

Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

De Nederlandse samenleving en rechtsorde zijn de laatste jaren in ernstige mate geschokt door steeds hardere en nietsontziende (drugs)criminaliteit, gepleegd in georganiseerd verband. Elk segment van de samenleving heeft te maken met deze criminaliteit, zo ook het gevangeniswezen. Het gevangeniswezen wordt geconfronteerd met gedetineerden met enorme macht en middelen die in het geval van een (dreigende) langdurige of levenslange gevangenisstraf niets te verliezen hebben. Dit maakt dat er voor deze specifieke groep alles aan moet worden gedaan om te voorkomen dat deze in detentie voortgaat met het crimineel handelen. Dat kan door preventieve en generieke maatregelen op te leggen die vooral zien op het tegenhouden van het leggen en het onderhouden van contacten. Dat is noodzakelijk om het plegen van verdere ernstige misdrijven te voorkomen. De dreiging die van deze groep criminelen uitgaat maakt onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk.

Dit wetsvoorstel voert de noodzakelijke wijzigingen door in de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) die erop zijn gericht toezicht op gedetineerden waarvan een ernstige gevaarstelling voor de samenleving uitgaat, te versterken. Het voorstel geeft mij de mogelijkheid te bevelen dat een gedetineerde wordt onderworpen aan verdergaande beperkingen in zijn communicatie. Ik kan dit bevel geven bij aanwijzingen van een ernstige gevaarstelling voor de openbare orde en veiligheid in relatie tot een gedetineerde. Aanleiding voor dit bevel kan zijn gelegen in concrete gedragingen van een gedetineerde in detentie (voortgezet crimineel handelen). Maar ook de gevaarstelling die van sommige gedetineerden – de zogenoemde “kopstukken” – uitgaat, kan een zelfstandige grond opleveren voor een bevel tot beperkingen in de communicatiemogelijkheden. Ten tweede wordt met dit wetsvoorstel voorzien in visueel toezicht op het contact tussen bepaalde gedetineerden en hun rechtsbijstandverlener(s). Ik geef met het wetsvoorstel zo verder uitvoering aan mijn brief over aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie van 26 september 2022 (*Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 374*). Daarnaast maakt van het wetsvoorstel een regeling onderdeel uit die ertoe strekt het aantal rechtsbijstandverleners dat toegang heeft tot bepaalde gedetineerden, te beperken tot twee. Hiermee geef ik uitvoering aan de daartoe strekkende motie van het lid Ellian (*Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 868*).

Zoals ik hiervoor aangaf, wordt het gevangeniswezen in toenemende mate geconfronteerd met gedetineerden die meedogenlozer en (vlucht)gevaarlijker zijn dan de gedetineerden waar we voorheen mee te maken hadden. Het gaat om criminelen die er veel voor over hebben om hun straf te ontlopen of om tijdens detentie door te kunnen gaan met criminele activiteiten. Zeer ernstig of dodelijk geweld wordt daarbij niet geschuwd. Politici, rechters, officieren van justitie, advocaten, politiemensen, journalisten maar ook de medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn steeds vaker het doelwit van ernstige bedreigingen, van intimidatie en van geweld door deze geharde criminelen. Dit wetsvoorstel heeft in het bijzonder, maar niet uitsluitend, betrekking op deze buitencategorie van gedetineerden. Ik spreek over een buitencategorie omdat het gaat over personen die in een criminele organisatie een vooraanstaande positie innemen, een spil vormen in dit criminele netwerk en die over aanzienlijke financiële middelen beschikken. Dit zijn de zogenoemde kopstukken. Hoewel de gedetineerde al beperkt is in zijn bewegingsvrijheid en is aangewezen op de ondersteuning door derden, blijven de communicatiemiddelen waarover de gedetineerde beschikt een cruciale rol spelen in het voortgezet crimineel handelen in detentie. Daarom wil ik door middel van een bevel deze communicatiemogelijkheden kunnen beperken.

Als er aanwijzingen bestaan dat dergelijke levensbedreigende of ernstig intimiderende activiteiten vanuit detentie worden ondernomen, moet er sneller en steviger kunnen worden ingegrepen. De voorgestelde bevelsbevoegdheid verruimt de mogelijkheden hiertoe. Zoals hiervoor in deze inleiding al aangegeven, kan de gevaarstelling die van sommige gedetineerden uitgaat, ook zelfstandig aanleiding geven voor een bevel tot beperkingen in de communicatiemogelijkheden. In die situatie hebben deze maatregelen een uitsluitend preventief karakter.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting licht ik eerst de plaats van dit wetsvoorstel toe in het grotere geheel van maatregelen dat wordt getroffen tegen de georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (paragraaf 2). In paragraaf 3 van deze memorie van toelichting wordt toegelicht tegen wie het bevel zich kan richten en wat de aanvullende beperkingen op grond van het bevel kunnen inhouden. Tevens wordt in deze paragraaf beschreven wat voor type informatie aanleiding kan geven tot het bevelen van aanvullende beperkingen. Tegen een dergelijk bevel van mij, met potentieel zeer vergaande beperkende maatregelen, dient rechterlijke controle open te staan. De rechtsbescherming tegen een bevel wordt in paragraaf 4 toegelicht. In paragrafen 5 en 6 komen vervolgens de maatregelen aan de orde die betrekking hebben op het contact tussen de gedetineerde en hun rechtsbijstandverleners. In paragraaf 7 wordt ingegaan op de verhouding tot in dit verband relevante mensenrechtelijke voorschriften en penitentiair-rechtelijke uitgangspunten. De financiële en administratieve consequenties worden toegelicht in paragraaf 8. In paragraaf 9 wordt geschetst hoe de naar aanleiding van het wetsvoorstel gegeven adviezen verwerking hebben gevonden. Het algemeen deel van de toelichting wordt gevolgd door een artikelsgewijs deel dat een toelichting per artikel geeft.

2. De plaats van dit wetsvoorstel

In de hierboven genoemde brief van 26 september 2022 ben ik ingegaan op de diverse maatregelen die op de korte, middellange en langere termijn worden genomen om te voorzien in een stevig juridisch kader dat erop is gericht de dreiging die van de georganiseerde criminaliteit vanuit detentie het hoofd te bieden. Dit gaat over verschillende schijven. Ik hanteer hierbij als uitgangspunt dat waar stappen onmiddellijk kunnen worden gezet, dit ook onmiddellijk gebeurt. Concrete maatregelen die al zijn genomen hebben betrekking op het EBI-regime zelf en op de plaatsing en verlenging van de plaatsing van gedetineerden in de EBI. Ook zijn individuele maatregelen tegen veroordeelden genomen, die ertoe strekken de mogelijkheden in het contact met de buitenwereld verdergaand te beperken. Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan de in de brief aangekondigde bevelsbevoegdheid voor de Minister voor Rechtsbescherming. Voor de in mijn brief van 26 september 2022 beschreven buitencategorie gedetineerden worden alle maatregelen die nodig zijn om het voortgezet crimineel handelen in detentie preventief in te perken getroffen.

De vestigingsdirecteur heeft thans een bepalende rol bij het treffen van passende maatregelen in individuele gevallen. De vestigingsdirecteur heeft tegelijk de opgave om de veiligheid binnen de inrichting te waarborgen, de gedetineerden op een menselijke wijze te (laten) bejegenen en de gedetineerden, ondanks de beperkingen die gelden, toch ook voor te bereiden op een terugkeer in de samenleving. Feit is echter dat er soms urgente aanwijzingen zijn dat er vanuit gedetineerden of hun criminele netwerk een ernstige dreiging voor de openbare orde buiten de inrichting blijft uitgaan op een manier die de verantwoordelijkheid en het handelingsperspectief van de vestigingsdirecteur overstijgen. Voorbeelden hiervan zijn recente bedreigingen aan het adres van (politieke) ambtsdragers en leden van het Koninklijk Huis. Ook moorden op een advocaat, journalist en de broer van een kroongetuige, collectief aangemerkt als aanvallen op onze democratische rechtstaat, zijn voorbeelden van situaties waarin de openbare orde als bedoeld in dit wetsvoorstel in het geding is. De dreiging richt zich daarnaast tegen het personeel van de inrichtingen. Er wordt bijvoorbeeld geprobeerd de verblijfsplaats of de identiteit van deze personeelsleden te achterhalen door het personeel dat de inrichting verlaat te volgen. Ook dit beschouw ik als potentieel ernstige levensbedreigende activiteiten met gevaar voor de openbare orde.

Aanwijzingen voor ernstig intimiderende en levensbedreigende activiteiten kunnen afkomstig zijn van de organisaties in de strafrechtsketen maar ook vanuit het werk van de binnenlandse of buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dergelijke aanwijzingen zullen niet altijd de vestigingsdirecteur (kunnen) bereiken. Niet altijd zal er bij deze aanwijzingen al voldoende grond zijn voor strafrechtelijk optreden door politie en openbaar ministerie. Deze omstandigheden vormen aanleiding om niet langer volledig te leunen op de mogelijkheden die de vestigingsdirecteur op de grond van de bestaande regelgeving heeft. Daarom vind ik het noodzakelijk met de voorgestelde bevelsbevoegdheid ook zelf maatregelen te kunnen nemen die deze dreiging het hoofd kunnen bieden. Ik reken het tot mijn verantwoordelijkheid om, als opperbeheerder van het gevangeniswezen en eindverantwoordelijke voor de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen, op basis van de daartoe aan mij door de politie en het openbaar ministerie verstrekte gegevens, te beslissen tot een tijdelijke vergaande beperking van de mogelijkheden van de gedetineerde om contact met de buitenwereld te hebben. Met het treffen van deze maatregelen kan niet worden gewacht nu de dreiging die van de genoemde buitencategorie criminelen actueel en voortdurend is. Niet alleen maakt deze buitencategorie rechtstreeks slachtoffers, de samenleving als geheel wordt op een indringende wijze met hun handelen geconfronteerd.

3. Aanvullende beperkingen in de extra beveiligde inrichting

3a. De gedetineerde op wie het bevel betrekking kan hebben

Voordat ik inga op de voorgestelde bevelsbevoegdheid, hecht ik eraan stil te staan bij de gedetineerde waarop het bevel betrekking kan hebben. Ik ga daarbij in de eerste plaats in op de populatie van de extra beveiligde inrichting. De gedetineerde kan op verschillende gronden door mij in een extra beveiligde inrichting worden geplaatst. Kort gezegd zijn er op dit moment twee hoofdgronden voor plaatsing in de EBI. Het gaat om een extreem vluchtgevaar en maatschappelijk risico (A- en B-grond) of er moeten concrete aanwijzingen bestaan voor voortgezet crimineel handelen vanuit detentie (de C-grond).

In zijn brief van 22 november 2021 heeft mijn voorganger aangegeven dat hij, gelet op de bestaande dreiging, deze plaatsingsgronden te smal vindt. Ik deel die opvatting en heb daarom de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (RSPOG) zo aangepast dat plaatsing in een extra beveiligde inrichting ook mogelijk is vanwege de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk. Dit heeft vertaling gevonden in de toevoeging van een D-grond (artikel 6, eerste lid, onder d, RSPOG). Deze toevoeging leidt ertoe dat ook de gemeengevaarlijkheid van de gedetineerde tot plaatsing in een extra beveiligde inrichting of afdeling aanleiding kan geven. Deze gemeengevaarlijkheid kan worden ontleend aan de feiten waarvoor een verdenking bestaat of een veroordeling heeft plaatsgevonden, de omstandigheden waaronder deze feiten zijn begaan of aan de persoonlijkheid van de gedetineerde. Op grond van de nieuwe plaatsingsregeling moet een dergelijk gevaar in het bijzonder worden verondersteld aanwezig te zijn bij de zogenoemde kopstukken van criminele organisaties (artikel 6, tweede lid, RSPOG). Op het daaraan ten grondslag liggende rechtsvermoeden van gevaarlijkheid van deze gedetineerden, wordt hierna nog afzonderlijk ingegaan.

Op deze plaats sta ik graag nog stil bij het gegeven dat ik de voorgestelde bevelsbevoegdheid niet tot EBI-gedetineerden wil beperken. Bij de voorbereidingen voor het onderhavige wetsvoorstel is dit nadrukkelijk overwogen. Ik ben tot het oordeel gekomen dat een bevelsbevoegdheid voor enkel gedetineerden in de EBI te beperkt zou zijn. Uiteraard vormt ook bij plaatsingsbeslissing het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat een doorslaggevend gezichtspunt. Daarom mag worden verondersteld dat de gedetineerde waarop de voorgestelde bevelsbevoegdheid betrekking heeft, in de regel ook in de EBI verblijft. Deze veronderstelling miskent echter dat ook van andere gedetineerden in andere richtingen een ernstig gevaar voor de openbare orde uit kan gaan. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan gedetineerden die in een afdeling voor intensief toezicht (AIT) verblijven. Als mij aanwijzingen hierover bekend zouden raken, zou ik ook ten aanzien van die gedetineerden in de gelegenheid moeten zijn het voorgestelde bevel te geven.

3b. Informatie die aanleiding geeft tot een bevel

Het voorgestelde artikel 40, eerste lid, onderdeel b, Pbw geeft de mogelijkheid een bevel tot beperking van het gebruik van communicatiemiddelen op te leggen bij aanwijzingen dat de gedetineerde zijn contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld. Deze aanwijzingen kunnen worden ontleend aan informatie van het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP), informatie afkomstig van het openbaar ministerie, de politie en (binnenlandse of buitenlandse) veiligheidsdiensten.

Het GRIP speelt een cruciale rol in het verzamelen van informatie voor de onderbouwing van de gronden voor plaatsing. Voor de voorbereiding van een door mij te verlenen bevel voor verdergaande afzondering van de gedetineerde, is het essentieel dat informatie over het contact dat de gedetineerde met de buitenwereld onderhoudt, ook mij bereikt. Ook hierin moet het GRIP een rol vervullen. De werkwijze van het GRIP is als volgt.

De informatie die het GRIP vanuit het openbaar ministerie of de politie bereikt, kan de grondslag vormen voor een rapportage die aan de vestigingsdirecteur wordt verzonden. De GRIP-rapportage vermeldt daarbij het concrete gevaar en geeft daarbij een onderbouwing. De informatie moet voldoende accuraat, betrouwbaar en concreet dragend zijn voor (de onderbouwing van) door de vestigingsdirecteur te nemen individuele maatregelen tegen een gedetineerde. Het laat zich eenvoudig voorstellen dat het hierbij in de regel gaat om operationele informatie, waarvan de bron of meer specifieke inhoud aan de buitenwereld of aan de gedetineerde niet kenbaar kan worden gemaakt. De directeur moet aan de hand van de GRIP-rapportage door hem te treffen maatregelen echter afdoende kunnen onderbouwen. De noodzaak tot het nemen van de maatregelen moet in een procedure naar aanleiding van zijn beslissing voor de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) verdedigbaar zijn en standhouden. Een kwetsbaarheid in dit verband is dat in een dergelijke procedure de inhoud van de GRIP-rapportage, uit een oogpunt van interne openbaarheid, in de regel volledig aan de klager kenbaar wordt. Dit uitgangspunt is in de memorie van toelichting bij de totstandkoming van de Pbw ook tot uitdrukking gebracht.¹ Hoewel het de vestigingsdirecteur vrij staat om stukken al dan niet in procedure te brengen, kan een beklagcommissie bij het doen van een uitspraak slechts gebruik maken van de gedingstukken waartoe ook de klager toegang heeft kunnen krijgen. Dit stelt in de praktijk grenzen aan de informatievoorziening richting de vestigingsdirecteur of aan diens mogelijkheden of bereidheid maatregelen te nemen, in anticipatie op het uitblijven van rechterlijke goedkeuring. Voor deze gevallen wordt voorgesteld dat de vestigingsdirecteur de beslissing over het nemen van de noodzakelijke maatregel, kan overlaten aan de Minister voor Rechtsbescherming. Ook andere overwegingen, bijvoorbeeld gelegen in overwegingen van de vestigingsdirecteur omtrent de veiligheid van het eigen personeel, kunnen aanleiding vormen beslissingen aan de Minister voor Rechtsbescherming over te laten.

Dat de informatie die aanleiding geeft tot het nemen van maatregelen enkel afkomstig is van het GRIP, is in de wet niet opgenomen als voorwaarde. Ook wanneer aan andere beschikbare informatie aanwijzingen kunnen worden ontleend dat, ondanks het strenge toezicht dat reeds op de gedetineerde wordt gehouden, communicatiemiddelen door de gedetineerde worden misbruikt of vanuit zijn criminele netwerk een concrete en actuele gevaarstelling uitgaat, is het voor een goede uitvoering van de mij toekomende bevoegdheid, van essentieel belang dat mij die informatie bereikt.

Het vertrouwelijk karakter van de informatie kan noodzakelijke beperkingen stellen aan de mogelijkheden van derden, in het bijzonder de gedetineerde zelf, om van die informatie kennis te nemen. Ook voor deze situatie moet het mogelijk zijn dat niet de vestigingsdirecteur, maar de Minister, noodzakelijke maatregelen neemt tot beperking van het contact dat de gedetineerde nog met de buitenwereld mag hebben.

¹ *Kamerstukken II 1994-1995, 24263, nr. 3, blz. 92.*

In alle gevallen geldt dat ik voor de uitoefening van mijn bevoegdheid tot het verlenen van een bevel tot verdergaande vrijheidsbeperking, moet kunnen rekenen op de bereidheid van politie, openbaar ministerie en inlichtingendiensten om noodzakelijke informatie met mij te delen. Operationele doelen mogen daarbij vanzelfsprekend niet in gevaar komen. Risico hierop kan worden vermeden door strikte geheimhouding en door informatie, ook in het geval van beroep op mijn bevel, af te schermen. Ik kom hierop terug in paragraaf 4 waar wordt ingegaan op de rechtsbescherming tegen het bevel van de Minister voor Rechtsbescherming.

