

**Ingediend via e-mail**

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
t.a.v. de heer F.M. Weerwind

Den Haag, 6 november 2023

dossiernummer: 204240

uw kenmerk: 4761648

telefoonnummer: +31 (0)6 21 55 66 58

e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl

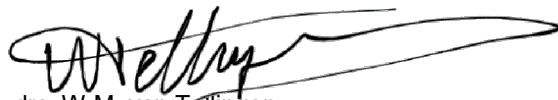
**Betreft: wijzigingsbesluit Penitentiaire maatregel en het Besluit politiegegevens**

Geachte minister,

Bij brief van 28 augustus 2023 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het wijzigingsbesluit Penitentiaire maatregel en het Besluit politiegegevens. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn wetgevingsadviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,  
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen  
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

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

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

## ADVIES

---

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie strafrecht
Datum:	6 november 2023
<b>Betreft:</b>	<b>wijzigingsbesluit Penitentiaire maatregel en het Besluit politiegegevens</b>
Bijlage:	advies NOvA d.d. 3 januari 2023 met betrekking tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

---

## SAMENVATTING

### Conclusie

De wetgevingsadviescommissie strafrecht (ACS) van de Nederlandse orde van advocaten heeft eerder advies uitgebracht over de voorgestelde wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (hierna: 'Pbw'). Dat advies wordt als bijlage gevoegd. In dat advies is - kort samengevat - tot uitdrukking gebracht dat dat wetsvoorstel in ieder geval op onderdelen zou moeten worden ingetrokken en dat het voor het overige aanpassing en nadere toelichting behoeft. Onderhavig wijzigingsbesluit (hierna: 'het wijzigingsbesluit' of 'het besluit') ziet erop de voorgestelde wijzigingen van de Pbw praktisch uit te werken.

De ACS hecht eraan te benadrukken dat het genoemde wetsvoorstel conform haar eerdere advies zou moeten worden ingetrokken, hetgeen ook onderhavig wijzigingsbesluit overbodig zou maken.

Mocht toch (onverkort) tot het aannemen en invoeren van dat wetsvoorstel gekomen worden, dan heeft te gelden dat dit wijzigingsbesluit maakt dat de inbreuk die door het wetsvoorstel al wordt gemaakt op het vrij en vertrouwelijke verkeer tussen een gedetineerde en diens raadsman, nog verdergaat en ingrijpender is dan uit dat wetsvoorstel al volgt. Ook in het besluit is onvoldoende onderbouwd is waarom bij alle EBI- en AIT-gedetineerden categorisch visueel toezicht gehouden zou moeten worden. Bovendien is onvoldoende onderbouwd waarom dit toezicht blijkens de uitwerking middels cameraregistratie zou moeten plaatshebben en lijkt er onvoldoende oog te zijn voor de vergaande inbreuk die daarmee gemaakt wordt op het uitgangspunt dat de communicatie tussen de verdachte en diens raadsman vertrouwelijk is.

Voor wat betreft de overige onderdelen van het besluit, zoals de uitwerking van het maximum van twee rechtsbijstandverleners, wordt primair verwezen naar het advies over het wetsvoorstel zelf. Ook hier maakt de uitwerking het oorspronkelijke wetsvoorstel nog ingrijpender, onder meer doordat die uitwerking op gespannen voet staat met het recht op vertrouwelijkheid en vrije advocaatkeuze.

Geadviseerd wordt dan ook om met betrekking tot het besluit gebruik te maken van de voorhangprocedure, zodat de Staten-Generaal zich kan uitlaten over deze verdergaande inperking van de wettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgde rechten op vertrouwelijkheid en op vrije advocaatkeuze.

## CONSULTATIEREACTIE

### *Inleiding*

Het wijzigingsbesluit vormt de praktische uitwerking van de eind vorig jaar voorgestelde Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. Over dat voorstel heeft de adviescommissie strafrecht (ACS) van de Nederlandse orde van advocaten op 3 januari 2023 advies uitgebracht. Dat advies is volledigheidshalve bijgevoegd.

Dat advies concludeert tot intrekking van dat voorstel, in ieder geval waar het de onderdelen B en C betreft. Op de overige onderdelen behoeft het voorstel aanpassing en nadere toelichting. Ten aanzien van de meeste artikelen in het onderhavige voorstel heeft de ACS geen opmerkingen, anders dan dat die artikelen bij intrekking van het wetsvoorstel overbodig worden.

Waar het gaat om het voorgestelde artikel 23b van het besluit, heeft de ACS de navolgende aanvullende opmerkingen.

### *Artikel 23b*

Uit het eerdergenoemde wetsvoorstel volgt al dat wordt beoogd visueel toezicht in te voeren voor alle gedetineerden in een EBI of AIT-regime. Op alle gesprekken die zij in de spreekkamer hebben met hun advocaat zou dan dus visueel toezicht worden gehouden, zonder enige vorm van individuele beoordeling. In het advies van de NOvA naar aanleiding van dit voorstel is hier uitgebreid op ingegaan.

Ook uit het voorgestelde artikel 23b volgt geen enkele verdere beperking op dat categorische toezicht. Er vindt geen enkele afweging plaats en er wordt niet per gedetineerde individueel getoetst of visueel toezicht al dan niet noodzakelijk is. Naar het de ACS voorkomt ontbreekt een afdoende en zorgvuldige onderbouwing voor deze categorische vergaande inbreuk op het beginsel van vertrouwelijkheid, zoals ook in het advies bij het wetsvoorstel tot aanpassing van de Pbw uiteengezet is en waar hierin in de eerste plaats naar wordt verwezen.

In artikel 23b, tweede lid, van het voorgestelde besluit is opgenomen dat visueel toezicht plaatsvindt door middel van cameraobservatie. Uit lid 2 volgt dat die beelden in beginsel direct na het gesprek worden gewist, maar indien een ambtenaar of medewerker van de inrichting aanleiding heeft gezien het gesprek tussen gedetineerde en zijn rechtsbijstandsverlener te onderbreken worden de beelden bewaard voor de duur van de beklag- en eventuele beroepsprocedure, zo volgt uit lid 3 en lid 4.

