|  |  |
| --- | --- |
| No. W16.23.00320/II | 's-Gravenhage, 24 januari 2024 |

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 oktober 2023 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Ellian tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met de toevoeging van een regeling ter aanscherping van het regime in extra beveiligde inrichtingen en afdelingen intensief toezicht (Wet Aanscherping EBI- en AIT-regime), met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel strekt ertoe het regime binnen de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) en op de Afdeling Intensief Toezicht (AIT) binnen de penitentiaire inrichtingen aan te scherpen. De directeur moet altijd vooraf toestemming geven voor communicatie met de buitenwereld en hierop toezicht houden. De frequentie en de duur van het bezoek en het telefonisch contact worden sterk beperkt. Contact met andere gedetineerden of met verdachten van ernstige misdrijven wordt niet toegestaan. Ook moeten gedetineerden in beginsel in het Nederlands, Fries, Papiaments of Engels communiceren.

De Afdeling advisering van de Raad van State erkent dat gedetineerden die banden hebben met de georganiseerde criminaliteit zelfs vanuit detentie een grote bedreiging voor de openbare orde, veiligheid en democratische rechtsstaat kunnen vormen. Een kleine, uitzonderlijke categorie gedetineerden vraagt in dat verband om uitzonderlijke maatregelen. De afgelopen jaren hebben zich op dit terrein veel ontwikkelingen voorgedaan. Zo heeft de regering een wetsvoorstel aanhangig gemaakt waarin verschillende maatregelen voor de EBI en AIT worden getroffen. De Afdeling adviseert de parlementaire behandeling van het regeringsvoorstel af te wachten alvorens de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel te vervolgen. In elk geval moet in de toelichting worden verduidelijkt hoe het initiatiefwetsvoorstel zich verhoudt tot recente ontwikkelingen op dit terrein. Dit is belangrijk met het oog op de kwaliteit van wetgeving.

De Afdeling merkt voorts op dat het initiatiefwetsvoorstel ingrijpende mogelijkheden behelst die de rechten van gedetineerden in de EBI en op de AIT beperken. Een inmenging in rechten – óók wanneer dat gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid – dient zorgvuldig te worden afgewogen. In het voorstel moet dus een evenwicht worden gevonden tussen de verschillende belangen die in verband met de democratische rechtstaat in het geding zijn.

Bij het treffen van vrijheidsbeperkende maatregelen moet in elk geval voldaan worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. De Afdeling stelt in dat verband vragen over de probleemanalyse die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Daarnaast vraagt de Afdeling aandacht voor de grote verschillen tussen de gedetineerden in de EBI en op de AIT en binnen deze regimes. Hierdoor ontstaat het risico dat de vrijheidsbeperkingen die initiatiefnemer aan het regime wil verbinden, de vrijheid van een gedetineerde in het concrete geval onnodig of onevenredig beperken.

Het initiatiefwetsvoorstel leidt ertoe dat gedetineerden in de EBI en op de AIT geen wettelijk recht meer hebben op bezoek van of telefonisch contact met niet-geprivilegieerde contacten, doordat het in plaats van een ondergrens een bovengrens stelt aan de duur en frequentie van het bezoek en telefonisch contact.

Het loslaten van een ondergrens voor deze vormen van contact is echter in strijd met het recht op privé- en familieleven in de zin van artikel 8 EVRM. De voorgestelde bovengrens laat bovendien weinig ruimte om maatwerk te leveren. Voldoende ruimte voor maatwerk is niet alleen van belang vanuit een grondrechtelijk perspectief, maar ook met het oog op een veilige tenuitvoerlegging van de detentie en verantwoorde resocialisatie. De Afdeling adviseert daarom de ondergrens te handhaven en af te zien van de voorgestelde bovengrens.

De Afdeling wijst er daarnaast op dat de noodzaak en proportionaliteit van een aantal andere maatregelen in het initiatiefwetsvoorstel onvoldoende zijn gemotiveerd. De Afdeling maakt in dat verband opmerkingen over het beperken van groepen personen waarmee de gedetineerde contact mag hebben en de talen waarin met de buitenwereld gecommuniceerd mag worden. Ook merkt de Afdeling op dat de passages over procedurele waarborgen moeten worden aangevuld met verwijzingen naar de beklagprocedure binnen penitentiaire inrichtingen.

In het licht van deze opmerkingen adviseert de Afdeling het initiatiefwetsvoorstel nader te overwegen.

1. Inhoud van het initiatiefwetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wil de initiatiefnemer voortgezet crimineel handelen in detentie (hierna: VCHD) aanpakken. Er zit volgens de initiatiefnemer een nieuwe categorie criminelen in detentie, die meer dan voorheen het geld, het netwerk en de middelen hebben om door te gaan met criminele activiteiten. Daarnaast is er een groep geharde criminelen die niet berusten in hun straf en doorgaan met criminele activiteiten. Deze groepen maken veelvuldig misbruik van de mogelijkheden die zij hebben om met mensen buiten de penitentiaire inrichting te communiceren. De initiatiefnemer stelt daarom een wijziging van de Penitentiaire beginselenwet voor zodat de communicatiemogelijkheden van gedetineerden in de EBI en op de AIT beperkt worden. In de EBI en op de AIT worden personen gedetineerd van wie de grootste veiligheidsrisico’s uitgaan.[[1]](#footnote-2)

Het huidige uitgangspunt van de Penitentiaire beginselenwet is dat gedetineerden mogen communiceren met de buitenwereld, tenzij de directeur hieraan beperkingen stelt met het oog op de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting, de bescherming van de openbare orde en nationale veiligheid, de voorkoming of opsporing van strafbare feiten of de bescherming van slachtoffers of anderszins betrokkenen bij misdrijven. Alle gedetineerden hebben het recht om brieven te sturen en te ontvangen.

Daarnaast mogen zij minimaal één uur bezoek per week ontvangen en één of meer telefoongesprekken van in totaal tien minuten per week voeren. In de huisregels wordt vastgelegd wanneer dit contact kan plaatsvinden. De directeur kan op deze vormen van communicatie toezicht houden, behalve als het contact geprivilegieerd is.[[2]](#footnote-3) In de praktijk worden de communicatiemogelijkheden aan gedetineerden in de EBI en op de AIT beperkt met het oog op de veiligheid. Naast beperkingen in de huisregels kan de directeur zowel in de EBI als op de AIT individuele toezichtmaatregelen opleggen.[[3]](#footnote-4)

Het initiatiefwetsvoorstel scherpt de regels in de EBI en op de AIT aan voor het versturen en ontvangen van post, telefoneren en het ontvangen van bezoek. Niet in individuele beslissingen, maar in de Penitentiaire beginselenwet wordt vastgelegd dat gedetineerden voorafgaand aan de communicatie toestemming moeten krijgen van de directeur en dat op alle communicatie toezicht wordt gehouden.[[4]](#footnote-5)

De initiatiefnemer stelt verder voor om communicatie met andere gedetineerden en personen die verdacht worden van deelname aan een criminele organisatie of van delicten waarop acht jaar of meer staat, niet toe te staan. In een algemene maatregel van bestuur (amvb) kunnen meer categorieën van personen worden aangewezen met wie de gedetineerde geen contact mag onderhouden.[[5]](#footnote-6) De gedetineerde en zijn contactpersoon mogen enkel in het Nederlands, Fries, Papiaments of Engels communiceren, tenzij evident is dat een van beiden deze talen niet machtig is.[[6]](#footnote-7)

Het wetsvoorstel omvat daarnaast enkele specifieke aanscherpingen voor het bezoek en het telefoneren in de EBI.[[7]](#footnote-8) In afwijking van het wettelijk minimum mogen gedetineerden maximaal twee keer per maand een telefoongesprek voeren en één keer per maand bezoek ontvangen. Als de gedetineerde in de EBI zich gedurende één jaar aan de regels houdt, kan de directeur twee keer per maand bezoek toestaan. Het aantal bezoekers per bezoekmoment wordt beperkt tot één volwassene dan wel één minderjarige met een volwassene.[[8]](#footnote-9) Uit de huisregels van de EBI blijkt dat onder de huidige regels het bezoek kan bestaan uit één volwassene of maximaal twee kinderen jonger dan veertien jaar onder begeleiding van een volwassene. Wanneer de gedetineerde meer dan zes kinderen heeft, kan maatwerk worden geleverd.[[9]](#footnote-10)

Ook de regels voor het bezoek en het telefoneren op de AIT worden aangescherpt met dit initiatiefwetsvoorstel.[[10]](#footnote-11) Naast de wettelijke minima zijn er nu geen landelijke regels voor bezoek of telefoneren op de AIT. Eventuele beperkingen worden gesteld in de huisregels van de penitentiaire inrichtingen of bij individuele toezichtmaatregelen. De initiatiefnemer wil dat voor alle gedetineerden op de AIT dezelfde landelijke regels gaan gelden. Gedetineerden mogen dan maximaal twee keer per maand bezoek ontvangen van één volwassene of maximaal één kind jonger dan veertien jaar met een volwassene.[[11]](#footnote-12) Daarnaast mogen gedetineerden op de AIT maximaal één keer per week een telefoongesprek voeren.

2. Verhouding tot andere maatregelen voor EBI en AIT

De afgelopen jaren is gebleken dat de georganiseerde misdaad zelfs vanuit detentie een grote bedreiging voor de openbare orde, veiligheid en democratische rechtsstaat kan vormen. Met de initiatiefnemer is de Afdeling van opvatting dat het volstrekt onwenselijk is als gedetineerden hun criminele activiteiten kunnen voortzetten. Een kleine, uitzonderlijke groep gedetineerden vraagt in dat verband om uitzonderlijke maatregelen. De doelstelling om de samenleving te beschermen tegen VCHD kan in dergelijke gevallen vergaande beperkingen van grondrechten rechtvaardigen. De Afdeling heeft dan ook begrip dat de afgelopen jaren verschillende maatregelen zijn getroffen om VCHD tegen te gaan.

Voor de beoordeling van het initiatiefwetsvoorstel zijn in het bijzonder de volgende ontwikkelingen relevant. In juni 2023 heeft de regering een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend dat strekt tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit (hierna: het regeringsvoorstel).[[12]](#footnote-13) Dat wetsvoorstel houdt onder meer in dat de Minister voor Rechtsbescherming een bevel kan geven om het niet-geprivilegieerd contact van een gedetineerde in de EBI of op de AIT met de buitenwereld volledig en langdurig te beperken.

Daarnaast maakt het regeringsvoorstel het mogelijk om op contact tussen de rechtsbijstandverlener en de gedetineerde in de EBI of op de AIT visueel toezicht te houden. Een andere ontwikkeling met betrekking tot de EBI is dat de huisregels aldaar zijn gewijzigd, waarmee de duur en frequentie van bezoek of telefonisch contact met de buitenwereld is teruggebracht tot het wettelijk minimum.[[13]](#footnote-14) Verder heeft de toenemende aandacht voor VCHD geleid tot de (door)ontwikkeling van de AIT. Momenteel worden een wettelijke grondslag, vaste plaatsingscriteria en een standaardisering van het regime op de AIT voorbereid (zie punt 5).[[14]](#footnote-15)

De maatregelen op dit terrein volgen elkaar dus nu in hoog tempo op, terwijl de doelstelling gelijkluidend is. Dit vergroot volgens de Afdeling het risico dat de onderlinge samenhang van de verschillende maatregelen uit het oog wordt verloren. Waar de maatregelen op zichzelf wellicht de toets van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit kunnen doorstaan, kan juist de stapeling van maatregelen tot een schending van grondrechten leiden.

Ook kan het ontbreken van onderlinge samenhang ertoe leiden dat het geheel van maatregelen in de praktijk niet werkbaar is of zelfs onbedoelde negatieve effecten heeft op de veiligheid binnen en buiten detentie. Wanneer aanvullende maatregelen overwogen worden, is het daarom van belang dat goed gekeken wordt naar de samenhang met bestaande of voorgenomen maatregelen.

