet vinden.

Het punt van de minimale beperkingen en veilige passende resocialisatie, alsmede het proportionaliteitsbeginsel, worden volgens de NOvA door het voorstel nagenoeg overboord gegooid. Initiatiefnemer is het daar niet mee eens. Onder andere in hoofdstuk 7 wordt uitgebreid aangetoond dat de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit ook na invoering van het voorstel nageleefd worden. Zo houden de aanscherpingen uit dit voorstel geen totale isolatie in en vindt plaatsing in de EBI of op de AIT slechts plaats na een individuele beoordeling (waartegen ook nog eens een rechtsmiddel kan worden ingesteld). Op basis daarvan wordt geoordeeld of plaatsing in de EBI of op de AIT nodig en noodzakelijk is. Eenmaal beland in de EBI of op de AIT, geldt een strenger regime dan voorheen, aangezien uit tal van onderzoeken en uit de praktijk is gebleken dat het huidige regime het risico op voortgezet crimineel handelen vanuit de EBI of de AIT onvoldoende beperkt. Overigens merkt initiatiefnemer op dat goed gedrag door een EBI-gedetineerde wordt beloond, doordat zijn bezoekmogelijkheden dan kunnen worden uitgebreid (zie hoofdstuk 4).

Reactie van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming

De RSJ heeft kort gereageerd op het voorstel en verwijst voornamelijk naar haar eerdere adviezen. De RSJ laat weten geen voorstander te zijn van het voorstel, onder andere omdat er geen noodzaak zou zijn voor het

⁶⁶ Zie onder meer artikel 82 van de Grondwet.

voorstel. Op dit punt heeft de initiatiefnemer reeds gereageerd naar aanleiding van de opmerking van de NOvA (zie hiervoor). Specifiek maakt de RSJ de opmerking dat een individuele belangenafweging moet plaatsvinden, dat er oog moet zijn voor de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en dat geen sprake moet zijn van generieke beveiligingsmaatregelen voor bepaalde categorieën gedetineerden. Initiatiefnemer onderschrijft deze opmerking en voegt eraan toe dat een dergelijke werkwijze ook in het licht van het internationale recht vereist is. Vandaar dat de individuele plaatsingsbeslissing (die voorafgaat aan de plaatsing in de EBI of op de AIT) met dit voorstel niet aangepast wordt. Zie over dit onderwerp ook hoofdstuk 7.

Verder schrijft de RSJ dat de vrijheid en rechten van gedetineerden niet zwaarder beperkt mogen worden, dan voor de veiligheid noodzakelijk is. Bovendien moeten de beperkingen worden afgewogen tegen de beginselen van minimale beperkingen en resocialisatie, en het uitgangspunt van humane bejegening. Op dit punt geldt hetzelfde als het vorige punt: de initiatiefnemer onderschrijft deze opmerking en voegt eraan toe dat een dergelijke werkwijze ook in het licht van het internationale recht vereist is. Met het voorstel wordt hieraan voldaan (zoals uitgebreid beargumenteerd in hoofdstuk 7).

Ten slotte ziet de RSJ niet in hoe verdere beperking van het aantal minderjarigen dat de gedetineerden per bezoekmoment mag bezoeken, leidt tot meer veiligheid. Via deze weg wil initiatiefnemer dat verduidelijken, door erop te wijzen dat elk bezoek aan een gedetineerde een potentieel risicomoment is. Uit de praktijk blijkt bovendien dat het bezoek door meerdere minderjarigen tegelijkertijd (zonder glas) kan leiden tot onoverzichtelijke situaties. Door het aantal bezoekers te beperken, worden het aantal risicomomenten beperkt en is het voor de medewerkers van de penitentiaire inrichting eenvoudiger om overzicht te houden en toezicht te houden op het bezoek.

Reactie van het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Het NJCM heeft een reactie gegeven die ziet op verschillende aspecten van het voorstel. Een aantal van de gemaakte opmerkingen wordt door initiatiefnemer nog eens weergegeven en zo nodig voorzien van een reactie of antwoord.

