



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Mevrouw I. Coenradie
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Aan de staatssecretaris Rechtsbescherming
De heer T.H.D. Struycken
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	6 mei 2025	Uw kenmerk	6306025
E-mail	advies@rsj.nl	Ons kenmerk	6188009
Onderwerp	Advies m.b.t. uitvoering motie over beperking aantal gedetineerden dat een advocaat mag bijstaan in de EBI en AIT		

Geachte mevrouw Coenradie, geachte heer Struycken,

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) heeft op 9 april 2025 uw adviesaanvraag ontvangen naar aanleiding van de motie van de Tweede Kamerleden Ellian en Wilders. De motie betreft de mogelijkheden van het invoeren van een beperking van het aantal gedetineerden in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) en op de Afdeling Intensief Toezicht (AIT) dat door dezelfde advocaat wordt bijgestaan.¹ Hierbij biedt de RSJ dit advies aan.

1. Aanleiding en inhoud van de motie

Aanleiding

De motie is ingediend in het kader van het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit en het wijzigingswetsvoorstel daarbij, dat op 4 februari jl. is aangenomen door de Tweede Kamer.² De aanleiding van het wetsvoorstel en het wijzigingswetsvoorstel is de substantiële dreiging die volgens de motie zou uitgaan van

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36583, nr. 14.

² Kamerstukken II 2024/25, 36583 nr. 2, Kamerstukken II 2024/25, 36372 nr. 2.

gedetineerden in de EBI en AIT die hun criminele activiteiten vanuit de detentie voortzetten.

Inhoud

In de motie van de leden Ellian en Wilders wordt de regering verzocht nader te onderzoeken op welke wijze en onder welke voorwaarden een beperking kan worden ingevoerd van het aantal gedetineerden in de EBI en op de AIT dat door dezelfde advocaat wordt bijgestaan.³ De RSJ wordt verzocht om vanuit zijn expertise te reageren op de vragen die in de motie aan de orde worden gesteld. Daarbij is aangegeven dat het wenselijk is als hierbij ook een rechtsvergelijkend perspectief wordt betrokken. Volgens de adviesaanvraag zal mede op basis van de reactie van de RSJ de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek waartoe de motie oproept.

2. Opmerking vooraf

Zoals in eerdere adviezen genoemd, erkent de RSJ de noodzaak om ter bescherming van de samenleving aan gedetineerden tijdelijk extra en ingrijpende maatregelen te kunnen opleggen.⁴ Ook heeft de RSJ kennisgenomen van de incidenten omtrent de communicatie naar de buitenwereld waarbij advocaten van (een) gedetineerde(n) die in de EBI verblijft/verblijven zijn betrokken.

De RSJ beschouwt de motie in het licht van de recente ontwikkelingen op het gebied van extra beveiligingsmaatregelen voor hoog risicogedetineerden. Graag verwijst de RSJ dan ook naar het recent uitgebrachte advies waarin de RSJ waarschuwt voor de snelle invoering van strengere maatregelen voor een relatief grote groep gedetineerden, zonder voldoende onderbouwing en zonder evaluatie van eerdere maatregelen.⁵

3. Juridisch kader

Noodzakelijkheidsvereiste

De RSJ ziet niet voldoende noodzaak voor het invoeren van een generieke maatregel gericht op het beperken van het aantal cliënten dat een advocaat mag bijstaan. Mocht een dergelijke beperking noodzakelijk zijn dan moet deze per individueel geval worden onderbouwd. De hoogste mate van controle op gedetineerden, moet als iets uitzonderlijks (blijven) worden beschouwd, en de toepassing daarvan moet zoveel mogelijk van tijdelijke aard zijn. Beperkingen op het contact met een advocaat zijn alleen

³ Kamerstukken II 2024/25, 36583, nr. 14.

⁴ RSJ, *Advies wijziging Rspog en model huisregels EBI*, Den Haag: RSJ 2022; RSJ, *Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, Den Haag: RSJ 2023; RSJ, *Advies conceptbesluit wijziging Penitentiaire Maatregel en Besluit politiegegevens*, Den Haag: RSJ 2023; RSJ, *Advies wijziging Rspog i.v.m. toevoeging AIT*, Den Haag: RSJ 2024; RSJ, *Advies wijziging Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, wijziging Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten en vaststelling Regeling model huisregels AIT en EBI*, Den Haag: RSJ 2025.

⁵ RSJ, *Advies wijziging Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, wijziging Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten en vaststelling Regeling model huisregels AIT en EBI*, Den Haag: RSJ 2025.



gerechtvaardigd als deze in het individuele geval noodzakelijk zijn en er een goede actuele reden aan ten grondslag ligt.⁶

Schending van het recht op vrije advocaatkeuze

De RSJ is van mening dat het recht op vrije toegang tot een advocaat dusdanig zwaarwegend is dat dit niet belemmerd mag worden. Door een beperking aan te brengen op het aantal cliënten dat een advocaat mag bijstaan, kan de gedetineerde beperkt worden in de toegang tot rechtsbijstand.⁷ Het recht op een eerlijk proces en bijstand van een raadsman naar eigen keuze, zoals neergelegd in artikel 6, lid 3 sub c van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), kan hierdoor ernstig in het gedrang komen. Ook is hier art. 14 lid 3 sub b Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) van toepassing. In dit verdragsartikel valt een verdediging door een zelfgekozen raadsman onder de minimumgaranties van het strafproces.⁸ De RSJ ziet het recht tot vrije toegang tot een advocaat als een groot goed, waar zonder goede onderbouwing niet aan getornd mag worden.

Huidige juridische mogelijkheden

Binnen de Pbw heeft de directeur geen opzichzelfstaande mogelijkheid om het contact van de advocaat met de gedetineerde te beperken. Op grond van art. 38 lid 3 van de Pbw kan de directeur de toelating tot een gedetineerde van (een) bepaald(e) persoon of personen weigeren als dit noodzakelijk is met het oog op een belang zoals de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid of het voorkomen of opsporen van strafbare feiten,⁹ als bedoeld in artikel 36 lid 4 van de Pbw. Slechts in zeer uitzonderlijk situaties kan de directeur met het oog op de orde en veiligheid van de inrichting, de (geprivilegieerde) toegang ontzeggen.¹⁰

Daarnaast kan de vrije toegang van een advocaat tot een verdachte¹¹ in detentie worden beperkt op grond van art. 46 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Het contact kan op bevel van de officier van justitie voor een maximumduur van zes dagen worden ontzegd als er een ernstig vermoeden is dat het onderzoek zal worden verstoord.¹²

De wet biedt eveneens mogelijkheden om in te grijpen in het geprivilegieerde contact tussen de advocaat en zijn cliënt in het geval de advocaat verdachte is in een opsporingsonderzoek. Zo kunnen bijvoorbeeld de gesprekken tussen een advocaat en cliënt worden opgenomen. Dit dwangmiddel kan worden ingezet op bevel van een officier

⁶ Zie hiervoor ook het advies van de Raad van State: Raad van State, *Advies Geamendeerd voorstel van wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, Den Haag: Raad van State 2024, p. 5-6.

⁷ Art. 6, lid 3 sub c EVRM, jo. art. 38 lid 1 Sv.

⁸ Art. 14, lid 3 IVBPR.

⁹ Art. 36, lid 4 Pbw.

¹⁰ RSJ 17 januari 2022, 21/21068/GA.

¹¹ Art. 45 Sv.

¹² Art. 46 lid 1 Sv.



van justitie als het onderzoek dit middel dringend vordert.¹³ Het is bij wet niet uitgesloten dat dit dwangmiddel wordt ingezet tegen verschoningsgerechtigden zoals advocaten.¹⁴

De kwesties zoals deze bekend zijn uit de media, waar de integriteit van advocaten mogelijk in het geding is, lijken vooralsnog alle herleiden te zijn tot één gedetineerde. In die zaken is eveneens gebleken dat de huidige mogelijkheden om in te grijpen uiteindelijk wel functioneren.

Nieuwe mogelijkheden in wetsvoorstel Pbw

Als de wijzigingen van de Pbw zoals deze momenteel voorliggen, worden aangenomen en doorgevoerd, zullen alle gedetineerden op de AIT en in de EBI worden onderworpen aan de beperking van maximaal twee rechtsbijstandverleners en visueel toezicht op de gesprekken met de advocaat. Daarnaast heeft de minister¹⁵ de mogelijkheid om een beperking ten aanzien van specifieke gedetineerden op te leggen middels een bevelsbevoegdheid. Een van de mogelijke bevelen betreft het locatiegebonden bellen voor de advocaat. Dit betekent dat de advocaat alleen met zijn cliënt kan bellen vanuit een door de minister aangewezen locatie en telefoon waarbij de identiteit van de advocaat wordt gecontroleerd. Op deze manier wordt voorkomen dat de gedetineerde via zijn advocaat in contact komt te staan met ongewenste derden.

Alhoewel de RSJ de bevelsbevoegdheid zeer ingrijpend acht¹⁶, is dit een mogelijke manier om de veiligheid te waarborgen in het individuele geval waarin er dreiging wordt verondersteld. In de voorgestelde wijzigingen van de Pbw worden twee gronden genoemd waarop een bevel kan worden gegeven. Ten eerste als er aanwijzingen zijn dat de gedetineerde diens contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld. Daarnaast kan een bevel worden gegeven gelet op de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven (zouden) zijn begaan, of gelet op de persoonlijkheid van de gedetineerde, een gevaar voor de openbare orde of veiligheid moet worden aangenomen.¹⁷ De tweede grond is vergelijkbaar met een van de gronden zoals geformuleerd voor plaatsingen in de EBI.¹⁸

Rechtsvergelijking

Aan de RSJ is voorgelegd de kwestie te bezien vanuit een rechtsvergelijkend perspectief. De RSJ heeft dit onderzoek niet kunnen uitvoeren vanwege de beperkte tijd om te adviseren. Het is de RSJ onbekend of een beperking op het aantal cliënten per advocaat in andere Europese jurisdicties bestaat.

¹³ Artt. 126l, 126s en 126zf Sv. In de artikelen wordt gesproken over 'vertrouwelijke gesprekken'. Het gaat hier niet om vertrouwelijk in de zin van geprivilegieerd contact.

¹⁴ *Kamerstukken II* 1997/98, 25403, nr. 7, p. 76 en de titels 'Opnemen gesprekken en andere opsporingsbevoegdheden', 'Bescherming van gesprekken tussen advocaat en cliënt' in de Aanwijzing toepassing opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen tegen advocaten.

¹⁵ Onze Minister voor Rechtsbescherming (art. 1 sub a Pbw).

¹⁶ RSJ, *Advies Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie*, Den Haag: RSJ 2023.

¹⁷ Art. 40d lid 1 sub a en b Pbw (nieuw).

¹⁸ Art. 6 lid 1 sub d Rspog.

Wel is uit een recent onderzoek¹⁹ een en ander bekend over de situatie in Italië.

In Italië bestaat de mogelijkheid van een 41-bis regime. Dit is een bestuursrechtelijke, preventieve maatregel die als belangrijkste doel heeft het vermijden van contact en communicatie tussen gedetineerde verdachten van of veroordeelden voor deelname aan een criminele organisatie en de leden van die criminele organisatie. Deze maatregelen worden ingezet bij gedetineerden die een relatie hebben met de maffia. In Italië is het aantal gedetineerden dat door één en dezelfde advocaat wordt bijgestaan echter niet gelimiteerd.²⁰ De Italiaanse overheid stelt dat dit niet mogelijk is, door de Europeesrechtelijke normering.²¹ In Italië hebben enkele advocaten tientallen cliënten onder de populatie van 41-bis gedetineerden.

4. Praktische uitvoerbaarheid

Naast dat het recht op een vrije advocaatkeuze wordt beperkt, heeft de RSJ ook vraagtekens over de praktische uitvoerbaarheid. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft aangekondigd dat het aantal plekken op de AIT en EBI zal worden uitgebreid naar 126 respectievelijk 60.²² Een beperking van het aantal cliënten dat een advocaat mag bijstaan voor deze regimes zal neerkomen op de noodzaak van een veel groter aantal gespecialiseerde advocaten die de strafzaken van deze gedetineerden kunnen behartigen. Daarnaast zal het betekenen dat een groot deel van deze advocaten simpelweg niet beschikbaar is voor de gedetineerden op deze specifieke afdelingen als zij al een beperkt aantal gedetineerden in die regimes bijstaan. Dit zal gevolgen hebben voor het recht op een vrije toegang tot een advocaat, zoals besproken in paragraaf 3.

Ook voorziet de RSJ andere praktische problemen. De detentiestatus van cliënten van advocaten is immers zeer dynamisch: ze kunnen zijn aangehouden, voorlopig gehecht, geschorst of vrijgesproken. Daarnaast kunnen ze ook van een regulier regime naar een AIT of EBI worden overgeplaatst en andersom. Een beperking van het aantal cliënten zal op praktisch gebied onuitvoerbaar zijn aangezien het aantal cliënten van een advocaat dat op een AIT of EBI verblijft steeds kan wisselen. Daarmee rijst de vraag of een advocaat zich moet terugtrekken als diens cliënt op een AIT of in de EBI wordt geplaatst en wie hierop toeziet. De RSJ vraagt zich af of het in deze gevallen aan de directeur is om te bepalen welke gedetineerde zijn advocaat niet (meer) mag ontvangen. Bovendien vindt de RSJ het zeer problematisch dat een langdurige vertrouwensband met een cliënt dan komt te vervallen.

Tevens is de vraag hoe het bijstaan door een advocaat wordt gedefinieerd. Valt het in afwachting zijn van beroep of cassatie hier ook onder en geldt deze beperking ook bij penitentiare en vreemdelingrechtelijke zaken?

Ten slotte gelden er lange doorlooptijden bij hoger beroepszaken. Als een advocaat in de tussentijd geen andere cliënten mag bijstaan in de EBI of AIT, dan leidt dit ertoe dat er nog meer gespecialiseerde advocaten nodig zijn, hetgeen versterkt wordt omdat er in de toekomst meer EBI- en AIT-plekken gaan komen. Dit lijkt het aanbod per gedetineerde

¹⁹ Struijk e.a., *Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime*, Den Haag: WODC 2023.

²⁰ Struijk e.a., *Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime*, Den Haag: WODC 2023.

²¹ Art 6. lid 3 sub c EVRM.

²² *Kamerstukken II* 2024/25, 29911, nr. 465.

van beschikbare gespecialiseerde advocaten sterk te verminderen, waardoor het recht op vrije advocaatkeuze in het gedrang komt.

5. Waarborgen vanuit de advocatuur

Wanneer zich risico's voordoen die voortkomen uit het werk van een advocaat is de RSJ van mening dat in de eerste plaats vanuit de advocatuur zelf waarborgen moeten worden ingebouwd. Hiervoor zijn al verschillende mogelijkheden. Bovendien heeft de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) recentelijk ook verschillende maatregelen genomen.²³

In de eerste plaats dient een advocaat zich te houden aan gedragsregels, ingebed in onder andere de Gedragsregels Advocatuur.²⁴ Het is een advocaat bijvoorbeeld niet toegestaan om tegelijkertijd voor meer dan één partij op te treden in een zaak waarin de betreffende partijen tegengestelde belangen hebben. Wanneer omstandigheden zoals deze ontstaan of een ontwikkeling daarop aannemelijk is, moet een advocaat zich uit eigen beweging terug te trekken. Wanneer sprake is van tegenstrijdige belangen in een zaak komt het tuchtrecht in het geding.

In de tweede plaats neemt ook de bewustwording binnen de advocatuur toe van mogelijke dreiging en risico's die het bijstaan van cliënten binnen het strafrecht met zich meebrengt. Eind 2021 heeft de NOvA de Taskforce Bescherming tegen ondermijning opgezet. Hiermee wil de NOvA de rechtsstaat versterken, bewustwording van risico's die met de beroepsuitoefening kunnen samenhangen vergroten en de weerbaarheid en veiligheid van advocaten versterken.

Daarnaast heeft de NOvA diverse ontwikkelingen in gang gezet. Zo is er een vertrouwensadvocaat ingesteld die advocaten kunnen benaderen als zij vrezen hun onafhankelijkheid te verliezen, omdat ze bijvoorbeeld te maken krijgen met ondermijnende criminaliteit. Ook is er een noodtelefoonnummer dat zeven dagen per week, 24 uur per dag bereikbaar is voor advocaten die een melding willen doen van een (be)dreiging of die zich bedreigd voelen. Daarnaast heeft de NOvA een speciale weerbaarheidstraining ontwikkeld voor strafrechtadvocaten. In de weerbaarheidstraining voor advocaten met gedetineerde cliënten wordt aandacht besteed aan omgaan met druk en de mogelijke invloeden op het prestatievermogen van de advocaat.

6. Conclusie

De RSJ heeft principieel bezwaar tegen en ziet geen mogelijkheid voor een beperking van het aantal gedetineerden in de EBI en AIT dat door dezelfde advocaat wordt bijgestaan. Allereerst wordt mogelijk inbreuk gemaakt op het recht op vrije toegang tot een advocaat. Daarnaast zijn er op dit moment voldoende juridische mogelijkheden om maatregelen te treffen wanneer risico's worden verondersteld. Bovendien voorziet de RSJ praktische problemen om een dergelijke beperking uit te voeren. Tot slot is de RSJ van mening dat de waarborgen tegen mogelijke integriteitsschendingen binnen de advocatuur

²³ <https://www.advocatenorde.nl/dossiers-2/weerbaarheid-en-wijkplaats; Kamerstukken II, 2024/25, 29 911, nr. 465.>

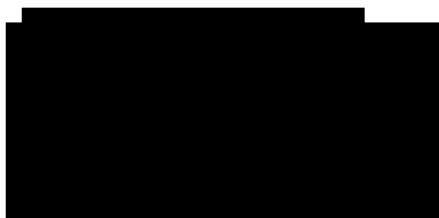
²⁴ Gedragsregels advocatuur, Regel 15. Deze Regel ziet op de belangenverstrengeling.



primair de verantwoordelijkheid zijn van de NOvA en de individuele advocaten, en dat deze waarborgen vooral vanuit de advocatuur moeten worden geregeld. De RSJ vindt het positief dat de NOvA haar verantwoordelijkheid neemt om deze waarborgen te versterken.

Ten slotte benadrukt de RSJ opnieuw dat de snelle opeenstapeling van beperkende maatregelen met een ruim toepassingsbereik zonder deugdelijke onderbouwing een serieus risico vormt voor de toekomstbestendigheid van het Nederlandse gevangeniswezen. Er lijkt een eindeloze behoefte te bestaan om steeds nieuwe beveiligingsmaatregelen in het gevangeniswezen in voeren. Meer beveiligingsmaatregelen leiden echter niet automatisch tot meer veiligheid; niet in de penitentiaire inrichtingen en niet in de samenleving.²⁵

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de RSJ,




Algemeen voorzitter

²⁵ RSJ, *Advies wijziging Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico, wijziging Regeling toelating en weigering bezoek en beperking telefooncontacten en vaststelling Regeling model huisregels AIT en EBI*, Den Haag: RSJ 2025; RSJ, *Advies toenemende beveiliging in breder perspectief*, Den Haag: RSJ 2023.