Uit de toelichting blijkt nog onvoldoende hoe het initiatiefwetsvoorstel zich verhoudt tot de genoemde ontwikkelingen. Initiatiefnemer erkent in de toelichting dat zijn wetsvoorstel op dezelfde problematiek betrekking heeft als het regeringsvoorstel, maar kiest ervoor het wetsvoorstel pas na advisering van de Afdeling aan te vullen met betrekking tot de samenloop van deze voorstellen. Ook ontbreekt de verhouding tot andere ontwikkelingen, waaronder de aangepaste huisregels op de EBI en de doorontwikkeling van de AIT.[[15]](#footnote-16)

De verduidelijking van de verhouding van het initiatiefwetsvoorstel tot voorgaande ontwikkelingen is met het oog op de kwaliteit van wetgeving noodzakelijk. In het bijzonder als het eventueel geamendeerde regeringsvoorstel wordt aangenomen, is het de vraag of het nog noodzakelijk en wenselijk is om verdere beperkingen aan het regime van de EBI en de AIT te verbinden. De Minister voor Rechtsbescherming heeft te kennen gegeven dat het van belang is dan goed te monitoren of de huidige en voorgenomen maatregelen afdoende zijn voordat nieuwe maatregelen worden getroffen.[[16]](#footnote-17) Dit voornemen is in lijn met de aanbeveling in een recent WODC-onderzoek, waarin het Italiaanse anti-maffiaregime en de Nederlandse EBI met elkaar vergeleken worden. Hierin werd opgeroepen om een pas op de plaats te maken met nieuwe beperkende maatregelen.[[17]](#footnote-18)

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling ten minste de parlementaire behandeling van het regeringsvoorstel af te wachten alvorens de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel te vervolgen. In elk geval dient in de toelichting worden verduidelijkt hoe het initiatiefwetsvoorstel zich verhoudt tot recente ontwikkelingen op dit terrein en dan in het bijzonder het regeringsvoorstel. Hoewel verduidelijking ten aanzien van recente en voorgenomen maatregelen geboden is en thans ontbreekt, gaat de Afdeling in het vervolg van het advies over tot een zelfstandige beoordeling van het initiatiefwetsvoorstel.

3. Constitutioneel kader

De Afdeling constateert dat dit initiatiefwetsvoorstel ingrijpende mogelijkheden behelst die de rechten van gedetineerden in de EBI en op de AIT beperken. Zoals ook de initiatiefnemer onderkent, heeft het initiatiefwetsvoorstel gevolgen voor het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het familieleven, de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van het briefgeheim zoals neergelegd in de Grondwet en/of het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).[[18]](#footnote-19)

Met betrekking tot de beperkingen die worden gesteld aan de taal waarin de gedetineerde met anderen kan communiceren (zie punt 8), zijn het verbod op discriminatie en ongelijke behandeling relevant.[[19]](#footnote-20) Voor zover het voorstel betrekking heeft op het contact tussen gedetineerden en minderjarige kinderen, dient het voorstel ook aan het Verdrag inzake de rechten voor het kind te worden getoetst.[[20]](#footnote-21)

Een inmenging in rechten – óók wanneer dat gebeurt met het oog op het beschermen van de democratische rechtsstaat, openbare orde en veiligheid – dient zorgvuldig te worden afgewogen.[[21]](#footnote-22) Bij het treffen van dergelijke maatregelen moet voldaan worden aan eisen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. Deze uitgangspunten gelden onverkort voor de detentie van gedetineerden van wie een grote bedreiging uitgaat. Het is dan ook cruciaal dat in het wetsvoorstel een evenwicht wordt gevonden tussen de verschillende belangen die in verband met de democratische rechtsstaat in het geding zijn.

Het initiatiefwetsvoorstel bevat bovendien generieke maatregelen die voor alle gedetineerden in de EBI en op de AIT zullen gelden. Beperkende maatregelen kunnen worden getroffen op basis van het regime waarin de gedetineerde wordt geplaatst, mits bij de plaatsing in dat regime voldoende rekening wordt gehouden met de veiligheidsrisico’s die van de betreffende gedetineerde uitgaan. Wanneer de plaatsingscriteria voor een bepaald regime ruim geformuleerd zijn, kunnen er binnen dat regime grotere verschillen tussen gedetineerden en hun veiligheidsrisico’s ontstaan. Indien in dat geval aan een regime veel (generieke) vrijheidsbeperkingen worden verbonden, rijst de vraag of de vrijheden van de gedetineerde in een concreet geval niet onnodig of onevenredig worden beperkt.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling opmerkingen over de probleemanalyse waarmee de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit voor het onderhavige wetsvoorstel door initiatiefnemer wordt gemotiveerd (punt 4). Hiervoor is tevens van belang op wie de voorgestelde maatregelen van toepassing zijn. De Afdeling gaat daarom vervolgens in op de gedetineerdenpopulaties in de EBI en de AIT (punt 5). Aansluitend maakt de Afdeling enkele opmerkingen over specifieke maatregelen in het wetvoorstel, die op grondrechtelijke bezwaren stuiten. Achtereenvolgens gaat het over het schrappen van de ondergrens en het stellen van een bovengrens voor het bezoek en telefonisch contact (punt 6), het verbieden van contact met bepaalde groepen personen (punt 7) en het beperken van de talen waarin gecommuniceerd mag worden (punt 8). Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de rechtsbescherming (punt 9).

4. Probleemanalyse

Voor het beoordelen van de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van het voorstel is het essentieel dat de problematiek voldoende in kaart is gebracht. Hoewel het evident is dat VCHD voorkomt en ernstige gevolgen kan hebben, geeft de toelichting weinig inzicht in de omvang en oorzaken van deze problematiek in de EBI en op de AIT. De rapporten en de meeste nieuwsartikelen die initiatiefnemer aanhaalt, gaan immers over VCHD binnen de reguliere, normaal beveiligde detentieregimes. De rapporten laten bovendien zien dat oplossingen voor VCHD met name in de sfeer van uitvoering liggen. Zo is het van belang dat er voldoende personeel is om signalen van VCHD op te pikken en daarop adequaat te reageren. Verder is het belangrijk dat relevante informatie tussen politie, OM en penitentiaire inrichtingen gedeeld kan worden zodat deze partijen, ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, kunnen bijdragen aan het voorkomen van VCHD.[[22]](#footnote-23)

De rapporten over reguliere inrichtingen zijn niet één-op-één te vertalen naar de EBI en de AIT. Deze detentieregimes kenmerken zich niet alleen door meer beveiligingsmaatregelen, maar ook door een grotere inzet van personeel, dat doorgaans beter opgeleid en meer ervaren is dan het personeel in de reguliere detentieregimes. Hierdoor kan meer en intensiever toezicht worden gehouden. Daarnaast is de informatie-uitwisseling tussen politie, OM en penitentiaire inrichtingen met betrekking tot deze gedetineerden over het algemeen beter georganiseerd, hoewel op dit terrein nog winst te boeken valt.[[23]](#footnote-24) Het is echter evident dat ook gedetineerden in de EBI en op de AIT pogingen doen om hun criminele activiteiten voort te zetten en hierin soms ook (bijna) slagen.

Mede gelet op het voorgaande is onduidelijk in hoeverre de voorgestelde aanscherpingen van het regime in de EBI of op de AIT zullen bijdragen aan het voorkomen van VCHD. Ter illustratie wijs de Afdeling op het volgende. Bij de recente voorbeelden van VCHD die de initiatiefnemer aanhaalt, lijken geprivilegieerde contacten een rol te spelen. In tegenstelling tot het regeringsvoorstel heeft het initiatiefwetsvoorstel echter geen gevolgen voor geprivilegieerd contact. Dit roept de vraag op in hoeverre het voorstel daadwerkelijk leidt tot minder VCHD in de EBI en op de AIT. Door meer onderzoek te doen naar de omvang en oorzaken van VCHD in de EBI en op de AIT kan beter worden ingeschat of (verdere) beperkingen van de communicatie nodig en wenselijk zijn.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling de probleemanalyse in de toelichting aan te vullen, zodat de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van (verdere) aanscherpingen van het regime in de EBI of op de AIT dragend gemotiveerd worden.

5. Verschillen tussen en binnen de EBI en de AIT

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om de voorgestelde maatregelen zowel van toepassing te laten zijn op de EBI als de AIT. Volgens de initiatiefnemer worden in de EBI ‘criminelen uit de top van een netwerk’ geplaatst. De AIT is onder meer bedoeld voor ‘kopstukken’, ‘het middenkader uit criminele samenwerkingsverbanden’ en ‘schutters en uitvoerders van liquidaties’.[[24]](#footnote-25) De initiatiefnemer lijkt te veronderstellen dat van personen die voldoen aan de criteria voor plaatsing in de EBI of op de AIT min of meer vergelijkbare risico’s uitgaan. Deze veronderstelling lijkt in de praktijk echter niet geheel juist te zijn.

De EBI werd opgericht om paal en perk te stellen aan (gewelddadige) ontvluchtingen en gijzelingen vanuit extra beveiligde afdelingen binnen reguliere penitentiaire inrichtingen in de jaren ’80 en ’90.[[25]](#footnote-26) Door de jaren heen is het vluchtgevaar als indicatie voor plaatsing in de EBI enigszins naar de achtergrond verdwenen. De nadruk ligt nu meer op de risico’s op VCHD en de algemene gevaarzetting die uitgaat van de rol en positie van de gedetineerde binnen een crimineel netwerk. In het licht van deze ontwikkelingen zijn de plaatsingscriteria voor de EBI in december 2022 aangepast.[[26]](#footnote-27) Niettemin kunnen binnen de EBI ook gedetineerden worden geplaatst die geen banden hebben met de georganiseerde misdaad of waarvan geen risico op VCHD uitgaat.

De AIT is een relatief nieuw fenomeen in het detentiewezen. Het gaat om kleinere afdelingen binnen reguliere penitentiaire inrichtingen, waar meer toezicht op gedetineerden kan worden gehouden. Dat extra toezicht kan nodig zijn om verschillende redenen. Omdat de AIT een interne differentiatie is binnen een reguliere inrichting, gaat de directeur in beginsel zelf over de plaatsing van gedetineerden op de AIT. Hiervoor bestaan nu nog geen vaste criteria. Meestal betreft het gedetineerden die op de lijst staan van gedetineerden met een vlucht- of maatschappelijk risico (GVM-lijst) en die om die reden onderworpen zijn aan extra individuele toezichtsmaatregelen.[[27]](#footnote-28) Dit hoeven geen gedetineerden te zijn die banden hebben met de georganiseerde misdaad, maar kunnen ook mensen zijn die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor vermogensdelicten of (ernstige) geweldsdelicten in de privésfeer. Bij gedetineerden die wel banden met de georganiseerde misdaad hebben, vormt een risico op VCHD bovendien niet altijd de reden waarom zij op een AIT worden geplaatst. Zo kan plaatsing ook noodzakelijk zijn wegens het risico dat de gedetineerde geliquideerd zal worden uit wraak voor een verklaring die een persoon heeft afgelegd in een strafzaak.

De regering heeft het voornemen kenbaar gemaakt om van de AIT een externe differentiatie te maken. Dit betekent dat de selectiefunctionaris namens de minister zal beslissen over de plaatsing van gedetineerden op de AIT op basis van vaste plaatsingscriteria.[[28]](#footnote-29) Deze criteria worden: “aanzienlijk verhoogd risico op recidive, ontvluchting, voortzetting van ernstig crimineel handelen of het aanhoudend onderhouden van contacten met de buitenwereld met een maatschappelijk ontwrichtend karakter”.[[29]](#footnote-30)

Hoe deze criteria zich verhouden tot criteria voor plaatsing op de EBI of de GVM-lijst, blijkt niet uit de parlementaire stukken. De initiatiefnemer heeft voor dezelfde wettelijke grondslag voor de AIT gekozen als de regering heeft voorgesteld, al wordt dit niet verder toegelicht. De Afdeling leidt hieruit af dat de initiatiefnemer zich op dit punt aansluit bij het voorgenomen beleid van de regering.

