



Aan de demissionair minister voor Rechtsbescherming
De heer S. Dekker
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum 29-07-2021 Uw kenmerk 3339055
E-mail advies@rsj.nl Ons kenmerk 3379955

Onderwerp Advies wijziging Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen

Geachte heer Dekker,

De Afdeling Advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) heeft op 8 juni 2021 een adviesaanvraag ontvangen waarbij u de RSJ verzoekt te adviseren over de wijziging van de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen. Met dit briefadvies voldoet de RSJ graag aan uw verzoek. Het advies is beperkt tot de wijzigingen over het bezoek zonder toezicht (BZT).

1. Wijzigingen bezoek zonder toezicht

De voorgestelde wijzigingen over het BZT in paragraaf 3.8.1 van de bijlage bij de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen betreffen:

- a) een opsomming van enkele documenten waarmee de gedetineerde in beginsel kan aantonen dat de band met bezoeker hecht en duurzaam is;
- b) de voorwaarde van gepromoveerd zijn om in aanmerking te komen voor BZT en
- c) een 100% onderzoek aan lichaam en kleding van de gedetineerde na ieder BZT.

a. Aantonen van hechte en duurzame band met bezoeker

Een gedetineerde kan ten hoogste één keer per maand BZT ontvangen als aan de voorwaarden van de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen wordt voldaan en er geen noodzaak bestaat om toezicht uit te oefenen.¹ De aanwezigheid van een hechte en duurzame band tussen de gedetineerde en de bezoeker is één van de

¹ Zie artikel 38, vierde lid jo. 36, vierde lid, Pbw.

voorwaarden voor het verkrijgen van BZT. Het bezoek moet bijdragen aan het behoud of het versterken van de banden met de bezoeker(s) met het oog op de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving na detentie. De directeur van de penitentiaire inrichting (PI) beoordeelt de aanvraag voor BZT. Bezoekers kunnen bijvoorbeeld de levenspartner van gedetineerde, kind(eren) en ouders zijn. De gedetineerde dient de hechte en duurzame band zelf aan te tonen met documenten of ander bewijs. Het betreft een open norm. In de voorgestelde wijziging van de regeling worden enkele specifieke documenten genoemd die in beginsel als bewijs kunnen dienen, te weten een huwelijksakte, een notarieel samenlevingscontract en een uittreksel uit het bevolkingsregister waaruit blijkt dat de bezoeker op hetzelfde adres ingeschreven staat. Het doel van deze wijziging is meer uniformiteit en duidelijkheid aan te brengen bij de verschillende PI's ten aanzien van de open norm 'hechte en duurzame relatie'. Daarnaast wordt het aangaan van 'opportunistische kortlopende relaties' om zo in aanmerking voor BZT te komen ontmoedigd en wordt het binnenbrengen van contrabande in de inrichting tegengegaan.

Allereerst is de RSJ met de minister van mening dat BZT bij opportunistische kortstondige relaties moet worden tegengegaan met het oog op de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting.

De RSJ stelt vast dat de toelichting bij de voorgestelde wijziging niet aansluit bij de concepttekst. Volgens de concepttekst wordt bij overlegging van één van de drie genoemde officiële documenten in beginsel aangenomen dat er sprake is van een hechte en duurzame band. In de toelichting wordt echter gesteld dat de gedetineerde als bewijs één van de genoemde documenten dient te overleggen. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat er sprake is van een limitatieve lijst.² In de toelichting wordt ook gesproken van een té open norm, waarmee de suggestie wordt gewekt dat een beperking wordt beoogd. Verder blijkt uit de toelichting niet dat het bij BZT ook gaat om bezoek van kinderen en andere familie in de familiekamer.

De huidige regeling laat ruimte de hechte en duurzame band ook met andere dan de drie genoemde documenten aan te tonen. Volgens de jurisprudentie van de beroepscommissie RSJ is geen sprake van een limitatieve lijst waarmee de gedetineerde de 'hechte en duurzame band' met een bezoeker kan aantonen.³

Na navraag bij het ministerie is gebleken dat met de nieuwe regeling niet wordt beoogd een limitatieve lijst van documenten te hanteren.

De RSJ adviseert dan ook de toelichting zodanig aan te passen dat duidelijk wordt dat de gedetineerde de hechte en duurzame band ook met andere documenten of bewijs dan de drie genoemde documenten kan aantonen. Verder adviseert de RSJ in de toelichting tot

² Bezoekers die niet beschikken over de genoemde documenten maar wel een hechte en duurzame band hebben zijn bijvoorbeeld de levenspartner die een LAT-relatie onderhoudt met de gedetineerde en de geregistreerd partner. Bij familiair BZT kan het bijvoorbeeld gaan om kinderen die na scheiding bij de andere ouder wonen en om bloedverwanten in de 1e en 2e graad die niet op hetzelfde adres als de gedetineerde wonen.

³ RSJ 4 januari 2021, R-19/5426/GA, RSJ 22 juni 2020, R-19/5606/GA en RSJ 30 december 2019, R-19/4352/GA. Door gedetineerden werden zowel officiële documenten zoals een huwelijksakte, een geregistreerd partnerschap en een samenlevingscontract als (een combinatie van) niet-officiële documenten zoals foto's en brieven, verklaringen naar het personeel van de inrichting toe, bezoekersoverzichten en telefoongesprekken aangedragen.

uitdrukking te brengen wanneer sprake kan zijn van BZT, namelijk bij bezoek van de partner, maar ook bij bezoek van bijvoorbeeld kinderen en andere familie in de familiekamer.

Eén van de drie in de concepttekst genoemde documenten betreft een uittreksel uit het bevolkingsregister waaruit blijkt dat de bezoeker op hetzelfde adres ingeschreven staat. De RSJ vindt dit een minder goed voorbeeld omdat langgestrafte gedetineerden doorgaans op het adres van de PI zijn ingeschreven en dus niet aan dit criterium kunnen voldoen.

b. Nieuwe voorwaarde voor BZT: de gedetineerde is gepromoveerd

Alleen gepromoveerde gedetineerden komen in aanmerking voor BZT. Het doel van deze wijziging is om de regeling in lijn te brengen met de Wet straffen en beschermen, waarin gedrag telt bij het toekennen van vrijheden en de terugkeer naar de samenleving.

De RSJ meent dat deze voorwaarde in overeenstemming is met het nieuwe stelsel van promoveren en degraderen waarin het uitgangspunt is dat negatieve gedragingen van de gedetineerde die leiden tot degradatie, de orde en veiligheid in de inrichting schaden. Tot degradatie wordt niet zomaar besloten. Een dergelijk besluit is het gevolg van concrete negatieve gedragingen. De gedetineerde heeft de mogelijkheid in bezwaar te gaan tegen de degradatie. Op grond van regelgeving en jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ is het nu al mogelijk om negatieve gedragingen van de gedetineerde, die de orde, rust en veiligheid van de inrichting schaden, mee te wegen in de beslissing wel of geen BZT te verlenen.⁴

De gedetineerde heeft geen recht op BZT maar kan dit verdienen met aantoonbaar goed gedrag. De gedetineerde die is gedegradeerd kan nog wel een aanvraag voor bezoek mét toezicht indienen.

Deze door de minister voorgestelde regeling lijkt niet in strijd met artikel 8 EVRM, het recht op familie- en gezinsleven. Het EHRM deed recent een uitspraak in een zaak over bezoek zonder toezicht bij een gedetineerde in Polen. Naar Pools recht is het ontvangen van een langduriger bezoek van de vaste partner ('conjugal visits') zonder supervisie alleen mogelijk als beloning voor goed gedrag. Het EHRM overweegt dat dit niet als zodanig problematisch is, maar dat het weigeren van zo'n privilege dan wel goed moet worden overwogen en gemotiveerd; een grond daarvoor kan bijvoorbeeld gelegen zijn in negatief gedrag van de gevangene. Ook is van belang dat er wel andere contacten met de partner mogelijk blijven, door middel van bezoek mét toezicht, correspondentie en/of telefoongesprekken. Als aan dergelijke eisen is voldaan, is artikel 8 EVRM niet geschonden.⁵

⁴ Artikel 38, vierde lid jo. artikel 36, vierde lid, Pbw. Zie ook: RSJ 19 april 2019, R-18/2274/GA. De beroepscommissie overwoog: "Primair is van belang of naast de eigen belangen van de gedetineerde ook sprake is van contra-indicaties voor een BZT. Negatieve gedragingen van de gedetineerde die de orde, rust en veiligheid in de inrichting hebben geschaad of kunnen schaden, dienen te worden meegewogen."

