



Aan de Minister van Veiligheid en Justitie  
Postbus 20301  
2500 GC Den Haag

Afdeling : advisering  
Betreft : aanbieding advies  
Contactpersoon : G.M.B. van Aalst- van Adrichem LLM; mr. K.H. Hinders  
Doorkiesnummer : 06-46840906 / 06-52872144  
E-mail : g.m.van.aalst@acvz.minvenj.nl / t.hinders@minvenj.nl  
Datum : 15 juni 2017  
Ons kenmerk : RSJ/101/2916/GvA/KHH/TvV  
Onderwerp : advies strafbaarstelling binnenbrengen van in JI's verboden voorwerpen

Geachte heer Blok,

In uw brief van 20 april 2017 (kenmerk 2066371) heeft u de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de Afdeling) gevraagd te adviseren over het concept wetsvoorstel strafbaarstelling binnenbrengen van in justitiële inrichtingen verboden voorwerpen. Met dit advies voldoet de Afdeling aan uw verzoek. Het wetsvoorstel ziet op een nieuw artikel 429a Wetboek van Strafrecht (WSr) (artikel I) en een nieuw artikel 448a Wsr BES (artikel II).

Gezien de adviesbevoegdheid van de Afdeling is het advies beperkt tot artikel 429a Wsr (artikel I) van het wetsvoorstel.

#### *Achtergrond van de wetswijziging*

In justitiële inrichtingen (JI's) zijn bepaalde voorwerpen, waarvan het bezit of gebruik de orde en de veiligheid van de inrichting in gevaar kan brengen of waarmee criminele activiteiten kunnen worden voortgezet, verboden. Het gaat dan niet alleen om drugs en wapens, maar ook om bijvoorbeeld mobiele telefoons en andere informatiedragers. Door technologische ontwikkelingen wordt het steeds eenvoudiger om deze naar binnen te brengen. In dit wetsvoorstel gaat het om strafbaarstelling van het binnenbrengen van buiten de inrichting niet illegale, maar binnen de inrichting wel verboden voorwerpen. Opzet op het plegen van het delict is hierbij niet vereist.

In dit advies geeft de Afdeling haar visie op artikel 429a Wsr (artikel I) van het wetsvoorstel (1) en gaat zij in op het toepassingsbereik en op een aantal randvoorwaarden (2). Het advies wordt afgesloten met enkele kanttekeningen (3).

### **1. Visie van de Afdeling op het wetsvoorstel**

De Afdeling heeft kennis genomen van het onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie<sup>1</sup> naar het tegengaan van contrabande in forensisch psychiatrische centra (2015) en penitentiaire inrichtingen (PI's) (2017). Naar aanleiding van deze rapporten zijn en worden organisatorische en technische

<sup>1</sup> Inspectie Veiligheid en Justitie, *Binnen de muren niet toegestaan. Over het tegengaan van contrabande, niet-integer gedrag en voortgezet crimineel handelen tijdens detentie*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie, 2017; *Inspectie Veiligheid en Justitie, Contrabande in forensisch psychiatrische centra*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie, 2015.

maatregelen doorgevoerd.<sup>2</sup> De Afdeling erkent dat het binnensmokkelen en bezit van in JI's verboden voorwerpen een reëel en hardnekkig probleem is. De strafbaarstelling zoals opgenomen in dit wetsvoorstel is onderdeel van een pakket aan beleidsmaatregelen dat er mede op is gericht dit probleem op te lossen. Met name het op een alternatieve wijze binnenbrengen van een legaal maar in de JI verboden voorwerp, bijvoorbeeld via de muur of omheining van een inrichting, al dan niet met behulp van een (technisch) hulpmiddel zoals een drone, kan op dit moment niet via het strafrecht aangepakt worden. De Afdeling ziet de voorgestelde wetswijziging als een mogelijkheid voor het tegengaan van met name het op deze wijze binnenbrengen van in JI's verboden voorwerpen. Strafbaarstelling biedt voorts de politie een (strafrechtelijke) titel om actief tegen dit gedrag op te treden buiten het terrein van de justitiële inrichting. Camerabeelden van de inrichting kunnen bijdragen aan het bewijzen van het strafbaar feit. Het voorstel tot strafbaarstelling van het binnenbrengen van in de inrichting verboden voorwerpen is daarbij het sluitstuk van beleid tot het bestrijden van de aanwezigheid van dergelijke voorwerpen. Als sluitstuk van beleid acht de Afdeling dit wetsvoorstel legitiem.