3c. Preventief bevel

Gedetineerden die een leidinggevende rol hebben binnen een crimineel samenwerkingsverband, of hiervan verdacht worden, hebben in de regel de beschikking over macht, geld en middelen, vaak binnen een netwerk van faciliterende personen. Naast de situatie waarin aanwijzingen voor misbruik van communicatiemiddelen door de gedetineerde de aanleiding vormt voor een bevel (artikel 40b, eerste lid, onderdeel a, Pbw), wil ik in het wetsvoorstel ook een plaats inruimen voor bevelen die een uitsluitend preventief karakter hebben. Daarbij zijn niet aanwijzingen voor misbruik van communicatiemiddelen bepalend, maar is het bevel gebaseerd op de invoelbare vooronderstelling dat het gedrag van de gedetineerde er bij voortduring op zal zijn gericht de hem ter beschikking staande communicatiemiddelen mede aan te wenden voor de voortzetting van crimineel handelen. Artikel 40b, eerste lid, onderdeel b, Pbw voorziet daarom in de noodzakelijke basis om het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat aan een bevel ten grondslag te leggen. De aard van het misdrijf waarvoor een verdenking bestaat of waarvoor een veroordeling heeft plaatsgevonden of de persoonlijkheid van de verdachte vormen daarbij de basis voor de aanname dat de gedetineerde een gevaar vormt voor de openbare orde of veiligheid buiten de inrichting. De onderbouwing van het bestaan van dergelijk gevaar wordt ondersteund met de introductie van een wettelijk rechtsvermoeden (artikel 40b, tweede lid, Pbw). Aan dat rechtsvermoeden ligt ten grondslag de ervaringsregel dat wanneer binnen een crimineel samenwerkingsverband een bepaalde positie is bereikt, het niet langer mogelijk is zich van dit netwerk te distantieren. Zeker wanneer het gaat om de zogenoemde kopstukken, moet worden aangenomen dat het handelen ook tijdens detentie vooral zal zijn gericht op het laten voortbestaan van de organisatie en daarnaast op de handhaving van de eigen positie. Met de afgenomen vrijheid als gevolg van de detentie kan de verdere aansturing van het netwerk alleen nog plaatsvinden door gebruikmaking van beschikbare communicatiemiddelen. Om die reden kan de positie van de gedetineerde in het criminele netwerk voldoende aanleiding vormen het gebruik van deze communicatiemiddelen, verdergaand te beperken, ook zonder dat voor concreet misbruik van die middelen aanwijzingen bestaan.

Het in artikel 40b, tweede lid, Pbw opgenomen rechtsvermoeden verwijst naar de situatie waarin de gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld wegens de deelneming aan een criminele organisatie met als oogmerk het plegen van misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld (artikel 140, derde lid, Wetboek van Strafrecht) en de gedetineerde van die organisatie de oprichter, leider of bestuurder is (artikel 140, vierde lid, Wetboek van Strafrecht). Concreet gaat het hierbij om organisaties die zich bezighouden met de lucratieve handel in verdovende middelen waarvan inmiddels bekend is dat zware intimidatie, zwaar geweld en zelfs liquidaties niet worden geschuwd. Het gaat om organisaties waarin zwaar geweld onderdeel vormen van de normale bedrijfsvoering. Opgemerkt zij dat eenzelfde rechtsvermoeden op grond van artikel 6 van de RSPOG aanleiding kan geven tot plaatsing en verlenging van die plaatsing in een extra beveiligde inrichting. Het rechtsvermoeden heeft in die regeling als functie de plaatsingsbeslissing te faciliteren. In het onderhavige wetsvoorstel heeft het rechtsvermoeden een functie bij de onderbouwing van het bevel tot beperking van het gebruik van communicatiemiddelen door de gedetineerde.

3d. Maatregelen die kunnen worden getroffen in het bevel en de duur daarvan

De maatregelen die met het bevel kunnen worden genomen, worden door mij individueel bepaald. Daarbij merk ik op dat de beperkingen verder kunnen gaan dan de beperkingen die de directeur op grond van de Pbw al kan opleggen.

In het voorgestelde artikel 40b Pbw worden de volgende terreinen benoemd waarop beperkende maatregelen kunnen worden genomen. In de eerste plaats wordt verwezen naar de artikelen 21 en 23 Pbw waar onder meer is bepaald dat de gedetineerde die in een individueel regime is geplaatst, in de gelegenheid wordt gesteld aan activiteiten deel te nemen. Daarbij is het aan de directeur om te bepalen in welke mate hiervan sprake kan zijn. Artikel 23 Pbw benoemt de uitsluiting van deelname aan gemeenschappelijke activiteiten als ordemaatregel. Nu met het bevel wordt beoogd de mogelijkheden tot contact met derden te beperken, meen ik dat het aangewezen is dat het bevel kan inhouden dat de deelname aan activiteiten met derden ook door mij tijdelijk kan worden beperkt. In het verlengde hiervan kan het bevel ook inhouden dat de gedetineerde in afzondering zal verblijven. Hiertoe wordt verwezen naar artikel 24 Pbw. Verduidelijkt zij dat deze genoemde maatregelen in de huidige situatie door de directeur kunnen worden genomen indien de in de artikelen 23 en 24 Pbw genoemde gronden daartoe aanleiding geven. Het wetsvoorstel laat dit onverlet maar voegt daaraan toe dat indien is voldaan aan het vereiste van aanwijzingen dat de gedetineerde contacten gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten in de buitenwereld, deze maatregelen ook door mij kunnen worden genomen.

Verder kan het bevel beperkingen inhouden van het recht van de gedetineerde op het ontvangen en verzenden van brieven, het ontvangen van bezoek, het voeren van telefoongesprekken en het onderhouden van contacten met de media (artikelen 36 tot en met 40 Pbw). Naast beperkingen van de genoemde rechten, kan ook het toezicht op de uitoefening daarvan onderdeel zijn van het door mij te geven bevel. Tot slot kan het bevel inhouden dat de gedetineerden niet zal deelnemen aan activiteiten van medezeggenschap (artikel 74 Pbw). Dergelijke activiteiten verlangen contact met andere gedetineerden. Ook dit contact zou kunnen worden misbruikt voor het naar buiten (laten) brengen van boodschappen met ongewenste inhoud.

De mogelijkheid bestaat dat een bevel beperkt wordt tot één van de hierboven genoemde onderwerpen of dat het bevel meerdere onderwerpen omvat. Zelfs is het mogelijk dat het bevel elk contact tussen de gedetineerde en de buitenwereld uitsluit. Dit kan worden bewerkstelligd door in een bevel geen bezoek van, geen telefoon met én geen briefwisseling met een persoon uit het criminele netwerk, niet zijnde de rechtsbijstandverlener, toe te laten. Gelet op verstrekken karakter kan een dergelijk bevel slechts maximaal drie maanden worden opgelegd. Mindere varianten van een bevel zijn ook mogelijk: het is mogelijk alleen contact van slechts de personen uit het criminele netwerk te verbieden. Ook is het mogelijk dat het bevel zich enkel richt tot uitsluiten van contact met één of meer gedetineerden (geen bezoek, telefoon of briefwisseling). Elke modaliteit is denkbaar en kan maximaal twaalf maanden duren. De maximale duur van het bevel is beperkt tot drie maanden wanneer het bevel neerkomt op een beperking van de contacten van de gedetineerde tot uitsluitend het verkeer met diens rechtsbijstandverlener. In de artikelsgewijze toelichting wordt de duur van het bevel nader toegelicht.

4. Rechtsbescherming

Een bevel tot het opleggen van verdergaande beperkingen aan een gedetineerde, is een verstrekend besluit waartegen adequate rechtsbescherming moet zijn voorzien. De Pbw voorziet hiertoe in een stelsel van bezwaar en beroep. Door de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 17 en 73 Pbw die in dit verband worden doorgevoerd kan de gedetineerde tegen een bevel opkomen met een bezwaarschrift bij Onze Minister. De beslissing is daarna vatbaar voor beroep bij de RSJ. De RSJ beslist binnen zes weken. In het artikelsgewijs deel van deze memorie wordt dit nader toegelicht.

