Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2025

205

Besluit van 4 september 2025, houdende wijziging van de Penitentiaire maatregel en het Besluit politiegegevens in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie [KetenID WGK025339]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, van 17 juni 2025, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 6356953;
Gelet op de artikelen 38, negende lid, 40a, achtste lid, 41, vierde lid, en 42, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet en artikel 18, eerste lid, van de Wet politiegegevens;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 23 juli 2025, nr. W16.25.00150/II);
Gezien het nader rapport van de Minister van Justitie en Veiligheid, van 29 augustus 2025, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 6670945;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

De Penitentiaire maatregel wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 21a wordt een lid toegevoegd, luidende:
5. Een geneeskundige behandeling van een gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de wet of in een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d, van de wet, wordt verricht door twee artsen, waarvan ten minste één arts is verbonden aan de inrichting, of door een aan de inrichting verbonden arts en een verpleegkundige.

B

In het opschrift van Hoofdstuk 5a wordt «telefoongesprekken» vervangen door «gesprekken».

C

Na artikel 23a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 23b

1. De gedetineerde en de rechtsbijstandverlener worden op de hoogte gesteld van het visueel toezicht op gesprekken tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener als bedoeld in artikel 38, achtste lid, van de wet.
2. Het visueel toezicht vindt plaats door middel van cameraobservatie. De camerabeelden worden terstond na het gesprek gewist.
3. In afwijking van het tweede lid worden de camerabeelden bewaard als een ambtenaar of medewerker bij de inrichting of afdeling het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener onderbreekt en de directeur na het horen van de ambtenaar of medewerker beslist tot beëindiging van het gesprek.
4. De op grond van het derde lid bewaarde camerabeelden worden verwijderd zes weken na het verstrijken van de beklagtermijn als bedoeld in artikel 61, vijfde lid, van de wet, tenzij beklag is ingesteld. In dat geval volgt verwijdering zes weken na het verstrijken van de beroepstermijn als bedoeld in artikel 69, eerste lid, van de wet, tenzij beroep is ingesteld. In dat geval volgt verwijdering de dag na de uitspraak van de beroepscommissie.
5. In het kader van het in artikel 45a, eerste lid, van de Advocatenwet bedoelde toezicht licht de directeur de deken in het arrondissement waar de rechtsbijstandverlener kantoor houdt in over het beëindigen van een gesprek, als bedoeld in het derde lid.

D

Na artikel 27 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 28

Geestelijke verzorging van een gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de wet of in een extra beveiligde inrichting, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d, van de wet, wordt verleend door twee geestelijke verzorgers van in beginsel dezelfde godsdienst of levensovertuiging, waarvan ten minste één geestelijk verzorger is verbonden aan een inrichting.

E

Na artikel 28 (nieuw) wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 7. Maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie

Artikel 29

De directeur houdt aantekening van de rechtsbijstandverleners die op grond van artikel 40a, eerste, vijfde of zesde lid, van de wet toegang hebben tot de gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de wet of in een extra beveiligde inrichting, als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d, van de wet.

Artikel 30

De directeur draagt er zorg voor dat brieven of andere poststukken die op grond van artikel 40a, tweede lid, van de wet niet worden uitgereikt aan de gedetineerde, ongeopend worden geretourneerd aan de afzender. De directeur vermeldt aan de afzender de reden waarom niet tot uitreiking is overgegaan.

Artikel 31

Op een verzoek tot het toestaan van een of meer andere rechtsbijstandverleners als bedoeld in artikel 40a, zesde lid, van de wet, wordt zo spoedig mogelijk maar in elk geval binnen een maand beslist.

Artikel 32

1. Bezoek door de in artikel 37, eerste lid, van de wet, genoemde personen en instanties, aan een gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht als bedoeld in artikel 1, onderdeel g, van de wet of in een extra beveiligde inrichting als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onderdeel d, van de wet wordt afgelegd door ten minste twee personen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op de rechtsbijstandverlener van de gedetineerde.

ARTIKEL II

Aan artikel 4:3, eerste lid, onderdeel a, van het Besluit politiegegevens wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van subonderdeel 10° door een puntkomma, een subonderdeel toegevoegd, luidende:
11°. de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in de artikelen 40b, 40c, 40d en 40e, van de Penitentiaire beginselenwet.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de wet van 14 juli 2025 houdende wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (Stb. 2025, 197) in werking treedt.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

’s-Gravenhage, 4 september 2025

Willem-Alexander

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten

Uitgegeven de *negende* september 2025

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten

stb-2025-205
ISSN 0920 - 2064
’s-Gravenhage 2025

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Met deze algemene maatregel van bestuur (hierna: het besluit) wordt verder uitvoering gegeven aan de maatregelen tegen voortgezet crimineel handelen in detentie die zijn ingevoerd met de wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (Kamerstukken 36 372), zoals aangepast door de wet tot wijziging van die wet (Kamerstukken 36 583). Deze wet- en regelgeving vergroot de armslag bij de bestrijding van voortgezet crimineel handelen vanuit detentie.

Het gevangeniswezen wordt in toenemende mate geconfronteerd met gedetineerden die beschikken over veel macht en middelen en die er veel aan gelegen is om vanuit detentie hun criminele activiteiten voort te zetten. Daarbij kunnen gedetineerden afkomstig uit of gelieerd aan de georganiseerde (drugs)criminaliteit zelfs vanuit detentie een grote bedreiging vormen voor de openbare orde, veiligheid en democratische rechtsstaat. Vanuit detentie zetten zij hun crimineel handelen voort en zij schuwen in dat kader het inzetten van zeer ernstig of dodelijk geweld niet. De communicatiemogelijkheden van gedetineerden met de buitenwereld spelen hierbij een cruciale rol. Maatregelen zijn nodig om het leggen en onderhouden van contacten ten behoeve van hun criminele activiteiten vanuit detentie tegen te gaan en in sommige gevallen te verstoren.

De Penitentiaire beginselenwet (Pbw) voorziet sinds bovengenoemde wijziging in een aantal generieke maatregelen voor gedetineerden in de extra beveiligde inrichting (EBI) en afdelingen intensief toezicht (AIT). Met dit besluit worden voor de uitwerking van deze maatregelen onder andere nadere regels gesteld ten aanzien van het visueel toezicht op het contact van een gedetineerde met een rechtsbijstandverlener en de beperking van het aantal rechtsbijstandverleners waarmee vertrouwelijk contact mag plaatsvinden per gedetineerde tot in beginsel twee. Dit zijn maatregelen met een regimair karakter, dat wil zeggen dat ze van toepassing zijn op alle gedetineerden in de EBI of AIT. Deze maatregelen vloeien voort uit de plaatsing in de EBI of AIT en de eventuele verlenging van die plaatsing. Aan de plaatsing in de EBI of een AIT en de verlenging van het verblijf aldaar ligt een bijzonder gevaar ten grondslag dat van deze specifieke gedetineerden uitgaat. De beoordeling van noodzaak en proportionaliteit van maatregelen ten opzichte van een individuele gedetineerde komt terug in de plaatsings- en verlengingsbeslissing en de criteria die ten behoeve van die beslissing zijn opgesteld. De maatregelen zijn ingegeven door een veiligheidsbelang. Voor de effectiviteit van deze maatregelen is van belang dat deze generiek worden toegepast voor alle gedetineerden in de EBI of AIT. De generieke maatregelen leveren een bijdrage aan het beperken van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om misbruik te maken van contacten met de buitenwereld. Zonder een regimair karakter zou er een veiligheidsrisico ontstaan omdat binnen één regime gedetineerden zonder maatregelen kunnen worden ingezet door gedetineerden met maatregelen.

