



Factsheet VOORTGEZET CRIMINEEL HANDELEN IN DETENTIE

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

29 september 2023

Auteur: prof. dr. mr. Sonja Meijer, hoogleraar penitentiair recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en universitair hoofddocent straf(proces)recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Centrale vraagstelling

De Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid vraagt een wetenschappelijke beschouwing met het oog op de voorgestelde wijziging van de Penitentiaire beginselenwet. Daarbij gaat het specifiek om:

- Aandacht voor de te verwachten effecten. Gaat dit wetsvoorstel de beleidsdoelen realiseren? Zijn er alternatieven waarmee die beleidsdoelen zouden kunnen worden behaald?
- Aandacht voor eventuele neveneffecten, wat betekent dit wetsvoorstel voor fundamentele rechten van gedetineerden?

1. Inleiding

In Nederland is in relatief korte tijd een groot aantal extra maatregelen genomen om ernstig voortgezet crimineel handelen in detentie (VCHD) tegen te gaan. De maatregelen die vanaf het najaar van 2022 zijn genomen betreffen een snelle en forse uitbreiding van beperkende maatregelen voor gedetineerden in het EBI-regime¹ en een – nog niet precies te duiden – uitbreiding van het aantal gedetineerden op wie het in ontwikkeling zijnde AIT-regime² kan worden toegepast. De nieuwe maatregelen zijn sterk geïnspireerd door het Italiaanse 41-bis detentieregime.³

De auteurs van recent onderzoek naar het Italiaanse artikel 41bis-regime in opdracht van het WODC adviseerden de minister pas op de plaats te maken. Reden voor dit advies waren de snelheid waarmee de maatregelen zijn voorgesteld of ingevoerd en de constatering dat bij de voorbereiding van de gewijzigde regelgeving de afwegingen omtrent nut, noodzaak en effectiviteit van de maatregelen niet compleet lijken. Indachtig een waarschuwing van een van de Italiaanse respondenten in het onderzoek – dat het artikel 41bis-regime een monument is geworden in de strijd tegen de maffia en dat monumenten niet worden afgebroken – concluderen de onderzoekers dat de effecten van de voorgestelde en reeds ingevoerde wijzigingen ingrijpend zijn, en dat aanpassingen van

¹ EBI: Extra Beveiligde Inrichting

² ATI: Afdeling Intensief Toezicht

³ S. Struijk, S. Meijer, P. Verrest en F. Calderoni, *Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime*, Den Haag: WODC 2023, te raadplegen via <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3275> Zie verder over dit regime: S. Vanzan en L. Peters, *Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding*, NTS 2022/53, te raadplegen via <https://research.rug.nl/en/publications/het-verzwaarde-italiaanse-detentieregime-als-voorbeeld-voor-de-ne>.

het systeem op later moment moeilijk zullen blijken, vooral waar het gaat om versoepeling, of om de introductie van de mogelijkheid van flexibiliteit en maatwerk.

Nut en noodzaak van de genomen en te nemen maatregelen kunnen in brede zin worden onderschreven: de verharding van de georganiseerde criminaliteit levert een dreiging op met gevolgen voor het gevangeniswezen. Tegelijkertijd moet een inmenging in de rechten van gedetineerden onder alle omstandigheden zorgvuldig worden afgewogen. Voldaan moet worden aan de eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Ook dienen penitentiaire beginselen, zoals het beginsel van minimale beperkingen, humane bejegening en resocialisatie, in ogenschouw te worden genomen. Het is de taak van de wetgever om een evenwicht te vinden tussen het belang van de veiligheid van de rechtsstaat en de rechten van individuele gedetineerden.

In deze notitie wordt ingegaan op de vragen naar de te verwachten (neven)effecten (op de rechten van de individuele gedetineerde) van de voorgestelde wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en of minder ingrijpende alternatieven denkbaar zijn. Aan de hand van deze vragen worden hieronder een viertal aandachtspunten besproken, te weten het belang van maatwerk, het ontbreken van een duidelijke exit-strategie, de aanduiding van de AIT als bijzondere opvang en het niveau van regelgeving van de voorgestelde en reeds ingevoerde wijzigingen.

2. Belang van maatwerk

Een van de voornaamste aandachtspunten bij het treffen van beperkende maatregelen is het vereiste van een individuele belangenafweging. De wijziging van de Penitentiaire beginselenwet voorziet in een aantal beperkende maatregelen die deels zijn verbonden aan het regime en deels per individuele gedetineerde kunnen worden getroffen via de bevelsbevoegdheid van de minister. De maatregelen zijn van toepassing op zowel EBI- als AIT-gedetineerden. Zij zijn als zodanig dus niet onderworpen aan een concrete toetsing in het individuele geval. De vraag rijst dan ook of hiermee voldaan is aan het proportionaliteitsvereiste en bovendien of de regeling voorziet in adequate rechtswaarborgen.

Het vereiste van een individuele belangenafweging staat op zichzelf genomen niet in de weg aan het treffen van generieke beperkende maatregelen op basis van het regime waarin de gedetineerde wordt geplaatst. De generieke beperkende maatregelen, waaronder begrepen de mogelijkheid van de minister om middels de bevelsbevoegdheid nader beperkende maatregelen te treffen, hebben evenwel betrekking op een naar de aard van de risico's diverse en bovendien relatief grote (en groeiende) groep gedetineerden.

Plaatsing in de EBI is momenteel mogelijk op vier gronden (art. 6 lid 1 Rspog⁴). Het gaat om een extreem vluchtgevaar (a-grond), een onaanvaardbaar maatschappelijk risico op geweldsdelicten in termen van recidivegevaar (b-grond), (een vermoeden van) zeer ernstig voortgezet crimineel handelen in detentie (c-grond) of vanwege een algemeen gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen vanwege de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk (d-grond). Hoewel de veiligheidsrisico's dus extreem zijn, verschilt de aard van de risico's.

⁴ Rspog: Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden

De criteria voor plaatsing op de AIT moeten nog nader moeten worden uitgewerkt in een wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog), maar uit de memorie van toelichting bij de wijziging van de Pbw valt reeds op te maken wat deze criteria zullen gaan inhouden. Bij gedetineerden die worden geplaatst op een AIT is sprake van een 'in vergelijking met andere gedetineerden, aanzienlijk verhoogd risico op recidive, ontvluchting, voortzetting van crimineel handelen of het aanhoudend onderhouden van contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter'.⁵

Deze criteria roepen allerlei vragen op. Hoe onderscheidt een 'aanzienlijk verhoogd risico op ontvluchting' zich bijvoorbeeld van een 'extreem vluchtgevaar'? Wanneer is sprake van 'zeer ernstig voortgezet crimineel handelen in detentie' en wanneer van 'voortzetting van crimineel handelen in detentie'? Wanneer leveren de contacten die de gedetineerde met de buitenwereld onderhoudt een 'algemeen gevaar op voor de openbare orde en veiligheid van personen' en wanneer hebben deze enkel een 'maatschappelijk ontwrichtend karakter'? Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de criteria voor plaatsing in de AIT sterk lijken op die voor de plaatsing in de EBI, maar dat zij tegelijkertijd gradueel verschillen en net iets lichter zijn. Nogmaals, wijziging van de Rspog zal meer duidelijkheid op dit punt moeten verschaffen.

Het voorgaande roept evenwel de vraag op of het treffen van generieke beperkende maatregelen gerechtvaardigd is in het licht van de verschillen tussen de criteria voor plaatsing in de EBI en die voor de AIT. Betoogd zou wellicht kunnen worden dat de maatregelen hoe dan ook zouden moeten gelden voor gedetineerden die zijn geplaatst in een AIT en daarmee als vanzelfsprekend van toepassing zijn op gedetineerden die zijn geplaatst in de EBI. Toch overtuigt die redenering niet. De diversiteit van de groep is al een indicatie dat het op voorhand niet te zeggen is dat deze gedetineerden generiek beperkt moeten worden in hun contacten met de buitenwereld, in de zin dat bijvoorbeeld standaard visueel toezicht dient te worden uitgeoefend op de communicatie tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener, en dat het aantal rechtsbijstandverleners moet worden beperkt tot twee. De (penitentiaire) beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en minimale beperkingen brengen met zich dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat gedetineerden moeten worden vastgehouden in de minst restrictieve omstandigheden die noodzakelijk zijn. Dat vergt een afweging van de individuele omstandigheden en benadrukt de noodzaak van het kunnen bieden van maatwerk.

3. Ontbreken van een duidelijke 'exit-strategie'

Een tweede aandachtspunt, dat met het voorgaande samenhangt, is dat de voorgestelde wetgeving en de reeds ingevoerde wijzigingen niet voorzien in een duidelijke 'exit-strategie'. Hoewel het gezien de recente gebeurtenissen wellicht moeilijk voorstelbaar is, is het van belang om een visie te hebben op de vraag hoe deze categorie gedetineerden perspectief kan worden geboden op een mogelijke terugkeer in de samenleving. Deze terugkeer kan enkel stapsgewijs wat impliceert dat voorzien moet worden in een geleidelijke afbouw van de strenge (beveiligings)maatregelen. Die geleidelijke afbouw kan bestaan uit het overplaatsen van de gedetineerde naar een minder zwaar beveiligd regime, maar ook uit het aanbrengen van versoepelingen in het regime zelf (bijv. het

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 372, nr. 3, p. 5.

stapsgewijs opheffen van de beperkingen op de rechten van de individuele gedetineerde). Het voorgaande is niet alleen relevant voor tijdelijk gestrafte gedetineerden, veroordeeld tot veelal langdurige vrijheidsstraffen en geplaatst in de EBI of een AIT, maar ook voor gedetineerden in deze regimes die zijn veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf.

Het stapsgewijs afbouwen van de (beveiligings)maatregelen kan problematisch zijn. Het lange verblijf in een zeer strikt regime kan, mede door de detentieschade die daardoor ontstaat, de mogelijkheid om het zwaarbeveiligde regime te versoepelen bemoeilijken. Ook kan de angst heersen dat versoepelingen worden uitgebuit door gedetineerden om toch weer met de buitenwereld te communiceren. Het geven van meer ruimte voor contact met de buitenwereld vergt dan ook veel capaciteit van het gevangeniswezen, omdat de contacten actief en intensief moeten worden gemonitord. Het belang van de inzet van technologische middelen voor het monitoren van de communicatie met de buitenwereld moet in dat kader worden onderstreept.

Bezien vanuit de rechtspositie van de individuele gedetineerde dienen de eisen waaraan hij moet voldoen om uit het zwaarbeveiligde regime te komen, voorzienbaar te zijn. Er moeten bovendien voldoende mogelijkheden zijn om aan die eisen te voldoen en in de praktijk moet blijken dat het ook daadwerkelijk mogelijk is om uit het regime te komen.

In het licht van voorgaande eisen zijn diverse problemen te voorzien. Te voorzien is dat het voor een individuele gedetineerde slechts moeizaam is aan te tonen dat de gronden waarop hij is gedetineerd niet langer aanwezig zijn. Dat probleem is reeds bekend ten aanzien van de d-grond voor plaatsing in de EBI, maar zal ook gaan spelen in het kader van de (soortgelijke) voorgestelde criteria voor plaatsing in een AIT. Hoe toont een gedetineerde bijvoorbeeld aan dat zijn rol en positie binnen zijn voormalige criminele netwerk zodanig zijn veranderd dat geen sprake meer is van een algemeen gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen? De beperkende maatregelen en de controle die op de contacten met de buitenwereld wordt uitgeoefend, maken dat het contact lange tijd feitelijk wordt verhinderd. Of de gedetineerde zich na verloop van tijd wederom schuldig maakt aan VCHD kan enkel worden nagegaan door (stapsgewijze) versoepeling van de opgelegde maatregelen en beperkingen van rechten. Dat raakt aan een buiten het onderhavige voorstel liggende, reeds ingevoerde, wijziging van de huisregels van de EBI. Daarin zijn belangrijke beperkingen aangebracht op de rechten van de gedetineerde, zoals het recht op bezoek, waarbij evenmin is voorzien in een stapsgewijze afbouw. Voor wat betreft de voorliggende wijziging van de Pbw rijst de vraag of bijvoorbeeld de beperkingen op het contact met de raadsman na verloop van tijd nog steeds noodzakelijk zijn. Luidt het antwoord daarop ontkennend, dan zou in de voorgestelde regeling de gedetineerde van de EBI of de AIT in principe moeten worden overgeplaatst naar een normaal beveiligd regime, omdat het laten vervallen van deze generieke beperkende maatregel in het voorgestelde systeem niet mogelijk is. Voorstelbaar is evenwel dat een overplaatsing op dat moment nog onwenselijk is.

Het voorgaande illustreert hoe het systeem door de voorgestelde wijzigingen onnodig star wordt en dat er een noodzaak bestaat voor het inbouwen van meer flexibiliteit en van mogelijkheden voor het toepassen van maatwerk.

4. AIT als bijzondere opvang

Een derde aandachtspunt betreft de keuze om de AIT aan te merken als een inrichting voor bijzondere opvang zoals bedoeld in artikel 14 Pbw. Die keuze is opmerkelijk. Ten eerste omdat gedetineerden die een veiligheidsrisico vormen daarmee op één lijn worden gesteld met gedetineerden die in een inrichting voor bijzondere opvang moeten worden opgenomen vanwege hun leeftijd, persoonlijkheid of lichamelijke of geestelijke gezondheidstoestand. Ten tweede omdat de reden voor plaatsing op een AIT in belangrijke mate is ingegeven door veiligheidsoverwegingen. In tegenspraak daarmee lijkt de stelling van de minister dat dit niet zonder meer een verhoging van het beveiligingsniveau met zich brengt.⁶

5. Niveau van regelgeving

Een groot aantal wijzigingen die een belangrijke beperking van de rechten van gedetineerden inhouden, zijn reeds ingevoerd. Voor die wijzigingen hoeft de Tweede Kamer niet te worden geraadpleegd, omdat die hun grondslag vinden in lagere regelgeving (bijv. de Rspog en de huisregels van de EBI). De vraag is of dat terecht is. Wanneer als uitgangspunt wordt genomen dat regelgeving die het meest ingrijpt in de rechten van een individuele (gedetineerde) burger de grootste rechtsstatelijke bescherming behoeft en dat daarmee dus moet worden ingestemd door het parlement, dan rijst de vraag of de wijzigingen op het juiste niveau zijn geregeld. Om die reden bepleit ik dan ook voor een systematische herziening van de Penitentiaire beginselenwet en de onderliggende regelgeving waarbij wordt gezien of bepaalde beperkingen van individuele rechten niet beter op het niveau van formele wetgeving zouden moeten worden geregeld.

⁶ Zie hierover ook S. Meijer, *KwartaalSignaal Penitentiair Recht* 168, *Ars Aequi* 2023, te raadplegen via <https://arsaequi.nl/product/kwartaalsignaal-168-penitentiair-recht/>

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



de jonge akademie



Universiteiten
van Nederland }



NEDERLANDSE FEDERATIE VAN
UNIVERSITAIR MEDISCHE CENTRA