

Vergaderjaar 2017–2018

34 982

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met de strafbaarstelling van het in justitiële inrichtingen binnenbrengen van verboden voorwerpen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 mei 2018 en het nader rapport d.d. 20 juni 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 maart 2018, no. 2018000520, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met de strafbaarstelling van het in justitiële inrichtingen binnenbrengen van verboden voorwerpen, met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel strekt tot strafbaarstelling van het binnenbrengen van voorwerpen in een justitiële inrichting waarvan het bezit daar verboden is op grond van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), Beginselenwet verpleging terbeschikkingstelling (Bvt) of Beginselwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj), in combinatie met de huisregels. Tevens wordt voorzien in strafbaarstelling van het niet volgens de daarvoor geldende regels binnen brengen in een justitiële inrichting van voorwerpen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering dan wel aanpassing van het voorstel aangewezen. Vanuit een oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid adviseert de Afdeling de Regeling model huisregels van de verschillende typen justitiële inrichtingen zodanig aan te passen dat deze een standaardlijst met verboden voorwerpen bevat. Tevens dient te worden verduidelijkt op welke nog niet door een huidige strafbepaling bestreken situatie de voorgestelde strafbaarstelling voor het niet volgens de geldende procedure binnenbrengen van voorwerpen ziet.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 maart 2018, nr. 2018000520, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 mei 2018, nr. W16.18.0063/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling of de Afdeling advisering) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen over de kenbaarheid van de huisregels, de meerwaarde van het voorgestelde tweede lid en het ontbreken van een financiële paragraaf. De Afdeling adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering dan wel aanpassing van het voorstel aangewezen.

1. Verboden voorwerpen

Personen die verboden voorwerpen een inrichting binnenbrengen die buiten de justitiële inrichting ook illegaal zijn, zoals wapens en drugs, zijn reeds strafbaar. Het enkele binnenbrengen van in een justitiële inrichting verboden maar daarbuiten legale voorwerpen, zoals gereedschap en telefoons, is op dit moment niet als zodanig strafbaar. Dit voorstel beoogt te voorzien in een aanvullende strafbaarstelling waardoor ook daarop een strafrechtelijke reactie mogelijk is. Het gaat dan om voorwerpen waarvan het bezit in de justitiële inrichting op grond van de Pbw, Bvt of Bij in combinatie met de huisregels verboden is, aldus de toelichting.² De toelichting wijst er op dat een bezoeker alle voorwerpen bij binnenkomst moet aangeven en dat deze daarop ook wordt gewezen bij binnenkomst.

De Afdeling merkt het volgende op. Of een voorwerp een verboden voorwerp is en de justitiële inrichting niet mag worden binnengebracht, moet worden opgemaakt uit de van toepassing zijnde Beginselenwet in combinatie met de huisregels van de betreffende inrichting. De huisregels en daarmee de voorwerpen die in een justitiële inrichting verboden zijn, verschillen per justitiële inrichting. Van een aantal voorwerpen is duidelijk dat zij niet zijn toegestaan, zoals mobiele telefoons. Van sommige voorwerpen is het minder duidelijk of zij wel of niet zijn toegestaan. Het beleid verschilt per justitiële inrichting en de huisregels zijn niet in alle gevallen voor een ieder makkelijk raadpleegbaar. Het is begrijpelijk dat de Extra Beveiligde Inrichting meer voorwerpen binnen de inrichting verbiedt dan bijvoorbeeld een huis van bewaring. Nu overtreding van deze norm echter met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden wordt bedreigd, is het vanuit een oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid belangrijk dat het voor eenieder op voorhand duidelijk is welke voorwerpen in de justitiële inrichting verboden zijn en welke niet.

De Afdeling wijst erop dat er per type justitiële inrichting een model is voor de huisregels. Deze modellen zijn bij ministeriële regeling vastgesteld en daarmee ook gepubliceerd. Deze modellen bevatten echter niet voor alle typen inrichtingen standaardlijsten van voorwerpen die verboden zijn in de inrichting.³ Het verdient de voorkeur de Regeling model huisregels van de verschillende justitiële inrichtingen bij ministeriële regeling zodanig aan te passen dat deze een standaardlijst met verboden voorwerpen bevat. Indien specifieke justitiële inrichtingen van

² Zie de artikelen 45 en 46 Pbw, 44 Bvt en 50 en 51 Bij.

³ Het is aan het hoofd respectievelijk de directeur van iedere justitiële inrichting om met inachtneming van het model voor de huisregels de huisregels voor zijn inrichting vast te stellen. Zie artikel 4.3 model huisregels justitiële tbs-inrichtingen, artikel 4.2 van het model huisregels voor justitiële jeugdinstellingen en artikel 4.5.1 van het model huisregels penitentiaire inrichtingen.

deze standaardlijsten afwijken, dienen zij dat in de Staatscourant te publiceren. Daarnaast verdient het aanbeveling de huisregels op een voor bezoekers kenbare plek beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld via internet.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te vullen.

1. Verboden voorwerpen

Overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering zullen de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen, de Regeling model huisregels justitiële jeugdinrichtingen, de Regeling model huisregels EBI en het Model huisregels justitiële TBS-inrichtingen worden aangepast. In de model-huisregels zullen standaardlijsten worden opgenomen van voorwerpen die in de inrichtingen niet zijn toegestaan.

2. Niet binnen brengen volgens de geldende procedure

Het voorstel stelt tevens strafbaar het niet volgens de daarvoor geldende regels binnen brengen in een justitiële inrichting van voorwerpen.⁴ Blijkens de toelichting wordt daarbij gedacht aan voorwerpen die in beginsel zijn toegestaan in de inrichting zoals poststukken. Er geldt een toezichtprocedure voor het binnenbrengen van poststukken om te voorkomen dat zij worden gebruikt om verboden voorwerpen de justitiële inrichting in te smokkelen of te voorkomen dat de inhoud betrekking heeft op het plegen van strafbare feiten.

De Afdeling merkt het volgende op. Indien de post wordt gebruikt om verboden voorwerpen binnen te brengen, valt dit onder de hiervoor besproken strafbaarstelling van het binnenbrengen van verboden voorwerpen.⁵ Indien de gesmokkelde brief informatie over te plegen strafbare feiten bevat of hulp biedt bij (zelf)bevrijding, is eveneens reeds voorzien in strafbaarstelling.⁶ Een verduidelijking ten aanzien van de situatie(s) die door de voorgestelde strafbaarstelling wel en door de huidige strafbepaling nog niet bestreken wordt, is dan ook op zijn plaats. De toelichting gaat op die vraag onvoldoende in.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Niet binnen brengen volgens de geldende procedure

Overeenkomstig het advies is de memorie van toelichting aangevuld. Met de Afdeling ben ik van mening dat het binnen brengen van voorwerpen in strijd met de daarvoor geldende procedure in bepaalde gevallen reeds strafbaar kan zijn op grond van het eerste lid. Dat is het geval wanneer het tevens gaat om voorwerpen die op zichzelf reeds verboden zijn in de inrichting. Ook kan de gedraging soms strafbaar zijn op een andere grondslag. In het advies van de Afdeling worden enkele voorbeelden daarvan genoemd. Dat neemt niet weg dat de gedraging – het «omzeilen» van de procedures – op zichzelf reeds strafwaardig is. De geldende procedures voor het binnenbrengen van voorwerpen dienen een belangrijk doel, namelijk het bewaren van de orde en veiligheid in de inrichting en het voorkomen van strafbare feiten. Daarom is het van groot belang dat deze procedures ook worden nageleefd en dat tegen personen die deze procedures niet naleven kan worden opgetreden, met name ook

⁴ Voorgesteld artikel 429a, tweede lid, Wetboek van Strafrecht.

⁵ Voorgesteld artikel 429a, eerste lid, Wetboek van Strafrecht.

⁶ Deze zijn strafbaar als deelneming aan een strafbaar feit en hulp bij (zelf)bevrijding (artikel 191 van het Wetboek van Strafrecht).

als het gaat om personen van buiten de inrichting waartegen niet anderszins kan worden opgetreden. Het is aan het openbaar ministerie om, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, te bepalen op grond van welke bepaling het de gedraging zal vervolgen.

3. Vermelding financiële gevolgen

Overeenkomstig artikel 4.45 van de aanwijzingen voor de regelgeving dient een wetsvoorstel dat financiële gevolgen heeft, aan te geven in welke omvang daaraan hogere of lagere uitgaven of ontvangsten verbonden zullen zijn. Het ligt in de rede dat dit voorstel consequenties heeft voor de uitvoering en handhaving van de strafbaarstelling. De toelichting gaat hierop niet in.

De Afdeling adviseert de toelichting overeenkomstig het voorgaande aan te passen.

3. Vermelding financiële gevolgen

Overeenkomstig het advies is een financiële paragraaf aan de memorie van toelichting toegevoegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker