



## Advies Raad van State inzake Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

### Nader Rapport

2 juni 2023

Nr. 4665274

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 februari 2023, nr. 2023000485, 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 6 april 2023, nr. W16.23.00044/II, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen ten aanzien van de reikwijdte van het voorstel (punt 4), de bevelsbevoegdheid van de minister (punt 5), het controleren en beperken van verkeer met rechtsbijstandverleners (punt 6) en het contact met geprivilegieerde instanties en personen (punt 7). De Afdeling adviseert het voorstel nader te overwegen.

Graag ga ik op deze opmerkingen in het navolgende in. Ik geef op deze plaats al aan dat het advies tot bijstellingen van het wetsvoorstel en tot aanvullingen van de memorie van toelichting heeft geleid. De tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

*Bij Kabinetsmissive van 27 februari 2023, no.2023000485, 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 de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw). Beoogd wordt het toezicht op gedetineerden van wie een ernstige dreiging voor de samenleving uitgaat, te versterken. Daartoe geeft het wetsvoorstel de minister voor Rechtsbescherming de mogelijkheid te bevelen dat het contact tussen een gedetineerde en de buitenwereld gedurende langere tijd en verdergaand dan op grond van de huidige wet reeds mogelijk is, wordt beperkt. Ook wordt het toezicht op het contact tussen gedetineerden en hun rechtsbijstandverleners versterkt. Tevens krijgt de minister de bevoegdheid om huisregels voor de extra beveiligde inrichting (hierna: EBI) en de afdeling intensief toezicht (hierna: AIT) vast te stellen.*

*Uit de toelichting blijkt dat gedetineerden afkomstig uit de georganiseerde (drugs)criminaliteit zelfs vanuit detentie een grote bedreiging voor de openbare orde, veiligheid en democratische rechtsstaat kunnen vormen. Een kleine, uitzonderlijke categorie gedetineerden vraagt in dit verband om uitzonderlijke maatregelen.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent met het oog daarop dat aan de doelstelling om de samenleving te beschermen tegen georganiseerde, ondermijnende criminaliteit veel gewicht mag worden toegekend. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat het wetsvoorstel zeer ingrijpende mogelijkheden voor de minister behelst om de rechten van gedetineerden in de EBI en de AIT in verregaande mate in te perken.*

*In dit verband benadrukt de Afdeling dat een inmenging in rechten – óók wanneer dat gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid – zorgvuldig dient te worden afgewogen. Voldaan moet worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en*



*subsidiariteit. Dat is niet alleen van belang vanuit grondrechtelijk perspectief, maar ook vanuit de penitentiaire beginselen gezien. De Afdeling acht het dan ook cruciaal dat in het wetsvoorstel een evenwicht wordt gevonden tussen de verschillende belangen die in het geding zijn.*

*Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling opmerkingen over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Zij adviseert de reikwijdte van het voorstel te beperken tot de EBI, in ieder geval zolang de plaatsingscriteria voor de AIT onbekend zijn en daarmee onduidelijk is welk type gedetineerden op de AIT zal verblijven. Tevens adviseert zij om de noodzaak voor en proportionaliteit van de voorgestelde generieke maatregelen die zien op het contact tussen een gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener dragend te motiveren.*

*De Afdeling vraagt ook aandacht voor de toetsing aan fundamentele rechten. Zij acht de toelichting op dit punt onvolledig. Daarnaast benadrukt de Afdeling het belang van een individuele belangenafweging, proportionaliteitstoets en adequate waarborgen bij het treffen van beperkende maatregelen.*

*De Afdeling maakt voorts opmerkingen over de maximale duur van een verblijf in afzondering en 24-uurs cameratoezicht en over aanvullende waarborgen die thans in dit verband gelden voor de bevoegdheid van de vestigingsdirecteur. Daarnaast behoeven de beperking van het contact met geprivilegieerde personen en instanties en de rolverdeling tussen de minister en de vestigingsdirecteur in haar ogen een nadere toelichting. Tot slot maakt zij opmerkingen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en adviseert zij te voorzien in een evaluatie van de maatregelen.*

*In verband met het samenstel van deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.*

Het verheugt mij dat de Afdeling de noodzaak onderkent van een adequate bescherming van de samenleving tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Ik deel de opvatting van de Afdeling dat hieraan veel gewicht mag worden toegekend. Ik doe dat ook. De opvolgende constatering van de Afdeling dat de mogelijkheden waarin het wetsvoorstel voorziet verstrekkend zijn, is dan ook een juiste. Die verstrekkendheid is ingegeven door de noodzaak de samenleving de nodige bescherming te bieden. De ernst van de dreiging die het wetsvoorstel wil keren, kan niet worden onderschat. Het wetsvoorstel grijpt hierop gericht in door communicatiemogelijkheden van een specifieke groep gedetineerden te beperken en toezicht op wel toegestane communicatie te intensiveren. Daarmee wordt deze specifieke groep gedetineerden verdergaand van de samenleving en van de eigen kring geïsoleerd. Hiermee wordt beoogd de dreiging die van de georganiseerde criminaliteit vanuit detentie uitgaat, te bestrijden. Dit raakt vanzelfsprekend aan de rechten van een individuele gedetineerde. Ik onderken daarbij dat, zoals de Afdeling ook aangeeft, het opleggen van dergelijke beperkingen telkens aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit moet voldoen. In het navolgende zet ik uiteen dat het wetsvoorstel hiervoor de noodzakelijke kaders biedt en sta ik uitvoeriger stil bij de reikwijdte van het wetsvoorstel. Aan een op te leggen bevel ligt telkens een gedegen en op de persoon van de gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of in een afdeling voor intensief toezicht afgestemde afweging ten grondslag. Bij meer generieke maatregelen, die voortvloeien uit de plaatsing in een bepaald regime (in de betekenis die de Afdeling blijkens voetnoot 18 hieraan toekent), komt die individuele afweging aan de orde bij de plaatsingsbeslissing. Dit leidt ertoe dat aan de plaatsingscriteria in de afdeling voor intensief toezicht nadrukkelijker aandacht wordt besteed in de memorie van toelichting.

## **1. Doel en context van het wetsvoorstel**

*Het wetsvoorstel strekt ertoe de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) te wijzigen. Volgens de toelichting wordt het gevangeniswezen in toenemende mate geconfronteerd met gedetineerden die in verband worden gebracht met de georganiseerde (drugs)criminaliteit. Vanuit detentie proberen zij door te gaan met hun criminele activiteiten. Het gebruik van zeer ernstig of dodelijk geweld wordt daarbij niet geschuwd.<sup>1</sup>*

*De communicatiemogelijkheden van gedetineerden met de buitenwereld spelen een cruciale rol bij het voortgezet crimineel handelen vanuit de penitentiaire inrichtingen, zo stelt de toelichting. Het voorstel beoogt daarom het toezicht op gedetineerden waarvan een ernstige dreiging voor de samenleving uitgaat, te versterken. De regering wil sneller en steviger ingrijpen wanneer er aanwijzingen bestaan voor levensbedreigende of ernstig intimiderende activiteiten vanuit detentie. Ook de gevaarstelling die van sommige gedetineerden uitgaat, moet volgens de toelichting als zodanig aanleiding kunnen geven tot ingrijpen.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 Inleiding.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 Inleiding.



Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een groter geheel van maatregelen om voortgezet crimineel handelen in detentie tegen te gaan. Bij brief van 26 september 2022 heeft de minister voor Rechtsbescherming diverse maatregelen aangekondigd om te voorzien in een juridisch kader met het oog op de dreiging die van georganiseerde criminaliteit vanuit detentie uitgaat.<sup>3</sup> Een deel van die maatregelen, te weten de aanpassing van de plaatsingsregeling voor de EBI en de Regeling model huisregels EBI, is inmiddels in werking getreden.<sup>4</sup>

In het kader van de versterking van het wettelijk kader voor het tegengaan van georganiseerde criminaliteit vanuit detentie, wordt momenteel onderzoek gedaan naar de aanpak van voortgezet crimineel handelen in detentie in het buitenland. In bovengenoemde brief van 26 september 2022 spreekt de minister de verwachting uit de Tweede Kamer in het derde kwartaal van 2023 over de uitkomsten te kunnen informeren. Daarnaast werkt het WODC aan onderzoek naar het Italiaanse anti-maffiaregime in detentie (ook wel 41bis regime genoemd), dat in de eerste helft van 2023 wordt verwacht.<sup>5</sup>

## 2. Inhoud van het voorstel

Het voorstel beoogt georganiseerde criminaliteit vanuit detentie tegen te gaan. Daartoe wordt in de Penitentiaire beginselenwet een vijftal maatregelen geïntroduceerd, die betrekking hebben op de EBI en de AIT.

### a. De bevelsbevoegdheid van de minister

Het voorstel geeft de minister voor Rechtsbescherming de mogelijkheid te bevelen dat het contact van een bepaalde gedetineerde met de buitenwereld wordt beperkt.<sup>6</sup> De minister wil zelf kunnen ingrijpen wanneer er urgente aanwijzingen zijn dat een gedetineerde of zijn criminele netwerk een ernstige dreiging voor de openbare orde buiten de inrichting vormt.<sup>7</sup> Het bevel kan ook worden opgelegd om misbruik van communicatiemiddelen te voorkomen.<sup>8</sup>

De maatregelen die voortvloeien uit de bevelsbevoegdheid van de minister kunnen betrekking hebben op allerlei vormen van communicatie.<sup>9</sup> Binnen de penitentiaire inrichtingen kan het bevel ertoe leiden dat contacten met medegedetineerden worden verboden en dat de verdachte zich in afzondering zal bevinden. Ook het contact met de buitenwereld in de vorm van brieven, bezoek, telefoongesprekken of contact met de media kan worden beperkt. De contacten met de rechtsbijstandverlener zijn hiervan uitgezonderd. Tevens wordt het mogelijk om het recht op nieuwsgaring te beperken, in het bijzonder als het om advertenties gaat. Ook kan het toezicht op de gedetineerde worden uitgebreid, bijvoorbeeld door 24-uurs cameratoezicht.

Het bevel kan voorts neerkomen op het uitsluiten van alle contacten van de gedetineerde met de buitenwereld. In dat geval wordt een bevel voor ten hoogste drie maanden opgelegd. In andere gevallen zal het bevel ten hoogste twaalf maanden gelden. Het bevel kan telkens worden verlengd met een periode van ten hoogste dezelfde duur.<sup>10</sup> De gedetineerde kan tegen de beslissing van de minister opkomen door het indienen van een bezwaarschrift bij de minister. Daarna is de beslissing op bezwaar vatbaar voor beroep bij de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ).

### b. Toezicht op contact met rechtsbijstandverleners

Het wetsvoorstel bevat tevens maatregelen die betrekking hebben op het contact tussen gedetineerden en hun rechtsbijstandverlener. Het doel van deze maatregelen is om misbruik van het vrijelijke contact tussen de rechtsbijstandverlener en de gedetineerde te voorkomen. Het betreft

- (i) visueel toezicht op de communicatie tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener,
- (ii) het beperken van het aantal rechtsbijstandverleners met toegang tot de gedetineerde en
- (iii) locatiegebonden telefonisch contact met de gedetineerde.

Deze maatregelen zullen zowel in de EBI als de AIT standaard plaatsvinden. Zij zijn als zodanig dus niet onderworpen aan een concrete toetsing in het individuele geval.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 374.

<sup>4</sup> Stcrt 2022, 33927 en 33928.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 374.

<sup>6</sup> Voorgesteld artikel 40b Pbw.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 De plaats van dit wetsvoorstel.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3c Preventief bevel.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3d Maatregelen die kunnen worden getroffen en de duur daarvan.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 40b, vijfde lid, Pbw.



Het voorgestelde visueel toezicht<sup>11</sup> impliceert dat een medewerker van de inrichting via camera's of achter een glazen wand toezicht houdt op het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener in de inrichting. Als er sprake is van visueel gevaarlijk gedrag, kan direct worden ingegrepen. De rechtsbijstandverlener kan dan (voor langere tijd) de toegang tot de gedetineerde worden onttrokken. Van auditief toezicht zal geen sprake zijn, zo stelt de toelichting.

Daarnaast wordt het aantal rechtsbijstandverleners met toegang tot de gedetineerde beperkt tot twee.<sup>12</sup> Concreet betekent dit dat alleen de aangewezen rechtsbijstandverleners bij de gedetineerde op bezoek kunnen komen, post aan hem kunnen sturen of van hem kunnen ontvangen en met hem kunnen bellen vanaf een daartoe aangewezen plaats. Met deze maatregel wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Ellian.<sup>13</sup>

### c. Overige maatregelen

Daarnaast maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat uitsluitend met gedetineerden gebeld kan worden vanuit bepaalde plaatsen, waar de beller geïdentificeerd kan worden en waar hij gebruik dient te maken van de daar beschikbaar gestelde telefoon.<sup>14</sup> Dit geldt voor rechtsbijstandverleners en (gescreende) derden.

Verder wijst het voorstel de AIT aan als bijzondere opvang in de zin van artikel 14 van de Pbw. Dit heeft als gevolg dat niet langer de directeur, maar de selectiefunctionaris namens de minister beslist over plaatsing op de AIT. Hiervoor zullen criteria worden vastgelegd in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden. Voorts vindt een wijziging plaats met betrekking tot het vaststellen van de huisregels van de AIT en EBI. De huisregels worden thans door de directeur vastgesteld met inachtneming van het model dat wordt voorgesteld door de minister. Het voorstel houdt in dat niet langer de directeur, maar de minister de huisregels vaststelt.<sup>15</sup>

### 1 en 2. Doel, context en inhoud van het wetsvoorstel

De weergave van de inhoud, het doel en de context van het wetsvoorstel door de Afdeling geeft geen aanleiding tot een afzonderlijke reactie van mijn kant. De Afdeling ziet het goed dat het wetsvoorstel voorziet in een bevelsbevoegdheid die tot doel heeft de contacten van gedetineerden waarop het wetsvoorstel ziet, met de buitenwereld te beperken. Het bevel is een gevolg van een individuele beslissing gericht op de persoon van de gedetineerde en het gevaar dat van die gedetineerde uitgaat. Daarnaast bevat het wetsvoorstel enkele toezichthoudende maatregelen met een meer regimair karakter. Bij de bespreking van de door de Afdeling geformuleerde kritiekpunten, ga ik op de diverse onderdelen nader in.

### 3. Constitutioneel kader

De Afdeling constateert dat met het oog op de bescherming van de democratische rechtsstaat verschillende zwaarwegende gezichtspunten aan de orde zijn. Uit de toelichting blijkt dat gedetineerden afkomstig uit de georganiseerde (drugs)criminaliteit zelfs vanuit detentie een grote bedreiging voor de openbare orde, veiligheid en democratische rechtsstaat kunnen vormen. Een kleine, uitzonderlijke categorie gedetineerden vraagt in dit verband om uitzonderlijke maatregelen. De Afdeling onderkent met het oog daarop dat aan de doelstelling om de samenleving te beschermen tegen dergelijke criminaliteit veel gewicht mag worden toegekend. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat het wetsvoorstel zeer ingrijpende mogelijkheden voor de minister behelst om de rechten van gedetineerden in de EBI en de AIT in verregaande mate in te perken. De voorgestelde maatregelen kunnen immers leiden tot een beperking van alle contacten met de buitenwereld voor langere tijd en verdergaand dan op grond van de huidige wet reeds mogelijk is. Ook wordt het contact met de rechtsbijstandverlener aan beperkingen en toezicht onderworpen.

In dit verband benadrukt de Afdeling dat een inmenging in rechten – óók wanneer dat gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid – zorgvuldig dient te worden afgewogen. Voldaan moet worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Dat is niet alleen van belang vanuit grondrechtelijk perspectief, maar ook gezien vanuit

<sup>11</sup> Voorgesteld artikel 38, achtste en negende lid, Pbw.

<sup>12</sup> Voorgesteld artikel 40a, eerste lid, Pbw. Zie Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6 Beperking aantal rechtsbijstandverleners.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2022/23, 24 587, nr. 868.

<sup>14</sup> Voorgesteld vijfde en zesde lid van artikel 39 Pbw.

<sup>15</sup> Voorgestelde wijziging van artikel 5, eerste lid, Pbw.



*de penitentiaire beginselen van minimale beperkingen, humane bejegening en resocialisatie.<sup>16</sup> Deze uitgangspunten gelden onverkort voor de detentie van gedetineerden van wie een grote bedreiging uitgaat. De penitentiaire beginselen staan niet noodzakelijkerwijs op gespannen voet met meer beperkende maatregelen in detentie, maar noodzaken wel tot een zorgvuldige afweging van belangen en maatregelen, die niet verder mogen gaan dan noodzakelijk.<sup>17</sup>*

*Het is dan cruciaal dat in het wetsvoorstel een evenwicht wordt gevonden tussen de verschillende belangen die in verband met de democratische rechtsstaat in het geding zijn. Om dat te bereiken dienen verregaande beperkende maatregelen in detentie zoveel mogelijk op basis van een individuele belangenafweging te worden getroffen, waarbij voldaan wordt aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en er voldoende waarborgen tegen misbruik bestaan. Het is tegen de achtergrond van deze verschillende gezichtspunten dat de Afdeling opmerkingen maakt over de reikwijdte van het voorstel (punt 4), de bevelsbevoegdheid van de minister (punt 5), het controleren en beperken van verkeer met rechtsbijstandverleners (punt 6) en het contact met geprivilegieerde instanties en personen (punt 7).*

### **3. Constitutioneel kader**

Zoals hierboven in reactie op de inleiding van de Afdeling aangegeven, onderken ik dat bij een inmenging in rechten sprake dient te zijn van een zorgvuldige belangenafweging zoals door de Afdeling beschreven. Bij de verhouding met de in het geding zijnde grondrechten en penitentiaire beginselen, wordt in paragraaf 7 van de memorie van toelichting uitvoerig stilgestaan. De kern hiervan is dat de voorgestelde maatregelen zich passend verhouden tot het constitutioneel kader waarin de maatregelen zijn ingebed. Ook aan de verhouding tot penitentiaire beginselen van minimale beperkingen, humane bejegening en resocialisatie is daar aandacht besteed. Deze uitgangspunten gelden ook ten aanzien van de gedetineerde waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Ik meen echter dat hierbij van een onverkorte gelding geen sprake kan zijn. Zo is toegelicht dat, bijvoorbeeld in de fase waarin nog sprake is van een verdenking en er bovendien ernstige bezwaren bestaan en er gronden aanwezig zijn om de gedetineerde voorlopig van zijn vrijheid beroofd te houden, de resocialisatie nog niet op de voorgrond kan staan. De ernst van de verdenking en het daaruit voortvloeiende gevaar voor voortzetting van crimineel handelen tijdens detentie, zal in de regel ook verdergaande beperkingen rechtvaardigen.

Het advies van de Afdeling heeft aanleiding gegeven de toelichting verder aan te vullen met beschouwingen over hoe de rechten van derden, anderen dan de gedetineerde, als gevolg van het wetsvoorstel kunnen worden geraakt. Daarnaast heeft het advies van de Afdeling geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Dit komt bijvoorbeeld nader aan de orde onder punt 5, onderdeel c.

### **4. Reikwijdte van het voorstel: EBI en AIT**

*Voor de beoordeling van het wetsvoorstel en de vraag of een passend evenwicht is gevonden tussen verschillende belangen die in het geding zijn, is de reikwijdte van het voorstel relevant. Het voorstel heeft betrekking op gedetineerden op de EBI en de AIT. De voorgestelde beperkende maatregelen die voor deze gedetineerden zullen gelden, zijn deels verbonden aan het regime<sup>18</sup> en zullen deels per individuele gedetineerde worden getroffen in het kader van de bevelsbevoegdheid van de minister.*

*Het vereiste van een individuele belangenafweging staat in beginsel niet in de weg aan de mogelijkheid om generieke beperkende maatregelen te treffen op basis van het regime waarin de gedetineerde wordt geplaatst. Bij de plaatsing in dat regime dient dan wel voldoende rekening te worden gehouden met de omstandigheden van het individuele geval, zodat het regime aansluit bij de veiligheidsrisico's die van de betreffende gedetineerde uitgaan.<sup>19</sup> Wanneer de plaatsingscriteria voor een bepaald regime ruim geformuleerd zijn, kunnen er binnen dat regime grotere verschillen tussen gedetineerden en hun veiligheidsrisico's ontstaan. Wanneer in dat geval aan een regime veel (generieke) vrijheidsbeperkingen worden verbonden, rijst de vraag of de vrijheden van de gedetineerde in een concreet geval niet onnodig of onevenredig worden beperkt. Het ligt dan meer voor de hand de generieke maatregelen die aan het regime verbonden zijn, in aard en omvang te beperken. Door middel van individuele*

<sup>16</sup> Deze beginselen zijn verankerd in de European Prison Rules (Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, juli 2020). De beginselen van minimale beperkingen en resocialisatie zijn tevens vervat in de Penitentiaire beginselenwet.

<sup>17</sup> Zie ook Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Toenemende beveiliging in breder perspectief, 23 februari 2023, paragraaf 3.1.

<sup>18</sup> Met de term 'regime' wordt in dit advies niet verwezen naar regime in de zin van artikel 19 Pbw. Deze term wordt gebruikt om te verwijzen naar het verblijf in een bepaalde inrichting of afdeling, waaraan bepaalde maatregelen zijn verbonden.

<sup>19</sup> Zie ook Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Toenemende beveiliging in breder perspectief, 23 februari 2023, paragraaf 5.2.



maatregelen kunnen vervolgens individuele veiligheidsrisico's geadresseerd worden.

*Tegen deze achtergrond is het voor de beoordeling van het voorstel relevant welke gedetineerden in de EBI en de AIT geplaatst kunnen worden. De EBI kenmerkt zich door het hoogste beveiligingsniveau binnen de penitentiaire inrichtingen.<sup>20</sup> Hier verblijven gedetineerden wegens de volgende indicaties: een extreem vluchtgevaar, een onaanvaardbaar maatschappelijk risico in termen van recidivegevaar op geweldsdelicten, (een vermoeden van) zeer ernstig voortgezet crimineel handelen, of het algemene gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen.<sup>21</sup> Bekend is dat in de EBI zowel kopstukken uit de georganiseerde misdaad verblijven, als criminelen die alleen te werk gingen bij het plegen van zeer ernstige straf bare feiten. Hoewel het bij alle gedetineerden in de EBI om extreme veiligheidsrisico's gaat, kan de aard van de risico's dus verschillend zijn. Bij het treffen van generieke beperkende maatregelen moet hiermee rekening worden gehouden.*

*Met betrekking tot de AIT bestaat nog onduidelijkheid over de plaatsingscriteria. Op dit moment vormt de AIT een aparte afdeling binnen reguliere penitentiaire inrichtingen, waarvoor nog geen wettelijke voorziening bestaat. De RSJ heeft opgemerkt dat hiervoor geen plaatsingscriteria gelden, waardoor feitelijk alle gedetineerden op de AIT kunnen worden geplaatst.<sup>22</sup>*

*Het voorliggende voorstel maakt het mogelijk dat de AIT als een zogenoemde bijzondere opvang voor gedetineerden wordt aangemerkt. Aan artikel 14 Pbw wordt toegevoegd dat plaatsing binnen een bijzondere opvang verband kan houden met 'de intensiteit van het toezicht dat noodzakelijk is'. In de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden zal de AIT vervolgens worden opgenomen als afdeling voor bijzondere opvang en zullen plaatsingscriteria worden vastgelegd.<sup>23</sup> Uit de toelichting blijkt echter niet aan welke criteria wordt gedacht. Daardoor is nu nog onduidelijk welk type gedetineerden op de AIT zal worden geplaatst en welke risico's van hen uitgaan.*

*Deze onduidelijkheid roept de vraag op of het noodzakelijk en proportioneel is dat de voorgestelde maatregelen op de AIT van toepassing zijn. Die vraag is vanuit grondrechtelijk perspectief eens temeer van belang omdat de voorgestelde maatregelen die zien op het verkeer met de rechtsbijstandverlener generiek van aard zijn (zie hierover nader punt 6b) en dus volgens het voorstel onvoorwaardelijk van toepassing zullen zijn op alle in de AIT opgenomen gedetineerden. De constructie waarbij de AIT wordt aangemerkt als bijzondere opvang voor gedetineerden, lijkt bovendien niet goed aan te sluiten bij de huidige wetssystematiek. Aangezien de maatregelen bedoeld zijn om de veiligheid te waarborgen, ligt het meer voor de hand om maatregelen te koppelen aan de beveiligingsniveaus in de zin van artikel 13 van de Pbw. Wanneer de voorgestelde maatregelen verbonden worden aan het hoogste beveiligingsniveau, brengt dat tot uitdrukking dat de meest vergaande maatregelen enkel kunnen worden toegepast op gedetineerden van wie de grootste veiligheidsrisico's uitgaan.*

*Met het oog op de noodzakelijke balans tussen de bescherming van de democratische rechtsstaat tegen de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit enerzijds en de bescherming van de fundamentele rechten van de gedetineerde, adviseert de Afdeling de reikwijdte van het voorstel te beperken tot de EBI, in ieder geval zolang de plaatsingscriteria voor de AIT onbekend zijn.*

#### **4. Reikwijdte van het voorstel: EBI en AIT**

Naast de Afdeling ben ook ik het oordeel toegedaan dat het vereiste van een individuele belangenafweging niet eraan in de weg staat dat generieke beperkende maatregelen worden genomen. Dergelijke maatregelen zijn dan het gevolg van het regime waarin de gedetineerde is geplaatst. Uit het betoog van de Afdeling volgt dat bij dergelijke regimaire beperkingen nadrukkelijker betekenis toekomt aan de criteria voor plaatsing in een dergelijk regime. Ook daarmee kan worden voorkomen dat rechten van de gedetineerde onnodig of onevenredig worden beperkt.

Ik hecht eraan op te merken dat de meer verstrekkende onderdelen van het wetsvoorstel telkens het gevolg zullen zijn, niet van de plaatsing en verblijf in een bepaald regime, maar van de beslissing tot het geven van het bevel, bedoeld in artikel 40b Pbw. Daarmee wordt aan het vereiste van een individuele belangenafweging voldaan. Zoals de Afdeling constateert, hebben de maatregelen die zien op het toezicht op contact met rechtsbijstandverleners, een algemenere strekking. Zo gelden het visueel toezicht op de communicatie met rechtsbijstandverleners en de beperking van het aantal rechtsbijstandverleners met toegang tot de gedetineerde voor alle geplaatsten in de extra beveiligde inrichting en in een afdeling voor intensief toezicht. Deze maatregelen roepen vragen op over de verhouding tot het in artikel 6 EVRM vervatte recht op een eerlijk proces maar hebben minder

<sup>20</sup> Artikel 13, eerste lid, onder d, Pbw.

<sup>21</sup> Artikel 6, eerste lid, van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

<sup>22</sup> Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, 6 januari 2023, p. 3-4.

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9 De adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel.



interferentie met andere grondrechten en penitentiaire beginselen. Met de Afdeling ben ik van oordeel dat desondanks de criteria voor plaatsing in deze inrichtingen of afdelingen helder en navolgbaar moeten zijn, alvorens dergelijke maatregelen als noodzakelijk te kunnen omarmen. Om die reden zijn de voorgenomen criteria voor plaatsing in een afdeling voor intensief toezicht in paragraaf 3a van de memorie van toelichting benoemd. De plaatsing in de afdeling voor intensief toezicht door de selectiefunctaris zal zijn ingegeven door een, in vergelijking met andere gedetineerden, bijzonder gevaar voor ontvluchting, voor ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie en het aanhoudend onderhouden van contacten met de buitenwereld die een maatschappelijk ontwrichtend karakter hebben. De voorbereidingen van de wijzigingen van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden zijn inmiddels ook ter hand genomen. Deze wijzigingen zullen gelijktijdig met de tekst van het onderhavige wetsvoorstel in werking treden indien het wetsvoorstel zal worden aanvaard en tot wet wordt verheven.

Op deze plaats roep ik in herinnering dat het wetsvoorstel, zowel voor wat betreft de individuele als generieke maatregelen die daarvan onderdeel uitmaken, beogen beperkingen aan te brengen in de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om zijn contacten met de buitenwereld in te zetten voor de voortzetting van crimineel handelen vanuit de detentie. Dit leidt tot beperkingen van de contactmogelijkheden en tot een intensiever toezicht op deze contacten. De noodzaak intensief op het contact toe te zien, heeft aanleiding gegeven de afdelingen voor intensief toezicht wettelijk vorm te geven als afdelingen voor bijzondere opvang. Het gaat om de opvang van die gedetineerden op wie intensiever toezicht moet worden gehouden. Dit brengt niet zonder meer een verhoging van het (fysieke) beveiligingsniveau met zich. Om die reden is ervoor gekozen de maatregelen niet te koppelen aan de beveiligingsniveaus in de zin van artikel 13 van de Pbw, zoals de Afdeling in overweging geeft, maar de afdelingen te beschrijven als afdelingen voor bijzondere opvang. Het advies van de Afdeling geeft op dit punt geen aanleiding tot aanpassing van het wetsvoorstel.

## 5. Bevelsbevoegdheid van de minister

### a. Verhouding tot fundamentele rechten

*De voorgestelde bevelsbevoegdheid raakt aan diverse fundamentele rechten van de gedetineerde. De toelichting gaat in dat verband in op de verhouding van de relatieve isolatie van de gedetineerde die het gevolg kan zijn van een bevel van de minister tot het verbod op foltering of onmenselijke behandeling als vervat in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Ook gaat de toelichting in op beperkingen die aan het contact met familie kunnen worden gesteld en de verhouding tot het recht op family life als vervat in artikel 8 van het EVRM. Volgens de toelichting kunnen de voorgestelde maatregelen de toets aan deze fundamentele rechten doorstaan.<sup>24</sup>*

*Hoewel de toelichting ingaat op enkele relevante rechten, blijkt uit de toelichting niet dat de voorgestelde maatregelen daarnaast ook andere fundamentele rechten kunnen raken. Bij een afweging van de bescherming die deze rechten bieden, gaat het in beginsel weliswaar om dezelfde uitgangspunten en beginselen (noodzaak, proportionaliteit, subsidiariteit) maar kent tegelijkertijd elk afzonderlijk recht zijn eigen problematiek en specifieke formulering en uitwerking (al dan niet gereflecteerd in relevante rechtspraak). De toelichting is derhalve niet volledig. Tegen die achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.*

*De mogelijkheid om de gedetineerde dag en nacht te observeren door middel van cameratoezicht<sup>25</sup> roept vragen op over de verhouding van deze maatregel tot het recht op eerbiediging van het privéleven, beschermd door artikel 8, eerste lid, van het EVRM. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) valt of te leiden dat het EHRM permanent cameratoezicht als een ernstige inbreuk op de privacy van een gedetineerde beschouwt en derhalve zware eisen stelt aan een eventuele rechtvaardiging.<sup>26</sup> De toelichting maakt de afweging die de regering in dit verband heeft gemaakt evenwel niet inzichtelijk.*

*De bevelsbevoegdheid van de minister kan tevens een beperking of uitsluiting van het ontvangen en verzenden van brieven behelzen. Ook kan het toezicht daarop worden geïntensiveerd.<sup>27</sup> Dit raakt aan het recht op respect voor correspondentie, dat is vervat in artikel 8, eerste lid, EVRM. Het gaat in dit verband niet alleen om het recht van de gedetineerde, maar ook van degene met wie wordt gecorres-*

<sup>24</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.1 Artikel 3 EVRM – verbod op foltering of onmenselijke behandeling en paragraaf 7.3 Artikel 8 EVRM – family life.

<sup>25</sup> Voorgesteld artikel 40b, derde lid, onderdeel i, Pbw.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 1 juni 2004, Van der Graaf t. Nederland, nr. 8704/03, ECLI:CE:ECHR:2004:0601 DEC000870403; EHRM 20 december 2005, Wisse t. Frankrijk, nr. 71611/01, ECLI:CE:ECHR:2005:1220JUD007161101, par. 29–34 en 2 juli 2019, Gorlov e.a. t. Rusland, nr. 27057/06, ECLI:CE:ECHR:2019:0702JUD002705706, par. 85–100.

<sup>27</sup> Voorgesteld artikel 40b, derde lid, onderdeel d, Pbw.

pondeerd. Het censureren van correspondentie in detentie is op zichzelf niet in strijd met artikel 8 EVRM. Dergelijke maatregelen kunnen onder omstandigheden worden gerechtvaardigd. Dat vergt evenwel een motivering van de gemaakte afwegingen. Bovendien heeft het EHRM gewezen op het belang van adequate waarborgen voor de gedetineerde, zoals duidelijke beperkingsgronden en een tijdslimiet voor de beperkingen.<sup>28</sup>

De mogelijkheid om correspondentie van de gedetineerde te beperken of aan geïntensiveerd toezicht te onderwerpen, raakt tevens aan het brief- en telecommunicatiegeheim dat wordt beschermd door artikel 13 Grondwet. Evenals het recht op respect voor de correspondentie vervat in artikel 8 EVRM, is het brief- en telecommunicatiegeheim uit de Grondwet niet absoluut. Beperking van dit recht in detentiesituaties is buiten artikel 13 van de Grondwet mogelijk onder de voorwaarde geformuleerd in artikel 15, vierde lid, van de Grondwet.<sup>29</sup> Hoewel deze clausule algemeen is geformuleerd en beoordelingsruimte laat, mag de beperking niet verder gaan dan nodig is.<sup>30</sup> De toelichting besteedt hier geen aandacht aan, terwijl dat wel voor de hand ligt.

De Afdeling merkt voorts op dat beperkingen in de mogelijkheden van de gedetineerde om contact met derden te onderhouden, ook gevolgen kunnen hebben voor minderjarige kinderen. In dat verband is niet alleen het recht op family life vervat in artikel 8 EVRM relevant, maar tevens het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Zo bepaalt artikel 3, eerste lid, van het IVRK dat het belang van het kind een eerste overweging dient te vormen bij alle maatregelen die kinderen betreffen. Het VN-Kinderrechtencomité, dat toezicht houdt op de naleving van dit verdrag, heeft er in dit verband herhaaldelijk op gewezen dat verdragsstaten bij het opleggen van vrijheidsstraffen aan ouders ook de belangen van het kind moeten betrekken.<sup>31</sup> Die belangen kunnen er in een voorkomend geval ook toe nopen dat de gedetineerde geen contact mag hebben met zijn kind(eren). De toelichting besteedt evenwel geen aandacht aan de positie van minderjarige kinderen van gedetineerden. Beperkingen kunnen in dit verband nodig zijn, maar behoeven wel een motivering.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat de voorgestelde maatregelen in potentie ook kunnen zien op situaties waarin sprake is van uitvoering van het recht van de Europese Unie. Gedacht kan worden aan situaties waarin een gedetineerde voor wie de minister beperkende maatregelen wil bevelen vast zit op grond van een Europees Aanhoudingsbevel.<sup>32</sup> Tevens is Richtlijn 2013/48 over gemeenschappelijke minimumnormen omtrent de bescherming van de rechten van verdachten of beklagden relevant.<sup>33</sup> Uit artikel 2, eerste lid, blijkt dat de richtlijn ook op zuiver interne situaties van toepassing is.

In het kader van de isolerende maatregelen die de minister op grond van zijn bevelsbevoegdheid kan opleggen, wijst de Afdeling in het bijzonder op artikel 6 van de Richtlijn 2013/48. Dat behelst het recht van een verdachte of beklagde om gedurende de vrijheidsbeneming met ten minste een door hem aangeduide derde te communiceren. De richtlijn biedt lidstaten evenwel de ruimte om de uitoefening van dit recht te beperken of uit te stellen op grond van dwingende of proportionele operationele vereisten.<sup>34</sup> Dergelijke beperkingen mogen in elk geval niet buitensporig zijn.<sup>35</sup> Hieruit volgt dat voor de beperking van contact met derden een individuele afweging en onderbouwing van de maatregel noodzakelijk is.

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 6 juli 2004, *Madonia t. Italië*, nr. 55927/00, ECLI:CE:ECHR:2004:0706JUD005592700, par. 12–14; EHRM 14 oktober 2004, *Ospina Vargas t. Italië*, nr. 40750/98, ECLI:CE:ECHR:2004:1014JUD004075098, para. 38–40; EHRM 17 september 2009 (GK), *Enea t. Italië*, nr. 74912/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD007491201, para. 143.

<sup>29</sup> Het vierde lid van artikel 15 Grondwet bepaalt: 'Hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.'

<sup>30</sup> Zie F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Wolters Kluwer, Deventer 2021, p. 135; Bunschoten, T&C Grondwet en Statuut, commentaar op art. 15 Gw; P. Jacobs, 'Artikel 15 – Vrijheidsontneming', in: E.M.H. Hirsch Bailin, E.J. Janse de Jonge en G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 347–348.

<sup>31</sup> Zie Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his best interests taken as a primary consideration (Art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29 mei 2013, para. 69; Committee on the Rights of the Child, Report and Recommendations of the Day of General Discussion on 'Children of Incarcerated Parents', 30 september 2011, para. 38–40.

<sup>32</sup> EAB kaderbesluit 2002/584/JBZ, para. 38–40.

<sup>33</sup> Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming.

<sup>34</sup> Artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming. Zie overweging 36 van de preambule voor een verduidelijking van deze vereisten.

<sup>35</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming, 26 september 2019, COM(2019) 560 final, p. 16.





Voor zover de voorgestelde bevelsbevoegdheid de rechten uit de richtlijn raakt, is tevens het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: EU-Handvest) van toepassing.<sup>36</sup> Beperkingen van de relevante grondrechten kunnen dan slechts in overeenstemming met artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest worden gerechtvaardigd.<sup>37</sup> Ook dat vereist een individuele afweging en een evenredigheidstoets. Tevens moet een beperking de wezenlijke inhoud van deze rechten eerbiedigen. De toelichting besteedt evenwel geen aandacht aan de verhouding van de bevelsbevoegdheid tot het relevante Unierecht.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting alsnog in te gaan op de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot vernoemde rechten die worden beschermd door het EVRM, de Grondwet, het IVRK, Richtlijn 2013/48 en het EU-Handvest. Zij adviseert daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de in dit verband door de regering gemaakte afweging van belangen.

#### **b. Belang van individuele belangenafweging, proportionaliteitstoets en adequate waarborgen**

Bij het treffen van beperkende maatregelen in detentie laat het EHRM lidstaten een aanzienlijke beoordelingsruimte wanneer dat in het belang is van de veiligheid en de openbare orde.<sup>38</sup> Dat blijkt ook uit de jurisprudentie van het EHRM inzake het Italiaanse 41bis regime, dat de rechten van gedetineerden in verregaande mate beperkt met het doel de banden van gedetineerden met hun criminele milieu te doorbreken en overeenkomsten vertoont met het voorliggende wetsvoorstel.

Evenwel heeft het Hof ook herhaaldelijk gewezen op het belang dat ten aanzien van iedere gedetineerde in concreto getoetst dient te worden of het opleggen of verlengen van beperkingen in detentie gerechtvaardigd is.<sup>39</sup> Daarbij speelt het veiligheidsbelang een rol en het actuele gevaar dat van de gedetineerde uitgaat,<sup>40</sup> maar dienen ook andere relevante factoren te worden meegewogen. Voorbeelden in dit verband zijn de al dan niet gewijzigde persoonlijke (gezondheids)situatie van een gedetineerde,<sup>41</sup> het cumulatieve effect van beperkende maatregelen<sup>42</sup> en de duur daarvan.<sup>43</sup> Daarbij geldt dat hoe langer de duur van de maatregelen is, hoe gedetailleerder en overtuigender de aangedragen argumenten moeten zijn.<sup>44</sup> Wanneer beperkingen worden overwogen die gevolgen hebben voor het contact tussen gedetineerden en hun minderjarige kinderen, dienen de belangen van deze kinderen bovendien zwaar mee te wegen in de beoordeling van de toelaatbaarheid van dergelijke maatregelen.<sup>45</sup>

Beperkingen van de rechten van gedetineerden moeten voorts met adequate waarborgen zijn omkleed, zo blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM.<sup>46</sup> In dat verband is essentieel dat de redenen voor het opleggen van beperkende maatregelen voor de gedetineerde inzichtelijk worden gemaakt, zodat getoetst kan worden of de beslissing niet onredelijk en arbitrair was.<sup>47</sup>

Gelet op de rechtspraak van het EHRM dient aan zowel het opleggen als het verlengen van het bevel per getroffen maatregel een proportionaliteitstoets ten grondslag te liggen die is toegespitst op de gedetineerde en diens specifieke situatie en die tevens voor de gedetineerde inzichtelijk wordt gemaakt. Bij deze afweging dienen niet alleen het veiligheidsbelang en het actuele gevaar dat uitgaat

<sup>36</sup> Denk aan de procedurele rechten in de artikelen 47 en 48 Handvest en de artikelen 1 (menselijke waardigheid), 4 (onmenselijke behandeling), 7 (familieleven), 8 (privacy) en 11 (recht op informatie) van het EU-Handvest.

<sup>37</sup> Artikel 51, eerste lid, EU-Handvest.

<sup>38</sup> Zie in algemene zin Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: Prisoners' rights, bijgewerkt op 31 augustus 2022, in het bijzonder hoofdstuk VI – Special high security and safety measures, paras. 209–230.

<sup>39</sup> Zie EHRM 27 november 2007, Ascianto t. Italië, nr. 35795/02, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD003579502, para. 25.

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 28 juni 2005, Gallico t. Italië, nr. 53723/00, ECLI:CE:ECHR:2005:0628JUD005372300, para. 22–23; EHRM 17 september 2009 (GK), Enea t. Italië, nr. 74912/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD007491201, para. 126, 128–131.

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 25 oktober 2018, Provenzano t. Italië, nr. 55080/13, ECLI:CE:ECHR:2018:1025JUD005508013, para. 149–158.

<sup>42</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 4 juli 2006 (GK), Ramirez Sanchez t. Frankrijk, nr. 59450/00, ECLI:CE:ECHR:2006:0704JUD005945000, para. 119; EHRM 29 mei 2018 (ontv.), Hansen t. Noorwegen, nr. 48852/17, ECLI:CE:ECHR:2018:0529DE0004885217, para. 145.

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 25 oktober 2018, Provenzano t. Italië, nr. 55080/13, ECLI:CE:ECHR:2018:1025JUD005508013, para. 147, met verdere verwijzingen aldaar.

<sup>44</sup> EHRM 7 juni 2011, Csallag t. Hongarije, nr. 30042/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0607JUD003004208, para. 31. Zie ook EHRM 4 juli 2006 (GK), Ramirez Sanchez t. Frankrijk, nr. 59450/00, ECLI:CE:ECHR:2006:0704JUD005945000, para. 136; EHRM 13 november 2018, A.T. t. Estland (no. 2), nr. 70465/14, ECLI:CE:ECHR:2018:1113JUD007046514, para. 73.

<sup>45</sup> Zie EHRM 17 april 2012, Pascal t. Roemenië, nr. 805/09, ECLI:CE:ECHR:2012:0417JUD00080509; EHRM 11 juni 2013, Prizzia t. Hongarije, nr. 20255/12, ECLI:CE:ECHR:2013:0611JUD002025512, genoemd in S.F.M. Wortmann, Groene Serie Personen- en familierecht, commentaar op artikel 1:377a BW. Zie ook Raad van Europa, Comité van Ministers, Recommendation CM/Rec(2018)15 concerning children with imprisoned parents (2019), para. 16–31.

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 17 september 2009 (GK), Enea t. Italië, nr. 74912/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD007491201, para. 143.

<sup>47</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 7 januari 2010, Onoufriou t. Cyprus, nr. 24407/04, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002440704, para. 113.



van de gedetineerde te worden meegewogen, maar ook andere factoren die betrekking hebben op de situatie en de belangen van de gedetineerde, zoals zijn gezondheidssituatie.

Een dergelijke afweging vraagt niet alleen om informatie die afkomstig is van het openbaar ministerie, de politie of inlichtingen- en veiligheidsdiensten,<sup>48</sup> maar daarnaast uitdrukkelijk ook informatie over de situatie van de gedetineerde. In dat verband acht de Afdeling het van belang dat ook de vestigingsdirecteur een informerende rol krijgt in de voorbereiding van een bevel, evenals de verlenging daarvan.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in zowel de toelichting als het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat een bevel of de verlenging daarvan voortvloeit uit een proportionaliteits-toets in het individuele geval en dat de nodige vormvereisten in acht moeten worden genomen als waarborg tegen misbruik. Zo dient het bevel schriftelijk en per maatregel gemotiveerd te zijn, dient de maximale duur van de maatregelen te worden gespecificeerd en de inbreng van de vestigingsdirecteur te worden betrokken.

### c. Aanvullende waarborgen voor afzondering en cameratoezicht

Met het oog op de rechtsbescherming van de gedetineerde verdienen het bevel tot verblijf in afzondering<sup>49</sup> en tot 24-uurs cameratoezicht<sup>50</sup> bijzondere aandacht. Deze maatregelen hebben gemeen dat zij een zeer vergaande inbreuk vormen op de rechten van gedetineerden. Daarom gelden in de huidige situatie aanvullende waarborgen met betrekking tot de bevoegdheid van de vestigingsdirecteur om deze maatregelen op te leggen en te verlengen.

Voor zowel afzondering als 24-uurs cameratoezicht geldt thans een maximale duur van twee weken, met de mogelijkheid voor de vestigingsdirecteur om deze maatregelen telkens met twee weken te verlengen.<sup>51</sup> De vestigingsdirecteur dient de gedetineerde te horen over de maatregelen.<sup>52</sup> Daarnaast moeten de commissie van toezicht en de inrichtingsarts in kennis worden gesteld als de maatregelen langer dan vierentwintig uur duren.<sup>53</sup> De vestigingsdirecteur kan cameratoezicht alleen verlengen na overleg met de inrichtingsarts.<sup>54</sup> In het wetsvoorstel wordt evenwel niet in dergelijke waarborgen voorzien voor het geval waarin de minister het bevel geeft tot verblijf in afzondering of 24-uurs cameratoezicht. Wanneer de vestigingsdirecteur in de huidige situatie heeft besloten tot verblijf in afzondering of 24-uurscameratoezicht (of andere beperkende maatregelen), kan de gedetineerde direct een klaagschrift indienen bij de klagercommissie en een schorsingsverzoek bij de RSJ.<sup>55</sup> Een dergelijke voorlopige voorziening in de bezwaarfase bestaat echter niet voor de beslissingen van de minister die genoemd zijn in artikel 17 van de Pbw, waaraan de bevelsbevoegdheid zal worden toegevoegd.<sup>56</sup> Bij deze beslissingen kan de gedetineerde pas in de beroepsfase om een schorsing verzoeken.<sup>57</sup> Het wetsvoorstel impliceert dus dat de gedetineerde geen mogelijkheid heeft te verzoeken om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bevel van de minister voordat de minister op het bezwaarschrift heeft beslist.

Voor het verblijf in afzondering en het 24-uurs cameratoezicht gelden dus minder waarborgen wanneer de minister hiertoe beveelt dan wanneer de directeur hiertoe beslist. Van welke bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, heeft derhalve gevolgen voor de rechtsbescherming van de gedetineerde. De toelichting onderkent dit niet.

De Afdeling zet in het bijzonder vraagtekens bij de potentiële duur van het verblijf in afzondering en het cameratoezicht. Deze maatregelen kunnen immers voor drie maanden worden opgelegd als zij onderdeel uitmaken van een bevel dat inhoudt dat alle contact van de gedetineerde met de buitenwereld wordt beperkt. Wanneer niet al het contact wordt beperkt, kan het bevel zelfs twaalf maanden gelden.<sup>58</sup> Hieruit leidt de Afdeling af dat de minister tot het verblijf in afzondering of 24-uurs cameratoezicht voor de duur van twaalf maanden kan bevelen zolang de gedetineerde enige mogelijkheid wordt geboden om onder toezicht contact te houden met de buitenwereld. Hierbij kan gedacht worden

<sup>48</sup> Zie in dit verband ook voorgesteld artikel 40b, zesde lid, Pbw.

<sup>49</sup> Hier wordt bedoeld verblijf in afzondering in de zin van artikel 24 van de Pbw.

<sup>50</sup> In het wetsvoorstel en de toelichting wordt verwezen naar artikel 51a van de Pbw. Een verwijzing naar artikel 34a van de Pbw lijkt echter meer voor de hand te liggen gelet op het doel van de maatregel. Artikel 51a van de Pbw heeft betrekking op cameratoezicht bij plaatsing in de strafcel met het oog op de gezondheid van de gedetineerde. Artikel 34a van de Pbw ziet op cameratoezicht bij plaatsing in een individueel regime of op de EBI.

<sup>51</sup> Artikel 24, eerste en derde lid, respectievelijk artikel 34a, derde lid, Pbw.

<sup>52</sup> Artikel 57 Pbw.

<sup>53</sup> Artikel 24, zesde lid, respectievelijk artikel 34a, vierde lid, Pbw.

<sup>54</sup> Artikel 34a, derde lid, Pbw.

<sup>55</sup> Artikel 66 Pbw.

<sup>56</sup> Voorgestelde wijzigingen van artikel 17 Pbw.

<sup>57</sup> Artikel 73, vierde lid, in samenhang met artikel 66 Pbw.

<sup>58</sup> Voorgesteld artikel 40b, vijfde lid, Pbw.



*aan de situatie waarbij een gedetineerde in afzondering verblijft, maar wel mag corresponderen met een familielid. De Afdeling meent echter dat het verblijf in afzondering en 24-uurs cameratoezicht dusdanig ingrijpend zijn dat het voortduren van deze maatregelen in alle gevallen een regelmatige toetsing van de noodzaak en proportionaliteit vereist.*

*De Afdeling adviseert de duur van een bevel tot verblijf in afzondering of 24-uurs cameratoezicht in alle gevallen te beperken tot ten hoogste drie maanden, met de mogelijkheid om dit bevel telkens te verlengen met een periode van ten hoogste dezelfde duur. Daarnaast adviseert zij in de toelichting dragend te motiveren waarom de overige waarborgen die thans gelden voor de bevoegdheid van de vestigingsdirecteur niet van toepassing zijn op de bevoegdheid van de minister, en het voorstel zo nodig aan te passen.*

## **5. Bevelsbevoegdheid van de minister**

Dit onderdeel van het advies heeft geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en aanvullingen van de memorie van toelichting. De aanpassingen en aanvullingen zullen hieronder worden besproken in de volgorde die de Afdeling daarbij heeft aangehouden.

### *a. Verhouding tot fundamentele rechten*

Het advies van de Afdeling om op de verhouding van het bevel tot enkele niet benoemde fundamentele rechten in te gaan, is overgenomen. Paragraaf 7 van de memorie van toelichting is in verband hiermee aangevuld. Op deze plaats wordt opgemerkt dat van een beperking van het recht een derde op de hoogte te laten brengen van de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming geen sprake is. Een afzonderlijke bespreking van Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel blijft op dit punt derhalve achterwege.

### *b. Belang van individuele belangenafweging, proportionaliteitstoets en adequate waarborgen*

Dit onderdeel van het advies heeft geleid tot een aanpassing van artikel 40b Pbw. Artikel 40b Pbw omschrijft welke gevallen aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een bevel waarvan de strekking is dat de communicatiemogelijkheden van de gedetineerde worden beperkt. De gevallen waarin een bevel kan worden gegeven, zijn nauwkeurig omschreven en het bevel alsmede de bij bevel genomen maatregelen zijn in tijd beperkt. Daarbij is het bevel telkens het gevolg van een op de persoon van de gedetineerde toegesneden individuele beslissing. Om dit verder te onderstrepen is in artikel 40b, vijfde lid, Pbw tot uitdrukking gebracht dat het bevel schriftelijk is en de maatregelen gemotiveerd zijn. De maximale duur van de maatregelen moet in het bevel worden gespecificeerd. In het voorstel is verder overgenomen dat de inbreng van de vestigingsdirecteur zal worden betrokken zodat informatie over de situatie van de gedetineerde bij het opleggen van een bevel en de verlenging daarvan kunnen worden betrokken. Het wetsvoorstel wordt zo meer in lijn gebracht met de ook door de Afdeling aangehaalde jurisprudentie van het EHRM over detentie en maatregelen in bijzondere detentieregimes. In deze rechtspraak komt ook het belang van een individuele belangenafweging, ook in het geval dat beperkende maatregelen het gevolg zijn van de plaatsing in een bepaald regime, pregnant tot uitdrukking. Om die reden is in paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de verhouding van de generieke maatregelen tot het uitgangspunt van een individuele belangenafweging en is de noodzaak en proportionaliteit van de maatregelen nader onderbouwd.

### *c. Aanvullende waarborgen voor afzondering en cameratoezicht*

Dit onderdeel van het advies van de Afdeling heeft aanleiding gegeven de aanvankelijk opgenomen regeling voor afzondering van de gedetineerde en de regeling voor 24 uren-cameratoezicht op de gedetineerde, telkens als gevolg van een bevel, te laten vervallen.

## **6. Controleren en beperken van verkeer met rechtsbijstandverleners**

### *a. Verhouding tot fundamentele rechten*

*Het wetsvoorstel voorziet in enkele maatregelen die betrekking hebben op het contact tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener. Het betreft het visueel toezicht, de beperking van het toegestane aantal rechtsbijstandverleners en het locatiegebonden telefonisch contact met de*



gedetineerde.<sup>59</sup> De toelichting erkent dat deze maatregelen die zien op het controleren en beperken van het verkeer met de rechtsbijstandverlener raken aan het recht van de gedetineerde op een eerlijke procedure. In dat verband gaat de toelichting in op de verhouding van het voorgestelde visueel toezicht en de voorgestelde beperking van het toegestane aantal rechtsbijstandverleners tot artikel 6 van het EVRM en artikel 17 van de Grondwet.<sup>60</sup>

Aan de vraag hoe het voorgestelde locatiegebonden telefonisch contact met de gedetineerde<sup>61</sup> zich verhoudt tot artikel 6, derde lid van het EVRM, wordt in de toelichting echter geen aandacht besteed. Deze maatregel raakt evenwel aan het recht op vrije toegang tot een rechtsbijstandsverlener. Het zal de rechtsbijstandsverlener immers aanzienlijk meer moeite kosten om telefonisch contact te onderhouden met de gedetineerde als hij niet meer zijn eigen telefoon mag gebruiken, maar alleen vanaf een aangewezen locatie met een daar aangewezen telefoon met de gedetineerde kan bellen. De vraag rijst of door deze maatregel de vrije toegang tot een rechtsbijstandsverlener op bepaalde, cruciale momenten in het proces feitelijk niet dusdanig wordt bemoeilijkt dat artikel 6, derde lid, in gevaar komt. De Afdeling acht het van belang de gemaakte afweging in het licht van deze bepaling inzichtelijk te maken.

Tevens is de eerder genoemde Richtlijn 2013/48/EU over gemeenschappelijke minimumnormen omtrent de bescherming van de rechten van verdachten of beklaagden<sup>62</sup> relevant in het kader van het voorgestelde visueel toezicht op het contact tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener.<sup>63</sup> Artikel 3 van de Richtlijn behelst het recht op toegang tot een advocaat in een strafprocedure. In dit verband bepaalt de richtlijn dat 'verdachten of beklaagden het recht hebben de advocaat die hen vertegenwoordigt onder vier ogen te ontmoeten en met hem te communiceren'.<sup>64</sup> De vraag is hoe het voorgestelde visueel toezicht op het contact met de rechtsbijstandverlener zich tot Richtlijn 2013/48/EU verhoudt. De toelichting gaat daar niet op in.

Voor zover de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de rechtsbijstand de rechten uit de Richtlijn raken, is tevens het EU-Handvest van toepassing.<sup>65</sup> Wanneer lidstaten visueel toezicht houden op gesprekken tussen een gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener, maken zij een inbreuk op de rechten van de verdediging zoals beschermd door artikel 48, tweede lid, van het EU-Handvest. Een beperking van deze rechten kan slechts in overeenstemming met artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest gerechtvaardigd worden. Ook dat vereist een individuele afweging en een evenredigheidstoets. De toelichting gaat evenwel niet in op de verhouding van de voorgestelde maatregelen die zien op de rechtsbijstand tot het EU-Handvest.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding van het voorgestelde locatiegebonden telefonisch contact met de gedetineerde tot het recht op vrije toegang tot een rechtsbijstandverlener zoals vervat in artikel 6, derde lid, EVRM. Tevens adviseert zij in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe het voorgestelde visueel toezicht op gesprekken tussen een gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener zich verhoudt tot Richtlijn 2013/48/EU en het EU-Handvest.

#### *b. Noodzakelijkheid en proportionaliteit van generieke maatregelen*

De maatregelen die betrekking hebben op het contact tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener worden in het wetsvoorstel vormgegeven als generieke maatregelen die zullen gelden voor alle gedetineerden die verblijven in de EBI en de AIT.<sup>66</sup> Het wetsvoorstel voorziet niet in uitzonderingen in dit verband.

Op grond van het EVRM en het EU-Handvest dienen beperkingen van grondrechten altijd noodzakelijk en proportioneel te zijn in het licht van het gestelde doel. In dat verband is een generieke maatregel

<sup>59</sup> Respectievelijk voorgesteld artikel 38, achtste lid, Pbw; voorgesteld artikel 40a Pbw; voorgestel artikel 39, vijfde lid, Pbw.

<sup>60</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.2 Artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet – recht op een eerlijke procedure.

<sup>61</sup> Voorgesteld artikel 39, vijfde lid, Pbw.

<sup>62</sup> Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming.

<sup>63</sup> Zie V. de Souter, 'Wat bepaalt de Europese richtlijn inzake het recht op toegang tot een advocaat?' in: M. Bockstaele en P. Ponsaers (eds.), *Salduz Plus: Aandachtspunten bij de implementatie van de EU-richtlijn 2013/48* (Maklu, 2015), P. 33–53, p. 39–40.

<sup>64</sup> Artikel 3, derde lid, onder a, van Richtlijn 2013/48/EU.

<sup>65</sup> Zie bijvoorbeeld de procedurele rechten in de artikelen 47 en 48 van het EU-Handvest en de artikelen 1 (menselijke waardigheid), 4 (onmenselijke behandeling), 7 (familieleven), 8 (privacy) en 11 (recht op informatie) van het EU-Handvest.

<sup>66</sup> Respectievelijk voorgesteld artikel 38, achtste lid, Pbw; voorgesteld artikel 40a Pbw; voorgestel artikel 39, vijfde lid, Pbw.



voor een bepaalde groep gedetineerden of een bepaalde plek in beginsel niet uitgesloten.<sup>67</sup> De vraag is evenwel of de hier voorgestelde maatregelen voor de gehele gedetineerdenpopulatie in zowel de EBI als de AIT noodzakelijk en proportioneel zijn gelet op het doel dat met de maatregelen wordt nagestreefd. De toelichting motiveert de keuze voor generieke maatregelen met betrekking tot de rechtsbijstand niet. Wel volgt uit de toelichting dat de betreffende maatregelen beogen misbruik van geprivilegieerd contact met de rechtsbijstandverlener te voorkomen.<sup>68</sup> Voor zover beperkingen van dit contact al opgelegd mogen worden (zie punt 6a hiervoor), acht de Afdeling het twijfelachtig of het gerechtvaardigd is alle gedetineerden in de EBI en de AIT hieraan te onderwerpen. De vraag rijst immers of sommige gedetineerden binnen deze regimes niet onnodig en onevenredig getroffen worden wanneer er geen specifieke aanwijzingen bestaan dat er voor deze gedetineerden een bijzonder risico op dergelijk misbruik bestaat. Die vraag klemmt temeer nu de plaatsingscriteria voor de AIT nog onduidelijk zijn en daarmee ook de gedetineerdenpopulatie aldaar onzeker is (zie hierover nader punt 4 van dit advies).

De Afdeling adviseert de noodzaak voor en proportionaliteit van de voorgestelde generieke maatregelen die zien op het contact tussen een gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener dragend te motiveren. Indien dat niet mogelijk is, adviseert zij deze maatregelen vorm te geven als individuele maatregelen.

## 6. Controleren en beperken van verkeer met rechtsbijstandverleners

### a. Verhouding tot fundamentele rechten

Het advies van de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de verhouding van het voorgestelde locatie-gebonden telefonisch contact met de gedetineerde tot het recht op vrije toegang tot een rechtsbijstandverlener, zoals vervat in artikel 6, derde lid, EVRM, is overgenomen. In paragraaf 7.2, onder c, van de memorie van toelichting is hieraan een beschouwing gewijd. De conclusie die daarover in de memorie van toelichting wordt getrokken, is dat deze maatregel niet zelfstandig een zodanige beperking van de vrije toegang oplevert dat de toepassing ervan tot strijdigheid met artikel 6, derde lid, EVRM leidt. Ook is de toelichting aangevuld met beschouwingen over de relatie van de maatregelen tot Richtlijn 2013/48/EU (paragraaf 7.2) en het EU-Handvest (paragraaf 7.5). De aanvullingen op de toelichting liggen telkens in het verlengde van hetgeen in de memorie van toelichting reeds is opgenomen over de verhouding van deze maatregelen tot artikel 6, derde lid, EVRM. Dit is in lijn met artikel 52, derde lid, van het Handvest dat bepaalt dat bij met in het EVRM opgenomen corresponderende rechten, de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door het EVRM aan worden toegekend.

### b. Noodzakelijkheid en proportionaliteit van generieke maatregelen

Dit onderdeel van het advies van de Afdeling heeft aanleiding gegeven op de verenigbaarheid van de generieke maatregelen met de fundamentele rechten afzonderlijk in te gaan. In paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting is hieraan een beschouwing gewijd. Voor wat betreft het locatie-gebonden bellen voor rechtsbijstandverleners, heeft ook het wetsvoorstel bijstelling ondergaan. Het locatie-gebonden bellen is als gevolg daarvan niet langer een generieke maatregel, maar het gevolg van een bevel als bedoeld in artikel 40b Pbw, voor zover dit bevel mede een beperking van het telefoonverkeer voor de gedetineerde inhoudt.

## 7. Contact met geprivilegieerde instanties en personen

De bevelsbevoegdheid van de minister kan worden ingezet om alle contacten tussen een gedetineerde en de buitenwereld te verbreken, met uitzondering van het contact met zijn rechtsbijstandverlener.<sup>69</sup> In de Pbw worden echter meer personen en instanties aangewezen waarmee de gedetineerde geprivilegieerd contact kan hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Nationale ombudsman, de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de commissie van toezicht en de RSJ.<sup>70</sup> Uit de toelichting blijkt niet waarom voor deze personen en instanties niet dezelfde uitzondering wordt gemaakt als voor het contact met de rechtsbijstandverlener.

Deze geprivilegieerde instanties en personen kunnen immers een wezenlijke rol spelen bij de bescherming van de fundamentele rechten van gedetineerden. Gedetineerden, ook in de zwaarst

<sup>67</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 2 juli 2019, Gor/ov e.a. t. Russische Federatie, nrs. 27057/06, 56443/09 en 25147/14, ECLI:CE:ECHR:2019:0702JUD002705706, para. 98; EHRM 30 juni 2015 (GK), Khoroshenko t. Russische Federatie, nr. 41418/04, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804, para. 125.

<sup>68</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.2 Doel en 6.1 Inleiding.

<sup>69</sup> Voorgesteld artikel 40b, zevende lid, Pbw.

<sup>70</sup> Artikel 37, eerste lid, Pbw.



beveiligde detentieregimes, moeten de mogelijkheid hebben om eventuele misstanden in detentie aan te kaarten bij de daarvoor aangewezen instanties. Het is daarom onwenselijk dat de minister de mogelijkheid krijgt om het contact tussen gedetineerden en geprivilegieerde instanties en personen te beperken wanneer er geen concrete aanwijzingen zijn dat hiervan misbruik wordt gemaakt.

De Afdeling adviseert de mogelijke beperking van het contact met geprivilegieerde instanties en personen in de toelichting dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

## 7. Contact met geprivilegieerde instanties en personen

Het advies van de Afdeling geeft op dit punt aanleiding te verhelderen, ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, dat het bevel geen beperkingen kan inhouden van contacten die met geprivilegieerde instanties en personen kunnen worden onderhouden. Ook aan de inhoud van het door de Afdeling aangehaalde artikel 40b, zevende lid, onderdeel b, kan dit niet worden ontleend. Dit onderdeel van het wetsvoorstel houdt in dat het bevel geen beperkingen kan inhouden voor het contact met de rechtsbijstandsverlener, hetgeen ook in overeenstemming is met Richtlijn 2013/48/EU. Daarmee is voorzien in een aanvullende waarborg voor het vertrouwelijke verkeer tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandsverlener en de vrije toegang die de rechtsbijstandsverlener tot de gedetineerde heeft.

## 8. Rolverdeling tussen de minister en de vestigingsdirecteur

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de rolverdeling tussen de minister en de directeur van de EBI en de AIT. De afgelopen jaren zijn verschillende detentieregimes ontwikkeld waarbinnen ingrijpende maatregelen kunnen worden getroffen om veiligheidsrisico's die van gedetineerden uitgaan te adresseren. De minister stelt daarvoor de kaders, die door de vestigingsdirecteur worden ingevuld voor de specifieke inrichting en de gedetineerden die aldaar verblijven. Het voorstel voorziet in wijzigingen in de verdeling van bevoegdheden om vrijheidsbeperkende maatregelen aan individuele gedetineerden op te leggen (de voorgestelde bevelsbevoegdheid) en de bevoegdheid om de huisregels vast te stellen.

### a. De bevoegdheid om individuele maatregelen op te leggen

Ten aanzien van de individuele gedetineerden heeft de vestigingsdirecteur op grond van de bestaande wetgeving vergaande bevoegdheden om toezicht op gedetineerden te houden en hun contacten met andere personen te beperken. Deze bevoegdheden zijn niet alleen bedoeld om de veiligheid en orde binnen de inrichting te bewaren, maar ook om bij te dragen aan de veiligheid buiten de muren van de inrichting. Met het oog op de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid, het voorkomen van strafbare feiten of de bescherming van slachtoffers kan de vestigingsdirecteur bijvoorbeeld weigeren post te verzenden of uit te reiken, bezoekers toe te laten of telefoongesprekken toe te staan.<sup>71</sup>

In de praktijk gebruiken vestigingsdirecteuren deze bevoegdheden om beperkingen te stellen aan de vrijheden van gedetineerden met een verhoogd, hoog of extreem vlucht- of maatschappelijk risico (zogenoemde GVM-gedetineerden). Over de te nemen maatregelen wordt de vestigingsdirecteur geadviseerd door het Operationeel Overleg. Hierin zijn ook de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI), het openbaar ministerie en het Gedetineerde Recherche Informatie Punt vertegenwoordigd zijn.<sup>72</sup> In de toelichting wordt opgemerkt dat hier informatie wordt gewisseld, die niet kenbaar mag worden aan de gedetineerde of de buitenwereld. Deze informatie kan dus niet gebruikt worden om beslissingen tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen te onderbouwen.<sup>73</sup> Hierdoor ontstaat het risico dat deze beslissingen geen standhouden in een beklagprocedure, hoewel de veiligheidsmaatregelen op zichzelf wel noodzakelijk en proportioneel zijn.

Uit de toelichting volgt dat de ministeriele bevelsbevoegdheid wordt geïntroduceerd met het oog op gedetineerden en criminele netwerken waar een urgente dreiging vanuit gaat. Dergelijke situaties overstijgen volgens de toelichting de verantwoordelijkheid en het handelingsperspectief van de vestigingsdirecteur. De dreiging kan zich bovendien richten op het personeel van de inrichting, waaronder ook de vestigingsdirecteur.<sup>74</sup> Dit kan aanleiding zijn om individuele maatregelen aan de minister over te laten, aldus de toelichting. Daarbij wordt voorzien in een speciale procedure bij de RSJ,

<sup>71</sup> Zie artikelen 36, 38 en 39 Pbw.

<sup>72</sup> Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico van 8 juli 2021, kenmerk: 3399954.

<sup>73</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3b Informatie die aanleiding geeft tot een bevel.

<sup>74</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 De plaats van dit wetsvoorstel.



waarmee de vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd van de informatie die ten grondslag ligt aan het ministerieel bevel.<sup>75</sup>

*Deze passages wekken de indruk dat de ministeriele bevelsbevoegdheid betrekking heeft op uitzonderlijke gevallen, waarin sprake is van een urgente en grote dreiging. Op andere punten lijkt het voorstel echter een meer fundamentele wijziging van de rolverdeling te beogen, waarbij de vestigingsdirecteur verantwoordelijk is voor de veiligheid binnen de muren van de inrichting en de minister voor de veiligheid daarbuiten. Deze rolverdeling volgt ook uit het negende lid van voorgesteld artikel 40b, dat bepaalt dat de vestigingsdirecteur de bestaande bevoegdheden kan uitoefenen 'in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting of een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming'. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de vestigingsdirecteur zijn bevoegdheden niet langer kan inzetten met het oog op de openbare orde of veiligheid, het voorkomen van strafbare feiten of het beschermen van slachtoffers.*

*Als een dergelijke fundamentele aanpassing van de rolverdeling wordt beoogd, dient de noodzaak en proportionaliteit daarvan te worden gemotiveerd. Hiervoor is het van belang dat de probleemanalyse in de toelichting wordt uitgebreid. Uit de toelichting blijkt immers niet dat het huidig stelsel in algemene zin niet functioneert. De vestigingsdirecteur lijkt zich bij uitstek in de positie te bevinden om op basis van de informatie van het Operationeel Overleg, het personeel van de inrichting en de gedetineerde maatwerk te leveren met het oog op de veiligheid binnen en buiten de inrichting. Daarbij kan de vestigingsdirecteur rekening houden met de capaciteit binnen de inrichting om aan dergelijke maatregelen uitvoering te geven. Nu onvoldoende uit de toelichting blijkt dat dit stelsel niet functioneert, roept dit de vraag op waarom het buiten de voornoemde uitzonderlijke situaties noodzakelijk zou zijn om de verantwoordelijkheid voor het treffen van individuele maatregelen bij de minister te beleggen.*

*Om een dergelijke wijziging van de rolverdeling te rechtvaardigen, zou bovendien moeten blijken dat minder ingrijpende alternatieven overwogen zijn. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om het bewaken van de vertrouwelijkheid van informatie die ten grondslag ligt aan beperkende maatregelen, zou de vertrouwelijke procedure bij de RSJ ook open kunnen worden gesteld voor beslissingen van de vestigingsdirecteur.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken welke rol de vestigingsdirecteur en de minister hebben bij het treffen van individuele maatregelen met het oog op de orde en veiligheid buiten de muren van de inrichting. Wanneer het voorstel een meer fundamentele verandering van de rolverdeling tussen minister en vestigingsdirecteur behelst, dient de noodzaak en proportionaliteit daarvan in de toelichting te worden gemotiveerd.*

#### **b. Het vaststellen van huisregels**

*Het voorstel strekt ertoe dat de minister in plaats van de vestigingsdirecteur de huisregels voor de EBI en de AIT vaststelt. In de toelichting wordt deze wijziging niet gemotiveerd. De vraag rijst evenwel waardoor deze wijziging is ingegeven en wat hiermee wordt beoogd. Tevens komt de vraag op hoe de minister rekening zal houden met specifieke situaties in de inrichting of op de afdeling. In de huisregels worden immers ook praktische zaken vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de opzet van het dagprogramma, het bestellen van spullen bij de winkel of de wijze waarop contact kan worden opgenomen met de beklagcommissie. Voor de AIT geldt bovendien dat deze gevestigd zijn in normaal beveiligde inrichtingen, waar de vestigingsdirecteur de huisregels voor de overige afdelingen vaststelt. Onduidelijk is hoe de afstemming tussen de huisregels voor de verschillende afdelingen plaatsvindt.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren waarom de minister de bevoegdheid krijgt om de huisregels op de EBI en AIT vast te stellen. Daarnaast adviseert zij te verduidelijken op welke wijze rekening zal worden gehouden met de voorschriften en omstandigheden binnen de individuele inrichtingen. Indien het voorgaande niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling van de voorgestelde bevoegdheid af te zien.*

### **8. Rolverdeling tussen de minister en de vestigingsdirecteur**

#### **a. De bevoegdheid om individuele maatregelen op te leggen**

De Afdeling ontleent aan de oorspronkelijk voorgestelde tekst van artikel 40b, negende lid, Pbw dat een wijziging is beoogd van de verhouding tussen de directeur en Onze Minister. Dit is niet geval. Het wetsvoorstel laat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden tot het nemen van beslissingen jegens

<sup>75</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3b Informatie die aanleiding geeft tot een bevel.



de gedetineerde onverlet. Het wetsvoorstel voorziet in aanvulling daarop in de bevelsbevoegdheid voor Onze Minister op de wijze als door de Afdeling beschreven. De tekst van artikel 40b, negende lid, Pbw is ter verheldering dienovereenkomstig aangepast.

#### *b. Het vaststellen van huisregels*

Het advies van de Afdeling heeft aanleiding gegeven het voorstel de minister in plaats van de vestigingsdirecteur de huisregels te laten vaststellen, te heroverwegen. Besloten is de bevoegdheid om de huisregels vast te stellen bij de vestigingsdirecteur te houden. Via de bestaande bevoegdheid van de minister om model huisregels op te stellen zal wel worden voorzien in een meer uitgewerkt model voor de afdelingen voor intensief toezicht en voor de extra beveiligde inrichting.

### **9. Uitvoerbaarheid**

*Voor het treffen van adequate veiligheidsmaatregelen is het niet alleen van belang dat autoriteiten voldoende wettelijke bevoegdheden hebben. Er moet ook worden voorzien in voldoende menskracht en middelen om de veiligheidsmaatregelen op een evenwichtige manier uit te voeren. Daarnaast is het belangrijk dat betrokken instanties relevante inlichtingen met elkaar kunnen delen, zonder dat daarbij gevreesd hoeft te worden dat operationele informatie wordt gecompromitteerd. In dat licht valt het de Afdeling op dat in de toelichting weinig aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen.*

*Het wetsvoorstel zal in het bijzonder gevolgen hebben voor DJI. De afgelopen jaren is gebleken dat DJI worstelt met het aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel.<sup>76</sup> De werklust van medewerkers is daardoor toegenomen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de veiligheid binnen de penitentiaire inrichtingen en de bejegening van gedetineerden.<sup>77</sup> Het ligt voor de hand dat de beveiliging van de EBI en de AIT de hoogste prioriteit krijgt. Er moet echter voorkomen worden dat andere inrichtingen en afdelingen daardoor structureel onderbezet zijn, waardoor de veiligheid en bejegening aldaar onder druk komen te staan.<sup>78</sup>*

*Verder wordt in de toelichting nog geen aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en de financiële consequenties van de verschillende maatregelen voor andere uitvoeringsinstanties. Met betrekking tot de bevelsbevoegdheid merkt het Openbaar Ministerie in de consultatiereactie op dat zij capaciteit moet inzetten om de minister hierover te informeren.<sup>79</sup> Daarnaast zal de RSJ capaciteit moeten vrijmaken voor het beroep tegen de bevelsbevoegdheid. Voor het locatiegebonden telefonisch contact is het nodig dat aangewezen plaatsen faciliteiten en personeel beschikbaar kunnen stellen.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de uitvoerbaarheid en de financiële consequenties van de verschillende maatregelen. Zij adviseert in het bijzonder aandacht te besteden aan de personele capaciteit bij DJI.*

### **9. Uitvoerbaarheid**

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting de paragraaf over de administratieve en financiële consequenties aangevuld.

### **10. Evaluatie**

*Het voorstel bevat verstrekkende maatregelen, die een vergaande inmenging in de fundamentele rechten van gedetineerden mogelijk maken. Dit noopt tot een gedegen motivering van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen. Hoewel het evident is dat voortgezet crimineel handelen in detentie voorkomt en ernstige gevolgen heeft, geeft de toelichting weinig inzicht in de omvang en oorzaken van deze problematiek. In dat verband rijst de vraag hoe het bestaande stelsel functioneert en in hoeverre, in aanvulling daarop, de voorgestelde maatregelen effectief zullen zijn.*

*Het door de minister aangekondigde onderzoek zou aan de beantwoording van deze vragen kunnen bijdragen.<sup>80</sup> Dit onderzoek zou onder meer inzicht kunnen geven in het functioneren van het huidige stelsel. Dat zou kunnen leiden tot concrete aanbevelingen ter verbetering van het stelsel, waarbij*

<sup>76</sup> DJI, Jaarverslag DJI 2021. Staat van de Uitvoering 2022, Kamerstukken II 2022/23, 29 362, nr. 321, p. 25 en 27.

<sup>77</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid, Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen, 2018. RSJ, Spanning in detentie, 2019.

<sup>78</sup> Zie ook advies van de RSJ, Toenemende beveiliging in breder perspectief, 23 februari 2023.

<sup>79</sup> Advies Openbaar Ministerie van 3 januari 2023.

<sup>80</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 374.





*aandacht is voor zowel het wettelijk instrumentarium als de uitvoerbaarheid. Uit het onderzoek naar buitenlandse stelsels, zoals het Italiaanse 41-bis regime, kunnen eveneens lessen worden getrokken voor de Nederlandse praktijk.*

*Gelet op de urgentie en ernst van de problematiek heeft de Afdeling er begrip voor dat dergelijk onderzoek niet kan worden afgewacht. De Afdeling acht het evenwel wenselijk dat de voorgestelde maatregelen grondig worden geëvalueerd. Het voorstel voorziet daar thans niet in. Bij de evaluatie moet bijzondere aandacht uitgaan naar de balans tussen veiligheid en de rechten van gedetineerden, alsook naar de rolverdeling tussen de minister en de vestigingsdirecteur. Hierbij zouden de uitkomsten van de nu lopende onderzoeken kunnen worden betrokken. Gelet op de ingrijpende aard van de maatregelen is het wenselijk dat niet de gebruikelijke evaluatietermijn van vijf jaar wordt gehanteerd,<sup>81</sup> maar dat deze termijn wordt verkort tot drie jaar.*

*De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel te voorzien in een evaluatie van de voorgestelde maatregelen na drie jaar.*

## **10. Evaluatie**

Conform het advies van de Afdeling is in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen die voorschrijft dat drie jaar na inwerkingtreding verslag wordt gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Daarbij is in de memorie van toelichting toegelicht op welke aspecten deze evaluatie zich in elk geval moet richten.

Daarnaast is in de memorie van toelichting opgenomen dat na inwerkingtreding een invoeringstoets zal worden gedaan. Conform kabinetsbeleid<sup>82</sup> zal een invoeringstoets worden uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van dit wetsvoorstel in de praktijk en in dit geval over de gevolgen daarvan voor DJI, de RSJ en de advocatuur.

## **11. Conclusie**

*Zoals de Afdeling in de voorgaande adviesopmerkingen heeft uiteengezet, acht zij het wenselijk dat het voorstel en de toelichting op onderdelen worden aangepast. Het is gelet op het samenstel van de verschillende adviesopmerkingen dat de Afdeling meent dat het wetsvoorstel nader dient te worden overwogen.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.*

*De vice-president van de Raad van State,*

[...]

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enige redactionele en technische verbeteringen in de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door te voeren.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind.*

<sup>81</sup> Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 5.58.

<sup>82</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96.



## Advies Raad van State

No. W16.23.00044/II  
's-Gravenhage, 6 april 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 27 februari 2023, no.2023000485, 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 de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw). Beoogd wordt het toezicht op gedetineerden van wie een ernstige dreiging voor de samenleving uitgaat, te versterken. Daartoe geeft het wetsvoorstel de minister voor Rechtsbescherming de mogelijkheid te bevelen dat het contact tussen een gedetineerde en de buitenwereld gedurende langere tijd en verdergaand dan op grond van de huidige wet reeds mogelijk is, wordt beperkt. Ook wordt het toezicht op het contact tussen gedetineerden en hun rechtsbijstandverleners versterkt. Tevens krijgt de minister de bevoegdheid om huisregels voor de extra beveiligde inrichting (hierna: EBI) en de afdeling intensief toezicht (hierna: AIT) vast te stellen.

Uit de toelichting blijkt dat gedetineerden afkomstig uit de georganiseerde (drugs)criminaliteit zelfs vanuit detentie een grote bedreiging voor de openbare orde, veiligheid en democratische rechtsstaat kunnen vormen. Een kleine, uitzonderlijke categorie gedetineerden vraagt in dit verband om uitzonderlijke maatregelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent met het oog daarop dat aan de doelstelling om de samenleving te beschermen tegen georganiseerde, ondermijnende criminaliteit veel gewicht mag worden toegekend. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat het wetsvoorstel zeer ingrijpende mogelijkheden voor de minister behelst om de rechten van gedetineerden in de EBI en de AIT in verregaande mate in te perken.

In dit verband benadrukt de Afdeling dat een inmenging in rechten – óók wanneer dat gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid – zorgvuldig dient te worden afgewogen. Voldaan moet worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Dat is niet alleen van belang vanuit grondrechtelijk perspectief, maar ook vanuit de penitentiaire beginselen bezien. De Afdeling acht het dan ook cruciaal dat in het wetsvoorstel een evenwicht wordt gevonden tussen de verschillende belangen die in het geding zijn.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling opmerkingen over de reikwijdte van het wetsvoorstel. Zij adviseert de reikwijdte van het voorstel te beperken tot de EBI, in ieder geval zolang de plaatsingscriteria voor de AIT onbekend zijn en daarmee onduidelijk is welk type gedetineerden op de AIT zal verblijven. Tevens adviseert zij om de noodzaak voor en proportionaliteit van de voorgestelde generieke maatregelen die zien op het contact tussen een gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener dragend te motiveren.

De Afdeling vraagt ook aandacht voor de toetsing aan fundamentele rechten. Zij acht de toelichting op dit punt onvolledig. Daarnaast benadrukt de Afdeling het belang van een individuele belangenafweging, proportionaliteitstoets en adequate waarborgen bij het treffen van beperkende maatregelen.

De Afdeling maakt voorts opmerkingen over de maximale duur van een verblijf in afzondering en 24-uurs cameratoezicht en over aanvullende waarborgen die thans in dit verband gelden voor de bevoegdheid van de vestigingsdirecteur. Daarnaast behoeven de beperking van het contact met geprivilegieerde personen en instanties en de rolverdeling tussen de minister en de vestigingsdirecteur in haar ogen een nadere toelichting. Tot slot maakt zij opmerkingen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en adviseert zij te voorzien in een evaluatie van de maatregelen.

In verband met het samenstel van deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

### 1. Doel en context van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) te wijzigen. Volgens de toelichting wordt het gevangeniswezen in toenemende mate geconfronteerd met gedetineerden die in verband worden gebracht met de georganiseerde (drugs)criminaliteit. Vanuit detentie proberen zij



door te gaan met hun criminele activiteiten. Het gebruik van zeer ernstig of dodelijk geweld wordt daarbij niet geschuwd.<sup>1</sup>

De communicatiemogelijkheden van gedetineerden met de buitenwereld spelen een cruciale rol bij het voortgezet crimineel handelen vanuit de penitentiaire inrichtingen, zo stelt de toelichting. Het voorstel beoogt daarom het toezicht op gedetineerden waarvan een ernstige dreiging voor de samenleving uitgaat, te versterken. De regering wil sneller en steviger ingrijpen wanneer er aanwijzingen bestaan voor levensbedreigende of ernstig intimiderende activiteiten vanuit detentie. Ook de gevaarstelling die van sommige gedetineerden uitgaat, moet volgens de toelichting als zodanig aanleiding kunnen geven tot ingrijpen.<sup>2</sup>

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een groter geheel van maatregelen om voortgezet crimineel handelen in detentie tegen te gaan. Bij brief van 26 september 2022 heeft de minister voor Rechtsbescherming diverse maatregelen aangekondigd om te voorzien in een juridisch kader met het oog op de dreiging die van georganiseerde criminaliteit vanuit detentie uitgaat.<sup>3</sup> Een deel van die maatregelen, te weten de aanpassing van de plaatsingsregeling voor de EBI en de Regeling model huisregels EBI, is inmiddels in werking getreden.<sup>4</sup>

In het kader van de versterking van het wettelijk kader voor het tegengaan van georganiseerde criminaliteit vanuit detentie, wordt momenteel onderzoek gedaan naar de aanpak van voortgezet crimineel handelen in detentie in het buitenland. In bovengenoemde brief van 26 september 2022 spreekt de minister de verwachting uit de Tweede Kamer in het derde kwartaal van 2023 over de uitkomsten te kunnen informeren. Daarnaast werkt het WODC aan onderzoek naar het Italiaanse anti-maffiaregime in detentie (ook wel *41bis regime* genoemd), dat in de eerste helft van 2023 wordt verwacht.<sup>5</sup>

## 2. Inhoud van het voorstel

Het voorstel beoogt georganiseerde criminaliteit vanuit detentie tegen te gaan. Daartoe wordt in de Penitentiaire beginselenwet een vijftal maatregelen geïntroduceerd, die betrekking hebben op de EBI en de AIT.

### *a. De bevelsbevoegdheid van de minister*

Het voorstel geeft de minister voor Rechtsbescherming de mogelijkheid te bevelen dat het contact van een bepaalde gedetineerde met de buitenwereld wordt beperkt.<sup>6</sup> De minister wil zelf kunnen ingrijpen wanneer er urgente aanwijzingen zijn dat een gedetineerde of zijn criminele netwerk een ernstige dreiging voor de openbare orde buiten de inrichting vormt.<sup>7</sup> Het bevel kan ook worden opgelegd om misbruik van communicatiemiddelen te voorkomen.<sup>8</sup>

De maatregelen die voortvloeien uit de bevelsbevoegdheid van de minister kunnen betrekking hebben op allerlei vormen van communicatie.<sup>9</sup> Binnen de penitentiaire inrichtingen kan het bevel ertoe leiden dat contacten met medegedetineerden worden verboden en dat de verdachte zich in afzondering zal bevinden. Ook het contact met de buitenwereld in de vorm van brieven, bezoek, telefoongesprekken of contact met de media kan worden beperkt. De contacten met de rechtsbijstandverlener zijn hiervan uitgezonderd. Tevens wordt het mogelijk om het recht op nieuwsgaring te beperken, in het bijzonder als het om advertenties gaat. Ook kan het toezicht op de gedetineerde worden uitgebreid, bijvoorbeeld door 24-uurs cameratoezicht.

Het bevel kan voorts neerkomen op het uitsluiten van alle contacten van de gedetineerde met de buitenwereld. In dat geval wordt een bevel voor ten hoogste drie maanden opgelegd. In andere gevallen zal het bevel ten hoogste twaalf maanden gelden. Het bevel kan telkens worden verlengd met een periode van ten hoogste dezelfde duur.<sup>10</sup> De gedetineerde kan tegen de beslissing van de minister opkomen door het indienen van een bezwaarschrift bij de minister. Daarna is de beslissing op bezwaar vatbaar voor beroep bij de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ).

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 Inleiding.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 Inleiding.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 374.

<sup>4</sup> Stcrt 2022, 33927 en 33928.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 374.

<sup>6</sup> Voorgesteld artikel 40b Pbw.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 De plaats van dit wetsvoorstel.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3c Preventief bevel.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3d Maatregelen die kunnen worden getroffen en de duur daarvan.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 40b, vijfde lid, Pbw.



### *b. Toezicht op contact met rechtsbijstandverleners*

Het wetsvoorstel bevat tevens maatregelen die betrekking hebben op het contact tussen gedetineerden en hun rechtsbijstandverlener. Het doel van deze maatregelen is om misbruik van het vrijelijke contact tussen de rechtsbijstandverlener en de gedetineerde te voorkomen. Het betreft

- (i) visueel toezicht op de communicatie tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener,
- (ii) het beperken van het aantal rechtsbijstandverleners met toegang tot de gedetineerde en
- (iii) locatiegebonden telefonisch contact met de gedetineerde.

Deze maatregelen zullen zowel in de EBI als de AIT standaard plaatsvinden. Zij zijn als zodanig dus niet onderworpen aan een concrete toetsing in het individuele geval.

Het voorgestelde visueel toezicht<sup>11</sup> impliceert dat een medewerker van de inrichting via camera's of achter een glazen wand toezicht houdt op het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener in de inrichting. Als er sprake is van visueel gevaarlijk gedrag, kan direct worden ingegrepen. De rechtsbijstandverlener kan dan (voor langere tijd) de toegang tot de gedetineerde worden ontzegd. Van auditief toezicht zal geen sprake zijn, zo stelt de toelichting.

Daarnaast wordt het aantal rechtsbijstandverleners met toegang tot de gedetineerde beperkt tot twee.<sup>12</sup> Concreet betekent dit dat alleen de aangewezen rechtsbijstandverleners bij de gedetineerde op bezoek kunnen komen, post aan hem kunnen sturen of van hem kunnen ontvangen en met hem kunnen bellen vanaf een daartoe aangewezen plaats. Met deze maatregel wordt uitvoering gegeven aan de motie van het lid Ellian.<sup>13</sup>

### *c. Overige maatregelen*

Daarnaast maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat uitsluitend met gedetineerden gebeld kan worden vanuit bepaalde plaatsen, waar de beller geïdentificeerd kan worden en waar hij gebruik dient te maken van de daar beschikbaar gestelde telefoon.<sup>14</sup> Dit geldt voor rechtsbijstandverleners en (gescreende) derden.

Verder wijst het voorstel de AIT aan als bijzondere opvang in de zin van artikel 14 van de Pbw. Dit heeft als gevolg dat niet langer de directeur, maar de selectiefunctionaris namens de minister beslist over plaatsing op de AIT. Hiervoor zullen criteria worden vastgelegd in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden. Voorts vindt een wijziging plaats met betrekking tot het vaststellen van de huisregels van de AIT en EBI. De huisregels worden thans door de directeur vastgesteld met inachtneming van het model dat wordt voorgesteld door de minister. Het voorstel houdt in dat niet langer de directeur, maar de minister de huisregels vaststelt.<sup>15</sup>

## **3. Constitutioneel kader**

De Afdeling constateert dat met het oog op de bescherming van de democratische rechtsstaat verschillende zwaarwegende gezichtspunten aan de orde zijn. Uit de toelichting blijkt dat gedetineerden afkomstig uit de georganiseerde (drugs)criminaliteit zelfs vanuit detentie een grote bedreiging voor de openbare orde, veiligheid en democratische rechtsstaat kunnen vormen. Een kleine, uitzonderlijke categorie gedetineerden vraagt in dit verband om uitzonderlijke maatregelen. De Afdeling onderkent met het oog daarop dat aan de doelstelling om de samenleving te beschermen tegen dergelijke criminaliteit veel gewicht mag worden toegekend. Tegelijkertijd constateert de Afdeling dat het wetsvoorstel zeer ingrijpende mogelijkheden voor de minister behelst om de rechten van gedetineerden in de EBI en de AIT in verregaande mate in te perken. De voorgestelde maatregelen kunnen immers leiden tot een beperking van alle contacten met de buitenwereld voor langere tijd en verdergaand dan op grond van de huidige wet reeds mogelijk is. Ook wordt het contact met de rechtsbijstandverlener aan beperkingen en toezicht onderworpen.

In dit verband benadrukt de Afdeling dat een inmenging in rechten – óók wanneer dat gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid – zorgvuldig dient te worden afgewogen. Voldaan moet worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Dat is niet alleen van belang vanuit grondrechtelijk perspectief, maar ook bezien vanuit

<sup>11</sup> Voorgesteld artikel 38, achtste en negende lid, Pbw.

<sup>12</sup> Voorgesteld artikel 40a, eerste lid, Pbw. Zie Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 6 Beperking aantal rechtsbijstandverleners.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2022/23, 24 587, nr. 868.

<sup>14</sup> Voorgesteld vijfde en zesde lid van artikel 39 Pbw.

<sup>15</sup> Voorgestelde wijziging van artikel 5, eerste lid, Pbw.



de penitentiaire beginselen van minimale beperkingen, humane bejegening en resocialisatie.<sup>16</sup> Deze uitgangspunten gelden onverkort voor de detentie van gedetineerden van wie een grote bedreiging uitgaat. De penitentiaire beginselen staan niet noodzakelijkerwijs op gespannen voet met meer beperkende maatregelen in detentie, maar noodzaken wel tot een zorgvuldige afweging van belangen en maatregelen, die niet verder mogen gaan dan noodzakelijk.<sup>17</sup>

Het is dan ook cruciaal dat in het wetsvoorstel een evenwicht wordt gevonden tussen de verschillende belangen die in verband met de democratische rechtsstaat in het geding zijn. Om dat te bereiken dienen verregaande beperkende maatregelen in detentie zoveel mogelijk op basis van een individuele belangenafweging te worden getroffen, waarbij voldaan wordt aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit en er voldoende waarborgen tegen misbruik bestaan. Het is tegen de achtergrond van deze verschillende gezichtspunten dat de Afdeling opmerkingen maakt over de reikwijdte van het voorstel (punt 4), de bevelsbevoegdheid van de minister (punt 5), het controleren en beperken van verkeer met rechtsbijstandverleners (punt 6) en het contact met geprivilegieerde instanties en personen (punt 7).

#### 4. Reikwijdte van het voorstel: EBI en AIT

Voor de beoordeling van het wetsvoorstel en de vraag of een passend evenwicht is gevonden tussen verschillende belangen die in het geding zijn, is de reikwijdte van het voorstel relevant. Het voorstel heeft betrekking op gedetineerden op de EBI en de AIT. De voorgestelde beperkende maatregelen die voor deze gedetineerden zullen gelden, zijn deels verbonden aan het regime<sup>18</sup> en zullen deels per individuele gedetineerde worden getroffen in het kader van de bevelsbevoegdheid van de minister.

Het vereiste van een individuele belangenafweging staat in beginsel niet in de weg aan de mogelijkheid om generieke beperkende maatregelen te treffen op basis van het regime waarin de gedetineerde wordt geplaatst. Bij de plaatsing in dat regime dient dan wel voldoende rekening te worden gehouden met de omstandigheden van het individuele geval, zodat het regime aansluit bij de veiligheidsrisico's die van de betreffende gedetineerde uitgaan.<sup>19</sup> Wanneer de plaatsingscriteria voor een bepaald regime ruim geformuleerd zijn, kunnen er binnen dat regime grotere verschillen tussen gedetineerden en hun veiligheidsrisico's ontstaan. Wanneer in dat geval aan een regime veel (generieke) vrijheidsbeperkingen worden verbonden, rijst de vraag of de vrijheden van de gedetineerde in een concreet geval niet onnodig of onevenredig worden beperkt. Het ligt dan meer voor de hand de generieke maatregelen die aan het regime verbonden zijn, in aard en omvang te beperken. Door middel van individuele maatregelen kunnen vervolgens individuele veiligheidsrisico's geadresseerd worden.

Tegen deze achtergrond is het voor de beoordeling van het voorstel relevant welke gedetineerden in de EBI en de AIT geplaatst kunnen worden. De EBI kenmerkt zich door het hoogste beveiligingsniveau binnen de penitentiaire inrichtingen.<sup>20</sup> Hier verblijven gedetineerden wegens de volgende indicaties: een extreem vluchtgevaar, een onaanvaardbaar maatschappelijk risico in termen van recidivegevaar op geweldsdelicten, (een vermoeden van) zeer ernstig voortgezet crimineel handelen, of het algemene gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen.<sup>21</sup> Bekend is dat in de EBI zowel kopstukken uit de georganiseerde misdaad verblijven, als criminelen die alleen te werk gingen bij het plegen van zeer ernstige strafbare feiten. Hoewel het bij alle gedetineerden in de EBI om extreme veiligheidsrisico's gaat, kan de aard van de risico's dus verschillend zijn. Bij het treffen van generieke beperkende maatregelen moet hiermee rekening worden gehouden.

Met betrekking tot de AIT bestaat nog onduidelijkheid over de plaatsingscriteria. Op dit moment vormt de AIT een aparte afdeling binnen reguliere penitentiaire inrichtingen, waarvoor nog geen wettelijke voorziening bestaat. De RSJ heeft opgemerkt dat hiervoor geen plaatsingscriteria gelden, waardoor feitelijk alle gedetineerden op de AIT kunnen worden geplaatst.<sup>22</sup>

Het voorliggende voorstel maakt het mogelijk dat de AIT als een zogenoemde bijzondere opvang voor

<sup>16</sup> Deze beginselen zijn verankerd in de European Prison Rules (*Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules*, juli 2020). De beginselen van minimale beperkingen en resocialisatie zijn tevens vervat in de Penitentiaire beginselenwet.

<sup>17</sup> Zie ook Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Toenemende beveiliging in bredere perspectief*, 23 februari 2023, paragraaf 3.1.

<sup>18</sup> Met de term 'regime' wordt in dit advies niet verwezen naar regime in de zin van artikel 19 Pbw. Deze term wordt gebruikt om te verwijzen naar het verblijf in een bepaalde inrichting of op afdeling, waaraan bepaalde maatregelen zijn verbonden.

<sup>19</sup> Zie ook Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Toenemende beveiliging in bredere perspectief*, 23 februari 2023, paragraaf 5.2.

<sup>20</sup> Artikel 13, eerste lid, onder d, Pbw.

<sup>21</sup> Artikel 6, eerste lid, van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

<sup>22</sup> Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, 6 januari 2023, p. 3-4.



gedetineerden wordt aangemerkt. Aan artikel 14 Pbw wordt toegevoegd dat plaatsing binnen een bijzondere opvang verband kan houden met 'de intensiteit van het toezicht dat noodzakelijk is'. In de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden zal de AIT vervolgens worden opgenomen als afdeling voor bijzondere opvang en zullen plaatsingscriteria worden vastgelegd.<sup>23</sup> Uit de toelichting blijkt echter niet aan welke criteria wordt gedacht. Daardoor is nu nog onduidelijk welk type gedetineerden op de AIT zal worden geplaatst en welke risico's van hen uitgaan.

Deze onduidelijkheid roept de vraag op of het noodzakelijk en proportioneel is dat de voorgestelde maatregelen op de AIT van toepassing zijn. Die vraag is vanuit grondrechtelijk perspectief eens te meer van belang omdat de voorgestelde maatregelen die zien op het verkeer met de rechtsbijstandverlener generiek van aard zijn (zie hierover nader punt 6b) en dus volgens het voorstel onvoorwaardelijk van toepassing zullen zijn op *alle* in de AIT opgenomen gedetineerden. De constructie waarbij de AIT wordt aangemerkt als bijzondere opvang voor gedetineerden, lijkt bovendien niet goed aan te sluiten bij de huidige wetssystematiek. Aangezien de maatregelen bedoeld zijn om de veiligheid te waarborgen, ligt het meer voor de hand om maatregelen te koppelen aan de beveiligingsniveaus in de zin van artikel 13 van de Pbw. Wanneer de voorgestelde maatregelen verbonden worden aan het hoogste beveiligingsniveau, brengt dat tot uitdrukking dat de meest vergaande maatregelen enkel kunnen worden toegepast op gedetineerden van wie de grootste veiligheidsrisico's uitgaan.

Met het oog op de noodzakelijke balans tussen de bescherming van de democratische rechtsstaat tegen de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit enerzijds en de bescherming van de fundamentele rechten van de gedetineerde, adviseert de Afdeling de reikwijdte van het voorstel te beperken tot de EBI, in ieder geval zolang de plaatsingscriteria voor de AIT onbekend zijn.

## 5. Bevelsbevoegdheid van de minister

### a. Verhouding tot fundamentele rechten

De voorgestelde bevelsbevoegdheid raakt aan diverse fundamentele rechten van de gedetineerde. De toelichting gaat in dat verband in op de verhouding van de relatieve isolatie van de gedetineerde die het gevolg kan zijn van een bevel van de minister tot het verbod op foltering of onmenselijke behandeling als vervat in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Ook gaat de toelichting in op beperkingen die aan het contact met familie kunnen worden gesteld en de verhouding tot het recht op family life als vervat in artikel 8 van het EVRM. Volgens de toelichting kunnen de voorgestelde maatregelen de toets aan deze fundamentele rechten doorstaan.<sup>24</sup>

Hoewel de toelichting ingaat op enkele relevante rechten, blijkt uit de toelichting niet dat de voorgestelde maatregelen daarnaast ook andere fundamentele rechten kunnen raken. Bij een afweging van de bescherming die deze rechten bieden, gaat het in beginsel weliswaar om dezelfde uitgangspunten en beginselen (noodzaak, proportionaliteit, subsidiariteit) maar kent tegelijkertijd elk afzonderlijk recht zijn eigen problematiek en specifieke formulering en uitwerking (al dan niet gereflecteerd in relevante rechtspraak). De toelichting is derhalve niet volledig. Tegen die achtergrond merkt de Afdeling het volgende op.

De mogelijkheid om de gedetineerde dag en nacht te observeren door middel van cameratoezicht<sup>25</sup> roept vragen op over de verhouding van deze maatregel tot het recht op eerbiediging van het privéleven, beschermd door artikel 8, eerste lid, van het EVRM. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) valt af te leiden dat het EHRM permanent cameratoezicht als een ernstige inbreuk op de privacy van een gedetineerde beschouwt en derhalve zware eisen stelt aan een eventuele rechtvaardiging.<sup>26</sup> De toelichting maakt de afweging die de regering in dit verband heeft gemaakt evenwel niet inzichtelijk.

De bevelsbevoegdheid van de minister kan tevens een beperking of uitsluiting van het ontvangen en verzenden van brieven behelzen. Ook kan het toezicht daarop worden geïntensiveerd.<sup>27</sup> Dit raakt aan het recht op respect voor correspondentie, dat is vervat in artikel 8, eerste lid, EVRM. Het gaat in dit verband niet alleen om het recht van de gedetineerde, maar ook van degene met wie wordt gecorrespondeerd. Het censureren van correspondentie in detentie is op zichzelf niet in strijd met artikel 8

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 9 De adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel.

<sup>24</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.1 Artikel 3 EVRM – verbod op foltering of onmenselijke behandeling en paragraaf 7.3 Artikel 8 EVRM – family life.

<sup>25</sup> Voorgesteld artikel 40b, derde lid, onderdeel i, Pbw.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 1 juni 2004, *Van der Graaf t. Nederland*, nr. 8704/03, ECLI:CE:ECHR:2004:0601DEC000870403; EHRM 20 december 2005, *Wisse t. Frankrijk*, nr. 71611/01, ECLI:CE:ECHR:2005:1220JUD007161101, par. 29–34 en 2 juli 2019, *Gorlov e.a. t. Rusland*, nr. 27057/06, ECLI:CE:ECHR:2019:0702JUD002705706, par. 85–100.

<sup>27</sup> Voorgesteld artikel 40b, derde lid, onderdeel d, Pbw.



EVRM. Dergelijke maatregelen kunnen onder omstandigheden worden gerechtvaardigd. Dat vergt evenwel een motivering van de gemaakte afwegingen. Bovendien heeft het EHRM gewezen op het belang van adequate waarborgen voor de gedetineerde, zoals duidelijke beperkingsgronden en een tijdslimiet voor de beperkingen.<sup>28</sup>

De mogelijkheid om correspondentie van de gedetineerde te beperken of aan geïntensiveerd toezicht te onderwerpen, raakt tevens aan het brief- en telecommunicatiegeheim dat wordt beschermd door artikel 13 Grondwet. Evenals het recht op respect voor de correspondentie vervat in artikel 8 EVRM, is het brief- en telecommunicatiegeheim uit de Grondwet niet absoluut. Beperking van dit recht in detentiesituaties is buiten artikel 13 van de Grondwet mogelijk onder de voorwaarde geformuleerd in artikel 15, vierde lid, van de Grondwet.<sup>29</sup> Hoewel deze clausule algemeen is geformuleerd en beoordelingsruimte laat, mag de beperking niet verder gaan dan nodig is.<sup>30</sup> De toelichting besteedt hier geen aandacht aan, terwijl dat wel voor de hand ligt.

De Afdeling merkt voorts op dat beperkingen in de mogelijkheden van de gedetineerde om contact met derden te onderhouden, ook gevolgen kunnen hebben voor minderjarige kinderen. In dat verband is niet alleen het recht op family life vervat in artikel 8 EVRM relevant, maar tevens het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Zo bepaalt artikel 3, eerste lid, van het IVRK dat het belang van het kind een eerste overweging dient te vormen bij alle maatregelen die kinderen betreffen. Het VN-Kinderrechtencomité, dat toezicht houdt op de naleving van dit verdrag, heeft er in dit verband herhaaldelijk op gewezen dat verdragsstaten bij het opleggen van vrijheidsstraffen aan ouders ook de belangen van het kind moeten betrekken.<sup>31</sup> Die belangen kunnen er in een voorkomend geval ook toe nopen dat de gedetineerde geen contact mag hebben met zijn kind(eren). De toelichting besteedt evenwel geen aandacht aan de positie van minderjarige kinderen van gedetineerden. Beperkingen kunnen in dit verband nodig zijn, maar behoeven wel een motivering.

Tot slot wijst de Afdeling erop dat de voorgestelde maatregelen in potentie ook kunnen zien op situaties waarin sprake is van uitvoering van het recht van de Europese Unie. Gedacht kan worden aan situaties waarin een gedetineerde voor wie de minister beperkende maatregelen wil bevelen vast zit op grond van een Europees Aanhoudingsbevel.<sup>32</sup> Tevens is Richtlijn 2013/48 over gemeenschappelijke minimumnormen omtrent de bescherming van de rechten van verdachten of beklaagden relevant.<sup>33</sup> Uit artikel 2, eerste lid, blijkt dat de richtlijn ook op zuiver interne situaties van toepassing is.

In het kader van de isolerende maatregelen die de minister op grond van zijn bevelsbevoegdheid kan opleggen, wijst de Afdeling in het bijzonder op artikel 6 van de Richtlijn 2013/48. Dat behelst het recht van een verdachte of beklaagde om gedurende de vrijheidsbeneming met ten minste één door hem aangewezen derde te communiceren. De richtlijn biedt lidstaten evenwel de ruimte om de uitoefening van dit recht te beperken of uit te stellen op grond van dwingende of proportionele operationele vereisten.<sup>34</sup> Dergelijke beperkingen mogen in elk geval niet buitensporig zijn.<sup>35</sup> Hieruit volgt dat voor de beperking van contact met derden een individuele afweging en onderbouwing van de maatregel noodzakelijk is.

Voor zover de voorgestelde bevelsbevoegdheid de rechten uit de richtlijn raakt, is tevens het Handvest

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 6 juli 2004, *Madonia t. Italië*, nr. 55927/00, ECLI:CE:ECHR:2004:0706JUD005592700, par. 12–14; EHRM 14 oktober 2004, *Ospina Vargas t. Italië*, nr. 40750/98, ECLI:CE:ECHR:2004:1014JUD004075098, para. 38–40; EHRM 17 september 2009 (GK), *Enea t. Italië*, nr. 74912/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD007491201, para. 143.

<sup>29</sup> Het vierde lid van artikel 15 Grondwet bepaalt: 'Hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.'

<sup>30</sup> Zie F.W. Bleichrodt en P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Wolters Kluwer, Deventer 2021, p. 135; Bunschoten, *T&C Grondwet en Statuut*, commentaar op art. 15 Gw; P. Jacobs, 'Artikel 15 – Vrijheidsontneming', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge en G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 347–348.

<sup>31</sup> Zie Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his best interests taken as a primary consideration (Art. 3, para. 1)*, CRC/C/GC/14, 29 mei 2013, para. 69; Committee on the Rights of the Child, *Report and Recommendations of the Day of General Discussion on 'Children of Incarcerated Parents'*, 30 september 2011, para. 38–40.

<sup>32</sup> EAB kaderbesluit 2002/584/JBZ, para. 38–40.

<sup>33</sup> Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming.

<sup>34</sup> Artikel 6, tweede lid, van Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming. Zie overweging 36 van de preambule voor een verduidelijking van deze vereisten.

<sup>35</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming, 26 september 2019, COM(2019) 560 final, p. 16.



van de grondrechten van de EU (hierna: EU-Handvest) van toepassing.<sup>36</sup> Beperkingen van de relevante grondrechten kunnen dan slechts in overeenstemming met artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest worden gerechtvaardigd.<sup>37</sup> Ook dat vereist een individuele afweging en een evenredigheidsstoets. Tevens moet een beperking de wezenlijke inhoud van deze rechten eerbiedigen. De toelichting besteedt evenwel geen aandacht aan de verhouding van de bevelsbevoegdheid tot het relevante Unierecht.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting alsnog in te gaan op de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot voornoemde rechten die worden beschermd door het EVRM, de Grondwet, het IVRK, Richtlijn 2013/48 en het EU-Handvest. Zij adviseert daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de in dit verband door de regering gemaakte afweging van belangen.

### *b. Belang van individuele belangenafweging, proportionaliteitstoets en adequate waarborgen*

Bij het treffen van beperkende maatregelen in detentie laat het EHRM lidstaten een aanzienlijke beoordelingsruimte wanneer dat in het belang is van de veiligheid en de openbare orde.<sup>38</sup> Dat blijkt ook uit de jurisprudentie van het EHRM inzake het Italiaanse *41bis regime*, dat de rechten van gedetineerden in verregaande mate beperkt met het doel de banden van gedetineerden met hun criminele milieu te doorbreken en overeenkomsten vertoont met het voorliggende wetsvoorstel.

Evenwel heeft het Hof ook herhaaldelijk gewezen op het belang dat ten aanzien van iedere gedetineerde *in concreto* getoetst dient te worden of het opleggen of verlengen van beperkingen in detentie gerechtvaardigd is.<sup>39</sup> Daarbij speelt het veiligheidsbelang een rol en het actuele gevaar dat van de gedetineerde uitgaat,<sup>40</sup> maar dienen ook andere relevante factoren te worden meegewogen. Voorbeelden in dit verband zijn de al dan niet gewijzigde persoonlijke (gezondheids)situatie van een gedetineerde,<sup>41</sup> het cumulatieve effect van beperkende maatregelen<sup>42</sup> en de duur daarvan.<sup>43</sup> Daarbij geldt dat hoe langer de duur van de maatregelen is, hoe gedetailleerder en overtuigender de aangedragen argumenten moeten zijn.<sup>44</sup> Wanneer beperkingen worden overwogen die gevolgen hebben voor het contact tussen gedetineerden en hun minderjarige kinderen, dienen de belangen van deze kinderen bovendien zwaar mee te wegen in de beoordeling van de toelaatbaarheid van dergelijke maatregelen.<sup>45</sup>

Beperkingen van de rechten van gedetineerden moeten voorts met adequate waarborgen zijn omkleed, zo blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM.<sup>46</sup> In dat verband is essentieel dat de redenen voor het opleggen van beperkende maatregelen voor de gedetineerde inzichtelijk worden gemaakt, zodat getoetst kan worden of de beslissing niet onredelijk en arbitrair was.<sup>47</sup>

Gelet op de rechtspraak van het EHRM dient aan zowel het opleggen als het verlengen van het bevel per getroffen maatregel een proportionaliteitstoets ten grondslag te liggen die is toegespitst op de gedetineerde en diens specifieke situatie en die tevens voor de gedetineerde inzichtelijk wordt gemaakt. Bij deze afweging dienen niet alleen het veiligheidsbelang en het actuele gevaar dat uitgaat van de gedetineerde te worden meegewogen, maar ook andere factoren die betrekking hebben op de situatie en de belangen van de gedetineerde, zoals zijn gezondheidssituatie.

<sup>36</sup> Denk aan de procedurele rechten in de artikelen 47 en 48 Handvest en de artikelen 1 (menselijke waardigheid), 4 (onmenselijke behandeling), 7 (familieleven), 8 (privacy) en 11 (recht op informatie) van het EU-Handvest.

<sup>37</sup> Artikel 51, eerste lid, EU-Handvest.

<sup>38</sup> Zie in algemene zin Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: Prisoners' rights*, bijgewerkt op 31 augustus 2022, in het bijzonder hoofdstuk VI – Special high security and safety measures, paras. 209–230.

<sup>39</sup> Zie EHRM 27 november 2007, *Asciutto t. Italië*, nr. 35795/02, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD003579502, para. 25.

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 28 juni 2005, *Gallico t. Italië*, nr. 53723/00, ECLI:CE:ECHR:2005:0628JUD005372300, para. 22–23; EHRM 17 september 2009 (GK), *Enea t. Italië*, nr. 74912/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD007491201, para. 126, 128–131.

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 25 oktober 2018, *Provenzano t. Italië*, nr. 55080/13, ECLI:CE:ECHR:2018:1025JUD005508013, para. 149–158.

<sup>42</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 4 juli 2006 (GK), *Ramirez Sanchez t. Frankrijk*, nr. 59450/00, ECLI:CE:ECHR:2006:0704JUD005945000, para. 119; EHRM 29 mei 2018 (ontv.), *Hansen t. Noorwegen*, nr. 48852/17, ECLI:CE:ECHR:2018:0529DEC004885217, para. 145.

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 25 oktober 2018, *Provenzano t. Italië*, nr. 55080/13, ECLI:CE:ECHR:2018:1025JUD005508013, para. 147, met verdere verwijzingen aldaar.

<sup>44</sup> EHRM 7 juni 2011, *Csüllog t. Hongarije*, nr. 30042/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0607JUD003004208, para. 31. Zie ook EHRM 4 juli 2006 (GK), *Ramirez Sanchez t. Frankrijk*, nr. 59450/00, ECLI:CE:ECHR:2006:0704JUD005945000, para. 136; EHRM 13 november 2018, *A. T. t. Estland* (no. 2), nr. 70465/14, ECLI:CE:ECHR:2018:1113JUD007046514, para. 73.

<sup>45</sup> Zie EHRM 17 april 2012, *Pascal t. Roemenië*, nr. 805/09, ECLI:CE:ECHR:2012:0417JUD00080509; EHRM 11 juni 2013, *Prizzia t. Hongarije*, nr. 20255/12, ECLI:CE:ECHR:2013:0611JUD002025512, genoemd in S.F.M. Wortmann, *Groene Serie Personen- en familierecht*, commentaar op artikel 1:377a BW. Zie ook Raad van Europa, Comité van Ministers, *Recommendation CM/Rec(2018)5 concerning children with imprisoned parents* (2019), para. 16–31.

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 17 september 2009 (GK), *Enea t. Italië*, nr. 74912/01, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD007491201, para. 143.

<sup>47</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 7 januari 2010, *Onoufriou t. Cyprus*, nr. 24407/04, ECLI:CE:ECHR:2010:0107JUD002440704, para. 113.





Een dergelijke afweging vraagt niet alleen om informatie die afkomstig is van het openbaar ministerie, de politie of inlichtingen- en veiligheidsdiensten,<sup>48</sup> maar daarnaast uitdrukkelijk ook informatie over de situatie van de gedetineerde. In dat verband acht de Afdeling het van belang dat ook de vestigingsdirecteur een informerende rol krijgt in de voorbereiding van een bevel, evenals de verlenging daarvan.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in zowel de toelichting als het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat een bevel of de verlenging daarvan voortvloeit uit een proportionaliteits-toets in het individuele geval en dat de nodige vormvereisten in acht moeten worden genomen als waarborg tegen misbruik. Zo dient het bevel schriftelijk en per maatregel gemotiveerd te zijn, dient de maximale duur van de maatregelen te worden gespecificeerd en de inbreng van de vestigingsdirecteur te worden betrokken.

### *c. Aanvullende waarborgen voor afzondering en cameratoezicht*

Met het oog op de rechtsbescherming van de gedetineerde verdienen het bevel tot verblijf in afzondering<sup>49</sup> en tot 24-uurs cameratoezicht<sup>50</sup> bijzondere aandacht. Deze maatregelen hebben gemeen dat zij een zeer vergaande inbreuk vormen op de rechten van gedetineerden. Daarom gelden in de huidige situatie aanvullende waarborgen met betrekking tot de bevoegdheid van de vestigingsdirecteur om deze maatregelen op te leggen en te verlengen.

Voor zowel afzondering als 24-uurs cameratoezicht geldt thans een maximale duur van twee weken, met de mogelijkheid voor de vestigingsdirecteur om deze maatregelen telkens met twee weken te verlengen.<sup>51</sup> De vestigingsdirecteur dient de gedetineerde te horen over de maatregelen.<sup>52</sup> Daarnaast moeten de commissie van toezicht en de inrichtingsarts in kennis worden gesteld als de maatregelen langer dan vierentwintig uur duren.<sup>53</sup> De vestigingsdirecteur kan cameratoezicht alleen verlengen na overleg met de inrichtingsarts.<sup>54</sup> In het wetsvoorstel wordt evenwel niet in dergelijke waarborgen voorzien voor het geval waarin de minister het bevel geeft tot verblijf in afzondering of 24-uurs cameratoezicht.

Wanneer de vestigingsdirecteur in de huidige situatie heeft besloten tot verblijf in afzondering of 24-uurscameratoezicht (of andere beperkende maatregelen), kan de gedetineerde direct een klagschrift indienen bij de beklagcommissie en een schorsingsverzoek bij de RSJ.<sup>55</sup> Een dergelijke voorlopige voorziening in de bezwaarfase bestaat echter niet voor de beslissingen van de minister die genoemd zijn in artikel 17 van de Pbw, waaraan de bevelsbevoegdheid zal worden toegevoegd.<sup>56</sup> Bij deze beslissingen kan de gedetineerde pas in de beroepsfase om een schorsing verzoeken.<sup>57</sup> Het wetsvoorstel impliceert dus dat de gedetineerde geen mogelijkheid heeft te verzoeken om de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bevel van de minister voordat de minister op het bezwaarschrift heeft beslist.

Voor het verblijf in afzondering en het 24-uurs cameratoezicht gelden dus minder waarborgen wanneer de minister hiertoe beveelt dan wanneer de directeur hiertoe beslist. Van welke bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, heeft derhalve gevolgen voor de rechtsbescherming van de gedetineerde. De toelichting onderkent dit niet.

De Afdeling zet in het bijzonder vraagtekens bij de potentiële duur van het verblijf in afzondering en het cameratoezicht. Deze maatregelen kunnen immers voor drie maanden worden opgelegd als zij onderdeel uitmaken van een bevel dat inhoudt dat *alle* contact van de gedetineerde met de buitenwereld wordt beperkt. Wanneer niet al het contact wordt beperkt, kan het bevel zelfs twaalf maanden gelden.<sup>58</sup> Hieruit leidt de Afdeling af dat de minister tot het verblijf in afzondering of 24-uurs cameratoezicht voor de duur van twaalf maanden kan bevelen zolang de gedetineerde enige mogelijkheid wordt geboden om onder toezicht contact te houden met de buitenwereld. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie waarbij een gedetineerde in afzondering verblijft, maar wel mag corresponderen met

<sup>48</sup> Zie in dit verband ook voorgesteld artikel 40b, zesde lid, Pbw.

<sup>49</sup> Hier wordt bedoeld verblijf in afzondering in de zin van artikel 24 van de Pbw.

<sup>50</sup> In het wetsvoorstel en de toelichting wordt verwezen naar artikel 51a van de Pbw. Een verwijzing naar artikel 34a van de Pbw lijkt echter meer voor de hand te liggen gelet op het doel van de maatregel. Artikel 51a van de Pbw heeft betrekking op cameratoezicht bij plaatsing in de strafcel met het oog op de gezondheid van de gedetineerde. Artikel 34a van de Pbw ziet op cameratoezicht bij plaatsing in een individueel regime of op de EBI.

<sup>51</sup> Artikel 24, eerste en derde lid, respectievelijk artikel 34a, derde lid, Pbw.

<sup>52</sup> Artikel 57 Pbw.

<sup>53</sup> Artikel 24, zesde lid, respectievelijk artikel 34a, vierde lid, Pbw.

<sup>54</sup> Artikel 34a, derde lid, Pbw.

<sup>55</sup> Artikel 66 Pbw.

<sup>56</sup> Voorgestelde wijzigingen van artikel 17 Pbw.

<sup>57</sup> Artikel 73, vierde lid, in samenhang met artikel 66 Pbw.

<sup>58</sup> Voorgesteld artikel 40b, vijfde lid, Pbw.



een familielid. De Afdeling meent echter dat het verblijf in afzondering en 24-uurs cameratoezicht dusdanig ingrijpend zijn dat het voortduren van deze maatregelen in alle gevallen een regelmatige toetsing van de noodzaak en proportionaliteit vereist.

De Afdeling adviseert de duur van een bevel tot verblijf in afzondering of 24-uurs cameratoezicht in alle gevallen te beperken tot ten hoogste drie maanden, met de mogelijkheid om dit bevel telkens te verlengen met een periode van ten hoogste dezelfde duur. Daarnaast adviseert zij in de toelichting dragend te motiveren waarom de overige waarborgen die thans gelden voor de bevoegdheid van de vestigingsdirecteur niet van toepassing zijn op de bevoegdheid van de minister, en het voorstel zo nodig aan te passen.

## 6. Controleren en beperken van verkeer met rechtsbijstandverleners

### a. Verhouding tot fundamentele rechten

Het wetsvoorstel voorziet in enkele maatregelen die betrekking hebben op het contact tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener. Het betreft het visueel toezicht, de beperking van het toegestane aantal rechtsbijstandverleners en het locatiegebonden telefonisch contact met de gedetineerde.<sup>59</sup> De toelichting erkent dat deze maatregelen die zien op het controleren en beperken van het verkeer met de rechtsbijstandverlener raken aan het recht van de gedetineerde op een eerlijke procedure. In dat verband gaat de toelichting in op de verhouding van het voorgestelde visueel toezicht en de voorgestelde beperking van het toegestane aantal rechtsbijstandverleners tot artikel 6 van het EVRM en artikel 17 van de Grondwet.<sup>60</sup>

Aan de vraag hoe het voorgestelde locatiegebonden telefonisch contact met de gedetineerde<sup>61</sup> zich verhoudt tot artikel 6, derde lid van het EVRM, wordt in de toelichting echter geen aandacht besteed. Deze maatregel raakt evenwel aan het recht op vrije toegang tot een rechtsbijstandsverlener. Het zal de rechtsbijstandsverlener immers aanzienlijk meer moeite kosten om telefonisch contact te onderhouden met de gedetineerde als hij niet meer zijn eigen telefoon mag gebruiken, maar alleen vanaf een aangewezen locatie met een daar aangewezen telefoon met de gedetineerde kan bellen. De vraag rijst of door deze maatregel de vrije toegang tot een rechtsbijstandsverlener op bepaalde, cruciale momenten in het proces feitelijk niet dusdanig wordt bemoeilijkt dat artikel 6, derde lid, in gevaar komt. De Afdeling acht het van belang de gemaakte afweging in het licht van deze bepaling inzichtelijk te maken.

Tevens is de eerder genoemde Richtlijn 2013/48/EU over gemeenschappelijke minimumnormen omtrent de bescherming van de rechten van verdachten of beklaagden<sup>62</sup> relevant in het kader van het voorgestelde visueel toezicht op het contact tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener.<sup>63</sup> Artikel 3 van de Richtlijn behelst het recht op toegang tot een advocaat in een strafprocedure. In dit verband bepaalt de richtlijn dat 'verdachten of beklaagden het recht hebben de advocaat die hen vertegenwoordigt onder vier ogen te ontmoeten en met hem te communiceren'.<sup>64</sup> De vraag is hoe het voorgestelde visueel toezicht op het contact met de rechtsbijstandverlener zich tot Richtlijn 2013/48/EU verhoudt. De toelichting gaat daar niet op in.

Voor zover de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de rechtsbijstand de rechten uit de Richtlijn raken, is tevens het EU-Handvest van toepassing.<sup>65</sup> Wanneer lidstaten visueel toezicht houden op gesprekken tussen een gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener, maken zij een inbreuk op de rechten van de verdediging zoals beschermd door artikel 48, tweede lid, van het EU-Handvest. Een beperking van deze rechten kan slechts in overeenstemming met artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest gerechtvaardigd worden. Ook dat vereist een individuele afweging en een evenredigheidstoets. De toelichting gaat evenwel niet in op de verhouding van de voorgestelde maatregelen die zien op de rechtsbijstand tot het EU-Handvest.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding van het voorgestelde locatiege-

<sup>59</sup> Respectievelijk voorgesteld artikel 38, achtste lid, Pbw; voorgesteld artikel 40a Pbw; voorgestel artikel 39, vijfde lid, Pbw.

<sup>60</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.2 Artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet – recht op een eerlijke procedure.

<sup>61</sup> Voorgesteld artikel 39, vijfde lid, Pbw.

<sup>62</sup> Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming.

<sup>63</sup> Zie V. de Souter, 'Wat bepaalt de Europese richtlijn inzake het recht op toegang tot een advocaat?' in: M. Bockstaele en P. Ponsaers (eds.), *Salduz Plus: Aandachtspunten bij de implementatie van de EU-richtlijn 2013/48* (Maklu, 2015), p. 33–53, p. 39–40.

<sup>64</sup> Artikel 3, derde lid, onder a, van Richtlijn 2013/48/EU.

<sup>65</sup> Zie bijvoorbeeld de procedurele rechten in de artikelen 47 en 48 van het EU-Handvest en de artikelen 1 (menselijke waardigheid), 4 (onmenselijke behandeling), 7 (familieleven), 8 (privacy) en 11 (recht op informatie) van het EU-Handvest.



bonden telefonisch contact met de gedetineerde tot het recht op vrije toegang tot een rechtsbijstandverlener zoals vervat in artikel 6, derde lid, EVRM. Tevens adviseert zij in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe het voorgestelde visueel toezicht op gesprekken tussen een gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener zich verhoudt tot Richtlijn 2013/48/EU en het EU-Handvest.

### *b. Noodzakelijkheid en proportionaliteit van generieke maatregelen*

De maatregelen die betrekking hebben op het contact tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener worden in het wetsvoorstel vormgegeven als generieke maatregelen die zullen gelden voor alle gedetineerden die verblijven in de EBI en de AIT.<sup>66</sup> Het wetsvoorstel voorziet niet in uitzonderingen in dit verband.

Op grond van het EVRM en het EU-Handvest dienen beperkingen van grondrechten altijd noodzakelijk en proportioneel te zijn in het licht van het gestelde doel. In dat verband is een generieke maatregel voor een bepaalde groep gedetineerden of een bepaalde plek in beginsel niet uitgesloten.<sup>67</sup> De vraag is evenwel of de hier voorgestelde maatregelen voor de gehele gedetineerdenpopulatie in zowel de EBI als de AIT noodzakelijk en proportioneel zijn gelet op het doel dat met de maatregelen wordt nagestreefd.

De toelichting motiveert de keuze voor generieke maatregelen met betrekking tot de rechtsbijstand niet. Wel volgt uit de toelichting dat de betreffende maatregelen beogen misbruik van geprivilegieerd contact met de rechtsbijstandverlener te voorkomen.<sup>68</sup> Voor zover beperkingen van dit contact al opgelegd mogen worden (zie punt 6a hiervoor), acht de Afdeling het twijfelachtig of het gerechtvaardigd is alle gedetineerden in de EBI en de AIT hieraan te onderwerpen. De vraag rijst immers of sommige gedetineerden binnen deze regimes niet onnodig en onevenredig getroffen worden wanneer er geen specifieke aanwijzingen bestaan dat er voor deze gedetineerden een bijzonder risico op dergelijk misbruik bestaat. Die vraag klemt temeer nu de plaatsingscriteria voor de AIT nog onduidelijk zijn en daarmee ook de gedetineerdenpopulatie aldaar onzeker is (zie hierover nader punt 4 van dit advies).

De Afdeling adviseert de noodzaak voor en proportionaliteit van de voorgestelde generieke maatregelen die zien op het contact tussen een gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener dragend te motiveren. Indien dat niet mogelijk is, adviseert zij deze maatregelen vorm te geven als individuele maatregelen.

## **7. Contact met geprivilegieerde instanties en personen**

De bevelsbevoegdheid van de minister kan worden ingezet om alle contacten tussen een gedetineerde en de buitenwereld te verbreken, met uitzondering van het contact met zijn rechtsbijstandverlener.<sup>69</sup> In de Pbw worden echter meer personen en instanties aangewezen waarmee de gedetineerde geprivilegieerd contact kan hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Nationale ombudsman, de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de commissie van toezicht en de RSJ.<sup>70</sup> Uit de toelichting blijkt niet waarom voor deze personen en instanties niet dezelfde uitzondering wordt gemaakt als voor het contact met de rechtsbijstandverlener.

Deze geprivilegieerde instanties en personen kunnen immers een wezenlijke rol spelen bij de bescherming van de fundamentele rechten van gedetineerden. Gedetineerden, ook in de zwaarst beveiligde detentieregimes, moeten de mogelijkheid hebben om eventuele misstanden in detentie aan te kaarten bij de daarvoor aangewezen instanties. Het is daarom onwenselijk dat de minister de mogelijkheid krijgt om het contact tussen gedetineerden en geprivilegieerde instanties en personen te beperken wanneer er geen concrete aanwijzingen zijn dat hiervan misbruik wordt gemaakt.

De Afdeling adviseert de mogelijke beperking van het contact met geprivilegieerde instanties en personen in de toelichting dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

## **8. Rolverdeling tussen de minister en de vestigingsdirecteur**

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de rolverdeling tussen de minister en de directeur van de EBI en

<sup>66</sup> Respectievelijk voorgesteld artikel 38, achtste lid, Pbw; voorgesteld artikel 40a Pbw; voorgesteld artikel 39, vijfde lid, Pbw.

<sup>67</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 2 juli 2019, *Gorlov e.a. t. Russische Federatie*, nrs. 27057/06, 56443/09 en 25147/14, ECLI:CE:ECHR:2019:0702JUD002705706, para. 98; EHRM 30 juni 2015 (GK), *Khoroshenko t. Russische Federatie*, nr. 41418/04, ECLI:CE:ECHR:2015:0630JUD004141804, para. 125.

<sup>68</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.2 Doel en 6.1 Inleiding.

<sup>69</sup> Voorgesteld artikel 40b, zevende lid, Pbw.

<sup>70</sup> Artikel 37, eerste lid, Pbw.



de AIT. De afgelopen jaren zijn verschillende detentieregimes ontwikkeld waarbinnen ingrijpende maatregelen kunnen worden getroffen om veiligheidsrisico's die van gedetineerden uitgaan te adresseren. De minister stelt daarvoor de kaders, die door de vestigingsdirecteur worden ingevuld voor de specifieke inrichting en de gedetineerden die aldaar verblijven. Het voorstel voorziet in wijzigingen in de verdeling van bevoegdheden om vrijheidsbeperkende maatregelen aan individuele gedetineerden op te leggen (de voorgestelde bevelsbevoegdheid) en de bevoegdheid om de huisregels vast te stellen.

#### *a. De bevoegdheid om individuele maatregelen op te leggen*

Ten aanzien van de individuele gedetineerden heeft de vestigingsdirecteur op grond van de bestaande wetgeving vergaande bevoegdheden om toezicht op gedetineerden te houden en hun contacten met andere personen te beperken. Deze bevoegdheden zijn niet alleen bedoeld om de veiligheid en orde binnen de inrichting te bewaren, maar ook om bij te dragen aan de veiligheid buiten de muren van de inrichting. Met het oog op de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid, het voorkomen van strafbare feiten of de bescherming van slachtoffers kan de vestigingsdirecteur bijvoorbeeld weigeren post te verzenden of uit te reiken, bezoekers toe te laten of telefoongesprekken toe te staan.<sup>71</sup>

In de praktijk gebruiken vestigingsdirecteuren deze bevoegdheden om beperkingen te stellen aan de vrijheden van gedetineerden met een verhoogd, hoog of extreem vlucht- of maatschappelijk risico (zogenoemde GVM-gedetineerden). Over de te nemen maatregelen wordt de vestigingsdirecteur geadviseerd door het Operationeel Overleg. Hierin zijn ook de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI), het openbaar ministerie en het Gedetineerde Recherche Informatie Punt vertegenwoordigd zijn.<sup>72</sup> In de toelichting wordt opgemerkt dat hier informatie wordt gewisseld, die niet kenbaar mag worden aan de gedetineerde of de buitenwereld. Deze informatie kan dus niet gebruikt worden om beslissingen tot het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen te onderbouwen.<sup>73</sup> Hierdoor ontstaat het risico dat deze beslissingen geen standhouden in een beklagprocedure, hoewel de veiligheidsmaatregelen op zichzelf wel noodzakelijk en proportioneel zijn.

Uit de toelichting volgt dat de ministeriële bevelsbevoegdheid wordt geïntroduceerd met het oog op gedetineerden en criminele netwerken waar een urgente dreiging vanuit gaat. Dergelijke situaties overstijgen volgens de toelichting de verantwoordelijkheid en het handelingsperspectief van de vestigingsdirecteur. De dreiging kan zich bovendien richten op het personeel van de inrichting, waaronder ook de vestigingsdirecteur.<sup>74</sup> Dit kan aanleiding zijn om individuele maatregelen aan de minister over te laten, aldus de toelichting. Daarbij wordt voorzien in een speciale procedure bij de RSJ, waarmee de vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd van de informatie die ten grondslag ligt aan het ministerieel bevel.<sup>75</sup>

Deze passages wekken de indruk dat de ministeriële bevelsbevoegdheid betrekking heeft op uitzonderlijke gevallen, waarin sprake is van een urgente en grote dreiging. Op andere punten lijkt het voorstel echter een meer fundamentele wijziging van de rolverdeling te beogen, waarbij de vestigingsdirecteur verantwoordelijk is voor de veiligheid binnen de muren van de inrichting en de minister voor de veiligheid daarbuiten. Deze rolverdeling volgt ook uit het negende lid van voorgesteld artikel 40b, dat bepaalt dat de vestigingsdirecteur de bestaande bevoegdheden kan uitoefenen 'in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting of een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming'. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de vestigingsdirecteur zijn bevoegdheden niet langer kan inzetten met het oog op de openbare orde of veiligheid, het voorkomen van strafbare feiten of het beschermen van slachtoffers.

Als een dergelijke fundamentele aanpassing van de rolverdeling wordt beoogd, dient de noodzaak en proportionaliteit daarvan te worden gemotiveerd. Hiervoor is het van belang dat de probleemanalyse in de toelichting wordt uitgebreid. Uit de toelichting blijkt immers niet dat het huidig stelsel in algemene zin niet functioneert. De vestigingsdirecteur lijkt zich bij uitstek in de positie te bevinden om op basis van de informatie van het Operationeel Overleg, het personeel van de inrichting en de gedetineerde maatwerk te leveren met het oog op de veiligheid binnen en buiten de inrichting. Daarbij kan de vestigingsdirecteur rekening houden met de capaciteit binnen de inrichting om aan dergelijke maatregelen uitvoering te geven. Nu onvoldoende uit de toelichting blijkt dat dit stelsel niet functioneert, roept dit de vraag op waarom het buiten de voornoemde uitzonderlijke situaties noodzakelijk

<sup>71</sup> Zie artikelen 36, 38 en 39 Pbw.

<sup>72</sup> Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico van 8 juli 2021, kenmerk: 3399954.

<sup>73</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3b Informatie die aanleiding geeft tot een bevel.

<sup>74</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 De plaats van dit wetsvoorstel.

<sup>75</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3b Informatie die aanleiding geeft tot een bevel.



zou zijn om de verantwoordelijkheid voor het treffen van individuele maatregelen bij de minister te beleggen.

Om een dergelijke wijziging van de rolverdeling te rechtvaardigen, zou bovendien moeten blijken dat minder ingrijpende alternatieven overwogen zijn. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om het bewaken van de vertrouwelijkheid van informatie die ten grondslag ligt aan beperkende maatregelen, zou de vertrouwelijke procedure bij de RSJ ook open kunnen worden gesteld voor beslissingen van de vestigingsdirecteur.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken welke rol de vestigingsdirecteur en de minister hebben bij het treffen van individuele maatregelen met het oog op de orde en veiligheid buiten de muren van de inrichting. Wanneer het voorstel een meer fundamentele verandering van de rolverdeling tussen minister en vestigingsdirecteur behelst, dient de noodzaak en proportionaliteit daarvan in de toelichting te worden gemotiveerd.

#### *b. Het vaststellen van huisregels*

Het voorstel strekt ertoe dat de minister in plaats van de vestigingsdirecteur de huisregels voor de EBI en de AIT vaststelt. In de toelichting wordt deze wijziging niet gemotiveerd. De vraag rijst evenwel waardoor deze wijziging is ingegeven en wat hiermee wordt beoogd. Tevens komt de vraag op hoe de minister rekening zal houden met specifieke situaties in de inrichting of op de afdeling. In de huisregels worden immers ook praktische zaken vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de opzet van het dagprogramma, het bestellen van spullen bij de winkel of de wijze waarop contact kan worden opgenomen met de beklagcommissie. Voor de AIT geldt bovendien dat deze gevestigd zijn in normaal beveiligde inrichtingen, waar de vestigingsdirecteur de huisregels voor de overige afdelingen vaststelt. Onduidelijk is hoe de afstemming tussen de huisregels voor de verschillende afdelingen plaatsvindt.

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren waarom de minister de bevoegdheid krijgt om de huisregels op de EBI en AIT vast te stellen. Daarnaast adviseert zij te verduidelijken op welke wijze rekening zal worden gehouden met de voorschriften en omstandigheden binnen de individuele inrichtingen. Indien het voorgaande niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling van de voorgestelde bevoegdheid af te zien.

### **9. Uitvoerbaarheid**

Voor het treffen van adequate veiligheidsmaatregelen is het niet alleen van belang dat autoriteiten voldoende wettelijke bevoegdheden hebben. Er moet ook worden voorzien in voldoende menskracht en middelen om de veiligheidsmaatregelen op een evenwichtige manier uit te voeren. Daarnaast is het belangrijk dat betrokken instanties relevante inlichtingen met elkaar kunnen delen, zonder dat daarbij gevreesd hoeft te worden dat operationele informatie wordt gecompromitteerd. In dat licht valt het de Afdeling op dat in de toelichting weinig aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen.

Het wetsvoorstel zal in het bijzonder gevolgen hebben voor DJI. De afgelopen jaren is gebleken dat DJI worstelt met het aantrekken en behouden van voldoende gekwalificeerd personeel.<sup>76</sup> De werklust van medewerkers is daardoor toegenomen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de veiligheid binnen de penitentiaire inrichtingen en de bejegening van gedetineerden.<sup>77</sup> Het ligt voor de hand dat de beveiliging van de EBI en de AIT de hoogste prioriteit krijgt. Er moet echter voorkomen worden dat andere inrichtingen en afdelingen daardoor structureel onderbezet zijn, waardoor de veiligheid en bejegening aldaar onder druk komen te staan.<sup>78</sup>

Verder wordt in de toelichting nog geen aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en de financiële consequenties van de verschillende maatregelen voor andere uitvoeringsinstanties. Met betrekking tot de bevelsbevoegdheid merkt het Openbaar Ministerie in de consultatiereactie op dat zij capaciteit moet inzetten om de minister hierover te informeren.<sup>79</sup> Daarnaast zal de RSJ capaciteit moeten vrijmaken voor het beroep tegen de bevelsbevoegdheid. Voor het locatiegebonden telefonisch contact is het nodig dat aangewezen plaatsen faciliteiten en personeel beschikbaar kunnen stellen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de uitvoerbaarheid en de financiële consequen-

<sup>76</sup> DJI, Jaarverslag DJI 2021. Staat van de Uitvoering 2022, Kamerstukken II 2022/23, 29 362, nr. 321, p. 25 en 27.

<sup>77</sup> Inspectie Justitie en Veiligheid, *Uit Balans. Een onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering in zes locaties binnen het Gevangeniswezen*, 2018. RSJ, *Spanning in detentie*, 2019.

<sup>78</sup> Zie ook advies van de RSJ, *Toenemende beveiliging in breder perspectief*, 23 februari 2023,

<sup>79</sup> Advies Openbaar Ministerie van 3 januari 2023.



ties van de verschillende maatregelen. Zij adviseert in het bijzonder aandacht te besteden aan de personele capaciteit bij DJI.

## 10. Evaluatie

Het voorstel bevat verstrekende maatregelen, die een vergaande inmenging in de fundamentele rechten van gedetineerden mogelijk maken. Dit noopt tot een gedegen motivering van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen. Hoewel het evident is dat voortgezet crimineel handelen in detentie voorkomt en ernstige gevolgen heeft, geeft de toelichting weinig inzicht in de omvang en oorzaken van deze problematiek. In dat verband rijst de vraag hoe het bestaande stelsel functioneert en in hoeverre, in aanvulling daarop, de voorgestelde maatregelen effectief zullen zijn.

Het door de minister aangekondigde onderzoek zou aan de beantwoording van deze vragen kunnen bijdragen.<sup>80</sup> Dit onderzoek zou onder meer inzicht kunnen geven in het functioneren van het huidige stelsel. Dat zou kunnen leiden tot concrete aanbevelingen ter verbetering van het stelsel, waarbij aandacht is voor zowel het wettelijk instrumentarium als de uitvoerbaarheid. Uit het onderzoek naar buitenlandse stelsels, zoals het Italiaanse *41-bis* regime, kunnen eveneens lessen worden getrokken voor de Nederlandse praktijk.

Gelet op de urgentie en ernst van de problematiek heeft de Afdeling er begrip voor dat dergelijk onderzoek niet kan worden afgewacht. De Afdeling acht het evenwel wenselijk dat de voorgestelde maatregelen grondig worden geëvalueerd. Het voorstel voorziet daar thans niet in. Bij de evaluatie moet bijzondere aandacht uitgaan naar de balans tussen veiligheid en de rechten van gedetineerden, alsook naar de rolverdeling tussen de minister en de vestigingsdirecteur. Hierbij zouden de uitkomsten van de nu lopende onderzoeken kunnen worden betrokken. Gelet op de ingrijpende aard van de maatregelen is het wenselijk dat niet de gebruikelijke evaluatietermijn van vijf jaar wordt gehanteerd,<sup>81</sup> maar dat deze termijn wordt verkort tot drie jaar.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel te voorzien in een evaluatie van de voorgestelde maatregelen na drie jaar.

## 11. Conclusie

Zoals de Afdeling in de voorgaande adviesopmerkingen heeft uiteengezet, acht zij het wenselijk dat het voorstel en de toelichting op onderdelen worden aangepast. Het is gelet op het samenstel van de verschillende adviesopmerkingen dat de Afdeling meent dat het wetsvoorstel nader dient te worden overwogen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf.*

<sup>80</sup> Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 374.

<sup>81</sup> Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 5.58.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Penitentiaire beginselenwet te wijzigen in verband met de noodzaak aanvullende maatregelen te nemen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I

#### A

Artikel 1, onderdeel g, komt te luiden:

- g. afdeling voor intensief toezicht: afdeling waar gedetineerden op grond van artikel 14, tweede lid, worden ondergebracht in verband met de noodzaak van intensief toezicht.

#### B

Aan artikel 5, eerste lid, wordt een volzin toegevoegd, luidende: Onze Minister stelt huisregels vast voor afdelingen voor intensief toezicht alsmede voor de extra beveiligde inrichtingen, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d.

#### C

In artikel 14, tweede lid, wordt de zinsnede 'alsmede met het delict waarvoor zij zijn gedetineerd' vervangen door ', het delict waarvoor zij zijn gedetineerd alsmede met de intensiteit van het toezicht dat op de gedetineerde noodzakelijk is'.

#### D

Artikel 17 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid, worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- c. tot het geven van het bevel bedoeld in artikel 40b;
- d. tot het verlengen of wijzigen van het bevel, bedoeld in artikel 40c.

2. Aan het tweede lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Op de behandeling van het bezwaarschrift is artikel 73, vijfde tot en met negende lid, van overeenkomstige toepassing.

#### E

Artikel 38 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het zevende lid, wordt de zinsnede 'De in artikel 37, eerste lid, onder g, h, en i, onder 2° genoemde personen en instanties' vervangen door 'De in artikel 37, eerste lid, onder g, h, i, onder 2°, en j genoemde personen en instanties.'.

2. Na het zevende lid worden twee leden toegevoegd, luidende:

- 8. Bij een bezoek van de in artikel 37, eerste lid, onder j, genoemde personen aan de gedetineerde die is geplaatst in een afdeling voor intensief toezicht of in een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d, wordt visueel toezicht gehouden. Dit toezicht mag er niet toe leiden dat vertrouwelijke mededelingen in het onderhoud bij derden bekend kunnen worden.



9. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het toezicht, bedoeld in het achtste lid.

## F

Aan artikel 39 worden twee leden toegevoegd, luidende:

5. Een telefoongesprek met een gedetineerde die is geplaatst in een afdeling voor intensief toezicht of een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d, kan binnen Nederland uitsluitend worden gevoerd vanuit door Onze Minister aangewezen plaatsen met een aangewezen toestel. Telefoongesprekken vanuit het buitenland kunnen enkel met toestemming van Onze Minister en onder door hem gestelde voorwaarden worden gevoerd. De persoon met wie de gedetineerde telefoneert dient zich voorafgaand aan het telefoongesprek deugdelijk te legitimeren.
6. Onze Minister wijst de plaatsen aan van waaruit kan worden getelefoneerd met een gedetineerde die is geplaatst in een afdeling voor intensief toezicht of een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d.

## G

Na artikel 40 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

### **Artikel 40a**

1. De gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht of in een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d, doet opgave aan de directeur van ten hoogste twee rechtsbijstandverleners die toegang hebben tot de gedetineerde.
2. In afwijking van artikel 37, eerste lid, draagt de directeur zorg dat brieven of andere poststukken, gericht aan of afkomstig van andere rechtsbijstandverleners dan de aangewezen rechtsbijstandverleners bedoeld in het eerste lid, niet worden uitgereikt aan de gedetineerde.
3. Vrije toegang van de rechtsbijstandverlener als bedoeld in artikel 38, zevende lid, tot een gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht of in een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d, is beperkt tot de aangewezen rechtsbijstandverleners bedoeld in het eerste lid.
4. Het recht op het voeren van telefoongesprekken met een rechtsbijstandverlener op de wijze als voorzien in artikel 39, vierde en vijfde lid, is voor de gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht of in een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d, beperkt tot de aangewezen rechtsbijstandverleners, bedoeld in het eerste lid.
5. Met toestemming van Onze Minister kan de aangewezen rechtsbijstandverlener, bedoeld in het eerste lid zich vanwege bijzondere omstandigheden laten vervangen door een rechtsbijstandverlener van hetzelfde kantoor. Indien de aangewezen rechtsbijstandverlener niet werkzaam is binnen een kantoor, kan hij zich laten vervangen door diens vaste vervanger. Het tweede tot en met vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing op de vervangende rechtsbijstandverlener.
6. De gedetineerde heeft het recht om bij Onze Minister een met redenen omkleed verzoekschrift in te dienen, strekkende tot het toestaan dat de gedetineerde een of meer andere rechtsbijstandverleners aanwijst die toegang hebben tot de gedetineerde indien bijzondere omstandigheden hiertoe aanleiding geven.
7. Het tweede tot en met vijfde lid zijn van overeenkomstige toepassing op de extra rechtsbijstandverlener. Onze Minister beslist tijdig.
8. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de uitvoering van dit artikel.

## H

Na artikel 40a wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:





## Hoofdstuk VIIa. Bevelen van Onze Minister

### Artikel 40b

1. Onze Minister kan bevelen dat de gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht of in een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d, aan beperkingen wordt onderworpen die in het belang van de openbare orde of veiligheid buiten de inrichting noodzakelijk zijn:
  - a. bij aanwijzingen dat de gedetineerde zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld, of
  - b. indien gelet op de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn begaan of zijn begaan, of gelet op de persoonlijkheid van de gedetineerde, een gevaar voor de openbare orde of veiligheid moet worden aangenomen.
2. Een gevaar bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, kan in ieder geval worden aangenomen indien de gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld wegens deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld, terwijl de gedetineerde volgens de verdenking of veroordeling van die organisatie als oprichter, leider of bestuurder, bedoeld in artikel 140, derde en vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, kan worden aangemerkt.
3. Het bevel kan inhouden:
  - a. een beperking of uitsluiting van de mate waarin de gedetineerde in staat wordt gesteld individueel dan wel met andere gedetineerden aan activiteiten deel te nemen, in afwijking van artikel 21;
  - b. een beperking of uitsluiting van deelname aan gemeenschappelijke activiteiten, in afwijking van artikel 23;
  - c. een verblijf in afzondering, bedoeld in artikel 24;
  - d. een beperking of uitsluiting van het ontvangen en verzenden van brieven en het intensiveren van toezicht daarop, in afwijking van artikel 36;
  - e. een beperking of uitsluiting van het ontvangen van bezoek en het intensiveren van toezicht daarop, in afwijking van artikel 38;
  - f. een beperking of uitsluiting van telefoonverkeer en het intensiveren van toezicht daarop, in afwijking van artikel 39;
  - g. een beperking of uitsluiting van het onderhouden van contacten met de media en het toezicht daarop, in afwijking van artikel 40;
  - h. een beperking van het recht op het kennis nemen van het nieuws, in afwijking van artikel 48, eerste lid;
  - i. observatie door middel van een camera, dag en nacht, bedoeld in artikel 51a;
  - j. een uitsluiting van deelname aan overleg, bedoeld in artikel 74.
4. Het bevel kan de rechten van derden buiten de inrichting beperken.
5. Voor zover het bevel alle contacten van de gedetineerde met de buitenwereld beperkt, is het bevel ten hoogste drie maanden van kracht. In de overige gevallen is het bevel ten hoogste twaalf maanden van kracht. Het bevel duurt niet langer dan strikt noodzakelijk. Onze Minister kan het bevel telkens verlengen met een periode van ten hoogste dezelfde periode.
6. Onze Minister kan het openbaar ministerie, de politie of andere diensten die informatie hebben aangereikt die aanleiding geven tot een bevel, om advies vragen over de inhoud van het bevel.
7. Het bevel beperkt de vrijheid van verkeer tussen de rechtsbijstandverlener en de gedetineerde niet.
8. De directeur draagt zorg voor de uitvoering van het bevel.
9. Het bevel laat onverlet de mogelijkheden voor de directeur om beslissingen te nemen over of bevelen te geven aan de gedetineerde in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting of een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.

### Artikel 40c

1. Indien Onze Minister dat aanvaardbaar acht, kan hij op verzoek van de gedetineerde beperkingen die volgen uit het bevel opheffen. Onze Minister kan aan de opheffing voorwaarden verbinden.



2. Artikel 18 is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat in plaats van de in artikel 18, vierde lid, genoemde termijn van zes maanden, een termijn van vier weken geldt bij een bevel dat alle contacten van de gedetineerde met de buitenwereld beperkt, en een termijn van drie maanden voor overige bevelen.
3. Onze Minister wijzigt een opgelegde beperking ten gunste van de gedetineerde of trekt hem in, indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven. Onze Minister kan op grond van nieuwe feiten of omstandigheden een bevel wijzigen ten nadele van de gedetineerde.

I

Aan artikel 42 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Over de uitvoering van het eerste en tweede lid worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld.

J

Aan artikel 73 worden vijf leden toegevoegd, luidende:

5. Bij de behandeling van het beroepschrift op een bevel als bedoeld in artikel 40b, kunnen, in afwijking van het bepaalde in artikel 65, derde lid, partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de commissie mededelen dat uitsluitend zij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken.
6. De commissie beslist of de in het vijfde lid bedoelde weigering onderscheidenlijk de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is. Indien de commissie heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting.
7. Indien de commissie heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan zij slechts met toestemming van de andere partij mede op de grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen.
8. Indien de toestemming wordt geweigerd, wordt de zaak verwezen naar een andere commissie die op het beroep beslist.
9. De Raad doet zo snel mogelijk uitspraak.

## ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister voor Rechtsbescherming,*



# MEMORIE VAN TOELICHTING

## Algemeen

### 1. Inleiding

De Nederlandse samenleving en rechtsorde zijn de laatste jaren in ernstige mate geschokt door steeds hardere en nietsontziende (drugs)criminaliteit, gepleegd in georganiseerd verband. Elk segment van de samenleving heeft te maken met deze criminaliteit, zo ook het gevangeniswezen. Het gevangeniswezen wordt geconfronteerd met gedetineerden met enorme macht en middelen die in het geval van een (dreigende) langdurige of levenslange gevangenisstraf niets te verliezen hebben. Dit maakt dat er voor deze specifieke groep alles aan moet worden gedaan om te voorkomen dat deze in detentie voortgaat met het crimineel handelen. Dat kan door preventieve en generieke maatregelen op te leggen die vooral zien op het tegenhouden van het leggen en het onderhouden van contacten. Soms is het noodzakelijk alle contacten die een gedetineerde heeft te verstoren om het plegen van ernstige misdrijven te voorkomen. De dreiging die van deze groep criminelen uitgaat, maakt onmiddellijk kunnen ingrijpen noodzakelijk.

Dit wetsvoorstel voert de wijzigingen door in de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) die erop zijn gericht het noodzakelijke toezicht op gedetineerden waarvan een ernstige gevaarstelling voor de samenleving uitgaat, te versterken. Het voorstel geeft de Minister voor Rechtsbescherming de mogelijkheid te bevelen dat een gedetineerde wordt onderworpen aan verdergaande beperkingen in zijn communicatie. Dit bevel kan worden gegeven bij aanwijzingen van een ernstige gevaarstelling voor de openbare orde en veiligheid in relatie tot een gedetineerde. Aanleiding voor dit bevel kan zijn gelegen in concrete gedragingen van een gedetineerde in detentie (voortgezet crimineel handelen). Maar ook de gevaarstelling die van sommige gedetineerden uitgaat, kan een zelfstandige grond opleveren voor een bevel tot beperkingen in de communicatiemogelijkheden. Ten tweede wordt met dit wetsvoorstel voorzien in visueel toezicht op het contact tussen gedetineerden die verblijven in een extra beveiligde inrichting of op een afdeling voor intensief toezicht en hun rechtsbijstandverlener(s). Ik geef met het wetsvoorstel zo verder uitvoering aan mijn brief over aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie van 26 september 2022 (*Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 374*). Daarnaast maakt van het wetsvoorstel een regeling onderdeel uit die ertoe strekt het aantal rechtsbijstandverleners dat toegang heeft tot bepaalde gedetineerden, te beperken tot twee. Hiermee geef ik uitvoering aan de daartoe strekkende motie van het lid Ellian (*Kamerstukken II 2022/23, 24 587, nr. 868*).

Zoals ik hiervoor aangaf, wordt het gevangeniswezen in toenemende mate geconfronteerd met gedetineerden die meedogenlozer en (vlucht)gevaarlijker zijn dan de gedetineerden waarmee we voorheen te maken hadden. Het gaat om criminelen die er veel voor over hebben om hun straf te ontlopen of om tijdens detentie door te kunnen gaan met criminele activiteiten. Zeer ernstig of dodelijk geweld wordt daarbij niet geschuwd. Politici, rechters, officieren van justitie, advocaten, politiemensen, journalisten maar ook de medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn steeds vaker het doelwit van ernstige bedreigingen, intimidatie en van geweld door deze geharde criminelen. Dit wetsvoorstel heeft in het bijzonder, maar niet uitsluitend, betrekking op deze specifieke groep van gedetineerden die in een criminele organisatie een vooraanstaande positie innemen, een spil vormen in dat criminele netwerk en die over aanzienlijke financiële middelen beschikken. Hoewel de gedetineerde al beperkt is in zijn bewegingsvrijheid en is aangewezen op de ondersteuning door derden, blijven de communicatiemogelijkheden waarover de gedetineerde beschikt een cruciale rol spelen in het voortgezet crimineel handelen in detentie.

Als er aanwijzingen bestaan dat dergelijke levensbedreigende of ernstig intimiderende activiteiten vanuit detentie worden ondernomen, moet er sneller en steviger kunnen worden ingegrepen. De bevelsbevoegdheid strekt ertoe de communicatiemogelijkheden te beperken. Contact met personen buiten de inrichting, waaronder familieleden, kunnen met de voorgestelde bevelsbevoegdheid door de Minister voor Rechtsbescherming vergaand worden beperkt. Telefoonverkeer zal slechts mogelijk zijn met personen die zich op aangewezen locaties deugdelijk hebben gelegitimeerd. Ook de mogelijkheden om versleutelde berichten te ontvangen via bijvoorbeeld advertenties, kunnen als gevolg van het wetsvoorstel worden beperkt. Verder regelt het voorstel een versterking van het toezicht op het contact tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandsverleners, waarbij het aantal rechtsbijstandsverleners met toegang tot de gedetineerde, ook wordt beperkt.

Zoals hiervoor in deze inleiding al aangegeven, kan de gevaarstelling die van sommige gedetineerden uitgaat, ook zelfstandig aanleiding geven voor een bevel tot beperkingen in de communicatiemogelijkheden. In die situatie hebben deze maatregelen een preventief karakter.

Naast het bevel worden met het wetsvoorstel ook maatregelen genomen die permanent het toezicht op gedetineerden waarvan een ernstige gevaarstelling voor de samenleving uitgaat, versterken. Dat is



nodig omdat naarmate deze specifieke groep van gedetineerden steeds verder wordt beperkt in hun mogelijkheden om met de buitenwereld te communiceren, de risico's voor advocaten steeds groter worden om onder druk, dwang of dreiging boodschappen naar buiten te brengen. Die risico's moeten we onderkennen en tegelijkertijd moeten we waarborgen dat ook gedetineerden die tot deze groep behoren, recht hebben op adequate rechtsbijstand. In onze rechtsstaat is het van groot belang dat eenieder, dus ook deze gedetineerden, vertrouwelijk kunnen communiceren met hun advocaten. Dat maakt dat het altijd mogelijk moet zijn en blijven dat een gedetineerde in de extra beveiligde inrichting (EBI) of afdeling intensief toezicht (AIT) vertrouwelijk contact kan hebben met zijn advocaat. Wel wil ik binnen de grenzen van onze rechtsstaat intensiever kunnen toezien op dit contact. Daarom neem ik aanvullende maatregelen om het toezicht op contacten tussen een gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of afdeling voor intensief toezicht en diens rechtsbijstandsverlener te versterken zonder dat daarbij wordt getornd aan de rechten van die gedetineerde. Deze permanente maatregelen hebben om die reden uitsluitend een preventief karakter. Deze maatregelen richten zich op het locatiegebonden bellen met een gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of de afdeling intensief toezicht, het beperken van het aantal rechtsbijstandsverleners met wie de gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of afdeling intensief toezicht contact kan hebben en het introduceren van visueel toezicht op gesprekken tussen een gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of afdeling intensief toezicht en diens rechtsbijstandsverlener.

Dit wetsvoorstel staat niet op zichzelf maar maakt onderdeel uit van een groter geheel van maatregelen dat wordt getroffen tegen de georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt eerst de plaats van dit wetsvoorstel daarin toegelicht (paragraaf 2). In paragraaf 3 van deze memorie van toelichting wordt toegelicht tegen wie het bevel zich kan richten en wat de aanvullende beperkingen op grond van het bevel kunnen inhouden. Tevens wordt in deze paragraaf beschreven wat voor type informatie aanleiding kan geven tot het bevelen van aanvullende beperkingen. Tegen een dergelijk bevel van de Minister voor Rechtsbescherming, met potentieel zeer vergaande beperkende maatregelen, dient adequate rechtsbescherming open te staan. De rechtsbescherming tegen een bevel wordt in paragraaf 4 toegelicht. In paragrafen 5 en 6 komen vervolgens de maatregelen aan de orde die betrekking hebben op het contact tussen de gedetineerde en hun rechtsbijstandsverleners. In paragraaf 7 wordt ingegaan op de verhouding tot in dit verband relevante mensenrechtelijke bepalingen en penitentiair-rechtelijke uitgangspunten. De financiële en administratieve consequenties van het wetsvoorstel worden toegelicht in paragraaf 8. In paragraaf 9 wordt geschetst hoe de naar aanleiding van een concept van het wetsvoorstel gegeven adviezen verwerking hebben gevonden. Het algemeen deel van de toelichting wordt gevolgd door een artikelsgewijs deel dat een toelichting per artikel geeft.

## 2. De plaats van dit wetsvoorstel

In de hierboven genoemde brief van 26 september 2022 ben ik ingegaan op de diverse maatregelen die op de korte, middellange en langere termijn worden genomen om te voorzien in een stevig juridisch kader dat erop is gericht de dreiging die van de georganiseerde criminaliteit vanuit detentie uitgaat, het hoofd te bieden. Dit gaat over verschillende schijven. Ik hanteer hierbij als uitgangspunt dat waar stappen onmiddellijk kunnen worden gezet, dit ook onmiddellijk gebeurt. Concrete maatregelen die al zijn genomen hebben betrekking op het regime in de extra beveiligde inrichting zelf en op de plaatsing en verlenging van de plaatsing van gedetineerden in de extra beveiligde inrichting. Ook zijn individuele maatregelen tegen veroordeelden genomen, die ertoe strekken de mogelijkheden in het contact met de buitenwereld verdergaand te beperken. Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan de in de brief aangekondigde bevelsbevoegdheid voor de Minister voor Rechtsbescherming. Voor de in mijn brief van 26 september 2022 beschreven specifieke groep van gedetineerden worden alle maatregelen getroffen die nodig zijn om het voortgezet crimineel handelen in detentie preventief in te perken.

De vestigingsdirecteur heeft thans een bepalende rol bij het treffen van passende maatregelen in individuele gevallen. De vestigingsdirecteur heeft tegelijk de opgave om de veiligheid binnen de inrichting te waarborgen, de gedetineerden op een menselijke wijze te (laten) bejegenen en de gedetineerden, ondanks de beperkingen die gelden, toch ook voor te bereiden op een terugkeer in de samenleving. Feit is echter dat er soms urgente aanwijzingen zijn dat er vanuit gedetineerden of hun criminele netwerk een ernstige dreiging voor de openbare orde buiten de inrichting blijft uitgaan op een manier die de verantwoordelijkheid en het handelingsperspectief van de vestigingsdirecteur overstijgen. Voorbeelden hiervan zijn bedreigingen aan het adres van (politieke) ambtsdragers. Ook moorden op een advocaat, journalist en de broer van een kroongetuige, collectief aangemerkt als aanvallen op onze democratische rechtstaat, zijn voorbeelden van situaties waarin de openbare orde als bedoeld in dit wetsvoorstel in het geding is. De dreiging richt zich daarnaast tegen het personeel van de inrichtingen. Er wordt bijvoorbeeld geprobeerd de verblijfsplaats of de identiteit van deze personeelsleden te achterhalen door het personeel dat de inrichting verlaat te volgen. Ook dit beschouw ik als ernstige, potentieel levensbedreigende activiteiten.



Aanwijzingen voor ernstig intimiderende en levensbedreigende activiteiten kunnen afkomstig zijn van de organisaties in de strafrechtsketen, zoals politie en openbaar ministerie, maar ook vanuit het werk van de binnenlandse of buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dergelijke aanwijzingen zullen niet altijd de vestigingsdirecteur (kunnen) bereiken. Niet altijd zal er bij deze aanwijzingen al voldoende grond zijn voor strafrechtelijk optreden door politie en openbaar ministerie. Deze omstandigheden vormen aanleiding om niet langer volledig te leunen op de mogelijkheden die de vestigingsdirecteur op de grond van de bestaande regelgeving heeft. Daarom vind ik het noodzakelijk met de voorgestelde bevelsbevoegdheid ook zelf maatregelen te kunnen nemen die deze dreiging het hoofd kunnen bieden. Het is de verantwoordelijkheid van de Minister voor Rechtsbescherming om, als opperbeheerder van het gevangeniswezen en eindverantwoordelijke voor de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen, op basis van de daartoe door de politie, het openbaar ministerie of de diensten verstrekte gegevens, te beslissen tot een tijdelijke vergaande beperking van de mogelijkheden van de gedetineerde om contact met de buitenwereld te hebben. Met het treffen van deze maatregelen kan niet worden gewacht omdat de dreiging die van de genoemde groep criminelen uitgaat, actueel en voortdurend is. Niet alleen maakt deze groep criminelen rechtstreeks slachtoffers, de samenleving als geheel wordt op een indringende wijze met hun handelen geconfronteerd.

### **3. Aanvullende beperkingen in de extra beveiligde inrichting en afdeling intensief toezicht**

#### *3a. De gedetineerde op wie het bevel betrekking kan hebben*

Voordat ik inga op de voorgestelde bevelsbevoegdheid, hecht ik eraan stil te staan bij de gedetineerde waarop het bevel betrekking kan hebben. Ik ga daarbij in de eerste plaats in op de populatie van de extra beveiligde inrichting. Er zijn op dit moment vier gronden voor plaatsing in de extra beveiligde inrichting (bepaald in artikel 6, eerste lid, van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna: RSPOG)). Het gaat om een extreem vluchtgevaar en maatschappelijk risico (a- en b-grond) of er moeten concrete aanwijzingen bestaan voor voortgezet crimineel handelen vanuit detentie (de c-grond) of vanwege de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk. De toevoeging van de d-grond (artikel 6, eerste lid, onder d, RSPOG) is recent gebeurd (Stcrt. 2022, 33928) en leidt ertoe dat ook de gemeengevaarlijkheid van de gedetineerde tot plaatsing in een extra beveiligde inrichting of afdeling aanleiding kan geven. Deze gemeengevaarlijkheid kan worden ontleend aan de feiten waarvoor een verdenking bestaat of een veroordeling heeft plaatsgevonden, de omstandigheden waaronder deze feiten zijn begaan of aan de persoonlijkheid van de gedetineerde. Op grond van de nieuwe plaatsingsregeling moet een dergelijk gevaar in het bijzonder worden verondersteld aanwezig te zijn bij de leidinggevendenden van criminele organisaties (artikel 6, tweede lid, RSPOG). Op het daaraan ten grondslag liggende rechtsvermoeden van gevaarlijkheid van deze gedetineerden, wordt hierna nog afzonderlijk ingegaan.

Op deze plaats sta ik graag nog stil bij het gegeven dat ik de voorgestelde bevelsbevoegdheid niet tot gedetineerden in de extra beveiligde inrichting wil beperken. Bij de voorbereidingen voor het onderhavige wetsvoorstel is dit nadrukkelijk overwogen. Ik ben tot het oordeel gekomen dat een bevelsbevoegdheid voor enkel gedetineerden in de extra beveiligde inrichting te beperkt zou zijn. Uiteraard vormt ook bij de plaatsingsbeslissing het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat een doorslaggevend gezichtspunt. Daarom mag worden verondersteld dat de gedetineerde waarop de voorgestelde bevelsbevoegdheid betrekking heeft, in de regel ook in de extra beveiligde inrichting verblijft. Deze veronderstelling miskent echter dat ook van andere gedetineerden in andere richtingen een ernstig gevaar voor de openbare orde kan uitgaan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan gedetineerden die in een afdeling voor intensief toezicht (AIT) verblijven. Als mij aanwijzingen hierover bekend zouden raken, wil ik ook ten aanzien van die gedetineerden in de gelegenheid zijn het voorgestelde bevel te geven.

#### *3b. Informatie die aanleiding geeft tot een bevel*

Het voorgestelde artikel 40b, eerste lid, Pbw geeft de mogelijkheid een bevel tot beperking van het gebruik van communicatiemiddelen op te leggen bij aanwijzingen dat de gedetineerde zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld. Deze aanwijzingen kunnen worden ontleend aan informatie van het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP), informatie afkomstig van het openbaar ministerie, de politie en (binnenlandse of buitenlandse) veiligheidsdiensten.

Het GRIP speelt een cruciale rol in het verzamelen van informatie voor de onderbouwing van de gronden voor plaatsing. Voor de voorbereiding van een door mij te verlenen bevel voor verdergaande afzondering van de gedetineerde, is het essentieel dat informatie over het contact dat de gedetineerde met de buitenwereld onderhoudt, ook mij bereikt. Ook hierin moet het GRIP een rol vervullen. De werkwijze van het GRIP is als volgt.



De informatie die het GRIP vanuit het openbaar ministerie of de politie bereikt, kan de grondslag vormen voor een rapportage die aan de vestigingsdirecteur wordt verzonden. De GRIP-rapportage vermeldt daarbij het concrete gevaar en geeft daarbij een onderbouwing. De informatie moet voldoende accuraat, betrouwbaar en concreet dragend zijn voor (de onderbouwing van) door de vestigingsdirecteur te nemen individuele maatregelen tegen een gedetineerde. Het laat zich eenvoudig voorstellen dat het hierbij in de regel gaat om operationele informatie, waarvan de bron of meer specifieke inhoud aan de buitenwereld of aan de gedetineerde niet kenbaar kan worden gemaakt. De directeur moet aan de hand van de GRIP-rapportage door hem te treffen maatregelen echter afdoende kunnen onderbouwen. De noodzaak tot het nemen van de maatregelen moet in een procedure naar aanleiding van zijn beslissing voor de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) verdedigbaar zijn en standhouden. Een kwetsbaarheid in dit verband is dat in een dergelijke procedure de inhoud van de GRIP-rapportage, uit een oogpunt van interne openbaarheid, in de regel volledig aan de klager kenbaar wordt. Dit uitgangspunt is in de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Pbw ook tot uitdrukking gebracht (*Kamerstukken II 1994–1995, 24 263, nr. 3, blz. 92*). Hoewel het de vestigingsdirecteur vrij staat om stukken al dan niet in procedure te brengen, kan een beklagcommissie bij het doen van een uitspraak slechts gebruik maken van de gedingstukken waartoe ook de klager toegang heeft kunnen krijgen. Dit stelt in de praktijk grenzen aan de informatievoorziening richting de vestigingsdirecteur of aan diens mogelijkheden of bereidheid maatregelen te nemen, in anticipatie op het uitblijven van rechterlijke goedkeuring. Voor deze gevallen wordt voorgesteld dat de vestigingsdirecteur de beslissing over het nemen van de noodzakelijke maatregel, kan overlaten aan de Minister voor Rechtsbescherming. Ook andere overwegingen, bijvoorbeeld gelegen in overwegingen van de vestigingsdirecteur omtrent de veiligheid van het eigen personeel, kunnen aanleiding vormen beslissingen aan de Minister voor Rechtsbescherming over te laten.

Dat de informatie die aanleiding geeft tot het nemen van maatregelen enkel afkomstig is van het GRIP, is in de wet niet opgenomen als voorwaarde. Ook wanneer aan andere beschikbare informatie aanwijzingen kunnen worden ontleend dat, ondanks het strenge toezicht dat reeds op de gedetineerde wordt gehouden, communicatiemiddelen door de gedetineerde worden misbruikt of vanuit zijn criminele netwerk een concrete en actuele gevaarstelling uitgaat, is het voor een goede uitvoering van de aan de Minister voor Rechtsbescherming toekomende bevoegdheid, van essentieel belang dat mij die informatie bereikt.

Het vertrouwelijk karakter van de informatie kan noodzakelijke beperkingen stellen aan de mogelijkheden van derden, in het bijzonder de gedetineerde zelf, om van die informatie kennis te nemen. Ook voor deze situatie moet het mogelijk zijn dat niet de vestigingsdirecteur, maar de Minister, noodzakelijke maatregelen neemt tot beperking van het contact dat de gedetineerde nog met de buitenwereld mag hebben.

In alle gevallen geldt dat ik voor de uitoefening van mijn bevoegdheid tot het verlenen van een bevel tot verdergaande vrijheidsbeperking, moet kunnen rekenen op de bereidheid van politie, openbaar ministerie en inlichtingendiensten om noodzakelijke informatie met mij te delen. Operationele doelen mogen daarbij vanzelfsprekend niet in gevaar komen. Risico hierop kan worden vermeden door strikte geheimhouding en door informatie, ook in het geval van beroep op mijn bevel, bij de rechter af te schermen. Ik kom hierop terug in paragraaf 4 waar wordt ingegaan op de rechtsbescherming tegen het bevel van de Minister voor Rechtsbescherming.

### *3c. Preventief bevel*

Gedetineerden die een leidinggevende rol hebben binnen een crimineel samenwerkingsverband, of hiervan verdacht worden, hebben in de regel de beschikking over macht, geld en middelen, vaak binnen een netwerk van faciliterende personen. Naast de situatie waarin aanwijzingen voor misbruik van communicatiemiddelen door de gedetineerde de aanleiding vormt voor een bevel (artikel 40b, eerste lid, onderdeel a, Pbw), wil ik in het wetsvoorstel ook een plaats inruimen voor bevelen die een uitsluitend preventief karakter hebben. Daarbij zijn niet aanwijzingen voor misbruik van communicatiemiddelen bepalend, maar is het bevel gebaseerd op de invoelbare vooronderstelling dat het gedrag van de gedetineerde er bij voortdurend op zal zijn gericht de hem ter beschikking staande communicatiemiddelen mede aan te wenden voor de voortzetting van crimineel handelen. Artikel 40b, eerste lid, onderdeel b, Pbw voorziet daarom in de noodzakelijke basis om het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat aan een bevel ten grondslag te leggen.

De aard van het misdrijf waarvoor een verdenking bestaat of waarvoor een veroordeling heeft plaatsgevonden of de persoonlijkheid van de verdachte kunnen daarbij de basis vormen voor de aanname dat de gedetineerde een gevaar vormt voor de openbare orde of veiligheid buiten de inrichting. De onderbouwing van het bestaan van dergelijk gevaar wordt ondersteund met de introductie van een wettelijk rechtsvermoeden (artikel 40b, tweede lid, Pbw). Aan dat rechtsvermoeden ligt ten grondslag de ervaringsregel dat wanneer binnen een crimineel samenwerkingsverband een bepaalde positie is bereikt, het niet langer mogelijk is zich van dit netwerk te distantiëren. Zeker



wanneer het gaat om de leidinggevenden van criminele organisaties, kan worden aangenomen dat het handelen ook tijdens detentie vooral zal zijn gericht op het laten voortbestaan van de organisatie en daarnaast op de handhaving van de eigen positie. Met de afgenomen vrijheid als gevolg van de detentie kan de verdere aansturing van het netwerk alleen nog plaatsvinden door gebruikmaking van beschikbare communicatiemiddelen. Om die reden kan de positie van de gedetineerde in het criminele netwerk voldoende aanleiding vormen het gebruik van deze communicatiemiddelen, verdergaand te beperken, ook zonder dat voor concreet misbruik van die middelen aanwijzingen bestaan.

Het in artikel 40b, tweede lid, Pbw opgenomen rechtsvermoeden verwijst naar de situatie waarin de gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld wegens de deelneming aan een criminele organisatie met als oogmerk het plegen van misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld (artikel 140, derde lid, Wetboek van Strafrecht) en de gedetineerde van die organisatie de oprichter, leider of bestuurder is (artikel 140, vierde lid, Wetboek van Strafrecht). Concreet gaat het hierbij om organisaties die zich bezighouden met de lucratieve handel in verdoevende middelen waarvan inmiddels bekend is dat zware intimidatie, zwaar geweld en zelfs liquidaties niet worden geschuwd. Het gaat om organisaties waarin zwaar geweld onderdeel vormen van de normale bedrijfsvoering. Opgemerkt zij dat eenzelfde rechtsvermoeden op grond van artikel 6 van de RSPOG aanleiding kan geven tot plaatsing en verlenging van die plaatsing in een extra beveiligde inrichting. Het rechtsvermoeden heeft in die regeling als functie de plaatsingsbeslissing te faciliteren. In het onderhavige wetsvoorstel heeft het rechtsvermoeden een functie bij de onderbouwing van het bevel tot beperking van het gebruik van communicatiemiddelen door de gedetineerde.

De advisering naar aanleiding van het wetsvoorstel geeft aanleiding op te merken dat het hanteren van een rechtsvermoeden niet leidt tot automatismen bij het geven van het bevel. Het bevel is de uitkomst van een op de persoon van de gedetineerde toegesneden beslissing waarin het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat, door Onze Minister moet worden onderbouwd. Deze beslissing kan worden ondersteund door het geformuleerde rechtsvermoeden. Daarin leidt de verdenking van, kort gezegd, het leiderschap van een criminele organisatie, tot de aanname dat van de gedetineerde bijzonder gevaar uitgaat. Dit rechtsvermoeden is echter niet absoluut en kan worden weerlegd, bijvoorbeeld doordat de gedetineerde aantoonbaar dat in weerwil van de tegen hem gerezen verdenking, van een gevaar voor de openbare orde of veiligheid, geen of niet langer sprake is, bijvoorbeeld omdat de verbinding tussen de gedetineerde en zijn criminele netwerk is verbroken. Gevaar voor de openbare orde en veiligheid dat van de gedetineerde uitgaat, kan ook op andere wijze dan met het rechtsvermoeden aan de aard van de verdenking worden ontleend. Hierbij kan worden gedacht aan gedragsdeskundige onderzoeken over de gedetineerde die gevaarlijkheid beschrijven en die onderdeel zijn van de stukken in het strafdossier. Ook de omstandigheid dat iemand wordt verdacht van of is veroordeeld voor betrokkenheid bij meervoudige moord, mag bijdragen aan de onderbouwing van gevaar dat van de gedetineerde uitgaat en kan aanleiding geven preventief de contacten met de buitenwereld met een bevel te beperken.

### *3d. Maatregelen die kunnen worden getroffen in het bevel en de duur daarvan*

De maatregelen die met het bevel kunnen worden genomen, worden door mij individueel bepaald. Daarbij merk ik op dat de beperkingen verder kunnen gaan dan de beperkingen die de directeur op grond van de Pbw al kan opleggen.

In het voorgestelde artikel 40b Pbw worden de volgende terreinen benoemd waarop beperkende maatregelen kunnen worden genomen. In de eerste plaats wordt verwezen naar de artikelen 21 en 23 Pbw waarin onder meer is bepaald dat de gedetineerde die in een individueel regime is geplaatst, in de gelegenheid wordt gesteld aan activiteiten deel te nemen. Daarbij is het aan de directeur om te bepalen in welke mate hiervan sprake kan zijn. Artikel 23 Pbw benoemt de uitsluiting van deelname aan gemeenschappelijke activiteiten als ordemaatregel. Nu met het bevel wordt beoogd de mogelijkheden tot contact met derden te beperken, meen ik dat het aangewezen is dat het bevel kan inhouden dat de deelname aan activiteiten met derden ook door het bevel van de Minister kan worden beperkt. In het verlengde hiervan kan het bevel ook inhouden dat de gedetineerde in afzondering zal verblijven. Hiertoe wordt verwezen naar artikel 24 Pbw. Verduidelijkt zij dat deze genoemde maatregelen in de huidige situatie door de directeur kunnen worden genomen indien de in de artikelen 23 en 24 Pbw genoemde gronden daartoe aanleiding geven. Het wetsvoorstel laat dit onverlet, maar voegt daaraan toe dat indien is voldaan aan het vereiste van aanwijzingen dat de gedetineerde contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld, deze maatregelen ook door de Minister voor Rechtsbescherming worden genomen.

Verder kan het bevel beperkingen inhouden van het recht van de gedetineerde op het ontvangen en verzenden van brieven, het ontvangen van bezoek, het voeren van telefoongesprekken, het onderhouden van contacten met de media en het kennismaken van nieuws (artikelen 36, 38 tot en met 40 en 48



Pbw). Naast beperkingen van de genoemde rechten, kan ook het toezicht op de uitoefening daarvan onderdeel zijn van het door de Minister voor Rechtsbescherming te geven bevel. Het bevel kan daartoe inhouden dat de gedetineerde dag en nacht wordt geobserveerd door middel van een camera (vergelijk artikel 51a Pbw). Tot slot kan het bevel inhouden dat de gedetineerde niet zal deelnemen aan activiteiten van medezeggenschap (artikel 74 Pbw). Dergelijke activiteiten verlangen contact met andere gedetineerden. Ook dit contact zou kunnen worden misbruikt voor het naar buiten (laten) brengen van boodschappen met ongewenste inhoud.

De mogelijkheid bestaat dat een bevel wordt beperkt tot één van de hierboven genoemde onderwerpen of dat het bevel meerdere onderwerpen omvat. Zelfs is het mogelijk dat het bevel elk contact tussen de gedetineerde en de buitenwereld uitsluit. Dit kan worden bewerkstelligd door in een bevel geen bezoek, geen telefoongesprekken én geen briefwisselingen met de buitenwereld niet zijnde de aangewezen rechtsbijstandverlener, toe te laten. Gelet op het verstreckende karakter kan een dergelijk bevel slechts maximaal drie maanden worden opgelegd. Mindere varianten van een bevel zijn ook mogelijk: het is mogelijk alleen contact van slechts de personen uit het criminele netwerk te verbieden. Ook is het mogelijk dat het bevel zich enkel richt tot uitsluiten van contact met één of meer gedetineerden (geen bezoek, telefoon of briefwisseling). Elke modaliteit is denkbaar en kan maximaal twaalf maanden duren. De maximale duur van het bevel is beperkt tot drie maanden wanneer het bevel neerkomt op een beperking van de contacten van de gedetineerde tot uitsluitend het verkeer met diens aangewezen rechtsbijstandverlener.

De maximale duur van twaalf maanden is ingegeven door het doel van de inzet van het bevel: het verbreken van contacten van de gedetineerde met zijn criminele netwerk. Dit doel wordt bereikt door enerzijds het oprollen van het netwerk of het oprecht afstand nemen van de gedetineerde van dit netwerk. De ervaring leert dat dit doel niet binnen een kort tijdsbestek wordt bewerkstelligd.

#### **4. Rechtsbescherming**

Een bevel tot het opleggen van verdergaande beperkingen aan een gedetineerde, is een verstreckend besluit waartegen adequate rechtsbescherming moet zijn voorzien. De Pbw voorziet hiertoe in een stelsel van bezwaar en beroep.

Door de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 17 en 73 Pbw die in dit verband worden doorgevoerd kan de gedetineerde tegen een bevel opkomen met een bezwaarschrift bij Onze Minister. De beslissing is daarna vatbaar voor beroep bij de RSJ. In het artikelsgewijs deel van deze memorie wordt dit nader toegelicht.

In paragraaf 3b van deze memorie is al ingegaan op de aard van de informatie die aanleiding kan vormen voor een bevel als bedoeld in artikel 40b Pbw. Operationele overwegingen kunnen aanleiding vormen terughoudend te zijn met het verschaffen van specifieke en op individuele bronnen terug te voeren informatie. Aan een dergelijke terughoudendheid draagt bij dat de inhoud van deze informatie, voor zover die aan een beslissing ten grondslag wordt gelegd, in beginsel aan de klager bekend moet worden gemaakt. Artikel 65, derde lid, Pbw formuleert als uitgangspunt dat de beklagcommissie de klager toestaat op diens verzoek van de gedingstukken kennis te nemen. Ik zie aanleiding naast deze bepaling de RSJ ook toepassing te kunnen laten geven aan hetgeen in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald. In de consultatieversie was hiertoe een verwijzing naar artikel 8:29 Awb opgenomen. Op grond van de advisering is de daarin vervatte regeling echter in artikel 73 Pbw overgenomen. De aldus gewijzigde bepaling houdt in, als uitzondering op het uitgangspunt van de interne openbaarheid, dat partijen van het geven van inlichtingen en overleggen van stukken kunnen afzien of de rechter mededelen dat uitsluitend de rechter kennis zal mogen nemen van de inlichtingen of stukken. Hiervoor moeten gewichtige redenen zijn. De rechter beslist vervolgens of de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is. Indien de rechter heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting tot overlegging van die stukken. Indien de rechter heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan de rechter slechts met toestemming van de andere partijen mede op de grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen.

#### **5. Visueel toezicht**

##### *5.1 Inleiding*

Naast de aangekondigde maatregelen die betrekking hebben op het bevel de communicatie van de gedetineerde met de buitenwereld verdergaand te beperken, voorziet het wetsvoorstel in een basis voor het houden van toezicht op gesprekken tussen een gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of de afdeling intensief toezicht en zijn rechtsbijstandverlener. Dit toezicht moet eraan bijdragen dat verhullende communicatie tussen de gedetineerde met diens rechtsbijstandverlener wordt voor-





komen. Van belang hierbij is dat de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener maximaal wordt gewaarborgd. Om dit te bewerkstelligen, blijft het toezicht beperkt tot visueel toezicht. Dit toezicht kan worden gehouden met een camera of doordat een medewerker van een afdeling voor intensief toezicht of van de extra beveiligde inrichting het gesprek gadeslaat vanuit een aangesloten ruimte. In deze ruimte kan de conversatie tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener niet worden gehoord, enkel visueel waargenomen. Om de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener maximaal te waarborgen, betekent dit ook dat het visueel toezicht dat op basis van dit wetsvoorstel wordt gehouden niet ertoe leidt dat het dossier en eventuele aantekeningen in het dossier kunnen worden gelezen.

## 5.2 Doel

Het voorgestelde visueel toezicht kan een bijdrage leveren aan de voorkoming van misbruik van het vrijelijk contact dat de gedetineerde met zijn rechtsbijstandverlener kan hebben. Het voorgestelde visueel toezicht kan ook een bijdrage leveren aan het beschermen van de rechtsbijstandverlener tegen druk, dwang of dreiging van een gedetineerde in de richting van de rechtsbijstandverlener. Het houden van visueel toezicht moet zo worden aangemerkt als een preventieve maatregel die in combinatie met andere beperkingen van het contact tussen de gedetineerde en buitenwereld effect kan sorteren. Gedragingen van de gedetineerde of van diens rechtsbijstandverlener die op het eerste gezicht niet passen bij het doel van de conversatie – het in vertrouwen bespreken van een juridische aangelegenheid waarbij de gedetineerde is betrokken en waarin bijstand wordt verleend – kunnen aanleiding vormen het gesprek met de rechtsbijstandverlener te onderbreken en de betreffende rechtsbijstandverlener de toegang tot de gedetineerde (tijdelijk) te ontzeggen. Aan de praktijk ontleende voorbeelden van dergelijke gedragingen zijn (het veelvuldig) omhooghouden van notitieblaadjes, het maken van foto's van dergelijke omhooggehouden notities met een digitale gegevensdrager, het doorkrassen van eerder omhooggehouden notities, het maken van schietgebaren als reactie op getoonde notities. Deze voorbeelden hebben er al toe geleid dat gegevensdragers niet langer in de extra beveiligde inrichting kunnen worden meegenomen.

Het huidige wettelijk kader biedt, buiten de situatie waarin er een verdenking tegen de rechtsbijstandverlener is ontstaan en er op grond van die verdenking opsporingsmiddelen kunnen worden ingezet, geen basis voor het houden van doorlopend toezicht op de hier voorgestelde wijze. De wet gaat uit van een vrijelijk onderhoud tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener. Een uitzondering hierop is de situatie waarin de directeur van mening is dat van de gedetineerde een ernstig gevaar uitgaat voor de veiligheid van de bezoeker. In dat geval kan, na overleg met bezoeker, worden besloten tot het houden van enig toezicht, nog steeds onder de voorwaarde van een vrijelijk onderhoud (artikel 38, zevende lid, Pbw). In de praktijk komt dit erop neer dat tijdens dergelijke bezoeken, met een zekere regelmaat door een medewerker de ruimte in wordt gekeken.

Het wetsvoorstel houdt op dit toezicht uit veiligheidsoverwegingen en als preventieve maatregel een uitbreiding in. De uitbreiding is erop gericht de conversatie tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener doorlopend en volledig visueel waar te nemen. Dit toezicht zal in de extra beveiligde inrichting of afdeling standaard plaatshebben en is niet, zoals met de in de voorgaande paragrafen besproken maatregelen, afhankelijk van een voorafgaande beslissing van de vestigingsdirecteur of de Minister voor Rechtsbescherming. Bij visueel waargenomen gevaarlijk gedrag tijdens het gesprek tussen de gedetineerde en dienst rechtsbijstandverlener kan direct worden ingegrepen om escalatie te voorkomen. Nu gedetineerden in de extra beveiligde inrichting of op de afdeling intensief toezicht op grond van dit wetsvoorstel verder van de buitenwereld kunnen worden afgesloten, bestaat het risico dat daardoor meer druk wordt uitgeoefend op de rechtsbijstandverlener en is visueel toezicht als extra veiligheidsmaatregel ook te rechtvaardigen. Dit hangt samen met het hiervoor al aangestipte preventieve karakter van dit toezicht dat uiteraard aan de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener kenbaar is. De wetenschap dat er mee wordt gekeken, draagt er in zijn algemeenheid aan bij dat de gespreksdeelnemers zich richten op het hiervoor al gegeven doel van de bespreking. Daarbij is het, gelet op het feit dat er van auditief toezicht geen sprake is, niet nodig veel met handgebaren of notities te communiceren. Als dergelijk gedrag achterwege blijft, kan het ook niet worden misbruikt om strafbare feiten buiten de inrichting voor te bereiden of om opdrachten tot liquidaties buiten de inrichting te geven.

## 6. Beperking aantal rechtsbijstandverleners

### 6.1 Inleiding

Het wetsvoorstel voorziet verder in een basis om het aantal rechtsbijstandverleners waarmee een gedetineerde in een extra beveiligde inrichting of op een afdeling voor intensief toezicht geprivilegieerd contact mag hebben, te beperken tot twee. Met deze maatregel geef ik uitvoering aan de motie



van het lid Ellian (*Kamerstukken II 2022/23, 24 587, nr. 868*) die oproept het aantal advocaten dat bijstand geeft in straf en daaraan gerelateerde zaken aan gedetineerden in de extra beveiligde inrichting en de afdelingen voor intensief toezicht, te beperken tot ten hoogste twee.

Deze maatregel ligt in het verlengde van mijn inspanningen om het voortgezet crimineel handelen vanuit detentie te voorkomen. Belangrijk onderdeel daarvan is het zoveel mogelijk beperken van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om misbruik te maken van contacten met de buitenwereld en daarmee een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming zoveel mogelijk te waarborgen. De voorgestelde beperking van het aantal rechtsbijstandverleners dat toegang heeft tot de gedetineerde, moet hieraan verder een bijdrage leveren.

Het verblijf in de afdelingen voor intensief toezicht of een verblijf in een extra beveiligde inrichting is het gevolg van de vaststelling van een bijzondere dreiging of een reëel risico op voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Dit gevaar ligt aan de plaatsing in deze regimes ten grondslag. Vanwege de omstandigheid dat de gedetineerde in geslotenheid verblijft, is hij voor de voortzetting van crimineel handelen afhankelijk van de communicatiemogelijkheden met de buitenwereld. Het contact met rechtsbijstandverleners is één van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om met die buitenwereld te communiceren. Een beperking van het aantal rechtsbijstandverleners met wie geprivilegieerd contact kan bestaan, levert aan het terugdringen van de mogelijkheden tot het onderhouden van contact met de buitenwereld een bijdrage. De kring van personen met wie er contact bestaat, wordt immers beperkt. Deze beperking is zo vormgegeven dat een rechtsbijstandverlener die concrete bijstand verleent in een procedure tot de gedetineerde ook toegang kan hebben. Contact met rechtsbijstandverleners zonder een concrete en verifieerbare taak, wordt met het voorstel voorkomen. Zo kan effectief worden bijgedragen aan de vermindering van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om contacten met de buitenwereld te misbruiken.

### *6.2 Relatie tot de andere maatregelen in dit wetsvoorstel*

In paragraaf 3d van deze memorie van toelichting is aangegeven welke maatregelen er zijn en worden genomen om het contact dat een gedetineerde kan hebben met de buitenwereld te beperken. De daar beschreven maatregelen zien niet op rechtsbijstandverleners. Het grote belang van toegang van een gedetineerde tot rechtsbijstandverleners en van adequate rechtsbijstand, zeker daar waar het gaat om strafzaken, geeft de advocatuur een uitzonderlijke positie. Ik zie echter dat gedetineerden in de extra beveiligde inrichting met enige regelmaat met meerdere rechtsbijstandverleners contact hebben, zonder dat dit op voorhand duidelijk te koppelen is aan een concrete rechtszaak. Dat brengt een risico met zich dat gedetineerden met behulp van rechtsbijstandverleners een communicatiekanaal hebben met de buitenwereld. De aanhouding van advocaat Youssef T. in de extra beveiligde inrichting op 8 oktober 2021 en zijn veroordeling laat zien dat dit risico reëel is. Een ander voorbeeld is het beschikbaar stellen van een advocatentelefoon aan een gedetineerde. Om dit soort risico's te beperken en rechtsbijstandverleners ook te beschermen tegen de druk, dwang of dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit om de vertrouwelijke communicatie te misbruiken voor het voortzetten van crimineel handelen vanuit detentie, wordt voorgesteld het aantal rechtsbijstandverleners te beperken tot ten hoogste twee.

### *6.3 Vormgeving maatregel*

Concreet krijgt de beperking vorm met een begrenzing van het aantal rechtsbijstandverleners waarmee geprivilegieerd contact wordt gefaciliteerd. De artikelen 37, 38 en 39 Pbw regelen het recht van een gedetineerde op contact met de buitenwereld door middel van fysiek bezoek, briefverkeer en telefoonverkeer. Daarbij is telkens genormeerd op welke manier en op welke gronden op dit contact toezicht kan worden uitgeoefend. Van dergelijk toezicht is het contact met de aangewezen rechtsbijstandverlener uitgezonderd of beperkt tot het vaststellen van de identiteit van de rechtsbijstandverlener, het visueel toezicht en het locatie-gebonden bellen daargelaten. De aangewezen rechtsbijstandverleners zijn in ieder geval de advocaten die zich hebben gesteld in een tegen de gedetineerde lopende strafzaak. Dit betekent dat niet bij voortduring andere rechtsbijstandverleners kunnen worden aangewezen door de gedetineerde.

Het wetsvoorstel regelt dat de gedetineerde ten hoogste twee rechtsbijstandverleners kan aanwijzen waarmee geprivilegieerd contact kan plaatsvinden. Dit leidt er concreet toe dat brieven of andere poststukken, gericht aan of afkomstig van andere rechtsbijstandverleners dan de rechtsbijstandverlener die de gedetineerde heeft aangewezen, niet zullen worden uitgereikt of verzonden (artikel 37, eerste lid, Pbw). Ook de vrije toegang tot de gedetineerde (artikel 38, zevende lid, Pbw) zal zijn beperkt tot deze aangewezen rechtsbijstandverleners. Tot slot zal ook slechts met de aangewezen rechtsbijstandverleners telefonisch contact zonder toezicht (artikel 39, vierde lid, Pbw) mogelijk zijn.

Ik meen dat het noodzakelijk is dat er twee uitzonderingen moeten zijn op het aantal advocaten



waarmee een gedetineerde vertrouwelijk contact heeft. De eerste uitzondering (zie het voorgestelde artikel 39, vijfde lid, Pbw) heeft betrekking op het tijdelijk kunnen vervangen van de aangewezen rechtsbijstandverlener door een kantoorgenoot indien er bijzondere omstandigheden zijn. Onder kantoorgenoot versta ik in dit verband een rechtsbijstandverlener in dienst bij het kantoor van de aangewezen rechtsbijstandverlener dan wel een rechtsbijstandverlener met wie de aangewezen rechtsbijstandverlener een samenwerkingsverband heeft. Zie in dat verband artikel 5.3 van de Verordening op de advocatuur. Indien de rechtsbijstandsverlener niet verbonden is aan een kantoor en dus zelfstandig werkt, kan hij zich ook laten vervangen door een vaste vervanger. Advocaten zijn op grond van de regelgeving van de Nederlandse orde van advocaten reeds verplicht om bij afwezigheid zorg te dragen voor een goede vervanging door een advocaat of voor de overdracht van een dossier (artikel 6.4 van de Verordening op de advocatuur jo. artikel 32, onderdeel f van de Regeling op de advocatuur). Onder bijzondere omstandigheden versta ik in ieder geval de situatie dat een aangewezen rechtsbijstandverlener als gevolg van bijvoorbeeld ziekte of vakantie tijdelijk niet in staat is om contact te hebben met de gedetineerde. In die gevallen moet het mogelijk zijn dat een kantoorgenoot na toestemming van de Minister de betreffende rechtsbijstandverlener voor een korte termijn vervangt. Voordat de Minister toestemming verleent, kan de Minister contact opnemen met de directeur van de afdeling intensief toezicht of de extra beveiligde inrichting. Ook kan de Minister contact opnemen met de deken van de orde van advocaten in het arrondissement waar de vervangende rechtsbijstandverlener kantoor houdt. Doel hiervan is om te toetsen of het inderdaad een kantoorgenoot dan wel diens vaste vervanger betreft. Deze vervangende rechtsbijstandverlener treedt de facto op in plaats van de aangewezen rechtsbijstandverlener zodat het maximum van twee rechtsbijstandverleners niet wordt overschreden. Voor deze vervangende rechtsbijstandverlener is het vervolgens mogelijk om vertrouwelijk contact met de gedetineerde te hebben.

De tweede uitzondering ziet op de situatie waarin de gedetineerde een extra rechtsbijstandverlener nodig denkt te hebben voor een rechtszaak die buiten de competentie van de twee aangewezen rechtsbijstandverleners (of diens kantoorgenoten) valt, zeker terwijl in de procedure van die rechtszaak waarin de gedetineerde is betrokken vertegenwoordiging door een advocaat is voorgeschreven dan wel bijstand uitsluitend door een advocaat kan geschieden. Ik meen dat het noodzakelijk is in die gevallen van het voorgestelde uitgangspunt van maximaal twee rechtsbijstandverleners af te kunnen wijken. Het zesde lid voorziet in deze mogelijkheid en regelt dat de Minister op gemotiveerd verzoek van de gedetineerde kan toestaan één of meer extra rechtsbijstandverleners aan te wijzen met wie de gedetineerde vertrouwelijk contact mag hebben indien bijzondere omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Onder bijzondere omstandigheden versta ik hier de situatie dat een gedetineerde bij andere rechtszaken betrokken is dan de straf- of daaraan gerelateerde zaken en die andere rechtszaken niet door de aangewezen rechtsbijstandverlener of diens kantoorgenoot kunnen worden gedaan. Onder de reikwijdte van straf- of daaraan gerelateerde zaken vallen, in overeenstemming met de indeling van specialisaties die de Nederlandse orde van advocaten hanteert, de volgende rechtsgebieden: strafrecht, jeugdstrafrecht, militair strafrecht, financieel economisch strafrecht, milieustrafrecht, fiscaal strafrecht, internationaal strafrecht, TBS, uit- en overleveringszaken, vreemdelingen(straf)recht en penitentiair recht. Indien een gedetineerde op andere rechtsgebieden betrokken raakt bij een rechtszaak en de twee aangewezen rechtsbijstandverleners of diens kantoorgenoten niet over de juiste kennis en kunde beschikken, dan moet het mogelijk zijn voor de gedetineerde om een extra advocaat te krijgen met wie er ook vertrouwelijk contact kan zijn. Onze Minister kan toestemming geven aan een extra rechtsbijstandverlener om vertrouwelijk contact te hebben met een gedetineerde. Voordat een dergelijk besluit wordt genomen, kan Onze Minister contact opnemen met de deken van de orde van advocaten in het arrondissement waar de beoogde extra rechtsbijstandverlener kantoor houdt of advies inwinnen bij de directeur van de inrichting waar de gedetineerde verblijft. Doel hiervan kan zijn te toetsen of het inderdaad gaat om een zaak waarin vertegenwoordiging door een advocaat is voorgeschreven dan wel bijstand uitsluitend door een advocaat kan geschieden en dat de gevraagde rechtsbijstand inderdaad niet door de aangewezen rechtsbijstandverlener of diens kantoorgenoot kan worden verleend.

De directeur kan vanuit zijn positie een adequate inschatting maken van de gevolgen van de aanwijzing van een extra rechtsbijstandverlener voor de orde en veiligheid in de inrichting, en de minister daarover adviseren.

De advisering door de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna ook: NOvA) heeft aanleiding gegeven de voorgestelde regeling aan te vullen met de mogelijkheid om ook de vaste vervanger van een advocaat aan te kunnen wijzen als de vervangende advocaat en met een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur (zevende lid), bedoeld om uitvoeringsproblemen waarop de NOvA wijst, zoveel mogelijk te ondervangen. Verder heeft het advies aanleiding gegeven om tot uitdrukking te brengen dat de Minister tijdig beslist op een verzoek voor aanvullende aanwijzing van rechtsbijstandsverleners. Ik merk naar aanleiding van het advies van de NOvA op deze plaats verder op dat tegen de afwijzing door de Minister van een verzoek tot het aanvullend aanwijzen van rechtsbijstandverleners beklag en beroep openstaan.



## 7. Relatie tot mensenrechten en in de Penitentiaire beginselenwet verankerde beginselen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verhouding van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen tot de in de artikelen 3, 6 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vastgelegde mensenrechten (paragrafen 7.1, 7.2, 7.3). Daarna wordt stilgestaan bij de betekenis van de bevelsbevoegdheid voor het in de Pbw verankerde resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen (paragraaf 7.4).

### 7.1 Artikel 3 EVRM – verbod op foltering of onmenselijke behandeling

Artikel 3 EVRM bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Dit is een absoluut recht waarop geen beperkingen zijn toegestaan, ook niet in het geval een gedetineerde als bijzonder gevaarlijk moet worden aangemerkt. Ik ga bij de bespreking van de relevantie van artikel 3 EVRM voor het onderhavige wetsvoorstel in het bijzonder in op de relatieve isolatie van de gedetineerde die het gevolg kan zijn van een gegeven bevel tot beperkingen van de communicatiemogelijkheden als bedoeld in het voorgestelde artikel 40b Pbw. Ik licht hierna toe dat de voorgestelde bevoegdheid de toets aan artikel 3 EVRM kan doorstaan.

Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van het Mens (EHRM)<sup>1</sup> kan niet worden gezegd dat isolatie van gedetineerden tot een schending van artikel 3 EVRM leidt. In die jurisprudentie wordt door het EHRM wel een buitengrens gemarkeerd: vanwege de evident schadelijke effecten daarvan, zal complete zintuiglijke isolatie gecombineerd met een volledige sociale isolatie leiden tot een inbreuk op artikel 3. Een dergelijke handelwijze is vernietigend voor de persoonlijkheid van degene die hieraan wordt onderworpen en kan niet worden gerechtvaardigd met een beroep op een veiligheidsbelang. In de standaardoverweging waarin deze vorm van isolatie wordt afgewezen, vervolgt het EHRM verder dat (in het bijzonder) het verbieden van contact met andere gedetineerden uit oogpunt van veiligheid of bescherming of als disciplinaire sanctie, op zichzelf genomen geen onmenselijke behandeling oplevert.<sup>2</sup>

Het EHRM zal een gestelde inbreuk op artikel 3 EVRM, vanwege isolerende maatregelen die aan een gedetineerde worden opgelegd, toetsen aan de hand van de navolgende gezichtspunten: de aard van de zaak, de fysieke detentieomstandigheden, de aard van de isolatie en de duur daarvan.<sup>3</sup> Ik plaats in het navolgende deze gezichtspunten in het licht van de voorgestelde bevelsbevoegdheid.

Onder de *aard van de zaak* kan worden begrepen de aanleiding voor de isolerende maatregelen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze aanleiding gevormd door de omstandigheid dat een gedetineerde de contacten die hij kan onderhouden met de buitenwereld, gebruikt voor bijzonder gevaarzettende strafbare feiten die bij voltooiing een grote impact hebben op de openbare orde buiten de inrichting. Het gaat concreet om isolatie ter voorkoming van ontvoeringen, liquidaties of de voorbereiding van gewelddadige ontsnappingen. De toepassing van het bevel wordt daarnaast gerechtvaardigd door de preventieve doelstelling om de samenleving te beschermen tegen het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat.

De *fysieke detentieomstandigheden* houden in het bijzonder een verwijzing in naar de gebouwelijke voorzieningen. In de beoordeling krijgen vragen als waar verblijft de gedetineerde, heeft hij beschikking over sanitaire voorzieningen, kan de gedetineerde ook buiten de eigen verblijfsruimte recreëren, een plaats. De door mij voorgestelde bevelsbevoegdheid heeft geen gevolgen voor de fysieke detentieomstandigheden, in die zin dat het bevel wordt tenuitvoergelegd in een penitentiaire inrichting. Een andere plaats kan niet worden aangewezen en de voorzieningen hier zijn op orde.

Vervolgens maakt *de aard van de isolatie* onderdeel uit van de beoordeling door het EHRM. Hierbij wordt het EHRM gekeken naar het geheel van mogelijkheden die de gedetineerde heeft om informatie uit de samenleving te krijgen (krant, telefoon, televisie) en de contacten die hij concreet kan onderhouden met andere gedetineerden, met gevangenispersoneel, met familie en met rechtsbijstandverleners. Toegang tot een arts en een betekenisvolle communicatie met personeel om het relatieve sociale isolement te verzachten en de mogelijkheid enkele uren per week deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten met andere gedetineerden, zullen in de regel eraan in de weg staan dat het sociale isolement, vanwege het relatieve karakter ervan, een inbreuk op artikel 3 EVRM oplevert. Een

<sup>1</sup> Zie onder meer EHRM 14 juli 2006, Ramirez Sanchez v. Frankrijk (Application no. 59450/00), r.o. 123 en EHRM 18 maart 2014, Öcalan v. Turkije (No. 2), applications nos. 24069/03, 197/04, 6201/06 and 10464/07, r.o.en 107 e.v.

<sup>2</sup> Öcalan v. Turkije, overweging nr. 107 met verdere verwijzingen aldaar: 'Complete sensory isolation coupled with total social isolation can destroy the personality and constitutes a form of inhuman treatment that cannot be justified by the requirements of security or any other reason'. On the other hand, the prohibition of contact with other prisoners for security, disciplinary or protective reasons does not in itself amount to inhuman treatment or punishment.'

<sup>3</sup> Zie als voorbeeld voor de toetsing: Öcalan v. Turkije, vanaf r.o. 108.



schending in verband met de aard van de isolatie werd bijvoorbeeld wel aangenomen in de zaak *Ilaşcu e.a. tegen Moldavië en Rusland*<sup>4</sup>: hier had de gedetineerde geen contact met andere gedetineerden, ontving deze geen nieuws van buiten want hij kon geen post ontvangen of verzenden, had geen recht op contact met zijn raadsman of regulier bezoek van familie, verbleef in een onverwarmde cel, ook in winterse omstandigheden, en had geen natuurlijk licht of ventilatie. Ik stel bij de hier gegeven vergelijking met de Nederlandse detentiesituatie onder het voorgestelde bevel voorop dat de tenuitvoerlegging van het bevel tot gevolg zal kunnen hebben dat de gedetineerde tijdelijk vergaand sociaal zal zijn geïsoleerd. Zo zal de gedetineerde verstoken kunnen zijn van contacten met familieleden en andere derden en kan het bevel ook inhouden dat het contact met medegedetineerden tot een minimum is beperkt of geheel achterwege blijft. Voor het contact met aangewezen rechtsbijstandverleners heeft het bevel echter geen gevolgen. Ook de toegang tot medische voorzieningen wordt niet beperkt en het zal mogelijk blijven betekenisvol met gevangenispersoneel te communiceren. Met dit voorgaande is geen sprake van een volledige afzondering op een wijze die overeenkomt met de hiervoor geschetste zaak *Ilaşcu*. In zijn advies vraagt de RSJ wat moet worden verstaan onder betekenisvolle communicatie van het personeel met de gedetineerde. In dit verband moet worden opgemerkt dat de Dienst Justitiële Inrichtingen de nodige ervaring op dit vlak heeft. Niet alleen heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen in de extra beveiligde inrichting al meer dan twintig jaar ervaring opgedaan met gedetineerden bij wie de mogelijkheid om contacten met de buitenwereld ernstig beperkt zijn, maar ook in andere inrichtingen komt het voor dat gedetineerden tijdelijk geen contact mogen hebben met de buitenwereld als gevolg van beperkingen die door het openbaar ministerie zijn opgelegd.

Om tijdens deze periode toch een humane uitvoering te geven aan de detentie van gedetineerden die in deze situatie verkeren, komt een grotere rol toe aan de medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen die hen zoveel mogelijk door middel van gesprekken en een luisterend oor bijstaan.

Over *de duur van de isolatie* is zijn algemeenheid alleen te zeggen dat deze niet oneindig kan zijn.<sup>5</sup> Ik merk hierbij op dat in de zaken waarin over de rechtmatigheid van de isolatie of verzwaarde detentieregimes bij het EHRM wordt geklaagd, het in de regel gaat om een jaren- of zelfs decennialang verblijf in een regime van relatieve afzondering, zonder dat dit op zichzelf tot een schending van artikel 3 leidt. De door mij voorgestelde bevelsbevoegdheid kent een duur van twaalf maanden, behoudens verlenging. Zoals hiervoor is aangegeven, is de maximale duur van twaalf maanden mede ingegeven door het doel van de inzet van het bevel, namelijk het verbreken van contacten van de gedetineerde met zijn criminele netwerk. Ervaring leert dat dit doel niet binnen een kort tijdsbestek kan worden gehaald. Daarvoor is nodig dat de contacten met de buitenwereld langdurig worden beperkt. Opgemerkt zij dat artikel 40b, vierde lid, de mogelijkheid kent het bevel aan te passen en het regime te verlichten waarmee een bredere kring van personen tot de gedetineerde toegang kan worden verschaft. Van strijdigheid met artikel 3 EVRM zal reeds daarom niet snel sprake zijn. Hierbij komt verder betekenis toe aan de omstandigheid dat de gedetineerde drie maanden na het opleggen een verzoek van opheffing kan indienen (artikel 40c, tweede lid). Het wetsvoorstel houdt verder in het bijzonder rekening met de situatie waarin het contact met de buitenwereld tijdelijk nagenoeg uitsluitend bestaat uit contacten met de aangewezen rechtsbijstandverlener. Voor zover het bevel op deze wijze alle andere contacten van de gedetineerde met de buitenwereld beperkt, is het bevel ten hoogste drie maanden van kracht.

Nu het voorgestelde bevel niet leidt tot een absolute sociale isolatie en de duur daarvan bovendien beperkt is, ben ik van oordeel dat het voorstel voor wat betreft het isolerend gevolg daarvan, de toets aan artikel 3 EVRM kan doorstaan.

## 7.2 Artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet – recht op een eerlijke procedure

Juist ten aanzien van maatregelen die aan het verkeer met de rechtsbijstandverlener raken, dient de juiste balans te worden gevonden met het recht van de verdachte op een eerlijke procedure, bedoeld in artikel 6 EVRM. Voor de gevallen waarin sprake is van een strafvervolging, de situatie waarin de gedetineerde verdachte is, stelt artikel 6, derde lid, EVRM aanvullende eisen. Zo moet een verdachte kunnen beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging (artikel 6, derde lid, onderdeel b, EVRM) en heeft een verdachte recht op bijstand door een advocaat naar eigen keuze (artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM). Verder moet de verdachte met zijn raadsman kunnen communiceren buiten het gehoor van derden; dit is een basisvereiste voor een eerlijk proces in een democratische samenleving en vloeit eveneens voort uit artikel 6, derde lid, onderdeel c.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> ECHR 8 juli 2004 *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* [GC], no. 48787/99.

<sup>5</sup> *Ramirez Sanchez*, r.o. 145.

<sup>6</sup> *Castravet tegen Moldavië*, nr. 23393/05, 13 maart 2007.



Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is bezien hoe de maatregel van visueel toezicht en de maatregel tot het beperken van het aantal rechtsbijstandsverleners zich verhoudt tot het in artikel 6 EVRM neergelegde recht op een eerlijke procedure. Dit recht wordt ook beschermd door artikel 17 van de Grondwet. Hoewel de specifieke verdedigingsrechten uit artikel 6, derde lid, EVRM niet afzonderlijk in artikel 17, eerste lid, Grondwet zijn opgenomen, wordt artikel 17, eerste lid, Grondwet geacht deze specifieke rechten mede te beschermen.<sup>7</sup>

#### *a. Verhouding maatregel visueel toezicht tot artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet*

Onderdeel van artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM is het recht op communicatie met de advocaat 'out of hearing of a third person'.<sup>8</sup> Dit recht wordt op grond van het wetsvoorstel niet beperkt omdat het toezicht beperkt blijft tot visueel toezicht en de inhoud van het gesprek niet kenbaar wordt aan derden. Aan het recht van de gedetineerde om buiten het gehoor van derden met zijn advocaat in overleg te treden, raakt het wetsvoorstel daarmee dus niet. Nu het met het wetsvoorstel voorziene toezicht beperkt is tot visueel toezicht en dit visueel toezicht ook niet leidt tot het kunnen (mee)lezen van de aantekeningen of het dossier van de gedetineerde en diens advocaat, meen ik dat het voorstel op dit punt zich verdraagt met artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM.

Naar aanleiding van het advies van het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie zij nog opgemerkt dat een vereiste van tijdelijkheid van het visueel toezicht aan de rechtspraak van het EHRM niet kan worden ontleend. Voor beperkingen van het recht op toegang tot de raadsman in de fase van het vooronderzoek, geldt een dergelijk vereiste wel.

#### *b. Verhouding maatregel beperking aantal rechtsbijstandsverleners tot artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet*

Voor de maatregel tot beperking van het aantal rechtsbijstandsverleners geldt dat in het geval de gedetineerde verdachte is, er interferentie kan zijn met de in artikel 6, derde lid, EVRM voorziene rechten. Zo moet een verdachte kunnen beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging (artikel 6, derde lid, onderdeel b, EVRM) en heeft een verdachte recht op bijstand door een advocaat naar eigen keuze (artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM). Ook mag de maatregel niet ertoe leiden dat ook het recht op toegang van de gedetineerde tot zijn advocaat wordt beperkt. Voor een dergelijke beperking is slechts in uitzonderlijke gevallen plaats, indien daarvoor dringende redenen bestaan (compelling reasons).<sup>9</sup> Hierna wordt afzonderlijk ingegaan op het recht op vrije keuze van een advocaat (onder 1) en op het recht op toegang tot een advocaat (onder 2).

##### *1. Beperking vrije keuze advocaat*

Het wetsvoorstel voorziet in een numerieke beperking van het aantal rechtsbijstandsverleners dat tot de gedetineerde in de afdelingen voor intensief toezicht en de extra beveiligde inrichtingen zonder meer toegang heeft en met wie de gedetineerde geprivilegieerd contact kan hebben. Deze advocaten worden door de gedetineerde zelf aangewezen. Dit aantal kan op gemotiveerd verzoek van de gedetineerde ook worden uitgebreid, zo de aard van een tegen hem aangespannen procedure hiertoe aanleiding geeft (artikel 40b, zesde lid, Pbw). Zie in dit verband ook paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

De advisering naar aanleiding van het wetsvoorstel geeft aanleiding de voorgestelde maatregel te toetsen aan de rechtspraak aan de beschikbare jurisprudentie van het EHRM over het recht op een vrije advocaatkeuze. Het EHRM heeft daarover overwogen<sup>10</sup> dat, niettegenstaande het belang van de vertrouwensband of vertrouwelijke relatie tussen de advocaat en zijn cliënt, het recht op een vrije keuze niet absoluut is en aan beperkingen onderhevig kan zijn. Dergelijke beperkingen kunnen in ieder geval betrekking hebben op situaties waarin sprake is van gefinancierde rechtsbijstand en in gevallen waarin de rechter oordeelt dat het in het belang van de rechtspleging (interest of justice) noodzakelijk is dat een verdachte wordt bijgestaan door een door die rechter aangewezen advocaat. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM moeten de nationale autoriteiten verder belang toekennen aan de keuze voor een advocaat door een verdachte, maar kan die keuze ondergeschikt worden gemaakt indien daarvoor voldoende relevante gronden (relevant and sufficient grounds) in het belang van de rechtspleging aanwezig zijn. Het EHRM toetst eerst of sprake is van relevante en voldoende gronden in

<sup>7</sup> Kamerstukken 2015/16, 34 517, nr. 3, p. 29.

<sup>8</sup> *S. tegen Zwitserland*, nr. 12629/87, 28 november 1991, r.o. 49; *Rybacki tegen Polen*, nr. 52479/99, 13 januari 2009, r.o. 48 en *Rybacki tegen Polen*, nr. 52479/99, 13 januari 2009, r.o. 56.

<sup>9</sup> Zo onder meer *Dvorski tegen Kroatië* [GK], nr. 25703/11, 20 oktober 2015, 80, met verwijzing aldaar naar Salduz.

<sup>10</sup> De overweging is ontleend aan *Dvorski tegen Kroatië* [GK], nr. 25703/11, 20 oktober 2015, r.o. 79. Met verdere verwijzingen aldaar.



het belang van de rechtspleging om de vrije advocaatkeuze te beperken. Vervolgens beoordeelt het EHRM of, in het licht van het gehele proces, de rechten van de verdediging zodanig zijn 'aangetast' dat de algemene eerlijkheid ervan wordt ondermijnd.

Een precedent waarin een numerieke beperking van advocaten met toegang tot de gedetineerde ter beoordeling aan het EHRM is voorgelegd, is door mij in de rechtspraak niet gevonden. Bij het hiervoor geschetste beoordelingskader moet worden onderkend dat de in paragraaf 6.2 van deze memorie van toelichting genoemde gronden voor voorgestelde beperking tot twee advocaten niet zijn ingegeven door overwegingen ontleend aan het belang van de rechtspleging. De beperking van het aantal advocaten is ingegeven door een veiligheidsbelang. Ik meen desondanks dat het wetsvoorstel de toets aan artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM kan doorstaan door de wijze waarop de beperking van het aantal rechtsbijstandsverleners is vormgegeven. Daarbij staat voorop dat de aanwijzing van de rechtsbijstandverlener met wie de gedetineerde geprivilegieerd contact kan hebben, door die gedetineerde zelf geschiedt. Er wordt zo dus doorslaggevend belang toegekend aan de keuze van de gedetineerde voor een advocaat. Dit kunnen er op voorhand ook al twee zijn. Van een voor artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM relevante beperking is zo op voorhand geen sprake. Verder merk ik op dat het aantal rechtsbijstandsverleners op verzoek van de gedetineerde ook kan worden uitgebreid. De beperking tot twee advocaten is daarmee dus ook niet absoluut. Dit verkleint verder de kans dat zich een situatie kan voordoen waarin het EHRM tot het oordeel zou komen dat de rechten van de verdediging zodanig zijn aangetast dat de algemene eerlijkheid van een strafproces wordt ondermijnd. Ik meen dan ook dat het wetsvoorstel met het in artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM gegeven recht op een vrije advocaatkeuze, verenigbaar is.

## 2. Beperking toegang

Zoals hiervoor aangegeven mogen maatregelen niet tot gevolg hebben dat de toegang van de gedetineerde tot zijn advocaat wordt beperkt. Voor een dergelijke beperking is slechts in uitzonderlijke gevallen plaats indien daarvoor dringende redenen bestaan (compelling reasons).<sup>11</sup>

Ik merk op dat van een beperking van het recht op toegang van de door de gedetineerde aangewezen advocaten geen sprake is. Zoals hiervoor is aangegeven, voorziet het wetsvoorstel in een numerieke beperking van het aantal rechtsbijstandverleners dat tot de gedetineerde in de afdelingen voor intensief toezicht en de extra beveiligde inrichtingen zonder meer toegang heeft en met wie de gedetineerde geprivilegieerd contact kan hebben. De beperking heeft zo betrekking op het aantal advocaten, maar de toegang van de gedetineerde tot deze advocaten wordt niet belemmerd. Zo kan als gevolg van het wetsvoorstel bijvoorbeeld niet een situatie ontstaan waarin de gedetineerde wordt gehoord door de justitiële autoriteiten, terwijl hij van de bijstand van zijn advocaat verstoken is, zoals in de aangehaalde rechtspraak wel aan de orde was.

Van een met artikel 6 EVRM strijdige beperking van het recht op toegang tot een advocaat, is naar mijn oordeel dan ook geen sprake.

## 7.3 Artikel 8 EVRM – family life

### 1. Artikel 8 in relatie tot personen in detentie

Artikel 8 EVRM verschaft ook de gedetineerde het recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Beperkingen in de mogelijkheden om contact met derden te onderhouden en het houden van toezicht op dergelijk contact, raken aan artikel 8 EVRM. Op grond van artikel 8, tweede lid, EVRM kunnen beperkingen op dit recht echter toelaatbaar zijn, mits die beperkingen bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In de beoordeling of hiervan sprake is, wordt ook een proportionaliteitstoets aangelegd.

De beperkingen die in het kader van de detentie aan het contact met familie kunnen worden gesteld, zijn veelvuldig aan het oordeel van het EHRM onderworpen. Het EHRM erkent dat een zekere mate van controle op de contacten van gedetineerden met de buitenwereld nodig is en niet per se onverenigbaar met het EVRM.<sup>12</sup> Maatregelen die het EHRM accepteert zijn onder meer beperkingen van het aantal familiebezoeken en toezicht op die bezoeken en, indien gerechtvaardigd door de aard van het strafbare feit en de specifieke individuele omstandigheden van de gedetineerde, kan de gedetineerde

<sup>11</sup> Zo onder meer *Dvorski tegen Kroatië* [GK], nr. 25703/11, 20 oktober 2015, 80, met verwijzing aldaar naar Salduz.

<sup>12</sup> *Aliev tegen Oekraïne*, nr. 41220/98, 29 april 2003. r.o. 187 en 188.



worden onderworpen aan een speciaal regime.<sup>13</sup> Voor een uitgebreide toepassing van een dergelijk regime moet de noodzaak van verlenging van de toepassing van de bijzondere regeling met de grootste zorgvuldigheid worden beoordeeld door de bevoegde autoriteiten.<sup>14</sup>

In de context van streng beveiligde gevangenissen kan de toepassing van maatregelen zoals fysieke scheiding worden gerechtvaardigd door de veiligheidsbehoeften van de gevangenis of het gevaar dat een gedetineerde via familiekanalen met criminele organisaties in contact treedt.<sup>15</sup> Het uitgebreide verbod op rechtstreeks contact kan echter alleen worden gerechtvaardigd wanneer een reëel en voortdurend gevaar van die aard bestaat.<sup>16</sup> Zo heeft het EHRM met betrekking tot het Italiaanse 41bis regime bijvoorbeeld geoordeeld dat dit regime is ontwikkeld om de banden tussen gevangenen en hun criminele milieu te verbreken. In de Italiaanse context behielden veel gevangenen hun positie binnen criminele organisaties. Het EHRM heeft erkend dat de specifieke aard van georganiseerde criminaliteit, met name het maffia-type, en het feit dat familiebezoeken vaak een manier zijn om berichten naar binnen en buiten te krijgen zijn, het beperken daarvan noodzakelijk en proportioneel is.<sup>17</sup>

## 2. De voorgestelde bevelsbevoegdheid in deze context

Het voorgestelde bevel is bij wet voorzien en wordt gegeven in het belang van de openbare orde of veiligheid buiten de inrichting. Het bevel is, zoals hiervoor al aangegeven, noodzakelijk ter voorkoming van onder meer ontvoeringen, liquidaties of de voorbereiding van gewelddadige ontsnappingen. Het bevel strekt zo gezien niet alleen tot de voorkoming van strafbare feiten en openbare veiligheid, maar afhankelijk van de omstandigheden van het geval, ook tot bescherming van de nationale veiligheid. Zo kan ook de dreiging met ontvoering van of aanslagen op (politieke) ambtsdragers, journalisten, togadragers of politici, aanleiding geven tot het voorgestelde bevel.

Ik meen daarbij dat de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn in relatie tot het daarmee nagestreefde doel. De bevelsbevoegdheid beperkt het contact tussen de gedetineerde en de buitenwereld bij aanwijzingen dat dit contact wordt gebruikt voor de voorbereiding van de hiervoor genoemde misdrijven. Gelet op de mogelijk verstrekkende gevolgen die het gebruik van communicatiemiddelen in die gevallen heeft, is het beperken van die contacten, proportioneel te achten. Dit geldt ook in de situatie dat er geen concrete aanwijzingen voor misbruik bestaan, maar waarin kan worden verondersteld dat gelet op de positie die de gedetineerde in een criminele organisatie inneemt, mogelijkheden tot communicatie zullen worden aangewend voor de voortzetting van criminele en ondermijnende activiteiten buiten de inrichting. In dit verband wijs ik in het bijzonder op de hiervoor aangehaalde rechtspraak inzake het Italiaanse 41bis-regime en de overweging van het EHRM dat de specifieke aard van georganiseerde criminaliteit en het feit dat familiebezoeken vaak een manier zijn om berichten naar binnen en buiten te krijgen zijn, het beperken daarvan noodzakelijk en proportioneel maken. De gevaarzetting die het onderwerp van dit wetsvoorstel vormt, is een rechtstreeks gevolg van de wettelijke mogelijkheden die een gedetineerde heeft om met de buitenwereld te communiceren. Misbruik van die voorzieningen wordt gekeerd door beperking van het gebruik daarvan. Het in artikel 40b Pbw voorgestelde bevel dat beperkingen in de contacten kan inhouden is als middel zo het meeste geëigend om de doelstelling van het wetsvoorstel (het terugdringen van de gevaarzetting) te bereiken. Minder ingrijpende alternatieven zijn hiervoor niet voorhanden.

Zoals hiervoor aangegeven, verlangt het EHRM bij voortzetting van het verblijf in het regime dat de noodzaak van verlenging met de grootste zorgvuldigheid wordt beoordeeld door de bevoegde autoriteiten. Ook hierin voorziet de regeling. Zo is de duur van het bevel beperkt in tijd. Afhankelijk van de opgelegde beperkingen kan het bevel ten hoogste drie maanden of twaalf maanden duren. Deze termijn wordt niet van rechtswege verlengd, maar vergt een nieuwe gemotiveerde beslissing van Onze Minister. De gronden voor het opleggen van een bevel moeten daarbij opnieuw worden getoetst. Ook in de situatie waarop het bevel mede is gebaseerd op het in artikel 40b, eerste lid, onderdeel b, Pbw genoemde gevaar dat van de gedetineerde uitgaat, moet worden gezien of dit gevaar nog actueel is. Hierbij komt onder meer betekenis toe aan de mate waarin het is gelukt de verbinding tussen de gedetineerde en zijn criminele netwerk te verbreken. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3c.

In dit licht ben ik van oordeel dat de voorgestelde beperkingen ook de toets aan artikel 8 EVRM kunnen doorstaan.

<sup>13</sup> *Hagyó tegen Hongarije*, nr. 52624/10, 23 april 2013, r.o. 84.

<sup>14</sup> *Enea tegen Italië* [GC], nr. 74912/01, 17 september 2009, §§ 125–131; *Khoroshenko tegen Rusland* [GK], 41418/04, 30 juni 2015, § 124.

<sup>15</sup> *Lorsé e.a. tegen Nederland*, 52750/99, 4 februari 2003, §§ 83–73.

<sup>16</sup> *Piechowicz tegen Polen*, nr. 20071/07, 17 april 2012, §§ 205–222; *Khoroshenko tegen Rusland* [GK], 41418/04, 30 juni 2015, § 125.

<sup>17</sup> *Enea tegen Italië* [GC], nr. 74912/01, 17 september 2009, par. 126. Met verwijzing naar *Salvatore tegen Italië* en *Bastone tegen Italië*.





#### 7.4 Het resocialisatiebeginsel, het beginsel van minimale beperkingen en artikel 15, vierde lid van de Grondwet

Twee centrale uitgangspunten in de Penitentiaire beginselenwet zijn het resocialisatiebeginsel (artikel 2, tweede lid, Pbw) en het beginsel van minimale beperkingen (artikel 2, derde lid, Pbw). Het beginsel van minimale beperking is bovendien verankerd in artikel 15, vierde lid van de Grondwet, inhoudende dat binnen rechtmatige detentie, de uitoefening van grondrechten van de gedetineerde kan worden beperkt voor zover deze uitoefening zich niet met de vrijheidsbeneming verdraagt.

De voorgestelde bevelsbevoegdheid verhoudt zich hiertoe als volgt. De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis of een opgelegde gevangenisstraf dienen zoveel als mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de gedetineerde, dienstbaar te zijn aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden moet rekening worden gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

Ik onderken dat in de tenuitvoerlegging van de voorgestelde bevelsbevoegdheid voor het verwezenlijken van een resocialisatiedoelstelling beperkt tot geen ruimte bestaat. Hieraan zijn het gedrag van de gedetineerde en het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat voor de veiligheid van de samenleving echter debet.

Een concreet gevolg van de gevaarzetting is dat eerst na ommekomst van de werking van het bevel, inspanningen zullen kunnen worden verricht die aan de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving dienstbaar zullen zijn.

Het bevel raakt ook aan het beginsel van minimale beperkingen. Artikel 15, vierde lid, Grondwet bepaalt dat een persoon aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt. Artikel 2, derde lid, van de Pbw voegt daar als uitgangspunt aan toe dat de gedetineerde aan geen andere beperkingen wordt onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn. De voorgestelde bevelsstructuur is in het bijzonder gericht op de orde en veiligheid buiten de inrichting waarvoor de gedetineerde een bedreiging vormt. De aanwijzingen dat de gedetineerde zijn contacten met de buitenwereld misbruikt voor de voorbereiding van gewelddadige ontsnappingen, voor bedreigingen met levensdelicten of ontvoering of voor het geven van opdrachten tot liquidaties, vormen voldoende aanleiding voor het treffen van maatregelen die de rechten van de gedetineerde beperken. Deze beperkingen zijn gerechtvaardigd omdat een vollediger uitoefening van de rechten van de gedetineerde zich met de vrijheidsontneming niet zou verdragen. Ik meen dat van strijdigheid met het beginsel van minimale beperkingen om die reden geen sprake is.

### 8. Administratieve en financiële consequenties

Dit wetsvoorstel zal met name voor DJI en advocatuur leiden tot extra werkzaamheden. Wat betreft DJI gaat het dan in het bijzonder om kosten voor extra benodigd personeel, kosten voor de bevelsbevoegdheid en kosten voor het visuele toezicht op gesprekken tussen gedetineerden en hun advocaat. Deze kosten zullen de komende jaren geleidelijk gaan toenemen naarmate meer gebruik wordt gemaakt van de nieuwe bevoegdheden en maatregelen. De kosten worden geschat op circa 0,7 mln. in 2023 en zullen in de jaren daarna naar verwachting oplopen tot circa 2,5 mln. in 2030. Deze kosten kunnen worden gedekt uit de regeerakkoordmiddelen die binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid beschikbaar zijn voor het tegengaan van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (VCHD) en voor preventieactiviteiten.

De advocatuur zal met name een stijging in kosten zien op het vlak van reiskosten en reistijdverlet door de invoering van locatie-gebonden bellen. Deze extra kosten zullen voor het overgrote deel bekostigd worden uit de middelen voor rechtsbijstand. Het overgebleven deel wordt opgevangen uit de regeerakkoordmiddelen die binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid beschikbaar zijn gesteld voor het tegengaan van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (VCHD) en voor preventieactiviteiten. In 2025 zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden die aanleiding kan geven tot bijstelling.

### 9. De adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel

Over een ontwerp van dit wetsvoorstel is advies ingewonnen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van Procureurs-Generaal van het openbaar ministerie (OM), de korpschef van de politie (de politie), de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse orde van advocaten, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Hieronder wordt ingegaan op de ontvangen adviezen.

De **RSJ** ziet het goed dat de voorgenomen wijzigingen beogen het toezicht op gedetineerden waarvan



een ernstige gevaarstelling voor de samenleving uitgaat te versterken. Zoals de RSJ beschrijft houdt dit verband met de steeds harder wordende en nietsontziende (drugs)criminaliteit waarmee de Nederlandse samenleving de laatste jaren wordt geconfronteerd. Het gevangeniswezen heeft hierdoor te maken met gedetineerden die grote macht en veel middelen tot hun beschikking hebben en die daardoor vanuit de penitentiaire inrichting hun criminele handelen kunnen voortzetten. Ten aanzien van die specifieke groep gedetineerden zijn extra maatregelen nodig om voortzetting van dit crimineel handelen vanuit de penitentiaire inrichting tegen te gaan. Het advies van de RSJ heeft tot wijzigingen van het wetsvoorstel en aanvullingen van de memorie van toelichting geleid. Ik ga op de hoofdlijnen van het advies op deze plaats graag nader in.

Nadrukkelijk erkent de RSJ de noodzaak om ter bescherming van de samenleving aan gedetineerden tijdelijk extra en ingrijpende maatregelen te kunnen opleggen. De RSJ toont zich verheugd dat in de toelichting ruim aandacht is besteed aan de mensenrechten die volgen uit het EVRM en aan de rechtsbeginselen voortvloeiend uit de Pbw. Ook onderschrijft de RSJ dat de beperkingen aan een gedetineerde juist middels een bevel kunnen worden opgelegd. Daarmee wordt, zo merk ik op, zoveel als mogelijk gewaarborgd dat aan het opleggen van het bevel een individuele beoordeling ten grondslag ligt. Het bevel heeft daarmee geen generiek karakter voor hele categorieën van gedetineerden.

De RSJ stelt zich in het advies verder op het standpunt dat de Minister voor Rechtsbescherming zelf de beslissing tot het opleggen van een bevel moet geven en dat deze bevoegdheid zich er niet voor leent te worden gemandateerd naar het niveau van een selectiefunctionaris of andere ambtenaar. Gelijktijdig meent de RSJ dat de minister zich niet te zeer met individuele detentiezaken moet inlaten. Ik meen dat met het voorstel dat de Directeur-Generaal Dienst Justitiële Inrichtingen namens mij met het geven van het bevel zal worden belast, een juiste balans tussen de door de RSJ naar voren gebrachte uitgangspunten is gevonden. Deze functionaris is voldoende geëquipeerd om de (vertrouwelijke) informatie op de juiste wijze te wegen. Het advies van de RSJ om in het verlengde hiervan het openbaar ministerie of de inlichtingendienst waarvan de informatie afkomstig is, naast de informatieverstrekking ook een met redenen omkleed advies aan de minister uit te brengen, heeft tot aanpassing van het wetsvoorstel geleid. De regeling is uitgebreid met de mogelijkheid om bij een voorgenomen bevel dergelijk advies te vragen. Het is zo aan de minister om dit in voorkomende gevallen te doen. Ten slotte merk ik bij dit onderdeel van het advies van de RSJ op dat ik voornemens ben om – indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt – periodiek de Tweede Kamer te berichten over de toepassing van de bevoegdheid in de praktijk, zonder daarbij overigens in te zullen gaan op individuele gevallen waarin wel of niet gebruik is gemaakt van de bevelsbevoegdheid. Dit maakt dat de toepassing van deze verstrekkende bevelsbevoegdheid aan een vorm van parlementaire controle zal zijn onderworpen.

Anders dan de RSJ ben ik niet het oordeel toegedaan dat de bevelsbevoegdheid uitsluitend betrekking zou moeten kunnen hebben op gedetineerden die zich in de extra beveiligde inrichting bevinden. Het door de RSJ naar voren gebrachte uitgangspunt dat een gedetineerde tegen wie een bevel zich richt, noodzakelijkerwijs al in de extra beveiligde inrichting verblijft, deel ik niet. Het bestaan van aanwijzingen dat de gedetineerde zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld, maar ook gevaar dat van bepaalde gedetineerden uitgaat, zijn zelfstandig aanleiding voor het treffen van maatregelen door middel van een bevel. Dit geldt ook bij een gedetineerde die in een afdeling intensief toezicht verblijft. Uiteraard kan ditzelfde gedrag of gevaar vervolgens aanleiding geven de gedetineerde vanuit een afdeling intensief toezicht naar de extra beveiligde inrichting over te brengen. Overigens meen ik dat het goed is, zoals de RSJ ook voorstelt, de criteria voor plaatsing in de afdeling intensief toezicht algemeen kenbaar te bepalen. Dit zal gebeuren in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden. Plaatsing op basis van objectieve criteria tot plaatsing van de gedetineerde op een afdeling intensief toezicht leidt verder ertoe dat beter invoelbaarder is dat de bevelsbevoegdheid zich eveneens kan richten tegen een gedetineerde die zich in een dergelijke afdeling bevindt. Met de voorgestelde wijziging in artikel 14, tweede lid, Pbw is expliciet geregeld dat de intensiteit van het benodigde toezicht reden kan zijn voor plaatsing in een bijzondere opvang in een eigen afdeling. Verder heeft het advies van de RSJ aanleiding gegeven de toelichting op de duur van het bevel te verduidelijken en de termijnen die gelden voor de uitspraak op het beroep tegen het bevel aan te passen. Voor een toelichting op deze wijzigingen zij verwezen naar de paragrafen 3d en 4 van deze memorie van toelichting. Op deze plaats sta ik graag nog stil bij de observatie van de RSJ dat ook in het contact van de gedetineerde met medische hulpverleners en geestelijke verzorgers moet worden voorkomen dat druk, dwang of dreiging van de zijde van de gedetineerde wordt uitgeoefend. De RSJ doet de suggestie hier ook in visueel toezicht te voorzien of hen slechts in tweetallen hun werk te laten doen. Ik heb geopteerd voor dit laatste. Dit zal vormkrijgen met aanpassing van de Penitentiaire Maatregel. In het wetsvoorstel is ten behoeve daarvan in een grondslag voorzien (artikel I, onderdeel I).

Verder staat de RSJ stil bij de maatregel tot beperking van het aantal rechtsbijstandsverleners met



toegang tot de gedetineerde. De RSJ oordeelt dat van interferentie met het recht op een vrije advocaatkeuze geen sprake is. In paragraaf 7 is op de verenigbaarheid met artikel 6 EVRM ook ingegaan. Wel meent de RSJ dat het voorstel zich op dit punt zou moeten beperken tot gedetineerden die zich op de c- en d-grond in de extra beveiligde inrichting bevinden. Het advies van de RSJ heeft op dit punt geen aanleiding gegeven tot aanpassing van het voorstel om vergelijkbare redenen zoals hiervoor uiteengezet over de reikwijdte van de bevelsbevoegdheid.

Ook in het advies van de **politie** wordt steun uitgesproken voor de inhoud van het wetsvoorstel. De Korpsleiding merkt op dat het tegengaan van voortgezet crimineel handelen vanuit detentie van groot belang is om te waarborgen dat (voorlopige) hechtenis er ook daadwerkelijk voor zorgt dat, zoals bedoeld, crimineel handelen stopt. De afgelopen jaren is gebleken dat de huidige wettelijke instrumenten die de overheid ten dienste staan om voorzetting van crimineel handelen te voorkomen voor een deel van de gedetineerden onvoldoende zijn. Het is daarom volgens de politie goed dat het voorliggende wetsvoorstel voor deze categorie gevallen een uitbreiding van het instrumentarium bevat. De in het wetsvoorstel gekozen inhoudelijke uitbreidingen van beperkingen komen de politie juist en volledig voor. De positionering van de Minister voor Rechtsbescherming als bevoegd orgaan zal bijdragen aan een uniforme uitvoering en het vermijden van risico's, zo merkt de politie op. Bij de uitwerking plaatst de politie wel enkele kanttekeningen die ik op deze plaats van een reactie voorzie. Zo heeft het advies aanleiding gegeven te verduidelijken dat de GRIP-informatie die ten grondslag ligt aan een bevel, rechtstreeks aan de Minister voor Rechtsbescherming kan worden verstrekt. Dit zal ook in het Besluit politiegegevens tot uitdrukking worden gebracht opdat in een juiste basis voor deze gegevensverwerking is voorzien. Verder vraagt de politie aandacht voor de vormgeving van de rechtsbescherming tegen het bevel. Hierop is in paragraaf 4 nader ingegaan. Op deze plaats merk ik op dat de inhoud van artikel 8:29, zesde lid, Awb zich niet ervoor leent in het wetsvoorstel te worden overgenomen. Dit artikellid heeft uitsluitend betrekking op geheimhouding in procedures over de Wet open overheid. Ik licht verder graag toe dat de gekozen procedure, in lijn met de geuite wens van de politie, zoveel als mogelijk waarborgt dat de handhaving van het bevel niet van de toestemming van de gedetineerde afhankelijk wordt. Het effect van de voorgestelde regeling is dat de RSJ in een beroepsprocedure kan worden verzocht te oordelen dat geheimhouding van bepaalde stukken of bronnen geboden is. Deze stukken worden dan niet ter kennis gebracht van de gedetineerde. De gedetineerde kan toestemming geven deze stukken aan de beslissing van de RSJ ten grondslag te leggen, zonder dat hij ervan kennisneemt. Indien deze toestemming wordt geweigerd, voorziet de aan artikel 8:29 Awb ontleende bepaling erin dat een andere kamer van de RSJ op het beroep verder zal beslissen. Deze kamer beschikt niet over het specifieke onderdeel van de informatie dat geheim moet blijven, maar kent wel het oordeel van de eerdere kamer dat de geheimhouding gerechtvaardigd is.

Het advies van de politie heeft daarnaast aanleiding gegeven in het wetsvoorstel te verankeren dat onder de werking van een bevel ook het recht op nieuwsgaring zal kunnen worden beperkt. De beperking heeft tot doel te voorkomen dat de gedetineerde kennis kan nemen van gecodeerde berichten in openbaar verspreide media, zoals kranten. Feitelijk komt de beperking erop neer dat de gedetineerde kennis kan nemen van krant- en tijdschriftartikelen, waarbij de inhoud van advertenties wordt weggelaten.

De politie stond in het advies verder stil bij de regeling tot beperking van het aantal rechtsbijstandsverleners dat toegang heeft tot de gedetineerde. Ik verduidelijk in de eerste plaats graag dat het de aangewezen rechtsbijstandsverlener niet vrijstaat stagiaires of kantoorgenoten mee te nemen naar het onderhoud met de gedetineerde. Het aantal rechtsbijstandsverleners met toegang is beperkt tot de twee door de gedetineerde eerder aangewezen rechtsbijstandsverleners. De politie ziet het daarnaast juist dat er ook andere rechtsbijstandsverleners kunnen worden toegelaten. In de consultatieversie van het wetsvoorstel werd de beoordeling van een verzoek tot aanwijzing bij de directeur belegd. Ik heb in de adviezen van de politie en van de RSJ aanleiding gezien deze overweging in handen te leggen van de Minister voor Rechtsbescherming. De benodigde toestemming is te verwachten indien de gedetineerde in een procedure is betrokken waarin van verplichte procesvertegenwoordiging sprake is. Gevaar voor misbruik op de wijze als door de politie geschetst, zie ik als gevolg van deze beperking niet.

Verder merk ik in reactie op de opmerking dat deze maatregelen niet kunnen voorkomen dat rechtsbijstandsverleners onder druk worden gezet, op dat NOvA zelf ook al veel doet om de weerbaarheid van advocaten te versterken. Via de eigen Taskforce bescherming tegen ondermijning neemt de NOvA, met financiële steun van het ministerie van Justitie en Veiligheid, diverse maatregelen om de bewustwording bij advocaten van risico's die zij kunnen lopen te vergroten en de weerbaarheid en veiligheid te versterken. Hieronder vallen onder meer het aanbieden van een noodtelefoon, de veiligheidsscan bij kantoren, weerbaarheidstrainingen voor advocaten en een noodknop. De maatregelen worden de komende jaren gecontinueerd en uitgebreid. Een voorbeeld van een uitbreiding is dat de NOvA vanaf voorjaar 2023 de weerbaarheidstrainingen ook aan advocaat-stagiaires aanbiedt.



Het College van procureurs-generaal van het **openbaar ministerie** (hierna ook: het College) zegt in zijn advies met belangstelling kennis te hebben genomen van de voorstellen om meer maatregelen te kunnen nemen tegen het voortzetten van crimineel handelen door verdachten of veroordeelden die zijn gedetineerd. Het College stelt voorop dat het openbaar ministerie het doel van het wetsvoorstel ten volle onderschrijft. Inderdaad moet worden voorkomen dat criminelen met veel macht en middelen hun criminele handelen kunnen voortzetten in detentie, ook als het daarvoor nodig is om verregaande maatregelen te nemen. Terecht merkt het College op dat de dreiging die uitgaat van deze specifieke groep criminelen ernstig, zorgelijk en landelijk ontwrichtend is. Ik deel met het College de opvatting dat het volstrekt onaanvaardbaar is dat criminelen vanuit de cel de openbare orde en veiligheid blijven bedreigen. Het College onderschrijft dat de situatie noopt tot snel ingrijpen. Het advies heeft geleid tot aanvullingen van de memorie van toelichting, bedoeld om door het College opgeworpen vragen van een antwoord te voorzien. Zo is ingegaan op de routing van informatie die tot een bevel aanleiding kan geven. Dit is gebeurd in paragraaf 3. Verder is in de toelichting nader ingegaan op het gebruik van rechtsvermoedens bij de beslissing tot het geven van een bevel. Dit is toegelicht in deelparagraaf 3c. Het verheugt mij dat het College het gebruik van dergelijke rechtsvermoedens kan steunen. Ik ben daarbij niet bevreesd dat het opgenomen rechtsvermoeden in de huidige vorm mogelijk te beperkt is vormgegeven. Om twee redenen niet. In de eerste plaats richt het wetsvoorstel zich tot een groep criminelen waarvan een zodanig ernstige dreiging voor de buitenwereld uitgaat dat deze het handelingsperspectief van de gevangenisdirecteuren overstijgt. In de omschrijving van deze specifieke groep past het een rechtsvermoeden zoveel mogelijk toe te spitsen op gedetineerden waarvan ook moet worden verondersteld dat daarvan een dergelijke dreiging uitgaat. Dit betreft in ieder geval de personen die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor de deelname aan criminele organisatie met als oogmerk het plegen van misdrijven die zijn bedreigd met gevangenisstraf van twaalf jaren en die in die organisatie een sturende rol hebben. Zoals in paragraaf 3 is toegelicht, betekent dit niet dat andere gedetineerden niet het onderwerp kunnen zijn van de voorgestelde bevelsbevoegdheid. In paragraaf 3c is toegelicht dat gevaar voor de openbare orde en veiligheid dat van de gedetineerde uitgaat ook op andere wijze dan met het rechtsvermoeden aan de aard van de verdenking kan worden ontleend. Hierbij kan worden gedacht aan gedragsdeskundige onderzoeken over de gedetineerde die gevaarlijkheid beschrijven en die onderdeel zijn van de stukken in het strafdossier.

Verder mag ook de omstandigheid dat iemand wordt verdacht van betrokkenheid bij meervoudige moord, bijdragen aan de onderbouwing van gevaar dat van de gedetineerde uitgaat en kan aanleiding geven preventief zijn contacten met de buitenwereld op grond van een bevel te beperken. Daarnaast kunnen er ook concrete aanwijzingen bestaan dat een gedetineerde zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld. De reikwijdte van de bevelsbevoegdheid is zo niet beperkt tot de gedetineerden die voldoen aan de concrete invulling van het rechtsvermoeden zoals die wordt voorgesteld in artikel 40b, tweede lid, Pbw. Graag bevestig ik in de richting van het openbaar ministerie dat de oriëntatie op het Italiaans artikel 41bis regime, thans nog onderwerp van onderzoek door het WODC, aanleiding zal kunnen geven tot wijzigingen van de vormgeving van de penitentiaire wetgeving. Daarbij kan ook een heroriëntatie op het gebruik van rechtsvermoedens en de formulering daarvan worden betrokken, zo beantwoord ik de vraag daarnaar van het College. Ik zie in het advies het College overigens geen aanleiding dit onderzoek af te wachten. Het gevaar dat van specifieke gedetineerden uitgaat is daarvoor te groot, urgent en actueel.

Net als de politie heeft ook het College aandacht gevraagd voor een juiste grondslag van de informatievoorziening aan ondergetekende. Zoals hiervoor aangegeven, zal met een wijziging in het Besluit politiegegevens in de juiste grondslag worden voorzien. In antwoord op de vraag wanneer het openbaar ministerie gehouden is de Minister voor Rechtsbescherming van informatie te voorzien, merk ik op dat dit zal moeten gebeuren zodra er aanwijzingen bestaan die zijn bedoeld in artikel 40b, eerste lid, onderdeel a, Pbw. Daarbuiten kan informatievoorziening aan de orde zijn doordat gedingstukken de basis vormen voor de aanname dat van een gedetineerde zoveel gevaar uitgaat, dat een bevel tot beperkingen van het contact aangewezen is.

Het advies van het College besteedt ook aandacht aan de rechtsbescherming die in paragraaf 4 is toegelicht. Het advies heeft aanleiding gegeven niet langer naar artikel 8:29 Awb te verwijzen maar deze regeling in de Penitentiaire beginselenwet over te nemen. Dit komt de kwaliteit en toegankelijkheid van de regeling ten goede. Ik kan richting het College bevestigen dat dit voorstel inderdaad mede eraan moet bijdragen dat de gevoeligheid van informatie en operationele belangen bij geheimhouding, zo min mogelijk in de weg staan aan de bereidheid die informatie ook te verstrekken. Zoals hiervoor in reactie op het advies van de politie ook is aangegeven, kan de gedetineerde kennisneming van dergelijke informatie op grond van het voorstel worden onthouden.

Ik merk op deze plaats nog op dat ik met belangstelling kennis heb genomen van het voorstel van het openbaar ministerie voor aanvullende beperkingen in het contact tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandsverlener. Hierbij zou er een rol zijn weggelegd voor een rechter-commissaris om in nader te omschrijven gevallen de schriftelijke of mondelinge communicatie met rechtsbijstandsverle-



ners te mogen controleren op het uitwisselen van informatie waaruit een ernstig vermoeden van voortgezet handelen voortvloeit. In gevallen waarin van een dergelijk ernstig vermoeden sprake is, is in de praktijk echter gebleken dat er dan aanleiding voor de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden is. Hiermee is dan ook in een rol voor de rechter-commissaris voorzien.

Ook de **Autoriteit Persoonsgegevens** heeft in haar advies opgemerkt dat in een toereikende grondslag zal moeten worden voorzien voor de verstrekking van politiegegevens aan de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies wordt opgevolgd en leidt ertoe dat, zoals hiervoor aangegeven, met een wijziging van artikel 4:3 van het Besluit politiegegevens in de juiste basis voor verstrekking van politiegegevens aan de Minister voor Rechtsbescherming zal worden voorzien.

De **NOvA** onderkent de noodzaak voor bepaalde verdachten maatregelen te kunnen treffen die waarborgen dat zij hun criminele handelen niet kunnen voortzetten tijdens detentie. Ik kan in de richting van de NOvA bevestigen dat het wetsvoorstel in het bijzonder betrekking heeft op een specifieke groep van criminelen.

Het wetsvoorstel beperkt zich tot personen die gedetineerd zijn in een extra beveiligde inrichting of een afdeling voor intensief toezicht. Het gevaar dat van deze personen uitgaat en een risico op voortgezet crimineel handelen dat bij deze groep gedetineerden bestaat, geeft aanleiding tot het treffen van maatregelen. Deze maatregelen hebben geen gevolgen voor andere gedetineerden.

De NOvA merkt op dat advocaten op integere wijze hun werk doen en dat niet gesuggereerd zou moeten worden dat strafrechtsadvocaten een verlengstuk zijn van hun cliënt of dat zij als beroepsgroep per definitie een risico vormen in het kader van voortgezet handelen vanuit detentie. Ook meent de NOvA dat het wetsvoorstel op een enkel incident is geïnspireerd. Graag stel ik voorop dat wordt uitgegaan van de integere werkwijze van de advocaat. Het wetsvoorstel doet daaraan geen afbreuk. De met het wetsvoorstel getroffen maatregelen moeten worden gezien in de context van een verharde georganiseerde criminaliteit waarvan het nietsontziende karakter zich ook in detentie doet gevoelen. Onder meer in de inleiding van het algemeen deel van deze memorie wordt op deze georganiseerde criminaliteit ingegaan. Nog meer recente voorbeelden kunnen worden gevonden in de bedreigingen aan het adres van de voormalige Minister van Justitie en richting Belgische gezagsdragers, telkens opnieuw vanuit de hoek van de georganiseerde drugscriminaliteit. De bereidheid van criminelen zich te keren tegen advocaten, getuigen, bewindspersonen, en andere gezagsdragers en het gevaar dat daarmee van deze criminelen uitgaat, houdt niet op vanaf het moment dat deze criminelen gedetineerd raken. De opvatting van de NOvA dat de voorgestelde maatregelen zijn geïnspireerd op een enkel incident, volg ik dan ook niet. Graag licht ik op deze plaats en naar aanleiding van het advies nader toe dat de voorgestelde maatregelen noodzakelijkerwijs zijn gericht op het beperken van zoveel mogelijk contacten met de buitenwereld en het verscherpen van het toezicht daarop. Dat dergelijke maatregelen ook raken aan het contact tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandsverleners, ligt voor de hand en doet niet af aan het vertrouwen dat in de integriteit van de rechtsbijstandverleners in zijn algemeenheid wordt gesteld. Het wetsvoorstel wil voorkomen dat maatregelen die de gedetineerde beperken in zijn mogelijkheden om contact te houden met de buitenwereld tot gevolg kunnen hebben dat de druk op de rechtsbijstandsverleners op ontoelaatbare wijze wordt vergroot. Het locatie-gebonden bellen voor iedereen, en dus ook de advocaat, die telefonisch contact wil hebben met een gedetineerde, het houden van visueel toezicht en het beperken van het aantal bijstandsverleners dat onbeperkt toegang heeft tot de gedetineerde, moet aan de voorkoming daarvan bijdragen. Deze doelstelling ligt in mijn ogen ook geheel in lijn met de inspanningen van de Taskforce Bescherming tegen ondermijning die door de NOvA is opgericht om te voorkomen dat advocaten (al dan niet ongemerkt) worden meegezogen in de georganiseerde criminaliteit.

De kritische kanttekeningen die de NOvA heeft geplaatst bij de diverse onderdelen van het wetsvoorstel, hebben mij aanleiding gegeven de memorie van toelichting aan te vullen op die onderdelen waarop die kritiek zich richt, onder meer waar het gaat om de eerbiedingen van de in het EVRM vastgelegde mensenrechten. Beoogd is daarmee de regeling op die onderdelen te verduidelijken. Ten slotte heeft het advies van de NOvA mede geleid tot het opnemen van een tweetal grondslagen voor een algemene maatregel van bestuur. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het visueel toezicht en zullen nadere regels worden gesteld over de beperking van het aantal rechtsbijstandverleners tot twee. Beoogd wordt op daarmee ook tegemoet te komen aan enkele praktische belemmeringen waarvoor de NOvA aandacht vraagt.

De **NVvR** geeft aan de noodzaak goed te kunnen volgen en zegt in te zien dat moet worden voorzien in de leemte die zich voor kan doen in geval van urgente aanwijzingen dat er vanuit gedetineerden of hun criminele netwerk een ernstige dreiging voor de openbare orde buiten de inrichting blijft uitgaan. Ook geeft zij aan dat hierbij sprake kan zijn van informatie die de directeur van een penitentiaire inrichting niet altijd (tijdig) zal kunnen bereiken, of dat het mogelijk informatie betreft die de verantwoordelijkheid en het handelingsperspectief van de vestigingsdirecteur overstijgen.



De NVvR vraagt aandacht voor de vertrouwelijkheid van verstrekte gegevens in relatie tot de verantwoording die ter zake dergelijke beslissingen aan het parlement is verschuldigd. Ook de RSJ vroeg hiervoor aandacht. Dit heeft, zoals hiervoor aangegeven, ertoe geleid dat ik de Tweede Kamer periodiek zal informeren over de wijze waarop aan de nieuwe bevelsbevoegdheid uitvoering zal worden gegeven. Uiteraard kan daarbij niet worden ingegaan op individuele gevallen of de specifieke informatie die aanleiding heeft gegeven tot het verlenen van een bevel. Dit laat onverlet dat via de periodieke informatie over de stand van het gevangeniswezen, op de toepassing in de praktijk van de bevelsbevoegdheid zal kunnen worden ingegaan. Daarnaast is, zoals de NVvR ook constateert, een te verlenen bevel onderworpen aan bezwaar en beroep. Zo is naast de voorgestelde vorm van een meer algemene en openbaar te nemen verantwoordelijkheid over de toepassing van de bevelsbevoegdheid, ook in individuele rechtsbescherming voor de gedetineerde voorzien.

Het advies van de NVvR geeft aanleiding op deze plaats te verduidelijken dat de reikwijdte van de bevelsbevoegdheid zich uitstrekt over gedetineerden die zich in de extra beveiligde inrichting of de afdeling intensief toezicht bevinden. Op andere gedetineerden kan een bevel geen betrekking hebben.

De NVvR staat stil bij de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot de mensenrechtelijke voorschriften waaraan het wetsvoorstel raakt. Ze beklemtoont het belang van een zeer heldere afweging in dit verband. Ik meen met de aanpassingen en aanvullingen in paragraaf 7 van deze memorie van toelichting nader in de door de NVvR gewenste explicitering van de afwegingen over de verhouding tot de mensenrechten te hebben voorzien.

De NVvR stelt zich in haar advies terecht op het standpunt dat geen strijdigheid mag bestaan met het algemene uitgangspunt dat de overheid zich ten aanzien van de door haar legaal op de vrijheid van de burger gemaakte inbreuken daadwerkelijk en concreet moet legitimeren. De NVvR verwijst in dit verband naar de plaatsingscriteria voor de extra beveiligde inrichting die zijn neergelegd in de RSPOG en de vergelijkbare criteria die een rol spelen bij het verlenen van een bevel als bedoeld in artikel 40b Pbw. De NVvR verwijst zo naar het rechtsvermoeden van gevaarlijkheid en meent dat bij de toepassing daarvan strijdigheid kan bestaan met het hiervoor aangehaalde uitgangspunt. Zoals hiervoor ook in reactie op het advies van de RSJ is opgemerkt, is de beslissing tot het verlenen van een bevel, ook bij toepassing van het geformuleerde bewijsvermoeden, het resultaat van een op de persoon van de gedetineerde afgestemde individuele beslissing. Het bewijsvermoeden faciliteert de beslissing tot verlenen van een bevel weliswaar, maar heeft niet automatisch tot gevolg dat een bevel wordt verleend. Ik ben hierop naar aanleiding van dit onderdeel van het van de NVvR en het advies van de RSJ ook nader ingegaan in paragraaf 3c van deze memorie van toelichting.

De NVvR plaatst verder kanttekeningen bij de verwijzing die in de consultatieversie van het wetsvoorstel was opgenomen naar artikel 8:29 Awb. Ook het openbaar ministerie heeft aarzelingen geuit over deze domeinoverstijgende verwijzing. Dit heeft mij aanleiding gegeven de beoogde regeling in de Pbw uit te schrijven en zo over te nemen op een wijze dat zij in de context van deze wet goed kan worden begrepen. Op de kern van de regeling en de toepassing van de geheimhoudingsprocedure, is hiervoor in reactie op het advies van de politie en het openbaar ministerie ingegaan.

Tot slot vraagt ook de NVvR aandacht voor de termijn waarbinnen de RSJ uitspraak moet doen. De aanvankelijk voorgestelde termijn van zes weken acht de NVvR niet haalbaar. Ook de RSJ zelf heeft hiervoor aandacht gevraagd. Deze termijn is dan ook komen te vervallen. Ook voor andere procedures ingevolge de Pbw worden geen termijnen gesteld en de RSJ heeft te kennen gegeven de zaken die uit dit wetsvoorstel voortvloeien, met de juiste prioriteit en voortvarendheid te zullen behandelen.

De **Raad voor de rechtspraak** heeft aangegeven geen advies te zullen uitbrengen.

## **Artikelsgewijs**

### **Onderdelen A en C**

De begripsomschrijving van artikel 1 Pbw wordt aangevuld met een definitie van de afdeling voor intensief toezicht. Ook artikel 14 Pbw ondergaat in dit verband wijziging. De afdelingen voor intensief toezicht worden als inrichtingen voor bijzondere opvang toegevoegd aan de bestaande regeling. Gevolg hiervan is dat deze afdelingen en de plaatsing op die afdelingen nader kunnen worden genormeerd. Zo zullen de criteria voor plaatsing in de afdeling intensief toezicht worden opgenomen in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden. Een ander beoogd gevolg van de regeling is dat niet langer de directeur maar de selectiefunctionaris over de plaatsing in de afdeling intensief toezicht beslist.



## Onderdeel B

Dit onderdeel houdt een wijziging in van artikel 5 Pbw. De wijziging strekt ertoe dat van een afdeling intensief toezicht en van de extra beveiligde inrichting de huisregels door Onze Minister worden vastgesteld zodat de directeur van de betreffende inrichting daarmee niet langer is belast.

## Onderdelen D en J

Een bevel tot het opleggen van verdergaande beperkingen aan een gedetineerde, is een verstrekkend besluit waartegen adequate rechtsbescherming moet zijn voorzien. De Pbw voorziet hiertoe in een stelsel van bezwaar en beroep. De gedetineerde kan op grond van het voorstel tot aanvulling van artikel 17 Pbw met een bezwaarschrift bij de Minister voor Rechtsbescherming opkomen tegen een bevel tot verdergaande beperkingen, als bedoeld in artikel 40a Pbw (artikel 17, eerst lid, onderdeel a (nieuw), Pbw)). Op grond van artikel 72 Pbw is er dan ook beroep mogelijk bij de RSJ. Op de rechtsbescherming is ingegaan in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De RSJ is ook nu al belast met de behandeling van beroepschriften die zich richten tegen een beslissing tot plaatsing of verlenging van die plaatsing van gedetineerden in de extra beveiligde inrichting. Het ligt voor de hand de rechtsbescherming tegen een door de Minister voor Rechtsbescherming te verlenen bevel tot verdergaande beperkingen in het contact van de gedetineerde met de buitenwereld, eveneens bij de RSJ te beleggen.

De aard van de informatie die voor het nemen van een bevel noodzakelijk is, vormt aanleiding een aan de Algemene wet bestuursrecht ontleende extra maatregel voor beperkingen van de kennisneming van stukken in de Pbw op te nemen. Voor de informatie die noodzaakt tot het bevel geldt namelijk dat derden daarvan in het belang van de openbare orde en veiligheid buiten de inrichting of in het belang van de aanvang van een strafvorderlijk onderzoek (tijdelijk) onkundig moeten blijven. Voor dergelijke situaties biedt de Algemene wet bestuursrecht voor bestuursrechtelijke procedures de mogelijkheid om de mogelijkheden tot kennisneming van dergelijke informatie te beperken (artikel 8:29 Awb). Met de voorgestelde wijziging van artikel 73 Pbw wordt de betreffende bepaling uit de Algemene wet bestuursrecht overgenomen voor procedures bij de RSJ over een de door de Minister voor Rechtsbescherming uitgevaardigd bevel. Het gaat hier om een nuancering van het bepaalde in artikel 65, derde lid, inhoudende dat de klager in bezwaar wordt toegestaan op diens verzoek toe van (alle) gedingstukken kennis te nemen. Door de wijziging van artikel 17, tweede lid, Pbw is deze geheimhoudingsprocedure ook van toepassing in de bezwaarschriftfase.

De mogelijkheden tot afscherming van informatie moeten verder bijdragen aan de bereidheid van instanties die over dergelijke informatie de beschikking hebben, deze ook met de Minister voor Rechtsbescherming te delen.

## Onderdeel E

Dit onderdeel wijzigt artikel 38 Pbw. Het eerste onderdeel van de wijziging betreft het herstel van een redactionele omissie. Daarnaast wordt met de wijzigingen in artikel 38 voorzien in een regeling voor visueel toezicht op gesprekken tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandsverlener. In de tekst wordt, in lijn met de al bestaande artikelliden van artikel 38, verwezen naar de in artikel 37, eerste lid, onderdeel j, Pbw genoemde personen (rechtsbijstandverleners). Concreet kan het toezicht vorm krijgen doordat op de gesprekken cameratoezicht wordt uitgeoefend of doordat een medewerker vanachter een glazen wand met het gesprek meekijkt. Het toezicht wordt op zodanige wijze vormgegeven dat de inhoud van het gesprek voor degene die het toezicht houdt, niet hoorbaar is en dat ook niet kan worden meegelezen met, eventuele aantekening in, het dossier. Van het onderhoud worden ook geen geluidsopnamen gemaakt. Zoals in paragraaf 5 het Algemeen Deel van deze memorie is toegelicht, moet het visueel toezicht bijdragen aan de voorkoming van misbruik van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om te communiceren met zijn rechtsbijstandverlener.

Artikel 38, negende lid, bevat een grondslag voor bij algemene maatregel van bestuur. Daarmee kunnen regels worden gesteld over de uitvoering van het visueel toezicht. Dit zal in het bijzonder nodig zijn voor de gevallen waarin dit toezicht vorm krijgt als cameratoezicht. In dat geval kan een regeling worden getroffen voor het bewaren en vernietigen van opgenomen beelden.

## Onderdeel F

Met dit onderdeel worden in artikel 39 Pbw enkele bepalingen toegevoegd die verduidelijken dat aan de locatie van waaruit door derden met de gedetineerden in de afdeling intensief toezicht of extra beveiligde inrichting wordt gebeld, eisen kunnen worden gesteld. Concreet komt het voorgestelde artikel 39, vijfde lid, Pbw zo neer op een locatiegebod van de externe beller met het oog op de



identificatie van deze beller. Deze dient zich op de aangewezen plaats deugdelijk te legitimeren en gebruik te maken van de daar beschikbaar gestelde telefoon. Dit geldt straks ook voor advocaten indien zij willen bellen met een gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of de afdeling intensief toezicht. Zij mogen straks niet meer gebruikmaken van hun eigen telefoon met geheimhoudernummer maar van een op die plaats beschikbaar gesteld toestel. De in verband hiermee gemaakte reiskosten en het reistijdverlet van rechtsbijstandverleners die werkzaam zijn binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zullen worden vergoed overeenkomstig artikel 24 en 25 Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 ('Bvr'). De genoemde artikelen worden dienovereenkomstig gewijzigd in het Bvr. Vanzelfsprekend geldt voor advocatenbezoeken aan een penitentiaire inrichting dat zij vertrouwelijk moeten kunnen bellen met hun cliënt en dat een telefoongesprek met een beschikbaar gestelde telefoon niet wordt afgeluisterd. Het locatie-gebonden bellen geldt voor telefoonverkeer vanuit Nederland. Daarnaast kan Onze Minister voorwaarden stellen aan het voeren van telefoongesprekken vanuit het buitenland. Deze voorwaarden kunnen inhouden dat uitsluitend vanuit aangewezen plaatsen wordt gebeld. Bij aangewezen plaatsen in het buitenland kan worden gedacht aan ambassades, consulaten of overige vertegenwoordigingen, mits de veiligheid en belangen van de post (personeel, gebouwen, informatie en bilaterale relatie met het gastland) volgens de Minister van Buitenlandse Zaken dit toestaan. Waar dit niet mogelijk blijkt, kan het locatie-gebonden bellen ook vormkrijgen doordat ter plaatse externe beveiligers worden ingehuurd.

### Onderdeel G

Met dit onderdeel wordt een artikel 40a in de Pbw geïntroduceerd dat betrekking heeft op het maximaal aantal bijstandsverleners met wie de gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of de gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht, geprivilegieerd contact mag hebben. Dit onderdeel is nader toegelicht in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie. Na de advisering is in artikel 40a Pbw toegevoegd dat een advocaat die geen onderdeel uitmaakt van een kantoor zich kan laten vervangen door diens vaste vervanger. Ook is in artikel 40a Pbw een achtste lid toegevoegd dat een grondslag bevat voor bij algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels over de uitvoering van dit artikel. Deze nadere regels hebben onder meer betrekking op de wijze waarop door de directeur wordt bijgehouden welke rechtsbijstandverleners toegang hebben tot de betreffende gedetineerden. Zoals reeds toegelicht in paragraaf 6.3 kies ik er na advisering voor dat de Minister voor Rechtsbescherming toestemming moet geven voor een vervangende advocaat of het aanwijzen van een extra advocaat. Vanuit rechtstatelijk oogpunt is het echter wenselijk dat de Minister voor Rechtsbescherming niet zelf in individuele gevallen beslist of een gedetineerde in de EBI over een advocaat mag beschikken, zeker wanneer het gaat om procedures die gevoerd worden tegen de Staat. Om die reden kies ik er voor om, net als bij de bevelsbevoegdheid in artikel 40b Pbw het geval is, namens de Minister voor Rechtsbescherming de Directeur-Generaal Dienst Justitiële Inrichtingen te belasten met het geven van toestemming voor de vervangende advocaat of het aanwijzen van een extra advocaat.

### Onderdeel H

Dit onderdeel introduceert de bevoegdheid voor de Minister voor Rechtsbescherming om bij aanwijzingen dat de gedetineerde van de extra beveiligde inrichting of afdeling contacten misbruikt voor levensbedreigende of ernstig intimiderende activiteiten in de buitenwereld, te bevelen dat de gedetineerde aan beperkingen wordt onderworpen die noodzakelijk zijn om die activiteiten te voorkomen. Hiertoe wordt voorzien in een afzonderlijk Hoofdstuk VIIa, getiteld: Bevelen van Onze Minister. Het hoofdstuk bestaat uit twee artikelen: 40b en artikel 40c.

### Artikel 40b Pbw

#### *Eerste lid, onderdeel a*

Onder aanwijzingen zijn te verstaan omstandigheden die de basis kunnen vormen voor de veronderstelling dat een gedetineerde vanuit de inrichting erin slaagt derden te bereiken en hen in stelling te brengen ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten te ondernemen. Aanwijzingen zijn hier voldoende; een redelijk vermoeden van een strafbaar feit is geen vereiste. Voorbeelden van ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten zijn opdrachten tot ontvoering, uitoefenen van dwang, afpersing of liquidatie van personen die zich buiten de inrichting bevinden. Aanwijzingen kunnen worden ontleend aan een GRIP-rapportage of uit informatie van veiligheidsdiensten. Hierop is ingegaan in paragraaf 3 van het Algemeen Deel van deze memorie van toelichting.

#### *Eerste lid, onderdeel b en tweede lid*

Deze artikelonderdelen zijn toegelicht in paragraaf 3c van het algemeen deel van deze memorie.





### *Derde lid*

Dit artikellid geeft een opsomming van de rechten van de Pbw waarop de bevelsbevoegdheid een beperking kan inhouden. De mogelijkheden van de gedetineerde om in contact te treden met de buitenwereld, de uitzonderingen hierop en het toezicht dat op deze contacten kan worden onderhouden, zijn in de Pbw uitputtend genormeerd. Hoofdstuk VII van de Pbw heeft hierop betrekking (artikelen 36 tot en met 40). De mogelijkheden tot het onderhouden van contact kunnen door de directeur worden beperkt op gronden neergelegd in artikel 36, vierde lid, Pbw. Het betreft achtereenvolgens de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting (onderdeel a), de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid (onderdeel b), de voorkoming of opsporing van strafbare feiten (onderdeel c) of de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven (onderdeel d). Ook de mogelijkheden voor nieuwsgaring kunnen worden beperkt (artikel 48 Pbw) en de gedetineerde kan worden onderworpen aan camera-observatie in de cel (artikel 51a Pbw).

Waar de directeur zijn toezicht baseert op deze gronden, geldt dit niet voor het bevel van de Minister voor Rechtsbescherming. De in het eerste lid gegeven normering (aanwijzingen voor ernstig intimidrende of levensbedreigende activiteiten of gevaar dat van de gedetineerde in zijn algemeenheid uitgaat) die betrekking heeft op de veiligheid buiten de inrichting, treedt daarvoor in de plaats. Dit zal er in de regel toe leiden dat onder de werking van het bevel de benoemde rechten worden beperkt en dat het toezicht op contacten maximaal zal zijn. Als voorbeelden hiervan kunnen worden gegeven dat het de gedetineerde slechts zal zijn toegestaan maximaal tien minuten per week te telefoneren, dat bij bezoek maximaal één persoon tegelijkertijd zal worden toegestaan en dat bij bezoek met kinderen de begeleiding van maximaal één volwassene zal zijn toegestaan. Verder kan het bevel betrekking hebben op de mate waarin de gedetineerde in staat wordt gesteld individueel dan wel met andere gedetineerden aan activiteiten deel te nemen. Artikel 21 Pbw regelt al dat de directeur ten aanzien van gedetineerden die in een individueel regime zijn geplaatst, bepaalt in welke mate er kan worden deelgenomen aan activiteiten met anderen. Wanneer er aanleiding is te veronderstellen dat dit contact met anderen binnen de inrichting strekt tot het faciliteren van contact tussen de gedetineerde en derden buiten de inrichtingen, kan het bevel van de Minister voor Rechtsbescherming ook betrekking hebben op het regime.

### *Vierde lid*

Het vierde lid markeert dat de bevelsbevoegdheid ook gevolgen kan hebben voor de rechten van derden. Deze beperking van rechten van derden is geen doel op zichzelf maar afhankelijk van de aard van de opgelegde beperking mogelijk wel een gevolg. Ik geef hiervan een voorbeeld. Wanneer de gedetineerde wordt beperkt in zijn recht te communiceren met leden van zijn gezin, heeft dit gevolgen voor het recht op family-life, bedoeld in artikel 8 EVRM. Op de toelaatbaarheid van deze beperking, is in paragraaf 8 van het Algemeen Deel van deze memorie nader ingegaan. Onderkend moet worden dat wanneer het bevel de strekking heeft dat het contact met deze familieleden tijdelijk wordt beperkt, het recht van deze familieleden op omgang met de gedetineerde aan dezelfde beperking onderhevig is.

### *Vijfde lid*

Het vijfde lid heeft betrekking op de duur van het bevel en bepaalt het maximum op twaalf maanden. Het bevel kan daarna telkens met eenzelfde duur worden verlengd. Vanwege het potentieel verstrekende karakter van het bevel is voorts bepaald dat het bevel enkel zolang van kracht is als strikt noodzakelijk. Dat betekent dat het bevel ook voor kortere duur kan worden vastgesteld.

Wanneer het bevel tot gevolg heeft dat de gedetineerde uitsluitend nog met geprivilegieerde personen contact kan onderhouden, is de duur daarvan beperkt tot drie maanden. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming heeft onder de werking van een dergelijk verstrekend bevel een tijdelijke isolatie van de gedetineerde tot gevolg. Vanwege de schadelijke effecten die van een vergaande en langdurige isolatie te duchten zijn, ligt het voor de hand de duur van een bevel met die strekking aanzienlijk te beperken.

### *Zesde lid*

Het zesde lid bepaalt dat Onze Minister het openbaar ministerie, de politie of andere diensten die informatie hebben aangereikt die aanleiding geven tot het bevel, over de inhoud van een bevel om advies kan vragen. Deze bepaling, ingevoegd naar aanleiding van de advisering door de RSJ, kan eraan bijdragen dat het bevel op de juiste wijze en ten aanzien van de juiste personen een beperking van de communicatiemogelijkheden oplevert. In paragraaf 3b is ingegaan op de informatie die tot het bevel aanleiding geeft.



### *Zevende lid*

Het zevende lid heeft betrekking op het verkeer tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener en eerbiedigt het uitgangspunt dat de vrijheid van verkeer tussen gedetineerde en diens aangewezen rechtsbijstandverlener niet wordt belemmerd. Dit betekent onder meer dat de bestaande regelingen omtrent bezoek van de rechtsbijstandverlener en telefoonverkeer tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener, ook onder de werking van het bevel, onverkort gelden. Enig toezicht hierop kan alleen de strekking hebben de identiteit van de rechtsbijstandverlener vast te stellen. Het wetsvoorstel voegt hieraan overigens toe dat bij bezoeken van de aangewezen rechtsbijstandverlener, visueel toezicht kan worden uitgeoefend. Verwezen wordt naar het artikelsgewijze deel van de toelichting op onderdeel E. Ook wordt voor gedetineerden die in de extra beveiligde inrichting verblijven of die zijn gedetineerd in een afdeling voor intensief toezicht, het aantal rechtsbijstandverleners met wie geprivilegieerd contact kan worden onderhouden, beperkt tot twee.

### *Achtste en negende lid*

Het achtste bepaalt verder dat het de vestigingsdirecteur, en uiteraard zijn personeel, is die feitelijk uitvoering geeft aan het bevel van de Minister. Daarin kan ook een instructie worden gelezen die uitvoering conform het bevel ter hand te nemen.

Deze artikelleden regelen de verhouding tussen de Minister voor Rechtsbescherming en de vestigingsdirecteur. Vooropgesteld zij dat de bevoegdheden van de Minister en die van de vestigingsdirecteur, naast elkaar bestaan. De nieuwe bevelsbevoegdheid van de Minister, ingegeven door bedreigingen van de samenleving buiten de inrichting, staan los van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de vestigingsdirecteur heeft voor veiligheid en orde in de inrichting. In het negende lid is dit uitgangspunt met zoveel woorden benoemd.

### **Artikel 40c Pbw**

Artikel 40c heeft vervolgens betrekking op de mogelijkheid onderdelen van het bevel op te heffen.

### *Eerste en tweede lid*

Dit artikellid bepaalt dat indien Onze Minister dat aanvaardbaar acht, hij op verzoek van de gedetineerde beperkingen die volgen uit het bevel kan opheffen en daaraan al dan niet voorwaarden kan verbinden. Het initiatief hiertoe ligt bij de gedetineerde. Op een verzoekschrift van de gedetineerde is artikel 18 van toepassing verklaard. Hier is een regeling getroffen voor het indienen van verzoekschriften door gedetineerden en is ook een rechtsgang gegeven. Van belang is dat een afgewezen verzoek niet onmiddellijk opnieuw kan worden ingediend. Dit volgt uit artikel 18, vierde lid, dat overeenkomstig van toepassing is verklaard (artikel 40c, tweede lid). De in artikel 18, vierde lid, genoemde termijn van zes maanden is voor de onderhavige regeling evenwel vervangen door een termijn van vier weken bij een bevel dat alle contacten van de gedetineerde met de buitenwereld beperkt, en een termijn van drie maanden voor overige bevelen.

### *Derde lid*

Het derde lid biedt de mogelijkheden rekening te houden met nieuwe feiten of omstandigheden die tijdens de tenuitvoerlegging van het bevel blijken. Geregeld wordt dat dergelijke nieuwe omstandigheden aanleiding kunnen vormen voor wijzigingen, ten gunste of ten nadele van de gedetineerde, of intrekking van het bevel. Tegen een dergelijke wijziging staat op grond van het gewijzigde artikel 17 Pbw hernieuwd bezwaar en beroep open.

### **Onderdeel I**

Artikel 42 Pbw ziet op het recht van de gedetineerde op medische verzorging door een inrichtingsarts of diens vervanger (eerste lid) of een arts naar keuze (tweede lid). Aan artikel 42 Pbw wordt als gevolg van de advisering door de RSJ een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur toegevoegd die het mogelijk maakt om bij artsenbezoek in koppels te werken.

Dit is nader toegelicht in paragraaf 9.

*De Minister voor Rechtsbescherming,*