



Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Afdeling Straf-en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Informeren Kamer over uitvoering motie 36583-14 van
de leden Ellian en Wilders

Datum
8 september 2025

Onze referentie
6733250

Bijlage(n)
10

Bijlagen:

- Motie 36583-14 van de leden Ellian en Wilders
- Beslisnota aan SJenv en SRb – uitvoering moties Ellian en Wilders (36583-14) en Ellian en Eerdmans (36583-15)
- Kamerbrief – optie A
- Kamerbrief – optie B
- Bijlage bij de beslisnota
- Advies van prof.dr. Diana de Wolff
- Advies van het College voor de Rechten van de Mens
- Advies van de RSJ
- Advies van de NOVA
- Advies van de Landsadvocaat

1. Aanleiding

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het wijzigingswetsvoorstel (Kamerstukken 36583) bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie (Kamerstukken 36372) op 21 januari 2025 is motie 14 ingediend door de leden Ellian en Wilders. Deze motie verzoekt de regering nader te onderzoeken op welke wijze en onder welke voorwaarden een beperking kan worden ingevoerd van het aantal gedetineerden in de extra beveiligde inrichting (EBI) en de afdeling voor intensief toezicht (AIT) die door dezelfde advocaat worden bijgestaan, en de uitkomsten hiervan binnen drie maanden met de Kamer te delen. Op 28 januari 2025 is de motie door de Tweede Kamer aangenomen.

Om uitvoering te geven aan deze motie heeft de toenmalige Staatssecretaris Rechtsbescherming (zie in de bijlagen de beslisnota aan de toenmalige SJenv en SRb, DJ-kenmerk 6187585) aan verschillende personen en organisaties (College voor de Rechten van de Mens, de NOVA, de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, de Landsadvocaat en een onafhankelijk/wetenschappelijk onderzoeker (De Wolff)) verzocht de vraag vanuit verschillende invalshoeken (o.m. verhouding tot hoger recht, betekenis voor de beroepsgroep advocatuur en voor de rechtspositie van de veroordeelde, uitvoeringsconsequenties) te beantwoorden. Deze adviezen zijn neergelegd in de Kamerbrief. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie.

Op basis van de ontvangen adviezen zijn twee conceptbrieven opgesteld waarin, gegeven de adviezen, twee beleidsopties zijn uitgewerkt, optie A en optie B. De brieven zijn hetzelfde, alleen de paragraaf "Conclusie op basis van de adviezen" verschilt.

Optie A houdt in: op basis van de kritische adviezen geeft u aan het onderzoek waartoe de motie oproept te hebben uitgevoerd, maar dat dit niet zal worden uitgewerkt in wetgeving.

Optie B houdt in dat u het onderzoek waartoe de motie oproept hebt uitgevoerd en – gelet op de opening die het advies van de Landsadvocaat daartoe lijkt te bieden – dat u aangeeft het voorstel mede in het licht van de invoeringstoets en de evaluatie van de door de Eerste Kamer aangenomen wijzigingen van de Penitentiaire beginselenwet nader zult bezien.

Opties A en B worden toegelicht onder 4.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- op basis van de kritische adviezen in uw reactie aan te geven dat u het onderzoek waartoe de motie oproept hebt uitgevoerd en dat dit niet verder wordt uitgewerkt in wetgeving (concept-Kamerbrief optie A).
- de Kamerbrief te ondertekenen.

3. Kernpunten Kamerbrief

In de bijgevoegde concept-Kamerbrief wordt de aanleiding van het onderzoek geschetst en een samenvatting van de inhoud van de adviezen gegeven. In bijlage 1 bij deze nota treft u een uitgebreider overzicht aan van de ontvangen adviezen, gecategoriseerd naar de volgende aspecten (inclusief een schematisch overzicht met verwijzingen naar specifieke vindplaatsen in de adviezen):

- A. De verhouding tot hoger recht
- B. De verhouding tot nationaal recht
- C. Kernwaarden advocatuur
- D. Verhoging weerbaarheid
- E. Rechtsvergelijking
- F. Praktische uitvoerbaarheid

4. Toelichting op geadviseerd besluit

Het ambtelijk advies om aan de Tweede Kamer aan te geven dat u het voorgestelde in motie 14 niet zult uitwerken in wetgeving (**optie A**) berust op het volgende:

- In vier van de vijf adviezen worden aanzienlijke bezwaren geuit vanwege strijd met hoger recht. Zoals ook eerder in het kader van deze wetgeving uitgedragen is het tegengaan van voortgezet crimineel handelen in detentie (VCHD) van groot maatschappelijk belang en prioriteit van het Kabinet, maar altijd binnen de grenzen van het hoger recht.
- Hoewel het advies van de Landsadvocaat (hierna: LA) luidt dat deze een mogelijkheid ziet voor een wettelijke regeling die stand kan houden bij de rechter, worden in dat advies ook allerlei kanttekeningen c.q. kwetsbaarheden genoemd bij een dergelijke algemene regeling waarbij het uiteindelijk de vraag is of deze stand houdt.
- Het EHRM hanteert als criterium voor het beperken van het recht op vrije advocaatkeuze of daarvoor "*relevant and sufficient reasons*" bestaan (stap 1). Als dat niet of onvoldoende het geval is, beoordeelt het hof vervolgens de

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Afdeling Straf-en Sanctierecht

Datum
8 september 2025

Onze referentie
6733250

“overall fairness of the criminal proceedings” om te bepalen of een schending van artikel 6 EVRM moet worden aangenomen (stap 2). Mede gelet op het EHRM-arrest Atristain Gorosabel/Spanje is echter onzeker of ook een bij algemene regel ingestelde beperking kan worden gerechtvaardigd, zonder dat een beoordeling plaatsvindt aan de hand van de omstandigheden van het individuele geval. Uit dit arrest blijkt in elk geval dat het EHRM een dergelijke algemene regel kritisch beoordeelt. Het daadwerkelijk bij de rechter overeind blijven van zo’n algemene regel is volgens de LA sterk afhankelijk van een deugdelijke onderbouwing van de noodzakelijkheid ervan. Of die onderbouwing kan worden geleverd, kan de LA binnen het bestek van het advies niet beoordelen.

- In 5.4.5. van hun advies concludeert de LA: “Hoewel wij dus juridische ruimte zien voor de beoogde regel, benadrukken wij dat het daadwerkelijk bij de rechter overeind blijven van zo’n regel sterk afhankelijk is van een deugdelijke onderbouwing van de noodzakelijkheid ervan. Met andere woorden: dat de beoogde regel in abstracte zin juridisch toelaatbaar is, wil nog niet zeggen dat die in de concrete (Nederlandse) praktijk noodzakelijk en (dus) gerechtvaardigd is.”
- Er spelen de volgende vragen om tot die onderbouwing te komen:
 - (i) wat is de aard en omvang van het probleem (meer dan losse casussen),
 - (ii) vormt het voorstel een oplossing voor het probleem,
 - (iii) wat is de effectiviteit van het voorstel, en
 - (iv) hoe verhoudt het voorstel zich tot reeds bestaande mogelijkheden?
- Doel van de motie is voorkomen dat gedetineerden *uit hetzelfde criminele netwerk* via een advocaat kunnen communiceren en dat netwerk zodoende in stand kunnen houden. Onduidelijk is in hoeveel gevallen dit speelt en in hoeverre de huidige wettelijke mogelijkheden om dat aan te pakken – via de Deken, de tuchtrechter en het strafrecht – niet al toereikend zijn.
- De LA stelt verder dat een algemene regeling moet voorzien in een uitzonderingsmogelijkheid, bijvoorbeeld om situaties waarin het handhaven van de regel, en dus het dwingen van een gedetineerde tot het kiezen van een andere advocaat, zou leiden tot (grote) vertraging van een lopende strafzaak (met ook nadelige gevolgen voor andere procesdeelnemers, zoals slachtoffers of medeverdachten).
- Ook is de LA zich ervan bewust dat doorbrekingen van de beoogde regel noodzakelijk zijn bijvoorbeeld bij overplaatsing van een gedetineerde. Ook blijft de vraag open of er na invoering nog voldoende ter zake kundige advocaten zijn waaruit EBI-/AIT-gedetineerden kunnen kiezen. Deze praktische punten spelen een belangrijke rol in de beoordeling van de juridische houdbaarheid van de beoogde regel, en is in elk geval van wezenlijk belang voor de uitvoerbaarheid en effectiviteit daarvan. De LA plaatst, met andere woorden, vraagtekens bij de houdbaarheid van een dergelijke regeling.
- Met het door de Eerste Kamer op 8 juli jl. aangenomen wetsvoorstel tot Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet en het wijzigingswetsvoorstel daarbij is er een evenwichtig pakket aan generiek en individuele maatregelen voorgesteld om voortgezet crimineel handelen vanuit detentie aan te pakken. Na publicatie van de wet en inwerkingtreding, die beoogd is op 1 november 2025 wordt de werking hiervan in de praktijk gemonitord en geëvalueerd.
- Op 13 mei jl. heeft de toenmalig Staatssecretaris van Rechtsbescherming namens Nederland het [Advocatenverdrag](#) (“[The Council of Europe Convention for the Protection of the Profession of Lawyer](#)”) ondertekend. Dit verdrag benadrukt de fundamentele rol die advocaten spelen bij het handhaven van de

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Afdeling Straf-en Sanctierecht

Datum
8 september 2025

Onze referentie
6733250

rechtsstaat, het waarborgen van de toegang tot de rechter en het waarborgen van de bescherming van mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Een belangrijk doel van het verdrag is dat advocaten hun beroep onafhankelijk kunnen uitoefenen, onder meer zonder ongepaste belemmering of inmenging (vergelijk artikel 1). Het Verdrag schrijft verder voor dat advocaten natuurlijke personen of rechtspersonen als cliënt kunnen aannemen of weigeren en de relatie tussen advocaat en cliënt kunnen beëindigen (vergelijk artikel 6 lid 1 sub b). Er mogen hieraan geen andere beperkingen worden gesteld dan die welke bij wet zijn voorgeschreven en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn. Dergelijke beperkingen omvatten, maar zijn niet beperkt tot, vereisten om de beschikbaarheid van juridisch advies, bijstand en vertegenwoordiging voor iedereen te waarborgen (lid 4). Gewaarborgd moet worden dat advocaten geen nadelige gevolgen ondervinden als gevolg van identificatie met hun cliënten of de zaak van hun cliënten (lid 5). Verder moet worden geborgd dat ook advocaten recht hebben op toegang tot een advocaat naar keuze in het geval van vrijheidsontneming (vergelijk artikel 9 lid 1). Behoudens de beperkingen die bij wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor het voorkomen, onderzoeken of vervolgen van misdrijven of voor de bescherming van de rechten van anderen.

De Groep van deskundigen inzake de bescherming van het advocatenberoep ("GRAVO") gaat toezicht houden op de uitvoering van dit verdrag. De eerste verkiezing van acht leden geschiedt binnen een jaar na de inwerkingtreding van dit verdrag.

NB. Het Advocatenverdrag moet nog geratificeerd worden en is nog niet in werking getreden.

- In de concept-Kamerbrief wordt aansluitend (zowel bij optie A als bij optie B) beschreven hoe het tegengaan van voortgezet handelen in detentie en het versterken van de weerbaarheid van de advocatuur ook buiten deze wetswijziging de volle aandacht houdt. Met de NOvA vindt doorlopend het gesprek plaats over belangrijke aspecten die de advocatuur raken. De weerbaarheid en veiligheid van advocaten zijn belangrijke en vaste gespreksonderwerpen. Het ministerie van JenV en de NCTV verstrekken aan de NOvA een subsidie om de weerbaarheid van advocaten te versterken. De NOvA heeft de taskforce bescherming tegen ondermijning opgericht vanuit waar zij diverse initiatieven ontplooit, waaronder het organiseren van weerbaarheidstrainingen voor advocaten en het benoemen van vertrouwensadvocaten waarmee advocaten vertrouwelijk kunnen sparren.
- Verkend wordt of er vanuit het dekenberaad ook behoefte bestaat tot verbetering van de informatie-uitwisseling tussen het dekenberaad, de Dienst Justitiële inrichtingen (DJI) en het Openbaar Ministerie (OM).
- Daarnaast wordt gewerkt aan de versterking en professionalisering van het toezicht op de advocatuur, waarvoor al enige tijd een wetswijziging in de maak is.
- Prof.dr. De Wolff heeft geadviseerd dat de NOvA de Gedragsregels nader dient te duiden en aandacht moet vragen voor de risico's van manipulatie. Ook dat zou verkend kunnen worden.

Indien u – gelet op de opening die het advies van de Landsadvocaat daartoe lijkt te bieden – deze afwijzende conclusie nog niet wilt trekken, kunt u kiezen voor **optie B**, waarin u aangeeft aan de Tweede Kamer dat:

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Afdeling Straf-en Sanctierecht

Datum
8 september 2025

Onze referentie
6733250

- gelet op het belang van het tegengaan van VCHD, en het advies van de LA, dit zorgvuldige nadere uitwerking rechtvaardigt waarbij er oog moet zijn voor de gesignaleerde uitvoeringsvraagstukken zoals benoemd in diverse adviezen.
- bij het maken van nieuwe wetgeving het van belang is dat dit 'evidence based' gebeurt aan de hand van een goede probleemanalyse, waarbij de uitvoering wordt betrokken. De noodzaak, effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving moeten belangrijke maatstaven zijn om te beoordelen of nieuwe regelgeving nodig is.¹ Dit zal nader worden onderzocht aan de hand van het beleidskompas.
- aan de hand van de invoeringstoets wordt bezien of dit voorstel noodzakelijk en proportioneel is en past bij het probleem dat wordt geschetst in motie 14.
- het voorstel van de LA zal nader worden uitgewerkt en tezamen met resultaten van de evaluatie bij de Pbw met uw Kamer wordt gedeeld. Zodat in samenhang bezien kan worden of er nog verdere aanscherping van de reeds aangenomen maatregelen bij de wijziging van de Pbw nodig is.

Cluster secretaris-generaal
Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Afdeling Straf-en Sanctierecht

Datum
8 september 2025

Onze referentie
6733250

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

¹ Zie het ongevraagd advies van de Raad van State d.d. 19 april 2021, "Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit".