

Vergaderjaar 2022–2023

**36 372**

## **Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie**

**Nr. 3**

### **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 gedetineerden alles aan moet worden gedaan om te voorkomen dat zij in detentie het crimineel handelen voortzetten. Dat kan door maatregelen op te leggen die vooral zien op het tegenhouden van het leggen en 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 gevaarzetting voor de samenleving uitgaat, te versterken. Het voorstel geeft ten eerste 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 gevaarzetting 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 gevaarzetting die van sommige gedetineerden uitgaat, kan een zelfstandige grond opleveren voor een bevel tot beperkingen in de communicatiemogelijkheden. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel voorzien in een aantal generieke maatregelen voor gedetineerden in de extra beveiligde inrichtingen en afdelingen voor intensief

toezicht. Het gaat dan om het enkel vanuit door de Minister aangewezen locaties kunnen bellen met gedetineerden en om visueel toezicht op het contact tussen gedetineerden en hun rechtsbijstandverlener(s). Ook het aantal rechtsbijstandverleners dat geprivilegieerd contact met de gedetineerde kan onderhouden, wordt met het wetsvoorstel beperkt. 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*). Met de regeling tot beperking van het aantal rechtsbijstandverleners geef ik uitvoering aan de daartoe strekkende motie van het lid Ellian (*Kamerstukken II 2022/23, 24 587, nr. 868*).

Zoals ik hierboven 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 de 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 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. Onder meer door beperking of uitsluiting van het ontvangen en verzenden van brieven, van het ontvangen van bezoek en van telefoonverkeer. 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 rechtsbijstandverlener, waarbij het aantal rechtsbijstandverleners met toegang tot de gedetineerde, ook wordt beperkt.

Zoals hiervoor in deze inleiding al is 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, ook die in de extra beveiligde inrichting of in de afdeling voor intensief toezicht 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 de afdeling voor intensief toezicht en diens rechtsbijstandverlener te versterken zonder dat daarbij wordt getornd aan de rechten van die gedetineerde. Deze maatregelen hebben een preventief karakter. Zij richten zich bijvoorbeeld op het locatie-gebonden bellen met een gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of de afdeling voor intensief toezicht in gevallen waarin een bevel ex artikel 40b is gegeven dat mede een beperking of uitsluiting van telefoonverkeer inhoudt. Ook het beperken van het aantal rechtsbijstandverleners met wie de gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of de afdeling voor intensief toezicht contact kan hebben en het introduceren van visueel toezicht op gesprekken tussen een gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of de afdeling voor intensief toezicht en diens rechtsbijstandverlener, zijn hiervan voorbeelden.

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 rechtsbijstandverleners. In paragraaf 7 wordt ingegaan op de verhouding tot in dit verband relevante mensenrechtelijke bepalingen en penitentiair-rechtelijke uitgangspunten. Paragraaf 8 ziet op de evaluatie van deze wetgeving. De financiële en administratieve consequenties van het wetsvoorstel worden toegelicht in paragraaf 9. In paragraaf 10 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 Dienst Justitiële Inrichtingen. Er wordt bijvoorbeeld geprobeerd de verblijfplaats of de identiteit van deze personeelsleden te achterhalen door het personeel dat de inrichting verlaat te volgen of deze gegevens via mogelijke andere wegen te verkrijgen. 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 in de afdeling voor 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 voor intensief toezicht 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 te denken aan gedetineerden die in de afdeling voor intensief toezicht (AIT) verblijven. Deze gedetineerden zijn daar geplaatst op vergelijkbare gronden als die gelden voor de plaatsing in de EBI. Er is bij deze gedetineerden sprake van een, in vergelijking met andere gedetineerden, aanzienlijk verhoogd risico op recidive, ontvluchting, voortzetting van ernstig crimineel handelen of het aanhoudend onderhouden van contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter. Als mij aanwijzingen bekend zouden raken dat een gedetineerde in een afdeling voor intensief toezicht een ernstig gevaar voor de openbare orde oplevert, wil ik ook ten aanzien van deze gedetineerde in de gelegenheid zijn een bevel te geven dat de communicatiemogelijkheden beperkt.