Zoals in het advies ten aanzien van de voorgestelde wetswijziging reeds is uiteengezet vormt visueel toezicht op de gesprekken tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandsverlener onmiskenbaar een inbreuk op de vertrouwelijkheid van die gesprekken. Door niet 'slechts' visueel toezicht te houden door mee te kijken (bijvoorbeeld door een bewaarder), maar die gesprekken daadwerkelijk op te nemen, wordt die inbreuk nog verdergaand. De noodzaak van het op deze wijze vastleggen van de gesprekken is niet onderbouwd en uit het besluit en de toelichting blijkt niet waarom deze wijze van uitoefenen van toezicht geboden zou zijn. Waarom niet kan worden volstaan met het houden van direct visueel toezicht, dan wel toezicht middels visuele hulpmiddelen zonder dat registratie van de gesprekken plaatsvindt, wordt niet gemotiveerd.

Dat klemt temeer nu de opnames bewaard kunnen worden als onderbreking van het gesprek plaatsgevonden heeft en een functionaris daarvan een proces-verbaal opmaakt. Uit het besluit volgt bovendien dat tijdens de bewaartermijn het OM de beelden zou kunnen vorderen in het kader van een opsporingsonderzoek. Dit terwijl de beelden slechts worden bewaard om ter beoordeling te zijn van de instanties die zullen oordelen over het rechtsmiddel dat de gedetineerde heeft ingediend tegen het afbreken van het bezoek van de raadsman. Hiermee wordt een catch-22 voor de gedetineerde gecreëerd. Indien hij een rechtsmiddel instelt en dus de beelden worden bewaard, biedt dat het OM de mogelijkheid de beelden te vorderen en aan het strafdossier van die gedetineerde toe te voegen. Daarbij komt dat ook als de gedetineerde in bezwaar of beroep tegen het afbreken van het gesprek in het gelijk wordt gesteld – en het gesprek dus volledig behoorde tot de reguliere werkzaamheden van de raadsman – het OM dan wel bevoegd is om die al gevorderde beelden te gebruiken jegens de gedetineerde. Bovendien is de bevoegdheid van het OM om de beelden te vorderen op geen enkele wijze geclausuleerd. Dit terwijl het OM thans een machtiging van de rechter-commissaris nodig heeft om op enigerlei wijze inbreuk te kunnen maken op de vertrouwelijke communicatie tussen een gedetineerde en diens raadsman.

Kortom, niet alleen wordt door de wijze van uitvoering van het visueel toezicht een vergaande inbreuk gemaakt op de vertrouwelijkheid, het feit dat de opnames van dat toezicht bij diverse functionarissen terecht kunnen komen versterkt die inbreuk en ondergraaft bestaande rechtswaarborgen voor dergelijke inbreuken.

De ACS meent dan ook dat, als visueel toezicht op advocaatgesprekken zou worden gehouden (hetgeen op zichzelf al een inbreuk is op de vertrouwelijkheid) dat a) niet zou moeten gebeuren zonder individuele beoordeling (inclusief bijbehorende rechtswaarborgen) en b) niet zou moeten gebeuren op de wijze zoals in dit besluit uitgewerkt (middels camera-registratie).

Voor wat betreft de overige onderdelen van het besluit die zien op de rechtsbijstand, zoals de uitwerking van het maximum van twee rechtsbijstandverleners, wordt verwezen naar het advies over het wetsvoorstel dat als bijlage is gevoegd. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat ook op deze punten de uitwerking in het besluit nog ingrijpender is dan het wetsvoorstel zelf, bijvoorbeeld op het punt van de verplichting voor de gedetineerde om een met redenen omkleed verzoekschrift in te dienen wanneer het verzoek wordt gedaan tot het toelaten van een extra advocaat. Dit raakt direct aan het recht op vertrouwelijkheid dat de gedetineerde heeft in het contact met een advocaat. Van een rechtzoekende kan op grond hiervan niet gevraagd worden om inzage geven in de redenen waarom hij een (bepaalde) advocaat wil raadplegen, nog los van de vraag hoe de laaggeletterde gedetineerde of de gedetineerde die de Nederlandse taal niet (voldoende) machtig is dat zou moeten doen. Dat brieven van een gedetineerde aan een andere advocaat dan de twee die hij heeft opgegeven niet worden verzonden raakt bovendien direct aan de vrije advocaatkeuze. Een gedetineerde moet een advocaat van zijn voorkeur kunnen raadplegen (ook voor bijvoorbeeld een second opinion).

#### *Voorhangprocedure*

Zoals reeds uiteengezet maakt het wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw een vergaande inbreuk op (onder meer) het vrij en vertrouwelijk verkeer tussen raadsman en de gedetineerde cliënt. Nu onderhavig besluit de praktische uitwerking van dat wetsvoorstel betreft en zoals hiervoor uiteengezet het besluit zelf tot (verdergaande) inbreuken op (onder meer) de vertrouwelijkheid leidt, adviseert de ACS gebruik te maken van de voorhangprocedure, zodat de Staten-Generaal zich ook over dit voorstel kan uitlaten.

**BIJLAGE advies NOvA d.d. 3 januari 2023 met betrekking tot wijziging van de  
Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen  
georganiseerde criminaliteit tijdens detentie**

Ingediend via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)

Ministerie van Justitie en Veiligheid

t.a.v. de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 3 januari 2023

dossiernummer: 203268

uw kenmerk: 4345844

telefoonnummer: 06-53 38 24 65

e-mail: [e.vandenbosch@advocatenorde.nl](mailto:e.vandenbosch@advocatenorde.nl)

**Betreft: Consultatie wetsvoorstel in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie**

Geachte minister,

Bij brief van 6 december 2022 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het 'conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie'. Hoewel de gestelde consultatietermijn relatief kort was heeft de NOvA toch tijdig aan uw verzoek willen voldoen en heeft de algemene raad zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

De algemene raad hecht eraan daarnaast nog het navolgende te benadrukken.

Veruit de meeste advocaten doen hun werk op integere wijze. Door het uitvergroten van (mogelijk zeer ernstige) incidenten zou een ander beeld kunnen ontstaan, namelijk dat hiervan op grote schaal sprake is. De NOvA bestrijdt dit eventuele beeld en meent dat politiek niet bedreven zou moeten worden op incidenten.

Een voor de rechtsstaat vitale beroepsgroep als de advocatuur zou niet mogen worden 'gecriminaliseerd'. Dat risico ontstaat wanneer gesuggereerd wordt dat (strafrecht)advocaten een verlengstuk zijn van hun client of dat zij als beroepsgroep per definitie een risico vormen in het kader van voortgezet handelen vanuit detentie. Dit doet geen recht aan de integere wijze waarop advocaten hun beroep uitoefenen. Advocaten zijn in hun werk gebonden aan wettelijk vastgelegde kernwaarden en zijn in hun optreden onafhankelijk (ook van de eigen client), integer, deskundig, partijdig en moeten vertrouwelijkheid ten opzichte van de client kunnen garanderen. Het toezicht en tuchtrecht zijn er om te waarborgen dat advocaten zich hieraan houden.

Bezoekadres

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

Postadres

Postbus 30851  
2500 GW Den Haag


Het voorgaande wil niet zeggen dat er niet ook voor de advocatuur een opgave bestaat om te zorgen dat men bestand is tegen druk en dreiging die kan worden uitgeoefend door (onder meer) de georganiseerde misdaad. Eind 2021 heeft de NOvA daarom de Taskforce Bescherming tegen ondermijning opgericht. Hiermee wil de NOvA de bewustwording van risico's die met de beroepsuitoefening van advocaten kunnen samenhangen vergroten en de weerbaarheid en veiligheid van advocaten -en daarmee uiteindelijk de rechtsstaat- versterken.

Zo worden er al enige tijd zgn. weerbaarheidstrainingen aangeboden aan advocaten, waarbij ook aandacht bestaat voor de bijstand aan cliënten in extra beveiligde detentieregimes. Daarnaast vindt onder meer wetenschappelijk onderzoek plaats naar het thema betalingen aan advocaten, het gebruik van identiteit versluierende communicatiemiddelen door advocaten en de kroongetuigenregeling. Aan de hand van de uitkomsten van deze onderzoeken zal worden gezien of de regelgeving voor advocaten adequaat is. Ook op andere manieren wordt gewerkt aan de weerbaarheid en veiligheid van advocaten.

De nadruk van de Taskforce ligt hiermee sterk op *preventieve* maatregelen: voorkomen moet worden dat advocaten (al dan niet ongemerkt) worden meegezogen in de georganiseerde criminaliteit. Daarnaast is uiteraard ook van belang om de signalering van (mogelijke) overtredingen door advocaten op een efficiënte wijze naar de toezichthouder te geleiden. Ook hier is binnen de Taskforce aandacht voor.

De NOvA meent dat dit de aangewezen manier is waarop voornoemde opgave primair moet worden vervuld; en niet door het inperken van het vrij en vertrouwelijk verkeer tussen raadsman en client en andere belangrijke (verdedigings)rechten. Ook verdachten van de meest ernstige strafbare feiten dienen in een goed functionerende rechtsstaat adequate rechtsbijstand te kunnen krijgen. Die adequate bijstand komt op dit moment steeds meer onder druk te staan. Dat is schadelijk, ook voor de legitimiteit van het strafproces. De NOvA vraagt u daarom met klem bijgaand advies in acht te nemen en te betrekken bij het verdere wetgevingsproces. De verantwoordelijkheid die de NOvA zelf heeft voor een goed functionerende advocatuur wordt zoals uit het voorgaande mag blijken gevoeld en heeft blijvend onze aandacht.

Met de meeste hoogachting,  
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen  
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht



## ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie Strafrecht
Datum:	2 januari 2023
Betreft:	<b>Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie</b>

## SAMENVATTING

### Conclusie

Alhoewel wordt onderkend dat het noodzakelijk kan zijn om voor bepaalde verdachten van 'de buitencategorie' maatregelen te kunnen treffen die waarborgen dat zij hun criminele handelen niet kunnen voortzetten tijdens detentie, moet tegelijkertijd niet uit het oog verloren worden dat het hier inderdaad om een buitencategorie gaat. Dat maakt ook dat zeer terughoudend omgesprongen moet worden met het invoeren van generieke wetgeving en maatregelen die ook nog eens zeer diep ingrijpen op mensenrechten en het recht op rechtsbijstand, om dit doel te bereiken. Dit wetsvoorstel mist die terughoudendheid volledig.

Blijkens de tekst en MvT voorziet het voorstel in uitbreiding en aanpassing van de regels teneinde aanvullende maatregelen te kunnen nemen tegen het voortzetten van georganiseerde (drugs)criminaliteit tijdens detentie. Dat strookt echter niet zonder meer met het voorstel nu het gros van de maatregelen uitsluitend een preventief karakter heeft. Het voorstel heeft dus een zeer ruim bereik, zonder dat de noodzaak daartoe en het nut daarvan blijkt.

Nut en noodzaak van het overgrote deel van de voorgestelde wetswijziging is immers in het geheel niet onderbouwd en slechts gestoeld op het aanhalen van incidenten. Daarbij is het ook zeer de vraag of met deze voorstellen het gewenste doel überhaupt bereikt kan worden, terwijl wel vaststaat dat sprake is van zeer vergaande en ongerechtvaardigde inbreuken op mensenrechten en een zeer vergaande beperking op het recht op rechtsbijstand en vrij verkeer met een raadsman. Het bij motie toegevoegde voorstel om maximaal 2 raadslieden toe te laten bij verdachten in de EBI of een afdeling voor intensief toezicht, is bovendien slecht onderbouwd en niet doordacht.

