

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Judische Zaken
Sectie Straf- en sanctierecht

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Per e-mail: [REDACTED]

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Verzoek i.v.m. advisering
uitvoering motie over
beperking aantal
gedetineerden dat eenzelfde
advocaat mag bijstaan

Uw brief van
.
Uw kenmerk
6187599

Datum
8 mei 2025
Ons kenmerk
2025/029/VZ/PvV

Geachte [REDACTED]

Bij brief van 7 april 2025 verzocht u het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) om te reageren op de vragen die aan de orde worden gesteld in een aangenomen motie van de Tweede Kamerleden Ellian en Wilders.¹

Deze motie roept de regering op om te onderzoeken op welke wijze en onder welke voorwaarden een beperking kan worden ingevoerd van het aantal gedetineerden in de extra beveiligde inrichting (EBI) en de afdeling intensief toezicht (AIT) die door dezelfde advocaat worden bijgestaan. In uw brief verzoekt u het College om een bijdrage te leveren aan het door uw ministerie te verrichten onderzoek, en zo mogelijk daarbij rechtsvergelijkende perspectieven te betrekken.

Inleiding en onderzoeksvraag

Het College heeft naar aanleiding van uw brief een juridische analyse uitgevoerd van het voorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet dat in de motie is omschreven. Deze wijziging zou, zo begrijpt het College, effectief neerkomen op een verbod aan een advocaat om gelijktijdig meerdere cliënten bij te staan die gelijktijdig in de EBI of een AIT verblijven.

In beginsel heeft iedere verdachte en gedetineerde het recht op rechtsbijstand en het recht zijn eigen advocaat te kiezen. Het College vat de motie op in die zin dat de wet daar grenzen aan stelt met het oog op het tegengaan van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. Dit roept de vraag op in hoeverre een dergelijke inperking vanuit mensenrechtelijk perspectief is toegestaan. Het recht op vrije advocaatkeuze maakt onderdeel uit van het recht op een eerlijk proces.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 36 583, nr. 14

Dit recht is gewaarborgd in onder andere artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest). Hieronder zet het College voor ieder van deze rechtsbronnen uiteen hoe het relevante toetsingskader zich verhoudt tot het in de motie omschreven voorstel.

Artikel 6 lid 1 EVRM: vrije advocaatkeuze en het recht op een eerlijk proces

Artikel 6 lid 1 EVRM garandeert het recht op een eerlijk proces bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen en in strafrechtelijke procedures. Het EVRM beoogt rechten op zodanige wijze te waarborgen dat deze niet theoretisch of illusoir zijn, maar praktisch en effectief. Uit vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) blijkt dat het recht op bijstand van een advocaat onderdeel uitmaakt van het recht op effectieve toegang tot de rechter en daarom onder de reikwijdte valt van artikel 6 lid 1 EVRM.²

Het EHRM heeft bepaald dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de rechtsbijstand primair een kwestie is tussen de rechtzoekende en diens advocaat.³ De staat moet de onafhankelijkheid van advocaten respecteren en heeft in de regel niet de bevoegdheid om zich te mengen in de relatie tussen advocaat en cliënt. Dit geldt zowel voor een toegevoegde advocaat als voor een door de rechtzoekende zelf gefinancierde advocaat.⁴

Wanneer daartoe in een specifiek geval dwingende redenen bestaan, kan een inmenging door de staat echter gerechtvaardigd zijn.⁵ In de eerste plaats is een inmenging door de staat geoorloofd ter verwezenlijking van het recht op een eerlijk proces. Daarbij dient de staat een juiste balans te treffen tussen enerzijds het respecteren van de onafhankelijkheid van de rechtsbijstand en anderzijds de positieve verplichting om van overheidswege zorg te dragen voor een behoorlijke rechtsgang.⁶ Daarnaast kan ingrijpen door de staat geoorloofd zijn in geval van zwaarwegende redenen die een doorkruising rechtvaardigen van de relatie tussen advocaat en cliënt:

[T]here may be occasions when the State should act and not remain passive when problems of legal representation are brought to the attention of the competent authorities. It will depend on the circumstances of the case whether the relevant authorities should take action.⁷

² EHRM Airey t. Ierland (6289/73), 9 oktober 1979, par. 24; EHRM Golder t. Verenigd Koninkrijk (4451/70), 21 februari 1975, par. 40

³ EHRM Staroszczyk t. Polen (59519/00), 9 juli 2007, par. 133

⁴ Ibidem. Zie ook: EHRM Airey t. Ierland (6289/73), 9 oktober 1979, par. 26

⁵ EHRM Staroszczyk t. Polen (59519/00), 9 juli 2007, par. 124

⁶ Ibid, par. 133

⁷ Ibid, par. 122

Volgens artikel 6 lid 1 EVRM kunnen beperkingen in de relatie tussen advocaat en cliënt kortom toegestaan zijn, maar slechts wanneer daaraan voorafgaand een afweging heeft plaatsgevonden van de redenen die de inmenging in dat specifieke geval kunnen rechtvaardigen.⁸

Artikel 6 lid 3 sub c EVRM: vrije advocaatkeuze in het strafproces

In zaken waarin een strafvervolgning is ingesteld, geeft artikel 6 lid 3 EVRM een aantal waarborgen in aanvulling op het hiervoor besproken lid 1. Deze aanvullende waarborgen zijn geformuleerd als minimumrechten van de verdachte, om een eerlijk strafproces te garanderen.⁹

Artikel 6 lid 3 sub c EVRM geeft de verdachte het recht 'zichzelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen.' Waar het recht op vrije advocaatkeuze in artikel 6 lid 1 EVRM impliciet onderdeel is van het recht op een eerlijk proces, wordt dit recht in lid 3 dus met zoveel woorden genoemd. Het recht op rechtsbijstand door een zelf gekozen advocaat wordt door het EHRM erkend als noodzakelijk mechanisme om een effectieve verdediging voor de verdachte te garanderen: "[t]he Court emphasises that the fairness of proceedings requires that an accused should be able to obtain the whole range of services specifically associated with legal assistance."¹⁰

Het recht op vrije advocaatkeuze is evenwel niet absoluut. Het EHRM heeft bepaald dat een inperking van de vrije advocaatkeuze in strafzaken onder bepaalde omstandigheden geoorloofd kan zijn. Het toetsingskader voor een dergelijke inperking is door het EHRM onder meer uiteengezet in de zaak Croissant tegen Duitsland uit 1992.¹¹ In die zaak werd aan een verdachte tegen zijn wil een (derde) advocaat toegewezen. Het EHRM diende vervolgens te beoordelen of dit in overeenstemming was met artikel 6 lid 3. Het Hof overwoog dat deze inperking gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval noodzakelijk was te achten 'in the interests of justice', en daarmee niet in strijd was met artikel 6 lid 3 sub c EVRM.¹²

⁸ Zie ook: EHRM Campbell en Fell t. Verenigd Koninkrijk (7819/77, 7878/77), 28 juni 1984, par. 113

⁹ Overigens gelden de aanvullende waarborgen van lid 3 niet enkel voor strafrechtelijke procedures, maar ook voor andere procedures die gaan over maatregelen met een punitief karakter, zoals bestuurlijke sancties en disciplinaire maatregelen.

¹⁰ Zie o.a. EHRM Dvorski t. Kroatië, (25703/11), 20 oktober 2015, par. 78

¹¹ EHRM Croissant t. Duitsland (13611/88), 25 september 1992, par. 78

¹² Ibid, par. 29-32

Het EHRM heeft in vaste jurisprudentie bepaald dat nationale autoriteiten acht moeten slaan op de wens van de verdachte om door een bepaalde advocaat te worden bijgestaan, maar dat van die wensen kan worden afgeweken, wanneer sprake is van 'relevant and sufficient grounds for holding that this is necessary in the interests of justice'.¹³

Inperking van het recht op bijstand van een bepaalde advocaat kan dus onder omstandigheden zijn toegestaan in het belang van een behoorlijke rechtspleging. Of daarvan sprake is, vraagt om een beoordeling van de evenredigheid van de inmenging, afgezet tegen het belang van vrije advocaatkeuze.¹⁴ Of van dergelijke gronden sprake is, zal van geval tot geval verschillen.

Om vast te stellen of een procedure aan de eisen van 6 EVRM voldoet, moet volgens vaste jurisprudentie van het EHRM worden gekeken naar de wijze waarop een procedure in haar geheel is verlopen. Het gaat dan om een beoordeling van het procesverloop op basis van concrete omstandigheden.¹⁵

Beoordeling van de motie vanuit het toetsingskader van het EHRM

Het in de motie genoemde voorstel om een wettelijke inperking vast te leggen van de vrije advocaatkeuze stuit kortom niet op voorhand af op artikel 6 lid 3 EVRM. Een inmenging kan onder meer geoorloofd zijn wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden die een inmenging rechtvaardigen. Dit kunnen ook veiligheidsrisico's betreffen, zoals die in de motie worden genoemd.¹⁶

Ingrijpen door de overheid in het contact tussen een advocaat en zijn cliënt is onder het huidige wettelijke systeem al mogelijk. Zo bepaalt artikel 46 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) dat de officier van justitie, indien uit bepaalde omstandigheden een ernstig vermoeden voortvloeit dat het vrije verkeer tussen raadsman en verdachte hetzij zal strekken om de verdachte bekend te maken met enige omstandigheid waarvan hij in het belang van het onderzoek tijdelijk onkundig moet blijven, hetzij wordt misbruikt voor pogingen om de opsporing der waarheid te belemmeren, tijdens het voorbereidend onderzoek telkens kan bevelen dat de raadsman geen toegang tot de verdachte zal hebben of deze niet alleen zal mogen spreken en dat brieven of andere stukken, tussen raadsman en verdachte gewisseld, niet zullen worden uitgereikt. Een dergelijk bevel moet met redenen zijn omkleed en worden getoetst aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Wanneer een bevel is gegeven wijst de voorzitter van de rechtbank onverwijld een nieuwe raadsman aan.

¹³ EHRM Dvorski t. Kroatië, (25703/11), 20 oktober 2015, par. 79

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Vgl. EHRM Artico t. Italië (6694/74), 13 mei 1980, EHRM Van Geyseghe t. België (26103/95), 21 januari 1999

¹⁶ EHRM Artico t. Italië (6694/74), 13 mei 1980; EHRM Imbroscia t. Zwitserland (13972/88), 24 november 1993

Ook andere inperkingen van het vrij verkeer tussen advocaat en cliënt zijn mogelijk onder het huidige wettelijke systeem. Zo kan de directeur van een inrichting in uitzonderlijke gevallen een advocaat de toegang tot de inrichting ontzeggen. Ook in het kader van het politieverhoor zijn inperkingen mogelijk: artikel 8 van het Besluit inrichting en orde politieverhoor biedt een grondslag om de advocaat uit de verhoorruimte te verwijderen.

Het College begrijpt dat de motie het voorstel inhoudt, dat een advocaat verplicht wordt om bijstand aan een rechtzoekende te weigeren of te staken *enkel en uitsluitend* op grond van de plaats waar die cliënt is gedetineerd.

Een dergelijke vergaande inmenging acht het College niet goed verenigbaar met de toets die het EHRM aanlegt bij zijn uitleg van artikel 6 lid 3 sub c EVRM.

Ten eerste omdat, anders dan in de huidige wetgeving, een verbod om bijstand te leveren veel verder gaat dan alleen het inperken van het vrij verkeer tussen advocaat en cliënt. Voor een zo ingrijpende maatregel dienen zwaarwegende redenen te bestaan, die maken dat een enkele inperking van het contact tussen advocaat en cliënt niet zou volstaan.

Ten tweede dient in de jurisprudentie van het EHRM telkens te worden beoordeeld of in het licht van alle relevante omstandigheden van het geval gronden aanwezig zijn die een inmenging rechtvaardigen. Dit geeft naar het oordeel van het College geen ruimte voor een *generieke* inperking van de vrije advocaatkeuze *op voorhand*, uitsluitend op grond van de detentielocatie van een rechtzoekende. Een beslissing tot plaatsing of overplaatsing in de EBI of een AIT levert op zichzelf nog geen zwaarwegende reden op om te rechtvaardigen dat het recht van een rechtzoekende om te worden bijgestaan door een advocaat van zijn keuze, zou moeten worden ingeperkt. Wanneer die redenen wel aanwezig zijn, constateert het College dat het huidige wettelijk systeem aanknopingspunten biedt om in te grijpen.

Het College wijst er voorts op dat de inhoud van het voorstel nog andere risico's meebrengt op inbreuken op artikel 6 (lid 3) EVRM. Op grond van artikel 15 Penitentiaire beginselenwet gaat de uitvoerende macht over de plaatsing van gedetineerden. Wanneer de detentielocatie bepaalt of een gedetineerde door een bepaalde advocaat mag worden bijgestaan, betekent dit dat een plaatsingsbeslissing directe invloed kan hebben op de verdedigingsrechten van een verdachte. Denkbaar is dan namelijk, dat als gevolg van een (over)plaatsing, gelet op bijvoorbeeld een inschatting van het vluchtrisico, de verdachte niet langer door de door hem gekozen advocaat kan worden bijgestaan. Dit brengt een risico mee van oneigenlijk gebruik van plaatsingsbevoegdheden. Gelet op de waarde die het EHRM hecht aan de autonomie van de verdediging en de kritische toets van inmenging door de uitvoerende macht, signaleert het College een reëel risico dat het EHRM zal oordelen dat dit niet verenigbaar is met artikel 6 EVRM.

Het College concludeert dan ook dat een algemeen geformuleerde inperking van het recht van verdachten op bijstand van een advocaat naar keuze, indien deze niet gepaard gaat met een beoordeling van de evenredigheid van een inperking per individueel geval, waarschijnlijk strijd oplevert met artikel 6 lid 3 EVRM.

Artikel 14 IVBPR

Naast het EVRM is voor de beoordeling van het voorstel het IVBPR van belang. Artikel 14 lid 3 sub d van het IVBPR garandeert, gelijkloidend aan artikel 6 lid 3 sub c EVRM, het recht van verdachten op bijstand van een raadsman naar keuze. Het VN-Mensenrechtencomité heeft in meerdere uitspraken geoordeeld dat een inmenging in dit recht een schending van het recht op een eerlijk proces oplevert.¹⁷ Deze oordelen moet worden gelezen in de context van het belang dat het VN-comité hecht aan de onafhankelijkheid van de advocatuur. Dit is onder andere tot uitdrukking gebracht in General Comment nr. 32, waar het comité opmerkt: *Lawyers should be able to advise and to represent persons charged with a criminal offence in accordance with generally recognised professional ethics without restrictions, influence, pressure or undue interference from any quarter.*¹⁸ Ook vanuit het IVBPR ziet het College weinig ruimte voor een inperking van de vrije advocaatkeuze *enkel* op grond van de detentieplaats van een rechtzoekende. Artikel 14 lid 3 sub d IVBPR vereist immers dat de staat met concrete feiten en omstandigheden komt die een inperking van de vrije advocaatkeuze in dat specifieke geval rechtvaardigen.

Artikel 47 EU Handvest voor de grondrechten

Tot slot wil het College stilstaan bij het mensenrechtelijk kader van het recht van de Europese Unie (hierna: EU).

Het EU-Handvest voor de grondrechten (hierna: Handvest) waarborgt dat fundamentele rechten worden gerespecteerd door de lidstaten wanneer zij EU-recht uitvoeren. In strafrechtelijk verband kan dan met name worden gedacht aan overlevering krachtens het Kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel en de Overleveringswet. Artikel 47 van het Handvest garandeert het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht. De vrije keuze van een advocaat is een belangrijk onderdeel van dit recht, aangezien het toegang biedt tot een eerlijke verdediging en een onpartijdige rechtsgang.

¹⁷ Human Rights Committee, 29 juli 1981, Lopez Burgos t. Uruguay, CCPR/C/13/D/52/1979

¹⁸ Human Rights Committee, General Comment no. 32, Article 14, Right to equality before courts and tribunals and to fair trial, 23 augustus 2007, CCPR/C/GC/32, p. 10

Onder meer heeft het Hof overwogen, dat:

[het] aan de nationale rechter [is] om na te gaan of de voorwaarden voor verlening van rechtsbijstand een beperking vormen van het recht op toegang tot de rechter die dit recht in zijn kern aantast, of met die voorwaarden een legitiem doel wordt nagestreefd en of er een redelijke verhouding bestaat tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel.

In het kader van deze beoordeling kan de nationale rechter het voorwerp van het geschil, de redelijke kans van slagen van de verzoeker, het belang van de zaak dat voor deze op het spel staat, de complexiteit van het toepasselijke recht en van de toepasselijke procedure, alsmede het vermogen van de verzoeker daadwerkelijk zijn verdediging op zich te nemen, in de overwegingen betrekken. Voor de evenredigheidsbeoordeling kan de nationale rechter tevens rekening houden met de hoogte van de proceskosten die moeten worden voorgeschoten en met de vraag of deze mogelijk een al dan niet onoverkomelijk obstakel voor de toegang tot de rechter vormen.¹⁹

Ook artikel 47 Handvest vereist dus een evenredigheidstoets per individueel geval. Een generieke inperking enkel op grond van de locatie waar een rechtzoekende is gedetineerd staat daarmee op gespannen voet. Naast de detentieplaatsing dienen andere omstandigheden worden betrokken om een inmenging te kunnen rechtvaardigen.

Verder is de vrije advocaatkeuze in meerdere EU-richtlijnen vastgelegd. Artikel 3, lid 1 van de Richtlijn inzake toegang tot een advocaat in strafprocedures bepaalt dat verdachten recht hebben op bijstand van een advocaat, op een zodanig moment en op een zodanige wijze dat zij hun verdedigingsrechten daadwerkelijk in de praktijk kunnen uitoefenen.²⁰ In het kader van het verzekeringswezen en financieel toezicht is de vrije advocaatkeuze vastgelegd in artikel 4 Richtlijn 87/344 en artikel 201 Richtlijn 2009/138.

In de uitleg van deze richtlijnen heeft het EU Hof van Justitie (EUHvJ) in meerdere uitspraken bevestigd dat een inmenging in het recht op vrije advocaatkeuze slechts in bijzondere gevallen kan zijn toegestaan. Een voorbeeld hiervan is dat het een rechtsbijstandsverzekeraar niet is toegestaan om een advocaat voor een verzekerde te kiezen.²¹ Ook vanuit het perspectief van het EU-recht voorziet het College dat het EUHvJ zal oordelen dat een inperking van het vrij verkeer tussen advocaat en cliënt enkel op basis van de plaats waar die cliënt is gedetineerd, op gespannen voet staat met fundamentele rechten van de rechtzoekende.

¹⁹ EUHvJ, C-279/09, 22 december 2010

²⁰ EU-Richtlijn 2013/48/EU van 22 oktober 2013

²¹ EUHvJ C-305/05, 26 juni 2007 ; EUHvJ C-667/18, 14 mei 2020

Afsluiting

Uit de normen en de jurisprudentie volgt dat ieder voorstel tot inperking van het recht op rechtsbijstand en vrije advocaatkeuze dragend gemotiveerd moet worden, met duidelijke omschrijving van de gronden, de noodzaak en de proportionaliteit van de getroffen maatregelen. Alles overwegende stelt het College vast dat de kans groot is dat een generieke inperking van dit recht op grond van de plaats waar een rechtzoekende is gedetineerd, zoals de motie voorstelt, tot schending van het recht op een eerlijk proces zal kunnen leiden.

Toegang tot het recht is een fundament van de democratische rechtsstaat. Het beperken van die toegang moet daarom altijd omkleed zijn met de waarborgen die mensenrechtenverdragen en het EU-recht daartoe bieden.

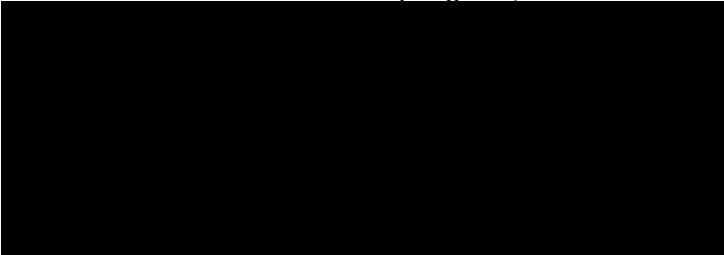
Met name de jurisprudentie van het EHRM maakt duidelijk dat een inmenging in de vrije advocaatkeuze slechts in individuele gevallen wegens zwaarwegende redenen is toegestaan. Of een inperking van de vrije advocaatkeuze van rechtzoekenden die in de EBI of een ALT zijn gedetineerd, geoorloofd is, vraagt om een zorgvuldige beoordeling in het individuele geval. Zoals hiervoor uiteengezet, zijn onder het huidige wettelijke systeem inperkingen van het verkeer tussen een gedetineerde en zijn advocaat reeds mogelijk. Alhoewel veiligheidsrisico's een rol kunnen spelen in de te maken afweging, constateert het College dat een inperking uitsluitend op grond van de plaats van detentie van een rechtzoekende strijd kan opleveren met het recht op een eerlijk proces.

Naar aanleiding van uw verzoek om bij dit advies een rechtsvergelijkend perspectief te betrekken heeft het College gezocht naar voorbeelden van een soortgelijke inperking in buitenlandse wetgeving. Uit deze zoekslag zijn geen vergelijkbare wettelijke regelingen naar voren gekomen. Het College acht het waarschijnlijk dat een inperking in de vrije advocaatkeuze op grond van detentielocatie in andere landen niet voorkomt. Om hierover zekerheid te krijgen is nader onderzoek nodig.

Het College dankt u voor de gelegenheid om op de motie te reageren en hoopt met deze brief een bijdrage te kunnen leveren aan uw onderzoek.

Voor vragen of een toelichting kunt u contact opnemen met Pepijn van der Vegt, p.van.der.vegt@mensenrechten.nl, 030 888 38 88, juridisch beleidsadviseur.

Met vriendelijke groet,



Interim voorzitter