

De vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid
 t.a.v. mevrouw A.M. Brood, griffier
 Tweede Kamer der Staten-Generaal
 Postbus 20018
 2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 9 februari 2024
 dossiernummer: 204086
 uw kenmerk: n.v.t.
 telefoonnummer: 06 21 55 66 58
 e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl

Betreft: behandeling wetsvoorstel ‘Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie’

Geachte leden van de vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid,

Voorstanders van cameratoezicht zeggen vaak: ik heb niks te verbergen. Een advocaat heeft dat wel en met goede reden: die is gebonden aan een wettelijke geheimhoudingsplicht.¹ Het schenden daarvan is een strafbaar feit. Dat die geheimhouding zo zwaar weegt, is omdat rechtzoekenden in een rechtsstaat in volledige openheid en vertrouwen met een advocaat moeten kunnen communiceren. Ze moeten zich daartoe ook vrij *voelen*. Een camera die in de spreekkamer op je gericht staat – zoals de minister voor Rechtsbescherming in zijn voorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) introduceert – vormt een grote blokkade om vrijuit met een advocaat te spreken.

Cameratoezicht tijdens een gesprek tussen gedetineerde en advocaat is dus een ingrijpende maatregel. De vraag is bovendien of het probleem van voortgezet crimineel handelen door gedetineerden daarmee wordt opgelost. Wat zie je nu echt wanneer een gedetineerde met zijn handen op tafel slaat of zich op een andere manier uit? Een poging tot ondermijning, of oplopende emoties vanwege een voorgehouden belastende verklaring of een sterfgeval in de familie? En is het aan een medewerker van de penitentiaire inrichting om dat te beoordelen en vervolgens in te breken in het vertrouwelijk contact tussen raadsman en cliënt?

Gevallen waarin daadwerkelijk sprake is van druk en dreiging richting een advocaat om voortgezet crimineel handelen mogelijk te maken, hoeven niet visueel waarneembaar te zijn. De oplossing voor dit probleem ligt dan ook veel meer in het weerbaar maken van advocaten in plaats van op generieke wijze in te grijpen in fundamentele rechten van gedetineerden door het houden van visueel toezicht op vertrouwelijke gesprekken met een advocaat.

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
 2595 AK Den Haag
 Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
 2500 GW Den Haag

¹ Artikelen 10a en 11a van de Advocatenwet.

Binnenkort debatteert u over de voorgestelde wijzigingen van de Pbw en zal uw fractie een oordeel vormen over de vraag of zij instemt met het voorstel van de minister voor Rechtsbescherming. Met het oog op uw advies aan de fractie op dit punt voorziet de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) u graag van advies, gezien vanuit de goede rechtsbedeling en rechtsbescherming van rechtzoekenden.

Het wetsvoorstel

Naast de hierboven beschreven maatregel van cameratoezicht op contact tussen de EBI/AIT-gedetineerde en zijn advocaat stelt de minister voor deze categorie van gedetineerden eveneens een maximum van twee rechtsbijstandsverleners voor. Beide maatregelen kennen een generiek karakter en zijn daarmee automatisch van toepassing op alle EBI en AIT-gedetineerden. Daarnaast wordt nog een maatregel voorgesteld die het recht op rechtsbijstand van gedetineerden raakt: locatiegebonden-bellen voor advocaten. Anders dan de hiervoor genoemde maatregelen is deze maatregel voor advocaten slechts van toepassing op basis van een door minister verleend bevel (individuele beoordeling).

Recht op vertrouwelijke communicatie en vrije advocaatkeuze

Het is van wezenlijk belang dat cliënten in vertrouwen alles in volledige openheid kunnen wisselen met hun advocaat. Zonder die vertrouwelijkheid komt de adequate rechtshulpverlening en goede rechtsbedeling voor rechtzoekenden in het gedrang. Voornoemde maatregelen grijpen in algemene zin in op het vrij en vertrouwelijk contact tussen cliënt en advocaat. Dit heeft de NOvA reeds in haar wetgevingsadvies van 3 januari 2023 kenbaar gemaakt.² In oktober 2023 heeft de NOvA haar standpunt opnieuw onder de aandacht gebracht in een bijdrage in het tijdschrift Sancties³, en tijdens de door uw Kamer georganiseerde rondetafelbijeenkomst⁴.

