

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

Leiden, 1 september 2023

Betreft: Reactie NJCM n.a.v. wijziging van de Pwb - beperking communicatie EBI/AIT

Geachte heer Ellian,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (hierna 'het NJCM') maakt graag van deze gelegenheid gebruik om te reageren op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (hierna 'de Pbw') in verband met de toevoeging van een regeling ter aanscherping van het regime in extra beveiligde inrichtingen en afdelingen intensief toezicht, ofwel de 'Wet Aanscherping EBI- en AIT- regime' (hierna 'de wetswijziging').

Het NJCM begrijpt dat de indiener van de wetswijziging zorgen heeft omtrent voortzetting van criminele activiteiten vanuit een detentie-setting. De indiener signaleert de vorming van een nieuwe groep invloedrijke gedetineerden (verblijvende in de EBI en de AIT) waarmee bij het opstellen van de Pwb geen rekening is gehouden; een groep die zijns inziens vanuit het huidig kader van de Pwb onvoldoende wordt beperkt in de communicatiemogelijkheden teneinde daarop voldoende toezicht uit te kunnen oefenen. Het wetsvoorstel doet voorstellen tot nadere beperkingen.

Probleemstelling problematisch

De stellingen inzake de opkomst van deze nieuwe groep gedetineerden - indien die groep er überhaupt is - en dat met die groep geen rekening is gehouden bij de totstandkoming van de Pwb, worden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (hierna: MvT) niet cijfermatig en hooguit casuïstisch onderbouwd. De vraag is dan ook of de stellingen juist zijn. Immers valt tegen laatstgenoemde stelling reeds in te brengen dat met het al jaren bestaande EBI-regime juist uitdrukkelijk met een dergelijke groep gedetineerden rekening is gehouden.

Een nader kritiekpunt in verband met de onderbouwing van de noodzaak voor de wetswijziging ziet op de gebezigde capaciteitsargumenten. Ter onderbouwing van de wens tot beperking van communicatiemogelijkheden wordt in algemene zin gerefereerd aan het voordeel dat daarmee wordt behaald doordat dan ieder contactmoment optimaal zal kunnen worden gescreend c.q. gecontroleerd, waarmee wederom zonder enige cijfermatige onderbouwing wordt geïmpliceerd dat dit momenteel niet het geval is. Ter relativering van het capaciteitsargument is het van belang te benoemen dat de EBI aan maximaal 24 gedetineerden ruimte biedt.

Deze problematische probleemstelling neemt overigens niet weg dat voor zover beperkingen van grondrechten in de genoemde regimes (EBI/ AIT) zouden moeten worden doorgevoerd, het NJCM het belang van rechtsstatelijke inbedding in een wet in formele zin in het kader van de rechtszekerheid toejuicht. Terecht is in ieder geval opgemerkt dat voor de AIT geen formeelrechtelijke grondslag bestaat. Een wetswijziging die in ieder geval specifiek maakt dat de AIT bestaat en welke bijzondere aspecten er aan dit regime kleven wordt vanuit rechtszekerheidsoogpunt aangemoedigd. Daarmee zou voor de gedetineerde in ieder geval duidelijkheid moeten komen omtrent de criteria voor plaatsing en uitstroom met betrekking tot de AIT, en zou ook de mogelijkheid zich tegen beslissingen van dien aard te verweren het licht moeten zien.

Behoudens bovengenoemde kritiekpunten ziet het NJCM ook bezwaren voor zover deze kritiekpunten onterecht zouden blijken en uit criminologische/economische studies zou blijken dat er inderdaad een nieuwe groep gedetineerden bestaat en de (controle)capaciteit momenteel onvoldoende is. Het NJCM identificeert vier bezwaren met betrekking tot het folterverbod, de persoonlijke levenssfeer, het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven en het discriminatieverbod.

1. Folterverbod

Het eerste bezwaar behelst de analyse van het folterverbod dat tevens het verbod op inhumane en/of vernederende behandeling inhoudt. Dat verbod is absoluut. Hoewel de drempel om die reden ook in de jurisprudentie hoog ligt, wenst het NJCM erop te wijzen dat moet worden gewaakt voor de glijdende schaal die in dit opzicht al werkelijkheid is geworden.

Reeds door aanpassing van lagere regelingen is de positie van de EBI gedetineerde de laatste jaren steeds zorgwekkender geworden; met name ten aanzien van communicatiemogelijkheden. Het NJCM verwijst naar een zeer recent rapport van de RSJ, genaamd 'Advies Toenemende beveiliging in breder perspectief':

'De EBI is het zwaarste regime binnen het gevangeniswezen. Omdat het regime onvoldoende bescherming bood tegen de ernstige risico's die bepaalde gedetineerden met zich meebrengen, is er recentelijk een aantal wijzigingen doorgevoerd.'¹

Bijvoorbeeld in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden² en EBI huisregels³ van 17 december 2022. Het RSJ stelt vervolgens:

'Hierbij zijn de mogelijkheden van gedetineerden om vanuit de EBI contact te hebben met de buitenwereld verder ingeperkt. Dit geldt specifiek voor de gedetineerden die in de EBI geplaatst zijn op de c-grond of de nieuwe d-grond. De d-grond is gericht op de positie van iemand binnen een crimineel netwerk en heeft daarmee een preventief karakter. De directeur heeft in deze gevallen geen mogelijkheid meer om de beperkingen (in specifieke gevallen) te versoepelen, waarmee de maatregelen generiek zijn ingevoerd en er feitelijk een 'EBI-plus' regime is gecreëerd. In het advies naar aanleiding van deze wijziging heeft de RSJ gepleit voor het behouden van de mogelijkheid om een individuele afweging te maken en zo maatwerk toe te passen.'⁴

De voorliggende wetswijziging staat niet op zichzelf en lijkt erop aan te sturen de op lager niveau reeds ingevoerde regels in steen te willen houwen door ze in een wet op te nemen. Het NJCM ziet deze ontwikkeling met zorg aan en wijst op de hierboven opgenomen kritische houding die de RSJ ten opzichte van deze ontwikkeling ook aanneemt en onderschrijft deze. Overigens is het onderhavige wetsvoorstel nog meer generiek, in die zin dat ze geen onderscheid aanbrengt tussen de verschillende gronden waarop een gedetineerde in het EBI-regime geplaatst is.

In het kader van de bespreking van het folterverbod is tot slot van belang erop te wijzen dat de voorgestelde wetswijziging niet op zich staat maar onderdeel is van een reeks aan wetswijzigingsvoorstellen waaronder bijvoorbeeld (i.v.m. EBI gedetineerden) de voorstellen tot het visueel monitoren van gesprekken met de advocaat, het beperken van het aantal advocaten waarvan gebruik kan worden gemaakt en het optuigen van de ministeriële bevoegdheid (naast die van de directeur) tot het beperken van vrijheden van EBI gedetineerden.

Op zichzelf hoeft geen van de voorgestelde maatregelen te leiden tot de conclusie dat reeds sprake is van inhumane of vernederende behandeling, maar een optelsom kan uiteindelijk wel daartoe leiden.

¹ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), 'Advies Toenemende beveiliging in breder perspectief', februari 2023, <https://www.rsj.nl/documenten/publicaties/2023/03/09/advies-toenemende-beveiliging-in-breder-perspectief>.

² Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, december 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011558/2022-12-17>.

³ Regeling model huisregels Extra Beveiligde Inrichting/Afdeling, december 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047620/2022-12-17>.

⁴ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), 'Advies Toenemende beveiliging in breder perspectief', februari 2023, <https://www.rsj.nl/documenten/publicaties/2023/03/09/advies-toenemende-beveiliging-in-breder-perspectief>.

2. Persoonlijke levenssfeer

Het grondrecht dat met de voorgestelde regeling wat het NJCM betreft wel degelijk direct in het geding is, betreft het recht op de persoonlijke levenssfeer. Zoals terecht door de indiener van het wetsvoorstel wordt beschreven is dat geen absoluut recht en is een beperking ten behoeve van een legitieme doel en noodzakelijk in een democratische samenleving mogelijk.

De crux zit hem hier in de noodzakelijkheid. Zoals in de inleiding van deze brief reeds betoogd, is in het geheel niet onderbouwd dat de noodzaak tot nadere beperking van de communicatiemogelijkheden van de gedetineerden in de EBI en AIT in algemene zin bestaat.

Met het invoeren van het nog lager aantal contactmomenten wordt ook nog minder ruimte geboden om op individuele basis aan de hand van de omstandigheden die rond de specifieke gedetineerde spelen, te kunnen beoordelen in hoeverre en hoe vaak telefonisch contact en bezoek mogelijk is. Dat ziet dus op de proportionaliteitstoets die ook door het vereiste van noodzakelijkheid in het leven is geroepen, welke toets in de voorgestelde wet nog minder ruimte krijgt dan al bestaat.

3. Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

Een specifiek grondrecht dat onderdeel uitmaakt van het recht op de persoonlijke levenssfeer is het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven. Ook in verband hiermee signaleert het NJCM problemen. Het voorstel behelst geen contacten meer toe te staan tussen EBI gedetineerden en personen die tevens worden verdacht deel uit te maken van een criminele organisatie. Nog los van de problematische verhouding tot de onschuldpresumptie (voor zover het - met name in eerste aanleg - voorlopig gehechte gedetineerden betreft) wringt hier ook de omstandigheid dat niet zelden bijvoorbeeld de partner van een gedetineerde evenals (meer- maar ook minderjarige-) kinderen van de gedetineerde door het openbaar ministerie op de verdachtenlijst worden geplaatst.

Op deze verdachten-status *an sich* kan door de EBI-gedetineerde, noch de verdachte, noch door de raadslieden van de twee voorgenoemden enige invloed worden uitgeoefend. Ook hier speelt weer het bezwaar dat door de wetwijziging geen recht wordt gedaan aan de proportionaliteitstoets die in individuele gevallen zou moeten worden gedaan.

Ook het beperken van de taal waarin door de gedetineerde zou mogen worden gecommuniceerd beperkt het recht op het familieleven, waardoor ook op dat vlak per geval zou moeten worden bezien of het proportioneel is. Het type gedetineerde maar ook de specifieke taalsituatie speelt een rol, evenals de rechten van de gedetineerde tot het spreken van de (moeder)taal waarin gewoonlijk met bepaalde bezoekers-familieleden wordt gesproken.

4. Discriminatieverbod

Tot slot ziet het NJCM bezwaren in verband met het verbod op discriminatie, wanneer het gaat om deze beperking van de taal waarin gecommuniceerd mag worden. Immers is vereist dat voor enige vorm van ongelijke behandeling een objectief en redelijke rechtvaardiging bestaat. De ratio die door de indiener wordt gepresenteerd, namelijk dat alle communicatie volledig controleerbaar moet zijn en dat door invoering van de taalbeperking geen nieuwe tolken hoeven te worden geregeld, gaat mank. Het regelen van nieuwe tolken is niet een dusdanig zware belasting voor de Nederlandse overheid - althans dat is in ieder geval niet onderbouwd - dat daardoor een rechtvaardiging ontstaat voor ongelijke behandeling als voorgesteld.

Hoogachtend,



J.M. Steijns

Monique Steijns
Voorzitter NJCM