Het NJCM is voorstander van de rechtsstatelijke inbedding in een wet in formele zin, gelet op de rechtszekerheid die daarmee gepaard gaat. Men moedigt de wetswijziging uit rechtszekerheidsoogpunt aan, voor zover het voorstel specifiek maakt dat de AIT bestaat en welke bijzondere aspecten er aan dit regime kleven.

Het NJCM is evenwel van mening dat het strenger wordende EBI-regime (als gevolg van eerdere (wets)wijzigingen) een ongewenste ontwikkeling is. Volgens het NJCM is de positie van EBI-gedetineerden zorgwekkend. De initiatiefnemer deelt deze mening niet. De initiatiefnemer is van mening dat EBI-gedetineerden momenteel, of in de toekomst met dit voorstel, op een humane wijze hun straf uitzitten, in lijn met het internationale recht (zie hoofdstuk 7). Zo is er geen sprake van totale isolatie en blijven er mogelijkheden voor bijvoorbeeld gespreksvoering met geestelijken. Dat de communicatiemogelijkheden van EBI-gedetineerden dankzij eerdere voorstellen al enigszins en op incidentele schaal kunnen worden beperkt, betekent niet dat het gevaar op voortgezet crimineel handelen vanuit de EBI (of de AIT) al voldoende is beperkt. Bovendien is in het kader van de rechtszekerheid een algemene regeling nodig, die het EBI- en AIT-regime in een wet in formele zin vastlegt.

Ten slotte ziet het NJCM bezwaren in verband met het discriminatieverbod, in het kader van de maatregel dat EBI-gedetineerden slechts in

het Nederlands, Fries, Papiaments en Engels mogen communiceren met de buitenwereld. Het regelen van nieuwe tolken is volgens het NJCM niet een dusdanig zware belasting voor de Nederlandse overheid dat daardoor een rechtvaardiging ontstaat voor de ongelijke behandeling. De initiatiefnemer is een andere mening toegedaan. Gebleken is dat het regelen van «nieuwe» tolken wel degelijk een grote inspanning vergt. Daar komt bij dat het vertalen van teksten, zeker vanuit het Arabisch of Berbers, een grotere foutmarge heeft. De risico's die daarmee gepaard gaan, zijn onaanvaardbaar groot. Het constateren van versluierende boodschappen is in het Nederlands al een uitdaging, laat staan in vreemde talen. Daarnaast is het vertalen van teksten een tijdrovende aangelegenheid, hetgeen, gelet op de veiligheidsrisico's, ongewenst is. Overigens kan er een uitzondering worden gemaakt op de bepaling dat slechts in het Nederlands, Fries, Papiaments of Engels mag worden gecommuniceerd. Indien de betrokkenen geen van deze talen spreken, of betrokkenen niet in één van deze talen met elkaar kunnen communiceren, is het immers toegestaan om in een andere taal te communiceren. Initiatiefnemer ziet daarom geen bezwaren in verband met het discriminatieverbod (zie ook hoofdstuk 7, paragraaf 3).

Kinderrechten

Verschillende personen en instanties hebben in hun reacties gewezen op de impact van het voorstel op kinderen. Vooropgesteld: het is buitengewoon onwenselijk als kinderen een ouder hebben die gedetineerd is in de EBI of op de AIT. Gelukkig proberen de medewerkers van DJI de bezoekmomenten voor kinderen zo prettig mogelijk voor het kind te maken.

Met dit voorstel wordt het recht van kinderen op contact met de ouders niet geschonden. Contact met de gedetineerde ouder blijft met dit voorstel in beginsel mogelijk, zij het minder frequent. Bovendien mag een minderjarige slechts met één meerderjarige een bezoek brengen aan de gedetineerde. Het is in het belang van de medewerkers van de penitentiaire inrichting en de samenleving daarbuiten om deze maatregel te treffen (zie hiervoor). Het is bovendien in het belang van het kind om te voorkomen dat het kind wordt gebruikt om criminele boodschappen over te brengen. De voordelen van de maatregelen (het beperken van veiligheidsrisico's) wegen op tegen de nadelen die er zijn voor het kind, als gevolg van de maatregelen.