Bij het nemen van een plaatsings- en verlengingsbeslissing wordt getoetst aan de plaatsingscriteria.[1] Voor plaatsing in de EBI en een eventuele verlenging daarvan moet sprake zijn van een «extreem hoog risico» of een «maatschappelijk onaanvaardbaar risico». Voor plaatsing in

[1] Zie de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog).

een AIT en de eventuele verlenging van die plaatsing geldt dat er sprake dient te zijn van een «hoog risico». Dit onderscheid is afhankelijk van de dreiging die uitgaat van de gedetineerde, de impact van deze dreiging en de veiligheidsmaatregelen die zijn vereist om die dreiging tegen te gaan. Dit wordt getoetst aan de hand van de macht die de gedetineerde heeft, de (financiële) middelen en mogelijkheden waarover de gedetineerde beschikt evenals de persoonlijke omstandigheden, zoals het profiel van de gedetineerde, het strafrestant en eventuele vervolgstraffen. Eveneens is de aard van het delict waarvan de gedetineerde wordt verdacht of waarvoor de gedetineerde is veroordeeld relevant. Het gaat derhalve om een optelsom van verschillende factoren. Dit is maatwerk en is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Een ander verschil is dat de plaatsingsregeling voor de EBI in vergelijking met de regeling van de AIT een extra grond kent (de «d-grond»).[2] Op basis van de d-grond kan een algemeen gevaar worden aangenomen, vanwege de aard van de verdenking of veroordeling, de omstandigheden waaronder het misdrijf of de misdrijven zijn gepleegd of de persoonlijkheid van de gedetineerde. Een dergelijk gevaar wordt in ieder geval aangenomen indien de gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld wegens deelneming aan een criminele organisatie waarvan hij (mogelijk) oprichter, leider of bestuurder is.

In het hiernavolgende worden eerst de hoofdlijnen geschetst van de uitwerking van de nieuwe maatregelen in dit besluit (paragraaf 2). Daarna zal de verhouding tot het hoger recht worden besproken (paragraaf 3). Verder wordt aangegeven wat de geboden rechtsbescherming is ten aanzien van de maatregelen (paragraaf 4). Ook zullen de financiële en administratieve consequenties van dit besluit uiteen worden gezet (paragraaf 5). In paragraaf 6 wordt – tot slot – geschetst hoe de naar aanleiding van een concept van het besluit gegeven adviezen verwerking hebben gevonden. Het algemeen deel van de toelichting wordt gevolgd door een artikelsgewijs deel dat een toelichting per artikel geeft.

2. Hoofdlijnen

Gedetineerden in de EBI of AIT kunnen standaard beperkt met de buitenwereld communiceren. De communicatiemogelijkheden kunnen met een bevel als bedoeld in artikel 40d Pbw, nog verdergaand worden beperkt. Dit draagt het risico in zich dat bij voortduring wordt gezocht naar kanalen om met de buitenwereld in contact te komen. Gedetineerden zullen, om contacten buiten de inrichting of afdeling te leggen en te onderhouden teneinde hun criminele activiteiten voort te kunnen zetten, druk kunnen uitoefenen op derden, zoals gevangenispersoneel of advocaten. De druk, dwang of dreiging die van de gedetineerde uitgaat, kan ook reclasseringsmedewerkers, geestelijk verzorgers of artsen treffen. Hieronder worden op hoofdlijnen de nadere regels toegelicht die in dit besluit worden gesteld om uitvoering te geven aan de wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie.

2.1 Visueel toezicht

Er vindt visueel toezicht plaats op gesprekken tussen een gedetineerde in de EBI of AIT en diens rechtsbijstandverlener. Doel van het visueel toezicht is een bijdrage leveren aan het beschermen van de rechtsbijstandverlener tegen druk, dwang of dreiging vanuit de gedetineerde in de richting van de rechtsbijstandverlener. Nu gedetineerden in de EBI of AIT op grond van de Pbw verder van de buitenwereld kunnen worden afgesloten, bestaat het risico dat daardoor meer druk wordt uitgeoefend

[2] Zie artikel 6, eerste lid, sub a tot en met c, van de Rspog.

op de aangewezen rechtsbijstandverlener. Het visueel toezicht vindt plaats vanuit veiligheidsoverwegingen en als preventieve maatregel. Dit moet eraan bijdragen dat verhullende of intimiderende communicatie van de gedetineerde met diens rechtsbijstandverlener wordt voorkomen.

Door middel van cameraobservatie wordt toepassing gegeven aan dit visueel toezicht. Het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener wordt daartoe doorlopend waargenomen. In dit besluit is geregeld wanneer de camerabeelden worden verwijderd, in welke gevallen ze worden bewaard en welke termijnen hierbij gelden. De toegang van de gedetineerde tot de rechtsbijstandverlener wordt bij de maatregel van visueel toezicht niet belemmerd en aan de vertrouwelijkheid van het gesprek wordt geen afbreuk gedaan.

2.2 Beperking aantal rechtsbijstandverleners

Het beperken van het aantal rechtsbijstandverleners waarmee een gedetineerde in een EBI of AIT geprivilegieerd contact mag hebben tot twee, is eveneens een generieke maatregel. Vanwege de omstandigheid dat de gedetineerde in geslotenheid verblijft, is hij voor de voortzetting van crimineel handelen afhankelijk van de communicatiemogelijkheden met de buitenwereld. Het contact met rechtsbijstandverleners is één van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om met die buitenwereld te communiceren. Een beperking van het aantal rechtsbijstandverleners met wie geprivilegieerd contact kan bestaan, levert aan het terugdringen van de mogelijkheden tot het onderhouden van contact met de buitenwereld een bijdrage. De kring van personen met wie er contact bestaat, wordt immers beperkt. Contact met rechtsbijstandverleners zonder een concrete en verifieerbare taak wordt voorkomen. Zo kan effectief worden bijgedragen aan de vermindering van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om contacten met de buitenwereld te misbruiken. In dit besluit is nader uiteengezet hoe opgave door de gedetineerde kan worden gedaan van diens twee rechtsbijstandverleners en de wijze waarop een verzoek tot een vervangende advocaat of een extra advocaat moet worden ingediend.

De gedetineerde mag ten hoogste twee rechtsbijstandverleners aanwijzen waarmee geprivilegieerd contact kan plaatsvinden. Dit leidt er onder meer 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. Dit besluit regelt dat de directeur ervoor zorg draagt dat brieven of andere poststukken niet worden uitgereikt aan de gedetineerde. In het algemeen geldt dat poststukken van contacten van de gedetineerde op contrabande worden gecontroleerd en dus daartoe geopend. Ook wordt doorgaans op de inhoud van deze poststukken toezicht uitgeoefend. Poststukken van rechtsbijstandverleners worden alleen in bijzijn van de gedetineerde geopend en louter op contrabande gecheckt. Indien het brieven of andere poststukken betreffen afkomstig van andere rechtsbijstandverleners dan de rechtsbijstandverleners die de gedetineerde heeft aangewezen, dan zullen deze niet worden uitgereikt aan de gedetineerde. In plaats daarvan worden deze ongeopend geretourneerd aan de afzender, onder vermelding van de reden waarom niet tot uitreiking is overgegaan. De beslissing van de directeur om niet over te gaan tot uitreiking, wordt tevens met de gedetineerde gedeeld.

2.3 Werken in koppels

Niet alleen op rechtsbijstandverleners, maar ook op andere personen met wie de gedetineerde in de EBI of AIT contact heeft, kan druk, dwang of dreiging worden uitgeoefend door de gedetineerde. Vanuit veiligheids-

overwegingen is in dit besluit nader geregeld dat de medische behandeling en de geestelijke verzorging van een gedetineerde daarom steeds plaats dient te vinden door twee medische hulpverleners respectievelijk geestelijk verzorgers. Zij zullen telkens werken in koppels (vierogenprincipe). Daarnaast zijn er ook andere personen die toegang zouden kunnen krijgen tot de gedetineerde die verblijft in de EBI of AIT. Te denken valt reclasseringswerkers. Ook voor hen wordt geregeld dat het bezoek door ten minste twee personen dient plaats te vinden.

Voor visueel toezicht op het bezoek van een gedetineerde aan zijn geestelijk verzorger of arts is niet gekozen omdat ook met de toepassing van een vierogen principe kan worden voorkomen dat druk op de verzorger of arts wordt uitgeoefend. Ook voor het toezicht op het onderhoud met een rechtsbijstandverlener is invoering van een vierogenprincipe overwogen. Echter is gebleken dat de invoering van een (regimair) vierogenprincipe te zeer interfereert met het recht op een vrije advocaatkeuze dat uit artikel 6 van het EVRM voortvloeit (artikel 6, derde lid, onderdeel c, van het EVRM). Vanwege de repercussies die dit kan hebben voor een lopende strafzaak, in verband waarmee de gedetineerde ook vastzit, is van de invoering van een vierogenprincipe voor rechtsbijstandverleners als regimaire maatregel afgezien. Ook is van belang op te merken dat een verschil erin is gelegen dat de arts en de geestelijke verbonden zijn aaneen inrichting, terwijl de rechtsbijstandverlener door de gedetineerde zelf wordt gekozen. De gedetineerde in de EBI of AIT verstrekt namelijk aan de vestigingsdirecteur de contactgegevens van maximaal twee rechtsbijstandverleners met wie de gedetineerde vertrouwelijk contact wil hebben.

2.4 Gegevensverwerking

Tot slot voorziet dit besluit in een grondslag voor de verstrekking van politiegegevens aan de Minister van Justitie en Veiligheid ten behoeve van het uitoefenen van de bevelsbevoegdheid van artikel 40d van de Penitentiaire beginselenwet door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Door toepassing van de bevelsbevoegdheid kan het contact tussen de gedetineerde en de buitenwereld worden beperkt bij aanwijzingen dat dit contact wordt gebruikt voor (de voorbereiding) van ernstige strafbare feiten buiten de inrichting. Daarnaast kan het bevel strekken tot bescherming van de openbare veiligheid, en afhankelijk van de omstandigheden van het geval, ook tot bescherming van de nationale veiligheid. Met de grondslag in onderhavig besluit kan informatie van het Gedetineerden Recherche Informatiepunt van de Eenheid Landelijke Expertise en Operaties (GRIP), dat informatie uitwisselt tussen politie, Dienst Justitiële Inrichtingen en het openbaar ministerie, rechtstreeks aan de minister worden verstrekt ten behoeve van de bevelsbevoegdheid. In het Besluit politiegegevens is voorzien in de noodzakelijke basis voor deze gegevensverwerking.

3. Verhouding tot hoger recht

In de memorie van toelichting bij de wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (Kamerstukken II vergaderjaar 2022/23, 36 372, nr. 3, p. 15 e.v.) is reeds uitgebreid ingegaan op de verhouding van de maatregelen tot de relevante fundamentele rechten, zoals vastgelegd in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de Grondwet en het Handvest van de Grondrechten van de EU (EU-Handvest). Op deze plaats zal nogmaals kort worden ingegaan op het vertrouwelijk contact met de rechtsbijstandsverlener, de vrije advocaatkeuze en het briefgeheim.

3.1 Artikel 6 EVRM, artikel 3 Richtlijn 2013/48/EU en artikel 17 Grondwet – recht op een eerlijke procedure

Juist ten aanzien van maatregelen die aan het 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 strafvervolging, de situatie waarin de gedetineerde verdachte is, 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). Verder moet de verdachte met zijn rechtsbijstandverlener kunnen communiceren buiten het gehoor van derden; dit is een basisvereiste voor een eerlijk proces in een democratische samenleving en vloeit eveneens voort uit artikel 6, derde lid, onderdeel c. Het recht op een eerlijke procedure wordt ook beschermd door artikel 17 van de Grondwet. Hoewel de specifieke verdedigingsrechten uit artikel 6, derde lid, EVRM niet afzonderlijk in artikel 17, eerste lid, Grondwet zijn opgenomen, wordt artikel 17, eerste lid, Grondwet geacht deze specifieke rechten mede te beschermen.

3.2 Vertrouwelijk contact met de rechtsbijstandsverlener

Onderdeel van artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM is het recht op communicatie met de advocaat «out of hearing of a third person». Ook artikel 3 van Richtlijn 2013/48/EU bepaalt dat «verdachten of beklaagden het recht hebben de advocaat die hen vertegenwoordigt onder vier ogen te ontmoeten en met hem te communiceren». Deze rechten worden door het visueel toezicht niet beperkt, omdat het toezicht alleen camerabeelden omvat en de inhoud van het gesprek niet kenbaar wordt aan derden. Het visueel toezicht leidt ook niet tot het kunnen (mee)lezen van de aantekeningen of het dossier van de gedetineerde en diens advocaat.[3]

3.3 Vrije advocaatkeuze

Een verdachte heeft recht op bijstand door een advocaat naar eigen keuze (artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM). De maatregel tot beperking van het aantal rechtsbijstandverleners leidt niet ertoe dat het recht op toegang van de gedetineerde tot zijn advocaat wordt beperkt. Voor een dergelijke beperking is slechts in uitzonderlijke gevallen plaats, indien daarvoor dringende redenen bestaan («compelling reasons»). De wet voorziet in een numerieke beperking van het aantal rechtsbijstandverleners dat tot de gedetineerde in een EBI of AIT zonder meer toegang heeft en met wie de gedetineerde geprivilegieerd contact kan hebben. Deze advocaten worden door de gedetineerde zelf aangewezen. Dit aantal kan op gemotiveerd verzoek van de gedetineerde ook worden uitgebreid. De wet bepaalt dat er twee uitzonderingen zijn op het aantal advocaten waarmee een gedetineerde vertrouwelijk contact heeft. De eerste uitzondering heeft betrekking op het tijdelijk kunnen vervangen van de aangewezen rechtsbijstandverlener door een kantoorgenoot indien er bijzondere omstandigheden zijn (ziekte of verlof). 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 valt, zeker als 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. Indien een

[3] Zie verder: Kamerstukken II vergaderjaar 2022/23, 36 372, nr. 3, p. 10–11 en 19–20.

gedetineerde op andere rechtsgebieden betrokken raakt bij een rechtszaak en de twee aangewezen rechtsbijstandverleners niet over de juiste kennis en kunde beschikken, dan moet het mogelijk zijn voor de gedetineerde om een extra advocaat te krijgen met wie er ook vertrouwelijk contact kan zijn.[4]

3.4 Briefgeheim

Het aanwijzen van ten hoogste twee rechtsbijstandverleners waarmee geprivilegieerd contact kan plaatsvinden is niet strijdig met artikel 13 van de Grondwet, waarin het correspondentiegeheim (het briefgeheim) is neergelegd. Beperkingen op het correspondentiegeheim zijn mogelijk in gevallen bij de wet bepaald. Gedetineerden mogen op grond van artikel 36, eerste lid, Pbw in beginsel onbeperkt brieven en stukken per post verzenden en ontvangen. De briefwisseling staat onder controle van de directeur. Op grond van artikel 36, tweede lid, Pbw is de directeur bevoegd tot het openen en onderzoeken van poststukken afkomstig van en bestemd voor gedetineerden op bijgevoegde voorwerpen. Het doel van het onderzoek is het tegengaan van de invoer van contrabande (bijvoorbeeld drugs of datadragers). Wat betreft post van geprivilegieerden geldt dat indien enveloppen of andere poststukken afkomstig zijn van of bestemd zijn voor de in artikel 37, eerste lid, genoemde personen of instanties, dit onderzoek geschiedt in aanwezigheid van de betrokken gedetineerde. In artikel 37, eerste lid, Pbw zijn deze geprivilegieerde instanties en personen aangegeven. Te denken valt aan de advocaat van de gedetineerde, de Ombudsman of de Commissie van Toezicht.

Uit de Regeling geprivilegieerde post gedetineerden (de Regeling) volgt dat de directeur de envelop van geprivilegieerde personen of instanties mag openen als het noodzakelijk is om deze envelop te controleren op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen. Als de enveloppen of poststukken afkomstig zijn van geprivilegieerde personen moet dit onderzoek in het bijzijn van de gedetineerde plaatsvinden.

Op grond van artikel 37, derde lid, Pbw kan de Minister nadere regels stellen omtrent de wijze van verzending van brieven aan en door geprivilegieerde instanties en personen. Deze nadere regels zijn neergelegd in de Regeling. In artikel 3, eerste lid, van de Regeling is vastgelegd dat brieven van een geprivilegieerde persoon aan een gedetineerde in een gesloten envelop moeten worden gedaan, dat deze gesloten envelop in een andere envelop moet worden gevoegd en dat op de buitenste envelop moet worden verzocht de bijgesloten envelop aan de gedetineerde uit te reiken. De afzender moet ervoor zorgen dat kenbaar is in welke hoedanigheid de afzender de brief heeft geschreven. In artikel 3, vierde lid, van de Regeling is bepaald dat wanneer de brief niet herkenbaar is als zijnde afkomstig van een geprivilegieerd persoon, de directeur niet gehouden is aan het bepaalde in eerste tot en met derde lid van artikel 3 van de Regeling. Artikel 30 van dit besluit geeft aan dat de directeur ervoor zorg draagt dat brieven of andere poststukken die op grond van artikel 40a, tweede lid, van de Pbw niet worden uitgereikt aan de gedetineerde, worden geretourneerd aan de afzender, onder vermelding van de reden waarom niet tot uitreiking is overgegaan.