Het wetsvoorstel, zoals dat in de week van 26 februari op de plenaire agenda staat, houdt onvoldoende rekening met de door de NOvA geuite zorgen en met de kritische adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).⁵ Kort gezegd is in het wetsvoorstel onvoldoende gemotiveerd dat de voorgestelde maatregelen voldoen aan de eisen van proportionaliteit en noodzakelijkheid.

Maatwerk als uitgangspunt

Het voornaamste bezwaar met betrekking tot het wetsvoorstel ziet de NOvA in de keuze van de minister voor generieke/regimaire beperkingen (cameratoezicht en een maximum van twee rechtsbijstandsverleners). Hoewel de NOvA onderkent dat het ten aanzien van bepaalde verdachten van 'de buitencategorie' noodzakelijk kan zijn maatregelen te treffen om te voorkomen dat zij hun crimineel handelen voortzetten tijdens detentie, moet tegelijkertijd niet uit het oog worden verloren dat het hier inderdaad gaat om een buitencategorie. Deze situatie rechtvaardigt

² Zie voor het wetgevingsadvies: <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/1923?terug=%2Fjuridische-databank%2Fwetgevingsadviezen%3FInm%3D10%26q%3Dpenitentiaire%2B%26voor%3D%26na%3D>.

³ Voorgestelde wijziging van de Penitentiaire beginselenwet vanuit advocatuurlijk perspectief, Sancties 2023/65 (J.W. Soeteman, E.K.L. van den Bosch, T. van der Deijl), zie graag: <https://www.advocatenorde.nl/document/sancties-2023-65-voorgestelde-wijziging-van-de-penitentiaire-beginselenwet-vanuit-advocatuurlijk-perspectief-1>.

⁴ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A05190, incl. position paper van de NOvA; terug te zien via: <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/nova-roept-kamer-op-kies-voor-individuele-beoordeling-bij-inperking-rechten-gedetineerden>.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 372, nr. 4 resp. Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (advies van 6 januari 2023 aan de minister voor Rechtsbescherming), Den Haag: RSJ 2023.

niet het invoeren van generieke maatregelen die ingrijpen op mensenrechten en het recht op vrij en vertrouwelijk verkeer met een advocaat.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft als gevolg dat de genoemde maatregelen automatisch gaan gelden voor een (steeds groter wordende) groep gedetineerden. Het risico op een glijdende schaal is reëel. Zeker nu – zo constateerde de Afdeling onlangs ook⁶ – de plaatsingscriteria voor zowel de EBI als de AIT ruim zijn geformuleerd. Hiermee is (dat laat de praktijk ook zien) de populatie van gedetineerden die verblijft op de EBI, en zeker op de AIT, zeer uiteenlopend. Daarbij komt nog dat de minister voornemens is het aantal AIT's van (inmiddels) vier uit te breiden naar zes en verwacht hij dat het aantal 'hoog-risico-gedetineerden' alleen maar gaat toenemen.⁷ De specifieke groep van gedetineerden waarover in het wetsvoorstel wordt gesproken is zo 'specifiek' dus niet.

De NOvA meent daarom dat tenminste sprake moet zijn van een beoordeling op individueel niveau. Volgens de minister komt die individuele beoordeling voldoende aan bod bij de beslissing om de gedetineerde al dan niet op de EBI of AIT te plaatsen. Dit is echter een andere beoordeling merkte de Afdeling recentelijk op in reactie op het initiatiefvoorstel van Kamerlid Ellian, dat op dit onderdeel (generieke beperkingen) parallellen vertoont met onderhavig wetsvoorstel. De Afdeling overweegt dat het feit 'dat de gedetineerde bij de RSJ kan opkomen tegen de plaatsingsbeslissing onvoldoende rechtsbescherming biedt, nu deze kijkt of aan de plaatsingscriteria is voldaan, niet of specifieke vrijheidsbeperkingen die aan het regime verbonden zijn ook in het concrete geval noodzakelijk en evenredig zijn'.⁸

De oproep van de NOvA voor maatregelen waarbij een individuele beoordeling plaatsvindt, sluit ook aan bij de conclusie die onderzoekers naar het 41bis-detentieregime trekken. Zij vragen aandacht voor maatwerk en geven aan dat pas op de plaats moet worden gemaakt bij het invoeren van extra beperkende maatregelen omdat over het nut, de noodzaak en effecten (*ook van de maatregelen die nu nog bij het parlement in behandeling zijn*) nog veel onbekend is.⁹ Wat de NOvA betreft moet dit belangrijke geluid vanuit de wetenschap worden betrokken bij de behandeling van dit wetsvoorstel. Wij vragen u met klem om dit in overweging te nemen.

Voorhangprocedure AMvB

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel moet volgens de NOvA eveneens de AMvB die uitwerking geeft aan het voorstel worden betrokken.¹⁰ Beide zijn nauw met elkaar verbonden. Gelet daarop stelt de NOvA voor om in het wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw op te nemen dat de AMvB moet worden voorgehangen, zodat uw Kamer zich kan uitspreken over de inhoud daarvan. De NOvA heeft over deze AMvB advies uitgebracht en is van mening dat de voorgestelde AMvB de

⁶ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State 24 januari 2024 met betrekking tot de Initiatiefwet van Kamerlid Ellian over Wet Aanscherping EBI- en AIT-regime, kenmerk W16.23.00320/II, p. 7, zie <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@139970/w16-23-00320-ii/>.

⁷ Brief minister voor Rechtsbescherming 2 februari 2024 'Plaatsing hoogrisico-gedetineerden', p. 2, zie <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-66fdc36e35c9f52766ee65e8ce065f755a449be4/pdf> en *Kamerstukken II* 2023/24, 36 372, nr. 7, p. 24.

⁸ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State 24 januari 2024 met betrekking tot de Initiatiefwet van Kamerlid Ellian over Wet Aanscherping EBI- en AIT-regime, kenmerk W16.23.00320/II, p. 7: zie <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@139970/w16-23-00320-ii/>.

⁹ S. Struijk e.a., Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis, Zp: Erasmus Universiteit Rotterdam en de Vrije Universiteit, 2023, o.a. p. 174.

¹⁰ De AMvB 'Conceptbesluit houdende wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit politiegegevens' is vindbaar via: www.internetconsultatie.nl/nvt/b1.

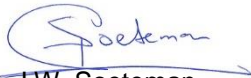
geheimhouding op een verdergaande wijze aantast dan uit het wetsvoorstel volgt.¹¹ De bedoeling van deze AMvB is dat niet uitsluitend wordt geobserveerd door middel van een camera, maar dat de gesprekken door de camera worden opgenomen. In bepaalde gevallen worden de beelden van de gesprekken zelfs bewaard. De AMvB creëert op meerdere momenten mogelijkheden voor verschillende functionarissen om kennis te nemen van de beelden van gesprekken tussen advocaat en cliënt. De uitwerking van het cameratoezicht in deze AMvB gebeurt buiten de Kamer om en biedt samenvattend onvoldoende waarborgen om de vertrouwelijkheid tussen advocaat en cliënt te kunnen garanderen. Om deze reden adviseert de NOvA dat de invulling van de AMvB betrokken wordt bij de behandeling van het wetsvoorstel.

Preventieve maatregelen

De NOvA is doordrongen van het effect dat de georganiseerde criminaliteit heeft op onze maatschappij en onderneemt op meerdere manieren actie om advocaten weerbaar te maken tegen de druk die daarvan uit kan gaan. Zo organiseert de NOvA onder andere weerbaarheidstrainingen, ook voor advocaten met gedetineerde cliënten.¹² De NOvA meent dat met dergelijke preventieve maatregelen meer te bereiken is dan door inperking van de rechten van een (steeds groter wordende) groep gedetineerden. Leidraad is dat antwoorden op activiteiten die de rechtsstaat ondermijnen rechtsstatelijk dienen te blijven.

In aanloop naar de plenaire behandeling van het wetsvoorstel lichten wij de inhoud van deze brief graag persoonlijk toe, beantwoorden wij uw vragen en vernemen wij graag het standpunt van uw fractie over dit wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,
namens de algemene raad



mr. J.W. Soeteman
lid algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten

¹¹ Zie voor het advies van de NOvA graag: <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/1957?terug=%2Fjuridische-databank%2Fwetgevingsadviezen%3Flimiet%3D10%26vorige%3D> en <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/nova-tweede-kamer-gebruik-voorhangprocedure-voor-wijziging-penitentiaire-beginselenwet>.

¹² Zie voor meer informatie hierover graag: <https://www.advocatenorde.nl/dossiers-2/weerbaarheid/weerbaarheidstraining-voor-advocaten-met-gedeteneerde-clinten>.