Bovendien moet worden geconstateerd dat het wetsvoorstel en met name de motie, die nog enger in het wetsvoorstel terecht is gekomen dan dat de motie was bedoeld, blijk geeft van vergaand wantrouwen richting de advocatuur. Dit terwijl dit wantrouwen is gestoeld op kennelijk slechts één enkel incident en niet op enig deugdelijk onderzoek. Het wetsvoorstel beperkt het totaal aantal advocaten tot twee, waar de motie ertoe strekte het aantal *strafrechtadvocaten* tot twee te beperken. Naast het feit dat ook voor die beperking geen overtuigend argument is aan te dragen, gaat dit wetsvoorstel nog verder en betekent het de facto dat gedetineerde rechtzoekenden zich in andere zaken dan de strafzaak waar zij voor gedetineerd zijn, niet meer adequaat kunnen laten bijstaan. Dat was niet waartoe de aangenomen motie strekte; die beoogde geen wijziging aan te brengen in het recht voor gedetineerden om in andere zaken dan strafzaken te worden bijgestaan door een advocaat en met die advocaat geprivilegieerd contact te hebben.

De ACS concludeert dan ook dat dit wetsvoorstel zou moeten worden ingetrokken, in ieder geval waar het de voorgestelde onderdelen B en C betreft. Op de overige onderdelen behoeft het voorstel aanpassingen en nadere toelichting.



### Kernpunten

- *De geboden termijn voor een consultatiereactie is, vooral gelet op de aard en inhoud van het voorstel, vele malen te kort.*
- *Nut en noodzaak van het houden van visueel toezicht is onvoldoende onderbouwd.*
- *Ten onrechte wordt gesteld dat uit rechtspraak van het EHRM zou kunnen worden afgeleid dat het categorisch houden van visueel toezicht zou zijn toegestaan.*
- *Nut en noodzaak van het beperken van het aantal raadslieden dat rechtsbijstand verleent aan verdachten in de EBI of een afdeling voor intensief toezicht is onvoldoende onderbouwd en blijkt overigens ook niet.*
- *Het voorgestelde artikel 40a is niet doordacht, er lijkt totaal geen notie te zijn van de dagelijkse praktijk.*
- *Artikel 40a is bovendien praktisch onuitvoerbaar en zal leiden tot schending van het recht op vrij verkeer tussen een verdachte en zijn raadslieden.*
- *Artikel 40b lid 2 behoeft aanpassing, of nadere onderbouwing.*

### CONSULTATIEREACTIE

#### Inleiding

Het wetsvoorstel heeft als titel 'wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit in detentie'. Het wetsvoorstel is toegezonden op 6 december 2022, waarbij is opgemerkt dat vanwege de urgentie een consultatiereactie wordt verlangd binnen 4 weken.

De ACS acht die consultatietermijn onacceptabel kort. De urgentie van het voorstel is niet onderbouwd. Dat thans op grote schaal sprake zou zijn georganiseerde criminaliteit binnen of vanuit detentie blijkt niet. Daarbij gaat het om een zeer ingrijpend en verstrekkend voorstel. Bij een dergelijk voorstel een reactietermijn bieden van slechts vier weken, ook nog eens in de periode waarin de kerstdagen en de jaarwisseling vallen, dit terwijl het een voorstel betreft waarop de nodige kritiek te uiten is, een voorstel dat gewoonweg onhoudbaar te noemen is op bepaalde onderdelen, acht de ACS als gezegd niet acceptabel.

De ACS erkent dat het wenselijk kan zijn om bepaalde maatregelen te kunnen treffen indien er aanwijzingen zijn dat een gedetineerde crimineel handelen voortzet vanuit detentie. Gelet daarop is het voorgestelde hoofdstuk VIIIa Pbw in beginsel begrijpelijk en navolgbaar, al hoewel het op onderdelen aanpassing, althans nadere toelichting of verduidelijking behoeft.

De voorgestelde wijziging van artikel 38 Pbw en het voorgestelde artikel 40a zijn echter niet begrijpelijk en niet navolgbaar.

De verschillende onderdelen van het voorstel worden in het navolgende besproken.

#### Onderdeel B, wijziging artikel 38

Uit het voorstel en de toelichting volgt dat het de bedoeling is permanent visueel (camera) toezicht in te voeren bij gedetineerden in de EBI of een afdeling voor intensief toezicht, als zij door hun rechtsbijstandsverlener worden bezocht.

Hiermee zou volgens de minister voorkomen kunnen worden dat sprake is van misbruik van het contact tussen een gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener en ook zou het een bijdrage leveren aan het beschermen van de rechtsbijstandverlener tegen druk, dwang of dreiging.

De voorbeelden die in de memorie van toelichting worden aangehaald die worden aangeduid als 'uit de praktijk ontleende voorbeelden', hetgeen de suggestie wekt dat dit een veelvoorkomend probleem is, zien echter allemaal op één en dezelfde zaak. Een zaak waarin een concrete verdenking bestond van misbruik van het vrije verkeer tussen de raadsman en een gedetineerde en waar ook aanhouding en vervolging van de toenmalig advocaat is gevolgd.

Op geen enkele wijze is navolgbaar waarom dit incident een rechtvaardiging vormt voor deze verstreckende maatregel.

Ondanks dat het 'slechts' om visueel toezicht gaat, gaat het wel om permanent en generiek visueel toezicht. Dit maakt dat gedetineerden en ook de raadslieden zich minder vrij kunnen en zullen voelen in hun communicatie. Gezichtsuitdrukkingen, handgebaren tijdens het spreken en dergelijke, zijn immers wel degelijk van belang bij een goede communicatie maar kunnen daarnaast ook veelzeggend zijn, indien die worden opgenomen. Dit is ook geen afwijkend gedrag te noemen.