In paragraaf 3b van deze memorie is al ingegaan op de aard van de informatie die aanleiding kan vormen voor een bevel als bedoeld in artikel 40b Pbw. Operationele overwegingen kunnen aanleiding vormen terughoudend te zijn met het verschaffen van specifieke en op individuele bronnen terug te voeren informatie. Aan een dergelijke terughoudendheid draagt bij dat de inhoud van deze informatie, voor zover die aan een beslissing ten grondslag wordt gelegd, in beginsel aan de klager bekend moet worden gemaakt. Artikel 65, derde lid, Pbw formuleert als uitgangspunt dat

de beklagcommissie de klager toestaat op diens verzoek van de gedingstukken kennis te nemen. Ik zie aanleiding naast deze bepaling de RSJ ook toepassing te kunnen laten geven aan artikel 8.29 van de Algemene Wet bestuursrecht. Deze bepaling houdt in, als uitzondering op het uitgangspunt van de interne openbaarheid, dat partijen van het geven van inlichtingen en overleggen van stukken kunnen afzien of de bestuursrechter mededelen dat uitsluitend de bestuursrechter kennis zal mogen nemen van de inlichtingen of stukken. Hiervoor moeten gewichtige redenen zijn. De bestuursrechter beslist vervolgens of de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is. Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de weigering gerechtvaardigd is, vervalt de verplichting tot overlegging van die stukken. Indien de bestuursrechter heeft beslist dat de beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is, kan de bestuursrechter slechts met toestemming van de andere partijen mede op de grondslag van die inlichtingen onderscheidenlijk die stukken uitspraak doen.

5. Visueel toezicht

5.1 Inleiding

Naast de aangekondigde maatregelen die betrekking hebben op het bevel de communicatie van de gedetineerde met de buitenwereld verdergaand te beperken, voorziet het wetsvoorstel in een basis voor het houden van toezicht op gesprekken tussen een gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener. Dit toezicht moet eraan bijdragen dat verhullende communicatie tussen de gedetineerde met diens rechtsbijstandverlener wordt voorkomen. Van belang hierbij is dat de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener maximaal wordt gewaarborgd. Om dit te bewerkstelligen, blijft het toezicht beperkt tot visueel toezicht. Dit toezicht kan worden gehouden met een camera of doordat een medewerker van een afdeling voor intensief toezicht of van de extra beveiligde inrichting het gesprek gadeslaat vanuit een aangesloten ruimte. In deze ruimte kan de conversatie tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener niet worden gehoord, enkel visueel waargenomen.

5.2 Doel

Het voorgestelde visueel toezicht kan een bijdrage leveren aan de voorkoming van misbruik van het vrijelijk contact dat de gedetineerde met zijn rechtsbijstandverlener kan hebben. Het voorgestelde visueel toezicht kan ook een bijdrage leveren aan het beschermen van de rechtsbijstandverlener tegen druk, dwang of dreiging van een gedetineerde in de richting van de rechtsbijstandverlener. Het houden van visueel toezicht moet zo worden aangemerkt als een preventieve maatregel die in combinatie met andere beperkingen van het contact tussen de gedetineerde en buitenwereld effect kan sorteren. Gedragingen van de gedetineerde of van diens rechtsbijstandverlener die op het eerste gezicht niet passen bij het doel van de conversatie – het in vertrouwen bespreken van een juridische aangelegenheid waarbij de gedetineerde is betrokken en waarin bijstand wordt verleend – kunnen aanleiding vormen het gesprek met de rechtsbijstandverlener te onderbreken en de betreffende rechtsbijstandverlener de toegang tot de gedetineerde (tijdelijk) te ontzeggen. Aan de praktijk ontleende voorbeelden van dergelijke gedragingen zijn (het veelvuldig) omhooghouden van notitieblaadjes, het maken van foto's van dergelijke omhooggehouden notities met een digitale gegevensdrager, het doorkrassen van eerder omhooggehouden notities, het maken van schietgebaren als reactie op getoonde notities. Deze voorbeelden hebben er al toe geleid dat gegevensdragers niet langer in de EBI kunnen worden meegenomen.

Het huidige wettelijk kader biedt, buiten de situatie waarin er een verdenking tegen de rechtsbijstandverlener is ontstaan en er op grond van die verdenking opsporingsmiddelen kunnen worden ingezet, geen basis voor het houden van doorlopend toezicht op de hier voorgestelde wijze. De wet gaat uit van een vrijelijk onderhoud tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener. Een uitzondering hierop is de situatie waarin de directeur van mening is dat van de gedetineerde een ernstig gevaar uitgaat voor de veiligheid van de bezoeker. In dat geval kan, na overleg met bezoeker, worden besloten tot het houden van enig toezicht, nog steeds onder de voorwaarde van een vrijelijk onderhoud (artikel 38, zevende lid, Pbw). In de praktijk

komt dit erop neer dat tijdens dergelijke bezoeken, met een zekere regelmaat door een medewerker de ruimte in wordt gekeken.

Het wetsvoorstel houdt op dit toezicht uit veiligheidsoverwegingen een uitbreiding in. De uitbreiding is erop gericht de conversatie tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener doorlopend en volledig visueel waar te nemen. Dit toezicht zal in de extra beveiligde inrichting of afdeling standaard plaatshebben en is niet, zoals met de in de voorgaande paragrafen besproken maatregelen, afhankelijk van een voorafgaande beslissing van de directeur of mijzelf. Dit hangt samen met het hiervoor al kort aangestipte preventieve karakter van dit toezicht dat uiteraard aan de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener kenbaar is. De wetenschap dat er mee wordt gekeken, draagt er in zijn algemeenheid aan bij dat de gespreksdeelnemers zich richten op het hiervoor al gegeven doel van de bespreking. Daarbij is het, gelet op het feit dat er van auditief toezicht geen sprake is, niet nodig veel met handgebaren of notities te communiceren. Als dergelijk gedrag achterwege blijft, kan het ook niet worden misbruikt om strafbare feiten buiten de inrichting voor te bereiden of om opdrachten tot liquidaties buiten de inrichting te geven.

5.3 Verhouding tot artikel 6 EVRM

De mogelijkheden het toezicht te versterken op het contact tussen gedetineerde en diens raadsman zijn op grond van artikel 6 EVRM, het recht op vrij verkeer met een raadsman beperkt. Dit houdt, in ieder geval voor de fase waarin nog sprake is van een verdenking en de verdachte tijdens de voorlopige hechtenis in een extra beveiligde inrichting of afdeling verblijft, in dat op het verkeer tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener, van volledig vrij verkeer sprake moet kunnen zijn. In deze fase immers, zal de bijstand in het bijzonder ook betrekking kunnen hebben op de strafprocedure, die tegen de gedetineerde is ingesteld. Binnen de grenzen die artikel 6 EVRM stelt, is het in verband met de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de gedetineerde en diens raadsman niet toegestaan op de communicatie toezicht te houden op een wijze waarin de inhoud van die communicatie kenbaar is voor derden. De mogelijkheden tot het houden van toezicht zijn daarmee begrensd tot het houden van visueel toezicht. Auditief toezicht gaat te ver. Dit volgt uit de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, in de zaak S. tegen Zwitserland, d.d. 28 november 1991.²

6. Beperking aantal rechtsbijstandverleners

6.1 Inleiding

Het wetsvoorstel voorziet verder in een basis om het aantal rechtsbijstandverleners waarmee een gedetineerde in een extra beveiligde inrichting of op een afdeling voor intensief toezicht geprivilegieerd contact mag hebben, te beperken tot twee. Met deze maatregel geef ik uitvoering aan de motie van het lid Ellian (*Kamerstukken II 2022/23*, 24587, nr. 868) die oproept het aantal advocaten dat bijstand geeft in straf en daaraan gerelateerde zaken aan gedetineerden in de extra beveiligde inrichting en de afdelingen voor intensief toezicht, te beperken tot ten hoogste twee.

Deze maatregel ligt in het verlengde van mijn inspanningen om het voortgezet crimineel handelen vanuit detentie te voorkomen. Belangrijk onderdeel daarvan is het zoveel mogelijk beperken van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om misbruik te maken van contacten met de buitenwereld en daarmee een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming zoveel mogelijk te waarborgen. De voorgestelde beperking van het aantal rechtsbijstandverleners dat toegang heeft tot de gedetineerde, moet hieraan verder een bijdrage leveren.

6.2 Relatie tot de andere maatregelen in dit wetsvoorstel

In paragraaf 3d van deze memorie van toelichting is aangegeven welke maatregelen er zijn en worden genomen om het contact dat een gedetineerde kan hebben met de buitenwereld te beperken. De daar beschreven maatregelen zien niet op rechtsbijstandverleners. Het grote belang van toegang van een gedetineerde tot rechtsbijstandverleners en van adequate rechtsbijstand,

² EHRM 28 november 1991, S. vs. Zwitserland (Application no. 12629/87; 13965/88).

zeker daar waar het gaat om strafzaken, geeft de advocatuur een uitzonderlijke positie. Ik zie echter dat gedetineerde in de EBI met enige regelmaat met meerdere rechtsbijstandverleners contact hebben, zonder dat dit op voorhand duidelijk te koppelen is aan een concrete rechtszaak. Dat brengt een risico met zich dat gedetineerden met behulp van rechtsbijstandverleners een communicatiekanaal hebben met de buitenwereld. De aanhouding van advocaat Youssef T. in de EBI op 7 oktober 2021 laat zien dat dit risico reëel is. Een ander voorbeeld is het beschikbaar stellen van een advocatentelefoon aan een gedetineerde. Om dit soort risico's te beperken en rechtsbijstandverleners ook te beschermen tegen de druk, dwang of dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit om de vertrouwelijke communicatie te misbruiken voor het voortzetten van crimineel handelen vanuit detentie, wordt voorgesteld het aantal rechtsbijstandverleners te beperken tot ten hoogste twee.

6.3 Vormgeving maatregel

Concreet krijgt de beperking vorm met een begrenzing van het aantal rechtsbijstandverleners waarmee geprivilegieerd contact wordt gefaciliteerd. De artikelen 37, 38 en 39 Pbw regelen het recht van een gedetineerde op contact met de buitenwereld door middel van fysiek bezoek, briefverkeer en telefoonverkeer. Daarbij is telkens genormeerd op welke manier en op welke gronden op dit contact toezicht kan worden uitgeoefend. Van dergelijk toezicht is het contact met de rechtsbijstandverlener telkens uitgezonderd of beperkt tot het vaststellen van de identiteit van de rechtsbijstandverlener. De aangewezen rechtsbijstandverleners zijn in ieder geval de advocaten die zich hebben gesteld in een tegen de gedetineerde lopende strafzaak. Dit betekent dat niet bij voortduring andere rechtsbijstandverleners kunnen worden aangewezen door de gedetineerde.

Het wetsvoorstel regelt dat de gedetineerde ten hoogste twee rechtsbijstandverleners kan aanwijzen waarmee geprivilegieerd contact kan plaatsvinden. Dit leidt er concreet toe dat brieven of andere poststukken, gericht aan of afkomstig van andere rechtsbijstandverleners dan de rechtsbijstandverleners die de gedetineerde heeft aangewezen, niet zullen worden uitgereikt of verzonden (artikel 37, eerste lid, Pbw). Ook de vrije toegang tot de gedetineerde (artikel 38, zevende lid, Pbw) zal zijn beperkt tot deze aangewezen rechtsbijstandverleners. Tot slot zal ook slechts met de aangewezen rechtsbijstandverleners telefonisch contact zonder toezicht (artikel 39, vierde lid, Pbw) mogelijk zijn.

Ik meen dat het noodzakelijk is dat er twee uitzonderingen moeten zijn op het aantal advocaten waarmee een gedetineerde vertrouwelijk contact heeft. De eerste uitzondering (zie het vijfde lid) heeft betrekking op het tijdelijk kunnen vervangen van de aangewezen rechtsbijstandverlener door een kantoorgenoot indien er bijzondere omstandigheden zijn. Onder kantoorgenoot versta ik in dit verband een rechtsbijstandverlener in dienst bij het kantoor van de aangewezen rechtsbijstandverlener dan wel een rechtsbijstandverlener met wie de aangewezen rechtsbijstandverlener een samenwerkingsverband heeft. Zie in dat verband artikel 5.3 van de Verordening op de advocatuur. Onder bijzondere omstandigheden versta ik in ieder geval de situatie dat een aangewezen rechtsbijstandverlener als gevolg van bijvoorbeeld ziekte of vakantie tijdelijk niet in staat is om contact te hebben met de gedetineerde. In die gevallen moet het mogelijk zijn dat een kantoorgenoot na toestemming van de directeur de betreffende rechtsbijstandverlener voor een korte termijn vervangt. Deze vervangende rechtsbijstandverlener treedt de facto op in plaats van de aangewezen rechtsbijstandverlener zodat het maximum van twee rechtsbijstandverleners niet wordt overschreden. Voor deze vervangende rechtsbijstandverlener is het vervolgens mogelijk om vertrouwelijk contact met de gedetineerde te hebben.

De tweede uitzondering ziet op de situatie waarin de gedetineerde een extra rechtsbijstandverlener nodig denkt te hebben voor een rechtszaak die buiten de competentie van de twee aangewezen rechtsbijstandverleners (of diens kantoorgenoten) valt terwijl in de procedure van die rechtszaak waarin de gedetineerde is betrokken vertegenwoordiging door een advocaat is voorgeschreven dan wel bijstand uitsluitend door een advocaat kan geschieden. Ik meen dat het noodzakelijk is in die gevallen van het voorgestelde uitgangspunt van maximaal twee

rechtsbijstandverleners af te kunnen wijken. Het zesde lid voorziet in deze mogelijkheid en regelt dat de directeur op gemotiveerd verzoek van de gedetineerde kan toestaan één of meer extra rechtsbijstandverleners aan te wijzen met wie de gedetineerde vertrouwelijk contact mag hebben indien bijzondere omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Onder bijzondere omstandigheden versta ik hier de situatie dat een gedetineerde bij andere rechtszaken betrokken is dan de straf- of daaraan gerelateerde zaken en die straf- of daaraan gerelateerde zaken niet door de aangewezen rechtsbijstandverlener of diens kantoorgenoot kan worden gedaan. Onder de reikwijdte van straf- of daaraan gerelateerde zaken vallen, in overeenstemming met de indeling van specialisaties die de Nederlandse orde van advocaten hanteert, de volgende rechtsgebieden: strafrecht, jeugdstrafrecht, militair strafrecht, financieel economisch strafrecht, milieustrafrecht, fiscaal strafrecht, internationaal strafrecht, TBS, uit- en overleveringszaken, vreemdelingen(straf)recht en penitentiair recht. Indien een gedetineerde op andere rechtsgebieden betrokken raakt bij een rechtszaak en de twee aangewezen rechtsbijstandverleners of diens kantoorgenoten beschikken niet over de juiste kennis en kunde dan moet het mogelijk zijn voor de gedetineerde om een extra advocaat te krijgen met wie er ook vertrouwelijk contact kan zijn. De directeur kan toestemming geven aan een extra rechtsbijstandverlener om vertrouwelijk contact te hebben met een gedetineerde. Voordat een dergelijk besluit wordt genomen kan de directeur contact opnemen met de deken van de orde van advocaten in het arrondissement waar de beoogde rechtsbijstandverlener kantoor houdt. Doel hiervan is om te toetsen of het inderdaad gaat om een zaak waarin vertegenwoordiging door een advocaat is voorgeschreven dan wel bijstand uitsluitend door een advocaat kan geschieden en dat de gevraagde rechtsbijstand inderdaad niet door de aangewezen rechtsbijstandverlener of diens kantoorgenoot kan worden verleend.

6.4 Verhouding maatregel tot artikel 6 EVRM

Het wetsvoorstel beperkt niet het aantal rechtsbijstandverleners dat een gedetineerde mag bijstaan en ook niet de keuze van een gedetineerde voor een rechtsbijstandverlener. Het wetsvoorstel beperkt alleen het aantal rechtsbijstandverleners met wie de gedetineerde in de EBI of AIT vertrouwelijk contact mag hebben. Dit raakt aan het vrije verkeer tussen een gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener. Juist ten aanzien van maatregelen die aan het vrije verkeer met de rechtsbijstandverlener raken, dient de juiste balans te worden gevonden met het recht van de verdachte op een eerlijke procedure, bedoeld in artikel 6 EVRM. Voor de gevallen waarin sprake is van een strafvervolgung stelt artikel 6, derde lid, EVRM aanvullende eisen. Zo moet een verdachte kunnen beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging (artikel 6, derde lid, onderdeel b, EVRM) en heeft een verdachte recht op bijstand door een advocaat naar eigen keuze (artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM). Ik onderken dat een absolute beperking van het aantal advocaten dat toegang heeft tot een verdachte die is gedetineerd, kan leiden tot een beperking van deze rechten. Bij de beantwoording van de vraag of een beperking van deze rechten strijd oplevert met artikel 6, komt uiteindelijk betekenis toe aan de vraag of hiermee ook rechtstreeks het recht op een eerlijk proces in het geding is gekomen. Een beperking van het aantal rechtsbijstandverleners dat toegang kan hebben tot de gedetineerde, heeft dit gevolg niet. Daarbij blijft zoals gezegd de gedetineerde vrij in zijn keuze een rechtsbijstandverlener aan te wijzen. Voor de kring van personen die de rol van rechtsbijstandverlener kunnen spelen, heeft het wetsvoorstel geen gevolgen, omdat in beginsel iedere advocaat kan optreden als rechtsbijstandverlener met wie de gedetineerde contact geprivilegieerd contact mag hebben.

7. Relatie tot mensenrechten en in de Penitentiaire beginselenwet verankerde beginselen

7.1 Artikel 3 EVRM – verbod op foltering of onmenselijke behandeling

Artikel 3 EVRM bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Dit is een absoluut recht waarop geen beperkingen zijn toegestaan, ook niet in het geval een gedetineerde als bijzonder gevaarlijk moet worden aangemerkt. Ik ga in bij de bespreking van de relevantie van artikel 3 EVRM voor het onderhavige wetsvoorstel in het bijzonder in op de relatieve isolatie van de gedetineerde die het

gevolg kan zijn van een gegeven bevel tot beperkingen van de communicatiemogelijkheden als bedoeld in het voorgestelde artikel 40b Pbw. Ik licht hierna toe dat de voorgestelde bevoegdheid de toets aan artikel 3 EVRM kan doorstaan.

Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM³ (hierna ook: het Hof) kan niet worden gezegd dat isolatie van gedetineerden tot een schending van artikel 3 EVRM leidt. In die jurisprudentie wordt door het Hof wel een buitengrens gemarkeerd: vanwege de evident schadelijke effecten daarvan, zullen complete zintuiglijke isolatie gecombineerd met een volledige sociale isolatie leiden tot een inbreuk op artikel 3. Een dergelijke handelwijze is vernietigend voor de persoonlijkheid van degene die hieraan wordt onderworpen en kan niet worden gerechtvaardigd met een beroep op een veiligheidsbelang. In de standaardoverweging waarin deze vorm van isolatie wordt afgewezen, vervolgt het Hof verder dat (in het bijzonder) het verbieden van contact met andere gedetineerden uit oogpunt van veiligheid of bescherming of als disciplinaire sanctie, op zichzelf genomen geen onmenselijke behandeling oplevert.⁴

Het Hof zal een gestelde inbreuk op artikel 3 EVRM, vanwege isolerende maatregelen die aan een gedetineerde worden opgelegd, toetsen aan de hand van de navolgende gezichtspunten: de aard van de zaak, de fysieke detentieomstandigheden, de aard van de isolatie en de duur daarvan.⁵ Ik plaats in het navolgende deze gezichtspunten in het licht van de voorgestelde bevelsbevoegdheid.

Onder de *aard van de zaak* kan worden begrepen de aanleiding voor de isolerende maatregelen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze aanleiding gevormd door de omstandigheid dat een gedetineerde de contacten die hij kan onderhouden met de buitenwereld, gebruikt voor bijzonder gevaarzettende strafbare feiten die bij voltooiing een grote impact hebben op de openbare orde buiten de inrichting. Het gaat concreet om isolatie ter voorkoming van ontvoeringen, liquidaties of de voorbereiding van gewelddadige ontsnappingen. De toepassing van het bevel wordt daarnaast gerechtvaardigd door de preventieve doelstelling om de samenleving te beschermen tegen het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat.

De *fysieke detentieomstandigheden* houden in het bijzonder een verwijzing in naar de gebouwelijke voorzieningen. In de beoordeling krijgen vragen als waar verblijft de gedetineerde, heeft hij beschikking over sanitaire voorzieningen, kan de gedetineerde ook buiten de eigen verblijfsruimte recreëren, een plaats. De door mij voorgestelde bevelsbevoegdheid heeft geen gevolgen voor de fysieke detentieomstandigheden, in die zin dat het bevel wordt tenuitvoergelegd in een penitentiaire inrichting. Een andere plaats kan niet worden aangewezen en de voorzieningen hier zijn op orde.

Vervolgens maakt *de aard van de isolatie* onderdeel uit van de beoordeling door het Hof. Hierbij wordt het Hof gekeken naar het geheel van mogelijkheden die de gedetineerde heeft om informatie uit de samenleving te krijgen (krant, telefoon, televisie) en de contacten die hij concreet kan onderhouden met andere gedetineerden, met gevangenispersoneel, met familie en met rechtsbijstandverleners. Toegang tot een arts en een betekenisvolle communicatie met personeel om het relatieve sociale isolement te verzachten en de mogelijkheid enkele uren per week deel te nemen aan gemeenschappelijke activiteiten met andere gedetineerden, zullen in de regel eraan in de weg staan dat het sociale isolement, vanwege het relatieve karakter ervan, een inbreuk op artikel 3 EVRM oplevert. Een schending in verband met de aard van de isolatie werd

³ Zie onder meer EHRM 14 juli 2006, Ramirez Sanchez v. Frankrijk (Application no. 59450/00), r.o. 123 en EHRM 18 maart 2014, Öcalan v. Turkije (No. 2), applications nos. 24069/03, 197/04, 6201/06 and 10464/07, rechtsoverwegingen 107 e.v..

⁴ Öcalan v. Turkije, overweging nr. 107 met verdere verwijzingen aldaar: "Complete sensory isolation coupled with total social isolation can destroy the personality and constitutes a form of inhuman treatment that cannot be justified by the requirements of security or any other reason". On the other hand, the prohibition of contact with other prisoners for security, disciplinary or protective reasons does not in itself amount to inhuman treatment or punishment."

⁵ Zie als voorbeeld voor de toetsing: Öcalan v. Turkije, vanaf rechtsoverweging 108.

bijvoorbeeld wel aangenomen in de zaak Ilaşcu e.a. tegen Moldavië en Rusland⁶: hier had de gedetineerde geen contact met andere gedetineerden, ontving deze geen nieuws van buiten want hij kon geen post ontvangen of verzenden, had geen recht op contact met zijn raadsman of regulier bezoek van familie, verbleef in een onverwarmde cel, ook in winterse omstandigheden, en had geen natuurlijk licht of ventilatie. Ik stel bij de hier gegeven vergelijking met de Nederlandse detentiesituatie onder het voorgestelde bevel voorop dat de tenuitvoerlegging van het bevel tot gevolg zal kunnen hebben dat de gedetineerde tijdelijk vergaand sociaal zal zijn geïsoleerd. Zo zal de gedetineerde verstoken kunnen zijn van contacten met familieleden en andere derden en kan het bevel ook inhouden dat het contact met medegedetineerden tot een minimum is beperkt of geheel achterwege blijft. Voor het contact met rechtsbijstandverleners heeft het bevel echter geen gevolgen. Ook de toegang tot medische voorzieningen wordt niet beperkt en het zal mogelijk blijven betekenisvol met gevangenispersoneel te communiceren. Het voorstel heeft evenmin gevolgen voor het recht op nieuwsgaring. Zo kan de gedetineerde bijvoorbeeld de beschikking hebben over een televisie. Dit recht kan enkel om disciplinaire redenen worden beperkt en niet als gevolg van het bevel. Met dit voorgaande is geen sprake van een volledige afzondering op een wijze die overeenkomt met de hiervoor geschetste zaak Ilaşcu.

Over *de duur van de isolatie* is zijn algemeenheid alleen te zeggen dat deze niet oneindig kan zijn.⁷ Ik merk hierbij op dat in de zaken waarin over de rechtmatigheid van de isolatie of verzwaarde detentieregimes bij het Hof wordt geklaagd, het in de regel gaat om een jaren- of zelfs decennialang verblijf in een regime van relatieve afzondering, zonder dat dit op zichzelf tot een schending van artikel 3 leidt. De door mij voorgestelde bevelsbevoegdheid kent een duur van twaalf maanden, behoudens verlenging, en kent de mogelijkheid het bevel aan te passen en het regime te verlichten waarmee een bredere kring van personen tot de gedetineerde toegang kan worden verschaft. Van strijdigheid met artikel 3 EVRM zal reeds daarom niet snel sprake zijn. Het wetsvoorstel houdt verder in het bijzonder rekening met de situatie waarin het contact met de buitenwereld tijdelijk nagenoeg uitsluitend bestaat uit contacten met de rechtsbijstandverlener. Voor zover het bevel op deze wijze alle andere contacten van de gedetineerde met de buitenwereld beperkt, is het bevel ten hoogste drie maanden van kracht.

Nu het door mij voorgestelde bevel niet leidt tot een absolute sociale isolatie en de duur daarvan bovendien beperkt is, meen ik dat het voorstel voor wat betreft het isolerend gevolg daarvan, de toets aan artikel 3 EVRM kan doorstaan.

7.2 Artikel 6 EVRM – recht op een eerlijke procedure

Op de verhouding van enkele elementen uit wetsvoorstel tot artikel 6 EVRM ben ik in de paragrafen 4 en 5 al ingegaan.

7.3 Artikel 8 EVRM – family life

Artikel 8 EVRM verschaft ook de gedetineerde het recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Beperkingen in de mogelijkheden om contact met derden te onderhouden en het houden van toezicht op dergelijk contact, raken aan artikel 8 EVRM. Op grond van artikel 8, tweede lid, EVRM kunnen beperkingen op dit recht echter toelaatbaar zijn, mits die beperkingen bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In de beoordeling of hiervan sprake is, wordt ook proportionaliteits- en subsidiariteitstoets aangelegd.

Het voorgestelde bevel is bij wet voorzien en wordt gegeven in het belang van de openbare orde of veiligheid buiten de inrichting. Het bevel is, zoals hiervoor al aangegeven, noodzakelijk ter

⁶ ECHR 8 juli 2004 Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia [GC], no. 48787/99.

⁷ Ramirez Sanchez. r.o. 145.

voorkoming van onder meer ontvoeringen, liquidaties of de voorbereiding van gewelddadige ontsnappingen. Het bevel strekt zo gezien niet alleen tot de voorkoming van strafbare feiten en openbare veiligheid, maar afhankelijk van de omstandigheden van het geval, ook tot bescherming van de nationale veiligheid. Zo kan ook de dreiging met ontvoering van of aanslagen op leden van het Koninklijk Huis, journalisten, togadragers of vooraanstaande politici, aanleiding geven tot het voorgestelde bevel.

Ik meen daarbij dat de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn in relatie tot het daarmee nagestreefde doel. De bevelsbevoegdheid beperkt het contact tussen de gedetineerde en de buitenwereld bij aanwijzingen dat dit contact wordt gebruikt voor de voorbereiding van de hiervoor genoemde misdrijven. Gelet op de mogelijk verstrekkende gevolgen die het gebruik van communicatiemiddelen in die gevallen heeft, is het beperken van die contacten, proportioneel te achten. Dit geldt ook in de situatie dat er geen concrete aanwijzingen voor misbruik bestaan, maar waarin verondersteld moet worden dat gelet op de positie die de gedetineerde in een criminele organisatie inneemt, mogelijkheden tot communicatie zullen worden aangewend voor de voortzetting van criminele en ondermijnende activiteiten buiten de inrichting. Voorts meen ik dat aan het subsidiariteitsvereiste wordt voldaan. De gevaarstelling die het onderwerp van dit wetsvoorstel vormt, is een rechtstreeks gevolg van de wettelijke mogelijkheden die een gedetineerde heeft om met de buitenwereld te communiceren. Misbruik van die voorzieningen wordt gekeerd door beperking van het gebruik daarvan. Het voorgestelde bevel beperkingen is als middel zo het meeste geëigend om de doelstelling van het wetsvoorstel (het terugdringen van de gevaarstelling) te bereiken. Minder ingrijpende alternatieven zijn hiervoor niet voorhanden.

In dit licht ben ik van oordeel dat de voorgestelde beperkingen ook de toets aan artikel 8 EVRM kunnen doorstaan.

7.4 Het resocialisatiebeginsel en het beginsel van minimale beperkingen

Twee centrale uitgangspunten in de Penitentiaire beginselenwet zijn het resocialisatiebeginsel (artikel 2, tweede lid, Pbw) en het beginsel van minimale beperkingen (artikel 2, derde lid, Pbw). De voorgestelde bevelsbevoegdheid verhoudt zich hiertoe als volgt. De tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis of een opgelegde gevangenisstraf dienen zoveel als mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de gedetineerde, dienstbaar te zijn aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden moet rekening worden gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Ik onderken dat in de tenuitvoerlegging van de voorgestelde bevelsbevoegdheid voor het verwezenlijken van een resocialisatiedoelstelling beperkt tot geen ruimte bestaat. Hieraan zijn het gedrag van de gedetineerde en het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat voor de veiligheid van de samenleving echter debet. Een concreet gevolg van de gevaarstelling is dat eerst na ommekomst van de werking van het bevel inspanningen zullen kunnen worden verricht die aan de voorbereiding van de terugkeer in de samenleving dienstbaar zullen zijn.

Ook het beginsel van minimale beperkingen kent een begrenzing in de voorgestelde bevelsbevoegdheid. Het houdt in dat de gedetineerde aan geen andere beperkingen wordt onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn. De voorgestelde bevelsstructuur is in het bijzonder gericht op de orde en veiligheid buiten de inrichting waarvoor de gedetineerde een bedreiging vormt. De aanwijzingen dat de gedetineerde zijn contacten met de buitenwereld misbruikt voor de voorbereiding van gewelddadige ontsnappingen, bedreiging met ontvoering of voor het geven van opdrachten tot liquidaties vormen voldoende aanleiding voor het treffen van maatregelen die de rechten van de gedetineerde beperken. Ik meen dat van strijdigheid met het beginsel van minimale beperkingen om die reden geen sprake is.

8. Administratieve en financiële consequenties

Deze consequenties worden gedurende de consultatieperiode nader in kaart gebracht.

9. De adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel

Over een ontwerp van dit wetsvoorstel wordt advies ingewonnen van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van Procureurs-Generaal van het openbaar ministerie (OM), de korpschef van de politie (de politie), de Koninklijke Marechaussee, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en de reclasseringsorganisaties (3RO). Op deze plek zal worden ingegaan op de ontvangen adviezen.

ARTIKELSGEWIJS

Onderdelen A en E

Een bevel tot het opleggen van verdergaande beperkingen aan een gedetineerde, is een verstrekend besluit waartegen adequate rechtsbescherming moet zijn voorzien. De Pbw voorziet hiertoe in een stelsel van bezwaar en beroep. De gedetineerde kan op grond van het voorstel tot aanvulling van artikel 17 met een bezwaarschrift bij de Minister voor Rechtsbescherming opkomen tegen een bevel tot verdergaande beperkingen, als bedoeld in artikel 40a (artikel 17, eerst lid, onderdeel a (nieuw)). Op grond van artikel 72 Pbw is er dan ook beroep mogelijk bij de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming.

De RSJ is ook nu al belast met de behandeling van beroepschriften die zich richten tegen een beslissing tot plaatsing of verlenging van die plaatsing van gedetineerden in de extra beveiligde inrichting. Het ligt voor de hand de rechtsbescherming tegen een door mij te verlenen bevel tot verdergaande beperkingen in het contact van de gedetineerde met de buitenwereld, bij de RSJ te beleggen.

De aard van de informatie die voor het nemen van een bevel noodzakelijk is, vormt aanleiding een aan de Algemene wet bestuursrecht ontleende extra maatregel voor beperkingen van de kennisneming van stukken te nemen. Het gaat om informatie waarvan derden in het belang van de openbare orde en veiligheid buiten de inrichting of het belang van de aanvang van een strafvorderlijk onderzoek (tijdelijk) onkundig moeten blijven. Het gaat hier om een nuancering van het bepaalde in artikel 65, derde lid, inhoudende dat de klager in bezwaar wordt toegestaan op diens verzoek toe van (alle) gedingstukken kennis te nemen. Op grond van artikel 73 is deze bepaling ook van toepassing in de fase van beroep.

De Algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid om de mogelijkheden tot kennisneming van dergelijke informatie ook te beperken (vgl. artikel 8:29 Awb). De mogelijkheden tot afscherming van informatie moeten aan de bereidheid van instanties die over dergelijke informatie de beschikking hebben, deze ook met mij te delen, verder bijdragen. Artikel 73 van de Pbw, ondergaat in verband hiermee aanvulling waarbij naar de betreffende bepaling in de Algemene wet bestuursrecht wordt verwezen.

Op de rechtsbescherming is verder ingegaan in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel B

Dit onderdeel heeft betrekking op het visueel toezicht op gesprekken tussen de gedetineerde en diens bijstandsverlener. In de tekst wordt, in lijn met de al bestaande artikelleden van artikel 38, verwezen naar de in artikel 37, eerste lid, onderdeel j, genoemde personen. Concreet kan het toezicht vorm krijgen doordat op de gesprekken cameratoezicht wordt uitgeoefend of doordat een medewerker vanachter een glazen wand met het gesprek meekijkt. Het toezicht wordt op zodanige wijze vormgegeven dat de inhoud van het gesprek voor degene die het toezicht houdt, niet hoorbaar is. Van het onderhoud worden ook geen geluidsopnamen gemaakt. Zoals in paragraaf 5 het Algemeen Deel van deze memorie is toegelicht, moet het visueel toezicht bijdragen aan de voorkoming van misbruik van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om te communiceren met zijn rechtsbijstandverlener.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt een artikel 40a geïntroduceerd dat betrekking heeft op het maximaal aantal bijstandsverleners met wie de gedetineerde in de extra beveiligde inrichting of de gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht, geprivilegieerd contact mag

hebben. Dit onderdeel is nader toegelicht in paragraaf 6 van het Algemeen Deel van deze memorie.

Onderdeel D

Dit onderdeel introduceert de bevoegdheid voor de Minister voor Rechtsbescherming om bij aanwijzingen dat de gedetineerde van de extra beveiligde inrichting of afdeling contacten misbruikt voor levensbedreigende of ernstig intimiderende activiteiten in de buitenwereld, te bevelen dat de gedetineerde aan beperkingen wordt onderworpen die noodzakelijk zijn om die activiteiten te voorkomen. Hiertoe wordt voorzien in een afzonderlijk Hoofdstuk VIIIa, getiteld: Bevelen van Onze Minister. Het hoofdstuk bestaat uit twee artikelen: 40b en artikel 40c.

Artikel 40b Pbw

Eerste lid, onderdeel a

Onder aanwijzingen zijn te verstaan omstandigheden die de basis kunnen vormen voor de veronderstelling dat gedetineerde vanuit de inrichting erin slaagt derden te bereiken en hen in stelling te brengen ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten te ondernemen. Aanwijzingen zijn hier voldoende; een redelijk vermoeden van een strafbaar feit is geen vereiste. Voorbeelden van ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten zijn opdrachten tot ontvoering, uitoefenen van dwang, afpersing of liquidatie van personen die zich buiten de inrichting bevinden. Aanwijzingen kunnen worden ontleend aan een GRIP-rapportage of uit informatie van veiligheidsdiensten. Hierop is ingegaan in paragraaf 3 van het Algemeen Deel van deze memorie van toelichting.

Eerste lid, onderdeel b en tweede lid

Deze artikelonderdelen zijn toegelicht in paragraaf 3c van het Algemeen Deel van deze memorie.

Derde lid

Dit artikellid geeft een opsomming van de rechten van de Pbw waarop de bevelsbevoegdheid een beperking kan inhouden. De mogelijkheden van de gedetineerde om in contact te treden met de buitenwereld, de uitzonderingen hierop en het toezicht dat op deze contacten kan worden onderhouden, zijn in de Pbw uitputtend genormeerd. Hoofdstuk VII van de Pbw heeft hierop betrekking (artikelen 36 tot en met 40). De mogelijkheden tot het onderhouden van contact kunnen door de directeur worden beperkt op gronden neergelegd in artikel 36, vierde lid, Pbw. Het betreft achtereenvolgens de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting (onderdeel a), de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid (onderdeel b), de voorkoming of opsporing van strafbare feiten (onderdeel c) of de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven (onderdeel d). Waar de directeur zijn toezicht baseert op deze gronden, geldt dit niet voor het bevel van de Minister voor Rechtsbescherming. De in het eerste lid gegeven normering (aanwijzingen voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten of gevaar dat van de gedetineerde in zijn algemeenheid uitgaat) die betrekking heeft op de veiligheid buiten de inrichting, treedt daarvoor in de plaats. Dit zal er in de regel toe leiden dat onder de werking van het bevel de benoemde rechten worden beperkt en dat het toezicht op contacten maximaal zal zijn. Als voorbeelden hiervan kunnen worden gegeven dat het de gedetineerde slechts zal zijn toegestaan maximaal tien minuten per week te telefoneren, dat bij bezoek maximaal één persoon tegelijkertijd zal worden toegestaan en dat bij bezoek met kinderen de begeleiding van maximaal één volwassene zal zijn toegestaan. Verder kan het bevel betrekking hebben op de mate waarin de gedetineerde in staat wordt gesteld individueel dan wel met andere gedetineerden aan activiteiten deel te nemen. Artikel 21 Pbw regelt al dat de directeur ten aanzien van gedetineerden die in een individueel regime zijn geplaatst, bepaalt in welke mate er kan worden deelgenomen aan activiteiten met anderen. Wanneer er aanleiding is te veronderstellen dat dit contact met anderen binnen de inrichting strekt tot het faciliteren van contact tussen de gedetineerde en derden buiten de inrichtingen, kan het bevel van de Minister voor Rechtsbescherming ook betrekking hebben op het regime.

Vierde lid

Het vierde lid markeert dat de bevelsbevoegdheid ook gevolgen kan hebben voor de rechten van derden. Deze beperking van rechten van derden is geen doel op zichzelf maar afhankelijk van de aard van de opgelegde beperking mogelijk wel een gevolg. Ik geef hiervan twee voorbeelden.

Wanneer de gedetineerde wordt beperkt in zijn recht te communiceren met leden van zijn gezin, heeft dit gevolgen voor het recht op family-life, bedoeld in artikel 8 EVRM. Op de toelaatbaarheid van deze beperking, is in paragraaf 8 van het Algemeen Deel van deze memorie nader ingegaan. Onderkend moet worden dat wanneer het bevel de strekking heeft dat het contact met deze familieleden tijdelijk wordt beperkt, het recht van deze familieleden op omgang met de gedetineerde aan dezelfde beperking onderhevig is.

Een ander voorbeeld houdt verband met veiligheidsmaatregelen ter ondersteuning van het bevel. Denkbaar is dat het bevel ertoe leidt dat van een persoon met wie de gedetineerde telefonisch in contact wil treden, wordt verlangd dat deze zich identificeert. Ook bij bezoekers van de gedetineerde wordt immers identificatie verlangd. Degene met wie de gedetineerde telefonisch in contact wil treden, bevindt zich echter op afstand van de inrichting. Dit kan onder omstandigheden met zich meebrengen dat van de beller wordt verlangd dat deze zich naar een locatie, zoals een politiebureau of ambassade begeeft waar de identiteit kan worden geverifieerd. Dit levert een beperking op van de bewegingsvrijheid van de beller.

Vijfde lid

Het vijfde lid heeft betrekking op de duur van het bevel en bepaalt het maximum op twaalf maanden. Het bevel kan daarna telkens met eenzelfde duur worden verlengd. Vanwege het potentieel verstrekkende karakter van het bevel is voorts bepaald dat het bevel enkel zolang van kracht is als strikt noodzakelijk. Dat betekent dat het bevel ook voor kortere duur kan worden vastgesteld.

Wanneer het bevel tot gevolg heeft dat de gedetineerde uitsluitend nog met geprivilegieerde personen contact kan onderhouden, is de duur daarvan beperkt tot drie maanden. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming heeft onder de werking van een dergelijk verstrekkend bevel een tijdelijke isolatie van de gedetineerde tot gevolg. Vanwege de schadelijke effecten die van een vergaande en langdurige isolatie te duchten zijn, ligt het voor de hand de duur van een bevel met die strekking aanzienlijk te beperken.

Zesde lid

Het zesde lid heeft betrekking op het verkeer tussen de gedetineerde en zijn rechtsbijstandverlener en eerbiedigt het uitgangspunt dat de vrijheid van verkeer tussen gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener niet wordt belemmerd. Dit betekent onder meer dat de bestaande regelingen omtrent bezoek van de rechtsbijstandverlener en telefoonverkeer tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener, ook onder de werking van het bevel, onverkort gelden. Enig toezicht hierop kan alleen de strekking hebben de identiteit van de rechtsbijstandverlener vast te stellen. Het wetsvoorstel voegt hieraan overigens toe dat bij bezoeken van de rechtsbijstandverlener, visueel toezicht kan worden uitgeoefend. Verwezen wordt naar het artikelsgewijze deel van de toelichting op onderdeel C. Ook wordt voor gedetineerden die in de EBI verblijven of die zijn gedetineerd in een afdeling voor intensief toezicht, het aantal rechtsbijstandverleners met wie geprivilegieerd contact kan worden onderhouden, beperkt tot twee.

Zevende en achtste lid

Het zevende lid bepaalt verder dat het de vestigingsdirecteur, en uiteraard zijn personeel, is die feitelijk uitvoering geeft aan het bevel van de Minister. Daarin kan ook een instructie worden gelezen die uitvoering conform het bevel ter hand te nemen.

Deze artikelliden regelen de verhouding tussen de Minister voor Rechtsbescherming en de vestigingsdirecteur. Vooropgesteld zij dat de bevoegdheden van de Minister en die van de vestigingsdirecteur, naast elkaar bestaan. De nieuwe bevelsbevoegdheid van de Minister, ingegeven door bedreigingen van de samenleving buiten de inrichting, staan los van de

verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de vestigingsdirecteur heeft voor veiligheid en orde in de inrichting. In het achtste lid is dit uitgangspunt met zoveel woorden benoemd.

Artikel 40c Pbw

Artikel 40c heeft vervolgens betrekking op de mogelijkheid onderdelen van het bevel op te heffen.

Eerste en tweede lid

Dit artikellid bepaalt dat indien Onze Minister dat aanvaardbaar acht, hij op verzoek van de gedetineerde beperkingen die volgen uit het bevel kan opheffen. Het initiatief hiertoe ligt dus bij de gedetineerde. Op een verzoekschrift van de gedetineerde is artikel 18 van toepassing verklaard. Hier is een regeling getroffen voor het indienen van verzoekschriften door gedetineerden en is ook een rechtsgang gegeven. Van belang is dat een afgewezen verzoek niet onmiddellijk opnieuw kan worden ingediend. Dit volgt uit artikel 18, vierde lid, dat overeenkomstig van toepassing is verklaard (artikel 40c, tweede lid). De in artikel 18, vierde lid, genoemde termijn van zes maanden is voor de onderhavige regeling evenwel vervangen door een termijn van vier weken bij een bevel dat alle contacten van de gedetineerde met de buitenwereld beperkt, en een termijn van drie maanden voor overige bevelen.

Derde lid

Het derde lid biedt de mogelijkheden rekening te houden met nieuwe feiten of omstandigheden die tijdens de tenuitvoerlegging van het bevel blijken. Geregeld wordt dat dergelijke nieuwe omstandigheden aanleiding kunnen vormen voor wijzigingen, ook ten gunste van de gedetineerde, of intrekking van het bevel. Een wijziging ten nadele van de gedetineerde is op grond van het derde lid eveneens mogelijk. Tegen een dergelijke wijziging staat op grond van het gewijzigde artikel 17 Pbw hernieuwd bezwaar en beroep open.

De Minister voor Rechtsbescherming,