De Afdeling adviseert derhalve in beginsel positief met betrekking tot de voorgestelde strafbaarstelling onder 429a, eerste lid, WvS (artikel I), die ziet op het in een JI of een afdeling daarvan binnenbrengen van voorwerpen waarvan het bezit binnen die inrichting of afdeling verboden is. Naar het oordeel van de Afdeling is er echter aanleiding de strafbaarstelling te beperken tot bezoekers en andere personen van buiten de inrichting zoals leveranciers en werknemers van onderhoudsbedrijven. Voorts is van belang dat wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden voor de uitvoering. In paragraaf 2 worden deze punten nader toegelicht.

De Afdeling adviseert negatief over de in artikel 429a, tweede lid, WvS (I) voorgenomen uitbreiding van strafbaarstelling tot het binnenbrengen van (niet verboden) voorwerpen in strijd met de daarvoor geldende procedures zoals die zijn neergelegd in huis- en afdelingsregels. De vraag is allereerst of het invoeren van voorwerpen in strijd met huis- en afdelingsregels omtrent procedures zich leent voor algemene, publieke strafbaarstelling. Huis- en afdelingsregels zijn voorts lang niet altijd kenbaar en duidelijk genoeg om deze met strafbaarstelling, die aan de eisen van legitimiteit moet voldoen, te sanctioneren. Dit artikel heeft volgens de Afdeling bovendien slechts een beperkte toegevoegde waarde. In de memorie van toelichting (MvT) wordt het voorbeeld aangehaald van het binnenbrengen van een brief waarbij een verboden voorwerp is ingesloten. Het binnenbrengen van een verboden voorwerp is echter al strafbaar gesteld via het eerste lid van het artikel. Het is niet wenselijk om het begrip 'verboden voorwerp' dusdanig op te rekken dat ook (niet verboden) voorwerpen die niet volgens de daarvoor geldende procedures zijn binnengebracht er onder vallen.

## **2. Toepassingsbereik voor personen en randvoorwaarden**

De Afdeling adviseert in beginsel positief met betrekking tot de voorgestelde strafbaarstelling onder artikel 429a, eerste lid, WvS (artikel I), mits deze wordt beperkt tot bezoekers en andere personen van buiten. In deze paragraaf licht de Afdeling toe waarom zij strafbaarstelling van DJI personeel en justitiabelen niet opportuun acht (a.). Daarnaast benoemt de Afdeling randvoorwaarden die essentieel zijn voor een goede uitvoering van de wet. Het gaat b. om de kenbaarheid van de (huis)regels, c. om de samenwerking tussen DJI, politie en het Openbaar Ministerie voor een optimale rechtshandhaving, en d. om de beschikbaarheid van middelen voor de rechtshandhaving.

### *a. Toepassingsbereik voor personen*

Uit de MvT blijkt dat de strafbaarstelling geldt voor justitiabelen die in een JI verblijven (gedetineerden, verpleegden en jeugdigen; hierna: justitiabelen)<sup>3</sup>, het DJI personeel en bezoekers en andere personen van buiten, zoals leveranciers en werknemers van een onderhoudsbedrijf. De Afdeling is van mening dat de strafbaarstelling niet zou moeten gelden voor justitiabelen en het DJI personeel. Op het personeel van JI's is het arbeidsrecht van toepassing en kunnen disciplinaire maatregelen worden getroffen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2015/16, 29 452, nr. 198, Brief met aanbieding Plan van aanpak inzake het tegengaan van contrabande in forensische psychiatrische centra (FPC), 27 januari 2016; Kamerstukken II 2016/17, 24 587, nr. 691, Brief met beleidsreactie op rapport 'Binnen de muren niet toegestaan', 18 mei 2017.

<sup>3</sup> Omdat de terminologie per soort inrichting verschilt, gebruikt de Afdeling de term 'justitiabele (die in een justitiële inrichting verblijft)'. Ook de wetgever maakt gebruik van deze aanduiding, zie bijvoorbeeld de Regeling vervoer van justitiabelen van 15 juli 2014.

Voor justitiabelen gelden al mogelijkheden voor disciplinaire- en ordemaatregelen. Naar verwachting zal voor de justitiabele een weinig afschrikwekkende werking uitgaan van een aanvullende strafbaarstelling. De gevolgen van het binnenbrengen van niet toegestane voorwerpen bij terugkeer van verlof kunnen al fors zijn door toepassing van het penitentiair recht. De justitiabele kan bijvoorbeeld worden gestraft door terugplaatsing in een strenger regime of het intrekken van vrijheden.

De Afdeling acht het niet wenselijk dat bij een strafbaarstelling voor het personeel twee wegen voor handhaving naast elkaar bestaan, te weten het strafrecht en het disciplinair recht. Ook juridisch is dat problematisch (una via-beginsel). Voor het personeel van een JI zijn verschillende disciplinaire maatregelen mogelijk, in het meest vergaande geval is dat een ontslag uit de functie. Daarnaast bestaat het risico dat de medewerkers (onbewust) gedragingen verrichten die onder de voorgestelde strafbepalingen vallen door voorwerpen die voor hen niet verboden zijn, maar voor de justitiabele wel, in de JI te brengen. Van strafbaarheid zal geen sprake zijn, maar ook dat duidt er naar het oordeel van de Afdeling op dat de strafbepaling zich niet tot medewerkers van DJI zou moeten uitstrekken.

Aanbeveling:

- *Beperk de toepassing van het wetsvoorstel tot de bezoekers van een justitiële inrichting en andere personen van buiten, zoals leveranciers en werknemers van een onderhoudsbedrijf. Dat kan geschieden door het eerste lid van de voorgestelde strafbepaling te beperken op een wijze die elders in het WvSr niet ongebruikelijk is. De aanvang van het artikellid zou kunnen luiden: "Hij die anders dan als justitiabele of in de richting werkzame persoon voorwerpen binnen ... "*

*b. De kenbaarheid van de (huis)regels en lex certa beginsel*

De Afdeling benadrukt het belang van de kenbaarheid van de (huis)regels. Omdat het gaat om het binnenbrengen van voorwerpen die buiten de inrichting legaal zijn, is de strafbaarheid niet af te leiden uit de aard van het verboden voorwerp. Er wordt geen norm / delictsomschrijving gegeven die voldoende duidelijk maakt welk gedrag precies strafbaar is en welk niet. De burger kan zijn gedrag onvoldoende afstemmen om strafbaarheid te vermijden. Dan bestaat strijd met het lex certa beginsel. De MvT verwijst naar de artikelen 45 en 46 van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), artikel 44 Beginselenwet verpleging terbeschikkinggestelden (Bvt), de artikelen 50 en 51 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) en de huisregels van de inrichtingen die het bezit van bepaalde voorwerpen verbieden. De huisregels voor de verschillende JI's en afdelingen van JI's worden door de directeurs van de JI's, binnen het wettelijk kader, vastgesteld. Deze huisregels zijn dus verschillend per JI, en kunnen variëren per afdeling al naar gelang het regime van de afdeling binnen een JI. De Afdeling is van mening dat de huisregels voor bezoekers en andere personen van buiten altijd voldoende kenbaar dienen te zijn, zeker als aan overtreding voortaan strafbaarheid is verbonden. In de MvT wordt daar niet op ingegaan. Om kenbaarheid van de huisregels te bewerkstelligen doet de Afdeling de suggestie om deze op de website van de JI te plaatsen en in de wachtruimte voor bezoekers op een goed zichtbare plaats te tonen. Daarnaast merkt de Afdeling op dat de huisregels inhoudelijk niet altijd even duidelijk zijn.

Aanbevelingen:

- *Zorg ervoor dat de (huis)regels van justitiële inrichtingen voor bezoekers en andere personen van buiten (zoals leveranciers en werknemers van onderhoudsbedrijven) kenbaar zijn.*
- *Zorg ervoor dat de huisregels verduidelijkt worden waar nodig.*

*c. Samenwerking tussen DJI, politie en het Openbaar Ministerie voor een optimale rechtshandhaving*

De Afdeling meent dat een goede samenwerking tussen DJI, politie en Openbaar Ministerie noodzakelijk is om voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) te herkennen en tegen te gaan. In 2016 is reeds een structureel overleg tussen ketenpartners ingesteld op strategisch en operationeel niveau.<sup>4</sup> De Afdeling is voorstander van een intensivering van deze samenwerking om gericht en efficiënter veiligheidsrisico's en signalen te herkennen en de rechtshandhaving te waarborgen.

<sup>4</sup> Zie het rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie, *Binnen de muren niet toegestaan. Over het tegengaan van contrabande, niet-integer gedrag en voortgezet crimineel handelen tijdens detentie*, Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie, 2017, p. 29-30.

Aanbevelingen:

- *Neem in de memorie van toelichting een paragraaf op over de rechtshandhaving.*
- *Intensiveer de samenwerking tussen DJI, politie en het Openbaar Ministerie, die noodzakelijk is om de rechtshandhaving te waarborgen.*

*d. De beschikbaarheid van middelen voor de rechtshandhaving*

Handhaving brengt met zich mee dat voldoende middelen nodig zijn bij DJI (handhaving binnen de poort), bij de politie (handhaving buiten de poort) en Openbaar Ministerie. Het valt de Afdeling op dat in de MvT geen aandacht wordt besteed aan de rechtshandhaving en de benodigde extra middelen als randvoorwaarde voor de uitvoerbaarheid.

De Afdeling benadrukt dat voldoende personele capaciteit bij de inrichtingen een randvoorwaarde is om het binnenbrengen en het bezit van verboden voorwerpen te onderscheppen. Uit een recent debat in de Tweede Kamer en een brandbrief van de Centrale Ondernemingsraad van DJI aan het nieuw te vormen kabinet blijkt, dat al enige tijd sprake is van onvoldoende personeel om reguliere en onaangekondigde celinspecties en inspecties van openbare ruimten zoals de luchtruimte en sportzaal uit te voeren.<sup>5</sup> Hoewel er een toezegging is gedaan over het werven van extra personeel<sup>6</sup>, blijft dit vooralsnog een punt van zorg. Volgens de Afdeling is een strafbaarstelling als aanvulling en sluitstuk van beleid alleen op zijn plaats bij de inzet van voldoende personele capaciteit.

Aanbeveling:

- *Neem in de memorie van toelichting een passage op over de benodigde middelen voor de rechtshandhaving door DJI, politie en Openbaar Ministerie.*

### **3. Kanttekeningen bij het wetsvoorstel**

*Toepassingsbereik voor inrichtingen*

In het opschrift van de wet wordt gesproken over justitiële inrichtingen. Uit de verwijzing naar de Pbw, de Bvt en de Bjj blijkt dat de strafbaarstelling in ieder geval betrekking heeft op penitentiaire inrichtingen, forensisch psychiatrische centra en justitiële jeugdinrichtingen. Uit de wettekst en MvT wordt niet duidelijk of justitiële detentiecentra voor de bewaring van vreemdelingen ter fine van uitzetting ook onder de voorgestelde wetwijziging zullen vallen. Het regime in deze inrichtingen is nu afgeleid van het regime in penitentiaire inrichtingen. Met het wetsvoorstel over terugkeer en vreemdelingenbewaring dat momenteel bij de Tweede Kamer in behandeling is, wordt echter een ander, milder regime beoogd.<sup>7</sup> Volgens dit voorstel is het aan vreemdelingen die vallen onder het verblijfsregime bijvoorbeeld wel toegestaan te bellen met een eigen mobiele telefoon, zij het dat andere functies dan de belfunctie uitgeschakeld worden.

Aanbeveling:

- *Geef in de memorie van toelichting duidelijk aan welke categorieën justitiële inrichtingen onder de regeling vallen. Geef in de memorie van toelichting aan of inrichtingen voor vreemdelingenbewaring onder de regeling vallen, en zo ja, om welke redenen.*

*Strafmaat*

Personen die verboden voorwerpen de inrichting binnenbrengen kunnen op grond van artikel 429a, eerste lid WvS worden gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie. De Afdeling vraagt zich af of deze straf op het binnenbrengen van verboden voorwerpen niet te hoog is, mede gezien het feit dat het binnenbrengen van drugs en wapens al onder andere wetsbepalingen valt. In de MvT wordt hier niet op ingegaan.

*Bewijsrecht*

De Afdeling vraagt zich af op welk moment de strafbaarheid intreedt. Is daarvan pas sprake na het passeren van de toegangscontrole of al voor deze controle, bijvoorbeeld

<sup>5</sup> *Handelingen II 2016/17, nr. 70, 19 april 2017. De brandbrief met kenmerk COR DJI 17/161 is gepubliceerd op de website van DJI, [www.dji.nl](http://www.dji.nl) nieuwsbericht van 21 april 2017.*

<sup>6</sup> *Antwoorden op kamervragen van het lid Nispen (SP) d.d. 19 mei 2017, Aangangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1899.*

<sup>7</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34 309, nrs. 1-9.*

bij het betreden van het terrein, bij het passeren van de eerste toegangsdeur, of tijdens de toegangscontrole? De vraag is naar het oordeel van de Afdeling van belang nu (terecht) wordt voorgesteld de strafbepaling als overtreding te kwalificeren en daarmee poging tot het begaan van dit delict niet strafbaar is (art. 45 WvS). Deze kwestie is bijvoorbeeld bij het gooien van een verboden voorwerp op het terrein van een JI relevant. Met het oog op de handhaving van de strafbepaling beveelt de Afdeling nadere toelichting in de MvT aan.

Aanbeveling:

- *Verhelder in de memorie van toelichting het moment waarop het voorgestelde delict is voltooid.*

De Afdeling merkt op dat in de praktijk moeilijk te bewijzen zal zijn wie een bepaald voorwerp heeft binnengebracht. Meestal zal pas bij visitatie van de justitiabele of bij inspectie van diens cel of kamer ontdekt worden dat verboden voorwerpen zijn binnengebracht. Het komt voor dat een justitiabele van meer dan één bezoeker tegelijk bezoek heeft, of dat het ene bezoek met het andere wordt afgewisseld. Ook bij justitiabelen aan wie verlof is verleend is het de vraag welke verlogfanger een verboden voorwerp heeft binnengebracht. Bij leveranciers en onderhoudsbedrijven is het de vraag welke werknemer de verboden voorwerpen heeft binnengebracht. De Afdeling verwacht dat het in de rechtspraktijk veelal niet eenvoudig zal zijn om tot een bewezenverklaring te komen van het strafbare feit.

*'Gedetineerden' en 'justitiabelen'*

In de MvT wordt steeds gesproken over 'gedetineerden'. De strafbaarstelling is echter van toepassing op verschillende categorieën JI's, namelijk penitentiaire inrichtingen, forensisch psychiatrische centra en justitiële jeuginrichtingen. In de Pbw wordt de term 'gedetineerden' gebruikt, de Bvt spreekt over 'verpleegden' en de Bjj over 'jeugdigen'. Daar waar het in de toelichting gaat om regels die voor alle JI's gelden zou de definitie 'justitiabelen', zoals door de wetgever toegepast in de Regeling vervoer van justitiabelen, meer aangewezen zijn.<sup>8</sup>

Aanbeveling:

- *Gebruik in de memorie van toelichting daar waar het gaat om regels die voor alle JI's gelden de term 'justitiabelen' en licht toe welke categorieën personen hieronder vallen.*

*Disciplinaire straf*

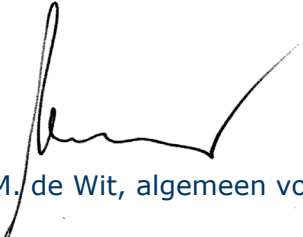
Naar aanleiding van de MvT, paragraaf 3:

Wanneer wordt geconstateerd dat een gedetineerde een verboden voorwerp in bezit heeft, kan aan hem een disciplinaire straf worden opgelegd. In de MvT staat vermeld dat deze straf afhankelijk van de omstandigheden kan oplopen tot een insluiting van tien dagen op eigen cel. Dit is niet correct. Het maximum betreft 14 dagen opsluiting in een strafcel.<sup>9</sup>

De MvT is overigens niet volledig op dit punt. Het voorbeeld geldt alleen voor volwassenen.<sup>10</sup> Voor jeugdigen geldt een afwijkende regeling. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar jeugdigen tot zestien jaar (maximaal vier dagen opsluiting) en jeugdigen van zestien jaar en ouder (maximaal zeven dagen opsluiting).<sup>11</sup>

Hoogachtend,

namens de Afdeling advisering van de  
Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,



mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter

<sup>8</sup> Zie noot 3.

<sup>9</sup> Zie artikel 51, eerste lid onder a, Pbw.

<sup>10</sup> Zie ook artikel 49, eerste lid onder a Bvt voor verpleegden in het kader van tbs.

<sup>11</sup> Artikel 55, eerste lid onder a, Bjj en artikel 55, derde lid, Bjj.