



Aan de demissionair minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties  
De heer F. Rijkaart  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

Datum	10 februari 2026	Uw kenmerk	2025-0000578535
E-mail	advies@rsj.nl	Ons kenmerk	7036701

Onderwerp Advies Wijziging van de Wet College voor de rechten van de mens ten behoeve van de verankering van de taak en bevoegdheden van het College voor de Rechten van de Mens als Nationaal Preventie Mechanisme

Geachte heer Rijkaart,

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) ontving van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het verzoek om te adviseren over het voorstel tot wijziging van de Wet College voor de rechten van de mens (Wet CRM). Dit wetsvoorstel betreft de verankering van de taak en bevoegdheden van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) als Nationaal Preventie Mechanisme (NPM). Het College ziet als NPM in Nederland toe op de wijze waarop personen van wie de vrijheid is ontnomen worden behandeld, ter voorkoming van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing.<sup>1</sup>

Aan het verzoek geeft de RSJ graag gevolg, gelet op zijn advisering over personen van wie de vrijheid is ontnomen op grond van het (jeugd)strafrecht, het civiele jeugdrecht en vreemdelingenbewaring.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Als bedoeld in artikel 3 van het op 18 december 2002 te New York tot stand gekomen Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (*Trb.* 2005, 243). Alhoewel taken en bevoegdheden van het College mede van toepassing zijn op de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius, zal dit niet gelden voor het NPM. Bij de ratificatie van het OPCAT is er namelijk voor gekozen het OPCAT slechts te ratificeren voor het Europese gedeelte van Nederland.

<sup>2</sup> De RSJ merkt hierbij op dat dhr. drs. C.L. Bruinsma zowel lid is van de Afdeling advisering van de RSJ als van het College voor de Rechten van de Mens, waar hij zich specifiek richt op de uitvoering van het NPM-mandaat. Om de schijn van belangenverstrengelingen te voorkomen, is hij niet betrokken geweest bij dit advies van de RSJ.

In dit advies wordt eerst de aanleiding tot en inhoud van de wijziging van de Wet CRM geschetst (paragraaf 1). Vervolgens licht de RSJ het relevante juridische kader toe (paragraaf 2). Daarna wordt nader ingegaan op een aantal aandachtspunten betreffende de wetswijziging (paragraaf 3). Het advies wordt afgesloten met een conclusie en aanbevelingen (paragraaf 4).

## 1. Aanleiding en inhoud van de wetswijziging

In 2010 heeft Nederland het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandelingen of bestraffing (OPCAT)<sup>3</sup> bekrachtigd en het NPM opgericht. Het NPM heeft een toezichthoudende taak gericht op het beschermen van mensen van wie de vrijheid (deels) is ontnomen, tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling en rapporteert daarover. Sinds 2024 vallen de taken van het NPM onder het College,<sup>4</sup> dat tot doel heeft in Nederland de mensenrechten te beschermen, het bewustzijn van deze rechten te vergroten en de naleving van deze rechten te bevorderen.<sup>5</sup> Met de voorgestelde wetswijziging wordt de NPM-taak in de Wet CRM verankerd.

Het College beschikt op basis van de Wet CRM al over bevoegdheden waarmee het de NPM-taak grotendeels kan uitvoeren. Deze bevoegdheden worden met de voorgestelde wetswijziging uitgebreid, zodat het College de NPM-taak nog beter kan uitvoeren. Hiermee wordt beoogd te voldoen aan de verplichtingen van Nederland die in artikel 20 van het OPCAT staan vermeld.<sup>6</sup> Deze verplichtingen hebben onder andere betrekking op het toegang verschaffen tot alle plaatsen van detentie en tot alle informatie met betrekking tot de behandeling van die personen die van hun vrijheid zijn beroofd. Met de voorliggende wijziging van artikel 6 Wet CRM worden inlichtingen en bescheiden, waaronder persoonsgegevens en bijzondere categorieën van persoonsgegevens, voortaan ook aan het College beschikbaar gesteld met doorbreking van de geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift. Daarnaast krijgt het College met de voorliggende wijziging van artikel 7 Wet CRM voortaan ook toegang tot een woning zonder toestemming van de bewoner. Beide bevoegdheden mogen slechts worden ingezet als het voor het College noodzakelijk is om als NPM aan zijn toezichthoudende taak te kunnen voldoen.

De RSJ onderschrijft het belang van de uitbreiding van de bevoegdheden voor het College om de toegekende toezichtstaak goed te kunnen uitvoeren. Hiermee kan het College een persoon van wie de vrijheid is ontnomen beschermen tegen onrechtmatig handelen door de overheid. Tegelijkertijd zijn dit vergaande bevoegdheden, waarbij het College bij het inzetten van deze bevoegdheden zelf een inbreuk op mensen- en grondrechten maakt met betrekking tot het recht op privacy van die personen. Een dergelijke inbreuk moet

---

<sup>3</sup> *Trb.* 2005, 243.

<sup>4</sup> Na een beslissing daartoe van de toenmalige minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II* 2023/24, 33826, nr. 52. Voor die tijd was het mandaat verdeeld over meerdere toezichthouders.

<sup>5</sup> Artikel 1, derde lid, Wet CRM.

<sup>6</sup> Artikel 20 OPCAT.



gerechtvaardigd zijn. Daarom moet de wet voorzien in een duidelijke begrenzing van de aanvullende bevoegdheden en heldere waarborgen voor de inzet daarvan.

De RSJ beschrijft hierna het relevante juridische kader van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), de Grondwet en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en benoemt vervolgens enkele aandachtspunten naar aanleiding van de toetsing aan dit kader. De RSJ doet vervolgens een aantal aanbevelingen om te waarborgen dat sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk. Dit is bij uitstek van belang bij een autoriteit, zoals het College, die de taak heeft mensenrechten te beschermen.

## 2. Juridisch kader: EVRM, Grondwet en AVG

### *EVRM*

In artikel 8 EVRM staat dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Dit is geen absoluut recht en kan onder bepaalde voorwaarden worden beperkt, zodat sprake is van een rechtmatige inbreuk. Een inmenging van enig openbaar gezag, zoals het College, waardoor het recht op privacy wordt beperkt, moet volgens artikel 8 EVRM bij wet zijn voorzien. Die wettelijke voorziening kan zowel wet- en regelgeving als vaste jurisprudentie betreffen, waarbij dit voldoende precies geformuleerd moet zijn (voorzienbaar), kenbaar (toegankelijk) en verenigbaar met de *rule of law*. Ook moet de inmenging één of meer van de in artikel 8 EVRM genoemde legitieme doelen dienen, zoals het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarnaast moet de inbreuk in een democratische samenleving noodzakelijk zijn. Dat houdt in dat deze aan een dringende maatschappelijke behoefte voldoet, proportioneel is (zowel in redelijke verhouding tot het ermee beoogde doel als effectief en doelmatig) alsook subsidiair.

### *Grondwet*

In artikel 10 van de Grondwet staat dat ieder het recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Ook is in dat artikel bepaald dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

Daarnaast bepaalt artikel 12 van de Grondwet dat het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner alleen is geoorloofd in de gevallen in, of via de wet bepaald, door hen die daartoe in of via de wet zijn aangewezen.

### *AVG*

Het recht op privacy met betrekking tot persoonsgegevens vindt zijn doorwerking in onder andere de AVG. In artikel 5 AVG staan de algemene beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens beschreven, waaronder doelbinding en minimale gegevensverwerking.

In artikel 9, eerste lid, AVG staat dat de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens verboden is tenzij er sprake is van een uitzondering, waaronder redenen van zwaarwegend algemeen belang op grond van Unierecht of lidstatelijk recht.



Bij het maken van een uitzondering moet de evenredigheid met het nagestreefde doel worden gewaarborgd (proportionaliteit) en de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens worden geëerbiedigd. Ook moeten maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

Met de voorgestelde wijziging van de Wet CRM worden wettelijke grondslagen gecreëerd voor de genoemde bevoegdheden. Deze dienen ook de in artikel 8 EVRM en artikel 9 AVG beschreven doelen. De RSJ gaat hieronder in op enkele aandachtspunten met betrekking tot de formulering van de wettekst (voorzienbaarheid) en het aanvullen van de bijbehorende toelichting, de noodzakelijkheid van de inzet van de bevoegdheden en de rechtsbescherming van betrokkenen daartegen.

### 3. Aandachtspunten

#### *Wettekst bevoegdheid toegang tot 'een woning'*

Artikel 7 Wet CRM wordt zodanig gewijzigd dat het College het recht heeft op toegang tot een woning zonder toestemming van de bewoner, als dit noodzakelijk wordt geacht voor het uitvoeren van de NPM-taak. Hiermee verkrijgt het College volgens de toelichting toegang tot alle plaatsen waar personen gedetineerd kunnen worden (zogenoeten 'plaatsen van detentie').<sup>7</sup> Volgens de toelichting<sup>8</sup> bij het wetsvoorstel betreft dit in het kader van de OPCAT elke vorm van detentie, gevangenschap of het plaatsen in een publieke of private inrichting, waarvan de persoon deze niet vrijwillig mag verlaten op last van een gerechtelijke, bestuursrechtelijke of andere autoriteit.<sup>9</sup>