⁵ EHRM 1 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0701JUD006642409 (Leslaw Wojcik/Polen).



c. 100% controle aan lichaam en kleding na ieder BZT

Volgens de concepttekst en toelichting zal na afloop van ieder BZT een 100% controle aan lichaam en kleding van de gedetineerde plaatsvinden. Dit omvat ook het uitwendig schouwen van openingen en holten van het lichaam van de gedetineerde. Doel is het binnenbrengen van contrabande in de PI tegen te gaan.

De RSJ is met de minister van mening dat de aanwezigheid van contrabande in de PI's een groot probleem is en dat het binnenbrengen van contrabande moet worden tegengegaan.

Er is echter geen wettelijke basis op grond waarvan de directeur verplicht is na ieder BZT een onderzoek aan het lichaam en kleding van de gedetineerde uit te voeren. Op grond van artikel 29, eerste lid, Penitentiaire beginselenwet (Pbw) is de directeur van de PI hiertoe bevoegd als dit noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting. Uit deze bepaling volgt dat het mogelijk moet zijn in individuele gevallen een uitzondering te maken. Omdat onderzoek aan het lichaam een ingrijpende gebeurtenis is, dient altijd een afweging van belangen plaats te vinden.⁶ De beroepscommissie van de RSJ oordeelde dat stelselmatig visiteren de menselijke waardigheid aantast en dat dit onder omstandigheden strijdig kan zijn met artikel 3 EVRM, het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Daarvan kan sprake zijn als de gedetineerde structureel gemiddeld meer dan twee keer per maand gevisiteerd wordt, terwijl gedurende een langere periode van detentie nooit contrabande is aangetroffen.⁷

De RSJ adviseert de concepttekst en toelichting bij de regeling zodanig aan te passen dat deze overeenkomt met artikel 29, eerste lid, Pbw, bijvoorbeeld door de toevoeging 'in beginsel'. Deze toevoeging impliceert dat een afweging moet worden gemaakt tussen het belang van de handhaving van de orde of veiligheid in de PI en het belang van de gedetineerde om niet onbeperkt gevisiteerd te worden als daarvoor geen aanleiding is.

2. Aanbevelingen

Op grond van het bovenstaande komt de RSJ tot de volgende aanbevelingen over de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot artikel I, onderdeel B, over BZT:

- a. Pas de toelichting bij artikel I, onderdeel B aan zodat duidelijk is dat geen sprake is van een limitatieve lijst van documenten voor het aantonen van een 'hechte en duurzame band'. Het betreft een open norm. De gedetineerde kan deze band met bezoeker met officiële documenten of (een combinatie van) niet-officiële documenten of bewijs aantonen. De jurisprudentie van de beroepscommissie van de RSJ biedt hiervoor aanknopingspunten.
- b. Breng in de toelichting bij artikel I, onderdeel B tot uitdrukking wanneer sprake kan zijn van BZT, namelijk bij bezoek van de partner, maar ook bij bezoek van bijvoorbeeld kinderen en andere familie in de familiekamer.

⁶ Zie ook RSJ 14 april 2014, 13/3231/GA.

⁷ Zie RSJ 1 maart 2004, 03/1490/GA. In meer recente uitspraken wordt hiernaar verwezen, zie RSJ 27 februari 2009, 08/3166/GA en RSJ 31 oktober 2016, 16/1523/GA.



- c. Pas de concepttekst en toelichting bij artikel I, onderdeel B over onderzoek aan lichaam en kleding zodanig aan dat deze overeenkomt met artikel 29, eerste lid, Pbw, bijvoorbeeld door de toevoeging 'in beginsel'. Deze toevoeging impliceert dat altijd een belangenafweging moet worden gemaakt.

De RSJ is graag bereid het advies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming



Frederieke Leeflang
Algemeen voorzitter