De Afdeling constateert dat voor zowel de EBI als de AIT ruime plaatsingscriteria zijn geformuleerd, waardoor daar gedetineerden kunnen verblijven van wie verschillende soorten en gradaties van risico’s uitgaan. In het initiatiefwetsvoorstel wordt op basis van deze regimes vergaande beperkingen aan de vrijheden van gedetineerden gesteld, waarbij geen of weinig maatwerk kan worden geleverd. Hierdoor ontstaat de aanzienlijke kans dat deze generieke vrijheidsbeperkingen de vrijheid van een individuele gedetineerde onnodig of onevenredig beperken. Dat de gedetineerde bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming kan opkomen tegen de plaatsingsbeslissing, vormt in dat geval ook onvoldoende rechtsbescherming. Deze kijkt immers 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.

In het vervolg van het advies behandelt de Afdeling een aantal maatregelen waarvan zij de kans het grootst acht dat deze een schending van grondrechten van gedetineerden vormen. Dat laat echter onverlet dat ook voor andere maatregelen, zoals het toezicht op contacten of het beperken van het aantal bezoekers, toegelicht moet worden waarom deze maatregelen noodzakelijk en evenredig zijn gelet op de risico’s die van gedetineerden in de EBI en AIT uitgaan. Enkel in dat geval kunnen de maatregelen worden verbonden aan deze regimes.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verschillende groepen gedetineerden die in de EBI en AIT verblijven en door welke soorten en gradaties van risico’s deze groepen zich kenmerken. Dit dient vervolgens te worden betrokken bij de vraag of de voorgestelde maatregelen ook in het concrete geval een noodzakelijke, proportionele en subsidiaire inmenging in de rechten van gedetineerden vormen.

6. Grenzen aan bezoek en telefonisch contact

a. *Het loslaten van de ondergrens*

De huidige systematiek van de Penitentiaire beginselenwet is dat de wet een ondergrens formuleert voor hoeveel bezoek en hoeveel telefooncontact de gedetineerde met de buitenwereld mag hebben. Hiervan mag enkel worden afgeweken als sprake is van weigeringsgronden die eveneens in de wet zijn ondergebracht.[[30]](#footnote-31) Deze systematiek is in overeenstemming met diverse internationale verdragen en *soft law* instrumenten, waaruit voortvloeit dat gedetineerden in beginsel het recht hebben om contact te onderhouden met de buitenwereld, bijvoorbeeld door bezoek of telefoneren.[[31]](#footnote-32) Dit recht is niet absoluut, maar kan beperkt worden met het oog op bijvoorbeeld de veiligheid.

Het initiatiefwetsvoorstel leidt ertoe dat de ondergrens in de Penitentiaire beginselenwet niet langer geldt voor gedetineerden in de EBI en op de AIT. Dit betekent dat deze gedetineerden zich niet langer kunnen beroepen op een recht om een minimaal aantal keer bezoek te ontvangen of te telefoneren. Hiermee lijkt ook de verplichting voor de directeur te vervallen om deze vormen van contact op gezette tijden te faciliteren. Dit is een substantiële wijziging van de rechtspositie van gedetineerden, die in de toelichting niet als zodanig wordt onderkend.

Een dergelijke beperking van de rechten van gedetineerden staat bovendien op gespannen voet met de hiervoor genoemde internationale verdragen en instrumenten. Het voorstel is op dit punt in het bijzonder in strijd met artikel 8 van het EVRM, waarin de bescherming van eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven is opgenomen. Een inmenging in artikel 8 EVRM kan gerechtvaardigd zijn als in een wettelijke grondslag is voorzien, deze een legitiem belang dient en met het oog daarop noodzakelijk en proportioneel is. Een wet of regeling die de bevoegde autoriteit onbeperkte beslissingsbevoegdheid geeft om contact toe te staan of te weigeren voldoet niet aan de eisen die het EHRM stelt aan de kwaliteit van de wettelijke grondslag.[[32]](#footnote-33) Het gaat er volgens EHRM niet alleen om dát er een wettelijke grondslag is, maar ook dat deze zodanig is dat de gedetineerde tegen willekeur of machtsmisbruik door de autoriteit wordt beschermd. Hieruit kan worden afgeleid dat ook het initiatiefwetsvoorstel tekortschiet waar het gaat om de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de wettelijke grondslag. In het voorstel is immers geen wettelijke ondergrens opgenomen die de gedetineerde beschermt tegen willekeur of machtsmisbruik.

De Afdeling adviseert in de Penitentiaire beginselenwet te handhaven dat gedetineerden in de EBI en op de AIT in beginsel het recht hebben om een minimum aantal keer bezoek te ontvangen en te telefoneren.

b. *Het vastleggen van een bovengrens*

Het initiatiefwetsvoorstel stelt een bovengrens aan hoeveel bezoek en telefonisch contact gedetineerden met de buitenwereld mogen hebben.[[33]](#footnote-34) De directeur heeft daardoor weinig ruimte om binnen de EBI en op de AIT maatwerk te leveren met het oog op de verschillen tussen gedetineerden. Hoewel het op zichzelf niet onbegrijpelijk is als de wet kaders schept voor de hoeveelheid contact die de gedetineerde met de buitenwereld kan hebben, is het met het oog op de rechten van gedetineerden van belang dat deze kaders ruimte laten voor passende maatregelen die afgestemd zijn op de risico’s en omstandigheden van het individuele geval.[[34]](#footnote-35) Het voorstel biedt bovendien geen mogelijkheid tot maatwerk in uitzonderlijke situaties, zoals de geboorte van een kind of het (aanstaande) overlijden van een familielid. Het past bij een humaan detentieregime dat gedetineerden in die situaties (tijdelijk) meer contact met hun naasten kunnen onderhouden, mits de veiligheid dit toelaat.

De voorgestelde maxima kunnen daarnaast ook een onbedoeld negatief effect hebben op de veiligheid in detentie. Binnen detentie geldt als uitgangspunt dat gedetineerden voor gewenst gedrag worden beloond. Het uitbreiden van het contact met de buitenwereld kan voor gedetineerden een belangrijke stimulans zijn om dergelijk gedrag te laten zien. Daarnaast kan het behulpzaam zijn dat gedetineerden met hun naasten kunnen praten als zij niet goed in hun vel zitten en deze naasten gewenst gedrag stimuleren. Een dergelijke uitlaatklep kan voorkomen dat oplopende spanningen en frustraties escaleren tot situaties waarin de veiligheid van personeel, medegedetineerden of de gedetineerde zelf in het geding raakt.[[35]](#footnote-36)

Ook met het oog op een verantwoorde resocialisatie kan het zinvol zijn om de communicatie met de buitenwereld geleidelijk op te bouwen. Niet alle gedetineerden in de EBI en op de AIT zitten zeer langdurige of levenslange straffen uit. Door stapsgewijs meer contact met de buitenwereld toe te staan, kunnen veiligheidsrisico’s in kaart worden gebracht en kan getoetst worden hoe de gedetineerde op meer vrijheden reageert. Deze informatie is essentieel om een gedetineerde te kunnen overplaatsen naar een afdeling met een lager beveiligingsniveau of te kunnen begeleiden bij een veilige terugkeer naar de samenleving na afloop van de straf.[[36]](#footnote-37)

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling af te zien van het vastleggen van een maximale duur van bezoek of telefoongesprekken en van een maximaal aantal bezoek- of belmomenten in de EBI en op de AIT in de Penitentiaire beginselenwet.

7. Geen contact met bepaalde groepen personen

a. *Noodzaak en proportionaliteit*

Het initiatiefwetsvoorstel strekt ertoe dat de directeur toestemming moet geven voor contacten met de buitenwereld. Deze toestemming wordt volgens het voorstel in elk geval niet verleend als de gedetineerde contact wil hebben met andere gedetineerden, met personen die verdacht worden van lidmaatschap van een criminele organisatie of van feiten waar acht jaar of meer gevangenisstraf op staat. In een amvb kunnen meer categorieën personen worden aangewezen waarmee geen contact mag worden onderhouden.[[37]](#footnote-38) De initiatiefnemer motiveert deze maatregelen door te wijzen op het risico dat gedetineerden andere gedetineerden ronselen voor het plegen van nieuwe misdrijven.

Hoewel het vanzelfsprekend ongewenst is als gedetineerden elkaar aanzetten tot strafbare feiten, merkt de Afdeling op dat ook op dit punt een gedegen analyse van de omvang en oorzaken van de problematiek ontbreekt. De directeur heeft immers al de nodige bevoegdheden om ongewenste contacten tegen te gaan. Voor gedetineerden in de EBI en in de AIT geldt bovendien in de meeste gevallen al dat zij enkel mogen communiceren met personen die vooraf gescreend zijn. Hierbij wordt uiteraard ook gekeken naar de criminele antecedenten van de contactpersoon.

Daarnaast kan de directeur in de EBI en op de AIT toezicht houden op de inhoud van niet-geprivilegieerde communicatie. Voor zover al sprake is van een risico op het ronselen van andere gedetineerden, biedt het wettelijk kader voldoende mogelijkheden om hiertegen op te treden. Wanneer het echter aan de uitvoering schort, is het de vraag of een aanscherping van het regime dit zal oplossen.

De noodzaak voor de voorgestelde wettelijke beperking is ook van belang voor de rechtvaardiging van een inmenging in de rechten van gedetineerden. Contact tussen gedetineerden of verdachten van ernstige strafbare feiten zal immers niet mogelijk zijn zolang één van beiden in de EBI of op de AIT verblijft. Daarbij moet in acht worden genomen dat het verblijf binnen deze setting zeer langdurig kan zijn.

In het bijzonder als gedurende langere tijd contact tussen familieleden geweigerd wordt, zou dit tot een schending van het recht op familieleven in de zin van artikel 8 EVRM kunnen vormen. Het is dan immers de vraag of het weigeren van enige vorm van contact proportioneel is en of geen lichter middel volstaat om de veiligheidsrisico’s tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen. Het voorstel biedt geen mogelijkheid om in een dergelijk geval maatwerk te leveren met inachtneming van de veiligheidsrisico’s.

Het beperken van het contact met personen die verdacht worden van deelname aan een criminele organisatie of een misdrijf waarop een gevangenisstraf van langer dan vier jaar staat, heeft bovendien een praktische keerzijde. De initiatiefnemer schrijft dat deze maatregel zou kunnen betekenen dat het openbaar ministerie in een eerder stadium dan gebruikelijk is, moet aangeven of bijvoorbeeld een familielid verdachte is.[[38]](#footnote-39) Nu het openbaar ministerie niet is geconsulteerd, is onduidelijk of dit wenselijk en haalbaar is. De Afdeling kan zich echter voorstellen dat een dergelijke mededeling verstorend kan werken binnen een lopend opsporingsonderzoek. Het is daarom wenselijk dat het openbaar ministerie op dit punt alsnog om een reactie wordt gevraagd.

De Afdeling adviseert de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van het niet toestaan van contact met bepaalde groepen personen dragend te motiveren. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij van dit onderdeel van het voorstel af te zien.

b. *Delegatiebepaling*

Het initiatiefwetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij amvb andere groepen aan te wijzen, met wie contact niet toegestaan wordt.[[39]](#footnote-40) Uit de toelichting blijkt niet waarom deze delegatiebepaling wordt voorgesteld. Wanneer het noodzakelijk wordt geacht om nieuwe groepen aan de regeling toe te voegen, is een wetswijziging aangewezen gelet op de gevolgen die een dergelijke wijziging kan hebben voor de grondrechten van gedetineerden. De Afdeling voorziet ook geen spoedeisende situaties waarin een dergelijke wetswijziging niet kan worden afgewacht. De Penitentiaire beginselenwet biedt namelijk voldoende mogelijkheden om ongewenste contacten op individuele basis te verbieden.

De Afdeling adviseert de delegatiebepaling in voorgesteld artikel 40a, vierde lid onder d te schrappen.

8. Talen

De Penitentiaire beginselenwet stelt thans geen beperking aan de taal waarin gedetineerden met de buitenwereld communiceren. Wanneer het contact tussen de gedetineerde en zijn contactpersoon in een andere taal dan het Nederlands plaatsvindt, kan een tolk worden ingeschakeld zodat op de inhoud toezicht kan worden gehouden. Omdat dit capaciteit vergt, kunnen in de huisregels of op individuele basis beperkingen worden gesteld aan de duur en de frequentie van het contact.

De initiatiefnemer stelt dat de vertalingen in buitenlandse talen, met name vanuit het Arabisch of Berbers, een grote foutmarge kennen en daardoor grotere risico’s inhouden op ongewenste communicatie.[[40]](#footnote-41) Daarom wil de initiatiefnemer de talen beperken waarin de gedetineerden in de EBI en op de AIT met de buitenwereld kunnen communiceren. Contact kan dan nog enkel in het Nederlands, Fries, Papiaments of Engels plaatsvinden. In die situaties waarin de gedetineerde en zijn contactpersoon deze talen niet machtig zijn, kan een uitzondering worden gemaakt.[[41]](#footnote-42) Door het beperken van de talen verwacht de initiatiefnemer dat sneller en effectiever toezicht kan worden gehouden en hier dus minder capaciteit voor nodig is.

Ook voor dit onderdeel van het voorstel geldt dat een gedegen probleemanalyse ontbreekt. De initiatiefnemer wijst niet op bronnen waaruit blijkt dat de foutmarge bij vertalingen uit andere talen groter is dan bij transcripties of vertalingen in het Nederlands, Fries, Papiaments of Engels. Zelfs als blijkt dat de foutmarge bij het gebruik van bepaalde talen (zoals de initiatiefnemer stelt, Arabisch en Berbers) groter is, is dit nog geen argument om het gebruik van andere talen (zoals Frans of Duits) te verbieden. Daarnaast blijkt niet uit de toelichting dat andere, minder ingrijpende oplossingen zijn onderzocht alvorens tot een beperking van de toegestane talen over te gaan. Er zouden bijvoorbeeld maatregelen kunnen worden getroffen om de kwaliteit van vertalingen te verhogen.

Voor zover de voorgestelde beperking is ingegeven door de benodigde vertaalcapaciteit, zou een onderscheid tussen mondelinge en schriftelijke communicatie overwogen kunnen worden. Bij mondelinge communicatie kan het immers nodig zijn om direct in te grijpen als ongewenste boodschappen worden uitgewisseld. Een tolk moet op dat moment beschikbaar zijn om simultaan te tolken. Bij schriftelijke communicatie is deze tijdsdruk niet aanwezig. De tolk en inrichting hebben de gelegenheid om de communicatie te bestuderen voordat wordt besloten tot verzending van post of afgifte van post aan de gedetineerde. In de toelichting zou daarom verduidelijkt moeten worden waarom de voorgestelde beperking van talen zowel voor mondelinge als schriftelijke communicatie geldt.

Een goede motivering van de noodzaak tot het beperken van het aantal talen is van belang omdat deze maatregel een inmenging in de grondrechten van gedetineerden behelst. De initiatiefnemer onderkent dat dit onderdeel van het voorstel raakt aan het discriminatieverbod in de zin van artikel 14 EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Naast het EVRM wordt discriminatie op grond van taal ook verboden in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet en in andere internationale verdragen.[[42]](#footnote-43) Behalve het discriminatieverbod heeft dit onderdeel van het voorstel ook gevolgen voor het recht op bescherming van privé- en familieleven en het briefgeheim in de zin van artikel 8 EVRM.[[43]](#footnote-44) In de toelichting wordt hier echter niet zelfstandig aan getoetst. Deze grondrechten kunnen slechts beperkt worden als de noodzaak en de proportionaliteit daarvan afdoende worden onderbouwd en geen lichter middel voorhanden is. De toelichting geeft daar thans nog onvoldoende blijk van.

De Afdeling adviseert de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de beperking van de talen voor zowel de mondelinge als schriftelijke communicatie dragend te motiveren in de toelichting. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij van dit onderdeel van het voorstel af te zien.

9. ­Rechtsbescherming

Het initiatiefwetsvoorstel bevat vergaande beperkingen van de grondrechten van gedetineerden. Het is daarom van belang dat de toepassing van deze bevoegdheden met voldoende procedurele waarborgen zijn omkleed, zodat de gedetineerde tegen deze beperkingen in rechte kan opkomen. De initiatiefnemer wijst erop dat de gedetineerde bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming kan opkomen tegen de beslissing van de selectiefunctionaris namens de minister om in de EBI of op de AIT te worden geplaatst.[[44]](#footnote-45) De maatregelen in het voorstel zijn immers verbonden aan de plaatsing binnen deze regimes.

In de toelichting wordt echter nog geen aandacht besteed aan de rechtsbescherming die de reguliere beklagprocedure binnen de penitentiaire inrichting kan bieden. Wanneer de directeur immers in een concreet geval toestemming weigert voor contact of contact afbreekt, is dit een beslissing in de zin van artikel 60 van de Penitentiaire beginselenwet. De toelichting moet op dit punt worden aangevuld.

De Afdeling adviseert de passages over procedurele waarborgen in de toelichting aan te vullen door in te gaan op de beklagprocedure binnen de inrichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefwetsvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Memorie van toelichting, paragraaf 1 (Inleiding) en 2 (Aanleiding en achtergrond). [↑](#footnote-ref-2)
2. Artikelen 36 tot en met 39 Pbw. [↑](#footnote-ref-3)
3. Zie de circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico van 8 juli 2021, kenmerk: 3399954. [↑](#footnote-ref-4)
4. Voorgesteld artikel 40a, derde, vierde en zesde lid [↑](#footnote-ref-5)
5. Voorgesteld artikel 40a, vijfde lid. [↑](#footnote-ref-6)
6. Voorgesteld artikel 40a, achtste lid [↑](#footnote-ref-7)
7. Voorgesteld artikel 40b. [↑](#footnote-ref-8)
8. Voorgesteld artikel 40a, zevende lid. [↑](#footnote-ref-9)
9. Regeling model huisregels Extra beveiligde Inrichting/Afdeling, Stcrt. 2022, 33927. [↑](#footnote-ref-10)
10. Voorgesteld artikel 40c. [↑](#footnote-ref-11)
11. Voorgesteld artikel 40a, zevende lid. [↑](#footnote-ref-12)
12. Kamerstukken II 2022/23, 36372, nr. 1-3. [↑](#footnote-ref-13)
13. Regeling model huisregels Extra beveiligde Inrichting/Afdeling, Stcrt. 2022, 33927. [↑](#footnote-ref-14)
14. Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 902, p. 4. [↑](#footnote-ref-15)
15. Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 10 (Samenloop). [↑](#footnote-ref-16)
16. Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 925, p. 7. [↑](#footnote-ref-17)
17. S. Struijk e.a., Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime, WODC 2023. [↑](#footnote-ref-18)
18. Artikelen 7, 8, 10 en 13 Grondwet en artikelen 3, 8 en 10 EVRM. Zie ook artikel 7 en 11 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. [↑](#footnote-ref-19)
19. Artikel 1 Grondwet, artikel 8 in samenhang met artikel 14 EVRM, artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM en artikelen 4 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. [↑](#footnote-ref-20)
20. Zie onder andere artikel 3 en 9 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. [↑](#footnote-ref-21)
21. Zie het Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 april 2023 over het wetsvoorstel Wij­zi­ging van de Penitentiai­re be­gin­se­len­wet in ver­band met aan­vul­len­de maat­re­ge­len te­gen ge­or­ga­ni­seer­de cri­mi­na­li­teit tij­dens de­ten­tie, Kamerstukken II 2022/23, 36372, nr. 4. [↑](#footnote-ref-22)
22. Zie rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie, Binnen de muren niet toegestaan, februari 2017; rapport van Dienst Justitiële Inrichtingen, Stand van de uitvoering DJI 2021; A. Verwest e.a., Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: je gaat het pas zien als je het doorhebt, Den Haag: Politie en wetenschap 2018. [↑](#footnote-ref-23)
23. Kamerstukken II 2023/24, 24587, nr. 925, p. 6-7. [↑](#footnote-ref-24)
24. Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.2 (Maatregelen voor de Afdeling Intensief Toezicht) en paragraaf 4.3 (Maatregelen voor de Extra Beveiligde Inrichting). [↑](#footnote-ref-25)
25. Zie H. van de Bunt e.a., Gevangen in de EBI, Den Haag: Boom Lemma 2013, p. 33-65. [↑](#footnote-ref-26)
26. Artikel 6, eerste lid van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden, Stcrt. 2022, 339278. [↑](#footnote-ref-27)
27. Zie de circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico van 8 juli 2021, kenmerk: 3399954. Een gedetineerde kan op de GVM-lijst worden geplaatst wegens risico’s op ontvluchting of VCHD, maar ook vanwege het risico om (zelf) geliquideerd te worden, radicalisering, ondermijning van het gezag van de directie en personeel of ongeoorloofd contact met slachtoffers, medewerkers in de strafrechtketen of media. [↑](#footnote-ref-28)
28. Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 902, p. 4. [↑](#footnote-ref-29)
29. Kamerstukken II 2022/23, 36372, nr. 3, p. 5. De Afdeling heeft in het advies over het wetsvoorstel van de minister geadviseerd om de AIT niet aan te wijzen als bijzondere opvang in de zin van artikel 14, maar de maatregelen te verbinden aan het beveiligingsniveau. Deze opmerking is onverkort van toepassing op het onderhavige wetsvoorstel. Zie op dit punt ook de consultatiereactie van de RSJ op het initiatiefwetsvoorstel van 31 augustus 2023, p. 2. [↑](#footnote-ref-30)
30. Artikel 38, eerste lid en artikel 39, eerste lid, Pbw. [↑](#footnote-ref-31)
31. Bijvoorbeeld het recht op bescherming van het recht op privé- en familieleven in artikel 8 EVRM, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, European Prison Rules 24.1-24.4 (Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, juli 2020), overweging 28 Resolutie van het Europees Parlement van 5 oktober 2017 over penitentiaire systemen en de omstandigheden in de gevangenis (2015/2062(INI)), The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 58 (Resolutie van Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 15 december 2015, A/RES/70/175). [↑](#footnote-ref-32)
32. EHRM 18 februari 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0218JUD007046817 (Kungurov t. Rusland), ro. 17-18. Zie ook EHRM 14 oktober 2004,   
    ECLI:CE:ECHR:2004:1014JUD004075098 (Ospina Vargas t. Italië), ro. 37-39, EHRM 17 september 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD007491201 (Enea t. Italië), ro. 143. [↑](#footnote-ref-33)
33. Voorgesteld artikel 40b en 40c. [↑](#footnote-ref-34)
34. Zie Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 april 2023 over het wetsvoorstel Wij­zi­ging van de Penitentiai­re be­gin­se­len­wet in ver­band met aan­vul­len­de maat­re­ge­len te­gen ge­or­ga­ni­seer­de cri­mi­na­li­teit tij­dens de­ten­tie, Kamerstukken II 2022/23, 36372, nr. 4, paragraaf 5b (Belang van individuele belangenafweging, proportionaliteitstoets en adequate waarborgen). [↑](#footnote-ref-35)
35. Zie ook Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Toenemende beveiliging in breder perspectief, 23 februari 2023, paragraaf 4. [↑](#footnote-ref-36)
36. Zie ook S. Struijk e.a., Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime, WODC 2023, p. 141-142. [↑](#footnote-ref-37)
37. Voorgesteld artikel 40a, vijfde lid. [↑](#footnote-ref-38)
38. Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.1 (Maatregelen voor de Afdeling Intensief Toezicht én de Extra Beveiligde Inrichting). [↑](#footnote-ref-39)
39. Voorgesteld artikel 40a, vierde lid onder d. [↑](#footnote-ref-40)
40. Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1 (Probleembeschrijving) en paragraaf 4.1 (Maatregelen voor de Afdeling Intensief Toezicht én de Extra Beveiligde Inrichting). [↑](#footnote-ref-41)
41. Voorgesteld artikel 40a, achtste lid. [↑](#footnote-ref-42)
42. Zie onder andere artikel 18 van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie en artikelen 20 tot en met 22 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. [↑](#footnote-ref-43)
43. EHRM 6 oktober 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:1006DEC001360002 (Baybasin t. Nederland); EHRM 22 april 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0422JUD004375006 (Nusret Kaya t. Turkije). [↑](#footnote-ref-44)
44. Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder andere paragraaf 3.2 (Probleemaanpak) en paragraaf 7.2 (Recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en recht op family life en het recht op vrijheid van meningsuiting). [↑](#footnote-ref-45)