Indien de directeur weigert om een brief te verzenden of uit te reiken, moet hij deze beslissing op grond van artikel 58, eerste en tweede lid onder a, Pbw aan de gedetineerde schriftelijk mededelen. Tegen deze beslissing van de directeur heeft de gedetineerde de mogelijkheid om beklag in te stellen.

---

[4] Zie verder: Kamerstukken II vergaderjaar 2022/23, 36 372, nr. 3, p. 12–15 en 18.

4. Rechtsbescherming

Bij de verschillende maatregelen is voorzien in rechtsbescherming. Bij het visueel toezicht kan een gesprek tussen een gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener worden onderbroken. Het moment van onderbreken betreft een feitelijke handeling. Na de onderbreking van het gesprek door de ambtenaar of medewerker in de zin van artikel 1, onderdeel f, Pbw overlegt deze met de directeur van de inrichting. De directeur, of de door hem gemachtigde ambtenaar of medewerker, hoort de ambtenaar of medewerker die het gesprek heeft onderbroken waarna hij gemotiveerd kan besluiten tot beëindiging van het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener. De directeur kan de gedetineerde dan wel zijn advocaat horen alvorens hij overgaat tot formele beëindiging van het gesprek. Met de beëindiging van het gesprek wordt een besluit genomen dat vatbaar is voor beklag en beroep. Daartoe worden de camerabeelden bewaard. In het artikelsgewijs gedeelte van de toelichting wordt nader ingegaan op het beklag en beroep en de bewaartermijnen van de camerabeelden.

In het geval een gedetineerde naast de twee aangewezen rechtsbijstandverleners een vervangende dan wel een aanvullende advocaat wenst te hebben, kan hij daartoe op grond van artikel 40a, vijfde en zesde lid, een verzoekschrift indienen bij de Minister. Indien dit verzoek niet wordt gehonoreerd, staat op grond van artikel 17, eerste lid, onder e, bezwaar open en op grond van artikel 73 Pbw beroep bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

5. Administratieve lasten en financiële gevolgen

Aan dit besluit zijn geen separate uitvoeringsconsequenties zonder financiële dekking verbonden. Deze zijn in kaart gebracht in het kader van de wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (Kamerstukken 36 372) en hierbij is reeds voorzien in de financiële dekking voor deze nadere regels. In het eerste jaar na inwerkingtreding van de maatregelen zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden. Deze kan aanleiding geven tot bijstelling.

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is bij de totstandkoming van dit besluit nauw betrokken, zowel bij de inhoud van de maatregelen en de vormgeving daarvan als bij de toelichting daarop. De verwachte uitvoeringsconsequenties voor DJI zijn als volgt.

Het werken in koppels bij de geneeskundige behandeling houdt in dat EBI- en AIT-gedetineerden worden gezien door twee artsen, waarvan ten minste één arts is verbonden aan de inrichting, of door een aan de inrichting verbonden arts en een verpleegkundige. In de EBI wordt al op deze wijze gewerkt. Voor de AIT is deze werkwijze echter nieuw. De zorgmedewerker kan zelf een gesprek inplannen in één van de daarvoor bestemde spreekkamers. Ten tijde van de afspraak wordt de gedetineerde door de PI-medewerker naar de spreekkamer gebracht, waarna de deur wordt gesloten. Indien dit noodzakelijk is kan een PI-medewerker vanuit veiligheidsoverwegingen aanwezig zijn. Organisatorisch brengt het werken in koppels een andere manier van werken met zich mee. Tegelijkertijd heeft de EBI ervaring met het werken in koppels, waardoor de ervaringen vanuit de EBI gespiegeld kunnen worden aan de AIT. Het medisch beroepsgeheim wordt geborgd doordat medisch vertrouwelijke gesprekken altijd door twee BIG-geregistreerde zorgmedewerkers worden gevoerd.

Het werken in koppels bij de geestelijke verzorging houdt in dat gesprekken met EBI- en AIT-gedetineerden plaatsvindt met twee geestelijk verzorgers, waarvan ten minste één is verbonden aan een inrichting. Het werken in koppels gebeurt in beginsel door twee geestelijk verzorgers die verbonden zijn aan DJI. Gelet op artikel 27 van de penitentiaire maatregel kan het voorkomen dat naast een geestelijke die verbonden is aan DJI een andere geestelijk verzorger door de directeur toegang wordt verleend tot de inrichting. De directeur neemt deze beslissing niet dan na overleg met Onze Minister. Bij het gesprek met de gedetineerde is in ieder geval een DJI-geestelijke bij aanwezig. Ook hierbij geldt dat in de EBI al wordt gewerkt in koppels en dat in de AIT de Dienst Geestelijke Verzorging van DJI de planning en inzet hierop zal aanpassen. De reeds opgedane ervaring in de EBI zal hierbij worden benut.

Voor personen en instanties als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de Pbw geldt ook het werken in koppels c.q. het vierogenprincipe. Deze personen of instanties dienen ten minste in tweetallen de gedetineerde te bezoeken. Bij een bezoek door deze personen en instanties mag het vierogenprincipe ook zo worden ingevuld dat de tweede persoon een PI-medewerker is die toezicht houdt op het gesprek, mits met toestemming van de gedetineerde. Indien de gedetineerde hiervoor geen toestemming geeft, dan zal de betreffende persoon zelf alsnog moeten zorgen voor een tweede persoon uit diens organisatie of instantie om zo te voldoen aan het vierogenprincipe.

Het visueel toezicht op gesprekken tussen een gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener is een nieuwe maatregel voor zowel de EBI als de AIT. Dit brengt met zich dat een EBI- of AIT-medewerker beschikbaar moet zijn om naar de beelden te kijken en te beoordelen of er ingegrepen moet worden of niet. DJI heeft hiervoor extra formatie gekregen. Het ingrijpen in een gesprek heeft als consequentie dat de gedetineerde door twee medewerkers uit de gespreksruimte moet worden gehaald en dat het gesprek tussen de rechtsbijstandverlener en de gedetineerde wordt aangehouden, totdat de directeur (of een gemandateerde) een beslissing heeft genomen. Daarnaast moet een eventuele beëindigingsbeslissing worden medegedeeld aan de rechtsbijstandverlener. Dit betreffen alle extra handelingen. Daarnaast brengt de mogelijkheid om beklag en beroep in te stellen extra werkzaamheden met zich mee; zowel ten aanzien van het voeren van verweer als ten aanzien van het veilig stellen van de camerabeelden hangende beklag en beroep.
Het visueel toezicht betreft een geheel nieuw werkproces. De invoeringstoets zal meer duidelijkheid kunnen geven over hoe vaak een ingrijpen in een gesprek voorkomt en welke impact het visueel toezicht heeft op de uitvoering.

Het registreren van de twee aangewezen rechtsbijstandverleners en het intern uitzetten binnen de organisatie brengt een extra processtap met zich. Zo zal bijvoorbeeld de voorportier moeten weten door welke twee aangewezen/extra/tijdelijke rechtsbijstandverleners de gedetineerde mag worden bezocht en is het voor de postkamer van belang welke handelingen er getroffen moeten worden bij geprivilegieerde poststukken, die afkomstig zijn van rechtsbijstandverleners. Daar waar normaal geprivilegieerde poststukken worden uitgereikt aan gedetineerden, zal na inwerkingtreding moeten worden beoordeeld of een geprivilegieerd poststuk is van de aangewezen/extra/tijdelijke rechtsbijstandverlener. Daarnaast doet de gedetineerde opgave van twee aangewezen rechtsbijstandverleners, maar ligt het nog op de weg van deze rechtsbijstandverleners om te bevestigen dat zij rechtsbijstand verlenen aan de gedetineerde in kwestie. Als de rechtsbijstandverlener zich tijdelijk wil laten vervangen, dan kan dat niet meer zomaar, maar dan zal de rechtsbijstandverlener hiervoor (met

toestemming van de gedetineerde) een verzoek moeten indienen bij de Minister (in de praktijk DG DJI). Daarnaast kan de gedetineerde straks alleen nog verzoeken om een extra rechtsbijstandverlener, op welk verzoek de Minister (in de praktijk DG DJI) eveneens beslist. De invoeringstoets zal meer duidelijkheid kunnen geven over de uitvoeringsconsequenties van deze maatregel.

6. Consultatie en advies

Over een ontwerp van dit besluit is advies gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), 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 reclassering (3RO), de artsenfederatie KNMG, de Nederlandse GGZ, de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Daarnaast is aan een ieder de kans geboden te reageren op het ontwerpbesluit via www.internetconsultatie.nl.

In deze paragraaf wordt op de ontvangen adviezen ingegaan. Voor zover nodig wordt op de gemaakte specifieke opmerkingen nader ingegaan op de plaatsen van de nota van toelichting waar het onderwerp aan de orde is.

Naar aanleiding van advies van de NOvA is in de toelichting op het visueel toezicht in paragraaf 1 en in de toelichting op artikel 23b aangegeven dat deze maatregel vanuit veiligheidsbelang is ingegeven. De maatregel wordt toegepast in het verkeer tussen de rechtsbijstandverlener en gedetineerden die zijn geplaatst in de EBI of een AIT. Deze gedetineerden zitten daar niet zonder reden. Aan de plaatsing in de EBI of een AIT ligt een bijzonder gevaar ten grondslag dat van deze specifieke gedetineerden uitgaat. Plaatsing in de EBI of een AIT en de eventuele verlenging daarvan is de uitkomst van een zorgvuldig afwegings- en beoordelingsproces, waarbij informatie van DJI, OM en politie wordt betrokken. Indien de maatregelen van bijvoorbeeld beperking van het maximum aantal rechtsbijstandverleners en het visueel toezicht niet van toepassing zouden zijn op álle gedetineerden in deze bijzondere regimes, kunnen er grote veiligheidsrisico's ontstaan. Immers blijft dan de mogelijkheid bestaan om ongecontroleerd boodschappen naar buiten te brengen en daarmee voortgezet crimineel handelen vanuit detentie te laten plaatsvinden. Benadrukt dient te worden dat de toegang van de gedetineerde tot de rechtsbijstandverlener niet wordt belemmerd en aan de vertrouwelijkheid van het gesprek wordt met het visueel toezicht geen afbreuk gedaan. Dit laatste is eveneens onderstreept in de onderbouwing bij het visueel toezicht.

Verder is de artikelsgewijze toelichting bij artikel 23b aangevuld met de reden waarom niet is gekozen voor direct visueel toezicht door een bewaarder. Dit is primair gelegen in diens veiligheid. Een andere reden is de mindere werkbelasting om vanuit één ruimte toe te kunnen zien op alle gesprekken.

De NOvA wijst erop dat indien een gedetineerde een rechtsmiddel instelt en de camerabeelden daartoe worden bewaard, dit het openbaar ministerie de mogelijkheid biedt om de beelden te vorderen en aan het strafdossier toe te voegen. De NOvA duidt dit als een zogenaamde «catch 22». Van een situatie waarbij het onmogelijk zou zijn om de gewenste uitkomst te bereiken doordat tegenstrijdige regels dit onmogelijk maken, is echter geen sprake. Een eventueel rechtsmiddel kan alleen worden ingesteld als een gesprek is beëindigd. Indien het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener op gewone wijze verloopt, en

dus niet is beëindigd door een ambtenaar, worden de camerabeelden terstond na afloop van het gesprek verwijderd. Als de beelden wel worden bewaard, kan dit de gedetineerde ook vrijpleiten als hij vindt dat het gesprek ten onrechte is beëindigd en kunnen de camerabeelden worden gebruikt bij het instellen van rechtsmiddelen tegen het beëindigen van het gesprek. Eventuele camerabeelden kunnen alleen potentieel relevant zijn voor een strafdossier als het gesprek terecht is beëindigd, omdat onaanvaardbaar gedrag te zien was. Dat laatste heeft de gedetineerde zelf in de hand. Overigens is de bevoegdheid van het openbaar ministerie om de beelden te vorderen niet ongeclausuleerd. Voor een dergelijke vordering heeft een officier van justitie een machtiging van een rechter-commissaris nodig.

De NVvR heeft geadviseerd nader toe te lichten waarom de camerabeelden juist worden vernietigd na het verstrijken van de beklag- en beroepstermijnen. Het bewaren van de camerabeelden dient ten behoeve van een objectieve en onafhankelijke beoordeling indien een rechtsmiddel is ingesteld tegen het beëindigen van het gesprek tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener. Het bewaren van de beelden heeft dus niet als doel een rol te spelen in een strafzaak tegen de gedetineerde (zie ook de toelichting op artikel 23b, vierde lid). Dat laat overigens onverlet dat – zoals ook hierboven vermeld – het openbaar ministerie de bevoegdheid heeft de camerabeelden te vorderen na een machtiging door een rechter-commissaris.

In artikel 31 wordt geregeld dat de minister zo spoedig mogelijk maar in elk geval binnen een maand beslist over het verzoek tot het toestaan van een of meer andere rechtsbijstandverleners als bedoeld in artikel 40a, zesde lid, van de wet. De RSJ heeft in zijn advies aangegeven dat het denkbaar is dat zich bijzondere situaties kunnen voordoen waarbij een termijn van een maand te lang is en stelt voor toe te voegen dat de minister in spoedeisende situaties binnen een week op het verzoekschrift beslist. De tekst van artikel 31 is naar aanleiding van dit advies niet gewijzigd, omdat deze al de ruimte biedt om bij spoed binnen een week te beslissen.

Conform het advies van de RSJ is het proces van het onderbreken en beëindigen van een gesprek tussen een gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener uitgewerkt in artikel 23b en de toelichting daarbij.

Niet is overgenomen het advies van de RSJ om nader te omschrijven in welke gevallen sprake is van druk, dwang of dreiging. Dit hangt af van de omstandigheden van het individuele geval.

Ook is het advies van de RSJ verwerkt ten aanzien van het opnemen van een verschoonbare termijnoverschrijding bij het instellen van een rechtsmiddel tegen de beslissing van de directeur om een gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener te beëindigen. Anders dan het advies van de RSJ om de camerabeelden tot drie maanden na het verstrijken van de beklag- en beroepstermijn te bewaren, is gekozen voor een verschoonbare termijn van zes weken bij zowel beklag als beroep. Gelet op het standpunt van de NOvA dat camerabeelden niet onnodig lang moeten worden bewaard, is gekozen voor een periode van zes weken. Dit kan in voorkomende gevallen dus wel betekenen dat de camerabeelden al zijn verwijderd op het moment dat een rechtsmiddel verschoonbaar te laat wordt ingediend.

Daarnaast is in de toelichting bij artikel 23b, vijfde lid, zoals geadviseerd door de RSJ, opgenomen dat de toezichthouder, de lokale deken van de orde van advocaten, wordt ingelicht met als doel de waarborging van de veiligheid van de rechtsbijstandverlener.

Voorts is op aanraden van de RSJ in de toelichting vermeld dat ook tandartsen behoren tot medische hulpverleners. Verder is «in beginsel» toegevoegd aan artikel 28 om zo tot uitdrukking te brengen dat de

gedetineerde in ieder geval één geestelijk verzorger van zijn denominatie kan kiezen. Het is praktisch gezien niet altijd mogelijk om twee geestelijk verzorgers van dezelfde godsdienst of levensovertuiging verbonden aan de inrichting te hebben of tegelijkertijd in te zetten.

Reclassering Nederland heeft in de consultatie geadviseerd het vierogenprincipe ook in te voeren voor reclasseringsmedewerkers. Deze beroepsgroep was al genoemd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (Kamerstukken II 2022-2023, 36 372, nr. 3, p. 29), maar was per abuis niet opgenomen in de consultatieversie van dit wijzigingsbesluit. Dit is nu hersteld.

Naar aanleiding van het advies van de KNMG is de onderbouwing van de noodzaak van het vierogenprincipe bij artsen aangevuld. De KNMG vraagt met name aandacht voor de veiligheid van de artsen tijdens hun werk. Daarop ziet het vierogenprincipe primair. Omdat met de maatregelen tegen voortgezet crimineel handelen in detentie de communicatiemogelijkheden van deze hoogrisicogedetineerden verdergaand wordt beperkt, zal er naar alle waarschijnlijkheid druk komen te liggen op de contacten die nog wel mogelijk zijn, zoals met de arts. Voorkomen moet worden dat de arts onder druk, dwang of dreiging komt. De tweede arts fungeert in dit verband overigens niet als «verkapte» bewaker.

De Raad voor de Rechtspraak, de politie, het openbaar ministerie, de Nederlandse GGZ, de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie en de Autoriteit Persoonsgegevens hebben geen adviezen uitgebracht.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A (artikel 21a Penitentiaire maatregel)

Aan artikel 21a is een vijfde lid toegevoegd, waarin is gemarkeerd dat de geneeskundige behandeling van een gedetineerde die verblijft in de extra beveiligde inrichting of een afdeling voor intensief toezicht wordt verricht door twee artsen, waarvan ten minste één arts is verbonden aan de inrichting waar de gedetineerde verblijft, of door een aan de betreffende inrichting verbonden arts en een verpleegkundige. Beiden dienen verbonden te zijn aan de Dienst Justitiële Inrichtingen. De arts is een BIG-geregistreerde zorgmedewerker en kan ook een tandarts, psycholoog of psychiater zijn. Het werken in koppels ziet op het vierogenprincipe, teneinde te voorkomen dat ook in het contact van de gedetineerde met medische hulpverleners druk, dwang of dreiging van de zijde van de gedetineerde wordt uitgeoefend. De zorgmedewerkers kunnen allebei het gesprek en eventuele handelingen volgen met kennis van zaken en eventueel bemerken wanneer de situatie afwijkt en druk, dwang of dreiging wordt uitgeoefend. Uitgangspunt is dat er geen PI-medewerker aanwezig is bij een gesprek tussen een gedetineerde en de artsen in verband met het medisch beroepsgeheim, tenzij dit uit veiligheidsoverwegingen noodzakelijk is.

Op grond van het tweede lid van artikel 42 van de Penitentiaire beginselenwet heeft een gedetineerde recht op raadpleging, voor eigen rekening, van een arts van zijn keuze. Een arts van buiten wordt alleen ingeschakeld voor een zogenoemde «second opinion». De directeur stelt in overleg met de gekozen arts de plaats en het tijdstip van de raadpleging vast. Ook hier geldt het vierogenprincipe. In dit geval wordt er gewerkt in

koppels van een zelf door de gedetineerde gekozen arts en een aan de inrichting verbonden arts.

Onderdeel B (Opschrift hoofdstuk 5a)

Het opschrift van hoofdstuk 5a is gewijzigd van «telefoongesprekken» naar «gesprekken». In dit hoofdstuk stond voorheen alleen artikel 23a. Dit artikel ziet op het toezicht op telefoongesprekken. Dit besluit voegt artikel 23b toe aan hoofdstuk 5a. Dit nieuwe artikel ziet op het visueel toezicht op de gesprekken tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener.

Onderdeel C (artikel 23b Penitentiaire maatregel)

Eerste en tweede lid

Het eerste lid regelt dat de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener op de hoogte worden gesteld van het visueel toezicht dat op grond van de wet wordt gehouden op hun gesprek in een extra beveiligde inrichting of afdeling voor intensief toezicht. Het tweede lid van deze bepaling bepaalt dat dit toezicht geschiedt door cameraobservatie. Dit cameratoezicht wordt dusdanig vormgegeven dat de inhoud van het gesprek niet hoorbaar is en niet kan worden meegelezen in dossierstukken of aantekeningen. Immers, de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener dient maximaal te worden gewaarborgd. Wel is het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener zichtbaar. Na het gesprek worden de camerabeelden in beginsel terstond verwijderd.

Derde lid

Van het direct verwijderen van de camerabeelden wordt afgeweken als door een ambtenaar of medewerker bij de inrichting of afdeling het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener wordt onderbroken en de directeur na het horen van de ambtenaar of medewerker beslist tot beëindiging van het gesprek. In dat geval worden de camerabeelden bewaard, zo bepaalt het derde lid. De onderbreking van het gesprek kan plaatsvinden bij bijvoorbeeld gevaarlijk gedrag van de gedetineerde. Er kan direct worden ingegrepen om verdere escalatie te voorkomen. Gedragingen die afwijkend ogen van het doel van het gesprek, te weten het verlenen van rechtsbijstand, kunnen aanleiding vormen om het gesprek te onderbreken. Te denken valt aan het maken van schietgebaren als reactie op getoonde notities. Ook het waarnemen van een plotselinge hevige en al dan niet onderdrukte emotie kan voor een onderbreking van het gesprek aanleiding vormen.

Het moment van onderbreken betreft een feitelijke handeling. Na de onderbreking van het gesprek door de ambtenaar of medewerker in de zin van artikel 1, onderdeel f, van de wet overlegt deze met de directeur van de inrichting. In de praktijk kan het daarbij gaan om een door de directeur gemachtigde ambtenaar of medewerker. De directeur hoort de ambtenaar of medewerker en beoordeelt eventueel de camerabeelden, waarna hij gemotiveerd kan besluiten tot voortzetting of beëindiging van het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener. Met de beëindiging van het gesprek wordt een besluit genomen dat vatbaar is voor beklag en beroep.

Vierde lid

In het vierde lid zijn de bewaartermijnen vastgesteld voor de gevallen dat de camerabeelden niet terstond na het gesprek worden verwijderd. Beoogd is hierbij aan te sluiten bij de mogelijkheid van de gedetineerde om beklag in te dienen tegen het beëindigen van het gesprek met diens rechtsbijstandverlener. Benadrukt is dat (i) het bewaren van de camerabeelden is gekoppeld aan het al dan niet beëindigen van het gesprek als bedoeld in het derde lid en (ii) de termijn van bewaren aan de duur van de beklag- en eventuele beroepsprocedure tegen de beslissing tot beëindiging van het gesprek door de directeur. Hierbij is op verzoek van de RSJ rekening gehouden met een verschoonbare termijnoverschrijding door de gedetineerde bij het indienen van het beklag en beroep. Denk bijvoorbeeld aan het niet tijdig ontvangen van de uitspraak van de beklagcommissie waar beroep tegen in kan worden gesteld, overmacht (ziekte of psychische problematiek) of een taalbarrière.

Artikel 61, eerste lid, van de wet bepaalt dat de gedetineerde beklag kan doen door de indiening van een klaagschrift bij de beklagcommissie bij de inrichting waar de beslissing waarover hij klaagt is genomen. Het vijfde lid van die bepaling geeft aan dat het klaagschrift kan worden ingediend uiterlijk op de zevende dag na die waarop de gedetineerde kennis heeft gekregen van de beslissing waarover hij zich wenst te beklagen. Indien er geen beklag is ingediend, worden de camerabeelden op grond van artikel 23b, vierde lid, van het onderhavige besluit verwijderd zes weken na het verstrijken van de beklagtermijn als bedoeld in artikel 61, vijfde lid, Pbw. Omdat in de praktijk door de RSJ ruimer dan de wettelijke beklagtermijn wordt omgesprongen met het ontvankelijk verklaren van een klaagschrift indien dit is ingediend buiten de wettelijke termijn, is hierbij aansluiting gezocht en worden de camerabeelden daarom zes weken na het verstrijken van de beklagtermijn verwijderd. Het advies van de RSJ om deze termijn te bepalen op drie maanden is hiermee niet volledig opgevolgd om onnodig en onnodig lang bewaren van deze beelden te voorkomen.

Als de gedetineerde beklag heeft ingediend tegen de beslissing om het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener te beëindigen, dan wordt het klaagschrift behandeld door een beklagcommissie. Op grond van artikel 69, eerste lid, Pbw kunnen de gedetineerde en de directeur tegen de uitspraak van de beklagcommissie beroep instellen door het indienen van een beroepschrift. Het met redenen omklede beroepschrift moet uiterlijk op de zevende dag na die van de ontvangst van het afschrift van de uitspraak onderscheidenlijk na die van de mondelinge mededeling van de uitspraak worden ingediend. De bewaartermijn van de camerabeelden loopt af zes weken na het verstrijken van de beroepstermijn. De beelden worden dan verwijderd.

Mocht de gedetineerde of de directeur tegen de uitspraak van de beklagcommissie beroep instellen door het indienen van een beroepschrift als bedoeld in artikel 69, eerste lid, Pbw, dan wordt de bewaartermijn verlengd. Artikel 71, eerste lid, Pbw bepaalt dat de beroepscommissie zo spoedig mogelijk uitspraak doet. De dag na de uitspraak van de beroepscommissie eindigt de bewaartermijn van de camerabeelden en worden deze verwijderd.

Op grond van artikel 33 van het Instellingsbesluit van de RSJ kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad cassatie in het belang van de wet instellen tegen een uitspraak van de RSJ. Een vordering tot cassatie in het belang van de wet is een buitengewoon rechtsmiddel. Daarmee kan een beslissing van de Hoge Raad worden verkregen over een rechtsvraag die

in het belang van de rechtseenheid of rechtsontwikkeling moet worden beantwoord. Er zijn geen termijnen verbonden aan het instellen van cassatie in het belang van de wet. Verder heeft dit buitengewoon rechtsmiddel geen rechtsgevolgen voor de betrokken partijen. Dit betekent dat de uitspraak van de Hoge Raad geen gevolgen heeft voor de partijen in de procedure. Het kan zijn dat bij het instellen van cassatie in belang van de wet de camerabeelden van het gesprek reeds zijn verwijderd gelet op bovenstaande bewaartermijnen. Dit is niet bezwaarlijk, aangezien het bij dit buitengewoon rechtsmiddel gaat om een rechtsvraag die wordt voorgelegd en niet om de vraag wat er feitelijk is gebeurd in het gesprek en wat er op de camerabeelden te zien is.

De camerabeelden – die gedurende de termijnen als bedoeld in artikel 23b, vierde lid, van dit besluit worden bewaard bij DJI – worden niet toegevoegd aan het procesdossier. Toegang tot het systeem waarin de beelden worden bewaard, is er alleen voor (een beperkt aantal) door de directeur aangewezen medewerkers. Het systeem is een *stand-alone* omgeving welke niet van buitenaf is te benaderen. Toegang vindt plaats middels zogeheten tweeweg authenticatie. Wanneer er wordt ingegrepen door de medewerker dient er een knop ingedrukt te worden waardoor de videodata automatisch wordt opgeslagen. Wanneer deze knop niet wordt ingedrukt, wordt de data automatisch verwijderd direct na het bezoek van de rechtsbijstandverlener. De schriftelijke uitwerking van de beelden naar aanleiding van het onderbreken en beëindigen van een gesprek tussen een gedetineerde en de rechtsbijstandverlener, opgemaakt door een beëdigd ambtenaar, wordt opgenomen in een mededeling of rapport dat als processtuk wordt gevoegd aan het dossier. Deze schriftelijke uitwerking kan een omschrijving van hetgeen is gezien omvatten, de reden voor de onderbreking en/of de gemotiveerde beslissing van de directeur tot beëindiging van het gesprek. Artikel 23b van dit besluit neemt niet weg dat de voorzitter van de beklagcommissie en de voorzitter van de beroepscommissie kunnen besluiten dat de camerabeelden worden bekeken door leden van de betreffende commissie ter beoordeling van het beklag- dan wel beroepschrift. Voor alle beslissingen van een directeur die de gedetineerde raakt geldt dat deze toetsbaar moeten zijn voor de beklag- en beroepscommissie. Dit geldt overigens ook voor de gedetineerde zelf.

Een rechtsmiddel kan alleen worden ingesteld als het gesprek is beëindigd. Indien het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener op gewone wijze verloopt, worden de camerabeelden niet bewaard. Het bewaren van de camerabeelden dient ten behoeve van objectieve en onafhankelijke beoordeling. De bewaarde beelden kunnen ook tonen dat ten onrechte is ingegrepen. Voor die situaties is de mogelijkheid van het rechtsmiddel ook.

Voor het houden van direct visueel toezicht door een ambtenaar of medewerker van de inrichting is niet gekozen vanuit diens veiligheid. De via een camera toekijkende medewerker kan door de onmogelijkheid daartoe ook niet worden beschuldigd van het meeluisteren met een gesprek tussen de gedetineerde en diens rechtsbijstandverlener. Bovendien dienen de camerabeelden, zoals hierboven aangegeven, ter objectieve toetsing. Een andere reden is de mindere werkbelasting bij het vanuit één ruimte toezien op alle gesprekken.

Vijfde lid

Indien sprake is van een beëindiging van het gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener, wordt de toezichthouder, de deken in het arrondissement waar de rechtsbijstandverlener kantoor

houdt hierover ingelicht door de directeur. De deken van de orde van advocaten is op grond van artikel 45a, eerste lid, Advocatenwet de toezichthouder en «belast met het toezicht op de naleving door advocaten die kantoor houden in dat arrondissement van het bepaalde bij of krachtens deze wet met inbegrip van toezicht op de zorg die zij als advocaten behoren te betrachten ten opzichte van degenen wiens belangen zij als zodanig behartigen of behoren te behartigen, inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten en enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt.» De deken in het arrondissement waar de rechtsbijstandverlener kantoor houdt wordt alleen ingelicht over het beëindigen van het gesprek; aan de deken worden niet de camerabeelden verstrekt. Het inlichten van de deken gebeurt met het doel de veiligheid van de rechtsbijstandverlener te waarborgen. Opgemerkt zij dat los van deze bepaling in het geval dat er niet is ingegrepen tijdens een gesprek tussen de gedetineerde en de rechtsbijstandverlener, maar er niettemin druk, dwang of dreiging vanuit de gedetineerde heeft plaatsgevonden, de rechtsbijstandverlener vanzelfsprekend de mogelijkheid heeft om contact te zoeken met een vertrouwensadvocaat, contact op te nemen met het speciale noodnummer van de NOvA, melding te doen aan de deken of aangifte te doen bij de politie.

Onderdeel D (artikel 28 Penitentiaire maatregel)

Het werken in koppels geldt niet alleen bij de geneeskundige behandeling van een gedetineerde die verblijft in de extra beveiligde inrichting of een afdeling voor intensief toezicht zoals hierboven geformuleerd in artikel 21a, maar ook ten aanzien van geestelijk verzorgers. Artikel 28 voorziet erin dat geestelijke verzorging wordt verleend door twee geestelijk verzorgers gelijktijdig van in beginsel dezelfde godsdienst of levensovertuiging, waarvan ten minste één is verbonden aan een inrichting. Aan een inrichting zijn verbonden geestelijk verzorgers van protestantse en rooms-katholieke gezindte, een humanistisch raadsman, een imam, een rabbijn, een pandit en een boeddhistisch geestelijk verzorger (zie de Regeling model huisregels penitentiaire inrichtingen). Een vierogenprincipe wordt ingevoerd om te voorkomen dat in het contact van de gedetineerde met geestelijk verzorgers druk, dwang of dreiging door de gedetineerde wordt uitgeoefend. Het werken in koppels gebeurt in beginsel door twee geestelijk verzorgers die verbonden zijn aan DJI. Gelet op artikel 27 kan het voorkomen dat naast een geestelijke die verbonden is aan DJI een andere geestelijk verzorger door de directeur toegang wordt verleend tot de inrichting. De directeur neemt deze beslissing niet dan na overleg met Onze Minister. Bij het gesprek met de gedetineerde is in ieder geval een DJI-geestelijke aanwezig.

Onderdeel E (Hoofdstuk 7, artikelen 29 tot en met 31)

Na artikel 28 is een nieuw hoofdstuk 7 ingevoegd, dat ziet op maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie. Dit hoofdstuk bestaat uit drie artikelen die hieronder worden toegelicht.

Artikel 29

In deze bepaling is geregeld dat de directeur aantekening houdt van de rechtsbijstandverleners die op grond van artikel 40a, eerste, vijfde of zesde lid, Pbw, toegang hebben tot de gedetineerde die verblijft in een extra beveiligde inrichting of een afdeling voor intensief toezicht. De wijze waarop door de vestigingsdirecteur wordt bijgehouden welke rechtsbijstandverleners op grond van het eerste lid, vijfde of zesde lid toegang hebben tot een betreffende gedetineerde is als volgt.

Twee rechtsbijstandverleners

In het eerste lid van artikel 40a Pbw is bepaald dat de gedetineerde die verblijft in een afdeling voor intensief toezicht of in een extra beveiligde inrichting opgave doet aan de directeur van ten hoogste twee rechtsbijstandverleners die toegang hebben tot de gedetineerde. De gedetineerde verstrekt aan de directeur de naam van de advocaat, kantoornaam en plaats van kantoor en indien mogelijk andere contactgegevens van maximaal twee advocaten met wie de gedetineerde vertrouwelijk contact wil hebben. De directeur benadert de advocaat die wordt genoemd. De advocaat bevestigt aan de directeur dat hij/zij als advocaat optreedt en vult het «formulier aangewezen advocaat» in (incl. het registratienummer (A-nummer)).[5] Na controle van de feitelijke gegevens door de directeur wordt de aangewezen advocaat geregistreerd bij de betreffende gedetineerde, tenzij er al twee advocaten zijn aangewezen door de gedetineerde. Als er al twee aangewezen advocaten zijn geregistreerd, moet de gedetineerde aangeven welke advocaat van de registratie wordt gehaald. Het maximum is steeds twee aangewezen advocaten. Bij de extra beveiligde inrichting en per afdeling voor intensief toezicht zal een lijst worden gemaakt welke advocaten toegang hebben tot de gedetineerden die daar verblijven. De gegevens welke advocaten toegang tot een gedetineerde hebben worden meegestuurd indien een gedetineerde wordt overgeplaatst naar de extra beveiligde inrichting of naar een andere afdeling voor intensief toezicht.

Vervangende advocaat

De aangewezen rechtsbijstandverlener[6], bedoeld in het eerste lid, kan – met toestemming van de gedetineerde – Onze Minister verzoeken zich vanwege bijzondere omstandigheden te laten vervangen door een rechtsbijstandverlener van hetzelfde kantoor. De aangewezen advocaat vraagt onder opgave van de bijzondere omstandigheden toestemming aan de minister (in de praktijk de directeur-generaal Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: dgDJI)) om zich te laten vervangen door een (eerder opgegeven) vervangende advocaat. In het verzoek moet worden aangegeven wat de bijzondere omstandigheden zijn: bijvoorbeeld ziekte, vakantie of anderszins en voor welke duur de vervanging is (maximaal 4 weken). Daarnaast moet in het verzoek worden aangegeven wie de vervangende advocaat is.

Extra advocaat

Artikel 40a, zesde lid, van de Pbw bepaalt dat de gedetineerde het recht heeft om bij Onze Minister een met redenen omkleed verzoekschrift in te dienen, strekkende tot het toestaan dat de gedetineerde een of meer andere rechtsbijstandverleners aanwijst die toegang hebben tot de gedetineerde indien bijzondere omstandigheden hiertoe aanleiding geven. De gedetineerde dient bij de minister (in de praktijk de dgDJI) een met redenen omkleed verzoekschrift in tot aanwijzing van een extra advocaat.

---

[5] Dit formulier vertoont gelijkenissen met het standaard screeningsformulier. Extra informatie die wordt gevraagd is het A-nummer en de gegevens van de vervangende advocaat.

[6] De rechtsbijstandsverlener is slechts de advocaat of de medewerker van een voorziening als bedoeld in artikel bedoeld in artikel 1 onder i van de Penitentiaire beginselenwet jo. artikel 8, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand. Andere personen, inclusief juridische medewerkers van advocatenkantoren kunnen zich niet melden als vervanger van de aangewezen advocaat.

Artikel 30

De wet regelt dat de gedetineerde ten hoogste twee rechtsbijstandverleners kan aanwijzen waarmee geprivilegieerd contact kan plaatsvinden. Dit leidt concreet ertoe 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.[7] In het algemeen geldt dat poststukken van contacten van de gedetineerde op contrabande worden gecontroleerd en dus daartoe geopend. Poststukken van advocaten worden alleen in bijzijn en met toestemming van de gedetineerde geopend en louter op contrabande gecheckt. Indien het gaat om brieven of andere poststukken afkomstig van andere rechtsbijstandverleners dan de rechtsbijstandverleners die de gedetineerde heeft aangewezen, dan zullen deze niet worden uitgereikt aan de gedetineerde. Artikel 30 van dit besluit geeft aan dat de vestigingsdirecteur ervoor zorg draagt dat brieven of andere poststukken die op grond van artikel 40a, tweede lid, van de Pbw niet worden uitgereikt aan de gedetineerde, worden geretourneerd aan de afzender, onder vermelding van de reden waarom niet tot uitreiking is overgegaan.

Artikel 31

Op een verzoek tot het toestaan van een of meer andere rechtsbijstandverleners als bedoeld in artikel 40a, zesde lid, van de Pbw, wordt zo spoedig mogelijk maar in elk geval binnen een maand beslist. Hierboven bij artikel 29 is onder het kopje «extra advocaat» reeds toegelicht wat onder dit verzoek wordt verstaan. In spoedeisende situaties wordt zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen een week beslist. Te denken valt aan situaties waarin er fatale (beroeps-) termijnen op korte termijn verstrijken en bijvoorbeeld door een rechtsbijstandverlener op korte termijn een stuitingshandeling moet worden verricht of een rechtsmiddel moet worden ingesteld (zoals bijvoorbeeld het instellen van (spoed)appel tegen een vonnis in eerste aanleg in een civiele zaak of het instellen van beroep tegen een besluit in een bestuursrechtelijke kwestie).

Artikel 32

Omdat de wet de mogelijkheden die de gedetineerde in een EBI of AIT heeft om misbruik te maken van contacten met de buitenwereld zoveel mogelijk beperkt, komt er druk te staan op de contacten die nog wel zijn toegestaan. Vanuit veiligheidsoverwegingen geldt daarom het werken in koppels niet alleen voor artsen en geestelijken maar ook voor onder meer reclasseringswerkers. Aansluiting is gezocht bij artikel 37 van de wet waarin personen en instanties worden genoemd die vrije toegang hebben tot gedetineerden. Dit besluit regelt dat het bezoek door deze personen of instanties wordt afgelegd door ten minste twee personen. Mocht het niet lukken om met ten minste twee personen te komen, dan kan de betreffende persoon of instantie bij de inrichting het verzoek doen om het vierogenprincipe zo te mogen invullen dat de tweede persoon een PI-medewerker is die toezicht houdt op het gesprek, mits met toestemming van de gedetineerde. Indien de gedetineerde hiervoor geen toestemming geeft, dan zal de betreffende persoon zelf alsnog moeten zorgen voor een tweede persoon uit diens organisatie of instantie om zo te voldoen aan het vierogenprincipe.

[7] Zie artikel 40a, tweede lid, Pbw.

Artikel II

Dit besluit voorziet in een grondslag voor de verstrekking van politiegegevens aan de minister ten behoeve van het uitoefenen van de bevelsbevoegdheid van artikel 40d en 40e, en de bevoegdheid tot tijdelijke verruiming van contactmomenten in uitzonderlijke gevallen (artikelen 40b en 40c van de Penitentiaire beginselenwet). Met de grondslag in onderhavig besluit kan informatie van het Gedetineerden Recherche Informatiepunt (GRIP), dat informatie uitwisselt tussen het openbaar ministerie, de politie en de Dienst Justitiële Inrichtingen, rechtstreeks aan de minister worden verstrekt ten behoeve van deze bevoegdheden.

Met de wijziging van artikel 4:3, eerste lid onder a, van het Besluit politiegegevens door een toevoeging van een subonderdeel 11° is voorzien in een grondslag voor verstrekking van deze politiegegevens aan de minister.

Artikel III

Het moment van inwerkingtreding zal gelijk zijn aan de inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (Stb. 2025, 197).

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel