

Gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer d.d. 4 oktober 2023, over de voorgestelde wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw)

De vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid heeft de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) uitgenodigd om deel te nemen aan het rondetafelgesprek over wijziging van de Pbw.

Jeroen Soeteman, bestuurder van de NOvA en strafrechtadvocaat, zal het standpunt van de NOvA ten aanzien van dit wetsvoorstel mondeling toelichten. Ten behoeve van het gesprek heeft de NOvA onderhavige gespreksnotitie opgesteld waarin de voorgestelde wijzigingen worden belicht vanuit het perspectief van rechtzoekenden en de advocatuur.

Samenvattend

- de voorgestelde maatregelen (en de voorgenomen uitwerking daarvan) t.a.v. de advocatuur vormen een disproportionele inperking van het vrij en vertrouwelijk verkeer tussen advocaat en cliënt;
 - bij toepassing daarvan dient wat de NOvA betreft in ieder geval altijd een individuele beoordeling plaats te vinden;
 - de AMvB die uitwerking geeft aan het voorgestelde cameratoezicht uit de Pbw moet – vanwege onvoldoende waarborgen voor de vertrouwelijkheid – worden onderworpen aan een voorhangprocedure;
 - antwoorden op activiteiten die de rechtsstaat ondermijnen dienen rechtsstatelijk te blijven.
-

Visueel cameratoezicht, maximum van twee advocaten en locatie-gebonden bellen

In het voorstel tot wijziging van de Pbw stelt de minister voor Rechtsbescherming een drietal maatregelen voor die het recht op rechtsbijstand raken. Twee van de drie maatregelen kennen een generiek karakter en zijn daarmee automatisch van toepassing op *alle* EBI/AIT-gedetineerden en hun rechtsbijstandverleners. Het gaat dan om de maatregel van visueel cameratoezicht op gesprekken tussen de EBI/AIT-gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener en de maatregel van een maximum van twee rechtsbijstandverleners voor deze categorie van gedetineerden. Daarnaast stelt de minister de maatregel van locatie-gebonden bellen voor die in beginsel niet geldt voor advocaten, maar op basis van een door de minister verleend bevel (een individuele beoordeling) van toepassing kan zijn op advocaten.

Vrij en vertrouwelijk verkeer tussen advocaat en cliënt

De NOvA meent dat de hiervoor genoemde maatregelen ingrijpen op het vrij en vertrouwelijk verkeer tussen advocaat en cliënt. Dit heeft zij reeds in haar wetgevingsadvies d.d. 3 januari 2023 kenbaar gemaakt.¹ De NOvA constateert dat in het huidige wetsvoorstel onvoldoende rekening is gehouden met dit advies en met de kritische adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.² In het wetsvoorstel is kort gezegd onvoldoende gemotiveerd dat de voorgestelde maatregelen voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

¹ Voor het wetgevingsadvies zie graag: <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/1923?terug=%2Fjuridische-databank%2Fwetgevingsadviezen%3Fliemiet%3D10>.

² Kamerstukken II 2022/23, 36372, 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.

Individuele maatregelen i.p.v. generieke maatregelen

Gelet op de ingrijpendheid van de maatregelen pleit de NOvA voor maatregelen waarbij in ieder geval een individuele beoordeling plaatsvindt. 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 kunnen voortzetten tijdens detentie; tegelijkertijd moet niet uit het oog worden verloren dat het hier inderdaad gaat om een *buitencategorie*. Daarom moet zeer terughoudend worden omgegaan met het invoeren van generieke wetgeving en generieke maatregelen die ingrijpen op mensenrechten en het recht op vrij en vertrouwelijk verkeer met een advocaat. Het voorstel zoals dat aan de Kamer voorligt 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. Met inachtneming van de recente verruiming van de gronden voor plaatsing in de EBI, de (ruim geformuleerde) plaatsingscriteria voor de AIT waarvan bovendien nog onduidelijk is hoe hier invulling aan gaat worden gegeven en de voorgenomen uitbreiding van drie naar (voorlopig) zes AIT’s door het land, is de specifieke groep van gedetineerden waarover in het wetsvoorstel wordt gesproken zo ‘specifiek’ niet. In de EBI, en zeker op de AIT’s, zitten bovendien uiteenlopende typen gedetineerden. De oproep van de NOvA voor maatregelen waarbij een individuele beoordeling plaatsvindt, sluit 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.³ Wat de NOvA betreft moet dit belangrijke geluid vanuit de wetenschap worden betrokken bij de behandeling van dit wetsvoorstel.

AMvB die cameratoezicht regelt, biedt onvoldoende waarborgen voor de vertrouwelijkheid

Recent heeft de minister voor Rechtsbescherming een algemene maatregel van bestuur (AMvB) in consultatie gegeven waarin onder meer uitwerking wordt gegeven aan het voorgestelde visueel toezicht en de maximering van het aantal rechtsbijstandsverleners.⁴ De NOvA zal hier separaat advies over uitbrengen. Een eerste blik op deze AMvB leert dat de uitwerking van het voorgestelde cameratoezicht onvoldoende waarborgen biedt om de vertrouwelijkheid tussen advocaat en cliënt te waarborgen. Het voorstel is om de gesprekken tussen advocaat en cliënt via een camera op te nemen en de beelden in bepaalde situaties ook daadwerkelijk te bewaren. Uit de AMvB volgt ook dat het voorgestelde visueel toezicht op meerdere momenten mogelijkheden voor verschillende functionarissen creëert om kennis te nemen van de beelden van gesprekken van advocaat en cliënt. De voorgestelde AMvB tast daarmee de geheimhouding aan, op een verdergaande wijze dan uit het wetsvoorstel volgt. Gelet hierop meent de NOvA dat de AMvB onderworpen dient te worden aan een voorhangprocedure bij de Kamer.

Slotopmerking

Ook de NOvA is doordrongen van het effect dat de georganiseerde criminaliteit heeft op onze maatschappij en onderneemt actie om advocaten weerbaar te maken tegen de druk die daarvan uit kan gaan. Een generieke inperking van de rechten van een (steeds groter wordende) groep gedetineerden is geen rechtsstatelijke oplossing om dit probleem tegen te gaan en dient wat de NOvA betreft achterwege te blijven.

³ S. Struijk, S. Meijer, P.A.M. Verrest en F. Calderoni, Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime (Onderzoek in opdracht van het WODC met nr. 3379), Zp: Erasmus Universiteit Rotterdam en de Vrije Universiteit, 2023.

⁴ Het ‘Conceptbesluit houdende wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit politiegegevens’ is vindbaar via: Overheid.nl | Consultatie Conceptbesluit houdende wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit politiegegevens (internetconsultatie.nl).