10. Samenloop

Dit voorstel ziet voor een belangrijk deel op dezelfde problematiek als die waarop het voorstel van de Minister voor Rechtsbescherming ziet (getiteld «Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie»). Daarom zal de initiatiefnemer na advisering door de Raad van State het wetsvoorstel aanvullen en deze toelichting aanvullen met een apart hoofdstuk dat ziet op de samenloop.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A en B (Wettelijke definitie afdeling intensief toezicht)

De begripsomschrijving van artikel 1 Pbw wordt aangevuld met een definitie van de afdeling voor intensief toezicht. Ook artikel 14 Pbw ondergaat in dit verband wijziging. De afdelingen voor intensief toezicht worden als inrichtingen voor bijzondere opvang toegevoegd aan de

bestaande regeling.⁶⁷ Gevolg hiervan is dat deze afdelingen nader kunnen worden genormeerd.

Onderdeel C (Invoegen van paragraafaanduiding in Hoofdstuk VII. Contact met de buitenwereld)

Met de introductie van de nieuwe paragraaf over bijzondere regels voor contact met de buitenwereld voor afdelingen intensief toezicht en extra beveiligde inrichtingen, wordt ook een paragraafaanduiding toegevoegd voor het algemene deel.

Onderdeel D (Toevoeging van vier artikelen aan Hoofdstuk VII. Contact met de buitenwereld)

Met deze wijziging wordt een nieuwe paragraaf toegevoegd, met daarin een bijzonder regime voor contact met de buitenwereld voor gedetineerden in een AIT of EBI. Deze regels zijn deels afwijkend van de algemene regels.

Artikel 40a

Dit artikel regelt voor gedetineerden in een EBI of AIT een bijzonder contactregime. (eerste lid) Onder contact worden post, telefonie en bezoek gerekend, zoals die zijn geregeld in de artikelen 36 tot en met 40. (tweede lid) In aanvulling op de regels voor contact uit de vorige paragraaf, geldt dat gedetineerde alleen contact mogen hebben met de buitenwereld, als de directeur toestemming heeft gegeven voor dat contact. (derde lid) De directeur moet het contact in ieder geval weigeren als er contact gezocht wordt met of door andere gedetineerden, of personen die worden verdacht van deelname aan een criminele organisatie of van een delict waarop naar de wettelijke omschrijving een maximale gevangenisstraf staat van acht jaar of meer. Met contact met «andere gedetineerden» wordt bedoeld het verzenden of ontvangen van brieven of andere poststukken, het ontvangen van bezoek (al zal bezoek door gedetineerden niet mogelijk zijn) en het voeren van een telefoongesprek. Daarnaast kunnen er bij algemene maatregel van bestuur nog aanvullende categorieën personen aangewezen worden, waarmee contact in ieder geval verboden is. (vijfde lid)

Naast die niet-discretionaire afwijzingsgronden, zijn de gronden waarop de directeur contact kan weigeren beperkt. Aansluitend op de algemene beperkingen uit artikel 36–40, kan de directeur het contact ook weigeren, als dat noodzakelijk is met het oog op (vierde lid):

- a. de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting;
- b. de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid;
- c. de voorkoming of opsporing van strafbare feiten; of
- d. de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven.⁶⁸

Voor de beoordeling of er sprake is van een grond tot weigering als bedoeld in het vierde en vijfde lid, kan de directeur onder andere gebruik maken van het onderzoek en advies van het BIV en de informatie van het GRIP.

⁶⁷ Deze formulering is overgenomen uit het voorstel van de Minister voor Rechtsbescherming, het voorstel tot «Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie». Mocht de definitie van de afdelingen intensief toezicht uit het voorstel van de Minister worden gewijzigd, dan zal het voorstel van initiatiefnemer overeenkomstig worden gewijzigd. Er zal dus aansluiting worden gezocht bij de definitie uit het voorstel van de Minister voor Rechtsbescherming.

⁶⁸ Deze gronden komen overeen met de beperkingssystematiek van art. 8 EVRM (zie Hoofdstuk 7.2 van het algemeen deel van deze toelichting).

De bepalingen van artikel 58, tweede, derde en vierde lid, omtrent het doen van mededeling en het doen van beklag, zijn onverminderd van toepassing op de weigering van contact, op basis van artikel 40a.

In aanvulling op het onder bepaalde gevallen weigeren van contact, is er in de AIT en EBI ook sprake van aanvullend toezicht op het contact. Brieven en andere poststukken worden opengemaakt en onderzocht op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen. Ook op de inhoud wordt toezicht gehouden. Brieven en andere poststukken kunnen worden gekopieerd. Telefoongesprekken worden beluisterd en opgenomen, en opnames kunnen achteraf ook teruggeluisterd worden. Bij bezoek wordt eveneens meegeluisterd en worden opnames gemaakt, die ook achteraf teruggeluisterd kunnen worden. (zesde lid)

Per bezoekmoment mag maar één persoon worden ontvangen. Als die persoon een minderjarige is, mag die vergezeld worden door één volwassene. Voor deze volwassene (en uiteraard ook voor de minderjarige) geldt dat vereist is dat het hij of zij conform de (voorgestelde) regelgeving is toegestaan om contact te hebben met de gedetineerde. (zevende lid)

Om toezicht op de inhoud van het contact mogelijk te maken, worden de talen waarin de gedetineerde mag communiceren, beperkt. Communicatie is alleen toegestaan in het Nederlands, Fries, Papiaments of Engels. Alleen als de betrokkenen geen van deze talen spreken, of betrokkenen niet in één van deze talen met elkaar kunnen communiceren, is het toegestaan om in een andere taal te communiceren. Eventueel kan daarbij voor het toezicht een tolk worden betrokken. De vestigingsdirecteur bepaalt of er sprake is van de situatie dat betrokkenen geen van deze talen spreken, of betrokkenen niet in één van deze talen met elkaar kunnen communiceren. Indien de gedetineerde en degene met wie hij communiceert, niet communiceren in het Nederlands, Fries, Papiaments of Engels, terwijl partijen allebei één van deze talen wel beheersen, wordt het contact direct afgebroken. In geval van brieven of andere poststukken heeft dat als gevolg dat brieven of andere poststukken van de gedetineerde niet worden verzonden en brieven of andere poststukken van de wederpartij niet aan de gedetineerde worden overhandigd. In geval van bezoek wordt het bezoek afgebroken. In geval van een telefoongesprek wordt de verbinding verbroken en daarmee het telefoongesprek beëindigd. (achtste lid)

Artikel 40b

Dit artikel regelt voor gedetineerden in een EBI een bijzonder contactregime dat geldt in aanvulling op het regime uit artikel 40a. (eerste lid, aanhef) In afwijking van het minimale recht op contact uit artikel 36, 38 en 40, houdt dit regime in dat de gedetineerde maximaal twee keer per maand een telefoongesprek mag voeren van maximaal tien minuten en één keer per maand bezoek mag ontvangen. (onderdelen a en b)

Onder omstandigheden mag de directeur dit contactregime versoepelen, en twee keer per maand bezoek toestaan. Daartoe is vereist dat de gedetineerde gedurende een aaneengesloten periode van ten minste twaalf maanden niet betrokken is geweest bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming (vergelijk art. 50 Pbw). Indien de gedetineerde betrokken raakt bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, mag de gedetineerde hooguit één keer per maand bezoek ontvangen. Pas na twaalf maanden

voldoen aan voornoemd vereiste, kan dit weer worden opgehoogd.
(tweede lid)

Artikel 40c

Dit artikel regelt voor gedetineerden in een AIT een bijzonder contact-regime dat geldt in aanvulling op het regime uit artikel 40a en in afwijking van het bepaalde in artikel 38, eerste lid. (eerste lid, aanhef) In afwijking van het minimale recht op contact uit artikel 36, 38 en 40, houdt dit regime in dat de gedetineerde maximaal één keer per week een telefoongesprek mag voeren van telkens maximaal tien minuten en twee keer per maand bezoek mag ontvangen. (onderdelen a en b)

ARTIKEL II

Dit artikel bepaalt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL III

Dit artikel bevat de citeertitel van de wet.

Ellian