Het tonen van een notitie hoeft bovendien ook geen afwijkend gedrag te zijn, het is niet vreemd een gedetineerde cliënt een brief, dossierstuk of iets dergelijks te laten zien. Daar komt nog bij dat in de zaak waar de minister die voorbeelden aan ontleent, het tonen van notities nu juist gebeurde om te voorkomen dat middels afluisteren ondervangen zou worden welke communicatie werd uitgewisseld, althans zo luidt de verdenking. Nu bij dit voorstel herhaaldelijk wordt benadrukt dat het enkel om visuele registratie gaat en niet om auditieve registratie, is niet duidelijk welk probleem dit voorstel zou moeten oplossen.

Daar komt nog bij dat niet is uitgewerkt wat er met de opgenomen beelden gebeurt, hoe lang die worden bewaard en, belangrijker, wie daar toegang toe heeft. Zo blijkt ook niet hoe wordt gegarandeerd dat het bij visueel toezicht blijft en dat dus niet bijvoorbeeld een liplezer wordt ingeschakeld om te reconstrueren wat er gezegd is. Gelet op de potentiële inbreuk, of beter gezegd doorbreking, van het verschoningsrecht die hiermee gepaard gaat, kan er niet mee volstaan worden deze onderworpen bij AMvB (zonder consultatie) te regelen.

Onder verwijzing naar een uitspraak van het EHRM wordt in de toelichting gesteld dat visueel toezicht binnen de grenzen van het EVRM zou vallen en auditief toezicht dus niet. Die conclusie gaat te ver.<sup>1</sup> Kennelijk wordt gemeend dat uit die uitspraak af te leiden zou zijn dat visueel toezicht onverkort zou zijn toegestaan. In die zaak ging het echter om een specifieke maatregel in een specifieke zaak, met een verdachte die werd verdacht van terroristische misdrijven. De omstandigheden in die zaak vormden echter geen aanleiding om het recht op vertrouwelijk onderhoud met de advocaat te doorbreken; er mocht dus geen overheidsfunctionaris binnen gehoorsafstand toezicht houden op de gesprekken. In de uitspraak wordt verwezen naar artikel 93 van de 'Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (annexed to Resolution (73) 5 of the Committee of Ministers)', waarin is opgenomen: "*Interviews between the prisoner and his legal adviser may be within sight but not within hearing, either direct or indirect, of a police or institution official.*" Het gaat hier dus om minimumregels voor de behandeling van gedetineerden. Hieruit kan

<sup>1</sup> EHRM 28 november 1991, S. vs. Zwitserland (Application no. 12629/87; 13965/88).

dus geenszins afgeleid worden dat permanent visueel toezicht bij alle gedetineerden binnen een bepaald regime in overeenstemming is met het EVRM.

Kortom, de noodzaak voor deze maatregel blijkt niet en de maatregel is klaarblijkelijk gebaseerd op een enkel incident. Bovendien is in het geheel niet duidelijk wat er met de van die gesprekken opgenomen beelden gebeurt, wie daar toegang toe heeft, hoe lang die beelden worden bewaard, etc. Het gaat derhalve om een slecht, of beter gezegd niet, doordachte voorgestelde maatregel, die verstrekken gevolgen heeft, zonder dat de noodzaak is onderbouwd. Nu die onderbouwing ook niet te geven is en ook een nadere toelichting de gebreken die aan dit onderdeel van de toelichting kleven niet weg kan nemen, adviseert de ACS het voorstel op dit onderdeel in te trekken.

#### *Onderdeel C, artikel 40a*

Dit voorgestelde artikel bepaalt kort gezegd dat een gedetineerde in de EBI of afdeling voor intensief toezicht, slechts tot maximaal 2 raadslieden toegang krijgt.

Dit artikel is naar aanleiding van een aangenomen motie toegevoegd. De ACS kan niet anders dan concluderen dat dit artikel tot stand is gekomen op basis van incidentpolitiek, niet is doordacht en dat op geen enkele wijze rekening is gehouden met de gevolgen voor de praktijk. Uit de toelichting blijkt ook duidelijk dat het artikel uit één enkel incident voorkomt. Hetzelfde incident dat aanleiding is voor het voorstel tot invoering van permanent visueel toezicht.

Gesteld wordt dat advocaten betrokken zouden zijn bij het voortzetten van crimineel handelen vanuit de inrichting en dat dit gevaar groter zou zijn als een verdachte meer raadslieden heeft, maar dat is een volstrekt niet onderbouwde stelling, die bovendien kwalijk te achten is en blijk geeft van weinig vertrouwen in de integriteit van de advocatuur in algemene zin. Dat, anders dan het in de toelichting genoemde voorbeeld dat nog onder de rechter is, blijkt van concrete aanwijzingen dat advocaten betrokken zijn bij voortgezet crimineel handelen blijkt op geen enkele wijze. Andere voorbeelden zijn niet bekend.<sup>2</sup>

#### Nut en noodzaak blijkt niet

Mede gelet daarop is het nut en de noodzaak van dit voorstel in het geheel niet onderbouwd. Behalve dat er slechts één voorbeeld van een (voormalig) advocaat die mogelijk zou hebben bijgedragen aan de voortzetting van crimineel handelen is genoemd, is ook op geen enkele wijze gebleken of toegelicht dat het beperken van het aantal rechtsbijstandsverleners op enigerlei wijze effectief bijdraagt aan het voorkomen van herhaling van dergelijke incidenten.

#### Strijd met recht op vrije advocaatkeuze

Volgens de indiener van de motie heeft het EHRM overwogen dat het recht op het kiezen van een eigen advocaat niet absoluut is en beperkt mag worden in het belang van de rechtspleging. Kennelijk meent de indiener van het voorstel daarmee dat dit voorgestelde artikel niet in strijd komt met de uit het EVRM voortvloeiende rechten. Dit berust echter op een onjuiste lezing en een kennelijk onjuist begrip van de rechtspraak van het EHRM. Het klopt inderdaad dat het recht op vrije advocaatkeuze beperkt kan worden, in het belang van de rechtspleging. Uit de diverse rechtspraak van het EHRM volgt echter in de eerste plaats dat dan telkens moet blijken dat deze beperking daadwerkelijk in het belang van de rechtspleging is. Dat de thans voorgestelde

<sup>2</sup> Dit terwijl er bijvoorbeeld wel meerdere voorbeelden zijn van medewerkers van justitie die zijn aangehouden in verband met het faciliteren van de voortzetting van criminaliteit binnen de inrichting: <https://nos.nl/artikel/2416476-lid-van-parkstad-bende-had-cryptotelefoon-in-de-gevangenissen>; <https://www.gelderlander.nl/achterhoek/gevangenismedewerker-smokkelt-drugs-de-bajes-binnen-integriteit-van-het-gevangeniswezen-in-gevaar-gebracht~a5fe8c21/>;

wetgeving, die het aantal advocaten beperkt, in het belang van de rechtspleging is, blijkt op geen enkele wijze, integendeel. Uit die rechtspraak volgt namelijk ook en juist dat het moet gaan om maatregelen die bijvoorbeeld eisen stellen aan de kwaliteit of deskundigheid van de rechtsbijstandsverlener.<sup>3</sup> Zo leveren beroepsregels of de regulering van de toelating van advocaten tot het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand, die maken dat een bepaalde advocaat niet kan worden gekozen, geen schending van dat recht op een vrije en onbeperkte keuze van eigen raadslieden op.<sup>4</sup>

Kortom, het gaat in deze gevallen juist om beperkingen op dat recht op vrije keuze van een raadsman die strekken tot bescherming van de rechtspleging, juist en vooral ook in het belang van de rechtzoekende. In dergelijke gevallen levert die beperking geen schending op. Van deze categorische beperking kan dat volstrekt niet gezegd worden. Alleen al niet omdat niet blijkt dat deze beperking de rechtspleging op enigerlei wijze beschermt. Bovendien gaat de voorgestelde beperking zeer ver en gaat om een getalsmatige beperking, zonder dat daar enige inhoudelijke of concrete afweging aan ten grondslag ligt. Ook daarom kan niet gezegd worden dat deze beperking geen schending oplevert van artikel 6 EVRM.

Kortom, het voorgestelde artikel dat het aantal raadslieden beperkt is in strijd met het recht op vrije advocaatkeuze en ook om die reden niet houdbaar.

#### Praktisch niet haalbaar en werkbaar

Bovendien blijkt dat geen zicht is op de dagelijkse praktijk en dat de implicaties van dit voorstel totaal niet zijn doordacht en voorzien.

Zo stelt het voorstel dat in principe maximaal twee rechtsbijstandsverleners zijn toegestaan. De rechtsbijstandsverlener kan zich 'vanwege bijzondere omstandigheden' met toestemming van de directeur laten vervangen door een collega van hetzelfde kantoor. Ziekte of vakantie worden als bijzondere omstandigheden genoemd.

Kennelijk hebben de indieners van het voorstel niet in ogenschouw genomen dat de penitentiaire inrichtingen over het hele land verspreid zijn. Het is binnen kantoren waar meerdere strafrechtadvocaten werkzaam zijn dan ook volstrekt gebruikelijk dat een advocaat die toevallig in, bijvoorbeeld, de PI Vught moet zijn, ook de gedetineerde cliënten van zijn kantoorgenoten bezoekt om bijvoorbeeld de laatste stand van zaken te bespreken. Dit om het aantal reisbewegingen te beperken en ook om kostenefficiënt te werken.<sup>5</sup> Deze praktijk zou volgens dit voorstel niet meer mogelijk zijn. Daardoor worden advocaten de facto dus gedwongen om minder (kosten)efficiënt te werken.

Ook bestaat een niet onaanzienlijk deel van de strafrechtkantoren uit eenmanszaken. Bij tijdelijke verhinderings, zijn deze advocaten thans genoodzaakt een waarnemer die niet in dienst is van hetzelfde kantoor aan te zoeken. Gelet op de beperkte uitzonderingen in de voorgestelde regeling, zouden deze advocaten zich niet kunnen laten waarnemen.

<sup>3</sup> EHRM, Mayzit/Rusland, nr. 63378/00, 20 januari 2005, punten 70-71; EHRM, Meftah e.a./Frankrijk, nr. 32911/96, 35237/97 en 34595/97, 26 juli 2002, punt. 47.

<sup>4</sup> EHRM, Lagerblom/Zweden, nr. 26891/95, 14 januari 2003.

<sup>5</sup> De Raad voor Rechtsbijstand vergoedt immers slechts 9 cent per gereisde kilometer en toevoegingsvergoedingen houden nog immer niet over.



Ook is geen rekening gehouden met het feit dat gedetineerden vaak meer juridische geschillen hebben lopen dan enkel de strafzaak. Zo is niet ondenkbaar dat er sprake is van civiele claims door bijvoorbeeld aangevers of vermeende slachtoffers of door derden, zoals de verhuurder van een woning of bedrijfspand of een verzekeringsmaatschappij. Ook kan er sprake zijn van bestuursrechtelijke procedures, zoals woningsluitingen, intrekkingen van vergunningen of andere vormen van bestuursrechtelijke handhaving. Over al deze zaken moet de gedetineerde vrijelijk kunnen communiceren met zijn rechtsbijstandsverlener, nog los van het feit dat in sommige zaken sprake kan zijn van verplichte procesvertegenwoordiging.<sup>6</sup> Dit zullen verschillende rechtsbijstandsverleners zijn. Alleen al vanwege het feit dat juist de regering de afgelopen decennia sterk heeft aangedrongen op en regelgeving heeft ingevoerd strekkende tot verdergaande specialisatie binnen de advocatuur, is het niet zo dat er één advocaat is die al deze procedures doet. Deze advocaten moeten dus de cliënt kunnen bezoeken en hem of haar brieven kunnen sturen. In zaken waarin sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging zou een advocaat aldus in ieder geval moeten worden toegelaten zonder toestemmingsvereiste.

Het is daarbij niet mogelijk dat een andere advocaat één van de wel toegelaten advocaten verzoekt ook bijvoorbeeld de lopende civiele zaak te bespreken of om berichten of brieven door te geven. Dan zou immers juist het gevaar bestaan dat de wel toegelaten advocaat als 'doorgeefluik' fungeert. Het is bovendien in strijd met de beroepsregels om berichten van anderen onder het eigen verschoningsrecht door te geven.

Het telkens doen van een gemotiveerd verzoek tot uitzondering kan daarbij niet gevergd worden, al helemaal niet omdat de voorgestelde regelgeving verlangt dat de gedetineerde zelf een verzoekschrift daartoe indient, met redenen omkleed, terwijl de directeur daar dan over zou moeten beslissen. Hoe de directeur tot diens beslissing komt is bovendien niet uitgewerkt of toegelicht. Ook blijkt niet of tegen de beslissing van de directeur beroep openstaat of enig rechtsmiddel kan worden aangewend. Een termijn waarbinnen de directeur dient te beslissen is eveneens niet in het voorstel opgenomen.

Bovendien is kennelijk compleet voorbijgegaan aan het feit dat het verlangen van een gemotiveerd verzoek minst genomen op gespannen voet staat met het maatschappelijk belang dat eenieder zich vrijelijk tot een rechtsbijstandsverlener moet kunnen wenden en in strijd is of kan zijn met de wettelijke geheimhoudingsplicht die op rechtsbijstandsverleners rust. Daarnaast is voorbijgegaan aan het feit dat kennelijk van de gedetineerde wordt verlangd openheid van zaken te geven aan de directeur over datgene wat met een advocaat besproken zou moeten worden. Ook is kennelijk voorbijgegaan aan het gegeven dat een gedetineerde juist vanwege de detentie in de regel via diens advocaat op de hoogte zal moeten geraken van het feit dat überhaupt sprake is van een procedure. Dat is niet mogelijk, nu de voorgestelde regeling inhoudt dat brieven en berichten van een andere rechtsbijstandsverlener dan de toegelaten advocaat, niet worden uitgereikt.

Daar komt ook nog bij dat het voorstel als gezegd inhoudt dat post van een niet toegelaten rechtsbijstandsverlener niet zal worden uitgereikt. Kennelijk heeft men geen rekening gehouden met het feit dat ook een advocaat die juist optreedt voor de wederpartij van de gedetineerde, die gedetineerde vertrouwelijke post moet kunnen sturen, zoals een aansprakelijkheidstelling, een besluit tot intrekking van een vergunning op basis van de Wet Bibob,<sup>7</sup> etcetera. De ACS zou, indien

<sup>6</sup> In civiele zaken bij de rechtbank, in hoger beroep en cassatie is procesvertegenwoordiging verplicht.

<sup>7</sup> Waarop een strenge geheimhoudingsplicht rust.

een redelijke termijn voor het geven van een consultatie zou zijn geboden, nog legio voorbeelden aandragen waaruit blijkt dat het voorgestelde artikel 40a niet werkbaar is.

#### Conclusie onderdeel C

Van invoering van dit voorgestelde artikel dient dan ook te worden afgezien. Een voorstel dat diep ingrijpt op de rechten van de verdachte, dat het recht op het vrije verkeer tussen een verdachte en een raadsman vergaand beperkt en dat bovendien vele nadelige praktische implicaties met zich brengt voor de rechtsbijstandsverlener, dient sowieso al met de nodige terughoudendheid te worden gezien.

Als gezegd is de noodzaak van dit voorstel niet onderbouwd, anders dan de verwijzing naar één enkel incident. Bovendien is ook niet onderbouwd of anderszins gebleken dat met dit voorstel het gewenste doel, zou dat doel op zichzelf al gerechtvaardigd zijn, überhaupt kan worden bereikt. Ook van invoering van dit onderdeel van het wetsvoorstel dient te worden afgezien.

#### *Onderdeel D, hoofdstuk VIIIa*

In dit onderdeel wordt een maatregel voorgesteld die aan een individuele gedetineerde kan worden opgelegd. Het is in de eerste plaats het enige onderdeel van het wetsvoorstel dat daadwerkelijk ziet op het concreet tegengaan van voortgezet crimineel handelen vanuit de PI en dus ook het enige onderdeel van het voorstel dat op zichzelf begrijpelijk en navolgbaar is, nu het geen generieke maatregel is, maar een bevel dat ziet op een individuele gedetineerde waar een rechtsmiddel tegen openstaat. Op een aantal onderdelen behoeft dit voorstel echter nog wel aanpassing of nadere toelichting.

Zo is in het voorgestelde lid 2 van dit artikel opgenomen dat een gevaar dat tot het geven van een bevel als bedoeld in dat artikel in ieder geval wordt aangenomen bij een verdenking dat de betrokkene een leidende rol heeft in een criminele organisatie die het plegen van misdrijven waar meer dan 12 jaar cel opstaat heeft. Dat maakt dat zonder dat er sprake is van concrete op de persoon ziende aanwijzingen voor gevaar, deze enkele verdenking telkens voldoende zou zijn voor het geven van een bevel met verstrekende en ingrijpende gevolgen. Naar het de ACS voorkomt krijgt deze bevelsmogelijkheid daarmee een te breed toepassingsbereik. De regeling verdient op dit punt aanpassing, door altijd te vereisen dat sprake is van concrete op de persoon ziende aanwijzingen die maken dat een gevaar als bedoeld in dit artikel aangenomen kan worden. In ieder geval zou nader onderbouwd moeten worden waarom het proportioneel te achten is om alle verdachten van dergelijke delicten als gevaarlijk in de zin van dit artikel te bestempelen.

Volgens lid 5 van het voorgestelde artikel 40b is de duur van het bevel 3 maanden bij 'algehele beperkingen' en 12 maanden in andere gevallen. Dat is een zeer lange termijn, terwijl niet is onderbouwd waarom een dergelijke termijn gerechtvaardigd zou zijn. Ter vergelijking: Een dergelijk bevel gaat verder dan een bevel beperkingen zoals dat nu kan worden opgelegd, terwijl dat in duur vele malen beperkter is en bovendien aan periodieke rechterlijke toetsing onderhevig is, terwijl tegen het voorgestelde bevel slechts bezwaar bij de minister zelf gemaakt kan worden en beroep kan worden ingesteld bij de RSJ.

Onduidelijk is ook hoe een bevel dat de contacten naar buiten toe beperkt, zich verhoudt tot een dergelijk bevel beperkingen of hoe gehandeld wordt als er sprake is van samenloop van beide instrumenten. Het strekt tot de aanbeveling daar in een nadere toelichting nog op in te gaan.

### *Samenhang met andere wetsvoorstellen*

Dit voorstel hangt samen met het recente voorstel tot wijziging van de Rspog, waarbij extra gronden voor plaatsing in de EBI worden voorgesteld en enkele andere wijziging in die regeling met het oog op de bestrijding van zware criminaliteit en het tegengaan van voortgezet crimineel handelen vanuit detentie. Ook over dat voorstel heeft de NOVA een advies uitgebracht (**bijlage**).

Daarbij is geadviseerd in ieder geval het WODC-onderzoek,<sup>8</sup> alsook het onderzoek c.q. de publicatie van de Universiteit Groningen af te wachten. Dat laatste onderzoek is inmiddels gepubliceerd.<sup>9</sup> Overigens blijkt ook daar dat het voorstel tot uitbreiding van de gronden voor plaatsing in de EBI is gebaseerd op incidentpolitiek en dat nut- en noodzaak van het voorstel tot wijziging van de RSpog niet blijkt.

Mede om die reden dient ook waar het onderhavig voorstel betreft het WODC-onderzoek te worden afgewacht en dient de publicatie van de Universiteit Groningen in de nadere toelichting op dit voorstel te worden betrokken.

### *Administratieve verplichtingen*

Het is niet goed in te schatten of te overzien wat de financiële gevolgen van dit voorstel zijn. In de memorie van toelichting wordt daar ook nog niet op ingegaan. Wel kan opgemerkt worden dat die gevolgen naar verwachting aanzienlijk zullen zijn. Bij invoering van dit voorstel is te verwachten dat er veel bezwaren en beroep tegen op artikel 40b gebaseerde maatregelen zullen volgen, hetgeen aldus extra procedures met zich brengt en ook extra kosten aan gefinancierde rechtsbijstand.

Bij invoering van artikel 40a licht ook in de lijn der verwachting dat geprocedeerd zal worden, al dan niet in kort geding, tegen beperkingen van het aantal raadslieden. Ook dit brengt aldus extra belasting voor de rechterlijke macht en extra financiële consequenties met zich.

### *Conclusie*

Alhoewel wordt onderkend dat het noodzakelijk kan zijn om voor bepaalde verdachten van 'de buitencategorie' maatregelen te kunnen treffen die waarborgen dat zij hun criminele handelen niet kunnen voortzetten tijdens detentie, moet tegelijkertijd niet uit het oog verloren worden dat het hier inderdaad om een buitencategorie gaat. Dat maakt ook dat zeer terughoudend omgesprongen moet worden met het invoeren van generieke wetgeving en maatregelen die ook nog eens zeer diep ingrijpen op mensenrechten en het recht op rechtsbijstand, om dit doel te bereiken. Dit wetsvoorstel mist die terughoudendheid volledig.

Blijkens de tekst en MvT voorziet het voorstel in uitbreiding en aanpassing van de regels teneinde aanvullende maatregelen te kunnen nemen tegen het voortzetten van georganiseerde (drugs)criminaliteit tijdens detentie. Dat strookt echter niet zonder meer met het voorstel nu het gros van de maatregelen uitsluitend een preventief karakter heeft. Het voorstel heeft dus een zeer ruim bereik, zonder dat de noodzaak daartoe en het nut daarvan blijkt.

Nut en noodzaak van het overgrote deel van de voorgestelde wetswijziging is immers in het geheel niet onderbouwd en slechts gestoeld op het aanhalen van incidenten. Daarbij is het ook zeer de

<sup>8</sup> Artikel 41 Bis regime in Italië, Den Haag: WODC, projectnummer 3379.

<sup>9</sup> G.M. de Vries, 'Gronden voor plaatsing van gedetineerden in de EBI: beschouwing naar aanleiding van het voorstel tot verruiming van deze gronden', *Sancties* 2022/90.



vraag of met deze voorstellen het gewenste doel überhaupt bereikt kan worden, terwijl wel vaststaat dat sprake is van zeer vergaande en ongerechtvaardigde inbreuken op mensenrechten en een zeer vergaande beperking op het recht op rechtsbijstand en vrij verkeer met een raadsman. Het bij motie toegevoegde voorstel om maximaal 2 raadslieden toe te laten bij verdachten in de EBI of een afdeling voor intensief toezicht, is bovendien slecht onderbouwd, niet doordacht en geeft blijk van een compleet gebrek aan inzicht in de rechtspraktijk.

Bovendien moet worden geconstateerd dat het wetsvoorstel en met name het ingevoegde amendement blijk geeft van vergaand wantrouwen richting de advocatuur. Dit terwijl dit wantrouwen is gestoeld op kennelijk slechts één enkel incident en niet op enig deugdelijk onderzoek.

De ACS concludeert dan ook dat dit wetsvoorstel zou moeten worden ingetrokken, in ieder geval waar het de voorgestelde onderdelen B en C betreft. Op de overige onderdelen behoeft het voorstel aanpassingen en nadere toelichting.