#### *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 buiten-

wereld. 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 gevaarzetting 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 leidinggevendenden 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 met name om organisaties die zich bezighouden met de handel in verdovende middelen waarvan inmiddels bekend is dat zware

intimidatie, zwaar geweld en zelfs liquidaties niet worden geschuwd. Het gaat om organisaties waarin zwaar geweld onderdeel vormt van de normale bedrijfsvoering. Opgemerkt zij dat eenzelfde rechtsvermoeden op grond van artikel 6 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 automatiseren 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 aantoont 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. Verduidelijkt zij dat de 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 levensbe-



dreigende 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 kennisnemen van nieuws (artikelen 36, 38 tot en met 40 en 48 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 verstrekkende 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.

De maatregelen die van een bevel deel uitmaken, zullen worden gemotiveerd. Dit komt tot uitdrukking in artikel 40b, vijfde lid. Deze motivering zal er in de regel in bestaan dat de informatie die tot geven van een bevel aanleiding heeft gegeven, het noodzakelijk maakt dat de kring van personen met wie de gedetineerde kan communiceren, voor een bepaalde periode dient te worden beperkt. Deze kring kan breder zijn naarmate (nog) zicht ontbreekt op de concrete persoon of personen die voor een gedetineerde als boodschapper fungeren, terwijl desalniettemin aanwijzingen bestaan voor ontwrichtende communicatie. Opgemerkt wordt dat een enkele motivering dragend kan zijn voor meerdere gelijktijdig toe te passen maatregelen. Het doel van het bevel en de afzonderlijke maatregelen is immers om, bij gebleken noodzaak, de communicatiemogelijkheden van de gedetineerde zoveel mogelijk te beperken.

Verder brengt artikel 40b, vijfde lid, tot uitdrukking dat om tot een goede weging tussen het publieke belang bij oplegging en voortduring van een maatregel en de persoonlijke belangen van de gedetineerde te komen, informatie van de directeur over de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerde bij de beslissing kan worden betrokken. Hierbij kan worden gedacht aan informatie over de (geestelijke) gezondheid en draagkracht van de gedetineerde.

#### **4. Rechtsbescherming**

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. 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 voor intensief toezicht en zijn rechtsbijstandverlener. Dit toezicht moet eraan bijdragen dat verhullende of intimiderende communicatie tussen de gedetineerde met diens rechtsbijstandverlener wordt voorkomen. 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. Op deze camerabeelden 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 de 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 al ertoe 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 aangewezen rechtsbijstandverlener doorlopend en volledig visueel waar te nemen. Dit toezicht zal in de extra beveiligde inrichting of afdeling voor intensief toezicht 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 diens aangewezen rechtsbijstandverlener kan direct worden ingegrepen om escalatie te voorkomen. Nu gedetineerden in de extra beveiligde inrichting of de afdeling voor 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 aangewezen 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 aangewezen 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 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 een extra beveiligde inrichting of afdeling voor intensief toezicht is het gevolg van de vaststelling van een, in vergelijking met andere gedetineerden, aanzienlijk verhoogd risico op recidive, ontvluchting, voortzetting van ernstig crimineel handelen of het aanhoudend onderhouden van contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter. 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 reëel risico met zich dat gedetineerden met behulp van rechtsbijstandverleners een communicatiekanaal hebben met de buitenwereld. Voorbeelden liggen besloten in de aanhouding van een advocaat in de extra beveiligde inrichting in oktober 2021 en zijn veroordeling voor deelname aan een criminele organisatie. Ook de recente berichtgeving over een advocaat die is aangehouden voor een gerezen verdenking van deelname aan een criminele organisatie is voor mij opnieuw een signaal dat ook advocaten, al dan niet onder druk, dwang of dreiging, betrokken kunnen raken bij ondermijnende activiteiten. 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 locatiegebonden 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 voortdurende 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 rechtsbijstandverleners 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 advocaat in dienst bij het kantoor van de aangewezen advocaat dan wel een advocaat met wie de aangewezen advocaat een samenwerkingsverband heeft. Zie in dat verband artikel 5.3 van de Verordening op de advocatuur. Indien de advocaat 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 inrichting waar de gedetineerde verblijft. Ook kan de Minister contact opnemen met de toezichthouder, de deken van de orde van advocaten in het arrondissement waar de vervangende advocaat kantoor houdt. Doel hiervan is om te toetsen of het inderdaad een kantoorgenoot dan wel diens vaste vervanger betreft en of er geen bezwaren zijn tegen de beoogde vervanger. Deze vervangende advocaat treedt de facto op in plaats van de aangewezen advocaat zodat het maximum van twee rechtsbijstandverleners niet wordt overschreden. Voor deze vervangende advocaat 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 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 kan 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 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 betreffende toezichthouder, de deken van de orde van advocaten in het arrondissement waar de beoogde extra advocaat kantoor houdt of advies inwinnen bij de directeur van de inrichting waar de gedetineerde verblijft. 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. Doel van het contact met de toezichthouder, de deken, 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 advocaat kan worden verleend.

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 rechtsbijstandverleners. 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 relevante fundamentele rechten, zoals vastgelegd in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de Grondwet, het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (paragrafen 7.1, tot en met 7.4) en het Handvest van de Grondrechten van de EU (EU-Handvest) (paragraaf 7.5). Daarna wordt stilgestaan bij de betekenis van de bevelsbevoegdheid voor het in de Pbw verankerde resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen (paragraaf 7.6).

### *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 discipli-

<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.

naire 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 gevangenis-personeel, 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 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

<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.

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

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.

---

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

## 7.2 Artikel 6 EVRM, artikel 3 Richtlijn 2013/48/EU 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 strafvervolgning, 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>

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is gezien hoe de maatregelen van visueel toezicht, de maatregel tot het beperken van het aantal rechtsbijstandverleners en de maatregel van het locatie-gebonden bellen zich verhouden 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, artikel 3 Richtlijn 2013/48/EU 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> Ook artikel 3 van Richtlijn 2013/48/EU bepaalt dat «verdachten of beklaagden het recht hebben de advocaat die hen vertegenwoordigt onder vier ogen te ontmoeten en met hem te communiceren». Deze rechten worden 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 en voornoemde richtlijnbevestiging.

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.

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

<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.

b. Verhouding maatregel beperking aantal rechtsbijstandverleners tot artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet

Voor de maatregel tot beperking van het aantal rechtsbijstandverleners 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 rechtsbijstandverleners dat tot de gedetineerde in een extra beveiligde inrichting of afdeling voor intensief toezicht 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 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

<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.

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 rechtsbijstandverleners 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 rechtsbijstandverleners 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 hierboven 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 een extra beveiligde inrichting of afdeling voor intensief toezicht 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.

### c. Verhouding maatregel locatie-gebonden bellen tot artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet

Ook de maatregel dat enkel vanaf aangewezen plaatsen met een gedetineerde mag worden getelefoneerd, mag niet tot gevolg hebben dat de toegang van de gedetineerde tot zijn advocaat wordt beperkt. Ik meen ook hier dat, zoals in paragraaf 7b, onder 2, is uiteengezet, dat de maatregel niet tot gevolg heeft dat de toegang van de gedetineerde tot zijn advocaat wordt belemmerd. Het onderhouden van telefonisch contact is als gevolg van de detentie uiteraard aan praktische beperkingen onderhevig. Het telefonisch contact tussen de advocaat en de gedetineerde wordt toegestaan op werkdagen en in het weekend tijdens kantooruren en komt in de praktijk telkens als gevolg van een afspraak (na aanmelding) tot stand. Voordat het telefonisch contact tot stand wordt

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



gebracht zal de identiteit van de aangewezen rechtsbijstandverlener worden gecontroleerd. Ook de verplichting om vanuit bepaalde locaties te bellen, beoogt de identiteitsvaststelling te faciliteren en kan tot gevolg hebben dat de advocaat een reisbeweging moet maken om te bellen. Dit doet aan het recht vrijelijk te communiceren of de advocaat in de inrichting te ontvangen niet wezenlijk af. Deze maatregel geldt verder alleen voor advocaten van gedetineerden die op grond van een door de Minister gegeven bevel zijn beperkt in hun telefonische contacten.

### *7.3 Regimair beperkingen in relatie tot het belang van een individuele beoordeling*

De in paragraaf 7.2, onder a en b, besproken maatregelen met betrekking tot het verkeer tussen de gedetineerde en een rechtsbijstandverlener hebben een regimair karakter. Zij zijn het gevolg van de plaatsing in een extra beveiligde inrichting of afdeling voor intensief toezicht en gelden zo voor alle gedetineerden die daar verblijven. De rechtspraak van het EHRM staat aan dergelijke generieke maatregel voor een bepaalde groep gedetineerden of een bepaalde plek in beginsel niet in de weg.<sup>12</sup> Wel dienen voorgestelde maatregelen voor de gehele gedetineerdenpopulatie in zowel de extra beveiligde inrichting als de afdeling voor intensief toezicht noodzakelijk en proportioneel te zijn, gelet op het doel dat met deze maatregelen wordt nagestreefd.

Als gevolg van het generieke karakter van de maatregelen komt voor de beantwoording van de vraag of de beperkingen noodzakelijk en proportioneel zijn in het licht van het gestelde doel, betekenis toe aan de plaatsingscriteria. Uit de plaatsing vloeit de beperking voort, waarvan noodzaak en proportionaliteit dienen te worden beoordeeld. In de plaatsingscriteria van zowel de extra beveiligde inrichting als de afdeling voor intensief toezicht ligt besloten dat van de gedetineerde die hier verblijft een bijzonder gevaar uitgaat voor de samenleving. Dit gevaar bestaat concreet uit een verhoogd risico op ontvluchting, op ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie of op de voortzetting van ongeoorloofde contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter. Om dit gevaar te keren, voorziet het wetsvoorstel in mogelijkheden tot vergaande beperkingen van de communicatiemogelijkheden van de gedetineerde. Deze maatregelen zijn vanwege het verderstrekkende karakter daarvan onderdeel van bevel als bedoeld in artikel 40b Pbw.

De generieke maatregelen raken uitsluitend aan het verkeer met de rechtsbijstandverlener en hebben een algemeen toezichthoudend karakter. Ze beperken geen vrijheden in de contacten die de gedetineerde met de buitenwereld kan hebben, maar scheppen een kader waarin, binnen de grenzen die artikel 6 EVRM stelt, toezicht op het verkeer met de rechtsbijstandverlener kan worden gehouden. De maatregelen zijn noodzakelijk om een situatie waarin druk op rechtsbijstandverleners kan worden uitgeoefend om als boodschapper voor de gedetineerde te fungeren, zoveel mogelijk te vermijden. Een risico dat dergelijke druk op een rechtsbijstandverlener wordt uitgeoefend, is inherent aan de geconstateerde verhoogde risico's die aan de plaatsing ten grondslag liggen en aan de relatieve isolatie die van een plaatsing in deze regimes het gevolg is. Om die reden meen ik dat het treffen van deze algemeen geldende toezichthoudende maatregelen noodzakelijk is. Deze maatre-

<sup>12</sup> Zie onder meer 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.

gelen zijn ook proportioneel nu zij op zichzelf slechts gevolgen hebben voor de kring van personen met wie de gedetineerde contact kan onderhouden. Ook de aard van het contact met de rechtsbijstandverlener wordt met de maatregel van visueel toezicht niet wezenlijk beïnvloed. Dit is paragraaf 7.2 hiervoor nader toegelicht.

#### 7.4 Artikel 8 EVRM en artikel 13 Grondwet – family life en correspondentie

##### 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>13</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 worden onderworpen aan een speciaal regime.<sup>14</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>15</sup>

In de context van streng beveiligde gevangenis 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>16</sup> Het uitgebreide verbod op rechtstreeks contact kan echter alleen worden gerechtvaardigd wanneer een reëel en voortdurend gevaar van die aard bestaat.<sup>17</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 kunnen

<sup>13</sup> *Aliev tegen Oekraïne*, nr. 41220/98, 29 april 2003, r.o. 187 en 188.

<sup>14</sup> *Hagyo tegen Hongarije*, nr. 52624/10, 23 april 2013, r.o. 84.

<sup>15</sup> *Enea tegen Italië* [GC], nr. 74912/01, 17 september 2009, §§ 125–131; *Khoroshenko tegen Rusland* [GK], 41418/04, 30 juni 2015, § 124.

<sup>16</sup> *Lorsé e.a. tegen Nederland*, 52750/99, 4 februari 2003, §§ 83–73.

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

maken.<sup>18</sup> Deze beoordeling door het EHRM heeft ook gevolgen voor het gewicht dat moet worden toegekend aan het belang van een minderjarig kind, bij het behoud van contact met zijn gedetineerde ouder. Bij het opleggen van een bevel en het daarbij eventueel beperken van contact tussen de gedetineerde en een minderjarig kind, dienen de belangen van het kind een primaire overweging te zijn. Deze belangen vormen een primaire overweging op grond van artikel 1 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en de rechtspraak van het van het EHRM over artikel 8 EVRM. Het belang is echter niet zonder meer doorslaggevend en kan – bijvoorbeeld – ondergeschikt zijn aan de noodzaak te voorkomen dat er ongeoorloofd berichten worden uitgewisseld. Ook moet worden voorkomen dat er druk op een kind wordt uitgeoefend.

Naast het recht op eerbiediging van het privéleven, het familie- en gezinsleven, is in artikel 8 EVRM ook het recht op correspondentie vervat. 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 vormt een inmenging in het recht op correspondentie en kan gerechtvaardigd zijn. Dergelijke maatregelen kunnen onder omstandigheden worden gerechtvaardigd indien deze noodzakelijk en proportioneel zijn in het licht van de bescherming van de veiligheid en de openbare orde. Hierbij heeft het EHRM gewezen op het belang van adequate waarborgen voor de gedetineerde, zoals duidelijke wettelijke beperkingsgronden en tijdslimieten voor de beperkingen.<sup>19</sup> Ook moet de specifieke groep gedetineerden worden geduid die aan de beperking op het recht op correspondentie kan worden onderworpen. 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, beschermd door artikel 8 EVRM, is het brief- en telecommunicatiegeheim uit de Grondwet niet absoluut. Beperking van dit recht binnen detentiesituaties is mogelijk onder de voorwaarde dat de beperking niet verder gaat dan nodig is en proportioneel is.<sup>20</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 ontsnapingen. 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

<sup>18</sup> *Enea tegen Italië* [GC], nr. 74912/01, 17 september 2009, par. 126. Met verwijzing naar *Salvatore tegen Italië* en *Bastone tegen Italië*.

<sup>19</sup> *Labita tegen Italië*, nr. 26772/95, 6 april 2000, par. 182; *Madonia tegen Italië*, nr. 55927/00, 6 juli 2004; *Ospina Vargas tegen Italië*, nr. 40750/98, 14 oktober 2004.

<sup>20</sup> Zie artikel 15, vierde lid, van de Grondwet.

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 gevaarstelling 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 gevaarstelling) 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.

Wanneer beperkingen worden overwogen die gevolgen hebben voor het contact tussen de gedetineerde en diens minderjarige kinderen, dienen de belangen van deze kinderen te worden meegewogen in de beoordeling van de toelaatbaarheid van dergelijke beperkende maatregelen. Een bevel kan naast de uitsluiting van het ontvangen van bezoek ook een beperking daarvan inhouden of een intensivering van het toezicht op dit bezoek. Op deze wijze kan met het belang van het kind bij contact met de ouder passend rekening worden gehouden.

Ook voor wat betreft de beperkingen in de correspondentiemogelijkheden, meen ik dat de voorgestelde bevelsbevoegdheid verenigbaar is met artikel 8 EVRM. De correspondentie-mogelijkheden vanuit detentie zijn op grond van de Pbw al aan beperkingen onderhevig. Voor de verderstreckende beperkingen die het gevolg kunnen zijn van een bevel, geldt, zoals hierboven aangegeven, dat zij hun oorsprong vinden in de gebleken noodzaak de communicatiemogelijkheden te beperken omdat er aanwijzingen bestaan dat de communicatie voor maatschappelijke ontwrichtende doeleinden wordt misbruikt. Tegen deze achtergrond kan ook een verdergaande beperking van de communicatiemogelijkheden de aan te leggen proportionaliteitstoets doorstaan. De beperkingsgronden en tijdslimieten voor het bevel zijn wettelijk voorgeschreven in artikel 40b Pbw. Tegen het bevel staat ook bezwaar en beroep open waarmee is voldaan aan het belang van adequate waarborgen.

In het licht van het voorgaande, ben ik van oordeel dat de voorgestelde beperkingen ook de toets aan artikel 8 EVRM en artikel 13 Grondwet kunnen doorstaan.

#### *7.5 De bevelsbevoegdheid en het Handvest van de Grondrechten van de EU (EU-Handvest)*

Rechten uit het EU-Handvest zijn eveneens van toepassing bij het treffen van beperkende maatregelen. Beperkingen van de relevante grondrechten kunnen slechts in overeenstemming met artikel 52, eerste lid, van het EU-Handvest worden gerechtvaardigd. Artikel 52, derde lid, van het Handvest bepaalt dat bij met in het EVRM opgenomen corresponderende rechten, de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke door het EVRM eraan worden toegekend. Op de verenigbaarheid van de bevelsbevoegdheid en de generieke toezichtsmaatregelen met de artikelen 3, 6 en 8 van het EVRM, is in de paragrafen 7.2 en 7.3 hiervoor ingegaan.

#### *7.6 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 resocialisatie-doelstelling 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 gevaar-zetting 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. Evaluatie**

In artikel II van het wetsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen, inhoudende dat binnen drie jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving verslag wordt gedaan over de doeltreffendheid hiervan en de effecten in de praktijk. Er is gekozen voor een kortere termijn dan de gebruikelijke vijf jaar om op kortere termijn inzicht te krijgen van de werking in de praktijk. Voorzien is een ex post-effectevaluatie, die beoogt een antwoord te geven op de vraag of de doelstellingen en effecten van deze wet zijn behaald. In de memorie van toelichting zijn die doelstellingen en effecten nader toegelicht. Kort gezegd beoogt dit wetsvoorstel te voorzien in het versterken van het toezicht op gedetineerden waarvan een ernstige dreiging voor de samenleving uitgaat. Met deze wetgeving kan sneller en steviger worden ingegrepen wanneer aanwijzingen bestaan voor levensbedreigende en ernstig intimiderende activiteiten vanuit detentie. Deze nieuwe wetgeving maakt onderdeel uit van een groter geheel van maatregelen dat wordt getroffen tegen de georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. Voor een adequate ex post-effectevaluatie is het nodig gebruik te maken van zowel kwalitatieve als kwantitatieve data. Om bijvoorbeeld te bezien hoe vaak gebruik is gemaakt van de bevelsbevoegdheid of hoeveel beslissingen op bezwaar vatbaar voor beroep aan de RSJ zijn voorgelegd in de jaren na inwerkingtreding. Anderzijds is het ook relevant te betrekken wat de indrukken omtrent de effecten van deze wetgeving zijn bij professionals die dagelijks binnen het gewijzigde juridisch kader dienen te werken (zoals advocaten en medewerkers van de extra beveiligde inrichting en de afdelingen intensief toezicht). Voor het op betrouwbare en valide wijze vergaren van deze indrukken, kan kwalitatief onderzoek van belang zijn. De evaluatie zal in ieder geval ingaan op de balans tussen veiligheid en de rechten van de gedetineerden, alsook de rolverdeling tussen de Minister voor Rechtsbescherming en de vestigingsdirecteur.

## **9. Administratieve en financiële consequenties**

Voor de uitvoering van de voorgestelde wettelijke bevoegdheden zal moeten worden voorzien in voldoende menskracht en middelen. Ter voorbereiding op de uitvoering is gekeken naar de verwachte administratieve en financiële consequenties van de verschillende maatregelen voor de betrokken uitvoeringsinstanties.

Dit wetsvoorstel zal voor *DJI* leiden tot extra werkzaamheden. In het bijzonder gaat dit om kosten voor extra benodigd personeel, kosten voor toepassing van de bevelsbevoegdheid en kosten voor het visuele toezicht op gesprekken tussen gedetineerden en hun rechtsbijstandverlener. Deze kosten zullen de komende jaren geleidelijk gaan toenemen naarmate meer gebruik wordt gemaakt van de nieuwe bevoegdheden en maatregelen. Voor de voorwerving van het visueel toezicht worden er drie maanden voor inwerkingtreding van de wet al kosten gemaakt. Uitgaande van inwerkingtreding per 1 januari 2024 bedragen de kosten in 2023 € 0,1 mln. De kosten voor het eerste volledige jaar worden geschat op € 1,5 mln 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 op grond van de maatregelen in dit wetsvoorstel 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 worden bekostigd 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 voor de advocatuur plaatsvinden. Deze kan aanleiding geven tot bijstelling.

