

Ingediend via e-mail

Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
mevrouw I. Coenradie
en de Staatssecretaris Rechtsbescherming
de heer dr. T.H.D. Struycken

Den Haag, 6 mei 2025

dossiernummer: 206470
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Uitvoering motie over beperking aantal gedetineerden dat een advocaat mag bijstaan

Geachte staatssecretarissen,

Bij brief van 7 april 2025 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd 'uitvoering motie over beperking aantal gedetineerden dat een advocaat mag bijstaan'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft 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.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. S.F.M. ten Berge
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

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan: Algemene raad
Van: Wetgevingsadviescommissie strafrecht (ACS)
Datum: 6 mei 2025
Betreft: Advies inzake voorstel beperking aan te brengen in het aantal in de Extra Beveiligde Inrichting en op de Afdeling Intensief Toezicht gedetineerden dat door dezelfde advocaat wordt bijgestaan.

Samenvatting

- Voorgesteld wordt een beperking in te voeren van het aantal gedetineerden in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) en op Afdelingen Intensief Toezicht (AIT) die door dezelfde advocaat worden bijgestaan.
- In de visie van indieners van de motie zou dit voortgezet crimineel handelen en gebruik c.q. misbruik van advocaten ten behoeve van communicatie tussen gedetineerden onderling alsmede communicatie met de buitenwereld kunnen voorkomen.
- Het voorstel is in strijd met het recht op vrije advocaatkeuze (als onder andere verankerd in artikel 6 lid 3 sub c EVRM, artikel 14 lid 3 sub d IVBPR, artikel 7 Handvest grondrechten EU).
- Afgevraagd kan worden welk probleem met deze maatregel daadwerkelijk opgelost wordt of kan worden opgelost.
- Er zijn in Duitsland en Italië beperkingen gesteld aan het maximum in te schakelen *advocaten* in strafzaken. De achtergrond lijkt in beide landen het gevolg te zijn van een praktische insteek (een proces met veel advocaten plannen is ingewikkeld) dan de insteek die men voor ogen heeft in Nederland (het hebben van veel advocaten c.q. het optreden van dezelfde advocaten voor meerdere verdachten in een zaak werkt ondermijning dan wel voortgezet crimineel handelen in de hand). Daar komt bij dat men in Nederland het aantal *cliënten* wil beperken hetgeen substantieel verder gaat dan de praktische beperkingen in genoemde landen.
- Advocaten met veel ervaring binnen EBI/AIT stellen dat een cliëntenplafond voor advocaten binnen EBI/AIT op papier een veiligheidsmaatregel lijkt, maar in de praktijk leidt tot:
 - Inbreuk op fundamentele rechten van verdachten.
 - Verstoring van processen en verlies aan kwaliteit.
 - Overbelasting van de strafrechtketen.
 - Risico's voor rechtsgelijkheid en effectieve verdediging.
- De adviescommissie strafrecht (ACS) ziet dan ook niet hoe dit voorstel d.m.v. 'verbeterpunten' in lijn kan worden gebracht met fundamentele rechten als verankerd in internationale wet- en regelgeving. De ACS ontraadt invoering van de in de motie voorgestelde maatregel. De ACS heeft bovendien bezwaar tegen het generieke karakter van hetgeen wordt voorgesteld. Het betreft geen maatwerk

Bezoekadres

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

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

- maar een veel te verstrekkende algemene maatregel die justitiabelen het recht op vrij advocaatkeuze onmogelijk maakt.

Doel van de wijziging

Indieners van de motie constateren een actuele, voortdurende en substantiële dreiging vanuit criminele kopstukken die hun criminele activiteiten vanuit detentie voortzetten.

Daarnaast constateren zij dat advocaten gebruikt en misbruikt kunnen worden om communicatie tussen criminele kopstukken onderling mogelijk te maken en tevens communicatie naar de buitenwereld mogelijk te maken.

Door de Tweede Kamer wordt aan de regering verzocht om te onderzoeken of een beperking ingevoerd kan worden van het aantal gedetineerden in de EBI en op de AIT die door dezelfde advocaat worden bijgestaan.

Kritiepunten

Wetsvoorstel wijziging Penitentiaire beginselenwet

Allereerst wordt opgemerkt dat deze motie is ingediend in het kader van behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet. Op 4 februari 2025 is door de Tweede Kamer ingestemd met dit wetsvoorstel dat onder andere generiek cameratoezicht op advocaat-cliëntgesprekken in de EBI en op de AIT regelt, maar ook een standaard maximum van twee rechtsbijstandsverleners voor deze categorie gedetineerden.¹

De ACS heeft ten aanzien van dit wetsvoorstel in de consultatiefase geadviseerd en daarbij aangegeven dat de genoemde maatregelen met betrekking tot het recht op rechtsbijstand ingrijpen op het vertrouwelijk contact en de vrije advocaatkeuze.² Eveneens heeft de NOvA meermaals benadrukt dat de voorgestelde maatregelen niet voldoen aan de eisen proportionaliteit en noodzakelijkheid en dat de beoogde effecten worden betwijfeld.³ Ook de Raad van State en RSJ (onlangs opnieuw in een zorgenbrief⁴) stonden hierin hun adviezen bij stil.⁵

Onderhavige motie moet in dit licht worden gezien en is een volgend voorstel dat toorn aan het recht op effectieve rechtsbijstand terwijl gedegen onderzoek naar de noodzaak van de maatregel ontbreekt. In deze motie wordt voorgesteld een beperking aan te brengen in het aantal in de EBI/AIT-gedetineerden dat door dezelfde advocaat wordt bijgestaan (een 'cliëntenplafond'). Naar de ACS begrijpt zou het daarbij gaan om een maatregel die geldt op voorhand, generiek en voor onbepaalde tijd. Voorop staat - ook in dit advies - dat de verdachte recht heeft op vrij contact met zijn advocaat, ook als die in beperkingen en/op genoemde afdeling verblijft. Het recht op vrije advocaatkeuze betekent dat iemand zelf kan kiezen door wie hij zijn belangen wil laten behartigen in geval van een juridisch geschil.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 372, nr. 1 en Kamerstukken II 2023/24, 36 583, nr. 1 (wijzigingswetsvoorstel)

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

³ Bijvoorbeeld: [NOvA pleit voor individuele beoordeling bij cameratoezicht | Nederlandse orde van advocaten](#).

⁴ [RSJ bezorgd over nieuwe, strengere maatregelen in PI: meer beveiliging leidt niet automatisch tot meer veiligheid | Nieuwsbericht | Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming](#).

⁵ Bovendien moest de Raad van State duidelijk maken dat de destijds voorgestelde maatregel van auditief toezicht onverenigbaar is met de Grondwet, het EVRM en het Unierecht.

Vertrouwelijkheid

De vertrouwelijkheid van het contact tussen advocaat en cliënt wordt beschermd door wetten en verdragen, onder meer door artikel 6 en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en door artikel 4 van de EU-Richtlijn betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures. Gedetineerden hebben recht op vertrouwelijke communicatie met hun advocaat, ook in een detentiesituatie. Het gaat hierbij om een met het recht op effectieve bijstand en een eerlijk proces samenhangend fundamenteel recht waarover het EHRM zich regelmatig heeft uitgesproken. Wanneer een advocaat niet vertrouwelijk met zijn of haar cliënt kan communiceren kan geen effectieve bijstand worden verleend en handelt de staat in strijd met wetten en verdragen.

Vrije advocaatkeuze

Het fundamentele recht van de vrije advocaatkeuze zoals onder meer is vastgelegd in de artikelen 6 lid 3 sub c EVRM, 14 lid 3 sub d IVBPR en 7 Handvest grondrechten EU en de toegang tot het recht staat met het voorstel in de motie op de huidige generieke ongefundeerde wijze op het spel.

Juist bij gedetineerden in de EBI en op de AIT is vaak sprake van juridische geschillen op meerdere rechtsgebieden, welke specifieke specialistische kennis vereisen.

Deze vereiste specialistische kennis brengt dat mee dat naast bijstand van toegevoegde of gekozen advocaten, bezoek en bijstand van meerdere andere advocaten en juridisch medewerkers noodzakelijk kan zijn, ook als dat beklagzaken tegen het handelen van de Staat jegens de justitiabele in detentie betreft. Juist op het terrein van penitentiair recht (waaronder EBI/AIT-regimes) zijn slechts een beperkt aantal advocaten deskundig.

Door hen het werk onmogelijk te maken – omdat zij in het kader van de motie al zitten aan hun ‘limiet’ van cliënten in de EBI of AIT - wordt kennisontwikkeling ontmoedigd en ontstaat een paradox: wie het meest geschikt is voor deze cliënten, mag hen niet bijstaan. Dit beperkt het recht op adequate rechtsbijstand en daarmee een eerlijk proces.

Huidig wettelijk kader

In een bevel beperkingen kan de officier van justitie bepalen dat de verdachte enkel contact mag hebben met de raadsman die verdachte bijstaat in zijn strafza(a)k(en) en niet met anderen. Na opheffing van het bevel beperkingen kan de door een verdachte of veroordeelde gedetineerde verzochte toegang tot en geprivilegieerd contact met advocaten en juridisch medewerkers in beginsel niet beperkt worden. De officier van justitie kan in een beperkt aantal gevallen de raadsman de toegang tot het politieverhoor en/of inrichting ontzeggen in geval van mogelijke tegenstrijdige belangen. Ook zijn andere strafvorderlijke maatregelen in het belang van het onderzoek mogelijk welke de vrijheid van verkeer tussen raadsman en verdachte beperken, mits niet langer gegeven, dan door die omstandigheden wordt gevorderd.

Rechterlijk colleges kunnen daarnaast onder omstandigheden een limiet stellen aan opvolgende raadsliden. Ook de RvR kan grenzen stellen aan vergoeding van onevenredig veel toegevoegde advocaten. De directeur kan in geval van concrete aanwijzingen van misbruik van het geprivilegieerde advocaat-client contact voor bepaalde tijd een bepaalde rechtsbijstandsverlener de toegang weigeren, mits deugdelijk gemotiveerd. Het langere tijd weigeren van de (geprivilegieerde) toegang tot een gedetineerde kan echter alleen plaatsvinden in “zeer uitzonderlijke situaties” volgens vaste jurisprudentie van de RSJ.

Inbreuk vrije advocaatkeuze

Concluderend door, zoals voorgesteld, op voorhand voor onbepaalde tijd, inbreuk te maken op het fundamentele recht van de vrije advocaatkeuze, is in de motie sprake van een juridisch onhoudbaar voorstel.

Voor de NOvA staan de toegang tot het recht en het waarborgen van de toegang tot rechtsbijstand voorop. De enkele omstandigheid dat een advocaat mogelijk in contact staat of kan komen te staan met het netwerk van een cliënt, waarvan ook familieleden deel kunnen uitmaken, is een omstandigheid die immers op zichzelf geldt voor elke advocaat en houdt daarom geen onderscheidend criterium in om het geprivilegieerde contact met deze advocaat te weigeren. Daarnaast moet het belang van een individuele beoordeling worden benadrukt. Voor generieke maatregelen die ingrijpen op het vertrouwelijk contact tussen raadsman en cliënt en die het recht op vrije advocaatkeuze onnodig beperken is thans geen ruimte.

Knelpunten uit/in de praktijk

Vanuit de praktijk van de strafrechtadvocatuur worden de volgende knelpunten voorzien bij het cliëntenplafond zoals geschetst in de motie:

1. Onvoorspelbaarheid van plaatsing

Plaatsing in de EBI of AIT is vaak niet vooraf te voorzien:

- Advocaten, politie, OM en rechters weten bij aanvang van de zaak meestal niet of een verdachte daar geplaatst zal worden.
- De plaatsing gebeurt retroactief, soms zelfs als reactie op gedragingen binnen een reeds lopende procedure.
- Het gevolg is dat een advocaat op het moment van aanvaarding van de zaak niet kan voorspellen of hij in strijd zal handelen met een toekomstig cliëntenplafond.

2. Conflict van plichten en onmogelijkheid tot transparantie

Indien een advocaat het cliëntenplafond overschrijdt:

- Kan hij niet zomaar stoppen zonder het beroepsgeheim te schenden, vooral als bijvoorbeeld een van de cliënten een kroongetuige betreft.
- Hij kan niet verantwoorden tegenover een nieuwe cliënt waarom hij de bijstand niet (meer) verleent, zonder namen van andere cliënten te noemen.

3. Gevolgen voor lopende procedures

Als plaatsing tijdens een lopende strafzaak gebeurt: moet de advocaat mogelijk halverwege de verdediging neerleggen. Dat leidt tot:

- Schending van het recht op effectieve rechtsbijstand (artikel 6 EVRM).
- Vertraging van het proces.
- Verstoring van de rechtsgang.
- Verhoogde kosten voor de Raad voor de Rechtsbijstand, omdat een nieuwe advocaat moet inwerken, inlezen en procedures mogelijk moeten worden overgedaan.

4. Terugplaatsing en tijdelijke plaatsingen: juridische onzekerheid

De maatregel roept onduidelijkheden op:

- Mag een advocaat de procedure blijven doen zolang de plaatsing wordt aangevochten?
- Mag hij de cliënt weer bijstaan bij terugplaatsing naar een reguliere inrichting?
- Wat bij tijdelijke schorsing van EBI-plaatsing? Of bij jaarlijkse herbeoordeling?

Zonder duidelijke antwoorden ontstaat rechtsonzekerheid voor advocaat én cliënt.

5. Ervaren advocaten zijn juist minder beïnvloedbaar

De gedachte dat het hebben van meerdere EBI/AIT-cliënten automatisch leidt tot beïnvloedbare advocaten is kortzichtig:

- Ervaren advocaten zijn juist minder kwetsbaar.
- Ze zijn financieel onafhankelijker van individuele cliënten.
- Hebben meer ervaring met subtiele beïnvloedingspogingen.
- Hebben vaak interne kantoorssystemen die beter bestand zijn tegen druk van buitenaf (zoals via bezoekers of derden).

Door specialisten te beperken cliënten bij te staan in de EBI of op de AIT, ontstaat juist ruimte voor advocaten met minder ervaring in dergelijke regimes om dit werk te doen.

6. Belang van specialisatie en samenwerking

Complexe zware grote zaken (grootschalige georganiseerde criminaliteit, terrorisme etc.) vereisen:

- Toegang tot gespecialiseerde systemen (zoals NFI-databases).
- Afspraken over vertrouwelijkheid (zoals namen van rechters of officieren van justitie).
- Vertrouwen tussen strafpleiters, OM en rechtbank.

Een kleine groep gespecialiseerde advocaten maakt dat mogelijk. Door deze groep te beperken in hun cliëntenaantal, wordt het systeem inefficiënter en kwetsbaarder.

7. Belemmering van expertiseontwikkeling

Juist op het terrein van penitentiair recht (waaronder EBI/AIT-regimes) zijn slechts een beperkt aantal advocaten deskundig. Door hen het werk onmogelijk te maken:

- Wordt kennisontwikkeling ontmoedigd.
- Ontstaat een paradox: wie het meest geschikt is voor deze cliënten, mag hen niet bijstaan.

8. Onduidelijkheid over plaatsingscriteria AIT

Specifiek voor de AIT is sprake van:

- Vage of ontbrekende plaatsingscriteria.
- Cliënten worden soms overgeplaatst vanaf TA of PBG, zonder duidelijke noodzaak of concrete verdenking van voortgezet crimineel handelen.
- Ook minder risicovolle gedetineerden (zoals bijvoorbeeld vluchtelingen vervolgd voor oude feiten) kunnen hier terecht komen, zonder dat dit gerechtvaardigd lijkt.

Het is dan onwenselijk dat zij door hun specifieke advocaat niet langer kunnen worden bijgestaan.

Conclusie

Een cliëntenplafond voor advocaten binnen EBI/AIT lijkt op papier een veiligheidsmaatregel, maar in de praktijk leidt het tot:

- Inbreuk op fundamentele rechten van verdachten.
- Verstoring van processen en verlies aan kwaliteit.
- Overbelasting van de strafrechtketen.
- Risico's voor rechtsgelijkheid en effectieve verdediging

Rechtsvergelijking

De ACS heeft tenslotte bekeken hoe de situatie in ons omringende landen is geregeld. Zowel contacten via internationale organisaties (CCBE-verband) als individuele contacten van leden van de ACS met collega's in België, Duitsland en Italië hebben opgeleverd dat in **geen van de**

omringende landen een verstrekkende maatregel met dezelfde doelstelling als thans geadviseerd aan de orde is.

In Duitsland kent men een beperking op het totaal aantal advocaten die een verdachte mag hebben in één strafprocedure. Artikel 137, lid 2 van het Duitse Wetboek van Strafvordering (StPO) luidt zover relevant:

„Der Beschuldigte kann sich in jeder Lage des Verfahrens des Beistandes eines Verteidigers bedienen. Die Zahl der gewählten Verteidiger darf drei nicht übersteigen.“

(„De verdachte kan op elk moment in de procedure de bijstand inroepen van een advocaat. Het aantal gekozen advocaten mag echter niet meer dan drie bedragen.“)

Dit betekent dat de verdachte het recht heeft om een advocaat in elke fase van de procedure in te schakelen, maar het aantal advocaten dat een verdachte *in een strafprocedure* mag kiezen is beperkt tot **maximaal drie**. Dit is een praktische regeling die voorkomt dat er te veel advocaten bij de zaak betrokken raken, wat zou kunnen leiden tot verwarring of vertraging in de strafprocedure.

Het gaat hierbij dus om een praktische regeling en niet om een regeling die advocaten en verdachten zou beperken in hun werk dan wel fundamentele rechten, zoals in Nederland nu wordt voorgesteld. Het voorstel in Nederland is veel fundamentele nu de beperking wordt neergelegd aan de kant van de justitiabele die zich niet zou kunnen laten bijstaan door de advocaat van zijn keuze.

De Erasmus School of Law heeft samen met de VU Amsterdam en het WODC-onderzoek gedaan naar de in Italië geldende '41-bis wetgeving' ('de maffiawetgeving') waarin ook aandacht is besteed aan de rechtspositie van verdachten c.q. gedetineerden die vallen binnen dit zware regime:

4.10 Rechtspositie

4.10.1 Rechtsbijstand

Een gedetineerde mag zich laten bijstaan door twee raadslieden.²⁶⁸ Deze bepaling geldt ten aanzien van alle gedetineerden en niet enkel ten aanzien van gedetineerden in het 41-bis regime. Een benoeming van een raadsman die het toegestane maximum overschrijdt, wordt geacht zonder effect te zijn tot het moment dat de benoeming van de eerdere raadsman is ingetrokken.²⁶⁹ In de praktijk levert deze bepaling soms problemen op. Als er meer dan twee raadslieden zijn benoemd, rijst de vraag wie van de drie raadslieden overtaalig is en wiens rechtshandelingen zonder effect moeten blijven. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de benoeming van een nieuwe raadsman voor de procedure in hoger beroep, zonder dat een van de eerdere benoemingen is ingetrokken. Over de vraag of het door de derde raadsman ingestelde hoger beroep dan geldig is, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat deze handeling geldig is, omdat het recht op verdediging prevaleert.²⁷⁰

²⁶⁸ Garante nazionale 2019, p. 6-7 en 2023, p. 25.

²⁶⁷ Constitutioneel Hof 21 september 2021, nr. 197/2021; Antigone, *XVIII Rapporto sulle condizioni di detenzione. Casa di lavoro e la colonia Agricola*, 2022, te raadplegen via <https://www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/la-casa-di-lavoro-e-la-colonia-agricola/>.

²⁶⁸ Art. 96 Italiaans Wetboek van Strafvordering (*Codice di Procedura Penale, CPP*).

²⁶⁹ Art. 24 DLgs 28 juli 1989 houdende uitvoeringsbepalingen van het Italiaanse Wetboek van Strafvordering, laatstelijk gewijzigd op 28 april 2022.

²⁷⁰ Informatie liaisonofficier van justitie te Rome.

(Uit 'Erasmus School of Law VU Amsterdam WODC, *Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime*', WODC Rapport 3379, <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3275>.)

Er lijkt ook hier sprake te zijn van een meer praktische insteek (een proces met veel advocaten plannen is ingewikkeld) dan de insteek die men voor ogen heeft in Nederland (veel advocaten c.q. dezelfde advocaten werkt ondermijning dan wel voortgezet crimineel handelen in de hand). Daar waar het onderhavige voorstel juist gaat over een beperking aan de zijde van de justitiabele.

Ook de praktische insteek is in de visie van de ACS in strijd met het recht op vrije advocaatkeuze.

Eventuele verbetervoorstellen

De ACS ziet niet hoe dit voorstel d.m.v. 'verbeterpunten' in lijn kan worden gebracht met fundamentele rechten als verankerd in internationale wet- en regelgeving.