Bij een plaats van detentie kan in eerste instantie worden gedacht aan een penitentiaire inrichting of tbs-kliniek. In het zorgdomein kan een woning ook een plek voor detentie zijn wanneer iemand daarin opgesloten kan worden, zo wordt in de toelichting op het wetsvoorstel beschreven.<sup>10</sup>

In de voorgestelde wettekst wordt de toegang tot een woning genoemd, terwijl het OPCAT deze bevoegdheid begrenst tot een woning die *een plaats van detentie is*. Een tekstuele uitleg van de Wet CRM kan tot onduidelijkheden leiden over de reikwijdte. De RSJ vindt de huidige wettekst daarom te ruim geformuleerd. De RSJ stelt voor artikel 7, tweede lid, Wet CRM aan te vullen met: *die tevens een plaats van detentie is, zoals bedoeld in artikel 4, tweede lid, van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing*, om de beoogde reikwijdte te verduidelijken.

Hiermee wordt ook aangesloten bij de reikwijdte van de bevoegdheid van het Europese Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende

<sup>7</sup> MvT, p. 6.

<sup>8</sup> MvT, p. 3.

<sup>9</sup> Artikel 4, tweede lid, OPCAT.

<sup>10</sup> MvT, p. 4.



behandelingen of bestraffingen (CPT) en het Subcomité ter Voorkoming van Foltering (SPT) in het zorgdomein.<sup>11</sup>

#### *Wettekst bevoegdheid tot de inzage in medische dossiers*

In het wetsvoorstel is in artikel 6, vierde lid, Wet CRM opgenomen dat wanneer dit noodzakelijk is ter uitvoering van de taak, inlichtingen en bescheiden, waaronder persoonsgegevens en bijzondere categorieën van persoonsgegevens, aan het College beschikbaar worden gesteld, ook wanneer dat een doorbreking van een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift met zich brengt.

Hieronder vallen ook medische dossiers. Het College kan deze informatie vorderen. Met deze wettelijke grondslag krijgt de zorgverlener of zorgaanbieder de verplichting om informatie over een patiënt aan het College te verstrekken en is het niet langer nodig om expliciet toestemming te vragen aan de betrokkene. Overigens is het College (en daartoe door het College aangewezen personen) wel gebonden aan dezelfde geheimhoudingsplicht als de desbetreffende zorgverlener of zorgaanbieder.

De RSJ wijst erop dat, gelet op de tekst van het OPCAT<sup>12</sup>, beoogd wordt om *toegang te geven tot* medische dossiers van personen van wie de vrijheid is ontnomen.

In de Wet CRM wordt geregeld dat medische dossiers *beschikbaar worden gesteld*.

Hiermee is volgens de toelichting enkel het recht op *inzage* geregeld en niet het recht tot kopiëren door of verstrekken van dossiers aan het College.<sup>13</sup> Dit betreft inzage in een papieren versie van het gevraagde medische dossier, maar het kan blijkens de toelichting ook gaan om het ter beschikking stellen van een computer of andere middelen waarmee ter plaatse inzage kan worden verkregen.<sup>14</sup> De RSJ onderschrijft dat het slechts om *inzage* gaat, gelet op het subsidiariteitsbeginsel.

Het gebruik van de verschillende termen zoals hiervoor beschreven kan echter volgens de RSJ leiden tot een bredere interpretatie en dus verdere reikwijdte van de bevoegdheid. Daarom moet in de Wet CRM worden aangesloten bij de wettekst ten aanzien van de soortgelijke bevoegdheden die de leden van het SPT en het CPT hebben, zoals die zijn geregeld in artikel 24a van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg. Ook daar gaat het slechts om *inzage* in dossiers.

#### *Noodzakelijkheid met betrekking tot beide bevoegdheden*

Met de voorgestelde wetswijziging worden met het oog op de NPM-taak nieuwe bevoegdheden toegekend aan het College. In de toelichting wordt meermaals vermeld dat het College de bevoegdheden kan inzetten wanneer dat noodzakelijk, proportioneel en subsidiair is. De RSJ vindt het van belang dat er aanvullende kaders worden opgesteld om te verduidelijken wanneer en op welke wijze deze bevoegdheden mogen worden ingezet.

<sup>11</sup> In artikel 24a Wet Kwaliteit, klachten en geschillen zorg wordt bepaald dat de leden van deze comités 'elke plaats, waaronder een woning, mogen binnentreden, ook zonder toestemming van de bewoner, voor zover deze plaats of woning deel uitmaakt van een bouwkundige voorziening voor het verlenen van zorg aan de cliënten, bedoeld in het eerste lid'.

<sup>12</sup> Artikel 20 OPCAT.

<sup>13</sup> MvT, p. 3-4.

<sup>14</sup> MvT, p. 6.

Hierbij kan gedacht worden aan een beleidskader, zoals met betrekking tot de inzage van medische dossiers bijvoorbeeld ook is opgesteld door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.<sup>15</sup>

Met aanvullende kaders kan beter worden gewaarborgd dat de inzet van deze bevoegdheden voldoet aan het EVRM en de Grondwet. Wat de persoonsgegevens betreft zijn nadere kaders ook van belang om te voldoen aan de uitgangspunten van de AVG en tevens om het medisch beroepsgeheim zo goed mogelijk te kunnen waarborgen. Immers, het medisch beroepsgeheim is een groot goed en dient niet alleen ter bescherming van de individuele patiënt, maar van de samenleving als geheel. Een patiënt moet erop kunnen vertrouwen dat de betreffende gegevens veilig zijn. Het doorbreken van het medisch beroepsgeheim zou alleen met de grootst mogelijke zorgvuldigheid moeten gebeuren.

De bevoegdheid om medische dossiers in te zien betreft de toezichtstaak van het College in brede zin. Gelet op de vereisten in de AVG, zoals bijvoorbeeld het beginsel van minimale gegevensverwerking,<sup>16</sup> moeten de gegevens zoveel mogelijk geanonimiseerd of gepseudonimiseerd worden.

#### *Rechtsbescherming van betrokkenen*

De beoordeling of de inzet van de bevoegdheden – en daarmee de inbreuk op het recht op privacy – in een bepaald geval gerechtvaardigd is, wordt steeds vooraf door het College gedaan. In de toelichting op het wetsvoorstel is niet beschreven welke rechtsbescherming de betrokken personen van wie de vrijheid is ontnomen achteraf hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld ten aanzien van persoonsgegevens worden gedacht aan het indienen van een klacht bij het College, dat een onafhankelijke functionaris voor gegevensbescherming heeft om toezicht te houden op de toepassing van de privacywetgeving. Ook kan bij het vermoeden van het overtreden van privacywetgeving een klacht bij de Autoriteit Persoonsgegevens worden ingediend. Wat betreft het binnentreden van een woning die tevens een plaats van detentie is, kan worden gedacht aan de gang naar een rechter om de rechtmatigheid hiervan achteraf te laten toetsen. De RSJ acht het van belang dat hierover alsnog een beschrijving in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt opgenomen.

#### *Evaluatie*

De RSJ acht het van belang de inzet van deze nieuwe vergaande bevoegdheden door het College met het oog op het noodzakelijkheidsvereiste binnen afzienbare termijn te evalueren.

De RSJ geeft daarnaast de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid mee om het College te verzoeken in het kader van transparantie de specifieke aantallen van de inzet van deze bevoegdheden periodiek te publiceren.

<sup>15</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2016/17, 31839, nr. 574.

<sup>16</sup> Artikel 5 AVG.



#### 4. Conclusie en aanbevelingen

De RSJ onderschrijft het belang van de wettelijke verankering van de NPM-taak en het toekennen van extra bevoegdheden in de Wet CRM, maar acht meer waarborgen nodig voor een verantwoorde toepassing hiervan door het College. De RSJ doet daartoe een aantal aanbevelingen.

1. Pas artikel 7, tweede lid, Wet CRM als volgt aan: Wanneer dit noodzakelijk is ter uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 3, onderdeel j, van deze wet, heeft het College in afwijking van het eerste lid ook zonder toestemming van de bewoner toegang tot een woning die tevens een plaats van detentie is, zoals bedoeld in artikel 4, tweede lid, van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.
2. Pas artikel 6, vierde lid, Wet CRM aan, om met betrekking tot de inzage in medische dossiers te verduidelijken dat sprake is van de bevoegdheid tot inzage in dossiers en niet het recht tot kopiëren of verstrekken van dossiers aan het College.
3. Stel met het oog op het noodzakelijkheidsvereiste aanvullende kaders op met betrekking tot het inzetten van de bevoegdheden op grond van de voorgenomen artikelen 6 en 7 Wet CRM.
4. Licht bij het wetsvoorstel toe welke rechtsbescherming er bestaat als betrokkenen het niet eens zijn met de inzet van de nieuwe bevoegdheden die in de Wet CRM worden opgenomen voor de uitvoering van de NPM-taak.
5. Evalueer de inzet van deze nieuwe bevoegdheden door het College met het oog op het noodzakelijkheidsvereiste.
6. Verzoek het College in het kader van transparantie de specifieke aantallen van de inzet van deze bevoegdheden periodiek te publiceren.

De RSJ is graag bereid het advies nader toe te lichten.

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



Han Moraal  
Algemeen voorzitter

