

**Ingediend via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)**

De heer mr. U. Ellian

Den Haag, 31 augustus 2023

dossiernummer: 204171

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)6 21 55 66 58

e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl

**Betreft: Wetsvoorstel aanscherping EBI- en AIT-regime**

Geachte heer Ellian,

Op 21 juli 2023 is de internetconsultatie 'Wet Aanscherping EBI- en AIT-regime' gepubliceerd. De NOVA heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,  
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen  
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres  
Prinses Beatrixlaan 5  
2595 AK Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

[www.advocatenorde.nl](http://www.advocatenorde.nl)

## ADVIES

---

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie strafrecht (ACS)
Datum:	28 augustus 2023
Betreft:	<b>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</b>

---

## SAMENVATTING

### Conclusie

In de voorgestelde wijziging van de Penitentiaire beginselenwet staat de aanscherping van het regime in extra beveiligde inrichtingen (EBI) en afdelingen intensief toezicht (AIT) centraal. De regeling beoogt het risico op voortgezet crimineel handelen vanuit detentie door de gevaarlijkste gedetineerden van ons land te verminderen. De ACS onderschrijft dat doel maar is thans geen voorstander van invoering van de voorgestelde regeling. De dringende noodzaak van het onderhavige vergaande voorstel wordt onvoldoende onderbouwd. Het gevaar is dat een te ruime uitbreiding van de groep van personen die voor langere duur in de EBI en AIT kan worden geplaatst, leidt tot een grote groep gedetineerden wiens rechten zonder strikte noodzaak verregaand worden beperkt. Het nog intensiever monitoren van deze groep gedetineerden kan op gespannen voet komen met de (minimum)rechten van gedetineerden en de rechten van direct betrokkenen, zoals kinderen en familie, terwijl het belang van resocialisatie teveel ondergeschikt wordt gemaakt. De specifieke rol van de gevangenisdirecteur verdient heroverweging. Ten slotte dient er meer aandacht te zijn voor uitvoeringsproblemen en het kostenaspect.

### Kernpunten

- De noodzaak van het voorstel is onvoldoende onderbouwd.
- Niet blijkt waarom de huidige lopende evaluaties niet kunnen worden afgewacht.
- Er is onvoldoende aandacht voor de verhouding met recent ingediende voorstellen op ditzelfde gebied.
- Er is onvoldoende aandacht voor de inbreuk die dit voorstel maakt op de rechten van gedetineerden.

## CONSULTATIEREACTIE

### *Inleiding*

Het wetsvoorstel beoogt een aantal artikelen in de Penitentiaire beginselenwet (PBW) te wijzigen. De wijzigingen zijn ingegeven door de wens het regime op de AIT en in de EBI aan te scherpen. Blijkens de memorie van toelichting ligt aan het voorstel de wens ten grondslag voortgezet crimineel handelen vanuit detentie tegen te gaan. Ook lijkt het wetsvoorstel te zijn ingegeven door een aantal specifieke casussen. De aangescherpte regeling beperkt niet alleen de rechten van zogenaamde criminele kopstukken, maar ook die van andere gedetineerden, ten aanzien van wie een minder grote kans op voortgezet crimineel handelen vanuit detentie bestaat. Meer intensief toezicht, minder contactmomenten met de buitenwereld en medegedetineerden en andere aanscherpingen bij deze 'nieuwe' groep gedetineerden, binnen een meer voorzienbare aangescherpte regeling, verminderen volgens indiener het onaanvaardbaar risico op voortgezet crimineel handelen vanuit detentie, aldus de toelichting.

### *Reactie*

De dringende noodzaak van het onderhavige vergaande voorstel wordt naar het de ACS voorkomt onvoldoende onderbouwd, terwijl de effectiviteit en efficiëntie van de regeling moeilijk meetbaar lijkt, althans een toereikende ex ante evaluatie komt in de toelichting onvoldoende naar voren.

Ter onderbouwing van de noodzaak van de voorgestelde regeling wijst de indiener op enkele in het oog springende of geruchtmakende voorbeelden, waarbij van belang is aan te tekenen dat het niet in alle gevallen om daadwerkelijk vastgestelde gevallen gaat, maar soms om vermoedens van misstanden in of vanuit detentie. Enkele verwijzing naar deze voorbeelden, zonder gedegen afweging op dit punt, volstaat echter niet. Het wetsvoorstel mist aldus onderbouwing.

Bovendien lijkt sprake te zijn van een gebrek aan afstemming met andere voorstellen in het strafrecht en op het terrein van de EBI. Op dit terrein is immers sprake van verscheidene recente voorstellen, die ten dele nog niet in werking zijn getreden. Aan al die voorstellen ligt (mede) de wens vermeend voortgezet crimineel handelen vanuit detentie tegen te gaan ten grondslag. De ACS verwijst in dit verband naar haar advies met betrekking tot het wetsvoorstel in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie. De verhouding met dat wetsvoorstel komt in de toelichting op het onderhavige voorstel onvoldoende tot uiting. Vooral nu niet blijkt waarom bij die eerdere ingrijpende voorgestelde wijziging van de PBW onderhavige wijziging door de minister kennelijk niet nodig is geacht. Ook blijkt de verhouding met die eerdere (voorgestelde) wijzigingen van de PBW (in combinatie met de onderliggende AMvB die op 28 augustus 2023 in consultatie is gegeven) en waarom dit voorstel in aanvulling daarop nog nodig is, onvoldoende.

Daarbij is ook van belang dat sprake is van onderzoek naar het detentieregime<sup>1</sup>, waarvan nog onduidelijk is welke maatregelen naar aanleiding van dat onderzoek eventueel worden genomen, heeft de RSJ enige tijd geleden geadviseerd over de voorgenomen wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog) en over de voorgenomen vaststelling van de Regeling model huisregels EBI<sup>2</sup> en adviseert de Raad van State in het

<sup>1</sup> <https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2023/06/27/lessen-voor-de-ebi-uit-de-italiaanse-ervaringen-met-het-41-bis-detentieregime-maak-pas-op-de-plaats>.

<sup>2</sup> [Advies Wijziging Rspog en vaststelling Regeling model huisregels EBI | Advies | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming \(rsi.nl\)](#)

eerdergenoemde wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen. Niet blijkt waarom genoemd onderzoek en die evaluatie niet kunnen worden afgewacht.

De voorgestelde regeling draagt het gevaar in zich, dat sprake is van een te ruime uitbreiding van personen die voor het EBI-regime in aanmerking komen, en waar de EBI oorspronkelijk niet zonder meer voor was bedoeld, terwijl bovendien slechts van een verdenking en niet van een veroordeling sprake hoeft te zijn. Gedetineerden zonder concreet vluchtgevaar of zonder 'crimineel kopstuk te zijn' komen aldus te snel in aanmerking voor de EBI, hetgeen echter minder maatschappelijk wenselijk (te denken valt niet alleen aan de leider van een criminele organisatie die zich richt op fraude voor wie het EBI-regime niet zonder meer geschikt is, maar ook aan de verdachten of veroordeelden die niet als crimineel kopstuk kunnen worden aangemerkt en ten aanzien van wie het onwenselijk is om deze in contact te brengen met personen die wel een dergelijke rol vervullen), mogelijk in strijd met de mensenrechten<sup>3</sup> en bovendien niet altijd strikt noodzakelijk is. Ook hier geldt bovendien dat het eerdergenoemde voorstel ook de mogelijkheid met zich brengt personen op basis van de verdenking in een verscherpt regime te plaatsen of beperkingen op te leggen. Dit maakt eens te meer dat de noodzaak van onderhavig voorstel onvoldoende blijkt, terwijl aldus tegelijkertijd het gevaar bestaat dat die beide voorstellen maken dat een veel grotere groep personen dan strikt noodzakelijk in een dergelijk beperkend regime wordt geplaatst.

De voorgestelde regeling en nog intensiever monitoren vormt een ernstige inperking van de rechten van gedetineerden en gaat nog verder dan het al strenge TA-regime, waar resocialisatie minder aan de orde is, en waar ook niet minder gevaarlijke gedetineerden kunnen verblijven. Ook in de EBI dient het regime humaan te zijn en zich ook te richten op resocialisatie. Dus streng als het echt niet anders kan, minder streng als dat mogelijk is. Die uitgangspunten worden evenals beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in de voorgestelde regeling nagenoeg overboord gegooid. De minimumvoorwaarden voor EBI-gedetineerden, te weten humane bejegening, minimale beperkingen en veilige passende resocialisatie, zoals de RSJ die eerder heeft geformuleerd en onderschreven, worden niet dan wel onvoldoende in acht genomen. De toelichting mist een gedegen afweging van het belang van veiligheid en de rechten van de gedetineerde en zijn directe omgeving.

Goed gedrag in de EBI en AIT zou moeten lonen, terwijl er altijd zicht zou dienen te zijn op een gunstiger regime. Van dat algemene uitgangspunt wordt thans afstand genomen, terwijl in de toelichting nagenoeg geen aandacht is voor de wijze waarop gedetineerden naar een minder streng regime kunnen doorstromen.

De gevangenisdirecteur en diens plaatsvervanger nemen in de praktijk binnen de EBI een centrale plaats in teneinde de orde en veiligheid in de inrichting te bewaken, maar komen in de voorgestelde regeling minder prominent in beeld. Hun rol zou, in geval van invoering van de voorgestelde regeling, echter een andere moeten zijn, ook om meer aandacht te hebben voor de individuele gedetineerde in het concrete geval en voor passend maatwerk. Te denken valt bijvoorbeeld aan de zorg die directeur heeft voor de orde en veiligheid binnen de inrichting, die er bij gebaat kan zijn dat een gedetineerde contact kan hebben met het thuisfront, in plaats van uitsluitend met medegedetineerden. Juist de directeur is in staat dergelijke situaties in te schatten. De toelichting dient daarop alsnog meer toegesneden te worden.

---

<sup>3</sup> Artikel 10, tweede lid en onderdeel a, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Het recht op resocialisatie komt in de voorgestelde regeling in de knel, evenals de rechten van het kind en het recht op family-life als bedoeld in artikel 8 EVRM, terwijl het voorstel onvoldoende oog heeft voor de neveneffecten van de uitvoering van de regeling. Zo is het niet in het belang van het kind, indien slechts één minderjarige zonder broertje of zusje de ouder slechts zeer incidenteel mag bezoeken, terwijl de strikte noodzaak daarvan onvoldoende is onderbouwd en niet opweegt tegen de onwenselijke neveneffecten. Ook ontgaat het de ACS dat en waarom bijvoorbeeld niet de ouders van een gedetineerde incidenteel samen op bezoek zouden kunnen komen tijdens één bezoekmoment, bijvoorbeeld als een van hen ziek is en door de ander wordt ondersteund en/of begeleid. Er zijn immers passende toezichtmodaliteiten in de EBI en AIT voorhanden teneinde voortzetting van crimineel handelen te voorkomen.

Universele mensenrechten, die ook kwetsbare gedetineerden in de EBI en AIT hebben, zoals het recht op het spreken van je eigen taal, een taal die je wilt, is een van de culturele rechten<sup>4</sup> en een Europees recht, waar niet snel afstand van kan worden gedaan. Dat en waarom een gedetineerde slechts contact in het Nederlands, Fries, Papiaments of Engels, en niet bijvoorbeeld in het Duits, Frans, Spaans, Turks of Arabisch zou mogen hebben, ontgaat de ACS.

Ook het bezoekrecht, te weten het recht minimaal één daadwerkelijk bezoek per week te hebben, komt in de knel en staat op gespannen voet met minimumrechten van gedetineerden. Hoewel inperking van contactmomenten op zichzelf bezien onder omstandigheden toelaatbaar kan zijn, kan het geheel van inperkingen in onderling verband bezien in strijd komen met de Straatsburgse meetlat, terwijl de RSJ eerder al heeft opgeroepen meer oog te hebben voor de minimumrechten van gedetineerden in de EBI en ook de ACS op dat punt daarvoor onlangs in recente advisering aandacht heeft gevraagd. In de toelichting wordt daarvan echter onvoldoende rekenschap gegeven.

Ten slotte gaat de toelichting onvoldoende in op voor de hand liggende uitvoeringsproblemen, zoals een gebrek aan capaciteit en een gebrek aan gespecialiseerd personeel ten behoeve van de EBI- en AIT-plaatsingen, een grotere hoeveelheid aan procedures bij de RSJ en in kort geding, terwijl het kostenaspect, ook als dat meer en langere kostbare plaatsingen in EBI en AIT en meer toezicht en procedures betreft, wordt onderschat.

### *Conclusie*

De ACS concludeert dan ook dat dit voorstel niet in huidige vorm zou moeten worden ingediend, vooral gelet op het ontbreken van een gedegen onderbouwing van de noodzaak. Daarnaast is het voorstel op onderdelen onvoldoende onderbouwd, terwijl sprake is van vergaande inbreuken op mensenrechten.

---

<sup>4</sup> Artikel 27 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.