Voor de *RSJ* geldt dat de beroepszaken bij de voorgestelde maatregelen gemiddeld van een zwaarder gewicht zullen zijn dan reguliere beroepszaken. De in artikel 73 Pbw voorgestelde procedure die het mogelijk maakt 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, leidt ook tot een bewerklijker procedure. De kostprijs voor deze zaken wordt daarom door de RSJ ingeschat op € 1.500 (in plaats van de € 647 van een gemiddelde beroepszaak). Om deze beroepszaken te kunnen behandelen zullen enkele extra raadsleden en secretarissen worden aangetrokken. De genoemde bijzondere procedure, waarbij rechters kennis kunnen nemen van vertrouwelijke informatie, heeft ook tot gevolg dat zes functies bij de RSJ (raadsleden en secretarissen) een A-plus veiligheidsonderzoek moeten krijgen. De beschreven gevolgen voor de RSJ zijn mede afhankelijk van de mate waarin van het bevel gebruik zal worden gemaakt, maar worden vooralsnog geraamd op structureel circa € 0,5 mln. per jaar. Deze kosten worden opgevangen binnen het huidige kader van de RSJ.

Voor de betrokkenheid van *politie* en *openbaar ministerie* geldt dat de verwachting is dat de voorgestelde maatregelen geen significante administratieve en financiële gevolgen zullen hebben doordat voor het verstrekken van informatie aan de Minister voor het geven van een bevel en het adviseren in dat verband, wordt aangesloten bij bestaande structuren zoals het GRIP.

Bij het beoordelen van de uitvoerings- en financiële consequenties van dit wetsvoorstel zijn aannames gehanteerd over de toepassing in de praktijk. Om deze aannames te toetsen zal conform het kabinetsbeleid (Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96) een invoeringstoets worden uitgevoerd. Dit zal gebeuren op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van dit wetsvoorstel in de praktijk en daarmee ook over de gevolgen daarvan voor DJI, de RSJ en de advocatuur. De invoeringstoets zal in ieder geval uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de wet worden uitgevoerd.

## **10. 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)<sup>21</sup>. Hieronder wordt ingegaan op de ontvangen adviezen.

---

<sup>21</sup> Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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 selectiefunctaris 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 aan het openbaar ministerie en de politie (artikel 40b, zesde lid, Pbw). 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 verstreckende 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 voor intensief toezicht verblijft. Uiteraard kan ditzelfde gedrag of gevaar vervolgens aanleiding geven de gedetineerde vanuit een afdeling voor 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 een afdeling voor 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 in een afdeling voor 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. Naast medische hulpverleners en geestelijke verzorgers zijn er ook andere personen met een beroepsgeheim die toegang zouden kunnen krijgen tot de gedetineerde die verblijft in de extra beveiligde inrichting of in een afdeling voor intensief toezicht. Te denken valt aan notarissen of reclasseringswerkers. Ook voor deze beroepsgroepen zal de Penitentiaire maatregel worden aangepast zodat zij slechts in tweetallen contact kunnen hebben met deze gedetineerden (het zogenaamde vierogen-principe). In het wetsvoorstel is ten behoeve van het werken in koppels door medische hulpverleners in een grondslag voorzien (artikel I, onderdeel H).

Verder staat de RSJ stil bij de maatregel tot beperking van het aantal rechtsbijstandverleners 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 rechtsbijstandverleners dat toegang heeft tot de gedetineerde. Ik verduidelijk in de eerste plaats graag dat het de aangewezen rechtsbijstandverlener niet vrijstaat stagiaires of kantoorgenoten mee te nemen naar het onderhoud met de gedetineerde. Het aantal rechtsbijstandverleners met toegang is beperkt tot de twee door de gedetineerde eerder aangewezen rechtsbijstandverleners. De politie ziet het daarnaast juist dat er ook andere rechtsbijstandverleners 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 rechtsbijstandverleners 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 rechtsbijstandverlener. Hierbij zou er een rol zijn weggelegd voor een rechter-commissaris om in nader te omschrijven gevallen de schriftelijke of mondelinge communicatie met rechtsbijstandverleners 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 in 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 rechtsbijstandverleners, 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 rechtsbijstandverleners op ontoelaatbare wijze wordt vergroot. Het locatiegebonden 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. Waar het gaat om het locatiegebonden bellen is het wetsvoorstel gewijzigd zodat deze maatregel voor advocaten alleen heeft te gelden als er een bevel aan de gedetineerde is gegeven die het telefonisch contact van gedetineerden beperkt. 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 betrouwbaarheid 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 in een afdeling voor 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**

### **ARTIKEL I**

#### **Onderdelen A en B**

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 in die afdelingen nader kunnen worden genormeerd. Zo zullen de criteria voor plaatsing in de afdeling voor 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 voor intensief toezicht beslist.

#### **Onderdelen C en K**

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 Rechtsbe-

scherming 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 D**

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 rechtsbijstandverlener. In de tekst wordt, in lijn met de al bestaande artikelleden 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. Het cameratoezicht wordt op zodanige wijze vormgegeven dat de inhoud van het gesprek niet hoorbaar is en dat ook niet kan worden meegelezen met, eventuele aantekening in, het dossier. Van het onderhoud worden dan 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 E**

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 extra beveiligde inrichting of in een afdeling voor intensief toezicht wordt gebeld, eisen kunnen worden gesteld. Concreet komt het voorgestelde artikel 39, vijfde lid, Pbw zo neer op een locatie-

gebod 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. Het locatie-gebonden bellen geldt in beginsel niet voor het contact van de gedetineerde met aangewezen rechtsbijstandverleners. Indien een tegen de gedetineerde verleend bevel eveneens beperkingen of uitsluitingen inhoudt van het telefoonverkeer, is de regeling voor het locatie-gebonden bellen eveneens op de rechtsbijstandverlener van toepassing. 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.

### **Onderdelen F, I en J**

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 ervoor 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. Wanneer de toestemming voor een vervangende advocaat of het aanwijzen van een extra advocaat achterwege blijft, staat hiertegen bezwaar en beroep open (onderdelen I en J). Aangesloten is bij de reguliere rechtsbescherming in verzoekschriftprocedures op grond van de Pbw (artikelen 17, 18 en 72 Pbw).

## Onderdeel G

Dit onderdeel introduceert de bevoegdheid voor de Minister voor Rechtsbescherming om bij aanwijzingen dat de gedetineerde van de extra beveiligde inrichting of afdeling voor intensief toezicht 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).

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 intimiderende 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 toege-



staan 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 7 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 bevat waarborgen voor een evenredige toepassing van de bevelsbevoegdheid. Zo is bepaald dat het bevel schriftelijk is en dat de maatregelen worden gemotiveerd. Zoals in paragraaf 3d van het algemeen deel van deze memorie is toegelicht kan een enkele motivering voor meerdere toe passen maatregelen gelijktijdig dragend zijn. Het doel van het bevel is immers om bij gebleken noodzaak, de communicatiemogelijkheden van de gedetineerde waar mogelijk te beperken. De maximale duur van het bevel is gesteld op twaalf maanden. Het bevel kan daarna telkens met eenzelfde duur worden verlengd. Vanwege het potentieel verstrekken 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 verstrekken 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 en de politie 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. Onze Minister kan ook de directeur om inlichtingen vragen. Daarbij gaat het dan over de omstandigheden van de gedetineerde. Hierbij kan in het bijzonder worden gedacht aan de lichamelijke en psychische gesteldheid en het gedrag dat de gedetineerde vertoont.

#### *Zevende lid*

Het zevende lid bevat een extra waarborg voor het vrije 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 D. 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, in beginsel beperkt tot twee. Opgemerkt zij dat het bevel ook voor de contacten met andere geprivilegieerde contacten geen beperkende werking heeft.

#### *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 onder meer de veiligheid en orde in de inrichting en de ongestoorde tenuitvoerlegging. In het negende lid is tot uitdrukking gebracht dat de nieuwe bevelsbevoegdheid van Onze Minister de taken en verantwoordelijkheden van de directeur onverlet laten.

#### *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 H**

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.

### **ARTIKEL II**

De in artikel II voorgestelde evaluatiebepaling is toegelicht in paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

### **ARTIKEL III**

Dit artikel bevat een reguliere inwerkingtredingsbepaling. Het moment van inwerkingtreding wordt bij koninklijk besluit bepaald. Gezien het urgente karakter van de voorgestelde wetgeving kan hierbij worden besloten om af te zien van de systematiek van de vaste verandermomenten.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind