

Vergelijkend onderzoek Italiaans 41-bis detentieregime

Sanne Struijk

Sonja Meijer

Pieter Verrest

Francesco Calderoni

m.m.v. Francesca Anzovino



Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), ministerie van Justitie & Veiligheid.

© 2023, Erasmus Universiteit Rotterdam, Vrije Universiteit Amsterdam. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Erasmus Universiteit Rotterdam en Vrije Universiteit Amsterdam.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	6
Lijst met afkortingen	7
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	9
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	11
1.2.1 Deelonderzoeksvragen van hoofdvraag 1	12
1.2.2 Deelonderzoeksvragen van hoofdvraag 2.....	13
1.2.3 Deelonderzoeksvragen van hoofdvraag 3.....	13
1.2.4 Deelonderzoeksvragen van hoofdvraag 4.....	13
1.3 Opzet en methode	14
1.3.1 Wetgevingsonderzoek	14
1.3.2 Literatuuronderzoek	14
1.3.3 Jurisprudentieonderzoek	15
1.3.4 Interviews en vervolgesprekken.....	15
1.3.5 Rechtsvergelijking	17
1.3.6 Begeleidingscommissie.....	18
1.4 Leeswijzer	18
1.5 Afbakening en beperkingen.....	19
Hoofdstuk 2 De Nederlandse zoektocht naar manieren om ernstig VCHD te bestrijden ...	20
2.1 Inleiding.....	20
2.2 Aandacht voor VCHD	20
2.3 Nieuwe maatregelen met op de achtergrond het Italiaanse 41-bis regime	22
2.4 Tussenconclusie	30
2.5 De dilemma's die in de praktijk spelen rond het voorkomen van ernstig VCHD	30
2.6 Conclusie uit de verkennende interviews: vijf aandachtspunten	35
Hoofdstuk 3 Achtergrond en context van het 41-bis regime	36
3.1 Inleiding.....	36
3.2 The social and criminological context of the mafias in Italy.....	36
3.3 The Italian anti-mafia approach	38
3.4 The 41-bis system	40

3.4.1	History of the 41-bis regime.....	40
3.4.2	Overview of the 41-bis regime	41
3.4.3	Overview of the evolution of the prison population under the 41-bis regime	42
3.5	The 41-bis regime in the Italian prison system	43
3.6	The purpose of the 41-bis system.....	45
3.7	Conclusions	47
Hoofdstuk 4	Juridisch kader van het 41-bis regime.....	49
4.1	Inleiding.....	49
4.2	Betrokken personen en instanties	49
4.3	Achtergrond, doel en voornemens tot aanpassing van het 41-bis regime.....	52
4.4	Hoofdpijnen van het Italiaanse detentierecht	55
4.5	Plaatsing in het 41-bis regime.....	56
4.5.1	Bevoegdheid en procedure tot plaatsing	56
4.5.2	Gronden tot plaatsing	56
4.6	De inhoud van het 41-bis regime	58
4.6.1	Beperkende maatregelen.....	58
4.6.2	De fysieke detentiesituatie en gevolgen daarvan voor de gedetineerde	70
4.6.3	Aree riservate	70
4.6.4	Artikel 41-bis en de levenslange gevangenisstraf.....	72
4.7	Verlenging van het 41-bis regime	73
4.8	Beëindiging van het 41-bis regime.....	75
4.9	Na afloop van het 41-bis regime	76
4.10	Rechtspositie	76
4.10.1	Rechtsbijstand	76
4.10.2	Beroep tegen de plaatsingsbeslissing	77
4.10.3	Beklag en beroep over andersoortige klachten.....	78
4.10.4	Videoconferentie.....	78
4.11	Conclusie	79
Hoofdstuk 5	Het 41-bis regime in de praktijk.....	82
5.1	Inleiding.....	82
5.2	Kwantitatieve analyse: cijfers uit officiële rapportages en andere bronnen.....	82
5.2.1	Toepassing van het 41-bis regime: plaatsing, terugplaatsing en uitplaatsing.....	82

5.2.2 Verhouding tot de bredere (maffia)gedetineerdenpopulatie	85
5.2.3 Kenmerken van de 41-bis gedetineerdenpopulatie.....	86
5.2.4 Conclusie	89
5.3 Bevindingen over de praktijk op grond van interviews en gesprekken.....	89
5.3.1 Inleiding.....	89
5.3.2 Algemene opmerkingen.....	90
5.3.3 Plaatsing en verlenging	92
5.3.4 Toepasselijke beperkingen op gedetineerde, familie en advocaat.....	96
5.3.5 De rechtspositie en rechtsmiddelen.....	99
5.3.6 De intelligencefunctie tijdens en in detentie	101
5.3.5 De exit-strategie	102
5.3.5 Tot slot.....	103
Hoofdstuk 6 Achtergrond en juridisch kader van het EBI-regime	105
6.1 Inleiding.....	105
6.2 Ontstaan van de EBI.....	105
6.3 Selectie- en plaatsingsbeleid van de EBI	109
6.3.1 De oorspronkelijke plaatsingsgronden a en b.....	109
6.3.2 De nieuwe plaatsingsgronden c en d	110
6.3.3 De selectie- en plaatsingsprocedure	114
6.3.4 Rechtsbescherming: beroepscommissie van de RSJ	118
6.4 Verlengingsbeleid van de EBI	123
6.4.1 Verlengingsprocedure	123
6.4.2 Rechtsbescherming: beroepscommissie van de RSJ	125
6.5 Regime in de EBI	127
6.5.1 Oorspronkelijk regime.....	128
6.5.2 Aanvullend aangescherpt regime voor de c- en d-grond	131
6.6 Conclusie	134
Hoofdstuk 7 Rechtsvergelijking	135
7.1 Inleiding.....	135
7.2 Horizontale rechtsvergelijking: de Nederlandse en Italiaanse situatie onderling vergeleken	135
7.2.1 Plaatsing en verlenging	135
7.2.2 De toepasselijke beperkingen op gedetineerde, familie en advocaat	137

7.2.3	De rechtspositie en meer in het bijzonder rechtsmiddelen	139
7.2.4	Intelligence tijdens en in detentie	140
7.2.5	Een exit-strategie	141
7.3	Verticale rechtsvergelijking: de Nederlandse en Italiaanse situatie afgezet tegen internationale normering	143
7.4	Conclusie	147
Hoofdstuk 8 Conclusies en beantwoording van de onderzoeksvragen.....		148
Samenvatting.....		160
Geraadpleegde bronnen.....		175
	Literatuur	175
	Wet- en regelgeving	182
	Parlementaire stukken	184
	Jurisprudentie	185
	Websites	189
Bijlagen.....		190
Bijlage I	Samenstelling begeleidingscommissie	191
Bijlage II	Overzicht van respondenten	192
Bijlage III	Vragenlijsten	193
Bijlage IV	Nederlandse vertaling van artikel 41-bis	211

Voorwoord

Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek dat van december 2022 tot en met mei 2023 is verricht door onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Law en van de Vrije Universiteit Amsterdam, naar het Italiaanse 41-bis detentieregime. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Aanleiding tot het onderzoek is de belangstelling in Nederland voor de inhoud en praktijk van het Italiaanse 41-bis antimaffia-detentieregime en de vraag naar de mogelijke werkzame elementen van dat bijzondere regime voor het Nederlandse detentieregime van de Extra Beveiligde Inrichting (EBI).

Bij het verrichten van het onderzoek en het neerleggen van de uitkomsten daarvan in dit rapport hebben we ernaar gestreefd om de opdrachtgever en de lezer een zo volledig mogelijk beeld van de Italiaanse wetgeving en praktijk te bieden. Zodoende wordt duidelijk welke aandachtspunten daaruit voortvloeien voor de bestrijding van voortgezet crimineel handelen in detentie (VCHD) in Nederland. Het streven komt tot uitdrukking in de gelaagdheid van het rapport en de verschillende invalshoeken (de problematiek van VCHD in Nederland, de criminologische context van het 41-bis regime in Italië, de inhoud van het 41-bis regime op grond van wet- en regelgeving, de werking van het 41-bis regime in de praktijk, de inhoudelijke vergelijking met het EBI-regime en de rechtsvergelijking) die we hebben gebruikt om de onderzoeksvragen van een antwoord te voorzien.

Graag willen we alle respondenten bedanken die in het kader van het onderzoek zijn geïnterviewd. Datzelfde geldt voor de tolken Giuseppe Tangerini en Karin van Liemt, die ons actief hebben bijgestaan bij de Italiaanse interviews. Onze grote dank gaat verder uit naar Maartje Nieuwenhuis en Peter Hemmes voor hun niet-aflatende steun gedurende de gehele looptijd van dit onderzoek.

Ook bedanken we Francesca Anzovino voor haar medewerking bij het onderzoek. Veerle de Lange danken we voor haar ondersteuning bij het uitzoeken van de Europeesrechtelijke jurisprudentie en de rapporten van het CPT, en Marla van der Velden voor haar hulp bij het verzamelen van literatuur over het Italiaanse 41-bis regime. Daarnaast danken wij Mirthe van Gastel voor haar steun bij de redactie van het rapport.

Ten slotte willen we de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor hun bijstand en adviezen bij het verrichten van het onderzoek.

Het onderzoek is inhoudelijk afgesloten op 26 mei 2023.

Sanne Struijk
Sonja Meijer
Pieter Verrest

Lijst met afkortingen

AIT	Afdeling Intensief Toezicht
AS	alta sicurezza
BIV	Bureau Inlichtingen en Veiligheid
CSV	crimineel samenwerkingsverband
DAP	Dipartimento dell' Amministrazione Penitenziaria
DDA	Direzioni Distrettuali Antimafia
DIA	Direzione Investigativa Antimafia
DIZ	Divisie Individuele Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNAA	Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EBA	Extra Beveiligde Afdeling
EBI	Extra Beveiligde Inrichting
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EPR	European Prison Rules
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GOM	Gruppo Operativo Mobile
GRIP	Gedetineerden Recherche Informatie Punt
GVM	Gedetineerden met een vlucht- of maatschappelijk risico
LBIV	Landelijk Bureau Inlichtingen en Veiligheid
NIC	Nucleo Investigativo Centrale
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
OM	Openbaar Ministerie
OO	Operationeel Overleg

O.P.	Ordinamento Penitenziario
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PI	penitentiaire inrichting
Piw'er	penitenitair inrichtingswerker
Pm	Penitentiaire maatregel
PNA	Procuratori Nazionali Aggiunti
RSJ	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Rspog	Regeling selectie plaatsing en overplaatsing gedetineerden
SAC-EBI	selectie-adviescommissie voor de Extra Beveiligde Inrichting
SDI	Sistema Di Indagine
SF	selectiefunctionaris
TEBI	Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting
VCHD	voortgezet crimineel handelen in detentie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 *Aanleiding voor het onderzoek*

Er is de afgelopen tijd – in media, politiek en praktijk – veel aandacht voor de aanpak van de zware georganiseerde criminaliteit. Specifiek voor het gevangeniswezen komt dit tot uitdrukking in beleid ter voorkoming van voortgezet crimineel handelen in detentie (hierna: VCHD). Aanleiding hiervoor is de arrestatie van een aantal personen, verdacht van of inmiddels veroordeeld voor zware misdrijven, die vanwege de macht en middelen waarover zij beschikken en de criminele organisaties waarvan zij deel uitmaken, in staat zijn geweld te plegen en (vlucht)gevaarlijker (kunnen) zijn dan andere gedetineerden. Het betekent een nieuwe uitdaging voor justitie en het gevangeniswezen, om te voorkomen dat dergelijke gedetineerden tijdens hun berechting en detentie misbruik maken van de geboden vrijheden van het penitentiairrechtelijk kader, om zo hun criminele activiteiten voort te zetten. Een aanwijzing dat dit voortgezet crimineel handelen daadwerkelijk plaatsvindt is te vinden in de strafzaak waarin inmiddels door de rechtbank is vastgesteld dat een advocaat berichten aannam van een gedetineerde in de Extra Beveiligde Inrichting (hierna: EBI) in penitentiaire inrichting (hierna: PI) Vught. De aanhouding van deze advocaat in oktober 2021 heeft zichtbaarder gemaakt welke gevolgen de georganiseerde criminaliteit heeft, ook op het stelsel van detentie.

Tegen deze achtergrond bestaat op politiek niveau de behoefte tot aanscherping van bestaande maatregelen en wet- en regelgeving ter zake van de aanpak van VCHD. In dat kader gaat in toenemende mate belangstelling uit naar de bestrijding van de maffia in Italië. Meer specifiek voor het gevangeniswezen gaat de aandacht uit naar een Italiaans antimaffia-detentieregime. Dit regime is gestoeld op artikel 41-bis van de Italiaanse wet op het gevangeniswezen. Het is ook wel bekend onder de benaming ‘*carcere duro*’ (hard detentieregime), aangezien dit het meest strenge detentieregime betreft dat Italië kent. Het regime kan door de Italiaanse minister van Justitie worden toegepast ten aanzien van personen die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor bepaalde typen delicten, waaronder – en vooral – het leiding geven of deelnemen aan een maffia-organisatie (artikel 416-bis van het Italiaanse wetboek van strafrecht, *Associazione di tipo mafioso*). Doel van het 41-bis regime, zoals het vanaf hier kortweg zal worden gedeut, is om het voor gedetineerde maffialeden onmogelijk te maken vanuit detentie hun criminele activiteiten voort te zetten.

De politieke belangstelling voor de Italiaanse antimaffia-aanpak met dit specifieke detentieregime¹ is ook omgezet in actie. Met het oog op de toegenomen zichtbaarheid van de ondermijnende impact van de georganiseerde criminaliteit – waarbij naast de aanhouding van de advocaat wordt gewezen op de moorden rond een kroongetuige, de bedreigingen van togadragers en de dodenlijsten met daarop namen van medewerkers van Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) – werd door de voormalige minister voor Rechtsbescherming in een brief, onder verwijzing naar

¹ Ook in de wetenschappelijke literatuur is aandacht besteed aan het 41-bis regime. Zie onder meer L.J.J. Peters & S. Vanzan, ‘Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffia-bestrijding’, *NTS* 2022/53, p. 213-221 en M.E. de Meijer, ‘De Aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie’, *NJB* 2022, p. 324-332.

het Italiaanse recht, een pakket van preventieve en repressieve maatregelen afgekondigd.² Hieronder valt onder meer de ontwikkeling van in totaal vier justitiële complexen met voorzieningen waardoor detentie en berechting samengaan in een hoogbeveiligde omgeving. Tevens wordt ingezet op digitale voorzieningen zoals videoconferentie, om de ernstige veiligheidsrisico's tijdens het vervoer van en naar de zitting te kunnen tegengaan. Ook wordt de komst van een tweede EBI aangekondigd, alsmede de komst van meerdere Afdelingen Intensief Toezicht (hierna: AIT). Met betrekking tot het juridisch kader en regime van de EBI wordt daarnaast een aanpassing van de regelgeving aangekondigd, zodat plaatsing in de EBI voortaan ook mogelijk wordt bij de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk en zodat het halfjaarlijkse toetsingsmoment na EBI-plaatsing wordt verlengd naar minimaal één jaar. Tenslotte wordt ook invoering van een vier-ogen principe aangekondigd voor al het ambtelijk bezoek aan gedetineerden in de EBI en wordt overwogen het advocatenbezoek aan gedetineerden in de EBI alleen nog in duo's te laten plaatsvinden.

Kort na de brief werd een motie ingediend door de leden Markuszower en Helder, waarin zij de regering opriepen om de invoering van een wetsartikel als artikel 41-bis te onderzoeken, 'dat het mogelijk maakt om verdachten van zware en/of georganiseerde criminaliteit op te sluiten in een onbeperkt isolement, hetgeen betekent: 24 uur per dag onder toezicht, geen contact met de cipiers, geen toegang tot TV of internet en slechts een uur per maand – gefilmd en achter glas – een familielid mogen zien', 'constaterende dat dit wetsartikel in Italië bijzonder succesvol is'.³

Ook in het regeerakkoord van het huidige kabinet is gesteld dat voor de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit lessen worden getrokken uit de bestrijding van de maffia in Italië.⁴

In een brief d.d. 29 maart 2022 zette de huidige minister voor Rechtsbescherming, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, uiteen hoe hij de maatregelen aangekondigd door zijn voorganger en de uitvoering van de motie "zorgvuldig, maar ook zo snel als mogelijk" ter hand gaat nemen.⁵ Hij stelt daarin de motie als een ondersteuning te beschouwen van het eerder geuite regeringsvoornemen om de omstandigheden in de EBI en het Italiaanse 41-bis regime te vergelijken om te voorkomen dat vanuit gevangenschap criminele netwerken worden aangestuurd. Inhoudelijk wijst de minister er op dat de maatregelen uit het 41-bis regime niet één-op-één kunnen worden gekopieerd naar ons land. Onder meer omdat dit Italiaanse regime is gelinkt aan een specifiek strafbaar feit uit het Italiaanse Wetboek van Strafrecht, waarbij een verdenking hiervan of een veroordeling hiervoor wordt gekoppeld aan plaatsing in het 41-bis regime. Dat is anders in geval van plaatsing in de EBI, die (op dat moment, inmiddels is dit gewijzigd) kon geschieden op basis van een hoog risico op ontsnapping of concrete aanwijzingen voor VCHD (inmiddels kan dat ook al op grond van een vermoeden van VCHD en op grond van de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk). Volgens de minister is om die reden kennis van het Italiaanse penitentiare recht en de inbedding daarvan in het Italiaanse straf- en strafprocesrecht nodig

² *Kamerstukken II* 2021/22, 29911, nr. 339.

³ *Kamerstukken II* 2021/22, 35925 VI, nr. 43.

⁴ *Coalitieakkoord 2021-2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35788, nr. 77, p. 16.

⁵ *Kamerstukken II* 2021/22, 35925 VI, nr. 140.

“zodat er een zinvolle vergelijking gemaakt kan worden met het Nederlandse EBI-regime en detentiebeleid. Daarbij dient gekeken te worden naar de voorwaarden waaronder extra maatregelen kunnen worden genomen, de betrokken actoren, de waarborgen voor de gedetineerde en de onderbouwing van de noodzaak om beperkende maatregelen te nemen. Dit is noodzakelijk omdat de maatregelen kunnen interfereren met (internationale) grondrechten van de gedetineerde”.⁶

Voortvloeiend hieruit deed de minister voor Rechtsbescherming de toezegging aan de Kamer het WODC te vragen onderzoek te doen naar (werkzame) elementen uit het 41-bis regime die een nuttige aanvulling zouden kunnen vormen op het bestaande EBI-regime, alsook naar de voorwaarden waaronder die elementen zouden kunnen worden ingevoerd. Die toezegging was de aanleiding tot het onderhavige onderzoek, dat is uitgevoerd in opdracht van het WODC.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Gegeven bovenstaande achtergrond en doel van het onderzoek is gewerkt vanuit de volgende probleemstelling:

Wat houdt het Italiaanse 41-bis regime in, welke functie vervult het binnen het Italiaanse strafrecht, hoe werkt het in de praktijk, hoe verhoudt het zich tot het toepasselijke kader van rechtswaarborgen in nationaal en internationaal verband, en wat zouden in onderlinge vergelijking met het in Nederland geldende EBI-regime, onderdelen van het 41-bis regime zijn die het Nederlandse EBI-detentiestelsel zouden kunnen versterken in de aanpak van voortgezet crimineel handelen?

Deze probleemstelling is door de onderzoekers vervolgens geoperationaliseerd in de volgende vier hoofdvragen:

1. Wat houdt het detentieregime van artikel 41-bis in, wat is de doelstelling en hoe is het regime in het Italiaanse penitentiaire en strafrechtssysteem ingebed?
2. Hoe werkt het Italiaanse detentieregime van artikel 41-bis in de praktijk?
3. Hebben zich in verband met de hoofdvragen onder 1 en 2 relevante (juridische) ontwikkelingen en/of wijzigingen in de Italiaanse regeling voorgedaan, waarom hebben deze zich voorgedaan en welke consequenties hadden deze ten opzichte van de oorspronkelijke regeling?
4. Welke elementen uit het 41-bis regime zouden – alles afwegende – gebruikt kunnen worden in Nederland om de kans op VCHD in de EBI te verkleinen?

In de eerste hoofdvraag liggen de volgende onderdelen van de probleemstelling besloten: ‘Wat houdt het Italiaanse 41-bis regime in’ en ‘welke functie vervult het binnen het Italiaanse strafrecht’. De tweede hoofdvraag ziet logischerwijs op het onderdeel van de probleemstelling naar ‘hoe werkt het 41-bis regime in de praktijk’. De derde hoofdvraag heeft vervolgens betrekking op het volgende onderdeel van de probleemstelling: ‘hoe verhoudt het 41-bis regime zich tot het toepasselijke kader van rechtswaarborgen in nationaal en internationaal verband’. En ten slotte ligt in de vierde hoofdvraag het resterende onderdeel van de probleemstelling besloten, te weten

⁶ *Kamerstukken II* 2021/22, 35925 VI, nr. 140, p. 2.

‘wat zouden in onderlinge vergelijking met het in Nederland geldende EBI-regime, onderdelen van het 41-bis regime zijn die het Nederlandse EBI-detentiestelsel zouden kunnen versterken in de aanpak van voortgezet crimineel handelen?’. Rechtsvergelijking tussen het 41-bis regime en het EBI-regime ligt hierin besloten en vormt de basis om tot de beantwoording van deze vierde hoofdvraag te komen.

Elk van het viertal hoofdvragen valt vervolgens uiteen in deelonderzoeksvragen, die hieronder achtereenvolgens worden weergegeven.

1.2.1 Deelonderzoeksvragen van hoofdvraag 1

Inhoud en achtergrond van het regime

1. Op welke gronden wordt artikel 41-bis toegepast en op basis van welke informatie?
2. Welke isolerende en toezichthoudende maatregelen kunnen worden genomen onder artikel 41-bis?
3. Wat is de achtergrond/geschiedenis van het artikel 41-bis regime en welk doel en welke subdoelen van het artikel 41-bis regime kunnen worden geïdentificeerd?
4. Wat houdt het systeem van preventie in en (hoe) wordt hierbij een rechtsvermoeden van gevaarlijkheid van de gedetineerde als uitgangspunt genomen voor het verblijf in het artikel 41-bis regime?

Voorwaarden voor en wijzen van toepassing en onderbouwing

5. Wat is de mogelijke duur van de maatregelen, op welke gronden en aan de hand van welke informatie kunnen de maatregelen worden verlengd, op welke gronden kunnen de maatregelen worden beëindigd, en wat is hierin de rol van preventie alsmede de rol van een rechtsvermoeden van gevaarlijkheid van de gedetineerde?
6. Zijn de maatregelen individueel bepaald, of vloeien ze voort uit het regime zelf?
7. Heeft de gevangenisdirectie discretionaire bevoegdheden om van het algemene 41-bis regime af te wijken en zo ja, om welke redenen?
8. Onder welke voorwaarden en met welke onderbouwing/rechtvaardiging kunnen onder artikel 41-bis maatregelen worden opgelegd die een inbreuk op de rechten van de gedetineerde opleveren, en welke grenzen worden daaraan gesteld in de jurisprudentie?
9. Worden artikel 41-bis gedetineerden volgens de wettelijke regeling in beginsel gehoord via videoconferentie en zo ja, op welke gronden kan er door de rechter van videoconferentie ten behoeve van een terechtzitting worden afgeweken?

Betrokken actoren en handelingsperspectief gedetineerden

10. Welke overheidsactoren zijn op welke wijze betrokken bij de toepassing van artikel 41-bis?
11. Wat is de rol van de Italiaanse toezichtsrechter (de *Magistratura di Sorveglianza* in Rome) en welke bevoegdheden heeft hij met betrekking tot artikel 41-bis?
12. Wat zijn de gevolgen van beslissingen voor de toepassing van het 41-bis regime die de toezichtsrechter op grond van zijn bevoegdheden neemt?

13. Zijn er beperkingen in het verkeer tussen de advocaat en gedetineerde, en wat is hierover bepaald in de jurisprudentie? Worden er bijzondere eisen aan de advocaat gesteld (kwaliteit, screening) en welke instantie houdt daarop toezicht?
14. Hoe verhoudt het 41-bis regime zich tot het Italiaanse penitenciaire en strafrecht en kan het als een verbijzondering of een afwijking daarvan worden geduid? Wat is hierover bekend uit de literatuur en wat volgt hierover uit de interviews?

1.2.2 Deelonderzoeksvragen van hoofdvraag 2

15. Wat is de gemiddelde verblijfsduur van gedetineerden in het artikel 41-bis regime?
16. Wat is de meest voorkomende reden voor plaatsing en voor beëindiging?
17. Gaat het om veroordeelden of om verdachten en is daarin verschil? Wat is bekend over de achtergrond van de 41-bis populatie qua gepleegde strafbare feiten, recidive etc.?
18. Welke isolerende en toezichthoudende maatregelen worden doorgaans genomen onder artikel 41-bis?
19. Wat is de duur van de maatregelen, op welke gronden worden de maatregelen doorgaans beëindigd, en wat is hierin de rol van preventie alsmede de rol van een rechtsvermoeden van gevaarlijkheid van de gedetineerde?
20. Wordt videoconferentie als uitgangspunt toegepast in het 41-bis regime in geval de gedetineerde moet communiceren met de buitenwereld – bijvoorbeeld in het kader van contact met familie en juridische procedure?
21. Wat zijn volgens Italiaanse professionals de positieve dan wel kritische aspecten van het artikel 41-bis regime? Wat blijkt hiervan uit relevante rechtspraak over toepassing van artikel 41-bis?
22. Wat is bekend uit de literatuur – en wat volgt uit interviews – over de effecten van de invoering van het artikel 41-bis regime op VCHD? Zijn andere beoogde c.q. niet beoogde effecten van de wet bekend?

1.2.3 Deelonderzoeksvragen van hoofdvraag 3

Rechtspositie gedetineerden

23. Door welke internationale normen (EVRM, EPR 2020, de bevindingen van het CPT) wordt het artikel 41-bis regime genormeerd?
24. Welke invloed hebben de Italiaanse en jurisprudentie en de rechtspraak van het EHRM gehad op de ontwikkeling van de maatregelen in het artikel 41-bis regime geweest?
25. Zijn er andere redenen dan rechterlijke uitspraken waarom het 41-bis regime aan verandering onderhevig is geweest en/of zijn er voornemens tot aanpassing?
26. Welke juridische mogelijkheden heeft de gedetineerde om diens verblijf in het regime te beëindigen?

1.2.4 Deelonderzoeksvragen van hoofdvraag 4

Rechtsvergelijking

27. Welke elementen uit artikel 41-bis bestaan ook (al dan niet in bepaalde mate) onder het EBI-regime en zijn er in het EBI-regime maatregelen om VCHD tegen te gaan die niet in 41-bis zitten?

28. Welke gronden/elementen/maatregelen uit het artikel 41-bis regime zouden om welke reden een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het EBI-regime? Hoe passen deze gronden/elementen/maatregelen in het Nederlandse strafrechtelijk en penitentiair stelsel? Zou het mogelijk zijn om gronden/elementen/maatregelen in Nederland toe te passen op basis van dezelfde soort informatie en/of procedurele gronden als in Italië?
29. Hoe dienen deze gronden/elementen/maatregelen te worden gezien in het licht van de internationale normen?
30. Hoe dienen deze gronden/elementen/maatregelen te worden gezien in het licht van de jurisprudentie van de RSJ?
31. Wat zijn de gevolgen van beslissingen van de Italiaanse toezichtsrechter voor toepassing van het 41-bis regime, en wat zijn in vergelijking de gevolgen van beslissingen van de RSJ voor toepassing van het EBI-regime?
32. Biedt de Italiaanse regeling aanknopingspunten voor een verblijf van de gedetineerde in de EBI voor de totale duur van de voorlopige hechtenis? Is een tussentijdse toetsing vereist?
33. Op welke wijze zou het doel van preventie of een rechtsvermoeden van gevaarlijkheid van de gedetineerde in het Nederlandse stelsel een rol kunnen hebben bij de plaatsing en het verblijf in het EBI-regime?

1.3 Opzet en methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden. Hieronder volgt een beschrijving van de aanpak en de gekozen methoden, gerelateerd aan de onderzoeksvragen (cursief weergegeven).

1.3.1 Wetgevingsonderzoek

Overkoepelend voor de beantwoording van de onderzoeksvragen (*met name de deelvragen behorend tot de eerste hoofdvraag en deelvraag 26*) is een uitvoerig wetgevingsonderzoek verricht waarbij de huidige wettelijke regeling, uitvoeringsregelingen, wetsgeschiedenis, parlementaire geschiedenis en beleidsdocumenten zijn verzameld en bestudeerd. Relevante wetgeving is online geraadpleegd via de website <https://www.normattiva.it/> en parlementaire documenten via de website <https://www.parlamento.it/>. Via de Nederlandse liaisonofficier van justitie in Rome zijn vertalingen van wet- en regelgeving verkregen. Waar uitleg over de exacte interpretatie van een vertaling van de wettelijke regeling noodzakelijk was, hebben de onderzoekers de steun gehad van Francesca Anzovino, die de Italiaanse taal goed beheerst.

1.3.2 Literatuuronderzoek

Ten behoeve van de beantwoording van *de eerste, tweede en derde hoofdvraag, met bijbehorende deelvragen*, is literatuuronderzoek verricht. Hierbij is voor wat betreft het Italiaans recht gezocht naar juridische, sociologische (*socio-legal*) en criminologische literatuur over het 41-bis regime, in zowel de Nederlandse, Engelse als Italiaanse taal. Daarnaast zijn documenten van Italiaanse (*Garante nazionale* en *Antigone*) en internationale organisaties (*Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*; hierna CPT) bestudeerd. Voor het vinden van deze literatuur is gebruik gemaakt van Nederlandse databases zoals Rechtsorde.nl

en Navigator, zoekmachines waarmee buitenlandse literatuur kan worden gevonden (LibSearch) en Google Scholar. Daarnaast is literatuur verkregen van de contactpersonen en respondenten in Italië. Voor de vertaling van de literatuur die enkel in het Italiaans beschikbaar was is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van vertaalfuncties in Word en Acrobat Reader en de vertaalmachine DeepL translator. Waar uitleg over de exacte interpretatie van een vertaling noodzakelijk was, hebben de onderzoekers ook hier de steun gehad van Francesca Anzovino, die de Italiaanse taal goed beheerst.

Voor wat betreft Nederland is hoofdzakelijk juridische literatuur over de EBI en de plaats daarvan in het Nederlandse gevangeniswezen in kaart gebracht. Deze studie dient niet voor de beantwoording van een afzonderlijke (deel)onderzoeksvraag, maar is onmisbaar voor en staat dus in het teken van de beantwoording van *de vierde hoofdvraag*.

1.3.3 Jurisprudentieonderzoek

Naast een analyse van wetgeving en literatuur is ook Italiaanse nationale jurisprudentie bestudeerd met relevantie voor (de ontwikkeling van) het 41-bis regime. Het startpunt hiervoor was gelegen in de bestudering van de verzamelde literatuur. In aanvulling hierop is Italiaanse jurisprudentie online gezocht en geraadpleegd, onder andere via <https://www.giurisprudenzapenale.com/>, <https://www.cortecostituzionale.it/> en <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/>. Daarnaast is een verzameling jurisprudentie verkregen van de geïnterviewde personen bij het Constitutioneel Hof. Voor de verzameling van deze jurisprudentie is de beantwoording van *de deelonderzoeksvragen 13, 21, 23, 24 en 26* leidend geweest.

Ten behoeve van de beantwoording van *de deelonderzoeksvragen 23 en 24* is onderzoek verricht naar het toepasselijke internationale normenkader, zoals dat wordt gevormd door onder andere het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), de European Prison Rules 2020 (EPR 2020) en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), alsmede de landenevaluaties van het CPT. Hiertoe is de website van het EHRM, www.hudoc.echr.coe.int/ en de website van het CPT, www.coe.int/fr/web/cpt/home geraadpleegd.

Ten slotte is voor de beantwoording van *de op (rechts)vergelijking gerichte hoofdvraag 4* ook onderzoek verricht naar Nederlandse jurisprudentie over de toepassing van het EBI-regime. Dit betreft zowel uitspraken van de RSJ (inzake penitentiair beroep) als de civiele voorzieningenrechter (inzake kort geding).

1.3.4 Interviews en vervolggesprekken

Naast het verzamelen en analyseren van gegevens zijn interviews en meer informele gesprekken afgenomen met diverse Nederlandse en Italiaanse personen en organisaties. Met betrekking tot Italië gaat het daarbij om empirische feiten en ervaringen over de toepassing van het 41-bis regime in de praktijk (*deelonderzoeksvragen 15-22*). Met betrekking tot de vergelijking met Nederland (*deelonderzoeksvragen 27-33*) gaat het daarbij om empirische ervaringen en meningen over het nut, de noodzaak, de wenselijkheid om bepaalde elementen van het 41-bis regime over te nemen in het Nederlandse gevangeniswezen.

De interviews zijn in een bewust gekozen volgorde afgenomen. Voorafgaand aan de interviews die in Italië zijn afgenomen, zijn vier exploratieve interviews gevoerd met professionals

uit de Nederlandse praktijk, afkomstig van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie (hierna: OM), van directie/management van DJI gecombineerd met PI Vught, van de afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: RSJ) en ten slotte van de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA).⁷ Het doel van de in deze fase afgenomen interviews was om een goed beeld te krijgen van de praktijk in Nederland en de ontwikkelingen daarin, alsmede van de vragen die in vergelijkend opzicht gesteld zouden moeten worden over de Italiaanse regelgeving en praktijk.

De uitkomsten van deze eerste interviews zijn aldus gebruik als ‘input’ voor de interviews die aansluitend zijn afgenomen met professionals van in totaal negen instanties uit de rechtspraak in Italië.⁸ De te interviewen instanties en betrokkenen zijn door de onderzoekers geselecteerd met het doel om een zo representatief mogelijk beeld van de uitvoeringspraktijk van het 41-bis regime te verkrijgen. Voor de justitiële en andere overheid-gelieerde organisaties geldt dat deze grotendeels zijn benaderd door tussenkomst van de Nederlandse liaisonofficier van justitie in Rome. De overige respondenten zijn door de onderzoekers zelf benaderd. Alle interviews hebben plaatsgevonden met hulp van een gespecialiseerde tolk. Het doel van deze interviews was meerledig. De interviews dienden allereerst ter aanvulling op de uitkomsten van de literatuurstudie (regelgeving, rechtspraak en literatuur), ter verificatie daarvan en om door te kunnen vragen op de (achtergronden van de) reeds vergaarde informatie. Daarnaast dienden de interviews om de professionals te bevragen over de praktijk en hun ervaringen met (aspecten van) het 41-bis regime, de ontwikkeling daarvan en ook de effecten daarvan op de bestrijding van VCHD. Naast de interviews zijn in Rome ook meer informele gesprekken gevoerd over het 41-bis regime met de Nederlandse liaisonofficier van justitie in Rome en beleidsmedewerker, alsook met de politie-liaison en beleidsmedewerker. Deze gesprekken dienden voornamelijk ter verificatie van onze bevindingen.

Vervolgens zijn in de laatste fase van het onderzoek vervolggesprekken gevoerd met dezelfde professionals uit de Nederlandse praktijk als met wie in de eerste fase is gesproken, aangevuld door de directeur van Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna: DV&O). In deze gesprekken zijn de bevindingen van het onderzoek tot dan toe teruggekoppeld. Vervolgens is aan de respondenten gevraagd om te reflecteren op de voorlopige bevindingen uit de (rechtsvergelijkende) analyse, onder meer met het oog op de wenselijkheid van de eventuele overneming van bepaalde elementen van het 41-bis regime in het Nederlandse detentiestelsel. Met de vertegenwoordigers van het Landelijk Parket van het OM en de directie van PI Vught is in gezamenlijkheid gesproken. Met de vertegenwoordigers van de afdeling advisering van de RSJ en van de NOvA is telkens afzonderlijk gesproken. Met de directeur van DV&O heeft schriftelijk contact plaatsgevonden.

Alle vragenlijsten ten behoeve van de interviews met de Nederlandse en de Italiaanse professionals zijn opgenomen als bijlagen bij dit rapport, zie bijlage III.

⁷ Zie voor een overzicht van deze respondenten bijlage II bij dit rapport.

⁸ Zie voor een overzicht van deze respondenten bijlage II bij dit rapport.

1.3.5 Rechtsvergelijking

De rechtsvergelijking die de opmaat vormt voor de beantwoording van het laatste deel van de centrale vraagstelling (*de vierde hoofdvraag*) is gebruik gemaakt van een ‘multi-level’ rechtsvergelijking, waarbij zowel een verticale rechtsvergelijking (met internationale en Europese regelgeving en instituties), als een horizontale rechtsvergelijking (tussen Nederland en Italië) wordt gemaakt.

Verticale rechtsvergelijking

Door middel van een verticale rechtsvergelijking wordt onderzocht hoe en in welke mate internationale normen en rechtspraak het 41-bis regime normeren.

Horizontale rechtsvergelijking

De horizontale rechtsvergelijking houdt in dat het Nederlandse EBI-regime en het Italiaanse 41-bis regime zijn vergeleken tegen de achtergrond van de regeling van en uitgangspunten van het penitentiare recht in beide landen. Een rechtsvergelijking kan doorgaans in drie stappen worden onderscheiden: selectie, beschrijving en analyse. De selectie van de te vergelijken landen is in dit onderzoek een gegeven. De analyse is uitgevoerd vanuit micro- en macro-perspectief. Dat wil zeggen specifiek het 41-bis regime en het Italiaanse detentiestelsel, waarna dat tevens is beschouwd in een bredere context van het straf(proces)recht, de organisatie van de strafrechtspleging, het criminaliteitsbeeld en de juridische cultuur van het land.⁹ Dit, om te voorkomen dat de formele wettelijke regeling in een bepaald rechtssysteem geïsoleerd wordt bestudeerd. Bij het identificeren van de elementen die de juridische cultuur in Italië bepalen is enerzijds gekeken naar de bevindingen van het empirisch onderzoek en anderzijds naar meer abstracte aspecten als bepaalde noties (bijvoorbeeld het denken over veiligheid versus humane behandeling, de specifieke kenmerken van de problematiek die in Italië aanleiding was om het 41-bis regime in te voeren), waarden (zoals het resocialisatiebeginsel of het ultimum remedium-beginsel) en standpunten (hoe keek men aan tegen de aanpak van de Italiaanse maffia) die in Italië gelden.

Hiertoe dient de inbreng van professor Francesco Calderoni, werkzaam als hoogleraar Criminologie aan de *Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*.¹⁰ Professor Calderoni is gespecialiseerd in onderzoek naar de bestrijding van georganiseerde, maffia gerelateerde criminaliteit in Italië en is dus bij uitstek geschikt om de achtergrond en context bij het 41-bis regime te duiden. Bovendien geeft een dergelijk Italiaans perspectief van een Italiaanse expert op dit terrein van criminaliteitsbestrijding waardevolle ‘lokale kleur’ aan het rechtsvergelijkende onderzoek naar de mogelijke doorwerking van het 41-bis regime in het Nederlandse stelsel. Ter verantwoording is van belang te vermelden dat Calderoni integraal hoofdstuk 3 heeft geschreven, alsook statistische informatie heeft verzameld en geanalyseerd, waarvan

⁹ Zie o.a. M.D. Dubber, ‘Comparative Criminal law’, in: M. Reimann & R. Zimmermann (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 1287-1326; D. Nelken, ‘Using the concept of legal culture’, *Australian Journal of Legal Philosophy* 2004, 29, p. 1-26, m.n. p. 1 en E. Grande, ‘Comparative criminal justice’, in: M. Bussani & U. Mattei (red.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 191-209, m.n. 197.

¹⁰ Vrij vertaald is dat de Faculteit van sociale en politieke wetenschappen aan de Katholieke Universiteit del Sacro Cuore, in Milaan, Italië.

mede gebruik is gemaakt voor paragraaf 5.2. Bij het opstellen van de overige hoofdstukken van het rapport is Calderoni niet betrokken geweest, anders dan in adviserende zin.

Tegen deze achtergrond is ter beantwoording van de *deelonderzoeksvragen 27 tot en met 33* de wet- en regelgeving en jurisprudentie tussen Italië en Nederland vergeleken. Ook is vergeleken hoe die wet- en regelgeving inzake het 41-bis regime door professionals in de praktijk in Italië wordt toegepast en hoe professionals in Nederland aankijken tegen eventuele invoering van bepaalde elementen in het EBI-regime.

1.3.6 Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie, ingesteld door het WODC.¹¹ De onderzoekers en leden van de begeleidingscommissie kwamen in totaal viermaal bijeen. Eenmaal in de beginfase, tweemaal halverwege het onderzoek en eenmaal om het concept-eindrapport te bespreken.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen geschetst die de afgelopen jaren in Nederland hebben plaatsgevonden in regelgeving en beleid op het terrein van het tegengaan van (ernstige vormen van) VCHD. Die ontwikkelingen vormen de achtergrond waartegen dit onderzoek is uitgevoerd en dienen meer specifiek ter beantwoording van de vierde hoofdvraag.

Vanaf hoofdstuk 3 wordt ‘overgestapt’ naar de situatie in Italië. Allereerst wordt in hoofdstuk 3 de sociologische en criminologische context van het 41-bis regime belicht, alsook van de plaats van dit regime enerzijds in het penitentiaire stelsel en anderzijds in de bestrijding van de maffia in Italië. Dit hoofdstuk is geschreven door professor Calderoni in het Engels en dient ter beantwoording van de deelvragen 1-4, 10, 14 en 20-22. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een uitvoerige beschrijving gegeven van de achtergrond, het doel en de inhoud van het 41-bis regime. Dit kernhoofdstuk dient ter beantwoording van vele deelvragen, te weten (in meer of mindere mate) de vragen 1 tot en met 26. In hoofdstuk 5 worden vervolgens statistieken over de praktijk van het 41-bis regime gepresenteerd, evenals een weergave van de bevindingen van de interviews en gesprekken met de Italiaanse professionals. Met dit hoofdstuk wordt voorzien in een antwoord op de deelvragen 5 tot en met 8, 10 tot en met 17, 19 en 21 tot en met 24.

Na dit drietal ‘Italiaanse’ hoofdstukken, waarmee al met al antwoord is gegeven op de eerste drie hoofdonderzoeksvragen, wordt teruggekeerd naar de Nederlandse situatie. Als opmaat naar het rechtsvergelijkend hoofdstuk 7, omvat hoofdstuk 6 een uitvoerige beschrijving van het EBI-stelsel. Dit dient niet ter beantwoording van een eigenstandige onderzoeksvraag, maar is in onze optiek onmisbaar ten behoeve van de rechtsvergelijking met het Italiaanse 41-bis-detentieregime. De bevindingen van die rechtsvergelijking zijn vervolgens neergelegd in hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk wordt gestart met een weergave van de horizontale vergelijking tussen de Nederlandse EBI en het Italiaanse 41-bis regime. Aansluitend volgt een weergave van de verticale rechtsvergelijking, waarbij het Nederlandse en het Italiaanse penitentiaire recht worden afgezet

¹¹ Zie voor de samenstelling van de begeleidingscommissie bijlage I bij dit rapport.

tegen internationale normering ter zake. Met de hoofdstukken 6 en 7 wordt voorzien in een deel van de beantwoording van de vierde hoofdonderzoeksvraag. Het resterende deel van de beantwoording van deze onderzoeksvraag volgt in het afrondende hoofdstuk 8, waar de werkzaamheid van het Italiaanse 41-bis regime voor Nederland wordt belicht.

1.5 Afbakening en beperkingen

Het is voor een goed begrip van de reikwijdte van dit onderzoeksrapport van belang te duiden dat het onderzoeksproject specifiek is toegespitst op – kort gezegd – een vergelijking tussen het Italiaanse 41-bis detentieregime en het Nederlandse EBI-regime. Het onderzoek omvat uitdrukkelijk niet het gehele Nederlandse penitentiaire stelsel, zodat onder andere een analyse van alle regimes met een verscherpt toezicht in Italië en Nederland, zoals de eerdergenoemde AIT-afdelingen, ontbreekt. Dat viel helaas buiten de onderzoeksopdracht, terwijl de minister voor Rechtsbescherming heeft aangegeven het AIT-regime in het thans in ontwikkeling zijnde nieuwe wetgeving en beleid in nauwe samenhang te willen bezien met het EBI-stelsel.

Tevens is van belang te benadrukken dat de onderzoeksopdracht niet zag op een integrale evaluatie van het EBI-regime en de werkzaamheid daarvan.¹² De nadruk ligt op een overzicht en analyse van het Italiaanse 41-bis regime, met de vraag of daarin bepaalde elementen te ontwaren zijn die werkzaam zouden kunnen voor het EBI-regime.

Tot slot is van belang dat de onderzoeksopdracht niet zag op bestudering van het geheel van de mogelijkheden voor de bestrijding van maffiacriminaliteit in het Italiaanse straf- en strafprocesrecht. Dat is onderwerp geweest van ander WODC-onderzoek, waarvan de resultaten onlangs zijn verschenen.¹³ Dat laatstgenoemde onderzoek heeft plaatsgevonden los van het onderhavige onderzoek en is niet voor de inhoud van het voorliggende rapport gebruikt.

¹² Daarover is een aantal jaren geleden wel een WODC-onderzoek naar verricht: H.G. van de Bunt et al, *Gevangen in de EBI. Een empirisch onderzoek naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

¹³ L.J.J. Peters, *Hoofdlijnen van de bestrijding van maffiacriminaliteit in Italië*, WODC, RUG, 2023.

Hoofdstuk 2 De Nederlandse zoektocht naar manieren om ernstig VCHD te bestrijden

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in aansluiting op paragraaf 1.1 nader ingegaan op de ontwikkelingen die de afgelopen jaren in ons land hebben plaatsgevonden in regelgeving en beleid op het terrein van het tegengaan van VCHD (paragraaf 2.2 en 2.3). Die ontwikkelingen vormen zowel de aanloop naar als de directe context van dit onderzoek naar het artikel 41-bis regime in Italië. Voor de duidelijkheid vermelden we dat in dit hoofdstuk kort de wijzigingen aan de orde komen die ter bestrijding van VCHD in het EBI-regime zijn aangebracht. In hoofdstuk 6, dat een volledige beschrijving omvat van de plaatsings- en verlengingsprocedure van de EBI en alle elementen die het EBI-regime inmiddels kent, worden die wijzigingen uiteraard uitgebreider besproken.¹⁴ Na een tussenconclusie over het geheel van de ontwikkelingen (paragraaf 2.4), wordt overgegaan naar de dilemma's die in de praktijk blijken te spelen rond het voorkomen van ernstig VCHD (paragraaf 2.5). Hiertoe is met professionals van een viertal Nederlandse instanties gesproken. In de afsluitende paragraaf 2.6 worden vijf aandachtspunten gedestilleerd die van belang blijken te zijn voor de vergelijking tussen het Italiaanse 41-bis regime en het EBI-regime.

2.2 Aandacht voor VCHD

De aandacht voor VCHD is niet iets van de laatste jaren.¹⁵ In de periode tussen 2013 tot 2015 hebben OM, politie en DJI een pilot verricht teneinde zicht te krijgen op de verschijningsvormen van VCHD. Het doel was om de bestaande methodes ter versterking van VCHD te verbeteren en om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen. In 2016 is als vervolg hierop de vraag onderzocht of VCHD zou moeten (kunnen) leiden tot plaatsing in de EBI. Die vraag werd positief beantwoord.¹⁶ Dat leidde in 2018 uiteindelijk tot een verruiming van de gronden voor plaatsing in de EBI door wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna: Rspog).

Wijziging Rspog 2018

In de toelichting op deze wijziging van de Rspog in 2018 wordt VCHD aangeduid als 'het opzettelijk doorgaan met het plegen of organiseren van strafbare feiten of het treffen van voorbereidingshandelingen daartoe door gedetineerden, al dan niet door middel van actief of passief inschakelen van tussenpersonen.'¹⁷ Verduidelijkt wordt dat het 'gaat om feiten of handelingen die direct of indirect gevolgen hebben buiten de penitentiaire inrichting: de criminele activiteiten worden weliswaar ontplooid vanuit detentie, maar zijn gericht op de 'buitenwereld'. Er bestaan – op basis van deze definitie – verschillende verschijningsvormen van VCHD. Voorbeelden die

¹⁴ Daarbij komt ook nadrukkelijk het aspect van rechtsbescherming aan de orde.

¹⁵ Zie de toelichting bij wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met het plaatsen van gedetineerden in een extra beveiligde inrichting wegens voortgezet crimineel handelen tijdens de detentie, *Stcrt.* 2018, 60108.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2015/16, 24 587, nr. 658.

¹⁷ *Stcrt.* 2018, 60108, p. 2.

in dezelfde toelichting worden gegeven van crimineel handelen tijdens of vanuit detentie betreffen (vaak voorkomend) de handel in verdovende middelen, maar ook oplichting of het aansturen en uitbuiten van prostituees. Verder wordt vermeld dat sommige gedetineerden ongeoorloofde invloed uitoefenen op hun strafproces of op dat van andere personen, of doen daartoe pogingen door getuigen die belastende verklaringen hebben afgelegd, al dan niet via derden onder druk te zetten. Het gaat om criminele activiteiten – zo wordt gesteld – met een ontwrichtende uitwerking op de maatschappij die het vertrouwen in de strafrechtshandhaving en de rechtstaat ondermijnen. Bovendien leveren dergelijke activiteiten substantiële risico's op voor de orde, rust en veiligheid binnen een penitentiaire inrichting en vormen zij een gevaar voor de integriteit van het gevangeniswezen.¹⁸

Omdat het regime dat wordt gehanteerd in normaal beveiligde inrichtingen of plaatsing in een (destijds bestaande) afdeling voor beheersproblematische gedetineerden onvoldoende zou zijn om dit soort VCHD adequaat tegen te gaan, en daarbij normaal beveiligde inrichtingen met veelal grote afdelingen daartoe niet zijn geëquipeerd, viel de keuze op plaatsing in de EBI als oplossing voor het tegengaan van VCHD. De EBI kent immers kleine en overzichtelijke afdelingen. Vooral biedt de EBI een regime waarbij zoveel mogelijk grip kan worden gekregen op het contact dat de gedetineerde heeft met de buitenwereld. Van origine is de EBI echter een Extra Beveiligde Inrichting voor vluchtgevaarlijke gedetineerden en de plaatsingsgronden zijn daarop gericht. De wijziging van de Rspog in 2018 voegde daarom een nieuwe 'c-grond' (artikel 6, krijgt een sub c) toe aan de gronden voor plaatsing in de EBI. Die c-grond luidde: *gedetineerden die 'een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van aanwijzingen van voortgezet crimineel handelen'*.

In de toelichting wordt benadrukt dat een voornemen tot plaatsing in de EBI altijd aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dient te worden getoetst. "Wat betreft de onderbouwing van het plaatsingsbesluit in de EBI vanwege VCHD geldt dat de informatie waarop deze plaatsing is gebaseerd, actueel, betrouwbaar en concreet moet zijn, zoals de beroepscommissie van de RSJ verlangt. De noodzaak van deze ingrijpende maatregel moet evident zijn en alleen al vanwege de beschikbare capaciteit binnen de EBI zal niet lichtvaardig tot een dergelijke plaatsing worden besloten."¹⁹

De aanhouding van Ridouan T.

Vanaf het moment dat Ridouan T., verdachte in onderzoek naar grootschalige drugshandel en liquidaties, eind 2019 was aangehouden, werd de aandacht voor het voorkomen van VCHD nog actueler en intensiever. Hoe moest in detentie worden omgegaan met verdachten tegen wie een verdenking bestaat van ernstig geweld en bedreigingen, waarbij dat geweld en die bedreigingen zich niet beperken tot andere personen in het criminele milieu? Hoe moest worden omgegaan met verdachten die aan de top staan van een criminele machtsstructuur, die zij zullen willen blijven besturen, en die beschikken over aanzienlijke financiële middelen?

Dit markeert in onze ogen ook het begin van een andere benadering van het begrip VCHD, in de praktijk en in het politieke debat: het begrip VCHD lijkt vanaf dat moment vooral

¹⁸ *Stcrt.* 2018, 60108, p. 2.

¹⁹ *Stcrt.* 2018, 60108, p. 4.

betrekking te hebben op het tegengaan van *ernstig* voortgezet crimineel handelen in detentie.²⁰ Bijvoorbeeld bedreiging, aansturing van een criminele organisatie, opdrachten tot geweld. Daarbij moet worden opgemerkt dat de toevoeging ‘ernstig’ in het debat over VCHD vaak wordt weggelaten, hetgeen verwarrend is.

De aandacht voor het bestrijden van ernstig VCHD nam vervolgens in het najaar van 2021 verder toe na de aanhouding van de neef van Ridouan T. (op 8 oktober 2021), die optrad als zijn advocaat. De neef misbruikte de toegang en contactmogelijkheden die hij als advocaat met zijn cliënt had, om informatie aan en van Ridouan T. door te geven aan contacten van Ridouan T. buiten de gevangenis. Dit gebeurde ondanks de beperkende maatregelen die het EBI-regime op dat moment kende voor contact van een EBI-gedetineerde met bezoekers, onder andere de glazen scheidingswand.²¹ Er wordt na de aanhouding van Youssef T. door de praktijk en door de politiek, intensief gezocht naar mogelijkheden om VCHD nog beter te bestrijden. Daarbij wordt vooral ook gekeken naar ervaringen die in het buitenland bestaan met de detentie van kopstukken van criminele organisaties.

2.3 Nieuwe maatregelen met op de achtergrond het Italiaanse 41-bis regime

De zoektocht leidde al snel tot belangstelling voor het detentieregime dat in Italië bestaat voor leiders van maffiaorganisaties: het artikel 41-bis regime. De toenmalige minister voor Rechtsbescherming legde in november 2021 een werkbezoek af aan Italië. De minister gebruikte de indrukken die hij tijdens het werkbezoek had opgedaan van het Italiaanse systeem mede voor de onderbouwing van een groot aantal maatregelen in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie, dat hij kort erna aankondigde in een brief aan de Tweede Kamer.²²

De brief van de toenmalige minister voor Rechtsbescherming van 22 november 2021

De analyse van de toenmalige minister over de problematiek van VCHD is als volgt. De aanpak van georganiseerde criminaliteit leidt tot een toename van arrestaties van een ‘buitencategorie’ van personen verdacht van zware criminaliteit. Deze personen realiseren zich dat lange gevangenisstraffen in het verschiet liggen. Zij hebben er veel voor over om hun straf te ontlopen of om tijdens detentie door te kunnen gaan met criminele activiteiten. Deze buitencategorie gedetineerden en de criminele organisaties waar zij deel van uitmaken is met de macht en middelen waarover ze beschikt meedogenlozer en (vlucht)gevaarlijker dan eerder het geval.

Hier zien we dus dat de dreiging van ontsnapping en de dreiging van VCHD aan elkaar worden verbonden. De eerste maatregel die de minister aankondigt is duidelijk ook op beide gelijktijdig gericht: het verminderen van vervoersbewegingen die nodig zijn om de gedetineerde van de EBI naar een rechtbank te brengen. De toenmalige minister haalt hier de wijze aan waarop in Italië videozittingen worden georganiseerd met gedetineerden, rechters, advocaten en publiek verspreid over het hele land waardoor risicovolle vervoersbewegingen sterk worden beperkt. Hier zouden we van kunnen leren: een aanpassing van het Besluit videoconferentie moet het

²⁰ Ook de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie spitste de eventuele plaatsing in de EBI toe op de problematiek van ‘ernstig’ VCHD. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 24587, nr. 658, p. 2.

²¹ Voor een beschrijving van de feiten, zie Rb. Amsterdam 23 januari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:195.

²² *Kamerstukken II* 2021/22, 29911, nr. 339.

mogelijk maken dat de rechter, ook zonder instemming van de verdediging, kan beslissen om voor een zitting gebruik te maken van videoconferentie in geval van ernstige veiligheidsrisico's tijdens het vervoer van en naar de zitting.²³ Daarnaast komt in de PI Vught op korte termijn een ruimte waar RC-verhoren kunnen worden gehouden en mogelijk ook raadkamerzittingen.²⁴ De minister wil echter in de nabije toekomst de noodzaak van vervoer helemaal opheffen door het samenbrengen van locaties voor (extra beveiligde) detentie en zittingslocaties voor berechting, in een beperkt aantal justitiële complexen.

De minister zet verder in op de bouw van een tweede EBI en het realiseren van meerdere Afdelingen met Intensief Toezicht (AIT). Die AIT's zijn afdelingen binnen penitentiaire inrichtingen waarin gedetineerden met een zogeheten vlucht- of maatschappelijk risico (hierna: GVM) apart kunnen worden geplaatst in kleinschaligere afdelingen en met streng toezicht. De AIT-gedetineerden hebben ook een eigen dagprogramma.

Verder worden in de brief maatregelen aangekondigd die zien op de inzet van de EBI om VCHD tegen te gaan. Zo moet er een nieuwe plaatsingsgrond komen die anders dan de bestaande c-grond ziet op de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk. Daarbij zou de plaatsing in de EBI niet ieder half jaar moeten worden getoetst en verlengd, maar slechts eenmaal per jaar. Dit omdat 'vluchtgevaar en of voortgezet handelen over het algemeen niet binnen zes maanden zijn verdwenen. Dat geldt des te meer voor de positie die iemand heeft binnen een crimineel netwerk'.²⁵

De minister kondigt verder de invoering van het vier-ogen-principe aan voor contact tussen ambtelijke bezoek en gedetineerden in de EBI. Dit is dan van toepassing onder andere voor bezoek van reclasseringsmedewerkers, zodat het uitoefenen van oneigenlijke druk door de gedetineerde op die medewerkers wordt verkleind. Als aandachtspunt wordt ook het vergroten van de weerbaarheid van medewerkers van justitiële inrichtingen genoemd. Personeel wordt beter gescreend.

Een andere maatregel die de minister noemt is het beperken of verbieden van de mogelijkheden voor gedetineerden in de EBI of AIT om financiële transacties te doen. Ook wil de minister het invoeren en doorgeven van merkkleding in penitentiaire inrichtingen beperken; die merkkleding kan namelijk (door de waarde etc.) door gedetineerden worden gebruikt voor het opbouwen van een machtspositie in detentie.

Ten slotte wil de minister verbetering van het toezicht op de advocatuur. De minister acht het wenselijk dat ook voor het contact tussen raadslieden en een EBI-gedetineerde het vier-ogen-principe gaat gelden.

Motie Markuszower/Helder 25 november 2021

In het Kamerdebat over de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid, dienden de leden Markuszower en Helder enkele dagen later een motie in, waarin zij de regering opriepen om de invoering van een wetsartikel als artikel 41-bis te onderzoeken, 'dat het mogelijk maakt

²³ Dit is inmiddels gerealiseerd door het Besluit van 21 november 2022 tot wijziging van het Besluit videoconferentie in verband met de toepassing van videoconferentie in het bijzondere belang van beveiliging van het vervoer naar en van de zitting, *Stb.* 2022, 465.

²⁴ In het begin van 2023 is deze faciliteit inderdaad gerealiseerd. Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 29911, nr. 389.

²⁵ *Kamerstukken II 2021/22*, 29911, nr. 339, p. 7.

om verdachten van zware en/of georganiseerde criminaliteit op te sluiten in een onbeperkt isolement, hetgeen betekent: 24 uur per dag onder toezicht, geen contact met de cipiers, geen toegang tot TV of internet en slechts een uur per maand – gefilmd en achter glas – een familielid mogen zien’, ‘constaterende dat dit wetsartikel in Italië bijzonder succesvol is’.²⁶ De motie werd na hoofdelijke stemming met 71 tegen 68 stemmen aangenomen.²⁷

Motie Ellian/Palland 16 december 2021

In deze motie verzochten de leden Ellian en Palland – indien nodig – wettelijk vast te leggen dat een onderzoek ter terechtzitting bij een in de EBI gedetineerde verdachte per videoverbinding zal plaatsvinden, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om de gedetineerde fysiek aanwezig te laten zijn.²⁸ De motie werd aangenomen.²⁹

Regeerakkoord

In het regeerakkoord voor het kabinet Rutte IV, dat in december 2021 tot stand kwam, werd expliciet verwezen naar de bestrijding van georganiseerde criminaliteit in Italië. Het nieuwe kabinet zegt de omstandigheden in de EBI en het Italiaanse gevangenisregime om te voorkomen dat vanuit gevangenschap netwerken worden aangestuurd, te willen vergelijken.³⁰ Ook in breder verband kan volgens het kabinet mogelijk geleerd worden van de bestrijding van de maffia in Italië, waar het gaat om wetgeving, opsporing, straffen, gegevensuitwisseling voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit in Nederland. Zo leiden uiteindelijk meerdere wegen naar Rome.³¹

Aankondiging WODC-onderzoek naar het 41-bis regime

In het voorjaar van 2022 ging de discussie tussen de Tweede Kamer en de nieuwe bewindspersonen van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming over het voorkomen van ernstig VCHD verder. In een brief van 29 maart 2022 kondigde de minister voor Rechtsbescherming aan dat hij naar aanleiding van de motie Markuszower/Helder het WODC zal vragen om onderzoek te verrichten naar ‘(werkzame) elementen uit het 41-bis regime die een nuttige aanvulling zouden kunnen vormen op het bestaande EBI-regime. Het onderzoek ziet daarnaast op de voorwaarden waaronder die elementen in de Nederlandse regeling zouden kunnen worden ingevoerd.’³²

De huidige minister van Justitie en Veiligheid en de huidige minister voor Rechtsbescherming brengen in juni 2022 een werkbezoek aan Italië. Het bezoek staat in het teken van de Italiaanse

²⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 35925 VI, nr. 43.

²⁷ *Handelingen II 2021/22*, nr. 49, item 14.

²⁸ *Kamerstukken II 2021/22*, 24587, nr. 818.

²⁹ *Handelingen II 2021/22*, nr. 36, item 24.

³⁰ *Coalitieakkoord 2021-2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 77, p. 16.

³¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 29911, nr. 332.

³² *Kamerstukken II 2021/22*, 35925 VI, nr. 140.

ervaringen met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Een belangrijk onderdeel daarvan is in de ogen van de Nederlandse ministers het 41-bis regime.³³

Motie Ellian 6 juli 2022

Kort hierna diende het Kamerlid Ellian op 6 juli 2022 een motie in, waarin de regering wordt verzocht per direct een aantal beperkende maatregelen in te voeren in de EBI. Het ging om:

- bellen terug te brengen van twee keer per week tien minuten naar één keer per week tien minuten;
- bellen alleen toe te staan naar personen die zich op dat moment in een politiebureau of penitentiare inrichting bevinden;
- bij bezoek maximaal één persoon per bezoekmoment toe te staan;
- bezoek met kinderen bestaat uit de begeleiding van maximaal één volwassene;
- het niet langer toestaan van het spreken van een andere taal dan Nederlands of Engels, tenzij een gedetineerde evident beide talen niet machtig is.³⁴ De motie werd aangenomen.³⁵

De brief van de minister voor Rechtsbescherming van 26 september 2022

Deze uitgebreide brief³⁶ begint met een analyse van de dreiging die uitgaat van leden van zware georganiseerde criminaliteit in detentie.³⁷ Volgens de minister wordt het gevangeniswezen geconfronteerd met gedetineerden met enorme macht en middelen die geen methode lijken te schuwen om hun criminele praktijken vanuit detentie voort te zetten en/of te ontsnappen. Daarbij is sprake van ernstig geweld, dat zich niet beperkt tot afrekeningen in het criminele milieu. Het geweld is nu steeds vaker gericht op politici, rechters, officieren van justitie, advocaten, politiemensen en journalisten. Ook medewerkers van DJI zijn steeds vaker het doelwit van bedreigingen, intimidatie en geweld door geharde criminelen. Recente ontwikkelingen laten volgens de minister zien dat het huidige wet- en regelgevend kader tekortschiet en dat er meer nodig is. Het is weliswaar mogelijk om vrijheden van gedetineerden verregaand te beperken om redenen van de veiligheid van de maatschappij of de orde en veiligheid in de inrichting, maar daartoe is een stevige motivering vereist op basis van concrete informatie. Kwetsbaar is dat die informatie vaak pas komt nadat zich al een incident heeft voorgedaan. Voor het gros van de gedetineerden in Nederland is deze aanpak afdoende volgens de minister. Maar voor bepaalde leden van de zware georganiseerde misdaad, dient er vanwege de macht en de middelen die zij hebben, op voorhand vanuit te worden gegaan dat zij iedere mogelijkheid tot contact en communicatie met de buiten-

³³ AD, 'Italië als voorbeeld voor Nederland: Alle banden maffia in detentie doorsnijden', 14 juni 2022, beschikbaar via <https://www.ad.nl/buitenland/italie-als-voorbeeld-voor-nederland-alle-banden-maffia-in-detentie-doorsnijden~ab79ab17/>.

³⁴ *Kamerstukken II* 2021/22, 24587, nr. 844.

³⁵ *Handelingen II* 2021/22, nr. 10, item 29.

³⁶ *Kamerstukken II* 2022/23, 29911, nr. 374.

³⁷ Opvallend is dat in deze brief minder wordt gesproken over het begrip VCHD en meer over het tegengaan van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie. Wellicht heeft dit ook te maken met de toevoeging van de d-grond.

wereld zullen gebruiken om hun criminele praktijken voort te zetten en daarbij ernstig intimiderende en levensbedreigende activiteiten buiten de inrichting niet zullen schuwen. Daarom dienen hen op voorhand zo min mogelijk contact- en communicatiemogelijkheden te worden geboden.

Daarbij komt dat de beslissing over het nemen van beperkende maatregelen tegen deze gedetineerden niet alleen aan de directeur van de desbetreffende inrichting kan worden gelaten: dit dient een beslissing te zijn op landelijk niveau. Dit ter bescherming van de medewerkers die in deze hoogbeveiligde regimes werken. Zij kunnen door het opleggen van beperkingen door de vestigingsdirecteur zelf, het doelwit worden van de criminelen om zo druk op te bouwen om de opgelegde beperkingen op te heffen.

De minister voor Rechtsbescherming kondigt op basis van deze analyse op korte termijn drie soorten maatregelen aan:³⁸

- uitbreiding van het plaatsingsregime van de EBI door minder eisen te stellen aan de onderbouwing voor toepassing van de c-grond voor plaatsing in de EBI (de daarin verlangde concrete aanwijzing voor VCHD wordt vervangen door – slechts – een vermoeden) en de opnemings van een nieuwe d-grond die ziet op de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk. De minister kondigt verder de beperkende maatregelen aan die zullen gelden voor de c- en d-grond gedetineerden, op basis van de wijziging van de huisregels voor de EBI die hieronder besproken worden.
- aanpassing van de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) om het mogelijk te maken voor de minister voor Rechtsbescherming om op individuele basis, een gedetineerde aanvullende beperkingen op te leggen wegens zeer ernstige risico's voor de maatschappelijke of nationale veiligheid, of ter voorkoming van ernstige misdrijven buiten de inrichting. Het kan gaan om het volledig stilleggen van telefooncontacten of het verbieden van correspondentie met bepaalde personen. Ook wordt een grondslag gecreëerd voor het uitoefenen van visueel toezicht op het contact van een advocaat en een EBI-gedetineerde.
- versterking van het juridische instrumentarium voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit tijdens detentie door wetenschappelijke inzichten en best practices uit het buitenland. Het gaat daarbij onder andere om het onderhavige WODC-onderzoek en een internationale conferentie.

Motie Ellian 10 november 2022

Kamerlid Ellian diende op 10 november 2022 een motie in die zag op het per direct beperken van het aantal advocaten dat gedetineerden mogen gebruiken. De beperking zou moeten leiden tot maximaal twee advocaten voor strafzaken en daaraan gerelateerde zaken zoals detentie.³⁹ De motie werd aangenomen.⁴⁰

³⁸ *Kamerstukken II 2022/23*, 29911, nr. 374, p. 3-6.

³⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 24587, nr. 868.

⁴⁰ *Handelingen II 2022/23*, nr. 22, item 13.

Motie Ellian 17 november 2022

Een volgende motie van het Kamerlid Ellian zag op het onderzoeken of voor de gedetineerden van de ‘nieuwe EBI-pluscategorie’ een aparte detentielocatie kan worden gevonden.⁴¹ Met de term EBI-pluscategorie doelt de indiener van de motie waarschijnlijk op EBI-gedetineerden die niet (alleen) vluchtgevaarlijk zijn maar (ook) op een c- of d-grond in de EBI zijn geplaatst en voor wie op basis van die c- of d-grond strengere beperkingen binnen het EBI-regime gelden.⁴²

Wijziging Rspog 2022

In december 2022 wordt de Rspog conform de eerdere aankondiging van de minister voor Rechtsbescherming gewijzigd.⁴³ In artikel 6 dat de gronden voor plaatsing in de EBI behelst, is de c-grond nader gespecificeerd en is een nieuwe d-grond toegevoegd. De formulering van de c- en d-grond in artikel 6, eerste lid, Rspog luidt sindsdien: in extra beveiligde inrichtingen kunnen gedetineerden worden geplaatst die:

c) een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van een vermoeden van algemeen gevaar voor de openbare orde of de veiligheid van personen, wegens levensbedreigend of anderszins zeer ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie;

d) een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van algemeen gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen vanwege de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn gepleegd of zijn gepleegd of de persoonlijkheid van de gedetineerde.

In artikel 6, tweede lid, Rspog wordt de d-grond voorzien van een rechtsvermoeden: ‘Een algemeen gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel d, wordt in ieder geval aangenomen indien de gedetineerde wordt verdacht van of is veroordeeld wegens deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld terwijl de gedetineerde volgens de verdenking of veroordeling van die organisatie als oprichter, leider of bestuurder, als bedoeld in artikel 140, derde en vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, moet worden aangemerkt.’

Tevens wordt de duur van de plaatsing in de EBI verruimd tot twaalf maanden, waarna een besluit tot verlenging van twaalf maanden kan worden genomen.⁴⁴

Ten slotte geldt dat de plaatsing van een gedetineerde in de EBI op basis van de c- of d-grond van rechtswege een aantal beperkingen oplevert. De beslissing over plaatsing is aan de selectiefunctionaris (namens de Minister), zodat het niet langer de directeur van de EBI is die hiervoor verantwoordelijk is. Zie voor al het bovenstaande nader hoofdstuk 6.

⁴¹ *Kamerstukken II 2022/23, 36200 VI, nr. 64.*

⁴² *Vgl. Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 894, p. 1.*

⁴³ *Zie Wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met de wijziging van de regeling inzake de plaatsing in de extra beveiligde inrichting en de herbeoordeling hiervan en het uitsluiten van gedetineerden met een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico van regionale plaatsing (Stcrt. 2022, 33928), in werking getreden op 17 december 2022.*

⁴⁴ *Artikel 26 Rspog.*

Wijziging huisregels EBI

Tegelijk met de wijziging van de Rspog zijn de huisregels voor de EBI gewijzigd ten aanzien van gedetineerden die op de c- en d-grond in de EBI zijn geplaatst:⁴⁵

- De gedetineerde wordt toegestaan eenmaal per week gedurende tien minuten een of meer telefoongesprekken te voeren.
- Telefoongesprekken van deze gedetineerde worden alleen toegestaan met personen die zich op dat moment in een politiebureau of penitentiare inrichting bevinden. Na de screening van de personen waarmee de gedetineerde aangeeft te willen bellen, wordt aangegeven vanuit welke inrichting of politiebureau het telefoongesprek tot stand wordt gebracht. Voor het buitenland zullen nadere regels worden vastgesteld.
- Per week wordt één uur bezoek toegestaan. Bij bezoek wordt maximaal gelijktijdig één persoon per bezoekmoment toegestaan. Indien een kind of kinderen onder de veertien jaar op bezoek komt c.q. komen bij deze gedetineerde, bestaat de begeleiding uit één volwassene. In totaal worden twee kinderen jonger dan veertien jaar gezamenlijk tijdens een bezoek toegelaten. Heeft een gedetineerde meer dan zes kinderen onder de achttien jaar, dan kan maatwerk worden toegepast.
- De gedetineerde geeft 48 uur voorafgaande aan het telefoongesprek of het bezoek aan in welke van de reeds in de huisregels opgenomen talen hij tijdens het telefoongesprek en het bezoek wenst te voeren. Het gesprek of het bezoek wordt beëindigd indien toch een andere dan de opgegeven taal wordt gebruikt.⁴⁶

Concept-wetvoorstel tot wijziging van de Penitentiare beginselenwet

Voorts is een concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie in consultatie gegeven⁴⁷ en vervolgens bij de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies aanhangig gemaakt.⁴⁸ Dit voorstel was ook aangekondigd in de brief van de minister voor Rechtsbescherming van 26 september 2022. De in het voorstel opgenomen wijzigingen van de Pbw zijn de volgende:

- Een grondslag voor de minister voor Rechtsbescherming om aan een gedetineerde in de EBI of een AIT beperkende maatregelen op te leggen, die ertoe leiden dat contacten met medegedetineerden worden verboden en dat de gedetineerde zich in afzondering zal bevinden. Ook het contact met de buitenwereld in de vorm van brieven, bezoek, telefoongesprekken of contact met de media kan worden beperkt, met uitzondering van het con-

⁴⁵ Stcrt. 2022, 33927.

⁴⁶ Stcrt. 2022, 33927, p. 2.

⁴⁷ Ministerie van Justitie, 'Maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit vanuit detentie', beschikbaar via https://www.internetconsultatie.nl/maatregelen_tegen_georganiseerde_criminaliteit_vanuit_detentie/b1. Zie ook S. Meijer, 'Kwartaalsignaal Ars Aequi Penitentiair Recht', AA 2023/1 en zie S. Meijer, 'Rubriek vrijheidsstraf', DD 2023/10, p. 103-107.

⁴⁸ Zie Afdeling advisering van de Raad van State, *Advies over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiare beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie van 11 april 2023*, Den Haag: AARvS 2023, te raadplegen via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@135994/w16-23-00044-ii/>.

tact met de rechtsbijstandverlener. Tevens wordt het mogelijk om het recht op nieuwsgaring te beperken, in het bijzonder als het om advertenties gaat. Ook kan het toezicht op de gedetineerde worden uitgebreid, bijvoorbeeld door 24-uurs cameratoezicht. Als het bevel tot effect heeft dat alle contacten van de gedetineerde met de buitenwereld worden stopgezet, wordt een bevel voor ten hoogste drie maanden opgelegd. In andere gevallen zal het bevel ten hoogste twaalf maanden gelden. Andere maatregelen zijn:

- Bij bezoek van een advocaat aan een gedetineerde in de EBI of een AIT wordt visueel toezicht gehouden.
- Voor gedetineerden die verblijven in de EBI of in een AIT geldt dat zij maximaal twee advocaten mogen opgeven die toegang tot hen hebben.
- Met gedetineerden in de EBI of een AIT kan uitsluitend worden gebeld vanuit bepaalde plaatsen, waar de beller geïdentificeerd kan worden en waar hij gebruik dient te maken van de daar beschikbaar gestelde telefoon. Deze maatregel geldt ook voor de advocaat van de gedetineerde.

Verder stelt de minister voor Rechtsbescherming in het vervolg de huisregels op voor de EBI en de AIT; dat behoort niet langer tot de verantwoordelijkheid van de directeur van de desbetreffende inrichting.

Daarnaast wordt een uitzondering gemaakt op het uitgangspunt van interne openbaarheid doordat partijen (de minister of namens hem de selectiefunctionaris) wegens ‘gewichtige redenen’ van het geven van inlichtingen en het overleggen van stukken kunnen afzien of de rechter mededelen dat uitsluitend de rechter zal mogen kennisnemen van de inlichtingen of stukken. De rechter beslist vervolgens of de beperking gerechtvaardigd is.

Ten slotte kunnen de AIT’s op grond van de voorgestelde wijziging van de Pbw als een bijzondere opvang voor gedetineerden worden aangemerkt. Plaatsing binnen een bijzondere opvang kan verband houden met ‘de intensiteit van het toezicht dat noodzakelijk is’. De bedoeling is dat door een nieuwe aanpassing van de Rspog de AIT wordt opgenomen als afdeling voor bijzondere opvang. Er zullen daarbij ook plaatsingscriteria worden vastgelegd.

Motie Ellian van 14 maart 2023

Het Kamerlid Ellian heeft in maart 2023 een motie ingediend inzake financiële transacties van en naar gedetineerden van de EBI, met als doel die transacties te beperken.⁴⁹ Ook deze motie werd aangenomen.⁵⁰

Brief voortgang moties 3 april 2023

De destijds actuele stand van zaken wat betreft de uitvoering van de moties over het tegengaan van VCHD is weergegeven in deze brief.⁵¹ Voor de meeste geldt dat zij door wijziging van de Rspog in december 2022 en door het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw zijn of worden gerealiseerd.

⁴⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 24587, nr. 883.

⁵⁰ *Handelingen II 2022/23*, nr. 63, item 8.

⁵¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 24587, nr. 894.

2.4 *Tussenconclusie*

Samenvattend kunnen we stellen dat vanaf het begin van de intensieve aandacht voor het tegengaan van ernstig VCHD in het najaar van 2021, binnen korte tijd veel in beleid en regelgeving is veranderd. Daarbij valt een aantal dingen op. In de eerste plaats dat veel van de maatregelen die zijn doorgevoerd – voornamelijk in het EBI-regime – zowel op initiatief van het kabinet als daartoe aangespoord door moties van Kamerleden, duidelijk lijken geïnspireerd door elementen uit het Italiaanse 41-bis regime. In de meeste gevallen wordt echter niet naar dit regime als bron verwezen.

Opvallend is verder de wisselwerking tussen wensen van de Tweede Kamer – vooral de moties van het lid Ellian – en de beleidsinitiatieven van het kabinet.⁵² Die relatie is zo sterk, dat bijvoorbeeld in de toelichting op de nieuwe huisregels van de EBI die gelden voor c- en d-grond gedetineerden, als toelichting voornamelijk wordt gesteld dat de beperkingen die deze huisregels inhouden voortvloeien uit de motie van het lid Ellian van 6 juli 2022.⁵³

Verder lijkt op twee punten sprake van een paradigmawisseling. Naast aanscherping van het EBI-regime, is gaandeweg ook steeds meer aandacht ontstaan voor de rol die de AIT's in breder verband zouden kunnen spelen bij het tegengaan van VCHD. Dit geldt in het bijzonder voor de eerdergenoemde categorie van GVM-gedetineerden – geplaatst op de zogeheten GVM-lijst – die wel extra toezicht nodig hebben om risico's in te dammen, maar niet een zodanig gevaar opleveren dat ze met een c- of d-grond in de EBI moeten worden geplaatst. Dat komt sterk naar voren in de opzet van de wijziging van de Pbw die op zowel maatregelen in de EBI als in de AIT's ziet. Een andere perspectiefwisseling betreft de wijziging van de focus op het tegengaan van VCHD naar het tegengaan van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie. De reden daarvoor is niet helemaal duidelijk: die zou kunnen samenhangen met de inhoud van de nieuwe d-grond of met de nadruk op het feit dat het vooral de dreiging is die uitgaat van zware georganiseerde criminaliteit – evenzeer buiten als binnen detentie – waarop de focus moet zijn gericht.

Wat betekent de snelle ontwikkeling op het terrein van regelgeving en beleid voor ons onderzoek? De centrale vraagstelling ziet immers op het onderzoeken welke elementen uit het Italiaanse artikel 41-bis regime zich zouden kunnen lenen voor toepassing in het Nederlandse recht. We moeten vaststellen dat sinds de aankondiging van het onderzoek in het voorjaar van 2022 al veel elementen die geïnspireerd zijn door het Italiaanse artikel 41-bis regime of die daarin in ieder geval ook voorkomen, in het Nederlandse recht en beleid zijn opgenomen of – als het aan het kabinet ligt – op korte termijn nog zullen worden ingevoerd door middel van een wijziging van de Pbw. Het maakt de vraag nog pregnanter wat de ervaringen met die elementen in Italië zijn.

2.5 *De dilemma's die in de praktijk spelen rond het voorkomen van ernstig VCHD*

Er is als gezegd in de afgelopen anderhalf jaar al veel veranderd en veel wijzigingen in beleid en regelgeving zijn al doorgevoerd. Hoe ziet de praktijk er nu uit? Wat zijn de gedachten van respondenten die werkzaam zijn in de kern van het stelsel voor het voorkomen van VCHD over de

⁵² Moties van onder anderen het lid Ellian die wel de sfeer van VCHD raken, maar niet zijn toegespitst op het regime in de EBI, zijn buiten beschouwing gelaten.

⁵³ *Stcrt.* 2022, 33927, p. 2.

situatie en wat zijn eventuele wensen voor verandering? Waar bestaat vanuit de praktijk in het bijzonder belangstelling voor waar het gaat om de Italiaanse aanpak op basis van het 41-bis regime? Daartoe hebben we voorafgaand aan het rechtsvergelijkende onderzoek verkennende interviews gehouden met vertegenwoordigers van de PI Vught waarvan de EBI onderdeel uitmaakt en van DJI, van het Landelijk parket van het OM, van de NOvA en van de afdeling advisering van de RSJ. Verder is kennisgenomen van onder andere beleidsdocumenten en adviezen van de RSJ en is in een latere fase nog schriftelijk contact gevoerd met de directeur van DV&O.

De aard en omvang van het probleem

In het gesprek met het OM kwam naar voren dat de problematiek rond ernstig VCHD aanzienlijk is. Benadrukt wordt dat de aard, de omvang, en de intensiteit van de dreiging die van georganiseerde criminaliteit uitgaat de afgelopen jaren echt is veranderd. Meer dreiging ook van buiten naar binnen. Die dreiging is afkomstig van een aanzienlijke groep van GVM-gedetineerden en hun criminele contacten buiten de inrichtingen. De problematiek moet dus breder worden gezien dan de EBI, en ook breder dan de GVM-populatie. Dit betekent ook dat de aanpak van deze groep met bredere middelen moet geschieden dan enkel met plaatsing in de EBI. De EBI heeft beperkte capaciteit en het regime is ingewikkeld, arbeidsintensief en zwaar. De EBI speelt dan ook vooral een rol voor een beperkte buitencategorie van gedetineerden die een ernstige bedreiging voor georganiseerde criminaliteit in detentie opleveren, die vooral op de nieuwe d-grond worden geplaatst (ten tijde van het verkennende interview ging het om acht gedetineerden). Voor andere gedetineerden is verscherpt toezicht in een andere inrichting een oplossing. Dat toezicht moet beter worden georganiseerd.

In het gesprek met DJI en de PI Vught werd ook gewezen op een duidelijk waarneembare verandering in de dreiging de afgelopen jaren. Verschillende aspecten kunnen in dat verband worden genoemd. Bijvoorbeeld de mogelijkheden die nieuwe communicatiemiddelen bieden om (te proberen) vanuit detentie toch contact met de buitenwereld te hebben. Gedetineerden die leider zijn van een criminele organisatie die handelt in drugs, hebben grote financiële belangen en een leidende positie die ze willen voortzetten. De handel buiten loopt door. Nieuw is ook de dreiging die van buiten wordt uitgeoefend op detentie, onder andere met intimidatie van personeel van DJI of personen die toegang hebben tot gedetineerden. Het is moeilijk om deze dreiging het hoofd te bieden. Het is duidelijk dat beperkende maatregelen op ad hoc basis niet voldoende en bovendien kwetsbaar zijn. Dat zouden we kunnen leren van het artikel 41-bis regime, waarin automatisch een stelsel van beperkingen van toepassing is op gedetineerden op wie dat regime van toepassing is. De dreiging komt van een bredere groep van 70 à 80 GVM-gedetineerden – de verwachting is dat deze groep de komende jaren groter zal worden als gevolg van aanhoudingen van meer leden van criminele organisaties. Die grotere groep van GVM-gedetineerden noodzaakt tot het verbeteren van de AIT's. Nu is nog geen sprake van een uniform regime in de inrichtingen waar een AIT is. Meer AIT-capaciteit maakt het mogelijk om personen in verschillende inrichtingen te plaatsen.

In het verband van plaatsing van deze gedetineerden ontbreekt een risicotaxatie-instrument. Daarover zouden de respondenten graag kunnen beschikken, vooral ook om verantwoorde beslissingen te nemen over de noodzaak van verlenging van beperkende maatregelen.

In het gesprek met de NOvA werd duidelijk dat ook de advocatuur onderkent dat de criminaliteit is verhard en de risico's zijn toegenomen. De noodzaak tot aangekondigde en enkele doorgevoerde wijzigingen van het detentiebeleid wordt echter niet gevoeld, althans is tot nu toe naar het oordeel van de advocatuur niet afdoende onderbouwd. Het gevaar van een glijdende schaal-werking dreigt te ontstaan.

Beperkingen

De RSJ verwoordde een dubbele zorg over de ontwikkelingen rond bedreiging in detentie. Die bezorgdheid geldt in de eerste plaats voor de ernst van de bedreiging die een kleine groep gedetineerden meebrengt. Die dreiging rechtvaardigt de toepassing van een buitencategorie van beperkende maatregelen. In de tweede plaats is er tegelijk ook bezorgdheid over de effecten van deze maatregelen, vooral ook op langere termijn. Wat betreft de eventuele invoering van nieuwe elementen voor het tegengaan van ernstig VCHD is het goed centraal te stellen wat de PI Vught denkt nodig te hebben. Het debat daarover wordt nu te veel door anderen gevoerd.

Volgens DJI, PI Vught en DV&O is een mogelijkheid om bij de uitvoering van het EBI-regime betrokken personen te wapenen tegen intimidatie, de algehele toepassing van het vierogen-principe. Dit betekent dat het contact met EBI-gedetineerden zoveel mogelijk plaatsvindt door twee penitentiair inrichtingswerkers (hierna: piw'ers), dienst- of hulpverleners. Dat zou volgens deze respondenten ook een goed idee zijn voor advocaten – niet in de laatste plaats voor hun eigen belang. Ook het terugbrengen van het aantal (voorkeurs)advocaten dat een EBI-gedetineerde mag opgeven is volgens DJI en PI Vught geen slecht idee: niet valt in te zien waarom er een groter aantal advocaten nodig is met vaak ook andere (civielrechtelijke) disciplines. Om die reden bestaat interesse voor de vraag hoe dit in Italië is geregeld. De NOvA gaf in het gesprek aan het voorstel om het aantal advocaten te beperken bij deze categorie EBI-gedetineerden, risicovol te vinden. De NOvA meent dat het hebben van meerdere advocaten juist een preventieve werking kan hebben om manipulatie van een individuele advocaat door een gedetineerde tegen te gaan.

Wat betreft de voorgenomen nadere beperkingen van bezoek en telefonie, signaleerde de NOvA een toenemende spanning met mensenrechten en het risico dat deze gedetineerden nog meer geïsoleerd raken. Naast de NOvA, hebben ook alle andere respondenten belangstelling voor de uitkomsten van dit onderzoek terzake van de spanning met mensenrechten.

DJI en PI Vught vroegen aandacht voor twee dilemma's die nu – gegeven de uitbreiding van de maatregelen tegen ernstig VCHD – ontstaan in de Nederlandse situatie. De eerste is een balans blijven vinden tussen zwaar beperkende maatregelen en toch gedetineerden perspectief blijven bieden. De beperkende maatregelen moeten doelgericht zijn, nodig zijn om de communicatie met de criminele organisatie buiten uit te sluiten. Dat wil niet zeggen dat tegelijk ook in het (dag)programma binnen de inrichting per se allerlei beperkingen moeten gelden: laat de gedetineerden bijvoorbeeld zelf koken, hun eigen kleding dragen. Enige flexibiliteit, mogelijkheden om goed gedrag te belonen, is belangrijk voor de relationele veiligheid. Bovenal geldt ook dat de beperkingen een duidelijk tijdelijk karakter moeten hebben: er is een ventiel nodig. Op het moment lijkt sprake van enige polarisatie in het denken over maatregelen tegen de bewuste gedetineerden. Dat is niet bevorderlijk voor het vinden van het evenwicht. In dit verband vragen de respondenten aandacht voor de vraag of er in het artikel 41-bis regime mogelijkheden bestaan

voor maatwerk. Ook is volgens hen de vraag relevant of er een exit-strategie bestaat voor uit- of doorplaatsing van gedetineerden uit het 41-bis regime.

In aansluiting hierop kan verschillend worden gedacht over het voornemen om beslissingen over beperkingen ten aanzien van GVM-gedetineerden door de Minister te laten nemen in plaats van de directeur van de PI. De vraag is of het daarmee nagestreefde doel – wegnemen van druk op en risico van intimidatie tegen medewerkers – wordt bereikt: de gedetineerden om wie het gaat begrijpen ook wel dat de medewerkers van de PI hoe dan ook de belangrijkste informatiebron voor de beslissing van de Minister zullen zijn. Ook het OM signaleerde op dit punt een spanningsveld tussen hetgeen in het belang lijkt van verschillende na te streven doelen.

De NOvA gaf aan te vrezen dat de maatregel om videoconferentie voor gerechtelijke procedures toe te passen teneinde vervoer van risicovolle gedetineerden zoveel mogelijk te beperken, zal leiden tot inbreuk op de verdedigingsrechten. Een zittingszaal binnen de muren van (het complex van de) de EBI of een andere hoogbeveiligde inrichting zou wat dat betreft meer zijn aangewezen. De bezwaren vallen dan weg ten opzichte van toepassing van videoconferentie. Ook in dit gesprek komt de nieuwe d-grond ter sprake, waarvan de NOvA meende dat er een perverse prikkel van uitgaat. Hoe moet de gedetineerde zelf aantonen dat er van die grond geen sprake meer is? Gevaar dreigt van jarenlange plaatsing in de EBI en dat zouden we om allerlei redenen niet moeten willen. Ook met oog voor toenemende kans op schending van de redelijke termijn bij lopende strafzaken en rechtsmiddelen. De enige ‘uitweg’ lijkt te zijn het meewerken met justitie, zoals in Italië het geval is.

De RSJ achtte het van groot belang dat de toegepaste maatregelen gericht blijven op individuele gevallen van gedetineerden. Dat uitgangspunt wordt inmiddels door het kabinet verlaten: er wordt voor gekozen om maatregelen te koppelen aan categorieën van gedetineerden. De RSJ vraagt echter aandacht voor de mogelijkheden tot differentiatie bij de toepassing van het extra beveiligd regime, in plaats van categorisering. Overbeveiliging en verharding van het klimaat in een inrichting moeten volgens de Raad worden vermeden. Menselijk contact is voor gedetineerden belangrijk en zorgt voor relationele veiligheid. Het plaatsen van gedetineerden in een sociaal isolement veroorzaakt negatieve schade. De RSJ is in dit verband benieuwd hoe dit bij de toepassing van het 41-bis regime wordt voorkomen.

In dit verband hadden de respondenten in de eerste plaats belangstelling naar de procedure voor plaatsing in (of toepassing van) het regime van artikel 41-bis. Wie is voor de beslissing over plaatsing verantwoordelijk? Hoe – met welke gronden en welke informatie – wordt die plaatsing onderbouwd? Welke termijnen gelden voor de toepassing van het 41-bis regime? Hoe komt de beslissing tot verlenging tot stand?

Alle respondenten waren verder geïnteresseerd naar de binnen het 41-bis regime toepasselijke beperkingen (voornamelijk wat betreft communicatie). Welke zijn dat precies? Wat zijn de ervaringen daarmee? In hoeverre is er maatwerk mogelijk bij toepassing van de beperkingen? Interesse bestaat er ook in het functioneren van de sociale groep van een beperkt aantal medegedetineerden tot wie het contact van de 41-bis-gedetineerde is gelimiteerd.

Rechtspositie en rechtsmiddelen

Een belangrijk middel om te waken voor te ruime toepassing van zware beperkingen was volgens de RSJ het voorzien in adequate rechtswaarborgen. De plaatsing in het EBI-regime moet periodiek worden getoetst. Het is volgens de Raad in dat licht geen goede ontwikkeling dat de toetsingstermijn nu juist is verlengd van zes maanden naar een jaar. In het verlengde hiervan wordt door de Raad kritisch bekeken naar de werkelijke mogelijkheden om als EBI-gedetineerde van de toegepaste c- of d-grond af te kunnen geraken. Vooral de d-grond is heel ruim geformuleerd en roept volgens de Raad de vraag op wat men als gedetineerde moet laten zien om kans te maken uit het EBI-regime te worden geplaatst. Wat zijn in dit verband de ervaringen met toepassing van en uitstroom uit het 41-bis regime, zo vraagt de RSJ zich af.

Het OM onderkent dit en gaf aan de RSJ-zittingen wegens beroep tegen toepassing of verlenging van de c- en d-grond – waar een officier van justitie van het Landelijk Parket bij betrokken is, zoals zal blijken in hoofdstuk 6 – intensief te vinden. Het is balanceren tussen hetgeen in de openbaarheid gezegd kan worden en hetgeen nodig is voor de onderbouwing.

Voortvloeiend hieruit waren de respondenten geïnteresseerd naar de rechtspositie van de gedetineerde die voorwerp van toepassing van het 41-bis regime is. Welke rechtsmiddelen heeft de gedetineerde om op te komen tegen een besluit tot toepassing van het 41-bis regime en tot verlenging van de toepassing? Hoe zit het met rechtsmiddelen tegen afzonderlijke beperkingen? In hoeverre zijn die rechtsmiddelen die de gedetineerde ter beschikking staan effectief, in de zin van een toegankelijke en tijdige procedure, en bieden ze ruimte voor een inhoudelijk verweer?

Intelligencefunctie

Volgens het OM was het de uitdaging om kennis te blijven vergaren over verdachten en veroordeelden van zware georganiseerde criminaliteit juist ook terwijl ze in detentie zitten. Informatie over hun gedrag in detentie moet worden gekoppeld aan hetgeen politie en OM weten over de gedragingen van personen betrokken bij het criminele samenwerkingsverband buiten de gevangenis. Dat kost moeite en hier is op het moment weinig capaciteit voor en focus op. Geïnvesteed zou moeten worden in goede gegevensuitwisseling tussen verschillende diensten; er moet een intelligencefunctie worden opgebouwd in detentie. Dan is het ook veel gemakkelijker om risico-profielen van gedetineerden te maken. Specifiek die intelligencefunctie schijnt breed opgezet te zijn in het Italiaanse gevangeniswezen, met een aparte penitentiaire politie die een grote eigen inlichtingeneenheid heeft. Uitwisseling van intelligence met andere politiediensten, zodat informatie van binnen en van buiten wordt gecombineerd. Het OM is daarin zeer geïnteresseerd.

DJI gaf aan dat wordt gewerkt aan opbouw van de intelligence positie in de inrichtingen, onder andere door de inrichting van lokale Bureaus Inlichtingen en Veiligheid (hierna: BIV's) en een overkoepelend landelijk BIV. Het delen van informatie vanuit de opsporing naar de inrichtingen verloopt volgens de respondenten echter nog niet optimaal.

Het OM en DJI waren zeer geïnteresseerd in de wijze waarop in Italië de intelligencefunctie is vormgegeven binnen het gevangeniswezen en specifiek ook in het 41-bis regime. Stelt die in staat om beslissingen tot verlenging te nemen op basis van actuele informatie over de bedreiging die de gedetineerde en zijn organisatie vormen?

Exit-strategie

Alle respondenten benadrukten dat in hun ogen de toepassing van beperkende maatregelen van tijdelijke aard moet zijn. Dat is naast de onderbouwing van de noodzaak, een belangrijke waarborg tegen ongerechtvaardigd gebruik van en inbreuk op fundamentele rechten. Er is in dat verband behoefte aan een periodieke toetsing. Dit houdt iedereen scherp en zorgt ervoor dat de gedetineerde altijd uitzicht heeft op beëindiging van de plaatsing in het regime.

Alle respondenten vroegen zich af of er een exit-strategie voor het 41-bis regime is voorzien. Hoe kunnen gedetineerden uit het zware regime geraken? Is daarvoor beleid aanwezig of hangt dit louter af van hun mogelijkheden om effectief rechtsmiddelen aan te wenden, maar vooral ook met de vraag wat in dat verband van henzelf als ‘bewijs’ kan worden verlangd dat zij geen bedreiging meer vormen. Biedt het 41-bis regime mogelijkheden tot resocialisatie?

2.6 Conclusie uit de verkennende interviews: vijf aandachtspunten

Samenvattend zijn uit de verkennende interviews in de Nederlandse praktijk vijf aandachtspunten naar voren gekomen die volgens alle of bijna alle respondenten speciale aandacht verdienen in de fase van ons onderzoek die is gewijd aan de bestudering van de praktijk van het artikel 41-bis regime in Italië. De vijf aandachtspunten betreffen achtereenvolgens: 1) de plaatsing in en verlenging van het regime, 2) de inhoud van de toepasselijke beperkende maatregelen voor gedetineerde, familie en advocaat in het 41-bis regime, 3) de rechtspositie van de 41-bis gedetineerde en de rechtsmiddelen die hij heeft, 4) de wijze waarop in Italië voorzien is in een intelligencefunctie tijdens en in detentie, en tot slot, 5) het bestaan van een exit-strategie voor toepassing van het 41-bis regime. Uiteraard hebben de genoemde aandachtspunten een prominente plaats gekregen in het vervolg van ons onderzoek en in het bijzonder tijdens de interviews en gesprekken met respondenten uit de Italiaanse praktijk. Omwille van de structuur van het rapport worden onze bevindingen eveneens aan de hand van deze aandachtspunten – met tussenkopjes – uitgelicht, in de hoofdstukken 5 en 7.

Hoofdstuk 3 Achtergrond en context van het 41-bis regime

3.1 *Inleiding*

Om het Italiaanse 41-bis regime goed te kunnen doorgronden, en als voorwaarde voor de betrouwbaarheid van de specifieke rechtsvergelijking tussen het 41-bis regime en het EBI-stelsel, is het van belang de achtergrond en bredere context van dat 41-bis regime te duiden. Deelonderzoeksvragen 1-4, 10, 14 en 20-22 zijn hier ook specifiek op gericht. We hebben voor deze duiding een beroep gedaan op professor Francesco Calderoni. Zoals vermeld in hoofdstuk 1, betreft de wetenschappelijke expertise van professor Calderoni de bestrijding van georganiseerde, maffia gerelateerde criminaliteit in Italië.

Om mogelijke vertaal- en interpretatiefouten te voorkomen, is professor Calderoni gevraagd om de duiding rechtstreeks in het Engels te schrijven. Omwille van de wetenschappelijke integriteit van het stuk, is de tekst van professor Calderoni integraal, dus zonder bewerking door de overige onderzoekers, overgenomen in dit hoofdstuk. Uitzondering hierop betreft de door Calderoni aangeleverde statistische informatie over de toepassing van het 41-bis regime. Met het oog op de coherentie en structuur van het rapport is ervoor gekozen deze informatie niet in dit hoofdstuk op te nemen, maar in bewerkte vorm en geïntegreerd met overige statistische informatie, op te nemen in paragraaf 5.2.

In paragraaf 3.2 wordt door Calderoni ingegaan op de sociologische en criminologische context van maffiaorganisaties en de daarmee gepaard gaande criminaliteit, waarna in paragraaf 3.3 het overheidsbeleid om die criminaliteit te bestrijden wordt belicht. Aansluitend wordt de historie van het 41-bis regime weergegeven, alsook een beknopt overzicht van de belangrijkste kenmerken van dit regime en van de ontwikkeling in de betreffende gedetineerdenpopulatie (paragraaf 3.4). Een en ander vormt een opmaat naar de meer uitvoerige beschrijving en analyse hiervan in de hoofdstukken 4 en 5. Nadat vervolgens in paragraaf 3.5 de verhouding tussen het 41-bis regime en het reguliere Italiaanse detentiebeleid wordt belicht, wordt een perspectief geschetst op rechtvaardiging en doelstelling van dit 41-bis regime (paragraaf 3.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwende conclusie (paragraaf 3.7).

3.2 *The social and criminological context of the mafias in Italy*

The Italian mafias are a collection of criminal organizations operating in Italy since the 19th century. The most well-known of these organizations are Cosa Nostra, also known as the Sicilian mafia, the Camorra, from northern Campania, and the 'Ndrangheta from southern Calabria. However, there are also other, lesser-known, mafias that have emerged in more recent times in specific areas. Some of these organizations resulted in response to, others were the product of a cultural cross-contamination from the three main mafias. These include, for example, the Stidda (southern Sicily), the Sacra Corona Unita and the Società Foggiana (Puglia), the Basilischi (Basilicata).

The historical development of the Italian mafias is the results of a complex combination of economic, social, and political factors. Economically, the Southern regions annexed by the newly formed Kingdom of Italy were, with few exceptions, less developed than the Northern areas of the country. The difficulties in fostering economic growth favored the development of informal economies, smuggling, and of local economies heavily dependent on public spending.

Socially, the Southern regions exhibited a close-knit social structure relying on family and kinship.⁵⁴ This promoted a system of extended patron-client relationship where patrons offered protection and support to their clients in exchange for loyalty and other services.⁵⁵ Politically, Italy had been fragmented in multiple states with varying levels of effectiveness and efficiency. The unification of the country met with the resistance of local stakeholders and the improvement of government effectiveness. The mafias have traditionally played a political role as brokers of electoral support in exchange for favors and protection by local and national politics.⁵⁶ The historical roots of the Italian mafias demonstrate that they are not just criminal groups that engage in the provision of illicit goods and services.⁵⁷

The mafias are polyfunctional organizations. Depending on the context and opportunities, they perform different roles and engage in various illicit activities: they participate in the informal power structure at the local and national level, act as brokers for illegal protection and favors, regulate markets and activities, and even provide illicit goods and services. The polyfunctional role of the mafias is closely tied to their nature of clan-like brotherhoods, which are grounded in deep trust forged through blood relations, symbols, rituals, and cultures.⁵⁸ Furthermore, the Italian mafias are often deeply embedded in the social environment, from which they draw opportunities and connections and a certain level of social consensus.⁵⁹ The mafias' multiple roles and activities indicate that they are far from being just in an antithetical relationship with the Italian society. In fact, they are often in a symbiotic relationship with the society, where both parties engage in mutually beneficial exchanges.⁶⁰

The presence of the mafias has results in numerous adverse effects for Italy, such as extended periods of violence, misuse and diversion of public investments, meddling in the electoral processes, and obstruction of economic development. Although the drivers and outcomes are

⁵⁴ J. Boissevain, *Friends of Friends: Networks, Manipulators and Coalitions*, Oxford: Basil Blackwell 1974; H. Hess, *Mafia and Mafiosi: The Structure of Power*, Lexington Books 1973.

⁵⁵ A. Blok, *The Mafia of a Sicilian Village 1860-1960: A Study of Violent Peasant Entrepreneurs*, New York: Harper & Row 1974.

⁵⁶ S. Lupo, *History of the Mafia*, New York: Columbia University Press 2009; M. Santoro, *Mafia Politics*, Cambridge: Polity Press 2022; F. Barbagallo, *Storia della camorra*, Laterza 2010; E. Ciconte, *Ndrangheta dall'Unità a oggi*, Laterza 1992.

⁵⁷ L. Paoli, 'The Paradoxes of Organized Crime', *Crime, Law and Social Change* 2002, 37, p. 51–97; L. Paoli, 'The Italian Mafia', in: L. Paoli (red.), *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 121–141; L. Paoli, 'Organized Crime, Types Of', in: G. Bruinsma & David Weisburd (red.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, New York: Springer International Publishing 2014, p. 3376–3387.

⁵⁸ Paoli 2002; M. Catino, *Mafia Organizations: The Visible Hand of Criminal Enterprise*. Cambridge: Cambridge University Press 2019.

⁵⁹ U. Santino, *Dalla Mafia Alle Mafie: Scienze Sociali e Crimine Organizzato*, Calabria: Rubbettino 2006; R. Sciarra, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione. Nuova edizione riveduta e ampliata*, Donzelli 2009.

⁶⁰ N. Passas, 'Cross-Border Crime and the Interface between Legal and Illegal Actors', in: P.C. van Duyne, K. von Lampe & N. Passas (red.), *Upperworld and Underworld in Cross-Border Crime*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2002, p. 11–41.

complex, the Italian state's weakness towards the mafias during certain periods is likely the primary cause for their survival and expansion.⁶¹ Nevertheless, towards the end of the 20th century, Italy embarked on a path of radical anti-mafia policies, which are now yielding significant results in combating organized crime.⁶²

3.3 *The Italian anti-mafia approach*

The Italian anti-mafia approach is a complex system of criminal justice measures and preventive policies. Though its early developments date back to the mid-1960s, it was not until the 1980s and particularly the 1990s that the anti-mafia system began to take shape. In total, there are six distinct types of policies that make up the Italian anti-mafia approach.

First, Italy has introduced a range of specific amendments to its criminal law to tackle the mafias and their activities. One of the most notable measures is the introduction of the mafia association offence in 1982 (Article 416-bis of the Italian Criminal Code, *Associazioni di tipo mafioso anche straniere*). The offence is a special form of the criminal association offence familiar to many civil law countries. Its peculiarities lie in the aim and the method of the association, described by paragraph 3 of the provision:

A mafia association is when participants exploit the association's power of intimidation and resulting conditions of submission and silence to commit criminal offenses, directly or indirectly control economic activities, concessions, authorizations, public contracts and services, obtain unlawful profits or advantages, or to limit voting freedom or influence voting results.

Amended several times since, the mafia association offence currently carries severe penalties, easily exceeding twenty years of imprisonment, and including confiscation and post-conviction security measures. In addition to the far-reaching implications for the criminal liability of those convicted, the mafia association offence serves as a reference point for many other policies. Furthermore, Italy has introduced other criminal law provisions such as Article 416-ter, which addresses the issue of political-mafia electoral exchange, as well as a general aggravating circumstance for any offence committed in support of or with the methods of a mafia association (Article 416-bis1 of the Criminal Code).

Second, in 1991 and 1992 Italy has established specialized law enforcement units in each of the three major police forces (*Arma dei Carabinieri*, *Polizia di Stato*, and *Guardia di Finanza*). It has also created the Antimafia Investigative Directorate (*Direzione Investigativa Antimafia*), a joint investigative body comprising members from different police forces. Furthermore, the country established the National Antimafia Directorate (*Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo*), a

⁶¹ L. Paoli, 'Towards a Theory of Organized Crime: Some Preliminary Reflections', in: G.A. Antonopoulos (red.), *Illegal Entrepreneurship, Organized Crime and Social Control: Essays in Honor of Professor Dick Hobbs*, New York: Springer International Publishing 2016, p. 3-17.

⁶² A. La Spina, 'The Paradox of Effectiveness: Growth, Institutionalisation and Evaluation of Anti-Mafia Policies in Italy', in: C. Fijnaut & L. Paoli (red.), *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, New York: Springer International Publishing 2004, p. 641-675; A. La Spina, 'Recent Anti-Mafia Strategies: The Italian Experience', in: D. Siegel & H. Nelen (red.), *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, New York: Springer International Publishing 2008, p. 195-206.

prosecutor's office that coordinates and streamlines investigations and prosecutions by the 26 District Antimafia Directorates, local specialized units within the prosecutor's offices, tasked with organized crime investigations. The legislator has repeatedly amended the criminal procedure code to facilitate wiretapping telephone, environments, devices, and communication networks.

Third, since the 1980s Italy has established a comprehensive system for the use of collaborators with justice (also known as "pentiti" or repentants), which grants substantial penalty reductions - but not immunity from prosecution or penalties - for offenders who provide information to law enforcement agencies. This allows many collaborators to serve their penalties in probation or house imprisonment. Furthermore, in response to retaliatory attacks by the mafias against collaborators and their families, Italy has implemented a protection program that may include surveillance of their residence, relocation to a secret location, issuance of false IDs, and name changes. Currently, more than 1,200 offenders and about 4,500 of their family members and relatives are under protection programs.

Fourth, Italy has strengthened its system for the execution of penalties, specifically in the penitentiary system. Since 1991, prisoners convicted of serious offenses such as mafia association are ordinarily denied penitentiary benefits like probation, leave, and parole, unless they collaborate with the criminal justice system. Non-collaborating prisoners are routinely assigned to high security (*circuiti di alta sicurezza*) penitentiary regimes due to their dangerousness. In addition, in 1992 the government introduced a special high security regime (the 41-bis regime) to prevent high-profile prisoners from communicating with their organization or giving orders while in prison. The 41-bis regime and its impact on the Italian anti-mafia efforts are further discussed in the section below. Scholars and stakeholders often designate Italy's penal policy for organized crime prisoners as a 'double track system': prisoners who collaborate with the criminal justice system receive penalty reductions and more favorable penalty applications. Furthermore, they are eligible to the protection programs, along with their family members. Non-collaborating prisoners face extremely high penalties, and very rigid prison regimes.

Fifth, Italy has implemented measures to track financial activities related to mafia organizations, according to the "follow the money" principle. These measures include the seizure and confiscation of unjustified assets, both before and after conviction, for individuals suspected or convicted of participating in a mafia association. The police and the prosecution can launch economic and financial investigations to trace and identify assets. Confiscated real estate and companies can be assigned to municipalities, regions, institutions, and NGOs for social reuse, in addition to being sold. Since 2010, the national agency for seized and confiscated assets oversees these processes to expedite the sale and social reuse of the assets.

Finally, Italy has introduced several non-criminal, administrative measures to prevent mafia infiltration in politics, public procurement, and the economy. Since 1982 the award of public procurement contracts and the issuance of authorizations and concessions is conditioned to the submission of an "anti-mafia documentation" by the enterprise. The documentation is the outcome of preventive administrative control, where local public security authorities assess whether the enterprise is associated with suspects or convicts of mafia association or if there is any other evidence of mafia infiltration. This system, repeatedly amended, was restructured in 2011 also with the establishment of a national database of anti-mafia documentation. Further-

more, since 1991 the government has had the power to dissolve the local electoral bodies of municipalities and provinces, as well as local health agencies and publicly owned companies when there is evidence of mafia infiltration. In such cases, government-appointed commissioners manage the municipalities or agencies for a period to remove opportunities for mafia infiltration. They can take extraordinary measures, including the removal or firing of employees linked to the mafias.

In conclusion, the Italian anti-mafia approach is a comprehensive system of criminal justice measures and preventive policies, revised over several decades of trials and errors. The system targets not only the criminal activities of the mafias but also their sources of power, such as their infiltration into politics and the economy. Through amendments to criminal law, specialized law enforcement units, collaborators with justice, strengthened penitentiary system, tracking of financial activities, and administrative measures to prevent mafia infiltration in local governments and public procurement, Italy has created an internationally recognized framework to tackle organized crime. While its effectiveness is subject to ongoing debate and evaluation, the Italian experience provides valuable insights for other countries seeking to address the challenges of organized crime.

3.4 The 41-bis system

3.4.1 History of the 41-bis regime

The possibility of imposing special prison treatment has a long history in the Italian Republic born in 1946. In response to political terrorism of 1970s, in 1977 the Italian government established special prisons.⁶³ In 1986, an organic reform of the penitentiary system law (Law 1975/354, still in force after many amendments) abolished special prisons but introduced Article 41-bis, allowing temporary suspension of normal prison rules in emergency situations to restore public order and security. Another amendment prohibited house detention for prisoners with links to organized crime. The Decree Law 1991/1525 introduced Article 4bis in the penitentiary system law which allowed certain special treatments regimes for individuals convicted for a list of serious and organized crimes only if there was no evidence of links to organized or subversive crime.⁶⁴

Just a few days after the attack against Giovanni Falcone, Decree Law 1992/30 amended Article 41-bis, by introducing its second paragraph. This gave the Minister of Justice the power to partially or entirely suspend prison regulations for prisoners convicted of certain crimes. The

⁶³ F. Giunta, S. Ardita & M. Pavarini, 'Il 'carcere duro' tra efficienza e legittimità', *Criminalia* 2007, 11, p. 249–73.

⁶⁴ Garante nazionale detenuti, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario (2016-2018)*, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, 7 januari 2019; Commissione straordinaria diritti umani, *Rapporto sul regime detentivo speciale. Indagine conoscitiva sul 41-bis*, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, maart 2018; Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2022. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2023*, Ministero della Giustizia, 2023, p. 741–746; A. Della Bella, *Il carcere duro tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali: presente e futuro del regime detentivo speciale Ex Art. 41 bis o.p.*, Giuffrè Editore 2016, ch. 3.

provision aimed to prevent prisoners from maintaining their ties with criminal organizations and to prevent such organizations from continuing their illegal activities through their leaders inside prisons. The regime was initially temporary without any provisions for appeal or duration of the suspension. The regime received criticism for giving the Minister of Justice broad discretion to suspend penitentiary laws and restrict prisoners' fundamental rights. However, the Constitutional Court considered it compatible with the Constitution, although within internal limits developed by the Court's jurisprudence.⁶⁵

After a decade from its introduction, Law 2002/279 restructured the system of 41-bis making it a permanent system and implementing the Constitutional Court's recommendations. The law introduced a more detailed regulation of the regime. It would be imposed by motivated decree of the Minister of Justice, involving the public prosecutor's office, the court, the National Anti-Mafia Directorate, and other law enforcement agencies. The regime permitted the restrictions necessary to prevent links with criminal, terrorist, or subversive associations. The law regulated the duration of the regime, not less than one year and not more than two years, and its subsequent annual renewal, provided the detainee's ability to maintain links with criminal associations has not ceased. It regulated outdoor activities, contact with family members, other prisoners, and defense attorneys. It also established an appeal procedure that could be initiated within ten days from the start of the regime. Following the introduction of the law, the Department of Prison Administration (*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, DAP*) issued a circular (3592-6042 of 9 October 2003) providing interpretations of the law and guidelines for uniform treatment across the prison system.

In 2009, the Italian Parliament approved the last major legislative reform of the 41-bis system (Law 2009/94). The law restructured the system giving it the current shape. Overall, several experts remarked that the 2009 law made the regime harsher and more rigid⁶⁶. The Department of Prison Administration's Circular (0286202 of 4 August 2009) implemented the law with several operational guidelines. In 2017, a new circular (2 October) implemented several recommendations advanced by the jurisprudence, academics, and other stakeholders.

3.4.2 Overview of the 41-bis regime

The 41-bis can apply to detained suspects, defendants, convicts, and people under security measures for offences listed in Article 4-bis of the penitentiary system law. They include mafia association, terrorism or subversion, drug trafficking association, enslavement and trafficking in human beings, kidnapping for the purpose of extortion. Furthermore, the regime applies in cases of serious public order and security concerns, and to individuals suspected of having ties to criminal, terrorist, or subversive associations. The regime allows for the suspension of standard penitentiary rules, either in whole or in part, with the aim of ensuring compliance with order and security requirements and preventing connections with the associations, while imposing necessary restrictions.

⁶⁵ Antigone, *Articolo 41-bis secondo comma: dalle origini alle modifiche più recenti*, 23 februari 2023.

⁶⁶ F. Corleone, '41-bis, un regime detentivo senza fine ma con un fine', *Criminalia* 2016, 11, p. 247–262; L. Manconi, S. Anastasia & V. Calderone 'Abolire il 'carcere duro. Legittimità e limiti del 41-bis alla luce della sua applicazione', *Criminalia* 2016, 11, p. 263–281.

The main restrictions of the 41-bis regime are ⁶⁷:

- Prisoners are assigned to prisons dedicated to the 41-bis regime or dedicated sections of prisons. To date, these comprise twelve distinct locations across Italy. Assignment procedures try to avoid concentrations of prisoners from the same criminal groups in the same facility and of charismatic figures. Prison guards monitoring 41-bis prisoners belong to a special unit of the Italian Prison Police (*Polizia Penitenziaria*), who is specially trained for this purpose and rotates frequently across prisoners and prisons. ⁶⁸
- Prisoners are assigned to single cells containing only a bed, a table, and a chair bolted to the ground. Cells are always closed, with permanent video surveillance, contact with prison guards is kept to a minimum.
- Out-of-cell activities are conducted within the same “socialization group” of maximum four prisoners (all under the 41-bis regime and they must belong to different criminal organizations) and for a limited time: prison yard activities cannot exceed two hours per day, indoor social and recreational activities are limited to one hour per day.
- Visits are video and audio recorded, limited to family members and cohabitants (except in exceptional cases), and to one hour per month. They take place in equipped areas that prevent the passing of objects (through a glass divider) and without the possibility of physical contact. Exceptions are upon judicial decision and in the presence of children under 12 years of age. Visits by defense lawyers, Members of Parliament, and Prisoner Ombudsmen are unrestricted.
- The prisoner’s mail is censored except with defense lawyers, Members of Parliament, and Prisoner Ombudsmen. Telephone calls are only available if no in-person visits are received, one per month, of maximum ten minutes. They are audio recorded and the other speaker(s) must go to the prison closest to their residence. Money and goods from out-of-prison are limited and controlled.
- Attendance to judicial hearings is only through video conferencing to reduce the risks associated with prisoner transfers.

3.4.3 Overview of the evolution of the prison population under the 41-bis regime

After the peak of over one thousand prisoners assigned to the 41-bis regime in 1992, in the last ten years the number of individuals ranged between 680 and 750.⁶⁹ Admissions and exits have

⁶⁷ Antigone 2023; Garante nazionale 2019; Garante nazionale 2023; Commissione straordinaria diritti umani 2018.

⁶⁸ The GOM was created in 1997 and further regulated by ministerial decrees in 1999, 2007, and 2020. The GOM operates under the authority of the Department of Prison Administration and carries out tasks related to the custody of prisoners subject to the 41-bis regime (also of prisoners who collaborate with justice). The GOM currently consists in 700 officers of the Prison Police. The personnel working in prison facilities rotate every 6/8 months for security reasons. See Commissione straordinaria diritti umani 2018, p. 130.

⁶⁹ Commissione straordinaria diritti umani 2018; Ministero della Giustizia 2023; Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2021. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2022*, Ministero della Giustizia, 2022; Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020, ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n.12*, Ministero della Giustizia, 2021, https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2021_relazione.pdf; Ministero

proceeded in parallel and report a decreasing trend since the middle of the 2000s.⁷⁰ The changes in the legislation affected the trend of renewals. The amendments of 2002 and 2009 have extended the normal duration of the assignment to the regime, thus decreasing both the need for renewals and subsequently the administrative workload, clearly visible in the years following the reforms. Judicial annulments have decreased as well, possibly indicating an improved capacity to provide adequate motivations for the placement under the 41-bis regime and for the renewal of the system. In the last years, exits have for the first time exceeded admissions and the total population slightly decreased.⁷¹

3.5 The 41-bis regime in the Italian prison system

The 41-bis regime is certainly the most restrictive and afflictive type of imprisonment in the current Italian prison system. The system, however, comprises different forms of detention, called circuits (*circuiti*). The circuits regulate the type of prison facilities, the structures, the level of surveillance, and generally the characteristics of the imprisonment for prisoners. However, they leave unaffected the rights of prisoners, their activities, and the treatments they can access. The circuits ensure the imprisonment is applied consistently to the characteristics of categories of prisoners and that they can receive treatment and programs to the re-education prescribed by the Italian Constitution. The circuits are rooted on Article 14 of the penitentiary system law, in Article 32 of the prison regulation (decree of the President of the Republic 2000/230) and implemented by Circulars and administrative acts by the Department of Prison Administration. Currently, the Italian prison system provides three formally recognized circuits.

First, the attenuated custody circuit (*circuito a custodia attenuate*) is the less afflictive circuit. It applies to prisoners with specific health or personal conditions, such as prisoners with drug addiction or mothers with children. Second, the average security circuit (*circuito di media sicurezza*) comprise the majority of Italian prisoners and is the standard detention circuit. Since a Circular of 2011, in this circuits prisoners are confined within sections and not just within their cell, enabling them to freely circulate within a larger space and interact with other prisoners and prison staff. Third, the high security circuit (*circuito di alta sicurezza*) comprises three subcircuits and the prisoners under the 41-bis regime. The first subcircuit (*alta sicurezza 1, AS1*) applies to prisoners who left the 41-bis regime (e.g., because of judicial annulment or expiration of the decree). The second subcircuit (*alta sicurezza 2, AS2*) applies to prisoners for detainees convicted of terrorism-

della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2019. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2020*, Ministero della Giustizia, 2020. https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2020_relazione.pdf; Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2018. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019*, Ministero della Giustizia, 2019, https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2020_relazione.pdf; Garante nazionale 2023.

⁷⁰ Ministero della Giustizia 2023; Ministero della Giustizia 2022, 2022.

⁷¹ Ministero della Giustizia 2023; Ministero della Giustizia 2022, 2022. See further chapter 5.

related crimes, including international terrorism or acts of violence aimed at overthrowing democratic order. There are currently less than 100 prisoners in this subcircuit.⁷² The third subcircuit (*alta sicurezza 3, AS3*) includes all prisoners for the serious offences listed in article 4-bis of the penitentiary system law. Most prisoners in the high security circuit are in the AS3 subcircuit (approximately 9-10,000 prisoners). Most mafia prisoners are assigned to the AS3 subcircuit.⁷³

In addition to the formally recognized circuits, the Italian prison system comprises protected sections, for the imprisonment of specific categories such as sex offenders, transsexuals and transgender, convicted police officers and collaborators with justice (based on Article 32 of the prison regulation). Furthermore, it is possible to impose a special surveillance regime to violent, dangerous prisoners (based on article 14-bis of the penitentiary system law).⁷⁴

Remarkably, the 41-bis regime can be further tightened. First, few dangerous or violent prisoners under the 41-bis regime are assigned to the special surveillance regime provided by Article 14-bis of the penitentiary system law. However, this system is often used to impose the special surveillance for “behaviors that are dangerous to public order and security within prison facilities” to very high-profile mafia leaders, such as Salvatore Riina, the leader of the Corleonesi faction and of Cosa Nostra since the 1980s.⁷⁵ Second, the prison administration has established “reserved areas” (*aree riservate*) for the confinement of high-profile prisoners (top leaders of the mafias) under the 41-bis. Prisoners assigned to these areas experience almost complete isolation, with limited interaction with only one other prisoner instead of the usual four, and this selected “partner” is chosen among prisoners under the standard 41-bis regime (which may infringe on the rights of the selected partner). The legitimacy of this system is extremely debated (the legal

⁷² Antigone, *Il carcere visto da dentro. XVIII Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, 2022, te raadplegen via https://www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2022/05/ANTIGONE_XVIIIrapporto_2022.pdf.

⁷³ Della Bella 2016, p. 166–185; Antigone 2022.

⁷⁴ Antigone, *Un Anno in Carcere. XIV Rapporto Sulle Condizioni Di Detenzione*, 2018, te raadplegen via <http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>; Stati generali dell’esecuzione penale, *Relazione finale del Tavolo 2 - Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza*, Ministero della Giustizia 2016, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_2.page?previousPage=mg_2_19_#.

⁷⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario (Anni 2018-2021) presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento (D’Incà)*, Camera dei Deputati April 21, 2021, https://www.camera.it/leg18/494?idLegislatura=18&categoria=117&tipologiaDoc=elenco_categoria; Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario (Triennio 2012-2014) presentata dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi)*, Camera dei Deputati June 25, 2015, https://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=117&tipologiaDoc=elenco_categoria.

basis would be Article 32 of the prison regulation).⁷⁶ As of 27 February 2023, 35 prisoners were in the reserved areas,⁷⁷ down from 51 as of January 2019⁷⁸.

3.6 *The purpose of the 41-bis system*

After more than 30 years of application, the 41-bis regime has substantially evolved also due to the jurisprudences of the Italian Constitutional Court and of the European Court of Human Rights. Notwithstanding its evolution, is still a very controversial topic, as demonstrated by the recent renewed interest in the public opinion due to the assignment to the regime of Alfredo Cospito, an Italian anarchist convicted for several offences classified as terrorism. Cospito's case attracted attention because it is one rare case of application of the 41-bis regime to non-mafia offenders and because the prisoner has undertaken a hunger strike to protest the system and demanded its abolition. Despite his protest, the Italian courts have rejected Cospito's challenges against his assignment to the 41-bis regime and the Italian government has shown no intention to reform or abolish the system.

The main rationale of the evolution of the 41-bis was to ensure that its purpose remained strictly preventive in nature, aimed at avoiding any relation with the criminal organizations to which the prisoner may have belonged. This function is now explicitly indicated in the provision currently in force which outlines that the regime imposes the necessary restrictions to address serious concerns related to public order and security, and to prevent connections with criminal organizations. This interpretation and ratio is endorsed by all Italian institutions and has been the primary justification for the implementation of the 41-bis as upheld by the constitutional jurisprudence.⁷⁹

It is widely acknowledged that imprisoned mafia members maintain relationships and connections with their criminal organizations, posing significant challenges in tackling these groups. Given the mafias' reliance on kinship relations – very often several members of the same family are affiliated to the same group – and on a wider network of family and social relations, the connections with a criminal organization are challenging to sever. It is not uncommon for family and friends to be connected or facilitate the activities of the criminal group, if not directly involved in criminal activities. When a mafia member is imprisoned, the same family members can transmit messages and information from and to the prisoner. Furthermore, the mafias frequently provide financial and material benefits to the families of incarcerated members, demonstrating that family members are part of the mechanisms that strengthen criminal bonds particularly during detention. As a result of these mechanisms, extensive judicial evidence shows that

⁷⁶ Garante nazionale 2019, p. 3–5; Della Bella 2016, p. 192 and ff; Commissione straordinaria diritti umani, 2018, p. 154.

⁷⁷ Garante nazionale 2023, p. 3.

⁷⁸ Garante nazionale 2019, p. 2.

⁷⁹ Manconi, Anastasia & Calderone 2016, p. 263

mafia prisoners usually maintain contacts with their criminal organization also while imprisoned, and often through the assistance of family members or lawyers.⁸⁰

Today, the focus of the public discourse on the 41-bis regime revolves around specific restrictions and limitations. For example, the Circular issued by the Department of Prison Administration imposes specific limitations on the number of permissible pictures in a cell, the type and quality of products that a prisoner can purchase, the availability of books and newspapers.⁸¹ These restrictions often appear disproportionate if not irrelevant for the preventive purpose of the regime and are seldom declared unconstitutional by the Italian Constitutional Court. In general, there is a widespread consensus among institutions and political parties regarding the necessity and utility of the 41-bis regime.⁸² It is acknowledged that specific restrictions should only apply if strictly necessary to achieve the preventive purpose and if no viable alternatives are feasible. Calls for abolition are in the minority.

In practice, however, the functions of the 41-bis regime are complex and multi-faceted.⁸³ Some of these functions are only partially connected to the current legislative framework – they are not explicitly acknowledged in the law, in the jurisprudence or by the institutions – but rather relate to the broader Italian anti-mafia approach and to the wider discourse on antimafia efforts in politics, media and public opinion.⁸⁴

First, it could be argued that the 41-bis also serves a retributive function, as it imposes a particularly afflictive penalty for particularly dangerous prisoners. In this perspective, some scholars have challenged the notion that the regime should be classified among “preventive measures” under Italian legislation. The substantial restrictions associated with the 41-bis regime would significantly alter the nature of imprisonment as a criminal penalty. According to this interpretation, the 41-bis regime could be considered a distinct type of criminal penalty, akin to a secondary penalty, and therefore should be subject to the same procedures and guarantees as other penalties. In cases where the regime is applied prior to conviction, it could be viewed as a more severe form of pretrial detention.⁸⁵

Second, the 41-bis serves a general deterrence function by demonstrating that mafia leaders would face strict detention conditions upon arrest and conviction.⁸⁶ In this perspective, the

⁸⁰ For a review of specific cases, see Della Bella 2016, ch. 1; DNAA, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2016 – 30 giugno 2017*, Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, 7 juli 2018, p. 480 and ff.

⁸¹ Commissione straordinaria diritti umani 2018; Antigone 2023; Garante nazionale 2019; Garante nazionale 2023.

⁸² DNAA 2018, p. 485.

⁸³ M. Bortolato, ‘L’art. “41-bis”: chi e come. Brevi note sul regime differenziato dell’art. 41-bis dell’ordinamento penitenziario: oggetto, destinatari, contenuti’, *Questione Giustizia*, 27 februari 2023, <http://www.questionegiustizia.it/articolo/41-bis-chi-come>; Manconi, Anastasia & Calderone 2016.

⁸⁴ ‘41 bis dell’ordinamento penitenziario: di che cosa stiamo parlando?’, 8 maart 2023, beschikbaar via <https://www.youtube.com/watch?v=S5DpxQfFWSE>.

⁸⁵ Della Bella 2016, ch. 6.

⁸⁶ Corleone 2016, p. 260.

41-bis complements other antimafia policies that involve increased investigative powers, harsher penalties, and extended seizure and confiscation measures. In this perspective, some experts emphasize that although it applies to specific individuals, the regime in fact aims at affecting the criminal organization. By placing all leaders under the 41-bis regime, the State would impair the operational capacity of a mafia association.⁸⁷ Although the specific impact of these policies in terms of effectiveness and efficiency has never been evaluated in detail, it is undeniable that the Italian state has achieved significant successes in countering the mafias, and that mafia offenders are facing considerable pressure due to these measures.

Third, the 41-bis, in combination with the limitations imposed by article 4-bis of the penitentiary system law, incentivize mafia offenders to collaborate with justice.⁸⁸ While the official purpose of the regime is to prevent contact with criminal organizations, in practice prisoners who become collaborators with justice often exit the system. The rationale behind this is that the exceptional risk posed by a mafia offender under the 41-bis regime naturally diminishes as soon as they collaborate with the authorities and “betray” their organization. Despite institutions and jurisprudence explicitly and repeatedly denying that this is one of the purposes of the regime – as this would infringe the Constitutional principle that criminal penalties must aim at the rehabilitation of the convicted person – the current system clearly incentivizes this mechanism. The data presented in chapter 5 (paragraph 5.2) indicate that approximately 10% of the exits from the 41-bis regime are due to the initiation of the collaboration. Some stakeholders claimed that the 41-bis is hardly connected with collaboration, citing that most initiations of collaboration are with non-41-bis prisoners.⁸⁹ However, in the absence of specific studies, these arguments overlook that only about 10% of mafia prisoners are under the 41-bis regime and therefore the number of collaborations from non-41-bis prisoners would naturally be larger. Furthermore, prisoners under the 41-bis regime are often mafia leaders and hardliners less likely to cooperate compared to non-41-bis prisoners. Lastly, the incentive to collaboration may exist even before the imposition of the regime.

3.7 Conclusions

The 41-bis regime is one crucial element of the Italian anti-mafia approach. It has undergone significant evolution over the past 30 years, influenced by jurisprudence from the Italian Constitutional Court and the European Court of Human Rights. Despite its evolution, the regime remains a contentious topic.

The official justification for the implementation of the 41-bis regime, as upheld by constitutional jurisprudence, is to address serious concerns related to public order and security, and to prevent connections with criminal organizations. There is little doubt that some imprisoned mafia member attempt to manage criminal activities from within the prison system.

⁸⁷ Giunta, Ardita & Pavarini 2007, p. 259.

⁸⁸ Giunta, Ardita & Pavarini 2007, p. 253.

⁸⁹ Della Bella 2016, p. 410–402; Commissione straordinaria diritti umani, *Audizione del dottor Roberto Piscitello, direttore generale dei detenuti e del trattamento presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, sul regime di detenzione relativo all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 18 juni 2014, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=777224&part=doc_dc-sedetit_pi.

In addition to its preventive purpose, the 41-bis regime could also be seen as serving a retributive function by imposing a particularly afflictive penalty. Moreover, the regime may serve a general deterrence function by demonstrating to mafia leaders that they would face strict detention conditions. Lastly, the 41-bis system incentivize the collaboration with justice by reference to Article 4-bis. These additional functions are certainly more controversial, because they may challenge the constitutional rules for the imposition of criminal penalties in Italy. Due to these concerns, these functions are often denied or overlooked in the official debate among legislators, the government, and the prison administration. However, these functions are not in principle incompatible with the main official *purpose* of the 41-bis regime. Furthermore, the practical implementation of the regime, the detailed restrictions imposed by the prison administration, and the health and psychological conditions of the prisoners suggest that these functions should be acknowledged and discussed more transparently. A proper consideration of these functions would require proper empirical research. For example, specific studies should explore whether the 41-bis regime actually promotes a greater number of collaborations with the criminal justice system, whether it actually prevents the communication with the criminal organizations, whether the assignment to the regime is actually based on evidence of greater risk of communications with the criminal organizations, and what happens to prisoners after their release from the regime. Unfortunately, this research is lacking and most of the scientific and academic debate revolves exclusively on the law in the books and on the controversies around specific prohibitions and measures.

Lastly, the 41-bis regime has acquired a symbolic significance in the political and media landscape, making it challenging to implement changes from a political standpoint. Over the years, the regime has been associated with a tough stance on crime and terrorism, and any attempts to modify or abolish it may be perceived as a sign of weakness or leniency towards criminals.⁹⁰ Political leaders and policymakers may hesitate to propose or support changes to the 41-bis regime due to concerns about public opinion, political backlash, or potential accusations of being soft on crime. As a result, the symbolic value of the 41-bis regime may overshadow pragmatic considerations, making it difficult to effect changes to the system.

⁹⁰ F. Gianfilippi, *Il 41 bis tra simbolo e realtà penitenziaria: la prospettiva del magistrato di sorveglianza e la tutela dei diritti*, Giurisprudenza penale, 2020. <https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/01/08/41-bis-simbolo-realta-penitenziaria-la-prospettiva-del-magistrato-sorveglianza-la-tutela-dei-diritti/>; Manconi, Anastasia & Calderone 2016; Giunta, Ardita & Pavarini 2007.

Hoofdstuk 4 Juridisch kader van het 41-bis regime

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende deelonderzoeksvragen van de eerste en derde hoofdvraag behandeld. Aangevangen wordt met een introductie van de betrokken personen en instanties bij de beslissing tot plaatsing in en het verblijf in het 41-bis regime (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt achtereenvolgens in gegaan op de achtergrond, het doel en de voornemens tot aanpassing van het 41-bis regime (paragraaf 4.3), de hoofdlijnen van het Italiaanse detentierecht en de plaats van het 41-bis regime daarin (paragraaf 4.4), de plaatsing in het regime (paragraaf 4.5), de inhoud van het regime, inclusief de beperkende maatregelen (paragraaf 4.6), de verlenging en beëindiging van het regime (paragraaf 4.7 respectievelijk 4.8), de periode na afloop van toepassing van het regime (paragraaf 4.9) en, tot slot, de rechtspositie van de gedetineerde (paragraaf 4.10). Bij de bespreking van het Italiaanse 41-bis regime wordt tevens ingegaan op de vraag welke invloed nationale jurisprudentie, jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens alsmede rapporten van het CPT hebben gehad op de ontwikkeling ervan. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 4.11).

4.2 Betrokken personen en instanties

Bij de plaatsing in en tenuitvoerlegging van het 41-bis regime zijn diverse personen en instanties betrokken. De minister van Justitie (*Ministro della giustizia*) beslist bij ministerieel besluit tot plaatsing in het 41-bis regime.⁹¹ De plaatsing in het regime kan mede plaatsvinden op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken (*Ministro dell'interno*). Ten behoeve van de plaatsing wordt advies ingewonnen van de officier van justitie die het onderzoek uitvoert of van de rechter-commissaris, alsmede de Nationale Directie Antimaffia (*Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo*; hierna: DNAA), de centrale politiediensten en de diensten die gespecialiseerd zijn in de bestrijding van georganiseerde, terroristische of subversieve criminaliteit.⁹²

De DNAA is een onderdeel van het Italiaanse openbaar ministerie en heeft tot taak op nationaal niveau onderzoeken met betrekking tot maffiacriminaliteit te coördineren. De DNAA adviseert tevens over toepassing van het 41-bis regime en verlenging daarvan. Veel onderzoeken naar maffiaorganisaties worden verricht door de districtsdirecties voor de bestrijding van maffia (*Direzioni Distrettuali Antimafia*; hierna: DDA) die zijn gevestigd bij de parketten van de rechtbanken. De DNAA en DDA maken voor onderzoeken gebruik van het Antimaffia-onderzoeksdirectoraat (*Direzione Investigativa Antimafia*; hierna: DIA), een gemeenschappelijke onderzoeksinstantie, onderdeel van het departement van Openbare Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse

⁹¹ Hoewel artikel 41-bis O.P. spreekt over de toepassing van het regime wordt in dit hoofdstuk ook de in het Nederlandse penitentiare recht gangbare terminologie van plaatsing in een regime gehanteerd.

⁹² Art. 41bis lid 2bis O.P.

Zaken. Ook kunnen zij gebruikmaken van de gespecialiseerde politie-instanties ROS,⁹³ SCO,⁹⁴ SCICO⁹⁵ en NIC⁹⁶.

Het *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria* (hierna: DAP), vrij vertaald het Departement Penitentiare Administratie, is een van de vier departementen van het Italiaanse Ministerie van Justitie en is min of meer vergelijkbaar met de Nederlandse Dienst Justitiële Inrichtingen. De DAP bestaat uit zeven afdelingen, waarvan een specifiek is gewijd aan de toepassing van het 41-bis regime.⁹⁷ De algemene taak van de DAP is het waarborgen van de orde en veiligheid binnen de inrichtingen en het uitvoeren van taken die verband houden met de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis, vrijheidsbenemende sancties en vervangende hechtenis.

De *Corpe di polizia penitenziaria*, kortweg de *Polizia Penitenziaria* (penitentiare politie) is onder andere in algemene zin belast met de uitvoering van vrijheidsstraffen, de veiligheid in penitentiare inrichtingen, het vervoer van gedetineerden. Afdelingen van de *Polizia Penitenziaria* houden zich bezig met het verzamelen van inlichtingen in het gevangeniswezen en het verrichten van onderzoek naar strafbare feiten in detentie (NIC, zie hierna), en met de uitvoering van het 41-bis regime (GOM, zie hierna). De *Polizia Penitenziaria* is een civiele organisatie die op militaire leest is geschoeid.

De *Nucleo Investigativo Centrale* (hierna: NIC) is een gespecialiseerde afdeling van de *Polizia Penitenziaria* die zich bezighoudt met het verrichten van onderzoek naar strafbare feiten in detentie. De NIC heeft een eigen opsporingsbevoegdheid. Dat betekent dat de NIC bijvoorbeeld onderzoek kan starten op het moment dat er een (verboden) mobiele telefoon bij een gedetineerde wordt aangetroffen. De officier van justitie kan in zo een geval de opdracht geven om dit nader te onderzoeken.⁹⁸

De 41-bis-afdelingen worden beheerd door een mobiele eenheid van de penitentiare politie, de *Gruppo Operativo Mobile* (hierna: GOM). De GOM is opgericht in 1997.⁹⁹ De taken van de GOM zijn bewaking en observatie van gedetineerden die zijn geplaatst in het 41-bis regime, gedetineerden op AS1 en AS3, alsmede kroongetuigen die zijn geplaatst op een daartoe bestemde afdeling. De GOM verzorgt de controle op inkomende en uitgaande correspondentie, en de controle op fysieke en telefonische gesprekken. Ook is zij verantwoordelijk voor verplaatsingen van

⁹³ Voluit *Raggruppamento operativo speciale*, de Groep Speciale Operaties, het elite-onderzoeksorgaan van de *Carabinieri* (een van de Italiaanse politiediensten), de enige met gecentraliseerde bevoegdheid op het gebied van georganiseerde misdaad en terrorisme.

⁹⁴ Voluit *Servizio centrale operativo*, de Centrale Operationele Dienst, een afdeling van de Centrale Directie Misdadbestrijding van de Rijkspolitie die zich richt op georganiseerde criminaliteit.

⁹⁵ Voluit *Servizio centrale di investigazione sulla criminalità organizzata*, een speciale afdeling van de *Guardia di Finanza*, een van de Italiaanse militaire politiediensten, met algemene bevoegdheid in economische en financiële zaken.

⁹⁶ Voluit *Nucleo Investigativo Centrale*. Hierna nader toegelicht.

⁹⁷ Interview DAP.

⁹⁸ Interview politieliaison.

⁹⁹ Dit speciale korps is geïntroduceerd in 1997, maar is officieel operationeel geworden door inwerkingtreding van Ministerieel Besluit van 19 februari 1999. De taken werden meer volledig beschreven door het Ministerieel Besluit van 4 juni 2007 en het Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 regelde de reorganisatie van de GOM. Zie Garante nazionale 2023, p. 3.

een gedetineerde in het 41-bis regime of AS-regime van de ene naar de andere gevangenis.¹⁰⁰ Het contact tussen de medewerkers van de GOM en de gedetineerden in het 41-bis regime is minimaal en bejegening van de gedetineerden, in de zin dat bijvoorbeeld een praatje wordt gemaakt, wordt niet als een taak gezien.¹⁰¹ Bij de GOM werkten op het moment van het schrijven van dit rapport 627 personeelsleden, veelal jonge mensen: veertig procent is tussen dertig en veertig jaar oud, 27 procent is jonger dan dertig jaar en de rest is ouder dan veertig jaar.¹⁰² De medewerkers van de GOM werken op roterende basis in de diverse 41-bis-afdelingen. Vandaar ook de naam *Gruppo Operativo Mobile*. De betreffende medewerkers rouleren iedere zes à acht maanden en medewerkers moeten dus bereid zijn om het hele land door te reizen voor hun werk. Daarbij is gebruikelijk dat zij wonen in kazernes en in lange shifts werken van twee weken achtereen en vervolgens vijf dagen verlof.¹⁰³

De Italiaanse politiekorpsen, inclusief de GOM, hebben ieder hun eigen informatiesystemen. Zij kunnen echter via de centrale SDI (*Sistema Di Indagine*)-databank profiteren van elkaars informatie.

De *Garante nazionale dei diritti delle persone private della libert  personale* is een onafhankelijk orgaan met dat toezicht houdt op detentielocaties.¹⁰⁴ De *Garante nazionale* is tevens aangewezen als Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) van het Optionele Protocol van het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (hierna: het OPCAT).¹⁰⁵ In die hoedanigheid houdt de *Garante nazionale* eveneens toezicht op de tenuitvoerlegging van de detentie, onder andere in een 41-bis regime. De *Garante nazionale* heeft onbeperkt toegang tot 41-bis afdelingen, zonder dat hij zijn bezoek dient aan te kondigen bij de autoriteiten. Hij kan met gedetineerden aldaar onbeperkt en zonder dat daarop controle wordt uitgeoefend vertrouwelijke gesprekken voeren die niet worden meegerekend in het aantal bezoeken waar de gedetineerde recht op heeft.¹⁰⁶ Het doel van deze bezoeken en gesprekken is om een beeld te krijgen van de gevangenis en om te kijken of aanbevelingen zijn geïmplementeerd.¹⁰⁷ De *Garante nazionale* geeft invulling aan de preventiedoelstelling van het NPM door aspecten van het artikel 41-bis regime te belichten die dienen te worden aangepast om het regime op die wijze binnen het bereik van zijn grondwettelijke legitimiteit te houden. Het 41-bis regime is voor de *Garante nazionale* een actueel dossier dat zijn volle aandacht heeft. Begin 2019 heeft de *Garante*

¹⁰⁰ De taken van de GOM zijn geregeld in artikel 2 van het Ministerieel Besluit van 30 juli 2020. Zie ook schriftelijke informatie politieliaison.

¹⁰¹ Interview politieliaison.

¹⁰² Schriftelijke informatie GOM.

¹⁰³ Interview politieliaison.

¹⁰⁴ Zie artikel 7 van Ministerieel Besluit nr. 146 van 23 december 2013, omgezet in wet nr. 10 van 21 februari 2014. Naast de *Garante nazionale* op landelijk niveau bestaat er een netwerk van gemeentelijke, provinciale en grootstedelijke toezichtshouders. Zij staan niet in een hiërarchische positie met de *Garante nazionale*, maar rapporteren aan lokale bestuurders. Zie over hun positie nader *Garante nazionale* 2023, p. 4.

¹⁰⁵ Art. 41bis lid 2-quater, sub 1, O.P. Interview *Garante nazionale*. Het OPCAT is door Italië bij wet met nummer 195 van 9 november 2012 geratificeerd op 3 april 2013 waarbij ook de *Garante nazionale* is aangemerkt als NPM.

¹⁰⁶ Art. 41bis lid 2-quater, sub 1, O.P.; *Garante nazionale* 2023, p. 4; interview *Garante nazionale*.

¹⁰⁷ Interview *Garante nazionale*.

nazionale een rapport uitgebracht waarin hij verslag doet van bezoeken tussen 2016 en 2018 aan alle penitentiaire inrichtingen met een 41-bis regime.¹⁰⁸ Op 20 maart 2023 is een vervolgrapport uitgebracht over het 41-bis regime.¹⁰⁹

Het Hof van Toezicht (*Tribunale di sorveglianza*) in Rome heeft een exclusieve bevoegdheid (nationale competentie) om te beslissen over beroepen die zijn ingesteld tegen de toepassing en verlenging van het 41-bis regime door de minister van Justitie.¹¹⁰ Het Hof van Toezicht in Rome is ook exclusief bevoegd om te beslissen over een verzoek van een gedetineerde om de toepassing van het regime op te heffen.

Daarnaast bestaan lokale toezichtsrechters (*Magistrati di sorveglianza*), verbonden aan de lokale rechtbank van het district waarin de 41-bis-inrichting zich bevindt, die klachten behandelen van 41-bis gedetineerden over de individuele oplegging van beperkingen of andere aspecten van de tenuitvoerlegging van het 41-bis regime. Tegen beschikkingen van de lokale toezichtsrechter kan beroep worden ingesteld bij een van de *Tribunali di Sorveglianza* op het niveau van het Hof van appel. Tegen de beschikkingen van een *Tribunale di Sorveglianza* is vervolgens cassatie mogelijk bij het Hof van Cassatie (*Corte di Cassazione*).

Naast de rechtsprekende taak heeft de *Magistratura di sorveglianza* een toezichthoudende taak in de zin dat de rechter de 41-bis-afdelingen inspecteert en met de gedetineerden aldaar in gesprek gaat om de leefbaarheid te beoordelen. De toezichtsrechter heeft de mogelijkheid 41-bis-afdelingen met begeleiding te bezoeken.¹¹¹

Voor genoemde rechters kunnen tot slot een vraag stellen aan het Constitutioneel Hof – *Corte costituzionale* – over de grondwettigheid van de regelgeving die hij of zij toepast en die aan een constitutioneel recht raken.

4.3 *Achtergrond, doel en voornemens tot aanpassing van het 41-bis regime*

Het 41-bis regime is in 1986 geïntroduceerd als een noodmaatregel.¹¹² Aanvankelijk bevatte het artikel alleen het eerste lid. Het tweede lid, dat de kern vormt van het bijzondere regime zoals we dat nu kennen, werd in 1992 geïntroduceerd.¹¹³ Met deze laatste wetswijziging was nog steeds sprake van een tijdelijke regeling die vervolgens in 1995, 1999, 2000 en 2001 is aangepast. Pas met de inwerkingtreding van wet 279/2002 van 23 december 2002 heeft de wettelijke bepaling en daarmee ook het regime een definitieve basis gekregen. Na de inwerkingtreding daarvan heeft de DAP¹¹⁴ verschillende circulaire's uitgebracht die tot doel hebben om interpretatieverschillen in de praktijk te voorkomen.¹¹⁵

¹⁰⁸ Garante nazionale 2019.

¹⁰⁹ Garante nazionale 2023.

¹¹⁰ Ministero della Giustizia, 'Tribunale di Sorveglianza di Roma', beschikbaar via https://www.giustizia.lazio.it/appello.it/trib_sorveglianza/base.php?sx=sx.php&inf=home.php.

¹¹¹ Interviews *Garante nazionale* en toezichtsrechter.

¹¹² Zie over de geschiedenis van het artikel 41bis-regime Antigone 2023, p. 7-8.; Wet 663/1986 van 10 oktober 1986.

¹¹³ Wet 356/1992 van 7 augustus 1992.

¹¹⁴ Zie voor een uitleg van de verschillende personen en autoriteiten die betrokken zijn bij het artikel 41bis-regime paragraaf 4.4.

¹¹⁵ Zie bijvoorbeeld circulaire nr. 3592/6042 van 9 oktober 2003.

In 2009 is, als deel van een pakket aan veiligheidsmaatregelen (*Pacchetto di Sicurezza*), de Wet van 15 juli 2009 in werking getreden en is een nieuwe circulaire door de DAP uitgegeven, waardoor het toepassingsbereik van artikel 41-bis is uitgebreid in de zin dat het regime voor meer misdrijven kan worden toegepast.¹¹⁶ Ook is het regime op diverse punten aangescherpt.¹¹⁷ Nadien is de wet nog diverse malen gewijzigd als gevolg van uitspraken van het Constitutioneel Hof en/of door wetswijzigingen. In 2017 heeft de DAP de thans nog steeds geldende circulaire gepubliceerd om de uniforme toepassing van het 41-bis regime te bevorderen, omdat lokale toezichtsrechters en gevangenisdirecteuren er verschillende interpretatie op nahielden.¹¹⁸

Het bijzondere detentieregime vastgelegd in artikel 41-bis *Ordinamento Penitenziario* (O.P.) is een bestuursrechtelijke, preventieve maatregel die tot doel heeft het vermijden van contact en communicatie tussen gedetineerden die gedetineerd zijn op grond van een verdenking van of veroordeling voor deelname aan een criminele organisatie en hun buiten de penitentiaire inrichting nog actieve collega's alsmede tussen voornoemde gedetineerden onderling. De regels zijn erop gericht te verhinderen dat zij delicten concipiëren, plannen of uitvoeren. De beperkingen die het gevolg zijn van de plaatsing in het regime zijn uitdrukkelijk geen hernieuwde strafoplegging en mogen voor de gedetineerde niet een extra straf inhouden bovenop de reeds opgelegde straf.¹¹⁹ De plaatsing in het regime is daarmee preventief van aard en niet punitief, hetgeen het Constitutioneel Hof ook tot uitdrukking heeft gebracht in diens rechtspraak. Het Hof heeft namelijk verklaard dat toepassing van het 41-bis regime:

*'enerzijds niet reeds in abstracto mag zijn gebaseerd op het misdrijf waarop de veroordeling of de verdenking betrekking heeft, maar op het reële gevaar van het voortbestaan van banden, waaruit het concreet bestreden misdrijf is gevolgd. Anderzijds kunnen de toegepaste beperkingen, anders dan bij het gewone gevangenisregime, niet vrij worden bepaald. Enkel die beperkingen kunnen worden toegepast die passend zijn voor de voornoemde specifieke doelstellingen van orde en veiligheid, waarbij het verboden is beperkende maatregelen te nemen die in strijd zijn met de menselijkheid waardigheid of die het resocialisatiedoel van de straf volledig tenietdoen. Een en ander wordt gewaarborgd door de rechterlijke controle die op ministeriële maatregelen kan worden uitgeoefend'.*¹²⁰

¹¹⁶ Wet van 15 juli 2009/94. Het artikel is, zoals hierna uitgebreider wordt uiteengezet niet alleen beperkt tot maffiadelicten, maar ook terroristische misdrijven, ondermijning van de democratische rechtsorde, slaverij, mensenhandel, ontvoering of afpersing en misdrijven die verband houden met drugshandel vallen onder het bereik van artikel 4 bis O.P. waarnaar artikel 41bis O.P. verwijst.

¹¹⁷ Zie o.a. een circulaire van 4 augustus 2009 (zonder nummer), circulaire 8845/2011 van 16 november 2011 en een circulaire gedateerd 12 maart 2003 (zonder nummer). Zie voor een beschrijving van de opeenvolgende wetswijzigingen CPT 2012 en Antigone 2023.

¹¹⁸ D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017; CPT 2019, p. 35.

¹¹⁹ Zie inleiding D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹²⁰ Constitutioneel Hof 26 november 1997, nr. 376/1997, met verwijzingen naar Constitutioneel Hof 14 oktober 1996, nr. 351/1996 en 24 juni 1993, nr. 349/1993. Zie ook Garante nazionale 2019, p. 14.

Een niet beoogd neveneffect is dat het regime zo streng en hard is dat het gedetineerden aanmoedigt om samen te werken met justitie.¹²¹ Het regime wordt door sommigen daarom ook wel aangeduid als ‘*carcere duro*’, vrij vertaald ‘hard gevangenisregime’. Tegelijkertijd bestaat er kritiek op deze aanduiding. De *Garante nazionale* adviseert het regime niet op deze wijze te kenmerken, omdat dit zou impliceren dat het mogelijk is om punitieve of afschrikwekkende elementen aan het detentieregime toe te voegen, dan wel gedetineerden impliciet zou aanmoedigen om met justitie mee te werken.¹²²

Het regime *an sich* wordt door het Constitutioneel Hof niet in strijd geacht met de grondwet.¹²³ Evenmin is de toepassing van dit regime door het EHRM tot op heden in strijd geacht met artikel 3 EVRM, zelfs niet wanneer dit voor lange periodes het geval is.¹²⁴ Bij de beoordeling van de vraag of de verlenging van het verblijf in overeenstemming is met artikel 3 EVRM, dient de lengte van de detentie te worden beschouwd in het licht van de omstandigheden van het geval, hetgeen onder meer inhoudt dat moet worden nagegaan of de verlenging al dan niet gerechtvaardigd was.¹²⁵ In dat verband stelt het EHRM ook eisen aan de motivering van het besluit tot verlenging.¹²⁶

Het gedeeltelijke en relatieve isolement waarin 41-bis gedetineerden zich bevinden bereikt volgens vaste jurisprudentie van het EHRM op zichzelf niet het minimumniveau van ernst als bedoeld in artikel 3 EVRM, ook niet wanneer de gedetineerde gedurende een bepaalde periode *de facto* in eenzame opsluiting wordt gehouden. Door het EHRM wordt wel een ondergrens aangegeven: complete zintuigelijke isolatie in combinatie met een volledig sociaal isolement kan, vanwege de evident schadelijke effecten daarvan, leiden tot een inbreuk op artikel 3 EVRM die niet kan worden gerechtvaardigd door de eisen van veiligheid of enige andere reden. Echter, zo vervolgt het EHRM, het verbod op contact met andere gedetineerden vanwege de veiligheid, bescherming of als disciplinaire sanctie, vormt op zichzelf genomen geen onmenselijke behandeling of bestraffing.¹²⁷ In een zaak waarin het EHRM niet tot een schending van artikel 3 EVRM

¹²¹ Interview toezichtsrechter. Zie hierover meer in hoofdstuk 4.

¹²² *Garante nazionale* 2019, p. 4 en 2023, p. 46.

¹²³ Constitutioneel Hof 26 november 1997, nr. 376/1997, met verwijzingen naar 14 oktober 1996, nr. 351/1996 en 24 juni 1993, nr. 349/1993.

¹²⁴ EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*) onder verwijzing naar EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië* (GK)); EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*); EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*) en EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paolello t. Italië*).

¹²⁵ EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*), par. 147; EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië* (GK)), par. 64; EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*), par. 21; EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*), par. 38; EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paolello t. Italië*), par. 27.

¹²⁶ In de zaak *Provenzano* tegen Italië oordeelde het EHRM dat het besluit tot verlenging onvoldoende was gemotiveerd, in het bijzonder gelet op diens verslechterde cognitieve toestand. Zie EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*). Zie hierover uitgebreider par. 7 van dit hoofdstuk en hoofdstuk 7.

¹²⁷ EHRM 28 december 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië*, Nr. 2).

komt, weegt het Europese Hof de (beperkte) duur van de isolatie mee en het feit dat de gedetineerde bezoek bleef ontvangen van zijn familie en advocaat en dat na verloop van een bepaalde periode andere gedetineerden op dezelfde afdeling werden geplaatst.¹²⁸

Op het moment van schrijven van dit onderzoek waren er plannen tot aanpassing van de circulaire om deze in lijn te brengen met uitspraken van het Hof van Cassatie en het Constitutioneel Hof dat een aantal bepalingen uit de circulaire ongrondwettig heeft verklaard.

De uitspraken van het Hof van Cassatie hebben slechts gevolgen voor de individuele gedetineerde op wiens zaak de uitspraak ziet. Een gevolg hiervan is dat de gerechtelijke autoriteiten zich steeds over dezelfde kwesties moeten uitlaten.¹²⁹ Deze uitspraken nopen de wetgever er dus toe de wet- en regelgeving in lijn te brengen met deze rechtspraak.¹³⁰ Er ligt inmiddels een concept van de nieuwe circulaire en de verwachting is dat deze spoedig wordt ingevoerd.¹³¹ De tekst van de circulaire is dus op een aantal punten achterhaald. Om die reden wordt in dit hoofdstuk aangegeven hoe de circulaire op bepaalde punten luidt, wat de ontwikkelingen in de rechtspraak zijn geweest en in hoeverre de circulaire nog actueel is.

4.4 Hoofdpijnen van het Italiaanse detentierecht

Er bestaan verschillende detentieregimes binnen het Italiaanse gevangeniswezen. De zogenoemde *alta sicurezza* regimes (hierna: AS) zijn bestemd voor gedetineerden die in een hoog beveiligd regime moeten worden geplaatst. AS1 is bestemd voor voormalige 41-bis gedetineerden. Die situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer er een vrijspraak is voor een artikel 416-bis feit (maffiaorganisatie), maar er nog wel een veroordeling is voor een ander strafbaar feit. AS2 is voor terroristen waaronder ook anarchisten worden begrepen.¹³² In AS3 zijn personen gedetineerd die hoge beveiliging nodig hebben. Het gaat om ernstige misdrijven, maar niet om misdrijven die te relateren zijn aan een maffiaorganisatie. De AS is een zogenaamd gesloten regime wat inhoudt dat gedetineerden per dag acht uren buiten hun cel mogen verblijven om deel te nemen aan specifieke activiteiten. De DAP is verantwoordelijk voor alle zaken die geregeld moeten worden rondom gedetineerden in de AS, zoals bijvoorbeeld het transport. In de AS zitten in totaal zo'n 10.000 personen.¹³³

Ex-artikel 41-bis gedetineerden aan wie een veiligheidsmaatregel bij wijze van preventieve detentie is opgelegd, kunnen voorts in een zogenoemd *casa di lavoro* (werkhuis) worden geplaatst. Op basis van deze maatregel ter beveiliging van de maatschappij kan de veroordeelde, nadat hij zijn gevangenisstraf heeft uitgezeten, voor onbepaalde tijd en voor telkens hernieuw-

¹²⁸ EHRM 13 oktober 2007, nr. 65039/01 (*Schiavone t. Italië*), par. 132 onder verwijzing naar EHRM 4 juli 2006, nr. 59450/00 (*Ramirez Sanchez t. Frankrijk* (GK)).

¹²⁹ De Garante nazionale 2023, p. 17 is kritisch op deze praktijk.

¹³⁰ Zie in dit verband ook de aanbeveling van de Garante nazionale 2023, p. 8-9 en 37 om de Circulaire te herzien en in overeenstemming te brengen met de uitspraken van het Constitutioneel Hof.

¹³¹ Interview DAP.

¹³² Ten tijde van het schrijven van dit rapport bestond in Italië veel ophef over de hongerstaking van Cospito, een anarchist die in hongerstaking was gegaan.

¹³³ Interview DAP.

bare perioden worden gedetineerd. Veroordeelden die in een *casa di lavoro* worden geplaatst worden geen gedetineerden, maar geïnterneerden genoemd. Op deze geïnterneerden kan, blijkens de tekst van artikel 41-bis O.P. – een vertaling van het artikel is opgenomen in bijlage IV van dit rapport – het 41-bis regime worden toegepast. Veel praktische betekenis heeft deze mogelijkheid niet aangezien slechts zes ex 41-bis gedetineerden in een *casa di lavoro* zijn geplaatst.¹³⁴

Voor gedetineerden die besluiten met justitie samen te werken (spijtoptanten of *pentiti* geheten) bestaan tot slot bijzondere afdelingen die volledig afgescheiden zijn van de rest van de inrichting, *circuit Z* genoemd. Ook familie van spijtoptanten die zelf reeds gedetineerd waren en door de medewerking met justitie van hun familielid zelf ook een risico lopen in detentie kunnen hier worden geplaatst.

4.5 Plaatsing in het 41-bis regime

4.5.1 Bevoegdheid en procedure tot plaatsing

De plaatsing in het 41-bis¹³⁵ regime geschiedt, als gezegd, bij besluit van de minister van Justitie. De plaatsing in het regime kan mede plaatsvinden op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken, na het advies te hebben ingewonnen van de officier van justitie die het onderzoek uitvoert, of van de rechter-commissaris en na het inwinnen van alle andere nodige inlichtingen bij de DNAA, de centrale politiediensten en de DDA en DIA.¹³⁶

4.5.2 Gronden tot plaatsing

Uit het eerste lid van artikel 41-bis O.P. volgt dat het ministerieel besluit als het ware de toepassing van de reguliere gevangenisregels schorst.¹³⁷ Deze schorsing wordt gerechtvaardigd op grond van de openbare orde en veiligheid en kan voortduren zolang dat noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Diezelfde gronden worden in het tweede lid herhaald, waarin wordt bepaald dat plaatsing in het artikel 41-bis regime mogelijk is wanneer er ‘ernstige redenen van openbare orde en veiligheid zijn’. Het is aan de DAP om aan te tonen dat de gedetineerde een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid.¹³⁸

Voor de vaststelling van het gevaar voor de openbare orde en veiligheid (en daarmee voor de toepassing van verzwaarde detentieregime) gelden twee voorwaarden. De eerste, objectieve voorwaarde houdt verband met het strafbare feit waarvoor de gedetineerde is veroordeeld of

¹³⁴ Garante nazionale 2019, p. 6-7 en 2023, p. 46. Zie hierover uitgebreider paragraaf 4.9 van dit hoofdstuk.

¹³⁵ Zie als gezegd voor een vertaling van het artikel 41-bis O.P. de bijlage IV van dit rapport.

¹³⁶ Art. 41bis lid 2bis O.P.

¹³⁷ S. Romice, ‘Brevi note sull’art. 41 bis O.P.’, *Giurisprudenza Penale Web* 2017, p. 1-50.

p. 31.

¹³⁸ Over het algemeen wordt vooral gebruik gemaakt van de grond ‘gevaar voor de openbare veiligheid’. De jurisprudentie van het Constitutionele Hof omschrijft de openbare veiligheid als die functie die het burgers mogelijk maakt rustig te leven in de maatschappij, om in die maatschappij te handelen, om de eigen individualiteit uit te dragen en om eigen interesses te kunnen verwezenlijken. Zie Regione Emilia Romagna, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, te vinden via: https://autonomia.regione.emilia-romagna.it/contenzioso/focus-di-giurisprudenza-costituzionale/SICUREZZA_PUBBLICA.pdf dat een overzicht van de toepassing in de jurisprudentie van dit beginsel bevat.

wordt verdacht. Het regime kan worden toegepast op gevangenen of geïnterneerden¹³⁹ (hierna beiden gedetineerden genoemd) voor misdrijven die worden genoemd in artikel 4-bis, eerste lid, eerste zin, O.P. of voor een delict dat wordt gepleegd door een maffiaorganisatie, of waarmee een maffiaorganisatie wordt gefaciliteerd.¹⁴⁰ Artikel 4-bis, eerste lid, eerste zin, O.P. ziet – kort gezegd – op (terroristische) misdrijven en misdrijven die zijn gericht op de ondermijning van de democratische rechtsorde door middel van het plegen van geweld. Daarnaast bevat de bepaling een opsomming van delicten.¹⁴¹ Hoewel de lijst van misdrijven in artikel 4 bis O.P. uitgebreid is, blijkt uit informatie van de DAP en statistische gegevens dat 41-bis O.P. in de praktijk een maatregel is die bijna uitsluitend wordt toegepast op verdachten van of veroordeelden voor misdrijven die gerelateerd zijn aan de maffia.¹⁴² Kort gezegd gaat het dus om gedetineerden die veroordeeld zijn voor of verdacht zijn van het plegen van een strafbaar feit dat verband houdt met een maffiaorganisatie of terroristische of subversieve organisatie en die worden geacht banden met dergelijke organisaties te onderhouden.

De toepassing van het regime mag evenwel niet enkel abstract worden gebaseerd op de titel van het strafbare feit waarop de veroordeling of tenlastelegging betrekking heeft, maar moet zijn gebaseerd op het daadwerkelijke gevaar van het voortbestaan van banden met de criminele organisatie. Die eis komt tot uitdrukking in de tweede, cumulatieve eis van de aanwezigheid van ‘elementen die het bestaan van banden met een criminele, terroristische en subversieve organisatie doen vermoeden’. Er is dus geen categorie gedetineerden op wie *a priori* op basis van een verdenking van of veroordeling voor een bepaald misdrijf het regime kan worden toegepast. Toepassing van het regime vergt een individuele afweging.¹⁴³

Of sprake is van – kort gezegd – banden met een criminele organisatie, wordt in de regel afgeleid uit de mate van operationele capaciteit van de organisatie, de rol die de betrokkene speelt binnen die organisatie tot het moment van de aanhouding en diens vermogen criminele activiteiten voort te zetten (is betrokkene bijvoorbeeld in staat om informatie en berichten te sturen en instructies te geven).¹⁴⁴ Bewijs van het bestaan van banden is niet vereist, aanwijzingen daartoe

¹³⁹ Geïnterneerden zijn, als gezegd, personen die zijn geplaatst in een zogenoemde *casa di lavoro*. Zie nader paragraaf 4.4 en 4.9.

¹⁴⁰ Art. 41-bis lid 2, eerste volzin, O.P.

¹⁴¹ Artikel 314 lid 1 (verduistering door ambtenaar), artikel 317 (afpersing door ambtenaar), artikel 318 (corruptie door ambtenaar), artikel 319 (corruptie door een ambtenaar door een handeling in strijd met de functie), artikel 319-bis (strafverzwarende omstandigheden), artikel 319-ter (corruptie om een rechtsgang te beïnvloeden), artikel 319-quater, eerste lid (verleiden tot afgifte van geld / goederen door misbruik van positie ambtenaar), artikel 320 (corruptie door iemand werkzaam in een openbare dienstverlening (geen ambtenaar)), artikel 321 (omkoping), artikel 322 (aanzetten tot corruptie), artikel 322-bis (corruptie door leden van de Internationale of Europese hoven of organisaties of volksvertegenwoordigingen en functionarissen van dergelijke internationale instellingen), artikel 416-bis (deelname aan een maffia organisatie), artikel 416-ter (handel in stemmen).

¹⁴² Interview DAP. Uit het verslag over de bijzondere detentieregeling van de parlementaire commissie voor de bescherming en bevordering van de mensenrechten van april 2016 blijkt dat meer dan 90% van de personen aan wie 41-bis wordt opgelegd, wordt beschuldigd van of veroordeeld voor het misdrijf van artikel 416-bis van het Italiaanse Wetboek van Strafrecht.

¹⁴³ Garante nazionale 2023, p. 6.

¹⁴⁴ Romice 2017, p. 33.

zijn voldoende. Romice spreekt in dit verband over aanwijzingen, gebaseerd op ervaringsregels en feiten die aan het licht zijn gekomen.¹⁴⁵ Aanwijzingen kunnen zijn gebaseerd op het bewezen lidmaatschap van de gedetineerde van een maffiaorganisatie, maar voldoende is dat het bestaan van banden ‘redelijkerwijs waarschijnlijk’ kan worden geacht. De informatie kan ook bestaan uit het aanhangig zijn van procedures voor andere strafbare feiten van georganiseerde criminaliteit. De banden met de criminele organisatie worden geacht niet (meer) te bestaan in geval van samenwerking met justitie.¹⁴⁶

Zowel onherroepelijk veroordeelden als verdachten kunnen in het 41-bis regime worden geplaatst. Dit strookt met het doel van de plaatsing in het verzwaarde detentieregime, aangezien de door de plaatsing nagestreefde preventiebehoeften ook, en wellicht zelfs des te meer, bestaan ten aanzien van gedetineerden in voorlopige hechtenis. De veronderstelling is dat bij binnenkomst in de gevangenis juist behoefte bestaat in contact te komen met de leden van de organisatie buiten de gevangenis, bijvoorbeeld om de informatie door te geven en instructies te geven.

Plaatsing in het 41-bis regime geschiedt voor de duur van vier jaar en kan telkens worden verlengd met twee jaar (zie hierna in paragraaf 4.7).¹⁴⁷ De plaatsing in het regime kent daarmee geen beperking in tijd.

4.6 De inhoud van het 41-bis regime

4.6.1 Beperkende maatregelen

Ten aanzien van gedetineerden in het 41-bis regime kunnen een aantal beperkende maatregelen worden genomen. De beperkende maatregelen worden opgesomd in artikel 41-bis, lid 2 quater, sub a-f, O.P. en hebben een nadere uitwerking gekregen in D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017 (hierna: de circulaire). De beperkingen worden niet individueel bepaald, maar vloeien voort uit de plaatsing in het regime. Dat volgt uit de inleiding van de circulaire waarin is bepaald dat het doel van het verhinderen van contact met de criminele organisatie ‘wordt bereikt via de voorschriften die in deze regeling zijn opgenomen *en krachtens het Ministeriële Besluit in werking zijn getreden*’ (onze curs.). Dat de beperkingen voortvloeien uit de plaatsing in het regime kan voorts worden afgeleid uit een taalkundige uitleg van lid 2-quater dat bepaalt dat de ‘op-schortingsregels [...] als bedoeld in lid 2 *voorzien*’ in plaats van in de voorgaande versie ‘*kan voorzien*’. Dat betekent dat het niet mogelijk is om de inhoud van het Ministerieel Besluit aan te passen al naar gelang van de behoeften in het individuele geval.¹⁴⁸

Om gedetineerden beter van de buitenwereld te scheiden, spreekt de wet een voorkeur uit voor plaatsing van gedetineerden ‘in inrichtingen die uitsluitend voor hen bestemd zijn, bij voorkeur gelegen op een eiland’ of in speciale afdelingen die gescheiden zijn van de rest van de penitentiaire inrichting en dat toezicht wordt uitgeoefend door een speciale politie-eenheid, de eerdergenoemde GOM.¹⁴⁹

De afzonderlijke maatregelen worden hieronder uiteengezet.

¹⁴⁵ Romice 2017, p. 27.

¹⁴⁶ Constitutioneel Hof 20 juli 2001, nr. 273/2001.

¹⁴⁷ Art. 41-bis lid 2bis O.P.

¹⁴⁸ Vgl. Antigone 2023, p. 8.

¹⁴⁹ Antigone 2023, p. 8.

4.6.1.1 Strikte veiligheidsmaatregelen die ieder contact met de achterliggende criminele organisatie verhinderen (sub a)

De eerstgenoemde maatregel is een algemene en brede bepaling waaronder tal van beperkingen kunnen worden geschaard en die verder zijn uitgewerkt in sub b-f. Een concreet voorbeeld is dat gedetineerden wel mogen werken, maar dat de mogelijkheden die daartoe worden geboden zeer beperkt zijn. Zo kunnen gedetineerden het eten rondbrengen of de afdeling reinigen.¹⁵⁰

4.6.1.2 Beperkingen op het recht op bezoek (sub b)

4.6.1.2.1 Bezoek van familieleden

Plaatsing in het 41-bis regime brengt een beperking met zich van de kring van mogelijke bezoekers, de frequentie van het bezoek en de omstandigheden waaronder het bezoek plaatsvindt. In 2009 is het aantal bezoeken – bezoek is enkel mogelijk van familieleden – teruggebracht van twee naar een keer per maand een uur.¹⁵¹

Onder familieleden worden familieleden tot de derde graad verstaan (verwant dan wel aangetrouwd).¹⁵² In de aanvraag voor het bezoek, op een speciaal formulier, moet de gedetineerde de gegevens van de bezoekers opgeven en bewijs aanhechten van de familierelatie of het affectieve samenlevingsverband tussen hem en de bezoeker. Die gegevens dienen te worden gecontroleerd.¹⁵³ Er worden per bezoek maximaal drie familieleden toegelaten, maar uitzonderingen zijn toegelaten.¹⁵⁴ In uitzonderlijke omstandigheden kan bezoek van derden worden toegestaan.¹⁵⁵

Het bezoek vindt plaats achter een tot het plafond reikende glazen afscheiding waardoor de uitwisseling van voorwerpen of fysiek contact niet mogelijk is.¹⁵⁶ Er zijn technische voorzie-

¹⁵⁰ Interview DAP.

¹⁵¹ Art. 41-bis lid 2-kwart, sub b, O.P. jo. art. 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017. Wet van 15 juli 2009/94 'Bepalingen inzake de openbare veiligheid'.

¹⁵² Volgens het schema opgenomen in artikel 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017 zijn dit ouders en kinderen en schoonouders, schoonzoons en -dochters of andere kinderen van de echtgeno(o)t(e) / persoon met wie men samenwoont (eerste graad), grootouders, kleinkinderen, broers en zussen en grootouders, kleinkinderen van de echtgeno(o)t(e), echtgenoten van grootouders, kleinkinderen, zwagers / schoonzusters (tweede graad), overgrootouders, achterkleinkinderen, ooms, tantes, neven en nichten en overgrootouders, achterkleinkinderen, ooms, tantes, neven of nichten (kinderen van broers en/of zussen van de echtgeno(o)t(e)), en de echtgenoten van overgrootouders, achterkleinkinderen, neven of nichten (derde graad).

¹⁵³ Art. 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁵⁴ Art. 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017 bepaalt in dat verband 'Daar kan uitsluitend van worden afgeweken als het gaat om minderjarigen en/of familieleden en met de gedetineerde samenlevende personen.'

¹⁵⁵ Art. 41-bis lid 2-kwart, sub b, O.P. jo. art. 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017. In dat geval wordt er vooraf advies gevraagd aan de bevoegde DDA.

¹⁵⁶ Art. 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

ningen die garanderen dat de gesprekspartners elkaar goed verstaan. Op het bezoek wordt visueel toezicht uitgeoefend door de GOM en het bezoek wordt op video en audio opgenomen.¹⁵⁷ In de circulaire staat dat voor audio-opname toestemming nodig is van de toezichtsrechter, maar deze eis is als gevolg van een ontwikkeling in de jurisprudentie achterhaald. Van bijzonderheden in de bezoeken wordt proces-verbaal opgemaakt.¹⁵⁸

Een uitzondering op het voorgaande wordt gemaakt in geval van bezoek van (klein)kinderen jonger dan twaalf jaar. Bezoek van hen vindt plaats zonder glazen afscheiding. Het kind kan dan plaatsnemen in de voor de gedetineerde bestemde ruimte, terwijl de overige familieleden aan de andere zijde van de glazen afscheiding blijven. Het is voor de gedetineerde mogelijk om zijn kind vast te houden en te knuffelen. Verplaatsing naar en – weer terug – vanuit voornoemde ruimte vindt plaats onder strikt toezicht van de GOM. Op het moment dat de kinderen zich naar de voor de gedetineerde bestemde ruimte begeven dient elk contact met volwassen familieleden te worden vermeden.¹⁵⁹ In de praktijk zijn niet alle gevangenissen ingericht op het ontvangen van bezoek door minderjarigen. Zo wordt in een verslag van de *Garante nazionale* opgemerkt dat kinderen soms enkel via een raam bij de gedetineerde kunnen komen en door het raam doorgegeven moeten worden als ware zij een pakketje.¹⁶⁰ Zodra het kind twaalf jaar wordt, komt er een einde aan voornoemde uitzondering, wat sommige gedetineerden (en hun (klein)kinderen ongetwijfeld ook) zwaar valt.

Het bezoek kan plaatsvinden met een frequentie van niet meer dan eenmaal per maand, in die zin dat tussen het ene bezoek en het daaropvolgende een periode van ongeveer een maand moet liggen, waardoor de mogelijkheid wordt uitgesloten dat bezoeken dicht op elkaar plaatsvinden, zoals in de laatste dagen van de ene maand en in de eerste dagen van de volgende maand.¹⁶¹ De duur van het bezoek is een uur. Een uitzondering daarop is mogelijk en kan worden gemaakt door de minister van Justitie indien de familie ver woont van de inrichting waar de betrokkene is gedetineerd, mits in de voorafgaande maand geen bezoek heeft plaatsgevonden en dit praktisch mogelijk kan worden gemaakt in de inrichting.¹⁶² Familieleden wonen veelal ver weg van de inrichting waar de gedetineerde is geplaatst waardoor het vaak niet mogelijk is om voor een uur op bezoek te komen. Conform het plaatsingsbeleid wordt de gedetineerde namelijk niet in de regio wordt geplaatst waar zijn organisatie actief is.¹⁶³

De gedetineerde mag geen enkel voorwerp meenemen naar het bezoek, met uitzondering van een verzegeld pakje zakdoekjes en een flesje water zonder etiket waarmee beoogd wordt te

¹⁵⁷ Art. 41-bis lid 2-kwart, sub b, O.P. jo. art. 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017. De wet van 15 juli 2009/94 heeft tot gevolg gehad dat aan artikel 41-bis lid 2-kwart, sub b, O.P. de zinssnede is ingevoegd: 'De gesprekken worden in ieder geval op video opgenomen.' Op basis van deze zinssnede kan volgens Romice 2017, p. 9 worden afgeleid dat een video-opname mogelijk is, zelfs als de rechter toestemming voor de audio-opname heeft geweigerd.

¹⁵⁸ Art. 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017 en gesprek liaisonofficier van justitie in Rome.

¹⁵⁹ Art. 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁶⁰ Garante nazionale 2019, p. 18.

¹⁶¹ Art. 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017 en Romice 2017, p. 9-10.

¹⁶² Art. 16 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017. Schriftelijke informatie liaisonofficier van justitie te Rome.

¹⁶³ Informatie DAP.

voorkomen dat de gedetineerde via het etiket boodschappen kan doorgeven aan het bezoek. In sommige gevangenissen wordt dit onderdeel van de regeling nog strikter uitgelegd en is het evenmin toegestaan om een T-shirt te dragen met daarop tekst, ook niet door de advocaat.¹⁶⁴ Voor wat betreft de taal die gesproken mag worden tijdens het bezoek gelden geen beperkende regels. In de praktijk vormt controle op de gesprekken vanwege de taal geen probleem, omdat vrijwel alle 41-bis gedetineerden Italiaans zijn en spreken.¹⁶⁵

Zowel bij het verlaten als het betreden van de cel wordt de gedetineerde met een metaaldetector gecontroleerd.¹⁶⁶ Het fouilleren van gedetineerden geschiedt enkel bij gedetineerden die hun kinderen onder de twaalf jaar op bezoek hebben gehad en daarbij fysiek contact hebben gehad met het kind. Fouillering kan ook worden toegepast indien er een redelijke verdenking is, bijvoorbeeld dat de gedetineerde voorwerpen bij zich draagt. Van de fouillering moet een verslag worden opgemaakt waarin de reden voor toepassing van deze maatregel wordt toegelicht. Een visitatie van de gedetineerde wordt in beginsel enkel uitgevoerd bij binnenkomst in de penitentiaire inrichting en mag enkel worden verricht door een arts.¹⁶⁷ Bij het betreden en verlaten van de inrichting wordt een fouillering uitgevoerd met een metaaldetector, met de hand en door het uitkleden van de gedetineerde.¹⁶⁸ Overigens worden doorzoekingen van cellen op dagelijkse en regelmatige basis verricht, zonder dat de gedetineerde weet wanneer zijn cel aan de beurt is.¹⁶⁹

De gedetineerde kan een verzoek indienen om bezoek zonder glas te ontvangen. In geval van zeer speciale omstandigheden kan dit worden toegestaan door de lokale toezichtsrechter, bijvoorbeeld in geval van het overlijden van een naaste en in het kader van rouwverwerking. In uitzonderlijke situaties kan eveneens verlof worden verleend aan de gedetineerde. De DAP verleent hiervoor zelf geen toestemming, maar het voert wel beslissingen van de toezichtsrechter uit die toestemming heeft gegeven. Het verzoek wordt beoordeeld aan de hand van de plaatselijke situatie.¹⁷⁰ Het zal bijvoorbeeld niet worden toegestaan om een begrafenis bij te wonen, omdat dat te gevaarlijk is, maar wel om afscheid te kunnen nemen van een naaste die op sterven ligt of om het graf te bezoeken.¹⁷¹

4.6.1.2.2 Telefonisch contact met familieleden

In plaats van fysiek bezoek kan telefonisch contact voor de duur van tien minuten met familieleden worden toegestaan, op voorwaarde dat er ten minste zes maanden zijn verstreken sinds de betrokkene in het 41-bis regime werd geplaatst. De gedetineerde moet in dat geval schriftelijk afstand doen van zijn recht op bezoek in die maand.¹⁷² Het telefoongesprek komt daarmee in de plaats van het bezoek. Het is dus niet toegestaan om in dezelfde maand zowel bezoek te ontvangen als telefonisch contact te hebben.

¹⁶⁴ Interview advocaat.

¹⁶⁵ Informatie liaisonofficier van justitie te Rome.

¹⁶⁶ Art. 25.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁶⁷ Interviews *Garante nazionale* en *Antigone*.

¹⁶⁸ Art. 25.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁶⁹ Schriftelijke informatie GOM.

¹⁷⁰ Interview toezichtsrechter.

¹⁷¹ Interview DAP.

¹⁷² Art. 41-bis lid 2kwart, sub b, O.P. jo. art. 16.2 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

De gedetineerde moet een schriftelijk verzoek indienen om te mogen bellen waarin hij moet opgeven met welke familieleden hij wil spreken, waar zij wonen of verblijven, en – indien mogelijk – welk telefoonnummer zij gebruiken. De directie van de 41-bis inrichting legt vervolgens de dag en het uur van het gesprek vast. De familieleden dienen het gesprek te voeren vanuit een penitentiaire inrichting die zich het dichtst bij hun woon- of verblijfplaats bevindt. Welke inrichting dat is, wordt bepaald door de directeur van de inrichting waar de gedetineerde zich bevindt.¹⁷³ De betreffende familieleden dienen zich aldaar te identificeren met een geldig identiteitsbewijs en een schriftelijk bewijs waaruit de familierelatie met de gedetineerde blijkt.¹⁷⁴ Bij de beoordeling van het verzoek dient rekening te worden gehouden met het onderzoek in de strafzaak. Om die reden dient de gevangenisdirectie advies in te winnen van de DDA. Het advies is niet bindend. Eventuele verzoeken om telefoongesprekken met eveneens (in het 41-bis regime) gedetineerde familieleden kunnen worden toegestaan, tenzij het advies van de DDA voldoende concrete elementen bevat om dat te weigeren.

De telefoongesprekken worden, als gezegd, opgenomen en uitgeluisterd en van bijzonderheden in de gesprekken wordt proces-verbaal opgemaakt. De processen-verbaal worden naar het parket gestuurd waar de zaak in behandeling is of is geweest. De officier van justitie mag het gesprek niet als bewijs gebruiken, maar mag het wel gebruiken als aanleiding om nader onderzoek te doen. De opnames worden onbeperkt bewaard en worden niet vernietigd.¹⁷⁵

Tijdens de coronapandemie waren ook videogesprekken mogelijk. Bijkomend voordeel daarvan was dat de gedetineerden niet enkel familie uit de rechte lijn zagen, maar ook familie daarbuiten. Het Hof van Cassatie heeft bepaald dat videogesprekken mogelijk zijn in situaties waarin er belemmeringen bestaan voor familie om naar de penitentiaire inrichting te reizen, bijvoorbeeld een fysieke beperking of dat de persoon vanwege de vergevorderde leeftijd niet meer ver kan reizen.¹⁷⁶

De *Garante nazionale* heeft in zijn rapport in 2019 erop gewezen dat de beperking in sub b leidt tot het verbreken van familierelaties. Gelet op de (gevorderde) leeftijd van veel artikel 41-bis gedetineerden zijn hun veelal bejaarde ouders namelijk niet in staat om zich naar de aangegeven locatie te begeven om het telefoongesprek te voeren.¹⁷⁷

Het EHRM heeft zich meermaals uitgesproken over de vraag of de beperkingen die voortvloeien uit de toepassing van artikel 41-bis een inmenging in het privé- en gezinsleven vormen die in strijd is met artikel 8, tweede lid, EVRM. Om de onrechtmatigheid van de beperkingen uit te sluiten, verwijst het EHRM naar de ratio van het regime. In zijn beslissing in *Schiavone t. Italië* herinnert het Hof aan zijn eerdere rechtspraak in *Messina t. Italië* (nr. 2) waarin het bepaalde dat het regime ertoe strekt de banden tussen de gedetineerde en de criminele organisatie waartoe hij behoort, te verbreken. Het Hof acht daarbij relevant dat gedetineerde maffialeden er vóór de invoering van het bijzondere regime in slaagden hun positie binnen de criminele organisatie te handhaven, informatie uit te wisselen met andere gevangenen en met de buitenwereld, en

¹⁷³ Garante nazionale 2019, p. 18.

¹⁷⁴ Art. 16.2 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁷⁵ Informatie liaisonofficier voor Nederland in Italië.

¹⁷⁶ Interview toezichtsrechter.

¹⁷⁷ Garante nazionale 2019, p. 18.

misdrijven binnen en buiten de wereld te organiseren en uit te voeren. Daarbij houdt het Hof rekening met de specifieke aard van georganiseerde criminaliteit, met name maffiacriminaliteit, waarin familierelaties vaak een sleutelrol spelen.¹⁷⁸

4.6.1.2.3 Bezoek van de raadsman¹⁷⁹

Anders dan het bezoek van familieleden, kan het bezoek van de raadsman onbeperkt wat frequentie en duur betreft en zonder beperkingen plaatsvinden.¹⁸⁰ Artikel 41-bis lid 2-quater sub b O.P. bepaalt op dit punt 'De bepalingen in dit lid zijn niet van toepassing op gesprekken met raadslieden van de verdediging met wie maximaal drie keer per week een telefoongesprek kan worden gevoerd of een bezoek van dezelfde duur als die waarin is voorzien bij familieleden', maar als gevolg van rechtspraak is deze bepaling achterhaald. De bepaling is echter door het Constitutioneel Hof ongrondwettig verklaard, zodat de bezoeken en telefoongesprekken niet langer aan wettelijke beperkingen onderhevig zijn.¹⁸¹ Het bezoek vindt niet plaats achter glas. Het bezoek van de raadsman wordt evenmin auditief opgenomen of geregistreerd. Dat is alleen anders als de raadsman zelf ook verdachte is in een strafrechtelijk maffia gerelateerd onderzoek. Wel vindt er standaard visueel toezicht plaats bij het bezoek van een raadsman, met behulp van camera's. Personeel van de GOM houdt dus geen fysiek visueel toezicht. Er worden geen regels gesteld voor wat betreft de taal waarin de gedetineerde met zijn raadsman mag spreken. Evenmin geldt een vier-ogen-principe, wat betekent dat het gesprek een-op-een kan worden gevoerd. Het overhandigen van processtukken door de advocaat aan zijn cliënt tijdens het gesprek is toegestaan. Daarvoor is een speciale verklaring nodig dat het gaat om justitiële stukken. In dat geval moet ervoor worden gezorgd dat de stukken niet worden gelezen.¹⁸²

4.6.1.2.4 Telefonisch contact met de raadsman

Telefoongesprekken met de raadsman kunnen in beginsel onbeperkt wat betreft frequentie en duur plaatsvinden. In de praktijk is het organiseren van een telefoongesprek echter ingewikkeld en bij sommige inrichtingen wordt het gesprek na een uur automatisch beëindigd.¹⁸³ Het initiatief voor een telefoongesprek gaat altijd uit van de gedetineerde; de advocaat kan hier niet om verzoeken. Om telefonisch contact te kunnen hebben met zijn cliënt moet de advocaat naar een penitenciaire inrichting gaan. Het betreft de penitenciaire inrichting het dichtst bij zijn domicilie of de plek waar hij zijn kantoor heeft.¹⁸⁴ De gedetineerde vraagt een gesprek aan bij de directeur van de penitenciaire inrichting waar hij verblijft en geeft daarin de datum, de tijd en de locatie aan

¹⁷⁸ EHRM 13 oktober 2007, nr. 65039/01 (*Schiavone t. Italië*) onder verwijzing naar EHRM 28 september 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië* (nr. 2)), par. 66-67.

¹⁷⁹ Een gedetineerde mag zich laten bijstaan door maximaal twee raadslieden. Zie hierover par. 4.10.1.

¹⁸⁰ Art. 16.3 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁸¹ Constitutioneel Hof 24 april 2013, nr. 143/2013. Romice 2017, p. 12. Zie ook V. Manes & V. Napoleoni, 'Incostituzionali le restrizioni ai colloqui difensivi dei detenuti in regime di "carcere duro": nuovi tracciati della Corte in tema di bilanciamento dei diritti fondamentali', *Diritto Penale Contemporaneo* 2013.

¹⁸² Art. 16.4 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁸³ Interview advocaat.

¹⁸⁴ Art. 16.3 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017. Deze regel is alleen van toepassing op 41-bis gedetineerden.

waarvandaan de raadsman gaat bellen. De penitentiare inrichting waar de gedetineerde verblijft neemt vervolgens contact op met de penitentiare inrichting waar de raadsman naar toe zou moeten gaan. Laatstgenoemde penitentiare inrichting geeft de datum, plaats en tijd door aan de raadsman. Als de raadsman aangeeft niet te kunnen, dan wordt er een hernieuwd verzoek gedaan. Als de raadsman kan, dient hij zich te legitimeren bij de penitentiare inrichting met een geldig identiteitsbewijs en zijn advocatenpas. De raadsman kan vervolgens bellen vanuit de advocatenkamer in de penitentiare inrichting met een telefoon van de inrichting. Het telefoongesprek wordt in beginsel niet opgenomen. Daarop wordt enkel een uitzondering gemaakt indien de raadsman zelf verdachte is. Er zijn geen regels voor wat betreft de taal waarin het telefoongesprek wordt gevoerd. Als de raadsman het initiatief wil nemen tot een gesprek dient hij een brief te sturen naar de penitentiare inrichting waar de gedetineerde is gedetineerd zodat zijn cliënt een aanvraag kan doen. Bellen kan in beginsel tot 21.00 uur 's avonds.¹⁸⁵

4.6.1.3 Het ontvangen van geldbedragen, goederen en voorwerpen (sub c)

Het ontvangen (en versturen) van geldbedragen, goederen en voorwerpen kan worden beperkt. Het versturen en ontvangen van geld via gewone correspondentie is niet toegestaan.¹⁸⁶ Gedetineerden mogen alleen geld ontvangen tijdens bezoeken of via een postcheque. Als de gedetineerde geld naar familieleden wil sturen, dan mag dat alleen via postcheque. Elke uitwisseling van geld tussen de gedetineerde en derden moet worden gemeld bij de directie van de penitentiare inrichting. Het maximale bedrag dat mag worden uitgegeven is 500 euro per maand (600 euro per maand inclusief correspondentie) en 150 euro per week. In deze bedragen zijn kosten voor medicijnen niet inbegrepen. De gedetineerde mag maximaal 350 euro per maand naar familieleden sturen.¹⁸⁷

De gedetineerde mag per maand maximaal twee pakjes ontvangen, met een gewicht van in totaal niet meer dan tien kilogram.¹⁸⁸ De pakjes kunnen per post of een koeriersdienst worden bezorgd of bij gelegenheid van het bezoek worden meegebracht. De gedetineerde mag elk jaar, bij de wisseling van de seizoenen, twee pakketten extra ontvangen, die uitsluitend kleding, ondergoed, schoeisel en soortgelijke voorwerpen mogen bevatten. Het is niet toegestaan om luxe kleding in te voeren. Op die manier wordt getracht te voorkomen dat gedetineerden door het dragen van bepaalde kleding een machtspositie innemen.¹⁸⁹

Maandelijks mag de gedetineerde pakketten ontvangen waarin goederen en voorwerpen zitten, waaronder niet-bederfelijke etenswaren die niet gekookt hoeven te worden, die zodanig verpakt zitten dat deze gemakkelijk te controleren zijn. Het is niet toegestaan etenswaren te ontvangen die voor gebruik moeten worden gekookt.¹⁹⁰ Voornoemde pakketten moeten in aanwezigheid van de gedetineerde worden geopend. Tussen de gedetineerde en het pakket mag geen fysiek contact zijn. Alle goederen en voorwerpen uit het pakket moeten worden gecontroleerd en

¹⁸⁵ Informatie van de liaisonofficier van justitie te Rome.

¹⁸⁶ Art. 41-bis lid 2-kwart, sub c, O.P. jo. art. 7.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁸⁷ Art. 7.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁸⁸ Art. 20 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁸⁹ Interview toezichtsrechter.

¹⁹⁰ Art. 8 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

op een lijst worden genoteerd. Goederen of voorwerpen die vanwege hun verpakking of anderszins niet gemakkelijk te controleren zijn, de orde of veiligheid schaden of schadelijk zijn, zijn niet toegestaan. Het is niet toegestaan om voorwerpen in glas of blik te ontvangen. De ontvangst van geneesmiddelen of natuurproducten uit een natuurvoedingswinkel is in beginsel evenmin toegestaan.¹⁹¹

Gedetineerden mogen overigens wel koken op cel. Als gevolg van een uitspraak van het Constitutioneel Hof is de bepaling van artikel 41-bis lid 2-quater onder f O.P., inhoudende een verbod op koken, ongrondwettelijk bevonden.¹⁹² De circulaire regelt in detail welke pannen de gedetineerde op cel mag hebben en wat de afmetingen daarvan zijn.¹⁹³

Gedetineerden mogen geen boeken van buiten de penitenciaire inrichting ontvangen, noch bij bezoeken, noch via postpakketten. Ze mogen zelf ook geen boeken versturen.¹⁹⁴ De gedetineerde mag van de bibliotheek van de penitenciaire inrichting gebruikmaken. Geleende boeken mag hij op zijn cel bewaren. De gedetineerde mag niet meer dan vier boeken tegelijkertijd op zijn cel hebben. Dat aantal kan op verzoek worden uitgebreid voor gedetineerden die zijn ingeschreven voor cursussen. De ratio van deze regeling is dat controle moet kunnen worden uitgeoefend op de inhoud van de boeken in de zin dat deze moeten kunnen worden gecontroleerd op verborgen berichten. Voor studiedoeleinden kan de gedetineerde ook een e-reader krijgen.¹⁹⁵ De boeken mogen niet langer dan veertig dagen worden geleend. Boeken en tijdschriften kunnen via de gevangenisdirectie buiten de inrichting worden gekocht.¹⁹⁶ Uitwisseling van boeken tussen gedetineerden is niet toegestaan. De *Garante nazionale* is kritisch op de beperkingen van het aantal boeken dat op cel mag worden gehouden en stelt dat deze beperkingen niets te maken hebben met het doel van het regime.¹⁹⁷

De gedetineerde kan daarnaast goederen kopen die op een aan de circulaire gehechte lijst staan (model 72 genaamd).¹⁹⁸ Deze lijst is opgehangen in de gemeenschappelijke ruimtes. Het gaat om eten, drinken, schrijfmateriaal, goederen voor persoonlijke hygiëne (zoals zeep shampoo, tandpasta of deodorant), huishoudelijke voorwerpen (zoals aansteker, naald en draad, veters of een pan), maar ook sigaretten, kranten en tijdschriften. De aangeschafte goederen moeten overeenkomen met de wekelijkse behoefte. Eventuele verzoeken om goederen die niet op de lijst staan vermeld (bijvoorbeeld een cadeautje voor een verjaardag) kunnen aan de directie van de penitenciaire inrichting worden gericht die kan beslissen of ze worden toegestaan. Medicijnen kunnen enkel worden ingevoerd op recept van de inrichtingsarts en indien het betreffende medicijn niet beschikbaar is bij de apotheek van de penitenciaire inrichting. Medicijnen mogen niet in de cel

¹⁹¹ Art. 20 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁹² Constitutioneel Hof 26 september 2018, nr. 186/2018.

¹⁹³ Art. 6 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017

¹⁹⁴ Art. 11.6 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017. Volgens een arrest van het Hof van Cassatie van 23 september 2013, nr. 46783/2013 sluit deze regel aan op de preventieve doelstellingen van het artikel 41-bis regime en houdt ze op geen enkele wijze een beperking in van het recht van gedetineerden op informatie en studie (zie ook Constitutioneel Hof 8 februari 2017, nr. 122/2017).

¹⁹⁵ Voetnoot 5 bij art. 11.6 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

¹⁹⁶ Romice 2017, p. 6.

¹⁹⁷ Interview *Garante nazionale*.

¹⁹⁸ Art. 7 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

worden bewaard. Om oneigenlijk gebruik en/of het verzamelen van medicijnen te verhinderen, worden deze alleen verstrekt en gebruikt onder toezicht van de medische dienst, en in aanwezigheid van personeel van de GOM.¹⁹⁹

In het 41-bis regime is het mogelijk om op een beperkt aantal kranten een abonnement te nemen en slechts enkele televisiezenders zijn toegestaan. Lokale kranten zijn niet toegestaan. De ratio daarvan is dat voorkomen moet worden dat via advertenties of via zogenoemde nieuwstickers onderin het televisiebeeld boodschappen kunnen worden doorgegeven aan de gedetineerde. Kranten worden gecontroleerd op advertenties en reclameboodschappen.²⁰⁰

4.6.1.4 Een verbod om zich als gedetineerde de verkiesbaar te stellen of gekozen te worden voor de vertegenwoordigende organen van gedetineerden binnen de inrichting (sub d)

De gedetineerde mag niet worden benoemd tot of deelnemen aan vertegenwoordigende organen van gedetineerden binnen de inrichting.²⁰¹ Dat betekent bijvoorbeeld dat de gedetineerde geen lid mag worden van een gedetineerdencommissie.²⁰²

4.6.1.5 Censuur en controle op correspondentie (sub e)

Evenals ten aanzien van bezoek is correspondentie alleen mogelijk met familieleden, ook met familieleden die eveneens gedetineerd zijn in het 41-bis regime. Voor correspondentie met anderen is toestemming van de lokale toezichtsrechter nodig.²⁰³ De communicatie met de buitenwereld wordt beperkt doordat alle uitgaande en inkomende correspondentie van gedetineerden wordt gecontroleerd, behalve als het gaat om correspondentie met leden van het Parlement of nationale dan wel Europese autoriteiten met bevoegdheden op het gebied van justitie.²⁰⁴ Correspondentie met de advocaat is eveneens uitgesloten van controle en censuur.²⁰⁵ Indien bij de controle van correspondentie iets verdachts wordt geconstateerd, kan bij de lokale toezichtsrechter toestemming worden gevraagd om de correspondentie tegen te houden.²⁰⁶

Het Europese Hof heeft zich uitgelaten over beperkingen of uitsluitingen op het recht op correspondentie dat is vervat in artikel 8, eerste lid, EVRM. In het 41-bis regime worden bijvoorbeeld brieven gecontroleerd op verborgen codeboodschappen. Het controleren of censureren van correspondentie in detentie is op zichzelf niet in strijd met artikel 8 EVRM. Een dergelijke maatregel kan onder omstandigheden worden gerechtvaardigd. Het EHRM vereist dat inmenging met dit recht in overeenstemming met de wet is, een legitiem doel nastreeft en noodzakelijk is in een

¹⁹⁹ Art. 7 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²⁰⁰ Informatie liaisonofficier van justitie te Rome.

²⁰¹ Art. 41bis, lid 2quater, sub d, O.P.

²⁰² Interview DAP.

²⁰³ Hoewel niet duidelijk volgt uit artikel 18 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017 dat correspondentie alleen mogelijk is met familieleden, kan dit worden afgeleid uit de zin 'Niet toegestaan is de verzending van meerdere brieven aan verschillende individuen in één envelop, tenzij het gaat om *familieleden* (onze curs.) die samenwonen.' Interview GOM.

²⁰⁴ Art. 41-bis, lid 2-quater, sub e, O.P. jo. art. 18.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²⁰⁵ Constitutioneel Hof 24 januari 2022, nr. 18/2022. Zie ook Garante nazionale 2023, p. 8.

²⁰⁶ Informatie DAP.

democratische samenleving. In een aantal zaken werd door het EHRM een schending van artikel 8 en (in sommige gevallen) artikel 13 EVRM vastgesteld, vanwege het ontbreken van een voldoende wettelijke basis voor de controle op correspondentie van gedetineerden waardoor de autoriteiten teveel discretionaire ruimte werd gelaten, in het bijzonder met betrekking tot de duur van de maatregelen en gronden voor toepassing en de wet niet voorzag in een doeltreffend rechtsmiddel tegen beslissingen tot het uitoefenen van controle op correspondentie.²⁰⁷ Het Europees Hof benadrukt in dit verband het belang van de aanwezigheid van gronden voor toepassing, tijdslimieten voor de beperking en de aanwezigheid van een doeltreffend rechtsmiddel tegen beslissingen tot het uitoefenen van controle op correspondentie.²⁰⁸ De hoeveelheid veroordelingen van Italië op dit specifieke punt heeft ertoe geleid dat het Comité van Ministers van de Raad van Europa in 2001 overging tot het nemen van een *interim measure* jegens Italië waarbij de Italiaanse overheid werd opgedragen verdere schendingen van het EVRM te voorkomen en daartoe de noodzakelijke maatregelen te treffen. Naar aanleiding van jurisprudentie van het EHRM zijn in de wet bepalingen opgenomen met betrekking tot de tijdsduur gedurende welke de correspondentie met gedetineerden mag worden gecensureerd, maar deze zijn niet van toepassing op gedetineerden in het artikel 41-bis regime.²⁰⁹

4.6.1.6 Plaatsing in een sociale groep van vier gedetineerden en twee uren luchten per dag (sub f)

Naast de tot dusver besproken beperkingen die zien op het beperken van het contact met de buitenwereld, voorziet artikel 41-bis in beperkingen die betrekking hebben op contacten tussen gedetineerden onderling.²¹⁰

Gedetineerden in het 41-bis regime verblijven in een eenpersoonscel. Binnen het regime worden ze wel geplaatst in een zogenoemde sociale groep van vier personen met wie contact is toegestaan.²¹¹ Aanvankelijk was de omvang van de sociale groep op vijf personen vastgesteld, maar de Wet van 15 juli 2009 heeft dit veranderd.²¹² De ‘momenten van socialisatie’²¹³ mag de

²⁰⁷ Wet nr. 354/75, later gewijzigd door Wet nr. 95/2004. Zie EHRM 11 juli 2006, nr. 59638/00 (*Bastone t. Italië*); EHRM 6 december 2005, nr. 42285/98 (*Manuele Salvatore t. Italië*); EHRM 9 januari 2001, nr. 26161/95 (*Natoli t. Italië*); EHRM 21 december 2000, nr. 31543/96 (*Rinzivillo t. Italië*); EHRM 28 september 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië* (nr. 2)); EHRM 6 april 2000, nr. 26772/95 (*Labita t. Italië*); EHRM 15 november 1996, nr. 15211/89 (*Diana Calogero v. Italië*); EHRM 15 november 1996, nr. 15943/90 (*Domenichini t. Italië*).

²⁰⁸ Wet nr. 354/75, later gewijzigd door Wet nr. 95/2004. Zie EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië* (GK)); EHRM 11 juli 2006, nr. 59638/00 (*Bastone t. Italië*); EHRM 6 december 2005, nr. 42285/98 (*Manuele Salvatore t. Italië*); EHRM 14 oktober 2004, nr. 40750/98 (*Ospina Vargas t. Italië*), par. 38-39; EHRM 6 juli 2004, nr. 55927/00 (*Madonia t. Italië*), par. 12; EHRM 9 januari 2001, nr. 26161/95 (*Natoli t. Italië*); EHRM 21 december 2000, nr. 31543/96 (*Rinzivillo t. Italië*); EHRM 28 september 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië* (nr. 2)); EHRM 6 april 2000, nr. 26772/95 (*Labita t. Italië*); EHRM 15 november 1996, nr. 15211/89 (*Diana Calogero v. Italië*); EHRM 15 november 1996, nr. 15943/90 (*Domenichini t. Italië*).

²⁰⁹ Art. 18-ter O.P. en art. 3.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017. Zie ook Constitutioneel Hof 8-11 februari 1999, nr. 26/1999.

²¹⁰ Artikel 41-bis lid 2-kwart, sub f, O.P. jo. art. 3.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²¹¹ Zie over de vorming van de sociale groep art. 3.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²¹² Wet van 15 juli 2009/94.

²¹³ Romice 2017, p. 5.

gedetineerde dus met maximaal drie anderen doorbrengen waarbij zij met elkaar kunnen en mogen communiceren.²¹⁴ Bij de samenstelling van en selectie voor een groep wordt rekening gehouden met onder andere de regio waar de gedetineerde vandaan komt, tot welke organisatie hij behoort en op welk gebied de organisatie opereert, om zo gedetineerden van dezelfde organisatie of gedetineerden van rivaliserende organisaties van elkaar te scheiden.²¹⁵ De sociale groepen worden bovendien zo gevormd dat er een evenwicht bestaat en dat er geen onderlinge hiërarchie ontstaat binnen de groep. Klachten over de samenstelling van de sociale groep zijn in beginsel mogelijk, maar respondenten waren hiermee niet bekend.²¹⁶ In de praktijk wordt soms uit veiligheidsoverwegingen een groep (tijdelijk) verkleind naar drie of zelfs twee gedetineerden. Soms kiezen oudere gedetineerden ervoor om niet deel te nemen aan activiteiten waardoor de sociale groep in feite verkleind wordt.²¹⁷

Communicatie tussen gedetineerden die tot verschillende sociale groepen behoren, is verboden.²¹⁸ Het kan voorkomen dat gedetineerden van verschillende sociale groepen in cellen tegenover elkaar zijn geplaatst. Zij kunnen elkaar de hele dag zien, omdat de ‘*blindo*’, het raampje in de gepantserde deur van de cel, gedurende de dag open is.²¹⁹ Maar ook dan is het voeren van een gesprek niet toegestaan.²²⁰ Wanneer wordt geconstateerd dat er sprake is van communicatie tussen gedetineerden die niet met elkaar mogen communiceren (bijvoorbeeld door non-verbaal seinen, via briefjes of tikken op de muur of het raam), wordt daarvan rapport opgemaakt door de medewerker van de GOM. Dit betreft echter uitzonderingen, want het risico dat boodschappen worden doorgegeven is erg laag.²²¹ Een uitzondering geldt voor een korte begroeting, omdat daarmee geen informatie wordt overgedragen.²²² Het uitwisselen van voorwerpen met gedetineerden uit andere sociale groepen is evenmin toegestaan.²²³

Het gedeeltelijke en relatieve isolement waarin 41-bis gedetineerden zich bevinden bereikt volgens vaste jurisprudentie van het EHRM niet het minimumniveau van ernst als bedoeld in artikel 3 EVRM, ook niet wanneer de gedetineerde gedurende een bepaalde periode *de facto* in eenzame opsluiting werd gehouden. Daarbij weegt het Hof mee de (beperkte) duur van de isolatie en het feit dat de gedetineerde bezoek bleef ontvangen van zijn familie en advocaat en dat na verloop van een bepaalde periode andere gedetineerden op dezelfde afdeling werden geplaatst.²²⁴

²¹⁴ Zie art. 11.5 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017. Interview GOM.

²¹⁵ Zie nader artikel 3.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²¹⁶ Interview toezichtsrechter.

²¹⁷ CPT 2019, p. 35.

²¹⁸ Garante nazionale 2023, p. 12.

²¹⁹ Een cel heeft twee deuren: een met tralies en een gepantserde deur (met daarin de ‘*blindo*’).

²²⁰ Garante nazionale 2023, p. 30.

²²¹ Interview GOM.

²²² Hof van Cassatie 7 oktober 2020, nr. 35215/2020.

²²³ Artikel 41-bis lid 2-kwart, onder f, laatste zin, O.P. is ongrondwettelijk verklaard door het Constitutioneel Hof voor zover het de uitwisseling van voorwerpen tussen gedetineerden van dezelfde sociale groep zou verbieden. Zie Constitutioneel Hof 22 mei 2020, nr. 97/2020. Zie ook artikel 3.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017. Hof van Cassatie 8 februari 2017, nr. 5977/2017.

²²⁴ EHRM 13 oktober 2007, nr. 65039/01 (*Schiavone t. Italië*), par. 132 onder verwijzing naar EHRM 4 juli 2006, nr. 594500 (*Ramirez Sanchez t. Frankrijk* (GK)).

De *Garante nazionale* wijst erop dat het in toenemende mate problematisch is om vier personen in dezelfde sociale groepen te plaatsen gelet op de eis dat rekening dient te worden gehouden met de origine van de criminele organisaties waar de gedetineerden deel van uitmaken. Het voorgaande speelt in het bijzonder ten aanzien van vrouwelijke gedetineerden in het artikel 41-bis regime. Zij zijn gedetineerd in een speciale artikel 41-bis-afdeling voor vrouwen in de gevangenis in l'Aquila. Hun kleine aantal in combinatie met de voornoemde eis, maakt dat de samenstelling van vrijwel alle sociale groepen is beperkt tot twee gedetineerden en in een geval zelfs tot een gedetineerde die inmiddels al jarenlang in sociaal isolement verkeerd. De *Garante nazionale* heeft gelet op het voorgaande geadviseerd om niet langer sociale groepen van minder dan drie personen samen te stellen. Die aanbeveling geldt eveneens voor de hierna te bespreken *aree riservate*.²²⁵

Gedetineerden mogen twee uur per dag 'luchten'.²²⁶ De tijd die gedetineerden buiten hun cel mogen doorbrengen was aanvankelijk bepaald op vier uur, maar de wet van 15 juli 2009 heeft dit beperkt.²²⁷

Het CPT heeft op deze beperking kritiek geuit en heeft in haar rapport uit 2019 naar aanleiding van een bezoek aan Italië aanbevolen gedetineerden in het artikel 41-bis regime ten minste vier uur per dag buiten hun cel te laten verblijven met andere gedetineerden uit hun sociale groep.²²⁸

Over de interpretatie van het luchten heeft onduidelijkheid bestaan. In sommige inrichtingen werd artikel 41-bis aldus geïnterpreteerd dat de bewoordingen 'verblijf in de open lucht' (in artikel 41-bis lid 2-kwart, sub f, O.P.) verwezen naar de totale duur die een gedetineerde buiten de cel mag doorbrengen.²²⁹ Dat betekent dat de tijd van het verblijf in de schilderruimte ('*sala pittura*') of activiteiten in de sportzaal ('*palestra*') werden afgetrokken van de twee uur die de gedetineerde buiten zijn cel mocht doorbrengen.²³⁰ In andere inrichtingen werd de bepaling minder strikt toegepast, onder meer als gevolg van de rechtspraak van lokale toezichtsrechters, waardoor die gedetineerden een extra uur buiten de cel mogen verblijven naast de twee uur die zij doorbrengen op de luchtplaats of in de gemeenschappelijke ruimte ('*saletta*').

De *Garante nazionale* heeft kritiek geuit op voornoemde strikte interpretatie en heeft zich op het standpunt gesteld dat de bewoordingen 'verblijf in de open lucht' in genoemde bepaling niet enkel moeten worden geïnterpreteerd als verblijf buiten de cel, maar als verblijf in de buitenlucht, dat wil zeggen een verblijf op daartoe bestemde plekken, zoals een luchtplaats.²³¹

Deze interpretatie is bevestigd door uitspraken van het Hof van Cassatie.²³² Deze vaste jurisprudentie van het Hof van Cassatie had ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet

²²⁵ Garante nazionale 2019, p. 6. Zie par. 4.6.3.

²²⁶ Art. 41-bis lid 2-kwart, sub f, O.P. jo. art. 11 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²²⁷ Wet van 15 juli 2009/94.

²²⁸ CPT 2019, p. 38.

²²⁹ Zie aldus ook het CPT-rapport uit 2019, p. 33.

²³⁰ Zie hierover ook het CPT-rapport uit 2019, p. 35.

²³¹ Garante nazionale 2019, p. 19.

²³² Hof van Cassatie 28 februari 2019, nr. 17850/2019. Het Hof van Cassatie meent dat het verblijf in de buitenlucht en de tijd doorgebracht in de sociale ruimte van elkaar onderscheiden moeten worden omdat

geleid tot wijziging van de circulaire. Doordat rechterlijke uitspraken als gezegd enkel ten aanzien van de individuele gedetineerde werken, heeft dit tot gevolg dat in de praktijk verschillen bestaan tussen gedetineerden, zelfs tussen gedetineerden die op dezelfde afdeling zijn geplaatst, in de zin dat de ene gedetineerde (in wiens zaak een uitspraak op dit punt is gedaan) wel drie uur per dag buiten zijn cel mag zijn en de ander niet.

Het is met name dit laatste aspect, dat gedetineerden in beginsel 22 uur per dag op hun cel verblijven, dat maakt dat sommige auteurs het 41-bis regime onverenigbaar achten met internationale normen, zoals bijvoorbeeld artikel 44 e.v. van de Nelson Mandela Rules,²³³ waarin het *ultimum remedium*-karakter van isolatie wordt benadrukt. Anderen, onder wie de *Garante nazionale*, wijzen er echter op dat er door de contactmogelijkheden binnen een sociale groep strikt genomen geen sprake is van isolatie.²³⁴

4.6.2 De fysieke detentiesituatie en gevolgen daarvan voor de gedetineerde

Voor wat betreft de detentieomstandigheden moet nog op het volgende worden gewezen. In sommige gevangenissen worden de ramen afgeschermd door diverse lagen die de doorgang van licht en lucht aanzienlijk verminderen zoals vereist wordt door artikel 18.2bis van de Europese Gevangenisregels 2020. Dit gecombineerd met de veelal krappe binnenplaatsen waar de gedetineerden kunnen luchten, bieden door het uitzicht op het grijze beton weinig visuele prikkels.²³⁵

Eveneens vermeldenswaard is dat videobewaking op cel kan worden bevolen op grond van artikel 41-bis, lid 2-quater, O.P. dat veiligheidsmaatregelen toestaat die in verhouding staan tot de gevaarlijkheid van de gedetineerde.

4.6.3 Aree riservate

Binnen het 41-bis regime bestaan zogenoemde *aree riservate* ('afgeschermd/strikte gebieden'), speciale afdelingen waar een nog strikter regime geldt dan in het op zichzelf al strikte 41-bis regime. Deze afdelingen zijn gescheiden van andere afdelingen binnen de penitentiaire inrichting en zijn bestemd voor de kopstukken van criminele organisaties. Toepassing van dit regime leidt tot een vrijwel volledige isolatie van de gedetineerde. Genoemde gedetineerden worden op deze afdeling geplaatst tezamen met een tweede gedetineerde die door een beslissing van de DAP gekozen wordt uit het 'reguliere' 41-bis regime, zonder dat de betreffende gedetineerde daarover wordt geconsulteerd.²³⁶ De tweede persoon die wordt toegevoegd wordt – volgens de *Garante nazionale* op een nogal beschamende manier – in de volksmond ook wel 'de hofdame' (in de zin

zij verschillende doelen dienen, te weten het beschermen van de gezondheid respectievelijk het waarborgen van de culturele en relationele behoefte. Zie in soortgelijke zin Hof van Cassatie 8 juni 2018, nr. 40761/2018 en *Garante nazionale* 2023, p. 11 onder verwijzing naar Hof van Cassatie 22 januari 2018, nrs. 2630/2018 en 2631/2018. Zie ook C. Fiorio, 'Le prescrizioni trattamentali e le fonti normative, dalla legge alla circolare amministrativa 2 ottobre 2017', *Giurisprudenza Penale Web*, "Dentro il 41-bis: riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato", 2020, 1-Bis, p. 79.

²³³ Voluit: *The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*.

²³⁴ *Garante nazionale* 2023, p. 12.

²³⁵ Dit ondanks herhaaldelijk aandringen van de *Garante nazionale* om deze afscherming te verwijderen. Zie voor een visualisatie van deze afscherming de schets in *Garante nazionale* 2019, p. 15 en 2023, p. 31.

²³⁶ CPT 2019, p. 36.

van *courtisane*, gezelschapsdame) genoemd.²³⁷ De ratio hiervan is dat de tweede gedetineerde de ander gezelschap houdt tijdens de sociale activiteiten en het luchten. Er wordt ook wel gesproken over een ‘binaire socialiteit’.²³⁸

Deze afdelingen hebben geen afzonderlijke wettelijke basis, maar berusten op een interpretatie van artikel 32 van het Reglement voor de uitvoering van de penitentiaire inrichting.²³⁹ Plaatsing op deze afdeling geschiedt door een beslissing van de DAP waartegen geen beroepsmogelijkheid openstaat, ook niet voor de persoon die wordt toegevoegd.

Op deze speciale afdelingen bestaat veel kritiek. Aan de ene kant wordt erkend dat het specifieke profiel van de genoemde gedetineerden een afzonderlijke plaatsing vereist met bijzondere aandacht en maximale veiligheid. Aan de andere kant wordt betoogd dat in deze behoeften al wordt voorzien door het 41-bis regime en dat een verdere beperking niet nodig is.²⁴⁰ Toepassing van dit strikte regime op de tweede, toegevoegde gedetineerde ontbeert volgens de *Garante nazionale* een legitieme basis en behoeft aanpassing. Hij wijst er in dat verband op dat toepassing van dit strikte regime kan leiden tot *de facto* isolatie of afzondering van de gedetineerde. Wanneer een van beide gedetineerden namelijk een disciplinaire straf van afzondering krijgt opgelegd, is de isolatie van de ander eveneens onvermijdelijk. De disciplinaire straf wordt daarmee *de facto* ervaren door een gedetineerde die geen regels heeft geschonden. Het *de facto* opleggen van isolatie of afzondering aan een gedetineerde die geen overtreding heeft begaan is volgens de *Garante nazionale* bovendien in strijd met het uitgangspunt van individuele verantwoordelijkheid en met regel 60.1 van de European Prison Rules waarin is bepaald dat elke disciplinaire straf in overeenstemming moet zijn met de nationale wetgeving.²⁴¹

Ook het CPT heeft zich kritisch uitgelaten over de *aree riservate*.²⁴² Het CPT beveelt in dat kader aan de plaatsing in een *area riservata* in tijd te limiteren en maandelijks te herbeoordelen. Gedetineerden zouden verder de mogelijkheid moeten krijgen om tegen de plaatsing beroep in te stellen bij de toezichtsrechter. De plaatsing van de tweede gedetineerde zou bovendien enkel op vrijwillige basis moeten geschieden.²⁴³

In zijn rapport uit 2023 pleit de *Garante nazionale* voor een afschaffing van deze modaliteit van het 41-bis regime.²⁴⁴ In dit rapport constateert de *Garante nazionale* enige verbetering. Zo is het aantal personen dat geplaatst is in een *area riservata* afgenomen: in 2019 waren er 51 gedetineerden (waarvan dertig onherroepelijk veroordeelden) in deze afdelingen geplaatst en – ten tijde van het opstellen van het rapport – in 2023 waren dit er 35 (waarvan 25 onherroepelijk veroordeelden). Bovendien werden nog slechts in drie gevangenissen gedetineerden in binaire socialisatie geplaatst. In de overige *aree riservate* worden genoemde gedetineerden in groepen van drie geplaatst.²⁴⁵ Volgens informatie van de DAP zijn inmiddels – naar aanleiding van voornoemde

²³⁷ Garante nazionale 2023, p. 24.

²³⁸ Garante nazionale 2023, p. 23.

²³⁹ Ministerieel besluit van 30 juni 2000, nr. 230.

²⁴⁰ Garante nazionale, p. 4; Garante nazionale 2023, p. 23.

²⁴¹ Garante nazionale, p. 4-5; Garante nazionale 2023, p. 22-25.

²⁴² CPT-rapport 2010, p. 86.

²⁴³ CPT 2019, par. 54, CPT 2023, par. 64-65.

²⁴⁴ Garante nazionale 2023, p. 22-25 en 43.

²⁴⁵ Garante nazionale 2023, p. 23.

kritiek – alle sociale groepen zeer recent vergroot naar drie personen.²⁴⁶ Niettemin meent de *Garante nazionale* dat afschaffing van deze speciale afdelingen is aangewezen.

4.6.4 Artikel 41-bis en de levenslange gevangenisstraf

Aandacht verdient tot slot de situatie waarin een 41-bis gedetineerde een levenslange gevangenisstraf uitzit. Binnen het Italiaanse systeem wordt een onderscheid gemaakt tussen twee ‘soorten’ levenslange gevangenisstraf. Aan de ene kant bestaat de ‘gewone’ levenslange gevangenisstraf, waarbij een gedetineerde na 26 jaar in detentie recht heeft op herziening van de tenuitvoerlegging van de straf, en aan de andere kant de zogenaamde *ergastolo ostativo*, die op grond van artikel 4-bis kan worden opgelegd. Bij het toepassen van laatstgenoemde vorm van de levenslange gevangenisstraf wordt voorwaardelijke vrijlating enkel toegekend en bestaan er enkel alternatieven voor detentie (met uitzondering van "vervroegde invrijheidstelling") wanneer de gedetineerde samenwerkt met justitie. Het gedrag van de gedetineerde binnen detentie speelt geen rol bij deze beoordeling.

De toepassing van het 41-bis regime op een levenslanggestrafte is niet uitzonderlijk: maar liefst 204 gedetineerden in dit regime zijn veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf.

De relevante eisen die het EHRM stelt met betrekking tot de oplegging en uitvoering van levenslange gevangenisstraf zijn tot detail uitgewerkt in het *Vinter*-arrest, met verwijzingen naar het *Kafkaris*-arrest, en onlangs samengevat in de zaken *Murray* en *Hutchinson*. Ingevolge deze vaste jurisprudentie dient reeds op het moment van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf sprake te zijn van een vooruitzicht op mogelijke vrijlating en een reële mogelijkheid tot herbeoordeling waarmee de levenslange gevangenisstraf volgens de wet (*‘de iure’*) en in de praktijk (*‘de facto’*) verkort kan worden.²⁴⁷ Het Europees Hof heeft geoordeeld dat de *ergastolo ostativo* het vooruitzicht op vrijlating en de mogelijkheid tot herziening van de straf buitensporig beperkt en dus in strijd is met artikel 3 EVRM. Kenmerkend voor deze vorm van de levenslange gevangenisstraf is dat de gedetineerde – kort gezegd – enkel in aanmerking kan komen voor voorwaardelijke vrijlating indien hij samenwerkt met justitie. Relevant in het kader van dit onderzoek is dat het Europese Hof opmerkt dat het niet willen samenwerken met justitie niet zonder meer gekoppeld kan worden aan het (kennelijke) voortduren van de banden met de maffiaorganisatie. Hoewel de keuze al dan niet met justitie samen te werken aan de gedetineerde is, kan betwijfeld worden of deze keuze vrij is. Dit vanwege het gevaar van represailles tegen verzoeker en zijn familie door de maffiaorganisatie in die gevallen dat samengewerkt wordt met justitie. Door de samenwerking met justitie te beschouwen als het enige mogelijke bewijs van het distantiëren van de maffiaorganisatie en daarmee de rehabilitatie van de veroordeelde, kan geen rekening worden gehouden met andere aanwezige indicatoren.²⁴⁸

²⁴⁶ Informatie DAP. Daar bestaat één uitzondering op van een persoon die alleen gedetineerd zit.

²⁴⁷ EHRM 9 juli 2013, nrs. 66069/09, 130/10 en 3896/10 (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk* (GK)); EHRM 12 februari 2008, nr. 21906 (*Kafkaris t. Cyprus* (GK)); EHRM 26 april 2016, nr. 10511/10 (*Murray t. Nederland* (GK)) en EHRM 17 januari 2017, nr. 57592/08 (*Hutchinson t. het Verenigd Koninkrijk*).

²⁴⁸ EHRM 13 juni 2019, nr. 77633/16 (*Marcello Viola t. Italië*, Nr. 2).

4.7 Verlenging van het 41-bis regime

Plaatsing in het 41-bis regime geschiedt, als gezegd, voor de duur van vier jaar en kan telkens worden verlengd met twee jaar.²⁴⁹ De ratio van de lange duur van de initiële plaatsing is dat als in het kader van de plaatsingsbeslissing is geoordeeld dat sprake is van banden met de criminele organisatie dat ook niet binnen vier jaar zal wijzigen.²⁵⁰ De gedetineerde mag evenwel altijd om een voortijdige beëindiging van het regime vragen.

De verlenging betreft wederom een besluit van de minister van Justitie. Ten behoeve van dit besluit informeert de DAP bij de DNAA, DDA en DIA of er informatie is die de verlenging rechtvaardigt.²⁵¹

De maatstaf voor het verlengen van het regime is dat moet blijken dat het vermogen van de gedetineerde om criminele banden te onderhouden met de criminele of terroristische organisatie niet heeft opgehouden te bestaan en dat er derhalve nog steeds een gevaar voor de openbare orde en veiligheid bestaat. Bij de beoordeling daarvan moet rekening worden gehouden met het criminele profiel van de gedetineerde en de rol die hij heeft binnen de organisatie, de vraag of de criminele organisatie nog actief is, nieuwe beschuldigingen waarvoor de betrokkene niet eerder is veroordeeld, de resultaten van een behandeling in de gevangenis en de levensstandaard van de gezinsleden van de betrokkene.²⁵² Uit het laatstgenoemde wordt afgeleid of familieleden van de gedetineerde nog worden ondersteund door de criminele organisatie. Wanneer aangetoond kan worden dat er geld vanuit de organisatie naar de familie gaat, is dat al voldoende. Het voortbestaan van de banden met de organisatie kan verder ook blijken uit correspondentie die is tegengehouden.²⁵³ Het louter verstrijken van de tijd is niet voldoende om aan te nemen dat het vermogen om banden te onderhouden met de criminele organisatie niet langer aanwezig is of dat de criminele organisatie niet meer actief is.²⁵⁴

De verlenging van de maatregel moet worden gebaseerd op actuele informatie over het gevaar voor de openbare orde en veiligheid.²⁵⁵ Het is vaste jurisprudentie van het Constitutioneel Hof dat:

‘elke verlengingsbeslissing een onafhankelijke en adequate motivering dient te bevatten met betrekking tot het huidige bestaan van het gevaar voor de openbare orde en veiligheid die de maatregelen beoogt te voorkomen: eenvoudige ongerechtvaardigde verlenging van het regime kan niet worden toegestaan, noch kennelijke of stereotiepe redenen, die de maatregelen niet in termen van actualiteit kan rechtvaardigen.’²⁵⁶

De titel van het strafbare feit is op zich niet voldoende om de verlenging van het regime te rechtvaardigen. Een noodzakelijk vereiste is ‘bewijs van het voortbestaan van banden met de criminele

²⁴⁹ Art. 41-bis lid 2bis O.P.

²⁵⁰ Interview DAP.

²⁵¹ Interview DAP.

²⁵² Art. 41-bis lid 2bis O.P.

²⁵³ Interview DAP.

²⁵⁴ Zo bepaalt art. 41-bis lid 2bis, laatste zin, O.P. expliciet.

²⁵⁵ Constitutioneel Hof 10 januari 2004, nr. 17/2004; Constitutioneel Hof 13 december 2004, nr. 417/2004.

²⁵⁶ Constitutioneel Hof 26 november 1997, nr. 376/1997 onder verwijzing naar nr. 349/1993. Garante nazionale 2019, p. 10; Garante nazionale 2023, p. 19.

organisaties waartoe zij behoren.’ Het Constitutioneel Hof benadrukt dat de ‘motiveringsplicht intact blijft met betrekking tot elementen waaruit ‘blijkt’ dat het gevaar van de veroordeelden contacten heeft met criminele of subversieve verenigingen niet is verdwenen.’²⁵⁷

In de juridische literatuur wordt benadrukt dat de bepaling geen echt bewijs vereist van de band van de gedetineerde met de criminele organisatie en dat het risico bestaat dat alleen aanwijzingen of vermoedens in aanmerking worden genomen. Zo wijst de *Garante nazionale* erop dat het bewijs moet bestaan uit een negatieve omstandigheid en dat het een subjectief vereiste bevat. Het gaat immers om het vermogen van de gedetineerde om banden met de criminele organisatie te onderhouden. Er wordt geen eis gesteld aan de feitelijke duurzaamheid van de band met de criminele organisatie. Het risico bestaat daardoor dat de verlengingsbeslissing een automatisme wordt.²⁵⁸ Romice concludeert op basis van jurisprudentie dat het risico bestaat dat het bij de verlenging aan de veroordeelde is om te bewijzen dat de voorwaarden die ten grondslag liggen aan de toepassing van het regime niet langer bestaan.²⁵⁹

Het CPT en de *Garante nazionale* hebben zich kritisch uitgelaten over de verlenging. De *Garante nazionale* wijst erop dat het criterium voor de verlenging van de toepassing van het regime (dat ‘blijkt dat het vermogen van de gedetineerde om criminele banden te onderhouden met de criminele of terroristische organisatie niet heeft opgehouden te bestaan’) controle op de toepassingsvoorwaarden van het 41-bis regime verhindert en in feite een herhaling inhoudt van het criterium voor toepassing van het regime. Het risico bestaat bovendien dat de toetsing een automatisme zal worden. De motivering van het voortzetten van de maatregel beperkt zich bovendien tot het bewijs van een negatieve omstandigheid en stelt geen eisen aan het gedrag van de gedetineerde.²⁶⁰

Uit onderzoeken door het CPT en de *Garante nazionale* naar de praktijk van verlengingsbeslissingen en de motivering daarvan, komt naar voren dat de verlenging doorgaans automatisch plaatsvindt, tenzij de gedetineerde kan aantonen dat hij alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken. Beroepen tegen verlengingsbesluiten (bij de bevoegde toezichthoudende rechtbank en tot slot bij het Hof van Cassatie) worden vrijwel systematisch verworpen en de gedetineerde wordt, op enkele uitzonderingen na, veroordeeld tot het dragen van de proceskosten.²⁶¹ Ter onderbouwing van de beslissing tot verlenging wordt veelal verwezen naar het misdrijf waarvoor de veroordeelde is veroordeeld en in het 41-bis regime is geplaatst en het voortbestaan van de organisatie waarvan de veroordeelde deel uitmaakt in de regio waar ook het misdrijf is gepleegd. Dat zijn echter omstandigheden die niet noodzakelijkerwijs nopen tot het benemen van de vrijheid, zoals dit tot uitdrukking komt in de rechtspraak van het Constitutionele Hof.²⁶² De motiveringen van de verlengingsbeslissingen bevatten bovendien een dubbele negatieve formulering met een bepaald automatisme en overbodigheid, zoals ‘het ziet er niet naar uit dat de

²⁵⁷ Antigone 2023, p. 7.

²⁵⁸ *Garante nazionale* 2023, p. 19.

²⁵⁹ Romice 2017, p. 35.

²⁶⁰ *Garante nazionale* 2019, p. 9.

²⁶¹ CPT 2019, p. 37; CPT 2010, 82; *Garante nazionale* 2023, p. 13.

²⁶² *Garante nazionale* 2019, p. 9 en *Garante nazionale* 2023, p. 19.

gedetineerde niet in een positie is om contact te onderhouden met de leden van de organisatie die nog steeds niet zijn opgepakt.²⁶³

Uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat de uit het bijzondere gevangenisregime voortvloeiende beperkingen ook nadat de gedetineerde jarenlang gedetineerd is geweest noodzakelijk kunnen zijn om te voorkomen dat de gedetineerde contacten onderhoudt met de organisatie waartoe hij behoort. Andere omstandigheden die in de rechtspraak van het Europese Hof worden genoemd die de voortdurende van het regime legitimeren zijn onder meer het gevaar dat de gedetineerde voor de samenleving vormt, de (vroegere) leidende rol van de gedetineerde binnen de criminele organisatie, diens criminele verleden, het ondersteunend netwerk dat hem in staat heeft gesteld de organisatie decennialang te leiden, zelfs terwijl hij zat ondergedoken, zijn meervoudige veroordelingen voor gruwelijke misdrijven, het voortbestaan en de huidige activiteiten van de criminele organisatie in binnen- en buitenland. Deze omstandigheden kunnen evenwel in voorkomende gevallen op zichzelf genomen niet zonder meer volstaan als rechtvaardiging voor een verlenging van de plaatsing in het regime. Zo oordeelt het Europese Hof in de zaak *Provenzano tegen Italië* dat het besluit tot verlenging onvoldoende was gemotiveerd gelet op de ernstige cognitieve achteruitgang van de gedetineerde die in de loop der tijd ontegenzeggelijk was verergerd.²⁶⁴ In het verlengingsbesluit was deze omstandigheid onvoldoende verdisconteerd waardoor dit besluit onvoldoende was gemotiveerd.

4.8 Beëindiging van het 41-bis regime

De beëindiging van de toepassing van het 41-bis regime is op een aantal manieren mogelijk. Het regime wordt ten eerste beëindigd indien de minister geen besluit neemt om de toepassing van het regime te verlengen.²⁶⁵ Beëindiging is ten tweede mogelijk als gevolg van een wijziging in de juridische status van de gedetineerde, zoals een wijziging van de tenlastegelegde feiten of een vrijspraak. Ten derde is beëindiging mogelijk als gevolg van een gegrond verklaard beroep van de gedetineerde tegen de plaatsingsbeslissing. Ten vierde eindigt het regime op het moment dat de gedetineerde zijn tijdelijke straf heeft uitgezeten. De vijfde reden om de toepassing van het regime te beëindigen is dat de gedetineerde besluit om samen te werken met justitie.

De beëindiging van de plaatsing is daarmee niet afhankelijk van het (goede) gedrag van de gedetineerde. Het gedrag van de gedetineerde is immers niet de grond voor plaatsing in het regime, maar het gevaar voor het openbare orde en veiligheid.

Artikel 30 van de circulaire bepaalt dat wijzigingen in de juridische status van de gedetineerde tijdig onder de aandacht dienen te worden gebracht van de DAP. Doorgegeven moet in ieder geval worden een ontslag uit de gevangenis vanwege een niet volledige strafrechtelijke procedure en het verlaten van de instelling op grond van ontslag.

²⁶³ CPT-rapport 2019, p. 37.

²⁶⁴ EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*).

²⁶⁵ Interview toezichtsrechter.

4.9 Na afloop van het 41-bis regime

Indien de 41-bis gedetineerde niet wordt vrijgelaten (bijvoorbeeld als gevolg van het einde van de tijdelijke straf of het niet verlengen van de toepassing van het regime), kan de gedetineerde worden geplaatst in een AS1 regime (als het delict dat de grondslag vormt voor toepassing van het 41-bis regime wegvalt, maar er nog wel een veroordeling is voor een ander strafbaar feit).

Daarnaast kunnen veroordeelden die tevens een beveiligingsmaatregel opgelegd hebben gekregen na afloop van de detentie in het 41-bis regime worden geplaatst in een *casa di lavoro* (werkhuis). Personen die daarin zijn gedetineerd worden geïnterneerden genoemd. De praktische relevantie van deze mogelijkheid is, als gezegd, beperkt, omdat slechts zes ex 41-bis gedetineerden in een *casa di lavoro* zijn geplaatst. Op de uitvoering van deze maatregel in de praktijk bestaat kritiek, met name omdat het werk dat kan worden verricht is beperkt tot om de dag drie uur.²⁶⁶ Zonder een daadwerkelijk aanbod van activiteiten of werk dat in het teken staat van de re-integratie van de veroordeelde komt de maatregel volgens de *Garante nazionale* de facto neer op een voortzetting van de detentie. Het ontbreken van re-integratieactiviteiten en werk zorgt er bovendien voor dat de mate van delictgevaarlijkheid van de gedetineerde en de noodzaak van het voortduren van de maatregel niet kunnen worden getoetst. Het Constitutioneel Hof heeft de toepassing van artikel 41-bis op geïnterneerden in 2021 evenwel grondwettig verklaard, op voorwaarde dat de beperkingen hen in staat stellen om te werken.²⁶⁷

4.10 Rechtspositie

4.10.1 Rechtsbijstand

Een gedetineerde mag zich laten bijstaan door twee raadslieden.²⁶⁸ Deze bepaling geldt ten aanzien van alle gedetineerden en niet enkel ten aanzien van gedetineerden in het 41-bis regime. Een benoeming van een raadsman die het toegestane maximum overschrijdt, wordt geacht zonder effect te zijn tot het moment dat de benoeming van de eerdere raadsman is ingetrokken.²⁶⁹ In de praktijk levert deze bepaling soms problemen op. Als er meer dan twee raadslieden zijn benoemd, rijst de vraag wie van de drie raadslieden overtallig is en wiens rechtshandelingen zonder effect moeten blijven. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de benoeming van een nieuwe raadsman voor de procedure in hoger beroep, zonder dat een van de eerdere benoemingen is ingetrokken. Over de vraag of het door de derde raadsman ingestelde hoger beroep dan geldig is, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat deze handeling geldig is, omdat het recht op verdediging prevaleert.²⁷⁰

²⁶⁶ Garante nazionale 2019, p. 6-7 en 2023, p. 25.

²⁶⁷ Constitutioneel Hof 21 september 2021, nr. 197/2021; Antigone, *XVIII Rapporto sulle condizioni di detenzione. Casa di lavoro e la colonia Agricola*, 2022, te raadplegen via <https://www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/la-casa-di-lavoro-e-la-colonia-agricola/>.

²⁶⁸ Art. 96 Italiaans Wetboek van Strafvordering (*Codice di Procedura Penale*, CPP).

²⁶⁹ Art. 24 DLgs 28 juli 1989 houdende uitvoeringsbepalingen van het Italiaanse Wetboek van Strafvordering, laatstelijk gewijzigd op 28 april 2022.

²⁷⁰ Informatie liaisonofficier van justitie te Rome.

De 41-bis gedetineerden ontvangen geen rechtsbijstandsvergoeding. Zij dienen de rechtsbijstand door de advocaat zelf te betalen. Er is verder geen organisatie die toezicht houdt op advocaten die 41-bis gedetineerden bijstaan en evenmin worden weerbaarheidstrainingen aan advocaten gegeven.

4.10.2 Beroep tegen de plaatsingsbeslissing

Een gedetineerde in het 41-bis regime heeft de mogelijkheid beroep aan te tekenen tegen het Ministerieel Decreet, de plaatsing in het artikel 41-bis regime en de verlenging daarvan.²⁷¹ Het beroep moet binnen twintig dagen na de mededeling van de maatregel worden ingediend. Het Hof van Toezicht (*Tribunale di Sorveglianza*) in Rome is bevoegd te beslissen. Het instellen van beroep schort de plaatsing in het 41-bis regime niet op.

De procedure voor het Hof van Toezicht is als volgt. Ten behoeve van de zitting dient een onderzoeksdossier te worden samengesteld.²⁷² Ter zitting kan de functie van officier van justitie worden uitgevoerd door een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie²⁷³ of de nationale antimaffia aanklager (*DNAA*).²⁷⁴ Binnen tien dagen na ontvangst van het beroep dient de raadkamer te beslissen over het bestaan van de voorwaarden op grond waarvan het 41-bis regime is toegepast.²⁷⁵ Deze termijn wordt in de praktijk nooit nageleefd.²⁷⁶ Het EHRM heeft Italië om die reden meerdere malen veroordeeld voor schending van het recht op een *effective remedy* (artikel 13 EVRM) en voor schending van het recht op toegang tot een rechter (artikel 6 EVRM).²⁷⁷ Het kwam zelfs voor dat geen beslissing werd genomen gedurende de looptijd van het bevel van de minister tot toepassing van het 41-bis regime en dat bijgevolg de beroepen niet-ontvankelijk werden verklaard omdat de aanvrager geen belang meer had.²⁷⁸ Het EHRM benadrukt in diens rechtspraak dat de ratio van de wettelijke beslistermijn van tien dagen is gelegen in de impact van het regime op de rechten van de gedetineerde en de beperkte geldigheid van de besluiten (in voornoemde gevallen nog zes maanden). De loutere overschrijding van de wettelijke beslistermijn levert bovendien een schending op, maar de tijd die nodig is voor de behandeling van een beroep kan de doeltreffendheid ervan aantasten. De laatste jaren worden klachten evenwel binnen zes maanden behandeld.

De beslissingen die het Hof van Toezicht kan nemen zijn gegrondverklaring of ongegrondverklaring van het beroep. Indien het Hof van Toezicht het beroep gegrond verklaart, dient de minister van Justitie, indien hij voornemens is een nieuwe beslissing te nemen die leidt tot het plaatsen van de gedetineerde in het artikel 41-bis regime (of de voortzetting daarvan), rekening te houden met de beslissing en nieuwe elementen of elementen die niet zijn beoordeeld ten

²⁷¹ Art. 41bis lid 2quinquies O.P. jo. 29.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²⁷² Art. 41bis lid 2sexies O.P. jo. 29.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²⁷³ De officier van justitie als bedoeld in artikel 41bis lid 2bis O.P.

²⁷⁴ Art. 41bis lid 2sexies O.P. jo. 29.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²⁷⁵ Art. 41bis lid 2sexies O.P. jo. 29.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017. Zie over deze voorwaarden paragraaf 3.2.

²⁷⁶ Interview toezichtsrechter.

²⁷⁷ EHRM 6 december 2005, nr. 42285/98 (*Manuele Salvatore t. Italië*); EHRM 28 september 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië* (nr. 2)), par. 84 e.v.

²⁷⁸ EHRM 30 oktober 2003, nr. 41576/98 (*Ganci t. Italië*).

grondslag te leggen aan zijn nieuwe besluit.²⁷⁹ Tegen de beslissing van het Hof van Toezicht kan cassatie worden ingesteld bij het Hof van Cassatie wegens schending van de wet.²⁸⁰

4.10.3 Beklag en beroep over andersoortige klachten

Een gedetineerde kan daarnaast ook andersoortige klachten (en verzoeken) indienen, over de materiële condities van het regime en de uitleg daarvan.²⁸¹ De klachten kunnen mondeling of schriftelijk worden gedaan, ook in een gesloten envelop. De klachten (en verzoeken) kunnen zich richten tot de directeur van de PI, de Regionale Autoriteit, het hoofd van de DAP, de minister van Justitie, de gerechtelijke en gezondheidsdiensten (wanneer deze de penitentiaire inrichting bezoeken), de *Garante nazionale* of de regionale of lokale garanten voor de rechten van gedetineerden, de president van de Regionale Raad, de lokale toezichtsrechter en het staatshoofd.

4.10.4 Videoconferentie

Een 41-bis gedetineerde kan in beginsel niet in persoon deelnemen aan rechtszaken die hem aan gaan. Deelname is enkel mogelijk via een videoconferentiesysteem waarmee een beveiligde verbinding tussen de penitentiaire inrichting en de zittingszaal kan worden gemaakt. Een uitzondering hierop kan enkel worden gemaakt in de (twee) PI's bestemd voor 41-bis gedetineerden waarin een zittingszaal is gevestigd. De gedetineerde mag het bijwonen van de zitting via videoverbinding weigeren.²⁸²

De advocaat van de gedetineerde heeft de keuze om in de zittingszaal aanwezig te zijn of vanuit de gevangenis, naast zijn cliënt, deel te nemen aan de procedure. Indien de advocaat en de gedetineerde niet in dezelfde ruimte aanwezig zijn, kunnen zij telefonisch contact met elkaar onderhouden. Voor de gedetineerde bestaat de mogelijkheid om met zijn advocaat te bellen vanuit een geluidsdichte cabine waarmee de privacy van het gesprek wordt gewaarborgd. De advocaat kan via een telefoon op de tafel van de rechter telefonisch contact onderhouden met zijn cliënt.

De mogelijkheid tot deelname aan een strafprocedure per audiovisuele verbinding is expliciet geregeld in artikel 146 bis van het Italiaanse Wetboek van Strafvordering. In dit artikel is bepaald in welke gevallen videoconferenties gebruikt kunnen worden, welke autoriteiten bevoegd zijn om deze te gelasten en welke technische voorzieningen hiervoor beschikbaar zijn.

Volgens het Constitutionele Hof is deze bepaling verenigbaar met de Italiaanse grondwet en artikel 6 EVRM. Daarbij is bepaald dat de deelname aan het proces op afstand drie mogelijke doelen dient: a) de bescherming van de openbare orde en voorkoming van mogelijke intimidatie van andere procesdeelnemers door de verdachte; b) voorkomen dat het transport een mogelijkheid biedt om opnieuw contact te leggen met de criminele organisatie; c) het bespoedigen van het verloop van complexe en lange processen, die regelmatig in verschillende rechtbanken plaatsvinden. Volgens het Constitutionele Hof waarborgt het ingevoerde systeem het recht van personen die verdacht worden van uitzonderlijk ernstige delicten om deel te nemen aan hun proces, waarbij dit recht wordt afgewogen tegen de plicht tot bescherming van de maatschappij en een goed

²⁷⁹ Antigone 2023, p. 7.

²⁸⁰ Art. 41bis lid 2sexies O.P. jo. 29.1 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²⁸¹ Art. 41bis lid 2sexies O.P. jo. 29 D.A.P. circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

²⁸² Interview toezichtsrechter.

verloop van het proces.²⁸³ Het strafvorderlijk wetsartikel beperkt zich niet tot het aangeven van de technische hulpmiddelen die nodig zijn om een verbinding tot stand te brengen tussen de zittingszaal en de plaats van detentie, maar vereist dat de verdachte daadwerkelijk kan deelnemen aan het proces. Daarnaast wordt ook het contact van de verdachte, het recht van de raadsman om aanwezig te zijn in dezelfde ruimte als de verdachte en de mogelijkheid van de verdachte om met zijn raadsman te communiceren geregeld. De zittingsrechter mag en moet zich er zelfs van vergewissen dat de technische voorzieningen adequaat zijn en kan, zo nodig, de aanwezigheid van de verdachte in de zittingszaal bevelen.²⁸⁴

Het EHRM heeft eveneens geoordeeld dat deelname van de verdachte aan de procedure via videoconferentie (ook zonder diens instemming) als zodanig niet in strijd is met het EVRM. Wel dient te worden vastgesteld dat de toepassing van deze maatregel een legitiem doel dient en dat de wijze van bewijsverkrijging niet in strijd is met het recht op een eerlijk proces.²⁸⁵ Legitieme doelen die in dit verband door het Europese Hof zijn erkend, zijn dat het vervoer van de gedetineerde bijzonder strenge veiligheidsmaatregelen met zich brengt, het voorkomen van ontvluchting of aanslagen, het voorkomen dat de gedetineerde in de gelegenheid wordt gesteld opnieuw in contact te komen met de criminele organisatie waartoe hij behoort. Ook andere overwegingen, waaronder het recht op een proces binnen een redelijke termijn en de daarmee verband houdende werklast van de rechtbank, kunnen in aanmerking worden genomen.²⁸⁶ Uit de rechtspraak van het EHRM volgt voorts dat de verdachte tijdens de procedure in het bijzonder de mogelijkheid moet hebben om met zijn advocaat te communiceren buiten het gehoor van een derde.²⁸⁷

4.11 Conclusie

Het 41-bis regime is een bestuursrechtelijke, preventieve maatregel die tot belangrijkste doel heeft het vermijden van contact en communicatie tussen gedetineerde verdachten van of veroordeelden voor deelname aan een criminele organisatie en de leden van die criminele organisatie. Het regime wordt vanwege de vele strikte maatregelen aangeduid als ‘*carcere duro*’ (‘hard gevangenisregime’), maar is niet punitief bedoeld.

De plaatsing in het regime geschiedt op vordering van de officier van justitie bij besluit van de minister van Justitie en kan mede plaatsvinden op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken. De officier van justitie wint inlichtingen in, na advies te hebben ingewonnen van de officier van justitie die het onderzoek uitvoert, of van de rechter-commissaris en na het inwinnen van alle andere nodige inlichtingen bij de DNAA, de centrale politiediensten en de DDA en DIA. Het ministerieel besluit schort de toepassing van de reguliere gevangenisregels op.

Plaatsing in het 41-bis regime geschiedt voor de duur van vier jaar en is mogelijk wanneer er ‘ernstige redenen van openbare orde en veiligheid zijn’. Voor de vaststelling van het gevaar voor de openbare orde en veiligheid gelden twee voorwaarden. De eerste, objectieve voorwaarde

²⁸³ Constitutioneel Hof 26 november 2002, nr. 483/2002. Zie verder Romice 2017, p. 12 onder verwijzing naar enkele andere uitspraken van het Constitutioneel Hof.

²⁸⁴ Constitutioneel Hof 22 juli 1999, nr. 342/1999.

²⁸⁵ EHRM 5 oktober 2006, nr. 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*), m.n. par. 67.

²⁸⁶ EHRM 5 oktober 2006, nr. 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*), par. 69 en 10.

²⁸⁷ EHRM 5 oktober 2006, nr. 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*), par. 61.

houdt verband met het strafbare feit waarvan de gedetineerde wordt verdacht of waarvoor hij is veroordeeld. Het regime kan worden toegepast op verdachten of veroordeelden wegens – kort gezegd – terroristische misdrijven, misdrijven die zijn gericht op de ondermijning van de democratische rechtsorde of voor misdrijven die worden gepleegd door een maffiaorganisatie, of waarmee een maffiaorganisatie wordt gefaciliteerd. Hoewel het toepassingsbereik volgens de wet vrij ruim is, wordt het 41-bis regime in de praktijk vrijwel uitsluitend toegepast op verdachten van of veroordeelden voor maffia gerelateerde misdrijven. De tweede, cumulatieve voorwaarde concretiseert het gevaar van het voortbestaan van banden met de criminele organisatie door een individuele afweging te eisen ten aanzien van de aanwezigheid van ‘elementen die het bestaan van banden met een criminele, terroristische en subversieve organisatie doen vermoeden’.

Uit het 41-bis regime vloeit een aantal beperkende maatregelen voort die tot doel hebben ieder contact met de achterliggende criminele organisatie te verhinderen. De meest in het oog springende beperking is de plaatsing van gedetineerden in een zogenoemde sociale groep van vier personen. Communicatie tussen gedetineerden die tot verschillende sociale groepen behoren, is verboden. De samenstelling van de groep is nog verder beperkt, tot twee personen, in zogenoemde *aree riservate*, speciale afdelingen binnen het 41-bis regime bestemd voor de kopstukken van criminele organisaties. De 41-bis-gedetineerden mogen iedere dag twee uur per dag buiten hun cel doorbrengen, in de buitenlucht, recreatie- of sportzaal. Sommige gedetineerden mogen een extra uur, dus drie uur, buiten hun cel doorbrengen. Dat geldt, als gevolg van de individuele werking van rechterlijke uitspraken, echter alleen voor gedetineerden die beroep hebben ingesteld tegen de uitleg van deze beperkende maatregel. Verder is bezoek beperkt tot een keer per maand een uur bezoek van maximaal drie familieleden. In plaats van fysiek bezoek kan telefonisch contact voor de duur van tien minuten met familieleden worden toegestaan, op voorwaarde dat er ten minste zes maanden zijn verstreken sinds de betrokkene in het 41-bis regime werd geplaatst. Bezoek van de raadsman is onbeperkt wat frequentie en duur betreft en kan zonder beperkingen plaatsvinden. Datzelfde geldt ten aanzien van telefoongesprekken tussen de raadsman en de 41-bis gedetineerde, maar in de praktijk stuit het telefonisch contact nog wel eens op praktische belemmeringen. Het initiatief voor een telefoongesprek gaat altijd uit van de gedetineerde en is locatiegebonden in de zin dat de advocaat naar een nabijgelegen penitentiare inrichting dient te gaan om van daaruit te bellen met zijn cliënt. Ook het ontvangen (en versturen) van geldbedragen, goederen en voorwerpen is beperkt. De gedetineerde mag bovendien niet worden benoemd tot of deelnemen aan vertegenwoordigende organen van gedetineerden binnen de inrichting. Correspondentie is in beginsel alleen mogelijk met (gedetineerde) familieleden. Alle uitgaande en inkomende correspondentie wordt gecontroleerd, behalve als het gaat om correspondentie met geprivilegieerde personen of instanties, waaronder de advocaat.

Verlenging van het regime is telkens mogelijk met twee jaar en geschiedt wederom bij ministerieel besluit. Ten behoeve van het besluit informeert de DAP bij de DNAA, DDA en DIA of er informatie is die de verlenging rechtvaardigt. De maatstaf voor verlenging is dat moet blijken dat het vermogen van de gedetineerde om criminele banden te onderhouden met de criminele of terroristische organisatie niet heeft opgehouden te bestaan. De verlenging moet worden gebaseerd op actuele informatie over het gevaar voor de openbare orde en veiligheid. Het louter

verstrijken van de tijd is niet voldoende om aan te nemen dat het vermogen om banden te onderhouden met de criminele organisatie niet langer aanwezig is of dat de criminele organisatie niet meer actief is.

De toepassing van het 41-bis regime wordt beëindigd indien de minister geen besluit neemt om de toepassing van het regime te verlengen, in geval van een wijziging in de juridische status van de gedetineerde, zoals een wijziging van de tenlastegelegde feiten of een vrijspraak, in geval van een gegrond verklaard beroep van de gedetineerde tegen de plaatsingsbeslissing, indien de gedetineerde zijn tijdelijke straf heeft uitgezeten of in geval van samenwerking met justitie.

Voor wat betreft de rechtspositie van de gedetineerde geldt dat alle gedetineerden, dus ook 41-bis gedetineerden, zich mogen laten bijstaan door slechts twee raadslieden. De 41-bis gedetineerden ontvangen geen rechtsbijstandsvergoeding. Er is verder geen organisatie die toezicht houdt op advocaten die 41-bis gedetineerden bijstaan en evenmin worden weerbaarheidstrainingen aan advocaten gegeven.

Een gedetineerde heeft de mogelijkheid beroep aan te tekenen bij het Hof van Toezicht (*Tribunale di Sorveglianza*) in Rome tegen het ministerieel besluit, de toepassing van het 41-bis regime en de verlenging daarvan. Tegen plaatsing in een *area riservata* staat geen beroep open. Een gedetineerde kan daarnaast ook andersoortige klachten (en verzoeken) indienen, onder meer bij de lokale toezichtsrechter over de materiële condities van het regime en de uitleg daarvan.

Deelnemen aan rechtszaken door de 41-bis gedetineerde is in beginsel enkel mogelijk via een videoconferentiesysteem waarmee een beveiligde verbinding tussen de penitentiaire inrichting en de zittingszaal kan worden gemaakt. Een uitzondering hierop kan worden gemaakt in gevangenissen waar in de penitentiaire inrichting een rechtbank is gevestigd. De advocaat van de gedetineerde heeft de keuze om in de zittingszaal aanwezig te zijn of vanuit de gevangenis, naast zijn cliënt, deel te nemen aan de procedure. Indien de advocaat en de gedetineerde niet in dezelfde ruimte aanwezig zijn, kunnen zij telefonisch contact met elkaar onderhouden.

Hoofdstuk 5 Het 41-bis regime in de praktijk

5.1 *Inleiding*

Na de uitvoerige beschrijving van de inhoud van het 41-bis regime in het voorgaande hoofdstuk, volgen in dit hoofdstuk de resultaten van empirisch onderzoek naar de praktijk van dit regime. Aldus worden vooral de deelvragen van de tweede hoofdvraag van het onderzoek behandeld. In paragraaf 5.2 worden cijfers weergegeven over de toepassing van het 41-bis regime, afkomstig van verschillende bronnen. Aansluitend volgt in paragraaf 5.3 een analyse van de informatie die interviews en gesprekken met bij de praktijk van het artikel 41-bis regime betrokken instanties hebben opgeleverd. Hierbij wordt dezelfde structuur van vijf aandachtspunten gehanteerd zoals in hoofdstuk 2 gepresenteerd, met aan het einde een slotbeschouwing.

5.2 *Kwantitatieve analyse: cijfers uit officiële rapportages en andere bronnen*

In het onderstaande worden cijfers gepresenteerd over de populatie van 41-bis gedetineerden. Deze cijfers zijn geput uit verschillende bronnen, te weten statistische informatie van (de DAP van) het Italiaanse ministerie van Justitie, de rapportages van de *Garante nazionale*, de cijfers bijgehouden door NGO Antigone en de cijfers die ons in de interviews en door professor Calderoni zijn verstrekt. Een en ander geeft het volgende beeld weer over de toepassing van het 41-bis regime, de verhouding tot de bredere (maffia)gedetineerdenpopulatie, de kenmerken van de 41-bis gedetineerdenpopulatie en de plaatsing in en beëindiging van het regime; hieronder achtereenvolgens weergegeven.

5.2.1 Toepassing van het 41-bis regime: plaatsing, terugplaatsing en uitplaatsing

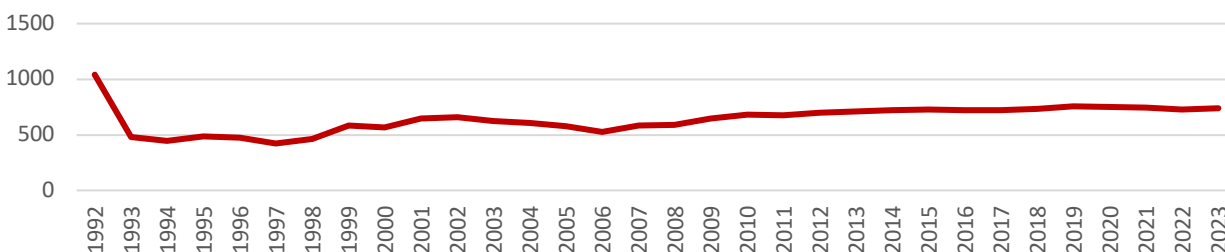
Het 41-bis regime wordt op landelijke basis, verspreid over heel Italië uitgevoerd. In totaal zijn er momenteel twaalf PI's aangewezen als 41-bis inrichting, waarbinnen de betreffende gedetineerden zijn verdeeld over 60 afdelingen.²⁸⁸ De twaalf inrichtingen zijn de volgende:

- Casa circondariale di Cuneo
- Casa circondariale di L'Aquila
- Casa di reclusione di Milano-Opera
- Casa circondariale di Novara
- Casa circondariale di Nuoro-Baddu e Carros
- Casa circondariale di Parma
- Casa circondariale di Roma-Rebibbia
- Casa circondariale di Sassari-Bancali
- Casa di reclusione di Spoleto
- Casa circondariale di Terni
- Casa circondariale di Tolmezzo
- Casa circondariale di Viterbo

²⁸⁸ Garante nazionale, 2023.

De 41-bis populatie laat in absolute aantallen een duidelijke ontwikkeling zien. Werden er in 1992 nog ruim duizend gedetineerden in het 41-bis regime geplaatst, nadien is het aantal 41-bis gedetineerden flink gedaald, om vervolgens in de afgelopen tien jaar redelijk stabiel te schommelen tussen de 680 en 750 (figuur 1).

Figuur 1. Aantal 41-bis gedetineerden per einde van een jaar, over 1992-2023 (meetmoment 2023 is 27 februari 2023)

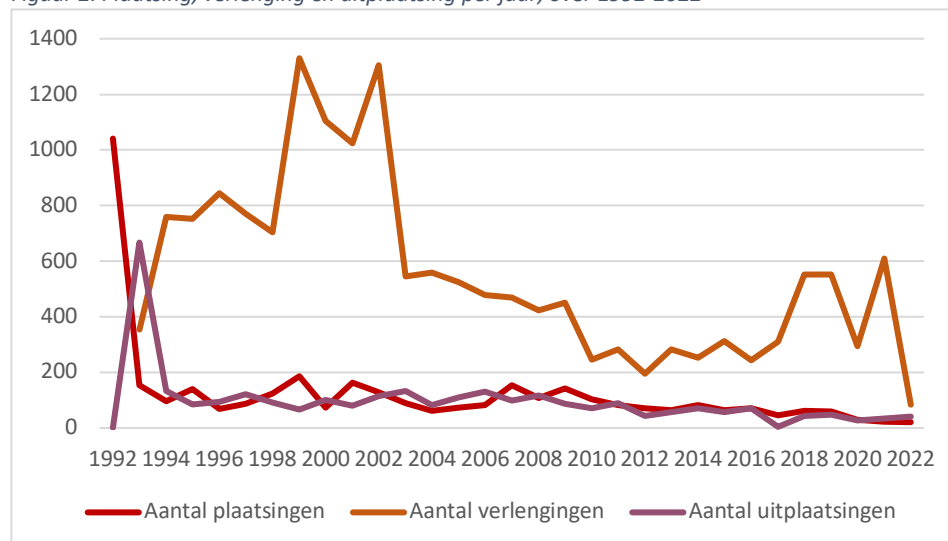


Bron: samengesteld uit de volgende bronnen²⁸⁹

Ook het aantal plaatsingen, verlengingen en uitplaatsingen per jaar laten sinds de beginjaren van dit millennium eenzelfde ontwikkeling zien (figuur 2). Het gegeven dat er sinds 2009 een daling optrad van het aantal verlengingen lijkt te kunnen worden verklaard door de in dat jaar gewijzigde circulaire op grond waarvan de duur van een verlenging werd verruimd van een jaar naar twee jaar.

²⁸⁹ Commissione straordinaria diritti umani, 2018; Ministero della Giustizia, 2023; Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2021. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2022*, Ministero della Giustizia 2022; Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020, ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n.12*, Ministero della Giustizia 2021, https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2021_relazione.pdf; Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2019. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2020*, Ministero della Giustizia 2020, https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2020_relazione.pdf; Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2018. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019*, Ministero della Giustizia 2019, https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2020_relazione.pdf; Garante nazionale detenuti, 2023.

Figuur 2. Plaatsing, verlenging en uitplaatsing per jaar, over 1992-2022

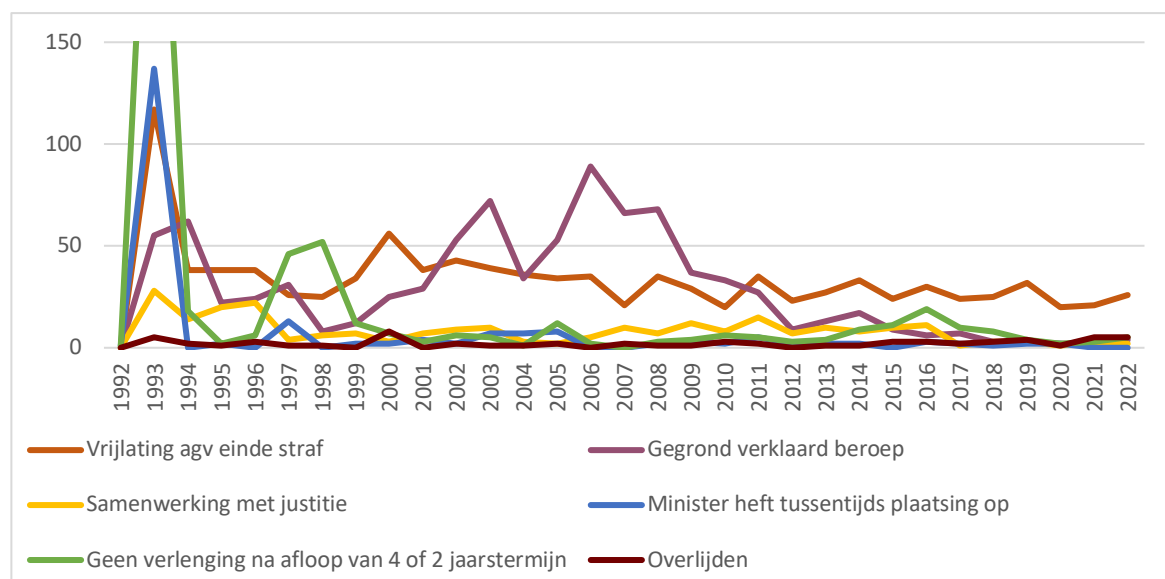


Bron: samengesteld uit de volgende bronnen²⁹⁰

In de afgelopen tien jaar is de meest voorkomende vorm van en reden voor uitplaatsing uit het 41-bis regime de vrijlating van de gedetineerde als gevolg van het uit hebben gezeten van de volledige duur van de opgelegde tijdelijke straf. In deze gevallen komt de gedetineerde dus, als er geen andere juridische titel meer bestaat voor voortzetting van diens detentie, rechtstreeks vanuit het 41-bis regime vrij. Het aantal gevallen waarin zich dit voordoet is sinds 2011 redelijk stabiel. Dat geldt niet voor andere vormen en redenen voor uitplaatsing uit het regime. Aanvankelijk kwam het bijvoorbeeld nog regelmatig voor dat door Justitie werd afgezien van verlenging of dat een beroep tegen de plaatsing of verlenging gegrond werd verklaard door de *Tribunale di Sorveglianza* of *Corte di Cassazione*, maar dit is in recente jaren amper nog het geval. Hoewel het in absolute aantallen niet tot de meest voorkomende vormen van uitplaatsing behoort, betreft het initiëren van samenwerking met justitie (collaboratie) een niet te verwaarlozen deel van de uitplaatsingen. In de afgelopen tien jaar heeft ongeveer 10% van de 41-bis gedetineerden om die reden het regime verlaten. Zie voor alle vormen van en redenen voor uitplaatsing onderstaand figuur 3.

²⁹⁰ Ministero della Giustizia, 2023; Ministero della Giustizia 2022, 2022.

Figuur 3. Vorm van en reden voor uitplaatsing per einde van een jaar, over 1992-2022



Bron: samengesteld uit de volgende bronnen²⁹¹

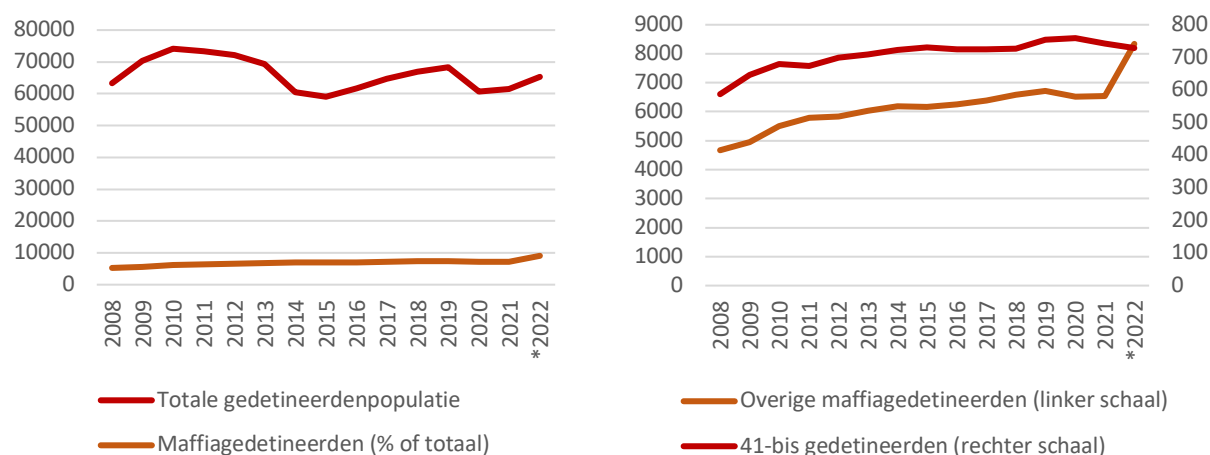
Het figuur lijkt overigens te suggereren dat er in hoge mate sprake is van een fluïde systeem waardoor het aantal 41-bis gedetineerden schommelt. Dat is echter een vertekend beeld. Uit voorgaand figuur 2 blijkt immers dat het aantal nieuwe plaatsingen en het aantal uitplaatsingen per jaar vrijwel gelijk is, waardoor het aantal 41-bis gedetineerden op jaarbasis sinds 2014 vrij stabiel is.

5.2.2 Verhouding tot de bredere (maffia)gedetineerdenpopulatie

Voor een goede duiding van het aantal 41-bis gedetineerden is het noodzakelijk dit aantal te vergelijken met zowel de totale Italiaanse gedetineerdenpopulatie als het aantal gedetineerden voor maffiadelicten. Zie hiervoor figuur 4. Hieruit volgt dat tussen 2008 en 2022 het percentage gedetineerden op verdenking van of veroordeling voor maffia gerelateerde delicten is gestegen van 9% naar 16% van de totale gedetineerdenpopulatie. Hoewel dit enerzijds de impact van het Italiaanse antimaffia-beleid aantoont, vormt het anderzijds een aantal belangrijke uitdagingen voor het gevangenisstelsel, aangezien maffiadelinquenten normaal gesproken lange straffen en niet zelden levenslange gevangenisstraffen uitzitten. Bovendien is er een vergelijkbare trend tussen het algemene aantal maffiagedetineerden en het meer specifieke aantal 41-bis gedetineerden, waarbij de laatste tussen 2008 en 2022 ongeveer 10% van de grotere groep maffiagedetineerden vertegenwoordigt. Deze trend suggereert dat het 41-bis regime selectief wordt toegepast op bepaalde maffiadelinquenten, zoals leiders en prominente figuren. In paragraaf 5.3 wordt hier nader op ingegaan.

²⁹¹ Ministero della Giustizia, 2023; Ministero della Giustizia, 2022, 2022.

Figuur 4. Populaties totaal, maffiagedetineerden en 41-bis gedetineerden, per einde van een jaar, over 2008-2022



Bron: samengesteld uit de volgende bronnen²⁹²

*De officiële cijfers van maffiagedetineerden aanwezig op 31 december 2022 zijn fors hoger dan het voorgaande jaar. De gegevens per 30 juni 2022 lieten geen substantiële stijging zien ten opzichte van voorgaande jaren.

5.2.3 Kenmerken van de 41-bis gedetineerdenpopulatie

Op 27 februari 2023 waren er 740 gedetineerden in het 41-bis regime.²⁹³ Het aantal vrouwen in het 41-bis regime bedroeg slechts twaalf.²⁹⁴ Eind 2017 was slechts één gevangene van niet-Italiaanse afkomst.²⁹⁵ De gemiddelde leeftijd was 58 (tegenover 56 in 2021),²⁹⁶ waarbij 43,4% van de gevangenen ouder was dan 59 jaar.²⁹⁷ De leeftijdsverdeling van de personen die momenteel in het 41-bis regime verblijven is als volgt²⁹⁸:

Leeftijdscategorie	< 30	30-39	40-49	50-59	60-69	> 70
Aantal	1	50	150	218	234	87

²⁹² Ministero della Giustizia, 2023; Ministero della Giustizia 2022, 2022; Ministero della Giustizia, *Detenuti per tipologia di reato - Anni 2008 - 2022*, December 31, 2022, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST613925&previousPage=mg_14_7; Ministero della Giustizia, *Detenuti presenti italiani e stranieri - Anni 1991- 2022*, December 31, 2022, https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST165666&previousPage=mg_14_7.

²⁹³ Tijdens een interview met de DAP in april 2023 vernamen we dat het aantal was gestegen tot 753.

²⁹⁴ Garante nazionale detenuti, 2023, 1.

²⁹⁵ Commissione straordinaria diritti umani, 2018, 157.

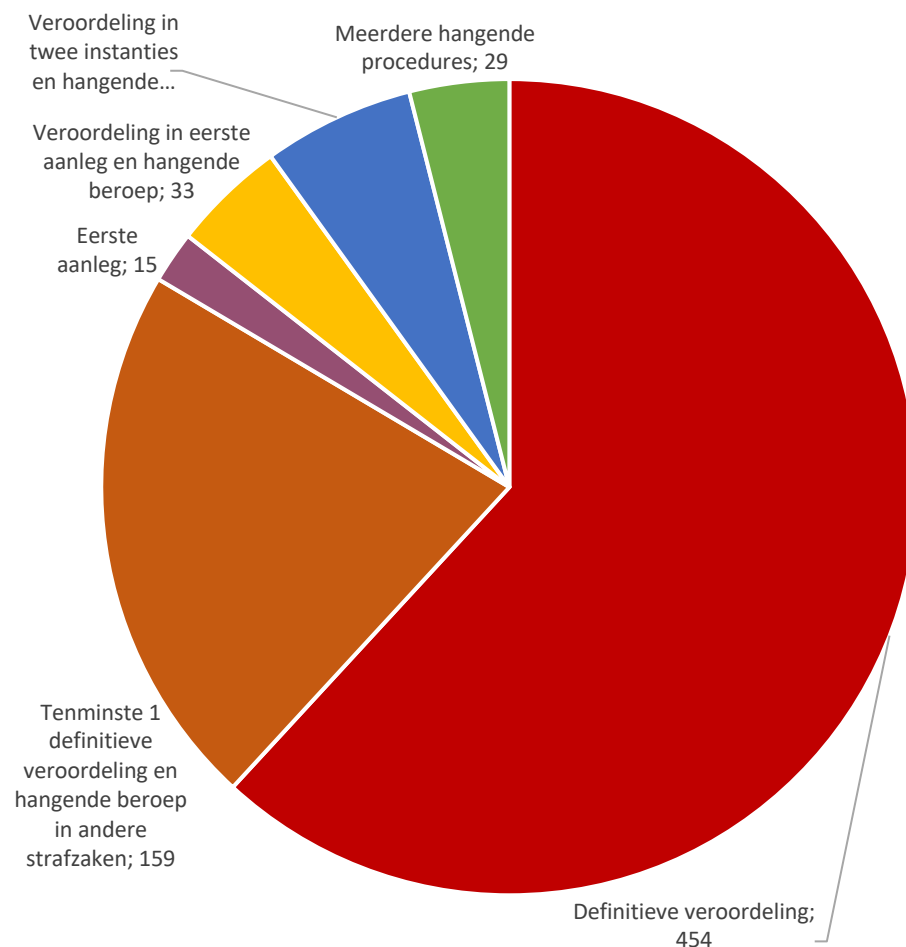
²⁹⁶ Ministero della Giustizia, 2023, 779.

²⁹⁷ Ministero della Giustizia, 2023, 779.

²⁹⁸ Garante nazionale detenuti, 2023.

Meer dan 80% van de 41-bis gedetineerden is afgestraft, dat wil zeggen op grondslag van een definitieve, onherroepelijke veroordeling (figuur 5). Het percentage van de afgestrafte 41-bis gedetineerden is gestegen ten opzichte van 2015.²⁹⁹ Een minderheid van de gedetineerden zit in het regime gedurende hun voorarrest, zij het in verschillende stadia van het strafproces. Slechts 2% van de huidige populatie van 41-bis gedetineerden wacht op de eerste uitspraak inzake hun strafrechtelijke vervolging. Op 27 februari 2023 waren 204 van de 740 gedetineerden veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf (hetzij bij onherroepelijke veroordeling, hetzij hangende beroep).³⁰⁰

Figuur 5. De 41-bis gedetineerden en fase van hun strafproces, per 27 februari 2023



Bron: samengesteld uit de volgende bron³⁰¹

²⁹⁹ Commissione straordinaria diritti umani, *Rapporto sul regime detentivo speciale. Indagine conoscitiva sul 41-bis*, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani April 2016; Della Bella 2016, p. 202.

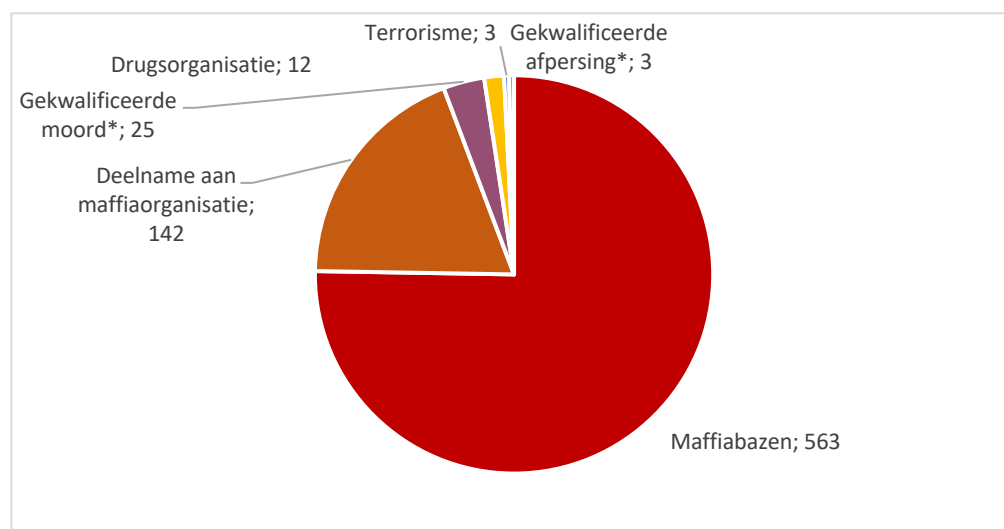
³⁰⁰ Garante nazionale detenuti, 2023, 1–2.

³⁰¹ Garante nazionale detenuti, 2023.

Er is weinig recente informatie beschikbaar over de duur van het toegepaste 41-bis regime. In juni 2014 verbleven 29 van de 728 gedetineerden al meer dan twintig jaar onder het regime (in feite dus vanaf de invoering van het 41-bis regime); 161 gedetineerden verbleven er gedurende tien tot twintig jaar; 321 gedetineerden gedurende vier tot tien jaar en ten slotte 204 gedetineerden gedurende korter dan vier jaar.³⁰² Uit het interview met de GOM kwam naar voren dat er sindsdien geen nieuwe informatie over de gemiddelde verblijfsduur openbaar is gemaakt maar dat het beeld in grote lijnen onveranderd is.

Driekwart van de gedetineerden onder het 41-bis regime is veroordeeld voor het leiden van een maffiaorganisatie, en een op de vijf voor het lichtere misdrijf van deelname aan een maffiaorganisatie (figuur 6). Andere misdrijven op grond waarvan een delinquent onder het 41-bis regime is geplaatst, komen amper voor, met bovendien slechts weinig gedetineerden die zijn veroordeeld voor misdrijven in verband met terrorisme (waaronder de eerdergenoemde Alfredo Cospito). Veruit de meeste van deze 41-bis gedetineerden zijn verwant aan een van de drie belangrijkste maffiaorganisaties, te weten Camorra, Cosa Nostra en Ndrangheta (figuur 7).

Figuur 6. Misdrijven op grond waarvan 41-bis gedetineerden zijn geplaatst, per 16 november 2021



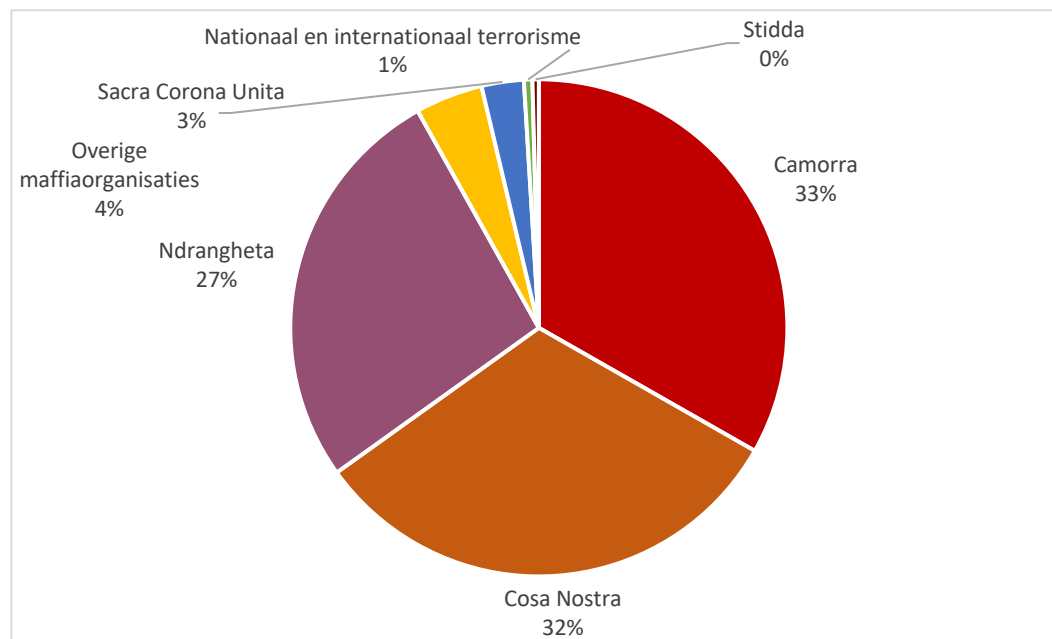
Bron: samengesteld uit de volgende bron³⁰³

*Moord en afpersing gekwalificeerd vanwege deelname aan of gebruikmakend van een maffiaorganisatie

³⁰² Commissione straordinaria diritti umani, 2016, 51.

³⁰³ Ministero della Giustizia, 2022, 2022.

Figuur 7. Maffiaorganisaties waar 41-bis gedetineerden aan zijn gelinkt, per 31 oktober 2022



Bron: samengesteld uit de volgende bron³⁰⁴

5.2.4 Conclusie

Uit voorgaande statistieken komt het beeld naar voren dat het 41-bis regime over het algemeen hoofdzakelijk van toepassing is op maffia gerelateerde delinquenten, in overeenstemming met het oorspronkelijke ontwerp van het regime. Door de jaren heen is het meer specifiek in toenemende mate toegepast op gedetineerden die onherroepelijk zijn veroordeeld voor het leiden van een maffiaorganisatie. De overgrote meerderheid van de 41-bis gedetineerden zijn Italiaanse mannen in hun late volwassenheid, en velen van hen zitten lange straffen uit, zo niet een levenslange gevangenisstraf. Van belang is dat er geen specifiek onderzoek bekend is naar de criminele carrière van 41-bis gedetineerden, noch onderzoek naar de situatie van de personen die uit het 41-bis regime zijn geplaatst en de werkzaamheid van dat regime.

5.3 Bevindingen over de praktijk op grond van interviews en gesprekken

5.3.1 Inleiding

Ten behoeve van het onderzoek zijn tijdens een werkbezoek in Rome (semi-gestructureerde) interviews³⁰⁵ gehouden met een rechter van het *Tribunale di Sorveglianza*, de *Garante nazionale*, de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie van de DNAA, het Italiaanse lid van het CPT, het

³⁰⁴ Ministero della Giustizia, 2023.

³⁰⁵ De vragenlijsten die zijn gebruikt voor de interviews zijn opgenomen in bijlage III bij dit rapport.

parket-generaal van het *Corte di Cassazione* (Hof van Cassatie), een gespecialiseerde strafrechtadvocaat, en de NGO *Antigone*.

Tevens is gesproken met een Nederlandse officier van justitie gestationeerd op de Nederlandse ambassade in Rome, de beleidsmedewerker justitie van de Nederlandse ambassade en de politieliaison op de Nederlandse ambassade in Rome met medewerker. We hebben het hier over 'gesprekken', omdat niet is geïnterviewd op basis van een vooraf opgestelde vragenlijst maar in een lossere context is gesproken over de onderzoeksvragen.

In Nederland is voorts tijdens een werkbezoek een interview gehouden met de plaatsvervangend directeur van het DAP, verantwoordelijk voor het 41-bis regime. Ten slotte is er vanuit Nederland per videoverbinding een interview gehouden met de directeur en een medewerker van de GOM.³⁰⁶

De interviews en gesprekken hebben veel feitelijke informatie opgeleverd over de inhoud van het 41-bis regime. Die informatie was soms nieuw en daarmee aanvullend ten opzichte van de informatie die naar voren was gekomen uit de eerste onderzoeksfase – de zogeheten desk research – maar vaker fungeerde de uit de interviews en gesprekken verkregen informatie als bevestiging daarvan. Al deze feitelijke informatie wordt niet in dit hoofdstuk weergegeven, maar is reeds verwerkt in het descriptieve hoofdstuk 4. Hieronder worden de bevindingen uit de interviews en gesprekken weergegeven; op thematische wijze aan de hand van de vijf aandachtspunten die in de verkennende interviews in de Nederlandse praktijk naar voren kwamen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat aan de respondenten de toezegging is gedaan om niet uit de interviews met hen te citeren. Dit had als reden dat we de respondenten optimaal in de gelegenheid wilden stellen om vrijuit over hun ervaringen met en visie op het 41-bis regime te spreken. Waar dit relevant is vermelden we of een bepaalde opvatting door slechts een, enkele of alle van de respondenten werd aangehangen.

Verder hebben we ervoor gekozen om de uitkomsten van de door ons gehouden interviews en gesprekken thematisch weer te geven. De reden om voor deze wijze van weergave te kiezen vormden de overeenkomsten tussen de onderwerpen die in de interviews – aan de hand van de gestelde vragen – door de respondenten aan de orde werden gesteld. Respondenten vestigden onze aandacht op dezelfde aspecten van het 41-bis regime, zij het dat de door hen gekozen invalshoeken verschilden, en soms ook hun beoordeling. Een tweede reden is de min of meer gelijke wijze waarop de respondenten over hun ervaringen met het 41-bis regime vertelden: dat gebeurde vooral in de vorm van het beschrijven van voordelen en nadelen. Van sterke kanten en van zwakke kanten. Van verworvenheden en van onvolkomenheden.

5.3.2 Algemene opmerkingen

Alle respondenten benadrukten dat het voor een goed begrip van het 41-bis regime van belang is om de oorsprong en de historische ontwikkeling in ogenschouw te nemen. Zoals geschetst in de hoofdstukken 3 en 4 is het specifieke regime in 1992 ingevoerd in reactie op de grote dreiging voor de Italiaanse samenleving die uitging van maffiaorganisaties en de hiermee gepaard gaande geweldspiraal. Naast andere maatregelen om de maffia te bestrijden, trof de Italiaanse regering

³⁰⁶ Voor een uitleg van al deze verschillende instanties zij verwezen naar paragraaf 4.2.

dus ook de maatregel om een streng detentieregime in te voeren, gericht op het van de buitenwereld afsnijden van gearresteerde maffiabazen. Ook de interne communicatie tussen deze verdachten binnen de gevangenis werd aan banden gelegd. Het moest voor hen onmogelijk worden om nog met hun organisatie in contact te staan en als leider de werkzaamheid daarvan voort te zetten. Op deze manier kon de organisatie worden gebroken, zo was de gedachte. De respondenten wazen erop dat dit de kern en tegelijk ook de enige doelstelling van het 41-bis regime is. Die preventieve doelstelling is in de ogen van de meeste respondenten die wij hebben gesproken een begrijpelijke en gegeven de situatie – toen en nu – ook een legitieme doelstelling. In zoverre wordt door geen van de respondenten aan de legitimiteit van het regime als zodanig getornd. Dat is op onderdelen – en vooral daar waar in de optiek van sommige respondenten wordt afgeweken van de voornoemde doelstelling – anders, zoals in het navolgende zal blijken.

Een ander aspect dat in de, tijdens de interviews besproken, historische beschouwing van het 41-bis regime naar voren komt, is dat de maatregel aanvankelijk was gebaseerd op tijdelijke (nood)wetgeving die vervolgens werd verlengd. Pas na enige tijd (in 2002) volgde inbedding in de reguliere penitentiaire wetgeving. Sommige respondenten benoemden dat door deze ontstaansgeschiedenis, nooit een volledige beschouwing van de maatregel noch een afweging van de effecten op langere termijn, heeft plaatsgevonden. Het Italiaanse lid van het CPT merkte kritisch op dat het onmiskenbaar als tijdelijke maatregel ontstane regime in de loop der jaren is genormaliseerd en bovendien in toepassing is uitgebreid. Waar het regime volgens meerdere respondenten ooit was bedoeld voor circa 100 kopstukken van maffiaorganisaties – nadat initieel in 1992 meer dan 1000 personen in het regime waren geplaatst – kent het (zoals vermeld in paragraaf 5.2) al een aantal jaren een stabiel aantal van circa 740-750 gedetineerden.

Het 41-bis regime geniet in Italië brede bekendheid en wordt geassocieerd met een effectieve bestrijding van – ook in de zin van een vuist maken tegen – de maffia. De publieke bekendheid met het 41-bis regime is recent vergroot door de zogeheten Cospito-zaak (zie ook hoofdstuk 3).³⁰⁷ Het regime staat te boek als hard (*'carcere duro'*), hetgeen door alle respondenten ook als zodanig wordt onderschreven. Het heeft een grote impact op onder meer de menselijke relaties van gedetineerden, die tot een moeilijk voor te stellen minimum worden beperkt. Het is echter niet zo – benadrukte bijvoorbeeld de *Garante nazionale* – dat het regime per definitie onmenselijk zou zijn, ook al kent het regime verregaande beperkende maatregelen. Op onderdelen staat het regime daarentegen wel ter discussie, zo blijkt in de interviews. Daarvan getuigen ook de recente

³⁰⁷ De anarchist Alfredo Cospito ging in oktober 2022 in hongerstaking als protest tegen zijn plaatsing in het 41-bis regime. Dit heeft geleid tot een publiek (en ook politiek-juridisch) debat over het 41-bis regime, waarbij er in het voorjaar van 2023 door voor- en tegenstanders felle demonstraties werden gevoerd in Rome. Cospito beëindigde zijn hongerstaking in april 2023, na een uitspraak van het Constitutionele Hof, op grond waarvan hij uitzicht kreeg op een lagere straf. Het 41-bis regime bleef vooralsnog gehandhaafd. Op grond van de informatie die werd verstrekt in de interviews, is deze zaak echter als vrij uitzonderlijk te beschouwen: hoewel de wet het mogelijk maakt om het regime ook toe te passen op grond van een uitgebreide lijst van ernstige strafbare feiten (zie artikel 4bis O.P.), wordt het 41-bis regime in de praktijk eigenlijk alleen toegepast op verdachten of veroordeelden wegens het leidinggeven aan of een sleutelpositie innemen in een maffiaorganisatie of (in veel mindere mate) zware georganiseerde criminaliteit, of in een beperkt aantal gevallen terroristische organisaties.

aanbevelingen tot aanpassing van het regime afkomstig van de *Garante nazionale* en een serie uitspraken van de hoogste rechters in Italië. Die zien voornamelijk op het stopzetten van een aantal (onnodige) beperkingen waaraan gedetineerden in het 41-bis regime zijn onderworpen.³⁰⁸

Het Italiaanse lid van het CPT was meer in algemene zin de mening toegedaan dat het regime mogelijk als onmenselijk kan worden beschouwd. Zij wees hierbij vooral op de situaties waarin het 41-bis regime al dan niet in combinatie met andere onderdelen van het Italiaanse sanctierecht leidt tot eenzame opsluiting (artikel 72 Wetboek van Strafrecht) van gedetineerden.

Tot slot van de inleidende beschouwing is van belang dat uit de interviews naar voren kwam dat omdat het 41-bis regime in de publieke opinie wordt geassocieerd met een effectieve maffiabestrijding, het in maatschappelijk en zeker ook in politiek opzicht, moeilijk is om genuanceerd met (de noodzakelijkheid en proportionaliteit van toepassing van) het regime om te gaan. Het leidt volgens de respondenten tot terughoudendheid, of beter gezegd enige schroom, aan de zijde van de regering om aanpassingen door te voeren in het regime. Dit ligt mede ten grondslag aan het gedurende lange tijd uitblijven van aanpassing van de Circulaire over 41-bis, teneinde het in overeenstemming te brengen met jurisprudentie van het Hof van Cassatie en het Constitutioneel Hof.

Na deze algemene, inleidende beschouwing volgen nu thematisch de nadere bevindingen en analyse met betrekking tot de vijf eerdergenoemde aandachtspunten.

5.3.3 Plaatsing en verlenging

In de interviews is veel aandacht besteed aan de vraag hoe in de praktijk het besluit plaatsvindt om een verdachte of veroordeelde te onderwerpen aan het 41-bis regime en aan de vraag hoe de verlenging van de toepassing van het regime tot stand komt.

Plaatsing

Zoals in hoofdstuk 4 uiteengezet, wordt het initiële besluit tot toepassing van artikel 41-bis, geldig voor vier jaren, genomen door de minister van justitie. Een verzoek tot toepassing van het 41-bis regime op een verdachte of veroordeelde is vaak afkomstig van een officier van justitie van de DDA die een onderzoek leidt naar een maffiaorganisatie. In het verzoek tot toepassing van artikel 41-bis moet zijn omschreven om wie het gaat, of de betrokkene al is veroordeeld of nog in voorlopige hechtenis zit, om welke redenen de betrokkene als gevaarlijk wordt beschouwd en waarom plaatsing in een regulier regime niet volstaat.³⁰⁹ Het verzoek komt bij de DAP, die advies vraagt aan de DNAA en inlichtingen inwint bij de DIA. De DAP bereidt vervolgens het besluit van de minister van Justitie voor. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de DAP het

³⁰⁸ Meer principieel behelst het meest recente rapport van de *Garante nazionale* de aanbeveling om niet te spreken van een ‘hard gevangenisregime’. Dit begrip zou immers impliceren dat aan de vrijheidsbeneming – die op zichzelf de inhoud van de opgelegde gevangenisstraf is – in de uitvoering nog een ander element kan worden toegevoegd voor meer bestraffende doeleinden, of afschrikking, of impliciete aanmoediging tot samenwerking met justitie. Doelinden die volgens de *Garante nazionale* het 41-bis systeem in constitutionele problemen zou kunnen plaatsen. Zie *Garante nazionale* 2023.

³⁰⁹ Interview DAP.

verzoek van de DDA kritisch bekijkt: regionale ('departementale') antimaffia-officieren van justitie zouden de neiging hebben om relatief snel voor toepassing van het 41-bis regime te pleiten. Er ligt in de praktijk veel informatie aan de beslissing ten grondslag. Onze voorzichtige indruk (we hebben geen dossieronderzoek verricht) is dat dit – althans bij aanvang – een grondige, specifieke motivering oplevert, met daarin de gronden voor plaatsing, de misdrijven waarvan de betrokkene wordt verdacht of is veroordeeld, de veelal uitgebreide adviezen van de verschillende hiervoor genoemde instanties, de relevante wetgeving en tot slot de beslissing. De gedetineerde krijgt een afschrift van het besluit met motivering. In het besluit, met name in het gedeelte met de adviezen, staat geen informatie over lopende strafrechtelijke onderzoeken. Het betreft enkel informatie die al bij de gedetineerde bekend is.³¹⁰ Mogelijk in lijn hiermee vernamen we dat beroepsprocedures tegen toepassing van het 41-bis regime niet vaak succesvol zijn. Hoe dan ook is onze indruk dat zowel de regelgeving als zeker ook de praktijk niet zodanig is dat er sprake is van een automatische plaatsing in het 41-bis regime zodra iemand wordt verdacht van een van de misdrijven die tot toepassing van het regime legitimeren.

Verlenging

Daarentegen weerklonk in de interviews veel kritiek op de verlengingsbeslissingen, die na het verstrijken van de eerste vier jaar, elke twee jaar moeten worden genomen zolang de toepassing van het artikel 41-bis regime volgens de overheid zou moeten voortduren. Volgens verschillende respondenten behelzen de verlengingsbeslissingen veel knip en plak-werk uit vooral de eerdere verlengingsbeslissingen, het plaatsingsbesluit of de vonnissen in de strafzaak. Dit maakt in voorkomende gevallen de noodzaak tot voortzetting van het 41-bis regime niet altijd even helder.

Kritiek was ook te horen over de toetsingsgronden die in de praktijk worden aangelegd bij het beoordelen van de vraag of verlenging van de toepassing van het regime op een gedetineerde noodzakelijk is. Zoals omschreven in hoofdstuk 4 moet de verlenging worden gebaseerd op actuele informatie over het gevaar voor de openbare orde en veiligheid dat met toepassing van het 41-bis regime moet worden voorkomen. In de interviews werd benoemd dat hierbij hoofdzakelijk drie toetsingscriteria worden gehanteerd.

Ten eerste het voortbestaan van de maffiaorganisatie waarvan de 41-bis gedetineerde deel uitmaakt. Aangezien ervan uit wordt gegaan dat deze organisaties en (sub)clans diepgeworteld zijn in de Italiaanse maatschappij en vaak al tientallen jaren of nog langer bestaan, wordt hen een soort autonome positie toegedicht. De organisatie houdt niet op te bestaan, hooguit is de werkzaamheid een tijdje wat minder. Al met al wordt de vraag of de maffiaorganisatie nog bestaat, in de praktijk niet snel ontkennend beantwoord.

Het tweede toetsingscriterium dat een rol blijkt te spelen bij de beoordeling is de afwezigheid van (potentieel) contact tussen de 41-bis gedetineerde en de maffiaorganisatie. Anders gezegd de vraag of de gedetineerde nog het vermogen heeft om criminele banden te onderhouden met de organisatie waar hij deel van uitmaakt. In de praktijk is het moeilijk om hier onderzoek naar te verrichten. Enerzijds is er de paradoxale situatie dat, als het regime goed werkt, de gedetineerde juist geen contact *kan* hebben. Anderzijds wordt dit beeld weer vertroebeld door het contact dat de 41-bis gedetineerde heeft met zijn familie (de enige personen naast zijn advocaat

³¹⁰ Interview DAP.

met wie hij – zij het zeer beperkt – contact mag hebben) als die familie zelf ook wordt verdacht op enige wijze betrokken te zijn bij maffiapraktijken. Iets wat niet uitzonderlijk is in Italië.

Het derde criterium dat in de praktijk wordt gehanteerd is de vermogenspositie van de familie van een 41-bis gedetineerde. Uitdrukkelijk wordt bekeken of er aanwijzingen zijn dat de familie financieel wordt onderhouden door de maffiaorganisatie, of dat er onverklaarbare financiële middelen voorhanden zijn; een praktijk die vaak voorkomt en die volgens justitie wijst op het voortbestaan van banden van de 41-bis gedetineerde met de maffiaorganisatie.

Een belangrijk uitgangspunt bij de verlenging is voort het staande beleid dat het element van tijdsverloop geen bepalende rol speelt bij beoordeling van het vermogen van de 41-bis gedetineerde om banden te onderhouden met de organisatie niet langer aanwezig is.

De 41-bis gedetineerde staat door dit alles bij het aanvechten van een verlengingsbesluit volgens (alle) respondenten voor een schier onmogelijke taak. Een van de respondenten sprak van een *'probatio diabolica'*: jij moet bewijzen, dat wat ik beweert niet klopt. Of zoals een andere respondent verwoordde wat van de 41-bis gedetineerde wordt verlangd in verband met het tegenspreken van het vermoeden dat hij nog in contact staat met de maffiaorganisatie: het is moeilijk om iets te bewijzen dat niet bestaat. Weer een andere respondent vergeleek het voeren van verweer tegen de beslissing tot verlenging met het beklimmen van een stuk gepolijst graniet – er is geen enkel houvast.

Samenwerken met justitie

Er bestaat niettemin een directe mogelijkheid voor de 41-bis gedetineerde om uit het 41-bis regime te komen: het samenwerken met justitie, als spijtoptant. Als de 41-bis-gedetineerde daarvoor kiest, wordt hij meteen overgeplaatst naar een speciaal regime met meer vrijheden, maar uiteraard met een hoog beschermingsniveau voor diens eigen veiligheid. Die samenwerking met justitie verloopt op basis van het precieze kader dat de wetgeving inzake spijtoptanten daarvoor biedt. Volgens de respondenten is van belang dat het initiatief tot samenwerking komt van de gedetineerde, dat de (uniforme) voorwaarden voor samenwerking in een proces-verbaal worden aanvaard, dat de betrokkene alles opbiecht, met wezenlijke en bovendien nog niet bekende informatie over de maffiaorganisaties en dat – wederom volgens daarvoor geldende vaste modaliteiten – beschermingsmaatregelen worden afgesproken.

In de interviews kwam naar voren dat toepassing van het 41-bis regime in bepaalde gevallen mogelijk een stimulans geeft aan gedetineerden om met justitie te gaan samenwerken. Cijfermatig blijkt dit in recente jaren ook een voorkomende vorm van uitplaatsing uit het regime te zijn, zo blijkt uit paragraaf 5.2. Deze stimulans en werking werd in de interviews door de respondenten in tegengestelde richting gezien en gewaardeerd. Volgens sommige respondenten is het weliswaar geen erkende doelstelling van het regime, maar wel een positief neveneffect. Voor andere respondenten wordt het gezien als een niet-legitieme toepassing van het regime, aangezien dit niet gerelateerd is aan de erkende preventieve doelstelling van het regime om de communicatie met de buitenwereld te verbreken.

Verhouding tot AS1-regime

Gedurende het onderzoek stelden we ons de vraag dat als van alle kanten wordt aangegeven dat het heel moeilijk is om uit het 41-bis regime te geraken, waarom er dan toch een substantieel

aantal gedetineerden in het voor uittredende 41-bis gedetineerden bestemde AS1-regime zit. Op grond van gegevens van de *Polizia Penitenziaria* uit 2022 verbleven er destijds 265 gedetineerden in het AS1-regime. De crux blijkt hier, op grond van de interviews, te zitten in het feit dat een deel van de 41-bis gedetineerden in voorlopige hechtenis zit. Als voorlopig gehechte 41-bis gedetineerden (onherroepelijk) worden vrijgesproken voor niet alle tenlastegelegde feiten, maar wel voor het tenlastegelegde feit waarop de toepassing van het 41-bis regime is gebaseerd (bijvoorbeeld sturing geven of deelneming aan de maffiaorganisatie ex artikel 416-bis Italiaans Wetboek van Strafrecht), komen zij op die wijze uit het 41-bis regime. Het AS1-regime biedt dan toch nog een vorm van intensief toezicht. Het is overigens vermeldenswaardig dat respondenten aangeven dat het niet zo is dat AS1 breder fungeert als een tussenstap in het kader van detentiefasering – in de zin van het afbouwen van toezichtsmaatregelen – naar een normaal detentieregime, in het kader van resocialisatie richting het einde van de straf. Ook overigens wordt in de interviews benadrukt dat het 41-bis regime in de praktijk een geheel eigen dimensie heeft. De andere Italiaanse detentieregimes waarin verscherpt toezicht op gedetineerden wordt uitgeoefend (AS1, AS2, AS3), worden daarom, zo bleek in de interviews, niet direct als een alternatief voor het 41-bis regime gezien. Daarvoor zijn de beperkingen die mogelijk zijn in het 41-bis regime en de opzet daarvan, met de rol van de GOM bijvoorbeeld, te uniek.

Langdurige toepassing van het 41-bis regime

In het kader van plaatsing en verlenging kwam in de interviews onmiskenbaar nog een ander dilemma naar voren. De geïnterviewde advocaat maakte melding van een in Nederlandse ogen zeer lange duur van complexe strafzaken in Italië. Hij sprak van een termijn van zes – soms zelfs negen jaar – voordat er in de hoofdzaak een onherroepelijke uitspraak is. Al die tijd zit de 41-bis gedetineerde in een zeer streng regime, in voorlopige hechtenis. Opvallend was de bewering van de advocaat dat in strafzaken over maffiaorganisaties sprake zou zijn van een hoog percentage vrijspraken (tot wel 50 procent). We hebben dit, evenals de duur van de voorlopige hechtenis niet kunnen verifiëren; het valt ook buiten het bereik van dit onderzoek. Conclusie van de advocaat was evenwel, dat dit zou moeten leiden tot een terughoudender toepassing van artikel 41-bis.

Hoewel een behoorlijk deel van de 41-bis populatie een levenslange straf uitzit, zit de meerderheid van deze gedetineerden een tijdelijke straf uit (zie paragraaf 5.2). Dit betekent dat op enig moment hun straf erop zit en zij (volledig) vrijkomen. Veel respondenten vertelden dat 41-bis gedetineerden in beginsel onder dit regime gedetineerd blijven tot de dag waarop hun straf ten einde loopt.³¹¹ Zij vroegen zich allen af of dat niet anders zou kunnen en moeten, nu de 41-bis gedetineerden doorgaans een (zeer) lange tijd in het regime verblijven. Voor personen die in de jaren '90 als eersten in het regime werden geplaatst, geldt dat zij inmiddels langer dan 20 of 25 jaar in het regime verblijven. Van de zijde van de autoriteiten wordt de regel gehanteerd dat het verloop van tijd niet automatisch de dreiging die van maffialeiders kan uitgaan, vermindert. Dat het verstrijken van tijd niet automatisch leidt tot het verdwijnen van gevaar, zeggen respondenten te begrijpen. Maar bijna alle respondenten benadrukken dat men zich serieus kan afvragen of toch niet meer rekening zou moeten worden gehouden met het tijdsaspect. Dat heeft grotendeels

³¹¹ Op grond van het rapport van de *Garante nazionale* uit 2023 ging het in 2022 om 28 gedetineerden die rechtstreeks uit het 41-bis regime in vrijheid kwamen.

te maken met de ingrijpende beperkingen die het 41-bis regime met zich brengt, waar hieronder nader op in wordt gegaan. De *Garante nazionale* trekt in dit verband zelfs de legitimiteit van het regime in twijfel, gelet op de preventieve functie die het regime vervult. Als het risico van het onderhouden van banden met de criminele organisatie zelfs na meer dan twintig jaar na de eerste aanvraag tot plaatsing in het regime, wordt geacht te bestaan, dan kan volgens hem de effectiviteit van het systeem worden betwist, met name gezien de onveranderlijkheid in de tijd en het aantal personen op wie het wordt toegepast.³¹²

5.3.4 Toepasselijke beperkingen op gedetineerde, familie en advocaat

Stringente uitvoering

Een van de kenmerken van het 41-bis regime is volgens alle respondenten dat het slechts dan kan werken, als het consequent wordt uitgevoerd en regels altijd worden nageleefd. Er is geen enkele ruimte voor uitvoering met de 'Italiaanse slag' (onze woorden). Daarvan is ook absoluut geen sprake: dat komt naar voren in de voorbeelden die werden aangehaald in de interviews, ondersteund door jurisprudentie. Alles is gericht op een uniforme, stringente uitvoering: de centralisatie van de besluitvorming over beslissingen ten aanzien van artikel 41-bis gedetineerden (bij de DAP, en formeel de minister) is daarvan een voorbeeld, evenals het functioneren van de GOM in het 41-bis systeem. De *Garante nazionale* gaf in het interview aan eigenlijk alleen voorbeelden te kennen van lokale afwijking van de regels, *ten nadele* van de 41-bis-gedetineerde – in de zin dat de gevangenisdirecteur een nog striktere uitleg gaf aan de beperkingen die onderdeel uitmaken van het regime.

De stringente uitvoering maakt enige vorm van aanpassing van de maatregelen gericht op de persoon van de individuele 41-bis gedetineerde onmogelijk. Er is dus geen maatwerk: voor iedereen gelden precies dezelfde regels. Dit leidt soms tot vrij surrealistische situaties. Zo kwam in de interviews meermaals het voorbeeld aan de orde van de wettenbundel: 41-bis gedetineerden mogen die niet op hun cel hebben, omdat het een te dik boek is, en daarom vanwege de totale omvang van deze gedetineerdenpopulatie de inhoud onvoldoende gecontroleerd kan worden op mogelijk in het boek opgenomen codeboodschappen. Hier blijkt dan meteen ook het verband met een tweede reden, waarom enige flexibiliteit en maatwerk in de praktijk onmogelijk is: afwijking van de basisregels – denk aan een extra telefoongesprek per maand, of standaard een e-reader op cel – kost vaak veel extra capaciteit (van de GOM) om het noodzakelijke hoogste niveau van controle te kunnen blijven garanderen. En die extra capaciteit is er niet zomaar.

Sociale groep

Zoals geduid in hoofdstuk 4, mogen de 41-bis gedetineerden enkel communiceren met medegedetineerden in een sociale groep van vier personen. De samenstelling van de sociale groep wordt elke zes maanden gewisseld; de plaatsvervangend directeur van de DAP gaf overigens in het interview aan dat dit geen harde regel is en dat het in de praktijk vooral gebeurt als de noodzaak daartoe zich voordoet. Bijvoorbeeld pragmatisch als er een gedetineerde weggaat of juist bij komt

³¹² Garante nazionale 2023, p. 20.

op de afdeling. Of inhoudelijk vanwege een verzoek vanuit justitie om de samenstelling van de groep te wisselen.

Communicatie met overige gedetineerden buiten de samengestelde sociale groep is uit den boze. Deze communicatiebeperkingen wordt door alle respondenten als inherent aan de preventieve doelstelling van het 41-bis regime beschouwd en dus als zodanig legitiem.

De sociale groep kan – zoals eveneens in hoofdstuk 4 beschreven – nog verder worden beperkt tot twee personen. Dit betreft de meer specifieke maatregel binnen het 41-bis regime, genaamd *area riservata*. Deze maatregel kan worden toegepast op een 41-bis gedetineerde op grond van het extreme risico dat de betreffende gedetineerde oplevert met betrekking tot contact met een maffiaorganisatie. Het gaat in de praktijk, zo blijkt uit de interviews, om de belangrijkste personen onder de gearresteerde maffiabazen. De maatregel behelst het beperken van het contact dat de risicovolle 41-bis gedetineerde in detentie mag hebben, tot een door de DAP aangewezen andere 41-bis gedetineerde. Een meerderheid van onze respondenten benadrukte deze maatregel ongelukkig te vinden, vooral vanwege de gevolgen die dit heeft voor de medegedetineerde. Die bevindt zich ineens in grotere beperking, die zelfs kan ontaarden in isolement als de risicovolle 41-bis gedetineerde als disciplinaire sanctie een tijd in isolatie moet verblijven. De medegedetineerde wordt dan de facto ook gestraft. De *Garante nazionale* gaf in het gesprek met klem aan grote zorgen te hebben over de toepassing van de *area riservata*-maatregel. Met vermelding van het aantal van 35 van de 41-bis gedetineerden op wie deze maatregel momenteel van toepassing is, staat dan ook in het meest recente rapport van de *Garante nazionale* als een van de aanbevelingen opgenomen de totale afschaffing van deze maatregel.³¹³ Belangrijk in dit verband om te vermelden is dat de plaatsvervangend directeur van de DAP in het interview stelde dat nieuw beleid is ingevoerd op grond waarvan de *area riservata* thans in beginsel uit drie in plaats van uit twee personen bestaat, waardoor volgens deze respondent de negatieve effecten voor medegedetineerden worden verzacht.

Videoverbinding

Uit alle interviews werd voorts duidelijk dat 41-bis gedetineerden slechts bij hele hoge uitzondering – bijvoorbeeld voor het bezoeken van het graf van een overleden familielid – buiten de inrichting waarin zij zijn opgesloten, komen. Als zij in rechte moeten verschijnen gebeurt dit standaard per videoverbinding. Volgens onze beschikbare informatie beschikken twee van de 41-bis inrichtingen daarnaast over een inpandige zittingszaal. Over het uitgangspunt van videoberechting wordt in de interviews weinig opgemerkt. De maatregel heeft in de Italiaanse context kennelijk een zekere vanzelfsprekendheid en zorgt in de praktijk niet voor onoverkomelijke problemen of belemmeringen. De geïnterviewde strafrechtadvocaat benadrukte echter wel dat het evident een suboptimale situatie betreft en gaf een voorbeeld van een zaak waarin de verdachte vanuit de penitentiaire inrichting per videoverbinding terechtstond terwijl hij zich als diens advocaat in de rechtszaal bevond. Het is volgens de advocaat dan heel goed opletten of de verdachte mogelijk behoefte heeft aan tussentijds overleg over zijn procespositie; overleg dat overigens dan wel ter plekke (eveneens digitaal) geregeld kan worden.

³¹³ Garante nazionale 2023.

Contact met advocaat

In het strikte 41-bis regime vormt het contact met de advocaat een uitzondering. Weliswaar mogen de 41-bis gedetineerden slechts twee voorkeursadvocaten hebben, die gerechtigd zijn hen te bezoeken, maar die beperking geldt op grond van het Italiaanse penitentiaire recht voor alle gedetineerden en is dus niet specifiek verbonden aan het 41-bis regime. De uitzondering op het strikte karakter van het 41-bis regime is erin gelegen dat advocaten de 41-bis gedetineerden onbeperkt mogen bezoeken zonder glazen scheidingswand (zij het wel onder cameratoezicht) en ook onbeperkt telefoongesprekken met hen mogen voeren, op de wijze beschreven in hoofdstuk 4. Het Constitutionele Hof heeft het contact tussen gedetineerde en advocaat gevrijwaard van numerieke beperking en ook een glaswand tussen gedetineerde en advocaat is niet toegestaan. Er is in de praktijk enig voelbaar ongemak over deze uitzondering, zo is ons gebleken. Van verschillende zijden werd in de interviews en de gesprekken aangegeven dat de uitzondering die voor advocaten geldt, een lacune in de beperkende, preventieve werking van het regime vormt. Volgens deze respondenten is niet uit te sluiten dat advocaten zich laten verleiden om boodschappen van of aan een 41-bis gedetineerde over te brengen aan een andere (41-bis) gedetineerde of aan iemand buiten de gevangenis. In die zin is het volgens dezelfde respondenten verontrustend dat enkele advocaten tientallen cliënten hebben onder de populatie van 41-bis gedetineerden, waardoor zij in potentie als boodschappenkoerier zouden kunnen fungeren.

Contact met familie

Anders dan het contact met de advocaat, is het contact met de familie wel aan vele strenge beperkingen onderhevig. De respondenten vanuit het justitiële domein en overheidsdomein onderschreven deze beperkingen zonder meer, vanuit de preventieve doelstelling van het 41-bis regime. De overige respondenten wezen evenwel uitdrukkelijk op de grote effecten van deze beperkingen op de (gemoedstoestand van de) gedetineerde. Italië is immers een land en samenleving waarin familiebanden zeer hecht zijn, dus beperkingen in de contactmogelijkheden wegen zwaar. Zeker voor gedetineerden die zeer lange tijd onder het 41-bis regime verblijven, geldt dat de beperkingen in samenhang fysieke en psychische gevolgen blijken te hebben. In de interviews, gesprekken en gelezen rapporten worden problemen benoemd met zien en met lopen, alsook psychosociale en affectieve problemen en depressies. Zonder in te gaan op correlaties – hier is geen onderzoek naar verricht – is tevens van belang dat het aantal zelfdodingen onder 41-bis gedetineerden ongeveer 3,5 keer zo hoog is als onder reguliere gedetineerden.³¹⁴

De meeste respondenten gaven te kennen dat enkele van de beperkingen in het contact met familie wellicht onnodig zijn voor het bereiken van de preventieve doelstelling van het 41-bis regime, maar dat die niettemin onverkort van toepassing zijn, omdat de enorme omvang van de 41-bis populatie enige versoepeling in de weg staat. Eerder is in dit verband al het in de interviews genoemde voorbeeld gegeven van de op zich wenselijke mogelijkheid van een extra telefoongesprek per maand, dat in de praktijk niet mogelijk is door het extra beslag dat dit met zich zou brengen voor de controle en handhaving door de GOM.

³¹⁴ DAP, 'Osservatorio permanente sulle morti in carcere', 2013, beschikbaar via http://www.ristretti.it/commenti/2013/maggio/pdf4/suicidi_41bis.pdf.

In de interviews werd ook vaak verwezen naar de uitzondering op de veiligheidsbeperking van de glazen wand bij het fysieke bezoekmoment, dat de 41-bis gedetineerde diens (klein)kind tot de leeftijd van twaalf jaar zonder glaswand mag zien en bovendien zonder restricties fysiek mag aanraken en knuffelen. Alle respondenten begrepen en onderschreven deze uitzondering, vanwege het grote belang van de ouder-(klein)kind relatie. Door sommige respondenten werd het echter als ingrijpend benoemd voor zowel de 41-bis gedetineerde als het (klein)kind wanneer laatstgenoemde de leeftijd van twaalf jaren bereikte. Het besef dat het fysieke en ook affectieve contact bij het vorige bezoekmoment nog wel was toegestaan maar daarna niet meer, is voor velen heel zwaar.

Relatie tot de preventieve doelstelling van het 41-bis regime

Door alle respondenten worden de beperkingen van het 41-bis regime in relatie beschouwd tot de preventieve doelstelling van dat regime. In de optiek van de overheidsinstanties worden de beperkingen – en de inherent hiermee gepaard gaande inbreuken op mensenrechten – als legitiem beschouwd, vanuit deze centrale doelstelling die als gezegd stringent wordt nageleefd. Voor andere respondenten vloeit uit die relatie juist voort dat bepaalde beperkingen die buiten de reikwijdte en noodzakelijkheid van deze doelstelling liggen, niet meer te rechtvaardigen zijn. Die beperkingen zijn volgens deze respondenten voornamelijk gelegen in de detentieomstandigheden. De *Garante nazionale* beveelt in dat verband aan om bepaalde detentieomstandigheden te verbeteren, die wezenlijk zijn voor een humane detentie terwijl ze niet in de knel (hoeven te) komen met het verwezenlijken van de preventieve doelstelling van het regime. Dit ziet bijvoorbeeld – met verwijzing naar Europese normering – op het borgen van voldoende frisse lucht en natuurlijk licht in de cellen, alsook op het aanpassen van de gebouwelijke situatie teneinde meer mogelijkheden te bieden voor de gedetineerden om te lopen en te bewegen, verder te kunnen zien en ook meer natuurlijke elementen, zoals bomen of vegetatie, te kunnen zien.³¹⁵

5.3.5 De rechtspositie en rechtsmiddelen

Voor de gedetineerde in het 41-bis regime zijn er twee procedures van belang waarmee zij hun rechten kunnen waarborgen.

De eerste procedure is die van beroep tegen individuele toepassing van het 41-bis regime of tegen verlenging van de toepassing van het 41-bis regime. Zoals in hoofdstuk 4 is uiteengezet, is het *Tribunale di Sorveglianza* in Rome exclusief bevoegd om te beslissen in deze procedures. Volgens de geïnterviewde rechter van het *Tribunale di Sorveglianza* in Rome gaan bijna alle gedetineerden in beroep tegen toepassing van het 41-bis regime. Tegen de beschikkingen van het *Tribunale di Sorveglianza* staat cassatie open bij het Hof van Cassatie, het *Corte di Cassazione*.

De tweede procedure betreft klachten tegen individuele oplegging van beperkingen of andere aspecten van de tenuitvoerlegging van het 41-bis regime. Daarvoor is bevoegd de *Magistrate di Sorveglianza* (de toezichtsrechter), verbonden aan de lokale rechtbank van het arrondissement waarin de 41-bis-inrichting zich bevindt. Tegen de beschikkingen van de *Magistrate di Sorveglianza* kan beroep worden ingesteld bij het *Tribunale di Sorveglianza* in Rome, bij het Hof van

³¹⁵ Garante nazionale 2023.

Appel. Tegen de beschikkingen van het *Tribunale di Sorveglianza* is vervolgens cassatie mogelijk bij het *Corte di Cassazione*.

In beide procedures kan de oordelende rechter een vraag stellen aan het Constitutioneel Hof – *Corte costituzionale* – over de grondwettigheid van de regelgeving die hij of zij toepast. Is die regelgeving mogelijk in strijd met rechten die worden gewaarborgd door de grondwet? Gebleken is dat ook de rechtspraak van dit Constitutioneel Hof enkele ingrijpende veranderingen van het systeem heeft opgeleverd, onder andere met betrekking tot de positie van advocaten. Anders dan bij de rechtspraak van het *Corte di Cassazione* heeft deze rechtspraak per definitie wel algemene werking.

Doorwerking van de rechtspraak

De uitspraken van het *Corte di Cassazione* zorgen uiteraard voor een juridisch precedent: lagere rechters kunnen er bij hun beoordelingen op bouwen. In de praktijk is het daarmee echter geen gegeven dat alle 41-bis gedetineerden van een uitspraak profiteren: die geldt namelijk alleen ten aanzien van de gedetineerde die de gegrond verklaarde klacht heeft ingediend. De Circulaire voor toepassing van artikel 41-bis O.P. blijft de basis voor de rechten van alle andere 41-bis gedetineerden totdat zij dezelfde klacht ook hebben ingediend en die in hun zaak eveneens is toegewezen door de rechter. Het in onze optiek meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld is dat van het recht voor gedetineerden op sociale activiteit buiten cel. In de Circulaire is nog bepaald dat dit twee uur per dag betreft; het *Corte di Cassazione* heeft, zoals genoemd in hoofdstuk 4, besloten dat dit tenminste drie uur per dag betreft. Tijdens de interviews werd dit voorbeeld vaak geduid, waarbij het als een onwenselijke situatie werd benoemd dat de Circulaire sinds 2017 niet is aangepast – en aanpassing onder andere door de politiek-bestuurlijke context gevoelig ligt. Dit betekent dat het belangrijk is om de ontwikkeling van de jurisprudentie in ieder geval bekend te maken. Met dit doel heeft onder andere het parket-generaal bij het *Corte di Cassazione* een werkgroep ingesteld die de jurisprudentie inzake artikel 41-bis verzamelt en breed inzichtelijk maakt. Van verschillende zijden wordt niettemin blijvend aandacht gevraagd voor het belang van aanpassing van de Circulaire, onder meer recent nog in het rapport van de *Garante nazionale*.³¹⁶ Intussen klinken in de praktijk geluiden door dat aanpassing van de Circulaire inderdaad aanstaande zou zijn, hetgeen werd bevestigd in het gesprek met de plaatsvervangend directeur van de DAP.

Rechtsmiddelen en effectuering

In de interviews en ten behoeve van onze analyse is ook uitdrukkelijk aandacht geweest voor de mogelijkheden voor de 41-bis gedetineerden de rechtspositie te effectueren. Een belangrijke hindernis in het effectief kunnen benutten van de geschetste rechtsmiddelen die hierbij naar voren kwam, zijn de lange doorlooptijden. Uit de interviews bleek dat dit voornamelijk betrekking had op de voornoemde eerste procedure. Vrijwel alle gedetineerden ten aanzien van wie is beslist dat hij onder het 41-bis regime wordt geplaatst, blijkt daar in de praktijk beroep tegen in te stellen. Gegeven de omvang van de 41-bis populatie in combinatie met de exclusieve bevoegdheid van het *Tribunale di Sorveglianza* in Rome om over een dergelijk beroep te oordelen, is het eigenlijk

³¹⁶ Garante nazionale 2023.

niet verwonderlijk dat het gepaard gaat met lange doorlooptijden. De in wet- en regelgeving gestelde termijn van tien dagen wordt in ieder geval niet gehaald; in de verschillende interviews werd voor de afgelopen jaren een doorlooptijd van gemiddeld zes maanden genoemd. Van meerdere zijden werd deze situatie als onwenselijk beschouwd, temeer omdat Italië om die reden reeds is veroordeeld door het EHRM voor schending van het recht op een *effective remedy* (art. 13 EVRM) en voor schending van het recht op toegang tot een rechter (art. 6 EVRM).³¹⁷

5.3.6 De intelligencefunctie tijdens en in detentie

In het Italiaanse gevangeniswezen is veel geïnvesteerd in het opzetten van de intelligencefunctie, om op gedetineerden en zeker op gedetineerden in het 41-bis regime of in een van de AS-regimes, toezicht te houden in verband met het detecteren van voortgezet crimineel handelen, maar meer in het algemeen op de vraag ‘wat doen gedetineerden en met wie hebben ze contact’. Twee dimensies zijn hierin te onderscheiden.

In de eerste plaats de interne dimensie, binnen het gevangeniswezen. Daarin speelt de alomvattende aanwezigheid van de *Polizia Penitenziaria* een grote rol. De *Polizia Penitenziaria* is onder andere in algemene zin belast met de uitvoering van vrijheidsstraffen, de veiligheid in penitentiare inrichtingen, het vervoer van gedetineerden, het verzamelen van inlichtingen in het gevangeniswezen en het verrichten van onderzoek naar strafbare feiten in detentie (NIC), en met de uitvoering van het artikel 41-bis regime (GOM). De combinatie van al deze taken tezamen biedt de *Polizia Penitenziaria* de mogelijkheid om een vrij volledig beeld van gedetineerden te onderhouden.

In de tweede plaats is er de externe dimensie. De *Polizia Penitenziaria* neemt sinds 2012 deel aan de in 1991 opgerichte DIA, waarin alle politiediensten die zich bezighouden met het bestrijden van maffiaorganisaties, samenkomen. In deze structuur wisselt de *Polizia Penitenziaria* informatie uit met de gespecialiseerde diensten van de *Polizia di Stato*, *Carabinieri* en *Guardia di Finanza*. De *Polizia Penitenziaria* en daarbinnen ook de GOM hebben verder via de SDI-database toegang tot de registers van andere politiediensten.

Het verbinden van de twee genoemde dimensies zorgt ervoor dat opsporingsinstanties en autoriteiten binnen de gevangenis een volledig beeld kunnen verkrijgen van de activiteit van criminele (maffia)organisaties, inclusief de eventuele zich voortzettende rol van de leiders en leden die in detentie verblijven. Deze informatiepositie ten opzichte van de 41-bis gedetineerden is grotendeels gebaseerd op continue observatie van de gedetineerden door het personeel en monitoring van hun contacten. Alles is wat dat betreft in een hand: te weten die van de GOM.

De Italiaanse wet voorziet echter niet in aparte opsporingsbevoegdheden in de fase van executie. In de praktijk levert dat geen problemen op en kan ook ten aanzien van (41-bis) gedetineerden en hun familie actief onderzoek worden verricht. Dat geschiedt dan op basis van opsporingsonderzoeken naar (nieuwe) strafbare feiten gepleegd door de criminele organisatie en mogelijke betrokkenheid van de gedetineerde (voor of nadat hij is gedetineerd). Omdat de grote maffiaorganisaties alsmede hun belangrijkste (sub)clans worden beschouwd als continu aanwezige, zichzelf voortzettende structuren, blijven onderzoeken naar die organisaties altijd lopen en

³¹⁷ EHRM 6 december 2005, nr. 42285/98 (*Manuele Salvatore t. Italië*); EHRM 28 september 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië* (nr. 2)), par. 84 e.v.

kan daarbij worden aangehaakt om opsporing te verrichten naar mogelijke contacten van de 41-bis gedetineerden.

Het zou een logische conclusie kunnen zijn om te veronderstellen dat de beschreven intelligencefunctie ook uitvoerige, actuele informatie zou opleveren over de positie van 41-bis gedetineerden in het kader van de besluitvorming over verlenging van de toepassing van het regime. Uit de interviews blijkt echter dat betrokkenen dit relativeren of zelfs betwisten.

5.3.5 De exit-strategie

In vervolg op hetgeen ter zake hierboven al is opgemerkt bij bespreking van de verlenging van het regime, kan worden gesteld dat de Italiaanse autoriteiten geen exit-strategie voorhanden hebben. Het is voor gedetineerden hoe dan ook moeilijk om uit het 41-bis regime te geraken – anders dan via vrij spraak, een wijziging van de tenlastelegging (waarbij de grond tot plaatsing in het 41-bis regime komt te vervallen), het einde van de tijdelijke gevangenisstraf of door te gaan samenwerken met justitie. Dit wordt door alle respondenten bevestigd. Sommige respondenten zien dit als een positief neveneffect van het 41-bis regime. Andere respondenten bekritiseren deze werking juist en stellen dat het regime hier niet voor is en mag zijn bedoeld.

Verder geven respondenten aan dat er voor tijdelijk gestraften die verblijven in het 41-bis regime niet stapsgewijs wordt toegewerkt naar terugkeer in de samenleving. Het is eerder regel dan uitzondering dat zij tot de laatste dag van hun uit te zitten detentieperiode in het buitengewoon strikte 41-bis regime worden gehouden, zo blijkt uit de interviews. Ook in die zin is er geen sprake van een exit-strategie. Los van het ontbreken van een dergelijke fasering of afschaling, is van belang dat vanwege alle aan het regime inherente en strikt gehanteerde beperkingen, de mogelijkheden om iets te doen aan resocialisatie non-existent blijken te zijn. De 41-bis gedetineerden mogen niet werken en hebben geen mogelijkheid tot verlof. Gedetineerden hebben wel recht op een zogeheten *educatore* – een equivalent van de Nederlandse detentie en re-integratie medewerker – die een detentieplan opstelt. De *Garante nazionale* dringt er (in het interview alsook in het uitgebrachte rapport³¹⁸) op aan dat er wel een beleid van afschaling wordt ingevoerd, waarbij toepassing van het 41-bis regime niet tot het einde van de detentieduur kan worden verlengd, maar er in tegenstelling gedurende een bepaalde periode de mogelijkheid voor de gedetineerde bestaat om in een lichter regime te werken aan diens resocialisatie.

Het enige onderdeel van het 41-bis-beleid dat lijkt op een exit-strategie is de automatische plaatsing in het AS1-regime van 41-bis gedetineerden van wie de toepassing van het 41-bis regime wordt opgeheven – voornamelijk als gevolg van vrij spraak voor het misdrijf (al dan niet als deel van de tenlastelegging) waar de plaatsing in het 41-bis regime op was gegrond.

Verstrikt in het systeem

Gaandeweg de interviews becroop ons het gevoel dat het begrip ‘exit-strategie’ in relatie tot het 41-bis systeem ook betrekking heeft op iets anders: hoe komen Italiaanse beleidsmakers tot een minder starre toepassing van het systeem? Kunnen er betere alternatieven worden gevonden voor de zware beperkingen? In de Coronaperiode was het volgens respondenten een ‘verademing’ dat voor het contact tussen 41-bis gedetineerden en hun familie, de mogelijkheden van

³¹⁸ Garante nazionale 2023.

videoconferentie of beeldbellen werden gebruikt. Helaas werd dat, toen na de Coronapandemie het verbod op fysiek bezoek weer werd opgeheven, afgeschaft. Het terugdraaien van gedurende de pandemie getroffen alternatieve maatregelen heeft in de praktijk tot kritiek geleid, zo volgde onder meer uit het interview met de *Garante nazionale*. Die riep juist op tot uitbreiding van het gebruik van (informatie)technologieën, zoals ook als aanbeveling vermeld staat in het recente rapport.³¹⁹ Een ander onbegrijpelijk fenomeen, betreft het laten voortduren van het 41-bis regime voor tijdelijk gestraften, tot de laatste dag van hun detentie. Het wordt door respondenten als logisch gezien om in verband met resocialisatie, tenminste een paar maanden voor het einde van de detentie, de 41-bis gedetineerde te plaatsen in een lichter regime. Maar het gebeurt in de praktijk niet.

Drie aspecten lijken in de weg te staan aan een (door)ontwikkeling van het 41-bis regime, waarbij meer nadruk kan liggen op de noodzaak van beperkingen en wat meer flexibiliteit in de toepassing. Het eerste aspect is eenvoudig te duiden: er heerst angst dat versoepelingen worden uitgebuit door gedetineerden om toch met de buitenwereld te communiceren. Het tweede aspect is dat meer ruimte voor contact met de buitenwereld, gegeven het 100 procent-toezicht dat wordt nagestreefd, ook meer capaciteit vereist. Het artikel 41-bis regime is in de uitvoering extreem arbeidsintensief; dat is een beperking op zich geworden. Het derde aspect is de perceptie van publieke opinie: elke suggestie van verlichting van beperkingen ligt gevoelig. Het kan worden gezien als een knieval voor de maffia. Zoals een van de respondenten het uitdrukte: artikel 41-bis is een monument geworden in de strijd tegen de maffia, je kunt het niet zomaar afbreken. Geen minister van Justitie die zich daaraan zal durven of willen wagen. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat vernieuwing, toespitsing van maatregelen, het streven naar meer flexibiliteit in het 41-bis regime moeilijk is te verwezenlijken. Bestuurders, practici en gedetineerden zijn in zekere zin allen verstrikt geraakt in het systeem.

5.3.5 Tot slot

Aan het einde van de interviews hebben we de respondenten om hun mening gevraagd over het laatste deel van de centrale vraag in ons onderzoek: welke onderdelen van het 41-bis regime zou de aanbeveling verdienen om te worden overgenomen in Nederland? De meeste respondenten gaven eerlijk aan de actuele situatie wat betreft de dreiging van zware georganiseerde criminaliteit in Nederland niet te kennen. Datzelfde gold voor de bekendheid met de inhoud van het EBI-regime. Ze vonden het dus moeilijk in te schatten wat de waarde van bepaalde elementen van het 41-bis regime zou kunnen zijn in de Nederlandse context.

Wat in de gesprekken niettemin wel opviel, was dat geen van de respondenten pleitte voor (integrale) overname van het 41-bis regime. De teneur was veeleer dat de preventieve doelstelling weliswaar noodzakelijk en ook effectief is in het voorkomen dat maffiabazen (en sommige andere leden) de banden met de organisatie kunnen behouden gedurende hun detentie,

³¹⁹ Zoals specifiek het mogelijk maken van het gebruik van e-readers, om de mogelijkheden tot lezen en studie te vergroten voor de 41-bis gedetineerden. Door de e-readers in offline modus toe te staan en de betreffende (studie)boeken er op te zetten door de penitentiaire administratie zelf, is de veiligheid van het gebruik door de gedetineerde geborgd, terwijl het capaciteitsbeslag inzake de controle mogelijk minder is dan wanneer elke pagina van een ingevoerd hard copy (studie)boek visueel dient te worden gecontroleerd. Zie *Garante nazionale* 2023.

maar dat het niet per se op de wijze van het 41-bis systeem moet gebeuren. De boodschap van verschillende respondenten was dan ook om als Nederland (of een ander land) zijnde, creatief te zijn en vanuit het eigen rechtsstelsel en met oog voor de maatschappelijke en rechtssociologische context te zoeken naar manieren om de communicatiemogelijkheden van risicovolle gedetineerden af te snijden, dan wel de toegestane communicatie integraal met behulp van nieuwe technologie te monitoren. Op die manier valt de wezenlijke doelstelling te realiseren, zonder onnodige, ernstige beperkingen aan te brengen op humane aspecten en mensenrechten. Tevens werd door respondenten benadrukt dat een dergelijk uiterst scherp toezichtsregime, met de hoogste mate van controle op gedetineerden, als iets uitzonderlijks moet (blijven) worden beschouwd, en de toepassing daarvan op een gedetineerde liefst van tijdelijke aard is. Zoals een van de respondenten het uitdrukte: er is in dit verband niets erger dan de uitzondering op de regel die normaal wordt.

Hoofdstuk 6 Achtergrond en juridisch kader van het EBI-regime

6.1 Inleiding

Na het drieluik van voorgaande hoofdstukken over de achtergrond, context, inhoud en analyse van (de uitvoeringspraktijk van) het 41-bis regime, is het zaak terug te keren naar de Nederlandse situatie. Hoewel geen zelfstandige onderzoeksvraag, is het voor het doel van dit onderzoek en de hoofdvraag van eventuele werkzame elementen van het Italiaanse 41-bis regime voor het Nederlandse gevangeniswezen, uiteraard onmisbaar om te kijken naar de achtergrond en het juridisch kader van het EBI-regime. Aan de hand van literatuur, wetgeving, regelgeving en jurisprudentie wordt dit in onderhavig hoofdstuk gedaan. In paragraaf 6.2 wordt allereerst het ontstaan van de EBI belicht. Vervolgens wordt tegen de achtergrond van de verschillende beveiligingsregimes in ons penitentiair stelsel heel specifiek ingegaan op het selectie- en plaatsingsbeleid (paragraaf 6.3), het verlengingsbeleid (paragraaf 6.4) en het regime (paragraaf 6.5) van de EBI. In paragraaf 6.6 volgt een afrondende beschouwing van dit hoofdstuk.

6.2 Ontstaan van de EBI

De EBI kent een relatief lange ontstaansgeschiedenis. Op deze plaats zal worden volstaan met een korte schets van het ontstaan.³²⁰ De aanleiding voert terug tot de jaren '80 van de vorige eeuw. Na relatief rustige jaren kwam niet alleen ons strafrechtelijk systeem als geheel maar ook het sluitstuk van het gevangeniswezen in het bijzonder in een crisis te verkeren. In de beleidsnota *Taak en toekomst van het Nederlandse Gevangeniswezen*³²¹ worden enkele van de voornaamste problemen benoemd: de toename van zowel het aantal strafzaken als de duur van de opgelegde gevangenisstraffen, in combinatie juist met het ontstane cellentekort en de gebrekkige investeringen in het gevangeniswezen. Dat laatste zag ook op de beveiliging van gevangenen. Werd er in de nota nog melding gemaakt van achttien ontvluchtingen uit gevangenen, in 1984 blijkt er zelfs sprake te zijn van 118 ontvluchtingen.³²² Hoewel het aantal ontvluchtingen in de jaren na dien daalt, neemt de ernst ervan of de pogingen daartoe fors toe, met soms ook gijzelingen van gevangenispersoneel.

De EBA in 1990

Als onderdeel van een bredere ontwikkeling van instrumentalisering van de criminaliteitsbestrijding,³²³ krijgen de ontvluchtingen en situatie in het gevangeniswezen de politieke aandacht. In 1987 wordt de werkgroep *Opvang Vlucht- en Gemeengevaarlijke Gedetineerden* ingesteld, die in haar eindrapport adviseert binnen bestaande gevangenen speciale voorzieningen te treffen voor vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden.³²⁴ Die werden in 1990 inderdaad ingevoerd, in de vorm van Extra Beveiligde Afdelingen (EBA's) binnen de (destijds nog deels in aanbouw

³²⁰ Zie uitvoerig vooral Van de Bunt et al, a.w. en S.L. Resodihardjo, *Crisis and change in the British and Dutch prison services: understanding crisisreform Processes*, Surrey: Ashgate Publishing Limited 2009.

³²¹ *Kamerstukken II* 1981/82, 17539, nr. 1-2.

³²² Van de Bunt et al, a.w., p. 35.

³²³ Aangespoord door de beleidsnota *Samenleving en Criminaliteit* (*Kamerstukken II* 1984/85, 18995).

³²⁴ Ministerie van Justitie, *Rapport van de werkgroep Opvang Vlucht- en Gemeengevaarlijke Gedetineerden*, Den Haag 1987. Zie ook *Kamerstukken II* 1990/91, 22183, nr. 3.

zijnde) penitentiaire inrichtingen in Leeuwarden, Sittard, Hoogeveen en Rotterdam. Deze afdelingen kenden een verscherpte mate van beveiliging, om zodoende de ongestoorde detentie van deze gedetineerden – waarbij al snel specifiek werd toegespitst op enkel de vluchtgevaarlijke gedetineerden – te kunnen waarborgen. De EBA's blijken in de praktijk echter niet aan hun doel te beantwoorden. In de drie jaar dat deze afdelingen hebben bestaan (1990-1993), zijn er in totaal 21 gedetineerden uit ontsnapt, waarbij (dreiging met) geweld, gijzeling, vuurwapens en zelfs een helikopter werden toegepast.³²⁵ In de literatuur wordt een verband niet uitgesloten tussen de extra beveiliging van de EBA's en dit gebruik van zwaardere middelen door de gedetineerden.³²⁶ Ook wordt gesproken van een ware institutionele crisissituatie in het Nederlandse gevangeniswezen als gevolg van de vele en gewelddadige ontvluchtingen.³²⁷

Het mag dan ook niet als een verrassing worden beschouwd dat in 1992 een speciale commissie werd ingesteld om over het beveiligingsbeleid van het gevangeniswezen te rapporteren. Deze commissie-Hoekstra oordeelt stellig dat binnen de EBA's niet het gewenste veiligheids- en voorzieningenniveau kan worden gerealiseerd en dat ze slechts een halfhartige oplossing bieden voor de problematiek van de ontvluchtingen.³²⁸ Debet hieraan waren volgens de commissie de onderbrenging van deze afdelingen binnen bestaande gevangenissen, met bouwtechnische belemmeringen en waarbij de vluchtgevaarlijke gedetineerden alsnog gebruikmaakten van reguliere voorzieningen met alle veiligheidsrisico's van dien. Ook wees de commissie op de kwetsbare integriteit van het gevangenispersoneel. De commissie beveelt daarom aan een tweetal nieuwe, volwaardige en op zichzelf staande extra beveiligde inrichtingen (EBI's) in te richten. De commissie gaat daarmee verder dan de semi-concentratie van vluchtgevaarlijke gedetineerden zoals met de EBA's was ingevoerd. Als basis voor de nieuwe EBI's formuleerde de commissie-Hoekstra concrete beleidsuitgangspunten, gebaseerd op de volgende vijf pijlers: de doelgroep, het beveiligingsbeleid, de beveiligingsvoorwaarden aan de accommodatie, de invulling van het regime en tot slot de selectie- en plaatsingsprocedure.³²⁹ Voor zover mogelijk, adviseerde de commissie haar aanbevelingen op grond van deze uitgangspunten reeds door te voeren in de EBA's, in afwachting van de komst van de EBI's.

De TEBI in 1993

Dit laatste kwam snel erna in een stroomversnelling terecht toen zich begin 1993 nieuwe ontvluchtingen voordeden, met bedreiging of zelfs gijzeling van gevangenispersoneel. Op initiatief van de toenmalige gevangenisdirecteur van PI Vught (destijds nog Nieuw Vosseveld geheten), de heer Koehorst, wordt door het Ministerie van Justitie besloten een oud gebouw op het terrein van deze inrichting te renoveren en daarin alle vluchtgevaarlijke gedetineerden uit de EBA's op

³²⁵ Van de Bunt et al, a.w., p. 37.

³²⁶ L. Dubbeld, *In de geborgenheid van de gevangenis. De betekenis van de nieuwe Nederlandse gevangenisbouw*, Amsterdam: University Press 2001.

³²⁷ S.L. Resodihardjo, *Crisis and change in the British and Dutch prison services: understanding crisisreform Processes*, Surrey, UK: Ashgate Publishing Limited 2009.

³²⁸ Commissie-Hoekstra, *Rapport Evaluatiecommissie Beveiligingsbeleid Gevangeniswezen*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1992.

³²⁹ Ibidem. Zie voor een duiding van deze uitgangspunten en vijf pijlers ook Van de Bunt et al, a.w., par. 2.2.

te sluiten.³³⁰ Deze bestemming zou van tijdelijke aard zijn, in afwachting van een nieuwgebouwde EBI. Op 4 augustus 1993 werd deze tijdelijke EBI (TEBI) in gebruik genomen, met plaats voor in totaal 33 gedetineerden.³³¹ In wisselend tempo werden de gedetineerden van de EBA's overgeplaatst naar de TEBI, waarna de EBA's werden gesloten.

Bij de TEBI werd als uitgangspunt gehanteerd dat het gebouw en het regime gijzelingen in principe onmogelijk dienden te maken.³³² Hoe logisch dat wellicht ook klinkt gelet op de achtergrond van de vele ontvluchtingen in het gevangeniswezen, van belang is te beseffen dat dit uitgangspunt een radicale ontkenning was van het penitentiaire beleid zoals tot dan werd gevoerd.³³³ Passend bij de destijds sterk heersende resocialisatiegedachte gold er namelijk juist een opvatting dat de 'de illusie van het kunnen ontvluchten' niet van gedetineerden mag worden afgenomen. Enerzijds was de gedachte daarbij dat het verblijf in de gevangenis op een eigen keuze berust, met een appèl op de zelfdwang en de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden.³³⁴ Anderzijds de gedachte dat het ontnemen van de ontvluchttingsillusie tot averechtse resultaten zou kunnen leiden met juist een toegenomen kans op geweld en gijzelingsacties. Van die gedachten wordt met de komst van de TEBI – en de beoogde komst van de definitieve EBI – dus fundamenteel afstand genomen. Bij dit extra beveiligd regime wordt namelijk bewust een specifieke categorie gedetineerden geconcentreerd, waarbij de nadruk niet op zelfdwang maar op uiterste controle ligt, met als doel deze gedetineerden alle illusies omtrent ontvluchting te ontnemen. Dit regime werd door de voorzieningenrechter in een daartoe aangespannen kort geding als niet onrechtmatig geoordeeld.³³⁵ In paragraaf 6.5 zal worden weergegeven dat er op specifieke onderdelen van het regime anders is geoordeeld door de voorzieningenrechter.

Ten behoeve van bovengenoemd TEBI-uitgangspunt werden onder meer de aanbevelingen van de commissie-Hoekstra op de eerdergenoemde vijf pijlers doorgevoerd. Daarbij was de vluchtgevaarlijkheid en de daardoor benodigde beveiliging leidend. Voor het beveiligingsbeleid werd bijvoorbeeld gesteld dat er 'zeer stevige en vertragende fysieke beletsels moeten worden opgeworpen' om ontvluchttings- en bevrijdingsacties onmogelijk te maken'. Ook de doelgroep waarvoor plaatsing in de TEBI mogelijk werd geacht, zag, net als in de praktijk van de EBA was ontstaan, specifiek op de vluchtgevaarlijke gedetineerden. Met gebruikmaking van analyses van de eerdere ontvluchtingen is de beveiliging verder niet alleen bouwkundig doorgevoerd, maar ook in het regime. Bijvoorbeeld door alle contacten die de gedetineerden met de buitenwereld onderhouden (uitgezonderd de geprivilegieerde contacten met onder meer advocaat en Nationale Ombudsman) integraal te controleren.

Van overheidszijde werd de TEBI met de extra veiligheidsvoorzieningen en het extra beveiligd regime gezien als een manier om de geloofwaardigheid van de overheid weer te versterken. Na de vele ontvluchtingen stond die geloofwaardigheid immers danig onder druk en was de politieke en maatschappelijke gevoeligheid in dezen groot. In een mondeling overleg van de

³³⁰ Van de Bunt et al, a.w., par. 2.1.5.

³³¹ *Kamerstukken II 1999/00*, 26800 VI, nr. 51, p. 1.

³³² *Kamerstukken II 1999/00*, 26800 VI, nr. 51, p. 2.

³³³ Zie voor het navolgende Van de Bunt et al, a.w., par. 2.1.1 en 2.2.3.

³³⁴ H.J. Franke, *Twee eeuwen gevangen; over de geschiedenis van het gevangeniswezen en het emancipatieproces van gevangenen vanaf het eind van de achttiende eeuw tot heden*, Utrecht: Het Spectrum 1990, p. 634 e.v.

³³⁵ President Rechtbank 's-Gravenhage 15 januari 1993, nr. 92/1159, *Sancties* 1993, nr. 27.

vaste commissie van Justitie met de staatssecretaris bleek dat een meerderheid van de aanwezige leden de oprichting van de TEBI begreep en steunde, hoewel er nog wel vele vragen waren over de invulling van het regime.³³⁶ Ook de uitkomst van een evaluatierapport over de TEBI was in dit opzicht wat tweeslachtig: enerzijds wordt geconcludeerd dat er in belangrijke mate vooruitgang is geboekt bij het creëren van meer veiligheid, maar anderzijds wordt de zorg uitgesproken met betrekking tot het psychosociale klimaat voor de gedetineerden en het werkklimaat voor het personeel.³³⁷ Dit spanningsveld tussen beveiliging en humaniteit is tekenend voor het ontstaan van de TEBI en dat zou ook zo blijven met de komst van de definitieve EBI, tot op de dag van vandaag.

De EBI in 1997

Als gezegd kende de TEBI uitdrukkelijk een tijdelijke bestemming en aard. Op het terrein van PI Vught werd een nieuwe inrichting gebouwd. Intussen wordt er in 1995 een projectgroep geformeerd die kritisch de uitvoering van het beveiligingsbeleid van de TEBI evalueert. Deze projectgroep, genaamd Projectgroep Ontwikkeling EBI Regime, handhaaft de beleidsuitgangspunten van het extra beveiligd regime, maar stelt wel een aantal wijzigingen voor wat betreft een meer humane uitvoering van het beveiligingsbeleid.³³⁸ Een van deze voorgestelde wijzigingen ziet op de mogelijkheid dat gedetineerden door middel van hun gedrag invloed kunnen uitoefenen op hun detentiesituatie, uitgaande van regimedifferentiatie. Dit voorstel is niet overgenomen in het beleid zoals is doorgevoerd met de komst van de EBI.

In augustus 1997 wordt het nieuwe gebouw in gebruik genomen, waarmee het tijdelijke karakter van het extra beveiligd regime wordt omgezet in een definitieve. De EBI wordt aangewezen als huis van bewaring – voor de voorlopig gehechte vluchtgevaarlijke gedetineerden – alsmede gevangenis – voor de afgestrafte vluchtgevaarlijke gedetineerden.³³⁹ De precieze plaatsings- en selectiecriteria worden in paragraaf 6.3 besproken. Van meet af aan heeft de EBI een capaciteit van achttien plaatsen, aan te vullen met nog eens zes plaatsen en in totaal verdeeld over vier taartpuntvormige afdelingen. De gedetineerden verblijven standaard in een eenpersoonscel. De concrete invulling van het beveiligingsbeleid en het regime is in de loop der jaren regelmatig gewisseld. In de kern is het echter onveranderd gebleven, zij het sinds kort voor sommige gedetineerden nog aangescherpt (zie nader paragraaf 6.5). Zowel de fysieke voorzieningen als het regime zijn gericht op een zodanige beveiliging dat er maximale controle over de gedetineerden kan worden uitgeoefend, opdat ontsnappen zo goed als onmogelijk wordt. De EBI is zodoende onmiskenbaar ontstaan en vormgegeven als een extra beveiligd regime voor vluchtgevaarlijke gedetineerden.³⁴⁰ Daarmee onderscheidt het Nederlandse penitentiair beleid zich van het beleid

³³⁶ *Kamerstukken II 1992/93, 22999, nr. 2; zie nader Van de Bunt et al, a.w., p. 42.*

³³⁷ J.J.L.M. Verhagen & R. van Grunsven, *De tijdelijke extra beveiligde inrichting. Waarborgen voor een grotere veiligheid in relatie tot kwaliteit van de detentiesituatie*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1994.

³³⁸ Van de Bunt et al, a.w., p. 43.

³³⁹ *Stcrt.* 1995, 40.

³⁴⁰ De EBI ontleent anders gezegd haar bestaansrecht aan het maatschappelijk belang ontvluchtingen tegen te gaan, zo stellen S. Struijk & F.W. Bleichrodt, 'Alles onder controle in de EBI?', in: R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (red), *Over de muren van stilzwijgen*, Den Haag: Boom criminologie 2017, p. 405-414.

van andere landen, waar de extra beveiligde inrichtingen zich meestal laten karakteriseren door de beheersgevaarlijkheid van de gedetineerden.³⁴¹

6.3 *Selectie- en plaatsingsbeleid van de EBI*

In het Nederlandse penitentiaire bestel zijn de inrichtingen of afdelingen daarvan te onderscheiden naar de mate van beveiliging. Oplopend van (voorheen zeer beperkt maar inmiddels³⁴²) beperkt beveiligd, normaal beveiligd, uitgebreid beveiligd, tot extra beveiligd (art. 13, eerste lid, Pbw). De Minister voor Rechtsbescherming bepaalt ten aanzien van elke inrichting of afdeling de hier bedoelde mate van beveiliging (art. 13, tweede lid, jo art. 1, sub a, Pbw). Uiteraard is de EBI aangewezen als een extra beveiligde inrichting. De toepassing van het extra beveiligd regime vergt als zodanig geen afzonderlijke selectie of aanwijzing, maar is rechtstreeks gekoppeld aan de plaatsing in de EBI.³⁴³ Voor het overige is wel een uitvoerige selectie- en plaatsingsprocedure uitgewerkt. Ten behoeve hiervan – alsook overigens van alle andere inrichtingen en afdelingen – geldt als uitwerking van art. 13, derde lid, jo art. 15 Pbw de in hoofdstuk 2 reeds genoemde Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (Rspog).³⁴⁴ Opgenomen in het generieke hoofdstuk II van de Rspog over beveiligingsniveaus behelst art. 6 Rspog de specifieke plaatsingsgronden waarop een gedetineerde in de EBI kan worden geplaatst. Hierbij valt te onderscheiden in een tweetal gronden die reeds vanaf de invoering van de EBI hebben bestaan – de zogeheten a-grond en b-grond – en een tweetal aanvullende gronden die pas vanaf 2018 zijn ingevoerd – de zogeheten c-grond en d-grond. Vanwege het leidende, oorspronkelijke karakter van de a-grond en b-grond worden zij hieronder eerst nader belicht (paragraaf 6.3.1) en aansluitend de nieuwe aanvullende c-grond en d-grond (paragraaf 6.3.2). Daarna wordt de selectieprocedure beschreven, met de daarbij betrokken instanties en gremia (paragraaf 6.3.3).

6.3.1 *De oorspronkelijke plaatsingsgronden a en b*

Als gezegd werd met de invoering van respectievelijk de TEBI en nadien de EBI heel bewust beoogd de vluchtgevaarlijkheid het onderscheidend kenmerk van de doelgroep te laten zijn. Dit kwam tot uitdrukking in de formulering van twee plaatsingsgronden, die tot op heden bestaan. Op grond van art. 6 Rspog kunnen gedetineerden in de EBI worden geplaatst indien zij:

- a. een extreem vluchtrisico vormen en een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van recidivegevaar voor ernstige geweldsdelicten, of
- b. bij ontvluchting een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen, waarbij het vluchtrisico als zodanig hieraan ondergeschikt is.³⁴⁵

³⁴¹ J.I. Ross (red.), *The Globalization of Supermax Prisons*, New Brunswick: Rutgers University Press 2013. Zie ook S. Struijk, 'De EBI anno 2015: valse lucht of frisse lucht?', *Sancties* 2015/3, p. 12-21.

³⁴² Ten gevolge van de invoering van de Wet straffen en beschermen (*Stb.* 2020, 224, i.w.tr. op 1 juli 2021, *Stb.* 2021, 252).

³⁴³ *Stcrt.* 2000, 176, p. 11.

³⁴⁴ *Stcrt.* 2000, 176, i.w.tr. op 1 oktober 2000 en laatstelijk gewijzigd op 17 december 2022, *Stcrt.* 2022, 33928.

³⁴⁵ *Stcrt.* 2000, 176, i.w.tr. op 1 oktober 2000.

Plaatsing in de EBI is dus niet bedoeld voor iedere vluchtgevaarlijke gedetineerde, maar specifiek bedoeld voor de *extreem* vluchtgevaarlijke gedetineerden, die in de hoogste categorie scoren voor wat betreft het vlucht- (a-grond) en/of maatschappelijk risico (b-grond) en voor wie plaatsing in een minder beveiligd regime niet afdoende wordt geacht. Het tweetal gronden blijkt in de praktijk niet altijd even duidelijk te onderscheiden van elkaar, als gevolg van het open karakter van de begrippen extreem vluchtrisico en onaanvaardbaar maatschappelijk risico, alsook de onderlinge samenhang daartussen. Deze begrippen komen immers in beide gronden voor, maar lijken (taalkundig) per grond een andere betekenis te hebben. Waar het begrip ‘onaanvaardbaar maatschappelijk risico’ bij de a-grond bijvoorbeeld nog beperkt is tot het recidivegevaar voor ernstige geweldsdelicten, is dat bij de b-grond niet het geval. Afdoende voor die grond zou zijn dat de ontvluchting van een gedetineerde in het algemeen tot grote maatschappelijke onrust zou leiden. Een tweede aspect wat verwarrend kan uitpakken is dat het vluchtrisico bij de b-grond ondergeschikt is aan het maatschappelijk risico, terwijl in de praktijk blijkt dat bij de toetsing daaraan een bepaalde mate van vluchtgevaar wel degelijk een rol kan spelen.³⁴⁶

Nadere uitleg van de centrale begrippen vluchtrisico en maatschappelijk risico worden gegeven in zowel Rspog-bepalingen zelf als de toelichting daarbij. Bij invoering in 2000 werd het maatschappelijk risico gedefinieerd als het risico dat de gedetineerde bij een eventuele ontvluchting vormt voor de maatschappij, in termen van maatschappelijke onrust (art. 1 Rspog oud). Hiertoe vormde volgens de toelichting het delict de doorslaggevende factor, met als belangrijkste delictsaspecten: de ernst, aard, politieke of maatschappelijke gevoeligheid van het delict; de achtergrond van de verdenking of veroordeling; de mogelijkheid van wraakacties door de gedetineerde; het ingeschatte recidiverisico bij ernstige delicten. Voor de bepaling van het vluchtrisico werden destijds in de toelichting op art. 22 Rspog (oud) de volgende essentiële indicatoren geduid: ontvluchtingen of pogingen daartoe; perspectief van uitlevering; lengte van het strafrestant (minimaal enkele jaren) en informatie of tips die door het Gedetineerden Recherche Informatie Punt (hierna: GRIP) zijn geverifieerd op actualiteit, betrouwbaarheid en concreetheid. Over het GRIP en de noodzakelijke controle op dit in de praktijk zogenoemde ABC-criterium meer in paragraaf 6.3.3. Van belang voor de onderhavige bespreking van de plaatsingsgronden is dat vanwege de boven kort weergegeven onduidelijkheid van begrippen met name de (eigenstandige) functie en betekenis van de b-plaatsingsgrond in de literatuur aandacht heeft gekregen.³⁴⁷ Toch bestaat deze grond, net als de a-grond, nog onverkort. In 2018 werden deze gronden echter aangevuld, hetgeen een breuk betekende in het tot dan gevoerde selectie- en plaatsingsbeleid van de EBI.

6.3.2 De nieuwe plaatsingsgronden c en d

Ingegeven door en gegrond op de toegenomen aandacht voor het gevaar dat uitgaat van voortgezet crimineel handelen vanuit detentie (als gezegd: VCHD; zie nader hoofdstuk 2) werd in het

³⁴⁶ Van de Bunt et al, a.w., p. 75.

³⁴⁷ Zie uitvoerig Van de Bunt et al, a.w.; Struijk, a.w. 2015; Struijk en Bleichrodt, a.w. 2017 en recent G.M. de Vries, ‘Gronden voor plaatsing van gedetineerden in de EBI: beschouwing naar aanleiding van het voorstel tot verruiming van deze gronden’, *Sancties* 2022/90, p. 353-364.

najaar van 2018 een aanvullende c-grond ingevoerd.³⁴⁸ Vanaf dat moment konden op grond van art. 6, onder c, Rspog (oud) ook gedetineerden in de EBI worden geplaatst die

- c. een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van aanwijzingen van voortgezet crimineel handelen.

De achtergrond hiervan was gelegen in de opvatting dat VCHD een dermate onaanvaardbaar veiligheidsrisico voor de maatschappij en voor de orde en veiligheid binnen de inrichting kan opleveren dat plaatsing in de EBI vanwege dit ontwrichtende effect gerechtvaardigd werd geacht. Hiermee werd een geheel nieuwe invulling gegeven aan het tot plaatsing in de EBI legitimerende begrip ‘maatschappelijk risico’. VCHD hoeft immers als zodanig niet gepaard te gaan met een risico op ontvluchting dan wel een onaanvaardbaar maatschappelijk risico in geval van ontvluchting. Op eigen initiatief maar nadien nog aangespoord door PVV-Kamerlid Helder,³⁴⁹ stelde toenmalig staatssecretaris Dijkhoff dat hoewel plaatsing in de EBI vanwege de zeer verregaande beperkingen van grondrechten enkel in het uiterste geval mogelijk moet zijn, er niettemin gevallen zijn van VCHD waarbij plaatsing in dit regime eveneens gerechtvaardigd is. Volgens de staatssecretaris zou dit alleen het geval zijn bij de meer ernstige vormen van dergelijk crimineel handelen, waarbij gedacht kan worden aan levensdelicten of ernstige geweldsdelicten.³⁵⁰ In art. 1, onder o, Rspog (oud) werd het begrip voortgezet crimineel handelen gedefinieerd als het handelen van een gedetineerde dat is gericht op:

- het voortzetten van dan wel deelnemen aan een samenwerkingsverband dat het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft;
- het ongeoorloofd beïnvloeden van het eigen dan wel van een ander strafproces; of
- het anderszins begaan van ernstige misdrijven.³⁵¹

Bij de laatste categorie kan volgens de toelichting van deze wijziging van de Rspog – van de hand van toenmalig Minister voor Rechtsbescherming Dekker – worden gedacht aan misdrijven gericht tegen het leven. Een uitputtende opsomming om welke andere zware misdrijven het gaat, is daarbij volgens deze bewindspersoon niet te geven, maar duidelijk is wel dat VCHD in de vorm van lichte delicten niet snel tot een plaatsing in de EBI zal leiden omwille van de noodzakelijke toets aan het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.³⁵²

In de literatuur werd deze verandering als een systeembreuk beschouwd,³⁵³ maar de afdeling advisering van de RSJ onderschreef in haar consultatieadvies in algemene zin de noodzaak van maatregelen om VCHD tegen te gaan.³⁵⁴ Hierbij werd echter wel opgemerkt dat het een ingrijpende wijziging betrof waarbij afdoende tot uitdrukking moest worden gebracht dat het moet

³⁴⁸ *Stcrt.* 2018, 60108, i.w.tr. op 27 oktober 2018.

³⁴⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 24587, nr. 650.

³⁵⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 24587, nr. 658.

³⁵¹ *Stcrt.* 2018, 60108, i.w.tr. op 27 oktober 2018.

³⁵² *Stcrt.* 2018, 60108, i.w.tr. op 27 oktober 2018, toelichting p. 4.

³⁵³ Zie onder meer Struijk en Bleichrodt, a.w.

³⁵⁴ RSJ, *Uitbreiding criteria voor plaatsing op de EBI* (Advies van 23 augustus 2018 aan de minister voor Rechtsbescherming), Den Haag: RSJ 2018.

gaan om zeer ernstige vormen van VCHD en dat plaatsing in de EBI als een uiterste middel geldt voor gevallen waarin alle lichtere toezichtmaatregelen of overplaatsingen ontoereikend (zullen) zijn. In de toelichting bij de invoering van de c-grond werd daarom bevestigd dat de informatie waarop het plaatsingsbesluit in de EBI vanwege VCHD is gebaseerd, nog altijd moet voldoen aan de toets van ‘actueel, betrouwbaar en concreet’, waarbij de noodzaak evident moet zijn en alleen al vanwege de beschikbare capaciteit binnen de EBI niet lichtvaardig tot een dergelijke plaatsing kan worden besloten.³⁵⁵

Geldende c-grond

Na invoering was de formulering van deze nieuwe c-grond geen lang leven beschoren. Plaatsing in de EBI op deze nieuwe grond werd in de praktijk door gedetineerden in individuele gevallen betwist. De beroepscommissie van de RSJ heeft terzake in meerdere uitspraken geoordeeld dat een EBI-plaatsing slechts mogelijk is indien het VCHD daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.³⁵⁶ Vanuit overheidszijde werd dit als te reactief en te restrictief beschouwd voor een effectieve aanpak van VCHD. Vanuit een veiligheidsoogpunt binnen en buiten de inrichting in relatie tot de verharding van het criminele milieu waarbij steeds ernstiger geweld niet wordt geschuwd, zou een dergelijke benadering niet meer te verdedigen zijn. Het stellen van de voorwaarde dat het VCHD daadwerkelijk eerst plaatsvindt, zou de samenleving voor te grote en onaanvaardbare risico's stellen, zo wordt aangegeven in de toelichting bij de eind 2022 doorgevoerde wijziging van de Rspog.³⁵⁷ Hierbij zijn verschillende veranderingen tot stand gebracht. Een daarvan is dat de c-grond zodanig is aangepast dat plaatsing in de EBI ook mogelijk is geworden ingeval van vermoedens van het bestaan van VCHD.³⁵⁸ Op grond van de nieuwe formulering van art. 6, eerste lid, onder c, Rspog kunnen gedetineerden thans in de EBI worden geplaatst indien ze:

- c. een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van een vermoeden van algemeen gevaar voor de openbare orde of de veiligheid van personen, wegens levensbedreigend of anderszins zeer ernstig voortgezet crimineel handelen vanuit detentie.

Het hier bedoelde begrip ‘vermoeden’ dient volgens de toelichting bij de Rspog-wijziging nog steeds te zijn gebaseerd op informatie die ‘actueel, betrouwbaar en concreet’ is.³⁵⁹ Afgezien van het feit dat de ter onderbouwing aangehaalde informatie uiteraard ‘accuraat’ dient te zijn, wordt hier kennelijk bedoeld te verwijzen naar de toets van ‘actueel, betrouwbaar en concreet’. Daartoe bevraagd door de RSJ in zijn consultatie-advies, moet volgens de voor deze wijziging van de Rspog verantwoordelijke Minister voor Rechtsbescherming Weerwind voor de uitleg van het in de c-grond opgenomen begrip ‘vermoeden’ worden aangesloten bij het normale spraakgebruik.³⁶⁰ Voor deze grond is uitdrukkelijk niet beoogd aan te sluiten bij de terminologie die in het Wetboek

³⁵⁵ *Stcrt.* 2018, 60108, i.w.tr. op 27 oktober 2018, toelichting p. 4.

³⁵⁶ Onder meer in BC 9 april 2021, 20/16429/GB; BC 5 november 2020, R-20/7220/GB en BC 9 maart 2020, R-19/5625/GB. Zie nader paragraaf 6.3.4.

³⁵⁷ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 9.

³⁵⁸ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022.

³⁵⁹ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 6.

³⁶⁰ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 6.

van Strafvordering wordt gehanteerd. Beoogd is ‘slechts’ de aanvankelijk reactief geformuleerde c-grond inzake VCHD, een meer preventief karakter te geven.

Nieuwe d-grond

Aansluiting bij de strafvorderlijke betekenis van begrippen is daarentegen wel van toepassing bij een andere verandering die eind 2022 met de genoemde wijziging van de Rspog is doorgevoerd. Naast verandering van formulering van de c-grond is hierbij namelijk ook een geheel nieuwe d-grond ingevoerd. Deze d-grond gaat in reikwijdte nog een stap verder dan de c-grond en ziet op het preventief voorkomen van VCHD vanwege een algemene gevaarzetting die van de gedetineerde wordt geacht uit te gaan, gelet op diens rol en positie in een crimineel netwerk. In aanvulling op de a-grond, de b-grond en de c-grond, kunnen thans op grond van art. 6, eerste lid, Rspog ook gedetineerden in de EBI worden geplaatst die:

- d. een onaanvaardbaar maatschappelijk risico vormen in termen van algemeen gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen vanwege de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn gepleegd of zijn gepleegd of de persoonlijkheid van de gedetineerde.

In overeenstemming met deze aanvullende d-grond (alsook c-grond) is met dezelfde Rspog-wijziging ook de definitie van het ‘maatschappelijk risico’ in art. 1 Rspog verruimd. Niet langer is dat ‘beperkt’ tot het risico dat de gedetineerde bij een eventuele ontvluchting vormt voor de maatschappij, in termen van maatschappelijke onrust, maar dit is nu ruimer gedefinieerd als “het risico dat de gedetineerde vormt voor de maatschappij, in termen van maatschappelijke onrust, algemeen gevaar voor de openbare orde of de veiligheid van personen en de orde en de veiligheid binnen de inrichting”. Onder dit ‘gevaar’ dient gevaar als gevolg van VCHD te worden begrepen, alsook bedreiging van de Minister-President en leden van het Koninklijk Huis waardoor de democratische rechtsorde en dus de openbare orde in het geding is.³⁶¹

Bij de nieuwe d-grond gaat het in de kern om de situatie dat de gedetineerde verdachte is van of veroordeeld is wegens een specifiek misdrijf. Op grond van het eveneens met deze Rspog-wijziging ingevoerde tweede artikellid geldt hieromtrent bovendien een rechtsvermoeden wanneer een dergelijke gevaarzetting ‘in ieder geval’ – dus niet uitsluitend – moet worden aangenomen. Dit artikellid verwijst naar de vervolging of de veroordeling van een gedetineerde op basis van art. 140, derde en vierde lid, Sr. Concreet geldt er dus een rechtsvermoeden van de gemeengevaarlijkheid van oprichters, leiders of bestuurders van criminele organisaties die misdrijven plegen waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer staat. In de toelichting wordt hierbij gerefereerd aan de ‘kopstukken’ van criminele netwerken, bij wie moet worden aangenomen “dat het handelen ook tijdens detentie vooral zal zijn gericht op het laten voortbestaan van de organisatie en daarnaast op de handhaving van de eigen positie daarin”.³⁶² Deze bijzondere cate-

³⁶¹ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 9.

³⁶² *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 6.

gorie EBI-gedetineerden worden ingeval van ongecontroleerd contact met de buitenwereld geacht een gevaar te vormen voor de samenleving en de democratische rechtsstaat, alsook voor het personeel van de EBI, de directeur in het bijzonder. Om die reden is met de genoemde Rspog-wijziging tevens een aanwijzing gegeven aan de directeur van PI Vught om een verscherpt toezichtsregime in de huisregels van de EBI op te nemen ten aanzien van alle gedetineerden die in de EBI zijn geplaatst op de c-grond en de d-grond.³⁶³ Dit verscherpte toezichtsregime als ook het reguliere regime zoals dat in de EBI van toepassing is, wordt afzonderlijk belicht in paragraaf 6.5.

Hoewel de positie van de gedetineerde in het criminele netwerk zodoende sinds 17 december 2022 een zelfstandige aanleiding kan vormen voor plaatsing in de EBI op de beschreven d-grond, betreft dit volgens minister Weerwind geen automatische plaatsing, of automatische verlenging daarvan.³⁶⁴ Ook bij deze grond is een individuele afweging geveerd en is sprake van maatwerk. Wel is volgens de bewindsman van belang dat het bestaan van een verdenking of veroordeling op grond van art. 140, derde en vierde lid, Sr tot een lichtere motiveringsverplichting leidt dan in het geval een dergelijke vervolging of veroordeling niet aanwezig is en toch EBI-plaatsing vanuit de algemene gevaarstelling is aangewezen. Tevens is in het licht van dit onderzoek de verduidelijking van belang dat het bij de in de d-grond opgenomen omstandigheid van 'de persoonlijkheid van de gedetineerde' niet gaat om het gedrag van de gedetineerde in detentie, maar veeleer om de wijze waarop de gedetineerde zijn misdrijven zou hebben gepleegd of heeft gepleegd.³⁶⁵ Het belang hiervan doet zich vooral voor bij de verlenging van de EBI-plaatsing, zoals in paragraaf 6.4 zal worden belicht. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan een andere verandering die met de genoemde Rspog-wijziging is doorgevoerd, waarbij de duur van het halfjaarlijkse beoordelingsmoment voor verlenging van het EBI-verblijf is opgerekt. Nu dit alles de procedure van (initiële of verlengde) EBI-plaatsing raakt, wordt hieronder echter eerst een omschrijving gegeven van deze procedure.

6.3.3 De selectie- en plaatsingsprocedure

De regels voor de reguliere selectie en selectieprocedure in het gevangeniswezen zijn neergelegd in Hoofdstuk IV Pbw. Op grond van het hierin opgenomen art. 15, derde lid, Pbw is het de Minister voor Rechtsbescherming die beslist inzake de plaatsing en overplaatsing van gedetineerden. In de praktijk is dat gemandateerd aan de selectiefunctionarissen, die werkzaam zijn binnen de Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI. Deze procedure geldt in de kern ook ingeval van (over)plaatsing van een gedetineerde op de EBI. Dat is ook het geval voor alle nadere regels inzake de selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, zoals die op grond van art. 15, vijfde lid, Pbw zijn vastgelegd in de gelijknamige regeling Rspog. Zo stelt de selectiefunctionaris (hierna: SF) op grond van art. 22, eerste lid, Rspog ten aanzien van iedere gedetineerde, dus ook de gedetineerden die in de EBI (kunnen) worden geplaatst, een individueel risicoprofiel vast. Dat profiel betreft de aanduiding van het vlucht- en maatschappelijk risico van de gedetineerde (art. 1 onder d Rspog). Voor de bepaling van het risicoprofiel worden op grond van art. 22, tweede lid, Rspog de volgende gegevens of indicatoren in onderlinge samenhang beschouwd:

³⁶³ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 7.

³⁶⁴ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 7.

³⁶⁵ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 7.

- a. de kenmerken en achtergronden van het delict waarvan de gedetineerde wordt verdacht of waarvoor hij is veroordeeld,
- b. de gegevens over een eventuele eerdere detentie in binnen- dan wel buitenland, en
- c. eventueel overige beschikbare informatie waaronder de bevindingen van het meldpunt-GRIP na analyse van beschikbare gegevens omtrent de gedetineerde.

De gedetineerde wordt vervolgens, zo mogelijk, in een inrichting of afdeling geplaatst met de mate van beveiliging die op grond van het risicoprofiel voor betrokkene geïndiceerd is (art. 22, vierde lid, Rspog). Hierbij wordt als uitgangspunt een regionale plaatsing gehanteerd, dat wil zeggen plaatsing in een huis van bewaring of een gevangenis in het arrondissement van vestiging. Dit uitgangspunt is echter niet van toepassing op gedetineerden die een verhoogd vlucht- of maatschappelijk risico vormen (art. 25, achtste lid, onder b, Rspog).

GVM-lijst, het GRIP en het Operationeel Overleg

Dergelijke gedetineerden staan op een specifieke lijst, de zogeheten GVM-lijst inzake Gedetineerden met een Vlucht- en/of Maatschappelijk risico. In deze lijst wordt onderscheiden tussen gedetineerden met de risicocategorieën verhoogd, hoog en extreem. Voor plaatsing in de EBI dient de gedetineerde niet alleen noodzakelijkerwijs op deze GVM-lijst te zijn geplaatst, maar dient hem bovendien het zwaarste risicoprofiel 'extreem' te zijn toegekend.

Het generieke doel van het GVM-beleid is het beheersen van de risico's die DJI loopt met betrekking tot de veiligheid in de PI en/of samenleving, waaronder het risico van ontvluchting, VCHD, radicalisering en andere inbreuken op de cruciale veiligheidsbelangen van DJI. Dit volgt uit de Circulaire Beleid Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico.³⁶⁶ Op grond van deze circulaire kan worden bepaald of en zo ja, welke specifieke maatregelen dienen te worden opgelegd aan een GVM-gedetineerde ten aanzien van diens plaatsing binnen de PI, het toezicht, tijdens het vervoer en gedurende eventueel verblijf buiten de inrichting. De directeur van de PI is bevoegd dergelijke (toezichts)maatregelen op te leggen, ten behoeve waarvan in de circulaire een leidraad wordt gegeven voor een samenhangende en effectieve set van GVM-maatregelen. De gedetineerden met als toegekend risicoprofiel 'extreem' vallen echter buiten de reikwijdte van de circulaire. Voor de EBI-gedetineerden³⁶⁷ is de achtergrond daarvan gelegen in de geheel eigen aard van de EBI en het daarbij geldende extra beveiligde regime met standaard de meest strenge (toezichts)maatregelen. De circulaire is niettemin toch voor de EBI-selectie- en plaatsingsprocedure van belang omdat hierin wordt vermeld hoe tot de toekenning van het individuele risicoprofiel en plaatsing op de GVM-lijst wordt gekomen.

Hoewel het de SF is die namens de minister beslist over toekenning van een risicoprofiel aan een individuele gedetineerde en diens plaatsing op de GVM-lijst, gaat daar altijd een bespreking van de gedetineerde in het zogeheten Operationeel Overleg (hierna: OO) aan vooraf.³⁶⁸ De criteria, losstaand of in samenhang, op basis waarvan dit OO kan besluiten om een gedetineerde op de GVM-lijst te plaatsen, zijn de volgende:

³⁶⁶ De huidige geldende versie van deze circulaire dateert van 8 juli 2021, met als kenmerk 3399954.

³⁶⁷ Niet de enige categorie gedetineerden aan wie dit risicoprofiel moet zijn toegekend; dit geldt ook voor de gedetineerden die op een Terroristen Afdeling worden geplaatst.

³⁶⁸ Zie voor het navolgende de circulaire Beleid Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico.

- A. (risico op) Ontvluchting en/of bevrijding van buitenaf;
- B. (vermoedens van) VCHD;
- C. (risico op) Liquidatie of bedreiging in detentie van of door de gedetineerde;
- D. Radicalisering;
- E. Ondermijning van gezag van directie en personeel in de inrichting;
- F. Ongeoorloofde contacten met slachtoffers en/of nabestaanden, medewerkers in het strafrecht of de executieketen dan wel ongeoorloofde contacten met media of zichtbaarheid op social media.

Aan het OO nemen naast afgevaardigden van de DIZ, waaronder een (senior) SF, ook deel de directeuren van de PI's die zijn aangewezen als locatie voor GVM-hoog, de directeur operatie van de Dienst Vervoer en Ondersteuning (hierna: DV&O) en vertegenwoordigers van de Divisie GW/VB van het ministerie, het OM/Landelijk Parket (hierna: LP) en het meldpunt Gedetineerden Recherche Informatie Punt (hierna: GRIP). In dit overleg wordt informatie gedeeld en besproken rondom (mogelijke) GVM-gedetineerden, afkomstig van de PI's, het OM en het genoemde meldpunt-GRIP.

Dit meldpunt-GRIP is in 1994 opgericht en valt onder de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie (art. 1, onder g, Rspog). Het heeft tot doel het optimaliseren van de samenwerking tussen OM, politie en DJI door het verbeteren en kanaliseren van de informatie-uitwisseling in het kader van de handhaving van orde en veiligheid in de onder de DJI ressorterende inrichtingen en DV&O, waaronder mede wordt begrepen het tegengaan van gevaar voor vlucht, en het bevorderen van de voorkoming of opsporing van strafbare feiten.³⁶⁹ Hiertoe analyseert het GRIP binnengekomen informatie over bijvoorbeeld mogelijke ontvluchttingsplannen of vermoedens van VCHD en verifieert die informatie vervolgens op de eerdergenoemde centrale maatstaf van 'actualiteit, betrouwbaarheid en concreetheid'. Deze verificatie van het zogenoemde ABC-criterium is van groot belang in de selectie- en plaatsingsprocedure van de EBI.³⁷⁰ De binnengekomen informatie kan namelijk variëren van 'harde' gegevens uit het justitiële systeem, tot 'zachte' inlichtingen of tips vanuit het criminele circuit. Nu deze informatie, gelet op de aard en de bron(bescherming) ervan, doorgaans niet ter beschikking kan worden gesteld aan een gedetineerde die in de EBI wordt of is geplaatst, is dit nauwelijks controleerbaar voor hem en zijn advocaat.

Dit spanningsveld tussen de doelmatigheid van de informatieprocedure en de rechtspositie is van meet af aan onderkend. Daarom is een toezichthoudende en controlerende taak terzake belegd bij een specifieke officier van justitie van het LP, de GRIP-officier van justitie. Zodra de informatie van het GRIP zodanig vertrouwelijk is dat deze niet aan derden, onder wie in het bijzonder de gedetineerde, openbaar kan worden gemaakt, dient deze GRIP-officier de informatie noodzakelijkerwijs te toetsen aan het ABC-criterium en te accorderen, alvorens de informatie ten grondslag mag liggen aan de beslissing tot plaatsing van de gedetineerde in de EBI (dan wel de beslissing diens verblijf in de EBI te verlengen). In 1999 werd gemeend dat er door onder meer

³⁶⁹ *Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 374, p. 3.*

³⁷⁰ Zie nader Van de Bunt et al, a.w., in het bijzonder paragraaf 3.3.2.

deze toetsing ‘voldoende waarborgen zijn vastgesteld om te voorkomen dat een gedetineerde op grond van vertrouwelijke informatie ten onrechte als vluchtgevaarlijk wordt aangemerkt’.³⁷¹

Anno 2023 is zoals gezegd niet alleen de vluchtgevaarlijkheid – en het maatschappelijk risico – grond om een gedetineerde in de EBI te plaatsen, maar ook het vermoeden van VCHD en een gemeengevaarlijkheid van oprichters, leiders of bestuurders van criminele organisaties die misdrijven plegen waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer staat. Ook bij deze gronden geldt de hierboven beschreven procedure, inclusief genoemd spanningsveld. Nog steeds zal de informatie voor een plaatsing in de EBI grotendeels afkomstig zijn van OM, DJI³⁷² en het GRIP (vgl ook art. 26, eerste lid, onder a, Rspog), waarbij het GRIP een cruciale rol speelt inzake de toetsing of de informatie van voldoende ernstig gewicht is om een plaatsing van de gedetineerden in het extra beveiligde regime te rechtvaardigen.³⁷³ In zoverre dient het plaatsingsbesluit nog altijd de toets van proportionaliteit en subsidiariteit te kunnen doorstaan.³⁷⁴ Het in art. 6, tweede lid, Rspog opgenomen rechtsvermoeden van gemeengevaarlijkheid kan volgens de toelichting worden ontleend aan informatie van het GRIP of gedragingen van gedetineerden in detentie, gebaseerd op onder meer telefoongesprekken, financiële transacties, het ontvangen van bepaalde personen op bezoek, het ontlopen van opgelegde toezichtsmaatregelen of intimiderend gedrag tegenover andere gedetineerden. Dit gedrag, gecombineerd met de rol, status, macht en middelen van deze gedetineerde, zou dan maken dat een plaatsing in de EBI is te rechtvaardigen.³⁷⁵

De selectie-adviescommissie EBI

Voor de daadwerkelijke selectie en plaatsing van een gedetineerde in de EBI geldt in aanvulling op het hiervoor besprokene in beginsel nog een procedure, als waarborg voor zorgvuldige besluitvorming over plaatsing in dit zeer ingrijpende regime. Op grond van art. 23 Rspog is een specifieke selectie-adviescommissie voor de EBI ingesteld (hierna: de SAC-EBI), die de SF adviseert bij diens beslissing tot plaatsing (art. 25, vierde lid, Rspog). Naast een SF en een psychiater, nemen vertegenwoordigers van DIZ, PI Vught, OM en het GRIP deel aan de SAC-EBI.³⁷⁶ Ten behoeve van het advies aan de SF beoordeelt de SAC-EBI of de beschikbare gegevens omtrent het vluchtrisico, maatschappelijk risico of het risico op VCHD van de betrokken gedetineerde maken dat de in de EBI geldende veiligheidsmaatregelen noodzakelijk zijn (art. 26, eerste lid, onder a, Rspog). Uit het in 2013 verschenen evaluatieonderzoek naar de EBI kwam naar voren dat de aanwezigheid van inrichtingspersoneel van PI Vught in de SAC-EBI maakt, dat de gedetineerden de advisering door deze commissie met wantrouwen bezien.³⁷⁷ In rechtspraak is dit ook aangevoerd met als argumentatie dat de SF tevens de voorzitter van de SAC-EBI is. Naar het oordeel van de beroepscommissie kan echter niet gezegd worden dat zodoende bij voorbaat geen sprake is van

³⁷¹ *Kamerstukken II 1999/00, 26800 VI, nr. 51 en Aanhangsel Handelingen II 1999/00, 213: 439-441.*

³⁷² Binnen DJI zijn sinds 2020 Bureaus Inlichtingen en Veiligheid (hierna: BIV) operationeel, die informatie verzamelen over risicovol gedrag van gedetineerden en (mogelijk) VCHD. Naast deze bureaus verbonden aan een PI is er een Landelijk BIV die PI-overstijgende informatie verzamelt en analyseert.

³⁷³ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 9.

³⁷⁴ *Stcrt.* 2018, 60108, i.w.tr. op 27 oktober 2018, toelichting p. 4.

³⁷⁵ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 10.

³⁷⁶ Van de Bunt et al, a.w., paragraaf 3.3.2 en *Aanhangsel Handelingen II 2022/23, 1409-3.*

³⁷⁷ Van de Bunt et al, a.w., paragraaf 5.3.1.

onafhankelijke en onpartijdige besluitvorming, of van een onzorgvuldige voorbereiding van de beslissing.³⁷⁸ Meer over de rechtspraak in paragraaf 6.3.4.

Overigens is de advisering door de SAC-EBI niet altijd noodzakelijk voordat de SF tot plaatsing van een gedetineerde kan beslissen. Deze advisering kan spoedshalve achterwege blijven indien feiten of omstandigheden bekend zijn geworden die wijzen op een onmiddellijk dreigend ontvluchtingsgevaar of een ernstig gevaar voor personen of goederen (art. 26, tweede lid, Rspog; zoals bevestigd in de rechtspraak BC 29 mei 2015, 15/146/GB). De mogelijkheid van het achterwege laten van deze waarborg geldt ook voor de reguliere verplichting voor de SF om de gedetineerde te horen alvorens de plaatsingsbeslissing te nemen (art. 26, eerste lid, onder b, Rspog). Ook in een andere situatie dan spoedeisendheid kan de SF bij de plaatsingsbeslissing de SAC-EBI ‘passeren’. Indien er in de SAC-EBI namelijk geen consensus wordt bereikt, kan de SF toch tot plaatsing van een gedetineerde in de EBI overgaan, zij het dan wel met instemming van de directeur van DIZ (art. 26, eerste lid, onder c, Rspog).

6.3.4 Rechtsbescherming: beroepscommissie van de RSJ

Zoals tegen elke plaatsingsbeslissing van de SF heeft ook een gedetineerde die in de EBI is geplaatst het recht om tegen die beslissing een bezwaarschrift in te dienen, waarop de selectiefunctionaris vervolgens binnen zes weken dient te beslissen (art. 17, eerste lid, onder a, Pbw). Tevens heeft deze gedetineerde het recht om een met redenen omkleed verzoekschrift in te dienen tegen overplaatsing van de EBI naar een andere inrichting (art. 18, eerste lid, onder a, Pbw). Tegen deze beslissing in de bezwaarprocedure staat vervolgens op grond van artt. 72-73 Pbw de mogelijkheid open van beroep bij de beroepscommissie van de RSJ. Die mogelijkheid geldt bovendien zelfs rechtstreeks – dus zonder dat eerst een bezwaarschrift hoeft te worden ingediend – indien de gedetineerde in de gelegenheid is gesteld zijn bezwaren tegen de voorgenomen en hem betreffende beslissing tot plaatsing in de EBI kenbaar te maken (art. 72, eerste lid, tweede volzin, Pbw). Daarvan is, zoals in paragraaf 6.3.3 besproken, in beginsel sprake omdat een gedetineerde in reguliere gevallen door de SF wordt gehoord voorafgaand aan de EBI-plaatsingsbeslissing (art. 26, eerste lid, onder b, Rspog).

Uit analyse van de rechtspraak komt het beeld naar voren dat de beroepscommissie van de RSJ er strikt op toeziet dat plaatsing in de EBI op goede gronden is gebaseerd.³⁷⁹ Vanaf het ontstaan van de EBI wordt door de beroepscommissie getoetst of er voldoende aanwijzingen zijn dat de betrokken klagende gedetineerde aan de plaatsingscriteria voldoet,³⁸⁰ met inachtneming van de criteria en indicatoren voor bepaling van het risicoprofiel³⁸¹. De beroepscommissie stelt echter niet zelf vast of er sprake is van een grond voor plaatsing in de EBI. Zij stelt ‘enkel’ vast of de beslissing genomen door de SF bij afweging van alle in aanmerking komende belangen niet onredelijk of onbillijk is (art. 73, vierde lid jo art. 68, tweede lid, sub b Pbw).

³⁷⁸ BC 22 oktober 2012, 12/1927/GB.

³⁷⁹ Op deze plaats kan en dient ook te worden volstaan met een analyse van deze rechtspraak op hoofdlijnen. Zie uitvoeriger Van de Bunt et al, a.w., in het bijzonder paragraaf 3.3.2 (voor rechtspraak tot 2013); Struijk, a.w. 2015, De Vries, a.w. en De Meijer, a.w.

³⁸⁰ Bijvoorbeeld BC 15 mei 1995, B95/36, *Sancties* 1995, nr. 43 en BC 9 april 2001, 00/2250/GB, *Sancties* 2001, nr. 33.

³⁸¹ Onder meer in BC 21 augustus 2015, 15/1439/GB en BC 17 november 2010, 10/1957/GB.

Ook anderszins kan niet ten volle worden getoetst door de beroepscommissie. Als gevolg van het eerder benoemd spanningsveld met betrekking tot de externe (justitiële) informatie die ten grondslag kan liggen aan de plaatsingsbeslissing en vanwege de vertrouwelijke aard daarvan niet kan worden gedeeld met de gedetineerde, krijgt de beroepscommissie weliswaar inzage in de toetsing van de informatie door het meldpunt-GRIP en door de GRIP-officier van justitie, maar geen inzage in die informatie zelf. Dit maakt onvermijdelijk dat de beroepscommissie terughoudendheid dient te betrachten en nauwelijks kan toetsen aan de betrouwbaarheid en concreetheid van die informatie maar zich bij de toetsing te beperken heeft tot de actualiteit van de informatie. De beroepscommissie onderkent dit spanningsveld door in een individueel geval op te merken dat aan “klager kan worden toegegeven dat de bewuste ten nadele van hem strekkende informatie weinig mogelijkheden biedt om concreet verweer te voeren”.³⁸² Niettemin is het vaste jurisprudentie van de beroepscommissie dat indien de vertrouwelijke informatie door zowel het GRIP als de GRIP-officier van justitie is getoetst en als actueel, betrouwbaar en concreet is beoordeeld, daar ‘voor dat moment’ doorslaggevende betekenis aan wordt toegekend en in beginsel dus een verantwoorde indicatie kan zijn voor plaatsing in de EBI.³⁸³ Daarbij wordt soms overwogen dat met het oogpunt op het vermijden van een onaanvaardbaar maatschappelijk risico “het zekere voor het onzekere” kon worden gekozen door klager in de EBI te plaatsen.³⁸⁴

Naast het voorgaande heeft als vaste jurisprudentie van de beroepscommissie te gelden dat plaatsing in de EBI als ultimum remedium dient te worden aangemerkt. Het karakter van een dergelijke uiterste maatregel brengt volgens de beroepscommissie mee dat deze niet eerder kan worden toegepast dan na afweging van andere, in het bijzonder minder ingrijpende alternatieven om het vluchtrisico en het risico op maatschappelijke onrust in termen van recidivegevaar voor ernstige geweldsdelicten tot een minimum te beperken.³⁸⁵ Indien dat niet of niet afdoende is geschied, voldoet de plaatsingsbeslissing niet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit en wordt deze bij afweging van alle in aanmerking komende belangen als onredelijk en onbillijk aangemerkt. De SF wordt dan opgedragen een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van de uitspraak van de beroepscommissie (art. 73, vierde lid jo art. 68, derde lid, sub a Pbw). Een gegrondverklaring van het door klager ingestelde beroep hoeft als zodanig niet te leiden tot diens uitplaatsing. Het komt in de praktijk geregeld voor dat de SF nadien tot dezelfde plaatsingsbeslissing komt, met een aangepaste motivering.³⁸⁶

Na bovenstaande grote lijnen van de vaste jurisprudentie van de beroepscommissie is het aangegeven meer specifiek de rechtspraak inzake de verschillende plaatsingsgronden en de daarbij gehanteerde begrippen en maatstaven te duiden. Bij de a-grond gaat het bijvoorbeeld in de rechtspraak amper over het recidivegevaar; vrijwel alle rechtspraak gaat over het vluchtrisico als ander centraal begrip bij deze grond.³⁸⁷ Daarbij blijkt door de beroepscommissie veel betekenis te

³⁸² Bijvoorbeeld in BC 1 februari 2012, 11/2317/GB.

³⁸³ Onder meer in BC 9 april 2001, 00/2250/GB, *Sancties* 2001, nr. 33.

³⁸⁴ BC 1 februari 2012, 11/2317/GB.

³⁸⁵ Onder meer BC 3 september 2018, R-404 en BC 14 februari 2019, R-18/1647/GB.

³⁸⁶ Ibidem.

³⁸⁷ De Vries, a.w., p. 356.

worden toegekend aan de omstandigheid van een eerdere succesvolle ontvluchting van de gedetineerde, ongeacht de mate van geweld en ongeacht of de ontvluchting vanuit een PI is geschied of tijdens vervoer.³⁸⁸ Ook een niet-geslaagde ontvluchtingspoging kan maken dat de plaatsingsbeslissing bij afweging van alle in aanmerking komende belangen niet als onredelijk of onbillijk wordt gezien, zeker gelet op de gepleegde voorbereidingshandelingen daartoe.³⁸⁹ En zelfs de mogelijkheid van ontvluchting kan voldoende zijn om de beslissing tot plaatsing in de EBI te kunnen dragen, bijvoorbeeld indien de ernst en waarschijnlijkheid van een ontvluchting blijkt te zijn genomen “op grond van de omstandigheid dat klager over geld, macht en middelen beschikt om hulp te kunnen organiseren bij een mogelijke ontvluchting en het lange tijd onder de radar te blijven, volgens informatie kan beschikken over valse legitimatiebewijzen en over een huis in Dubai zou beschikken, een en ander in onderling verband en samenhang bezien”.³⁹⁰

Van belang is wel dat gelet op de algemene maatstaf van *actueel*, betrouwbaar en concreet het gegeven van een eerdere ontvluchting(spoging) niet oneindig lang mag worden opgevoerd als onderbouwing van de (te verlengen) plaatsingsbeslissing.³⁹¹ Waar die grens ligt en tot wanneer de informatie over een (mogelijke) ontvluchting als voldoende actueel kan worden beschouwd, valt niet in algemene zin te ontwaren uit de rechtspraak. Wel lijkt de overheid in dezen behoorlijk wat ruimte te krijgen van de beroepscommissie.³⁹² Daarentegen dient de informatie wel altijd ook afdoende concreet te zijn. Het enkele gegeven dat klager kennelijk over voldoende geld, macht en middelen beschikt(e) om lange tijd uit handen van politie en justitie te blijven, is op zichzelf onvoldoende om een extreem vluchtrisico aan te nemen, indien er overigens onvoldoende aanknopingspunten zijn over eerdere ontvluchting(spoging)en.³⁹³ Ook het geëist of opgelegd zijn van een levenslange gevangenisstraf is volgens de beroepscommissie op zichzelf onvoldoende om een extreem vluchtrisico aan te kunnen nemen, hoewel het daarbij wel een rol kan spelen.³⁹⁴

Wat betreft de b-grond is van belang te constateren dat de beroepscommissie van oordeel is dat deze “in ieder opzicht ruimer is geformuleerd dan de a-grond”.³⁹⁵ De motivering door de SF van het bij de b-grond voorkomende centrale begrip van het maatschappelijk risico wordt door de beroepscommissie beoordeeld aan de hand van de bij de Rspog gegeven duiding (zie paragraaf 6.3.1). Het delict waarvoor een gedetineerde is veroordeeld of waarvan hij wordt verdacht, is zodoende voor dit begrip de doorslaggevende factor waarbij met name dient te worden gekeken naar de ernst, aard, politieke of maatschappelijke gevoeligheid van het delict; de achtergrond van de verdenking of veroordeling; de mogelijkheid van wraakacties door de gedetineerde c.q.

³⁸⁸ BC 13 mei 2002, 02/0301/GB; BC 14 april 2011, 11/0079/GB.

³⁸⁹ Bijvoorbeeld in BC 13 juni 2003, 03/0282/GB.

³⁹⁰ Bijvoorbeeld in BC 14 februari 2019, R-18/1647/GB.

³⁹¹ Bijvoorbeeld in BC 22 oktober 2012, 12/1927/GB en BC 18 oktober 2012, 12/1937/GB. Zie De Vries, a.w., p. 356.

³⁹² Bijvoorbeeld in BC 6 juni 2013, 12/3910/GB. Zie De Vries, a.w., p. 356.

³⁹³ BC 6 augustus 2021, 21/19505/GB.

³⁹⁴ BC 26 augustus 2021, 21/21553/GB.

³⁹⁵ Bijvoorbeeld in BC 26 augustus 2021, 21/21553/GB en BC 9 april 2021, 20/16429/GB. Vgl. ook BC 18 mei 2021, 21/25054/GB.

het ingeschatte recidiverisico bij ernstige delicten.³⁹⁶ In een zaak waarin om voorgaande redenen klagers beroep ongegrond werd verklaard, is door de beroepscommissie tevens van belang geacht dat gevreesd wordt voor liquidatie van klager zelf.³⁹⁷ In een andere zaak waarin de media-gevoeligheid van klagers strafproces in het algemeen en de persoon van klager in het bijzonder wordt meegenomen in de beoordeling van het beroep, wordt tevens van belang geacht dat de kroongetuige nog inhoudelijk zal worden gehoord op de zitting en de vrees bestaat dat klager het strafproces zal proberen te beïnvloeden. Een ontvluchting van klager zou aldus naar het oordeel van de beroepscommissie een ernstige bedreiging voor de veiligheid van personen en instellingen opleveren en dus tot een onaanvaardbare maatschappelijke onrust leiden.³⁹⁸ Dit laatste werd ook geoordeeld in een zaak waarin klager verdacht wordt van zeer ernstige feiten en van belang werd geacht dat “hij kennelijk langdurig uit het zicht van de autoriteiten heeft kunnen blijven en zijn veronderstelde positie binnen het CSV, dat volgens het OM over voldoende geld, macht en middelen beschikt om een ontvluchting te kunnen organiseren”.³⁹⁹ Met CSV wordt bedoeld op een crimineel samenwerkingsverband. Dit speelt in toenemende mate een rol in de selectie- en plaatsingsprocedure en bijgaande beroepsrechtspraak.⁴⁰⁰

Al met al kan worden geconcludeerd dat de beroepscommissie terzake van de b-grond het maatschappelijk risico veel ruimer opvat dan alleen het risico op maatschappelijke onrust. In een analyse van De Vries worden de verschillende risico's die de beroepscommissie verstaat onder het maatschappelijk risico ingedeeld in de volgende vijf categorieën: het risico op (1) maatschappelijke onrust, (2) recidive, (3) liquidatie van de gedetineerde, (4) belemmering van de rechtsgang en (5) beschadiging van het aanzien van de Nederlandse rechtsstaat.⁴⁰¹ Deze risico's vormen volgens De Vries vrijwel nooit een zelfstandige reden waarop de aanwezigheid van de b-grond wordt gebaseerd, maar fungeren ze veeleer als argumenten voor het bestaan van een onaanvaardbaar maatschappelijk risico.

Specifiek met betrekking tot de c-grond heeft de beroepscommissie er als gezegd strikt op toegezien dat er bij de initiële formulering van deze grond in 2018 daadwerkelijk sprake moest

³⁹⁶ Bijvoorbeeld in BC 20 juli 2022, 22/26690/GB; BC 28 september 2021, R-20/8280/GB en 21/20612/GB; BC 6 augustus 2021, 21/19505/GB en BC 5 november 2020, R-20/7220/GB.

³⁹⁷ BC 28 september 2021, R-20/8280/GB en 21/20612/GB. De dreiging van liquidatie dient wel de toets van ‘voldoende actueel’ te kunnen doorstaan. Zie bijvoorbeeld voor een zaak waarin dat niet het geval was BC 1 februari 2022, 21/23836/GB.

³⁹⁸ BC 26 augustus 2021, 21/21553/GB.

³⁹⁹ BC 6 augustus 2021, 21/19505/GB.

⁴⁰⁰ Zie onder meer ook BC 18 mei 2021, 21/25054/GB. Overigens speelt het behoren tot of leidinggeven aan een CSV niet alleen een rol bij plaatsing in de EBI, maar ook breder bij toepassing van GVM-toezichtmaatregelen. Hoewel de positie van een gedetineerde in een CSV niet een van de criteria betreft op grond waarvan het OO kan besluiten een gedetineerde op de GVM-lijst te plaatsen, kan het naar het oordeel van de beroepscommissie in samenhang met (een van) deze criteria de noodzaak voor de oplegging van toezichtmaatregelen rechtvaardigen (BC 14 februari 2023, 22/26886/GA).

⁴⁰¹ De Vries, a.w., p. 358.

zijn van actuele, betrouwbare en concrete aanwijzingen dat klager zich tijdens zijn eerdere detentie heeft beziggehouden met VCHD.⁴⁰² In die tijd kon VCHD dus niet louter op preventieve gronden worden aangewend om een gedetineerde in de EBI te kunnen plaatsen. Slechts indien er sprake was van ‘meer dan voldoende aanwijzingen’ voor VCHD gedurende het eerdere verblijf van klager in een regulier regime of op de AIT, werd door de beroepscommissie geoordeeld dat op dat moment geen ander regime dan de EBI volstond en dat plaatsing op deze (oude) c-grond niet onredelijk of onbillijk was.⁴⁰³ Gelet op het relatief korte bestaan van de oude formulering van de c-grond is er niet veel jurisprudentie over gewezen. Dat geldt vooralsnog ook voor de nieuw geformuleerde c-grond, die als gezegd (paragraaf 6.3.2) pas eind 2022 is ingevoerd. In een uitspraak die daarna is gewezen oordeelde de beroepscommissie dat “onverminderd het uitgangspunt dat de beroepscommissie in zaken als deze ex nunc toetst”, zij de bestreden beslissing zal toetsen aan de hand van de voormalige regelgeving omdat de discussie tussen partijen ook zodanig is gevoerd.⁴⁰⁴ Met betrekking tot de nieuw geformuleerde c-grond is er voor zover wij weten dus nog geen inhoudelijke uitspraak gewezen.

Dat geldt ook voor de eind 2022 ingevoerde d-grond (zie paragraaf 6.3.2). Wel is daaromtrent een tweetal schorsingsuitspraken bekend. In de eerste zaak was het schorsingsverzoek gericht tegen de aan de d-grond verbonden aanvullende toezichtmaatregelen. Klager werd in dezen niet-ontvankelijk verklaard, nu de toepassing van die toezichtmaatregelen naar het voorlopig oordeel van de voorzitter moet worden aangemerkt als een algemene regel die voor alle gedetineerden geldt die in de EBI verblijven op grond van art. 6, eerste lid onder c. of d., Rspog. Zodoende voldoet dit niet aan de beklaggrond van art. 60, eerste lid, Pbw., terwijl van strijd met hogere wet- en regelgeving naar het voorlopig oordeel van de voorzitter evenmin is gebleken.⁴⁰⁵ In de tweede zaak werd klager wel ontvankelijk verklaard in diens schorsingsverzoek, nu het de beslissing om verzoekers verblijf in de EBI te verlengen op de d-grond betrof, waartegen beroep openstaat en het schorsingsverzoek dus ook inhoudelijk kan worden beoordeeld.⁴⁰⁶ De voorzitter merkt hierbij op dat verzoeker niet is veroordeeld voor een feit als bedoeld in art. 6, tweede lid, Rspog, oftewel art. 140, derde en vierde lid, Sr. Dat is naar het voorlopig oordeel van de voorzitter echter ook niet noodzakelijk, nu in art. 6, tweede lid, Rspog vermeld staat wanneer de d-grond “in ieder geval” (dus niet uitsluitend) wordt aangenomen. Nu verzoeker door het gerechtshof is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf voor strafrechtelijke betrokkenheid bij diverse moorden en pogingen tot moord en tevens nog verdachte is in een ander onderzoek, waaruit zijn belangrijke rol in een CSV naar voren zou komen, kan dit naar het voorlopig oordeel van de

⁴⁰² BC 17 oktober 2022, 22/27613/GB; BC 9 april 2021, 20/16429/GB; BC 5 november 2020, R-20/7220/GB en BC 9 maart 2020, R-19/5625/GB. Zie ook paragraaf 6.3.2.

⁴⁰³ Bijvoorbeeld in BC 30 september 2022, 22/27907/GB. Zie voor andere uitspraken waarin plaatsing op de (oude) c-grond niet als onredelijk of onbillijk werd aangemerkt BC 12 november 2018, S-673; BC 24 maart 2022, 21/24423/GB en BC 17 januari 2023, 22/29017/GB.

⁴⁰⁴ BC 17 januari 2023, 22/29017/GB. Overigens werd hierin geoordeeld dat verweerder niet in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat klager voldoet aan art. 6, aanhef en onder c, Rspog (oud). Het beroep werd niettemin ongegrond verklaard omdat verweerder de plaatsingsbeslissing wel in redelijkheid op de b-grond heeft kunnen doen steunen en het bij de EBI-plaatsing gaat om niet-cumulatieve criteria.

⁴⁰⁵ BC 21 februari 2023, 23/32121/SGB.

⁴⁰⁶ BC 24 februari 2023, 23/32251/SGB.

voorzitter meewegen bij de beoordeling van de ‘aard van de veroordeling/verdenking’ en bij de ‘omstandigheden waaronder die misdrijven (zouden) zijn gepleegd’, als bedoeld in de d-grond. De conclusie dat hieruit een onaanvaardbaar maatschappelijk risico in termen van algemeen gevaar voor de openbare orde en veiligheid van personen volgt, is – nog steeds voorlopig oordelend – niet onnavolgbaar. Dat verweerder niet (unaniem) is geadviseerd om de d-grond toe te passen, is bovendien onvoldoende zwaarwegend om tot een ander voorlopig oordeel te komen. De toekomst zal uitwijzen hoe de beroepscommissie in een inhoudelijke beroepszaak oordeelt over toepassing van de d-grond.

6.4 Verlengingsbeleid van de EBI

Plaatsing in de EBI is als zodanig al zeer ingrijpend, maar voor de verlenging van het verblijf in de EBI geldt dat uiteraard nog in versterkte mate. Een dergelijke verlenging geschiedt om die reden dan ook niet automatisch maar vergt een nieuwe beoordeling van de noodzaak, vast te stellen op basis van een afzonderlijke verlengingsprocedure. Die procedure wordt hieronder toegelicht (6.4.1), met aandacht voor rechtspraak van de RSJ (6.4.2).

6.4.1 Verlengingsprocedure

De verlengingsprocedure is neergelegd in art. 26, derde en vierde lid, Rspog. Voorheen nam de SF ambtshalve elke zes maanden een besluit omtrent de verlenging van het verblijf in de EBI. Eind 2022 is deze toetsingstermijn verlengd naar twaalf maanden (art. 26, derde lid, eerste volzin, Rspog).⁴⁰⁷ De eerste besluitvorming over verlenging of beëindiging van het verblijf in de EBI vindt sindsdien ook ‘pas’ plaats twaalf maanden na plaatsing van de gedetineerden in deze inrichting (art. 26, derde lid, eerste volzin, Rspog). Ten grondslag aan deze wijzing lag het gevoel dat de zesmaandelijks herbeoordeling in de praktijk als niet passend zou worden ervaren gelet op het korte tijdsverloop tussen de voorgaande (plaatsings- of verlengings)beslissing en de nieuwe verlengingsbeslissing.⁴⁰⁸ Mede door de steeds omvangrijkere strafrechtelijke onderzoeken met veel informatie die moet worden vergaard en gecontroleerd door het GRIP en eventueel ook door de landelijke GRIP-officier van justitie en met noodzakelijke medewerking van andere landen via rechtshulpverzoeken, was er met de zesmaandelijks toetsingstermijn “onvoldoende tijd om een dossier op te bouwen, risico’s te duiden en informatie in kaart te brengen”.⁴⁰⁹ Bovendien brengt volgens minister Weerwind het uitoefenen van de rechtspositie door de gedetineerde in de praktijk het risico met zich dat, bij het starten van de besluitvormingsprocedure voor de tweede of de volgende verlenging, de uitspraak van de beroepscommissie van de RSJ inzake de vorige bestreden beslissing nog niet bekend is, waardoor ook om die reden een langere termijn is aangewezen.⁴¹⁰ Een laatste reden die voor de wijziging wordt aangedragen is dat signalen ten aanzien van vluchtgevaar of dreiging van VCHD niet vaak binnen zes maanden zijn verdwenen en dat een verblijf in de EBI voor die periode (dus) te kort is om contacten met het crimineel netwerk te verbreken. Hierbij wordt door de minister aangevoerd dat het feit dat een

⁴⁰⁷ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022.

⁴⁰⁸ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 11.

⁴⁰⁹ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 11.

⁴¹⁰ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 11.

EBI-gedetineerde geen ruimte krijgt om crimineel gedrag voort te zetten, niet betekent dat het risico daarop niet meer aanwezig is, maar veeleer betekent dat dit strengste beveiligingssysteem werkt.⁴¹¹ Een belangrijke conclusie van de minister, in het licht van de hoofdvraag van dit onderzoek. We komen daar in de hoofdstukken 7 en 8 in de vergelijking met het Italiaanse 41-bis systeem op terug.

De nieuwe, verlengde herbeoordelingstermijn van twaalf maanden is al met al dus op overwegingen van doelmatigheid gestoeld. Volgens de afdeling advisering van de RSJ is deze termijn echter te lang. Inhoudelijk wordt daarbij het argument aangevoerd dat het ‘probleem’ van afdoende informatieverzameling voor onderbouwing van een verlengd verblijf in de EBI niet per se wordt opgelost met een langere termijn. Hiermee wordt volgens de afdeling voorbijgegaan aan het proportionaliteitsbeginsel en het noodzakelijkheidsvereiste, waarbij met name zwaar weegt dat sprake is van een generieke bepaling die geen ruimte laat voor een individuele afweging en maatwerk voor een individuele gedetineerde.⁴¹² Het voorstel van de afdeling om het woord ‘ten hoogste’ toe te voegen aan de regeling, is niet overgenomen door de minister, omdat vooraf niet duidelijk is te maken in welke gevallen voor een gedetineerde een kortere plaatsings-termijn kan gelden en in welke gevallen de maximale termijn aangewezen is.⁴¹³

In de toelichting bij de gewijzigde herbeoordelingstermijn wordt tevens vermeld dat behalve meer tijd voor dossieropbouw door politie en OM, zodoende ook meer tijd ontstaat voor het monitoren van gedrag van de gedetineerde door medewerkers van de EBI.⁴¹⁴ Dit verwijst naar het procedurele vereiste dat de herbeoordeling geschiedt op basis van een door de directeur opgemaakte (gedrags)rapportage over de gedetineerde (art. 26, vierde lid, onder a, Rspog). De directeur bespreekt de rapportage met de gedetineerde voordat het naar de SF wordt verzonden (art. 26, vierde lid, onder c, Rspog). Eventuele opmerkingen van de gedetineerde worden in de rapportage vastgelegd. Door vele gedetineerden wordt deze procedure als een wassen neus beschouwd, omdat de verlengingsbeslissing doorgaans op externe informatie is gebaseerd en niet op het individuele gedrag van de gedetineerde tijdens diens voorafgaande maanden van EBI-detentie.⁴¹⁵ Die externe (justitiële) informatie wordt door de secretaris van de SAC-EBI ingewonnen bij het meldpunt-GRIP en het OM (art. 26, vierde lid, onder b, Rspog). Ook voor de SF geldt de verplichting om vooraf met de gedetineerde te spreken (art. 26, vierde lid, onder c, Rspog), evenals dat bij de initiële plaatsingsprocedure het geval is. De SF legt ten slotte alle verzamelde informatie, voorzien van zijn voorgenomen besluit inzake verlenging, ter advisering voor aan de SAC-EBI (art. 26, vierde lid, onder f, eerste volzin, Rspog). Indien binnen deze commissie geen consensus wordt bereikt over het advies tot verlenging van de EBI-plaatsing, kan de SF toch tot verlenging beslissen, maar dan enkel met instemming van de divisiedirecteur IZ (art. 26, vierde lid, onder f, tweede volzin, Rspog).

⁴¹¹ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 11.

⁴¹² RSJ, *Advies Wijziging Rspog en vaststelling Regeling model huisregels EBI* (Advies van 4 november 2022 aan de minister voor Rechtsbescherming), Den Haag: RSJ 2022.

⁴¹³ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 7.

⁴¹⁴ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 7.

⁴¹⁵ Van de Bunt et al, a.w., p. 106. Dat positief gedrag van de gedetineerde in de inrichting geen rol bij (over)plaatsingen naar en vanuit de EBI, blijkt ook uit BC 15 juni 2012, 12/0076/GB.

Indien verlenging van het verblijf in de EBI niet langer geïndiceerd of noodzakelijk is, wordt de gedetineerde overgeplaatst naar een (andere) inrichting met een afgeschaald beveiligingsregime. Uitgangspunt is dat deze uitplaatsing geschiedt bij EBI-gedetineerden van wie het strafrestant nog slechts anderhalf jaar of minder bedraagt, tenzij er sprake is van een (dreigende) uitlevering; er nog immer sprake is van een onaanvaardbaar maatschappelijk risico bij ontvluchting of op VCHD; de betrokken gedetineerde in de voorafgaande periode van een jaar ontvlucht is, een ontvluchtingspoging heeft gedaan, zich schuldig heeft gemaakt aan VCHD of op andere wijze de orde en veiligheid in de inrichting ernstig in gevaar heeft gebracht, of er nog steeds valide informatie van het meldpunt-GRIP dan wel het OM aanwezig is omtrent een reëel vluchtgevaar van de gedetineerde of VCHD (art. 26, vijfde lid, Rspog). Deze uitzonderingsgronden sluiten aan bij het centrale begrip van het maatschappelijk risico. Met betrekking tot de nieuwe d-grond heeft de afdeling advisering van de RSJ ervoor gewaarschuwd dat plaatsing op deze grond een langere tijd kan duren zonder dat de gedetineerde weet wat hij moet doen om uit de EBI te worden geplaatst. Nu deze grond immers uitgaat van een gemeengevaarlijkheid van de gedetineerde vanwege de aard van de verdenking, de aard van het misdrijf of de misdrijven waarvoor de gedetineerde is veroordeeld, de omstandigheden waaronder dat misdrijf of die misdrijven zouden zijn gepleegd of zijn gepleegd of de persoonlijkheid van de gedetineerde is diens gedrag in detentie op voorhand niet meer relevant. Het lijkt volgens deze afdeling op deze grond “vrijwel onmogelijk om weer uit de EBI te worden geplaatst”.⁴¹⁶ In de toelichting bij de invoering van de d-grond in de Rspog geeft minister Weerwind als reactie aan dat op grond van de in de Pbw vervatte resocialisatieopdracht door de gedetineerde die op de d-grond in de EBI is geplaatst,

“alles op alles moet worden gezet om zijn band met het criminele netwerk te verbreken, zodat hij bij terugkomst in de maatschappij niet terugvalt op zijn criminele netwerk. Daarin kan de gedetineerde het voortouw nemen door afstand te nemen van zijn criminele netwerk. Is het contact met het criminele netwerk verbroken, bijvoorbeeld door het ontmantelen van het gehele netwerk, dan is plaatsing in de EBI niet meer opportuun”.⁴¹⁷

Ook op dit punt wordt nog afzonderlijk teruggekomen in de hoofdstukken 7 en 8, in de vergelijking met het Italiaanse 41-bis systeem.

6.4.2 Rechtsbescherming: beroepscommissie van de RSJ

Evenals tegen de beslissing van de SF tot plaatsing in de EBI, staat ook tegen diens beslissing tot verlenging van het verblijf in de EBI (rechtstreeks) beroep open voor de gedetineerde bij de beroepscommissie van de RSJ. Als vaste jurisprudentie heeft te gelden dat de beroepscommissie strenge eisen stelt aan de beslissing tot verlenging, met name in het licht van een alsmaar voortdurende verblijfsduur in de EBI. Er dient dan een groter belang te worden gehecht aan de actualiteit, concreetheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de overgelegde informatie.⁴¹⁸ Indien

⁴¹⁶ RSJ, a.w. 2022, p. 5.

⁴¹⁷ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 7.

⁴¹⁸ Onder meer in BC 20 juli 2022, R-22/26690/GB; BC 8 oktober 2018, R-376; BC 15 september 2014, 14/2018/GB; BC 6 juni 2013, 12/3910/GB en 12/3721/GB; BC 15 juni 2012, 12/0084/GB; BC 16 mei 2012, 12/0288/GB en BC 1 februari 2012, 11/2317/GB.

bijvoorbeeld de voortdurende van de vrees voor een ontvluchting in onvoldoende mate (door nieuwe informatie) wordt onderbouwd in de verlengingsbeslissing, dan wordt die beslissing bij afweging van alle in aanmerking komende belangen als onredelijk of onbillijk aangemerkt.⁴¹⁹ En hoewel vertrouwelijke GRIP-informatie, mits getoetst door de GRIP-officier van Justitie op actualiteit, betrouwbaarheid en concreetheid, in beginsel een verantwoorde indicatie kan zijn voor de beslissing van de SF,⁴²⁰ worden hier bij de verlenging wel degelijk eisen aan gesteld. In een zaak waarin de dreiging van liquidatie van klager mede als grondslag van de verlengingsbeslissing werd aangevoerd, oordeelt de beroepscommissie dat GRIP-informatie weliswaar vaak niet heel concreet is, of – juist om die reden – niet kan worden gedeeld, maar dat in dit geval zelfs niet te kennen is gegeven dat er recent nog informatie, in welke vorm dan ook, hierover is binnengekomen. “Bij deze stand van zaken kan geen zodanig liquidatiegevaar (meer) worden aangenomen dat dit nog een rol van betekenis zou kunnen spelen bij de verlenging van klagers verblijf in de EBI”, aldus de beroepscommissie.⁴²¹ In een andere zaak is door de beroepscommissie aan de controle door de GRIP-officier van justitie op dat moment doorslaggevende betekenis toegekend bij de beoordeling van de plaatsingsbeslissing, maar wel met de opmerking “dat bij de beoordeling van de verlenging van de plaatsing van klager in de EBI van groot belang zal kunnen zijn of er actuele en (zo mogelijk meer) concrete informatie beschikbaar is”.⁴²²

Een ander element van de vaste jurisprudentie van de beroepscommissie is dat scherpe eisen worden gesteld aan proportionaliteit en subsidiariteit. Het enkele gegeven bijvoorbeeld dat bij de eerste plaatsing in de EBI sprake was van vluchtgevaar, brengt als zodanig nog niet met zich mee dat de verlenging van die plaatsing alleen al daarom kan geschieden.⁴²³ Dat geldt ook ingeval van een eerste plaatsing in de EBI op de b-grond. Er is geen sprake van dat het adagium ‘eens een onaanvaardbaar maatschappelijk risico, altijd een onaanvaardbaar maatschappelijk risico’ opgeld zou doen.⁴²⁴ Naar het oordeel van de beroepscommissie dient *telkens* bij een verlenging te worden beoordeeld of de EBI-plaatsing nog proportioneel is en nodig is, of dat (al dan niet met toepassing van specifieke beveiligingsmaatregelen) met plaatsing in een inrichting met een minder beperkend regime kan worden volstaan.⁴²⁵ Van de SF wordt aldus verlangd dat hij duidelijk maakt waarom de EBI-gedetineerde niet in aanmerking komt voor ‘afschaling’ van het beveiligingsregime, door hem over te plaatsen naar een inrichting of afdeling met een lichter beveiligingsregime.⁴²⁶ Een en ander vloeit voort uit het beginsel van minimale beperkingen (art. 2, derde lid, Pbw en art. 15, vierde lid, Grondwet). De duur van het EBI-verblijf is bij deze toets als zodanig niet doorslaggevend. Ook in geval van een beroep tegen een eerste verlengingsbeslissing wordt beoordeeld of door de SF voldoende gemotiveerd is aangegeven waarom niet kan worden

⁴¹⁹ Zie bijvoorbeeld BC 24 februari 2016, 15/3839/GB en BC 29 januari 2015, 14/4119/GB.

⁴²⁰ BC 9 april 2001, 00/2250/GB, *Sancties* 2001, nr. 33.

⁴²¹ BC 3 maart 2022, 21/23620/GB.

⁴²² BC 1 februari 2012, 11/2317/GB.

⁴²³ BC 8 oktober 2018, R-376.

⁴²⁴ BC 28 april 2016, 16/529/GB.

⁴²⁵ Onder meer in BC 14 februari 2019, R-18/1647/GB en BC 8 oktober 2018, R-376.

⁴²⁶ Onder meer zo gesteld in BC 28 april 2016, 16/529/GB; BC 6 juni 2013, 12/3721/GB; BC 15 juni 2012, 12/0084/GB en BC 1 februari 2012, 11/2317/GB.

volstaan met minder verregaande beperkingen voor de desbetreffende gedetineerde.⁴²⁷ De beoordeling wordt uiteraard steeds indringender toegepast naarmate het verblijf in de EBI langer voortduurt. In een zaak waarin klager destijds al tien jaar lang in de EBI verbleef, overweegt de beroepscommissie bij beoordeling van de bestreden verlengingsbeslissing als volgt:

“Bij het voortduren van eventuele beperkingen dient de voor de uitvoering verantwoordelijke instantie wederom gemotiveerd aan te geven op grond waarvan nog steeds niet volstaan kan worden met minder vergaande beperkingen. Zeker bij langdurige vrijheidsstraffen dient inzichtelijk te worden gemaakt welk detentietraject men voor ogen heeft, aan welke vereisten een gedetineerde moet voldoen om het traject te doorlopen en welke stappen voornoemde instantie denkt te nemen om dat traject te realiseren. Een en ander met het oog op het – met inachtneming van uit beveiliging van de maatschappij en handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting benodigde maatregelen – bieden van perspectief aan de gedetineerde en (indien aan de orde) op het voorbereiden van een verantwoorde terugkeer van de gedetineerde in de samenleving.”⁴²⁸

Waar de verlengingsbeslissing in voornoemde zaak bij afweging van alle in aanmerking komende belangen als onredelijk en onbillijk werd geacht, hoeft een verlengingsbeslissing ingeval van een jarenlang verblijf in de EBI niet op voorhand als onredelijk of onbillijk te worden aangemerkt. Uit het evaluatieonderzoek van Van de Bunt et al bleek een gemiddelde verblijfsduur van 18,82 maanden, met een standaardafwijking van 16,74 maanden.⁴²⁹ Duidelijk is wel dat een langdurig verblijf in een dergelijk ingrijpend detentieregime op gespannen voet kan komen te staan met het eerdergenoemde beginsel van minimale beperkingen alsook met de waarborgen van art. 3 en art. 8 EVRM. Niet alleen wordt dit regelmatig aangevoerd in (verlengings)zaken bij de beroepscommissie,⁴³⁰ maar ook wordt dit door de beroepscommissie als zodanig onderkend⁴³¹. Hierbij wordt het in de EBI geldende regime als zeer restrictief en beperkend voor de gedetineerde geschetst, hetgeen op gespannen voet komt te staan met de genoemde penitentiair rechtelijke en mensenrechtelijke waarborgen indien geen nadere en actuele gronden voor verlenging worden aangevoerd. In de navolgende paragraaf wordt het regime in de EBI belicht, met tevens aandacht voor gewezen jurisprudentie daarover.

6.5 Regime in de EBI

Al vanaf het ontstaan van de TEBI en nadien de EBI geldt dat er zeer strikte veiligheidsmaatregelen van toepassing zijn die in het regime geïntegreerd zijn. Regelgeving daarover is, naast de regels in de Pbw en de Pm, neergelegd in de huisregels van de EBI. Hiertoe is een afzonderlijk model huisregels ontwikkeld. In de toelichting bij de Regeling model huisregels EBI wordt aan-

⁴²⁷ Zie voor een zaak waarin dat naar het oordeel van de beroepscommissie onvoldoende het geval was BC 14 september 2015, 15/2354/GB.

⁴²⁸ BC 28 april 2016, 16/529/GB. Zie ook BC 6 juni 2013, 12/3910/GB.

⁴²⁹ Van de Bunt et al, a.w., Bijlage 4, Figuur 4.

⁴³⁰ Onder meer in BC 20 juni 2022, 22/26509/GV; BC 3 maart 2022, 21/23620/GB en BC 6 juni 2013, 12/3910/GB.

⁴³¹ BC 28 april 2016, 16/529/GB; BC 6 juni 2013, 12/3910/GB en 12/3721/GB en BC 14 februari 2013, 12/4058/GB.

gegeven dat niet kan worden volstaan met het reguliere model huisregels zoals dat voor de penitentiaire inrichtingen van toepassing is, omdat daar waar dat voor de handhaving van de orde en veiligheid noodzakelijk is, de nadere invulling van de rechten en plichten van EBI-gedetineerden, binnen de gegeven wettelijke kaders, afwijkt van hetgeen in die overige penitentiaire inrichtingen gebruikelijk is.⁴³² De maximale beveiliging en controle die zo kenmerkend is voor het EBI-regime, wordt hieronder (noodzakelijkerwijs beknopt) toegelicht. Vanwege de verwevenheid van regime-onderdelen met de interpretatie en beoordeling hiervan in rechtspraak, wordt dit niet in een afzonderlijke subparagraaf besproken, maar gelijktijdig door de paragraaf heen.

6.5.1 Oorspronkelijk regime

Inherent aan het extra beveiligde regime is dat gedetineerden die in de EBI verblijven, ten opzichte van gedetineerden die in minder beveiligde regimes verblijven, sterker beperkt zijn in bepaalde rechten. Deze restricties hebben onder meer betrekking op de interne bewegingsvrijheid en de toegepaste controle daarop, zowel visueel als auditief, alsook op bijvoorbeeld de mogelijkheden tot arbeid. Belangrijk in dat verband is dat zaal- of groepsarbeid geen deel uitmaakt van het dagprogramma, omdat de aard van de detentie zich daartegen zou verzetten.⁴³³ Ook zijn de toegestane voorwerpen op cel beperkt, onder andere het aantal foto's (max vijftien) en het aantal boeken (max acht), tijdschriften of stripboeken (max acht) en kranten (max twee).⁴³⁴ De EBI-gedetineerden hebben recht op luchten, sport en recreatie, met als beperkingen een uur per dag luchten in de buitenlucht, tenminste tweemaal drie kwartier per week sport en tenminste zes uur per week recreatie.⁴³⁵ Behalve deze momenten is het aantal uren verblijf buiten de cel doorgaans ruimer, als gevolg van de reguliere contactmogelijkheden met advocaat, familie, geestelijke verzorging en psycholoog. Het geheel aan activiteiten is vervat in een dagprogramma, dat om veiligheidsredenen wisselt en in beginsel 's ochtends bekend wordt gemaakt aan de gedetineerden.⁴³⁶

De regimebeperkingen zijn daarnaast eerst en vooral gericht op de mogelijkheden tot het onderhouden van contact met zowel de buitenwereld als de sociale contacten binnen de EBI. Met betrekking tot de laatstgenoemde contacten geldt het standaard beleid dat het niet is toegestaan mondelinge dan wel schriftelijke contacten te onderhouden met gedetineerden die zijn ingesloten op een andere afdeling binnen de EBI dan waar de gedetineerde zelf verblijft.⁴³⁷ Gebaseerd op de bestemming van de EBI als individueel regime bepaalt de directeur in welke mate een gedetineerde aan gemeenschappelijke activiteiten kan deelnemen. Hoe dan ook is het maximum aantal gedetineerden van een bepaalde afdeling die aan een gemeenschappelijke activiteit kan deelnemen, beperkt tot vier.

Behalve de contacten binnen de EBI schuilt de kwetsbaarheid voor deze categorie van gedetineerden met (oorspronkelijk) een extreem vluchtrisico en/of onaanvaardbaar maatschappelijk risico met name ook in de contacten die zij met de buitenwereld hebben. Om die reden

⁴³² *Stcrt.* 1998, 233, p. 15, i.w.tr. op 1 januari 1999. Deze regeling is dus gelijktijdig met de invoering van de Pbw in werking getreden.

⁴³³ Huisregels van de EBI.

⁴³⁴ Huisregels van de EBI.

⁴³⁵ Huisregels van de EBI.

⁴³⁶ Huisregels van de EBI.

⁴³⁷ Huisregels van de EBI.

wordt een strakke regulering en volledige controleerbaarheid van deze contacten als een onmisbaar onderdeel van de integrale veiligheid in de EBI beschouwd.⁴³⁸ De restricties gelden, binnen de wettelijke kaders van rechten die ook EBI-gedetineerden toekomen op grond van de Pbw, voor alle contacten. Hieronder worden de beperkingen van contactmogelijkheden via post, bezoek en telefoon uitgelicht.

Regimebeperkingen van contactmogelijkheden via post, bezoek en telefoon

Dat ziet bijvoorbeeld op het onderzoeken en openen van, het toezicht uitoefenen op of het weigeren van de te verzenden of ontvangen post van de gedetineerde (art. 36, tweede, derde en vierde lid, Pbw). De beperkingen van het toezicht uitoefenen en het weigeren zijn niet van toepassing op post door de gedetineerde, gericht aan of afkomstig van zogeheten geprivilegieerde personen (art. 37, eerste lid, Pbw). Hiertoe behoren onder meer de justitiële autoriteiten, toezichthoudende instanties en de advocaat. In de huisregels van de EBI staat voorts opgenomen dat in het belang van de controle op de tekstuele inhoud van niet-geprivilegieerde correspondentie, deze gesteld dient te zijn in de officiële eenheidstalen van de lidstaten en kandidaat-lidstaten van de EU, of in het Marokkaans, Surinaams of Papiament.⁴³⁹ Dit kan in de praktijk voor de gedetineerde een belangrijke inbreuk met zich brengen op zijn recht op contact met familie, indien de gedetineerde daarmee in een andere taal wil dan wel moet spreken.

Deze restrictie geldt ook voor het contact via bezoek en telefoon. Bovendien vindt er bij zowel het bezoek- als het telefooncontact een verplichte screening plaats van alle personen met wie de EBI-gedetineerde voor de eerste keer contact wil, met uitzondering van de eerdergenoemde geprivilegieerde personen ex art. 37 Pbw.⁴⁴⁰ Daar gaat in de praktijk de nodige tijd mee gepaard. Op grond van art. 38 en 39 Pbw komt de EBI-gedetineerde het recht toe gedurende ten minste één uur per week bezoek te ontvangen, respectievelijk ten minste eenmaal per week en met behulp van een daartoe aangewezen toestel gedurende tien minuten een of meer telefoongesprekken te voeren met personen buiten de inrichting. In de huisregels is behalve de restrictie van de noodzakelijke taal waarin moet worden gesproken en de verplichte screening, ook bepaald dat de gedetineerde deze rechten louter op door de EBI vastgestelde tijden en plaatsen kan uitoefenen. De planning van het bezoek berust dus bij de inrichting en verder mogen de bezoeken niet worden opgespaard en is het wisselen van bezoek tijdens het bezoekuur niet toegestaan.⁴⁴¹ Voorts is het aantal personen dat tegelijkertijd op bezoek mag komen, beperkt tot maximaal drie, waarbij niet meer dan twee bezoekers ouder dan zestien jaar mogen zijn, kinderen onder de veertien jaar altijd door een volwassen bezoeker moeten worden begeleid en iedere bezoeker zich bij binnenkomst dient te legitimeren.⁴⁴²

Met het bezoekmoment gaan bovendien vele veiligheidsmaatregelen gepaard. Zo wordt de gedetineerde voorafgaand aan en na afloop van het bezoek standaard gefouilleerd, is er tijdens het bezoek altijd sprake van direct toezicht door piw'ers en worden bovendien alle gesprekken

⁴³⁸ *Aanhangsel Handelingen II* 1999/00, 213: 439-441.

⁴³⁹ Van de Bunt et al, a.w., paragraaf 3.6 en daarin genoemde alsook huidige huisregels.

⁴⁴⁰ Van de Bunt et al, a.w., paragraaf 3.6, p. 93 en daarin genoemde alsook huidige huisregels.

⁴⁴¹ Van de Bunt et al, a.w., paragraaf 3.6, p. 93 en daarin genoemde alsook huidige huisregels.

⁴⁴² Van de Bunt et al, a.w., paragraaf 3.6, p. 93-94 en daarin genoemde alsook huidige huisregels.

opgenomen, beluisterd en waar nodig vertaald.⁴⁴³ Daarnaast vindt al het bezoek, ook van gepri-vilegieerde personen zoals een advocaat, plaats achter een glazen scheidingswand. Wat betreft het contact tussen een gedetineerde en diens advocaat is in 2006 door de gedetineerde een kort geding-procedure gevoerd tegen de Staat, met een beroep op art. 6 EVRM.⁴⁴⁴ Aangezien tegen deze algemeen geldende regel in de EBI geen beklag of beroep openstaat, werd eiser ontvankelijk verklaard in dit kort geding. Inhoudelijk overweegt de voorzieningenrechter echter dat hoewel de glazen wand onmiskenbaar een belemmering oplevert in het verkeer tussen de gedetineerde en zijn raadsman, die belemmering, gegeven de belangen die de Staat moet behartigen, niet per definitie ongerechtvaardigd of disproportioneel is en dat het recht op verdediging ex art. 6 EVRM ‘in de kern’ niet wordt aangetast.

Een andere uitspraak van de voorzieningenrechter heeft wel geleid tot een aanpassing van de EBI-huisregels inzake bezoek en de glazen scheidingswand. Reeds in 1994 werd geoor-deeld dat het toenmalige TEBI-regime weliswaar als zodanig niet in strijd was met internationale penitentiair rechtelijke normering, maar dat het beleid dat het bezoek van naaste familieleden stelselmatig plaatsvond achter een glazen scheidingswand, wel onrechtmatig was.⁴⁴⁵ Nadien is het beleid ingevoerd dat gedetineerden eenmaal per maand van hun eerstegraads familie en vaste levenspartner bezoek mogen ontvangen zonder glazen scheidingswand.⁴⁴⁶ Dit blijkt in de prak-tijk echter niet als een werkelijke regimeversoepeling te worden beschouwd, aangezien er aan een dergelijk bezoekmoment nog striktere veiligheidsmaatregelen en beperkingen zijn verbon-den dan aan een regulier bezoekmoment.⁴⁴⁷ Zo worden de bezoekers voorafgaand aan het bezoek gefouilleerd en wordt de betreffende gedetineerde voorafgaand aan en na afloop van het bezoek zowel gefouilleerd als gevisiteerd en dient hij eveneens voorafgaand aan en na afloop van het bezoek te wisselen van kleding. Daarbovenop geldt de voor de gedetineerde en het bezoek meest klemmende beperking dat gedurende het bezoekmoment geen ander fysiek contact is toegestaan dan het geven van een hand bij binnenkomst en bij vertrek. Ook bij kinderen is dus geen omhel-zing of kus toegestaan. In de praktijk maken gedetineerden lang niet altijd gebruik van deze be-zoekmogelijkheid zonder glas, omdat ze het als zeer ongemakkelijk of onbevredigend ervaren. De bezoeksregeling zelf is niettemin door de beroepscommissie van de RSJ niet als onredelijk of onbillijk geoordeeld.⁴⁴⁸

De zojuist genoemde veiligheidsmaatregelen van fouilleren en visiteren zijn – in oplopende mate – zeer ingrijpende veiligheidsmaatregelen. Gegrond op art. 29 Pbw en de nadere uitwerking in de EBI-huisregels worden gedetineerden in de EBI dagelijks bij vaste momenten gefouilleerd, alsook ad hoc voor zover dat nodig is in het belang van de handhaving van de orde of de veilig-hed in de inrichting. Daartegen staat, voor zover het klachten betreft over de concrete toepassing op de individuele gedetineerde op een bepaalde dag, de mogelijkheid van beklag en beroep open. Dit leidt doorgaans echter niet tot gegrondverklaring. Hoewel de beroepscommissie onderkent

⁴⁴³ Van de Bunt et al, a.w., paragraaf 3.6, p. 94.

⁴⁴⁴ Rechtbank 's-Gravenhage 2 oktober 2006, LJN AY9232.

⁴⁴⁵ President Rechtbank 's-Gravenhage 11 januari 1994, *Sancties* 1994, nr. 5.

⁴⁴⁶ *Kamerstukken II* 1999/2000, 26800 VI, nr. 51.

⁴⁴⁷ Zie voor het navolgende van de Bunt et al, a.w., paragraaf 5.2.

⁴⁴⁸ BC 18 februari 2012, 09/2997/GA en BC 11 maart 2010, 09/2998/GA.

dat onderzoeken aan kleding als onaangenaam worden ervaren en gevoelens van onmacht oproepen, kunnen dergelijke onderzoeken, gelet op het aanzienlijk minder ingrijpende karakter ervan ten opzichte van onderzoek aan het lichaam, de toets van de norm van art. 3 EVRM doorstaan.⁴⁴⁹ Ook door het EHRM worden lichaamsonderzoeken, met daaronder dus ook de zeer ingrijpende maatregel van visitatie, op zichzelf genomen niet als strijdig met art. 3 EVRM beschouwd. Dergelijke onderzoeken dienen echter wel een legitiem doel te dienen en bovendien op een behoorlijke wijze te worden uitgevoerd met respect voor de betrokkene die het intieme onderzoek ondergaat.⁴⁵⁰ De RSJ verlangt in dezen dat de directeur voor toepassing steeds een belangenafweging maakt, met inachtneming van de ingrijpendheid van de visitatie.⁴⁵¹

In het verleden vond op stelselmatige wekelijkse basis visitatie plaats in de EBI. Dit werd, vanwege de combinatie hiervan met alle overige strenge veiligheidsmaatregelen die niet overtuigend kon worden gerechtvaardigd door veiligheidsmotieven, als onmenselijk en vernederend in de zin van art. 3 EVRM geoordeeld door het EHRM.⁴⁵² Na aanpassing daarop van de huisregels werden nog ‘slechts’ *steekproefsgewijs* bij of direct na de wekelijkse celinspectie gevisiteerd. Dat werd in verschillende uitspraken door de beroepscommissie niet zonder meer onrechtmatig bevonden, mede gelet op de speciale veiligheidseisen die gelden voor een inrichting als de EBI.⁴⁵³ Wel stelde de beroepscommissie hierbij scherpe eisen aan de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het steekproefsgewijze visitatiebeleid, waarbij een frequentie van gemiddeld twee keer per maand kon worden gezien als een grens. Dit visitatiebeleid bleef echter omstreden, met negatieve aandacht van het CPT en als gezegd het EHRM en met bovendien een veroordeling door de voorzieningenrechter dat dit visitatiebeleid zonder verbijzondering naar bijvoorbeeld de duur van het verblijf in de EBI, de effecten van visitaties op de gedetineerde en het doel en de noodzaak van het onderwerpen van een specifieke gedetineerde aan de steekproef, als onrechtmatig jegens eisers moet worden aangemerkt.⁴⁵⁴ Onder alle druk is nadien het beleid om steekproefsgewijs te visiteren verlaten.

6.5.2 *Aanvullend aangescherpt regime voor de c- en d-grond*

Gelijktijdig met de invoering van de nieuw geformuleerde c-grond en de nieuwe d-grond zoals opgenomen in de Rspog is ook een aangescherpt regime in de EBI ingevoerd.⁴⁵⁵ De directe aan-

⁴⁴⁹ BC 1 maart 2004, 03/1490/GA, 03/1583/GA, 03/1585/GA, 03/1586/GA, 03/1593/GA, 03/1594/GA, 03/1595/GA, 03/1596/GA, 03/1599/GA, 03/1600/GA, 03/1601/GA, 03/1692/GA, 03/1693/GA, 03/1694/GA, 03/1695/GA, 03/1908/GA, 03/1911/GA, 03/1914/GA en 03/2213/GA.

⁴⁵⁰ Onder meer EHRM 24 juli 2001, nr. 44558/98 (*Valašinas t. Litouwen*) en EHRM 15 november 2001, nr. 25196/94 (*Iwanczuk t. Polen*).

⁴⁵¹ BC 16 september 2002, *Sancties* 2003, nr. 3.

⁴⁵² EHRM 4 februari 2003, nr. 52750/99 (*Lorsé t. Nederland*) en EHRM 4 februari 2003, nr. 50901/99 (*Van der Ven t. Nederland*). Van latere datum zijn ook de veroordelingen van Nederland terzake in EHRM 6 juli 2006, nr. 13600/02 (*Baybasin t. Nederland*); EHRM 6 juli 2006, nr. 8196/02 (*Salah t. Nederland*); EHRM 6 juli 2006, nr. 14683/03 (*Sylla t. Nederland*).

⁴⁵³ BC 15 juli 2004, 04/0723/GA en BC 16 maart 2004, 03/2619/GA.

⁴⁵⁴ President Rechtbank 's-Gravenhage 7 juli 2003, *Sancties* 2003, 51 m.nt. J. de Lange.

⁴⁵⁵ *Stcrt.* 2022, 33928, i.w.tr. op 17 december 2022.

leiding daartoe werd gevormd door het toenemende gevaar dat van bepaalde gedetineerden uitgaat naar het personeel en de directeur, alsook politiek door een door de kamer aanvaarde motie om een verscherpt toezichtsregime in te voeren.⁴⁵⁶ Uit oogpunt van het waarborgen van de veiligheid van het personeel en de directeur in het bijzonder is door minister Weerwind een aanwijzing uitgevaardigd aan de directeur van PI Vught om een verscherpt toezichtsregime in de huisregels van de EBI op te nemen ten aanzien van alle gedetineerden die in de EBI zijn geplaatst op de c-grond en d-grond.⁴⁵⁷ Verscherpte beperkingen hoeven zodoende niet meer door de directeur bij individueel besluit te worden opgelegd, waardoor de verantwoordelijkheid wordt verlegd. Deze verscherpte beperkingen, opgenomen in een bijlage van de gewijzigde Regeling model huisregels Extra Beveiligde Inrichting/Afdeling⁴⁵⁸ komen voor de categorie c- en d-gedetineerden bovenop alle andere reguliere veiligheids- en regimemaatregelen in de EBI.⁴⁵⁹ Kort gezegd behelzen ze de volgende aanscherpingen:

–De gedetineerde wordt toegestaan eenmaal per week gedurende 10 minuten een of meer telefoongesprekken te voeren.

–Telefoongesprekken van deze gedetineerde worden alleen toegestaan met personen die zich op dat moment in een politiebureau of penitentiare inrichting bevinden. Na de screening van de personen waarmee de gedetineerde aangeeft te willen bellen, wordt aangegeven vanuit welke inrichting of politiebureau het telefoongesprek tot stand wordt gebracht. Voor het buitenland zullen nadere regels worden vastgesteld.

–Per week wordt één uur bezoek toegestaan. Bij bezoek wordt maximaal gelijktijdig één persoon per bezoekmoment toegestaan. Indien een kind of kinderen onder de 14 jaar op bezoek komt c.q. komen bij deze gedetineerde, bestaat de begeleiding uit één volwassene. In totaal worden twee kinderen jonger dan 14 jaar gezamenlijk tijdens een bezoek toegelaten. Heeft een gedetineerde meer dan zes kinderen onder de 18 jaar, dan kan maatwerk worden toegepast.

–De gedetineerde geeft 48 uur voorafgaande aan het telefoongesprek of het bezoek aan in welke van de reeds in de huisregels opgenomen talen hij tijdens het telefoongesprek en het bezoek wenst te voeren. Het gesprek of het bezoek wordt beëindigd indien toch een andere dan de opgegeven taal wordt gebruikt.⁴⁶⁰

Deze verdergaande restricties wat betreft telefonische contactmogelijkheden zijn, zonder dat dat als zodanig wordt benoemd in de kamerstukken en toelichting bij de gewijzigde regelgeving, ontegenzeggelijk ‘geïnspireerd’ door het Italiaanse 41-bis regime. Hier wordt in de hoofdstukken 7 en 8 nader op ingegaan. Voorafgaand aan de invoering heeft de afdeling advisering van de RSJ

⁴⁵⁶ Motie van 6 juli 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 24587, nr. 844), aangenomen op 14 juli 2022 (*Handelingen II* 2021/22, nr. 10, item 29).

⁴⁵⁷ Aangekondigd bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29911, nr. 374.

⁴⁵⁸ *Stcrt.* 2022, 33927, i.w.tr. op 17 december 2022.

⁴⁵⁹ Nu dit aldus een algemene regel betreft, geldend voor alle gedetineerden die op de c- of de d-grond zijn geplaatst, waarbij van strijd met hogere wet- en regelgeving niet is gebleken, staat hiertegen geen beklag en beroep open, zo is in een schorsingsprocedure naar het voorlopig oordeel van de voorzitter geoordeeld (BC 21 februari 2023, 23/32121/SGB).

⁴⁶⁰ *Stcrt.* 2022, 33927, i.w.tr. op 17 december 2022.

zich kritisch uitgelaten over de aangescherpte regimemaatregelen.⁴⁶¹ In het advies wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor de positie en de belangen van het kind c.q. de kinderen van gedetineerden die op de c- en d-grond zijn geplaatst in de EBI. Wat betreft het bezoek was aanvankelijk door de minister voorgesteld dat de gedetineerde maximaal één bezoeker per keer mag ontvangen, of door een kind jonger dan veertien jaar met één volwassene ter begeleiding mee. Naar aanleiding van de kritische opmerkingen van de RSJ terzake is dat in de regelgeving aangepast in die zin dat maximaal twee kinderen onder de veertien jaar gezamenlijk de gedetineerde onder begeleiding van één volwassene mogen bezoeken. De door de RSJ bekritiseerde regel dat ook kinderen zich naar een politiebureau of een pi moeten begeven om te kunnen bellen met de gedetineerde, is wel gehandhaafd. De minister erkent in de toelichting bij de gewijzigde Rspog dat “dit voor vooral jonge kinderen een grote belasting is”.⁴⁶² Maar tegenover staat volgens hem het doel dat elk contact met het criminele netwerk wordt verbroken en dat in dat licht geen uitzondering kan worden gemaakt voor kinderen omdat de ervaring leert dat ook kinderen worden ingezet om criminele boodschappen door te geven. Er wordt aldus een zwaarder gewicht toegekend “aan het belang om zo volledig mogelijke controle te hebben op de telefoongesprekken van een gedetineerde die op de c- en d-grond in de EBI is geplaatst”.⁴⁶³

De afdeling advisering van de RSJ waarschuwt voorts voor een contraproductieve werking, in de zin dat vanwege het generieke karakter van deze verscherpte maatregelen de veiligheid, orde en rust binnen de inrichting juist wordt verkleind. De huisregels zouden volgens de afdeling niet moeten worden gebaseerd op enkele recente incidenten, maar er dient naar het bredere belang van alle in de EBI gedetineerde personen te worden gekeken, waarbij met een belangenafweging voor een aantal gedetineerden strengere regels zouden kunnen gelden op grond van een toekomstbestendig beleid.⁴⁶⁴ In de toelichting bij de gewijzigde Rspog reageert de minister met de stelling dat het contact van de gedetineerde met de buitenwereld niet geheel wordt verbroken, maar wat betreft het toezicht scherper en beter wordt georganiseerd en geregeld en juist met oog voor de veiligheid van het personeel.⁴⁶⁵ Hij zet daarbij de deur op een kier voor verdere maatregelen, met verwijzing naar het onderhavige onderzoek:

“Voor het antwoord op de vraag welke verdere maatregelen kunnen worden genomen om de veiligheid van het personeel in de EBI te vergroten wacht ik de uitkomsten van het onderzoek van het WODC af”.⁴⁶⁶

Die uitkomsten worden in rechtsvergelijkend opzicht in het volgende hoofdstuk gepresenteerd.

⁴⁶¹ RSJ, *Advies Wijziging Rspog en vaststelling Regeling model huisregels EBI* (Advies van 4 november 2022 aan de minister voor Rechtsbescherming), Den Haag: RSJ 2022.

⁴⁶² *Stcrt.* 2022, 33927, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 8.

⁴⁶³ *Stcrt.* 2022, 33927, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 8.

⁴⁶⁴ RSJ, a.w. 2022, p. 7.

⁴⁶⁵ *Stcrt.* 2022, 33927, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 8.

⁴⁶⁶ *Stcrt.* 2022, 33927, i.w.tr. op 17 december 2022, toelichting p. 8.

6.6 Conclusie

De ontwikkeling van de EBI is vrij duidelijk te kenschetsen in de beknopte zin zoals in dit hoofdstuk gedaan. Vanaf de werkelijke start in 1997 wordt de EBI gekenmerkt door het primaire doel van het voorkomen van ontsnapping van extreem vluchtgevaarlijke gedetineerden of gedetineerden met een extreem maatschappelijk risico, voor wie een minder beveiligd detentieregime niet toereikend is. Niet alleen in de categorie gedetineerden die in de EBI geplaatst kunnen worden, is deze rationale verankerd, maar ook in de gebouwelijke setting, de veiligheidsmaatregelen en het regime ervan. Alles is erop gericht de risicovolle contacten van de gedetineerden zowel binnen als buiten de EBI zoveel mogelijk te voorkomen en in ieder geval te monitoren. Deze typische detentievormgeving heeft ruim twintig jaar lang vrijwel ongewijzigd bestaan. Het regime is slechts daar waar het evident met het mensenrechtenperspectief knelde – de stelselmatige visitatiepraktijk – onder invloed van Europeesrechtelijke en nationale rechtspraak aangepast. Voor het overige staat intern een beleid van humane bejegening en relationele veiligheid voorop. De effectiviteit van de EBI in de verwezenlijking van het primaire doel is intussen onbetwist: er is geen enkele gedetineerde uit ontsnapt. Toch is recent een fundamentele wijziging aangebracht in (de toepassing van) het EBI-regime. In 2018 gebeurde dat door invoering van een c-plaatsingsgrond en vervolgens eind 2022 door uitbreiding van die grond en door invoering van een nieuwe d-plaatsingsgrond. Beide aanvullende gronden hebben in het geheel geen betrekking op het vluchtrisico of een aan vluchtrisico gerelateerd maatschappelijk risico van een gedetineerde, maar zien op een onaanvaardbaar maatschappelijk risico van een gedetineerde wegens het vermoeden van gemeengevaar als gevolg van ernstig VCHD dan wel de gemeengevaarlijkheid van een gedetineerde wegens diens rol of positie in een bepaald crimineel netwerk waardoor een extra beveiligd regime nodig zou zijn. Gekoppeld aan dit tweetal nieuwe plaatsingsgronden gelden voor gedetineerden die op een dergelijke grond in de EBI verblijven, aanvullende aangescherpte veiligheids- en regimemaatregelen. De oorspronkelijke a- en b-plaatsingsgronden gelden nog onverkort, evenals het oorspronkelijke regime, maar er is heel duidelijk een nieuwe a-typische component aan toegevoegd. In het navolgende hoofdstuk zal worden vergeleken hoe dit zich verhoudt tot het Italiaans 41-bis regime, alsook tot Europeesrechtelijke en internationale normering.

Hoofdstuk 7 **Rechtsvergelijking**

7.1 *Inleiding*

In de voorgaande hoofdstukken is het Italiaanse 41-bis regime uitvoerig belicht, alsook een beknopte schets geboden van het Nederlandse EBI-regime. Terugkerend naar de probleemstelling van dit onderzoek hebben die hoofdstukken de basis gelegd voor de beantwoording van de volgende onderdelen hiervan: ‘wat houdt het Italiaanse 41-bis regime in’, ‘welke functie vervult het binnen het Italiaanse strafrecht’ en ‘hoe werkt het in de praktijk’. In het onderhavige hoofdstuk verschuift de aandacht naar het resterende, laatste deel van de probleemstelling, te weten de onderdelen ‘hoe verhoudt het zich tot het toepasselijke kader van rechtswaarborgen in nationaal en internationaal verband’ en ‘de onderlinge vergelijking van het 41-bis regime met het in Nederland geldende EBI-regime’. Dit behelst een tweeledige vergelijking, in de volgorde zoals in dit hoofdstuk aangebracht. Ten eerste betreft het een vergelijking van het 41-bis regime met het EBI-regime. Ook hiervoor hebben de voorgaande hoofdstukken de basis gelegd. Deze zogeheten horizontale vergelijking volgt in paragraaf 7.2. Ten tweede vergt de probleemstelling een vergelijking van het 41-bis regime met de internationale rechtswaarnormering: de zogeheten verticale vergelijking. Deze wordt behandeld in paragraaf 7.3, waarbij niet alleen het 41-bis regime maar ook het EBI-regime wordt betrokken. Het hoofdstuk wordt afgesloten in paragraaf 7.4.

7.2 *Horizontale rechtsvergelijking: de Nederlandse en Italiaanse situatie onderling vergeleken*

Hoe dient het 41-bis regime nu te worden beschouwd in onderlinge vergelijking tot het EBI-regime zoals dat hier in ons land geldt? Destillerend uit de hoofdstukken 3 tot en met 6 valt daar veel over te zeggen. Het zou echter te ver voeren om hier minutieus op alle aspecten een vergelijking tussen beide penitentiaire stelsels te maken. Dat volgt bovendien vrij helder uit de inhoud van de voornoemde hoofdstukken, bij integrale lezing daarvan. Het is ons er op deze plaats hoofdzakelijk om te doen een kernachtige en op hoofdlijnen gebaseerde vergelijking te maken. Dat doen we aan de hand van dezelfde vijf aandachtspunten als gehanteerd in de hoofdstukken 2 en 5.

7.2.1 *Plaatsing en verlenging*

De plaatsingsbeslissing wordt zowel in Italië als Nederland door Justitie genomen. In Italië wordt deze beslissing door de minister van Justitie genomen en in Nederland door de selectiefunctionaris die hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister voor Rechtsbescherming.

Bij de voorbereiding en onderbouwing van deze beslissing zijn in beide landen diverse instanties betrokken. Anders dan in Nederland, wordt de onderbouwing van de plaatsingsbeslissing in Italië aan de partijen verstrekt. Daarbij geldt dat daar geen informatie in staat die niet bekend is bij de gedetineerde. De GRIP-informatie die in Nederland een belangrijke rol speelt ten aanzien van de plaatsingsbeslissing wordt daarentegen niet verstrekt aan de gedetineerde.

Een eerste belangrijk verschil ten aanzien van de plaatsingsbeslissing tussen beide landen is dat deze in Italië mede wordt gebaseerd op het strafbare feit waarvoor de gedetineerde is veroordeeld of wordt verdacht. Dat zijn hoofdzakelijk, op een enkele uitzondering na, maffia gere-

lateerde delicten. Daarnaast geldt een tweede, cumulatieve eis van het vermoeden van het bestaan van banden met een criminele (of terroristische en subversieve) organisatie. In Nederland geschiedt de plaatsing daarentegen op grond van een risicoprofiel op basis waarvan de gedetineerde op een van de vier gronden in de EBI kan worden geplaatst. De aard van die gronden verschilt. Bij de a- en b-grond staat het vluchtgevaar centraal, bij de c-grond het voortgezet crimineel handelen in detentie en bij de d-grond de rol en positie van de gedetineerde in een crimineel netwerk. De gronden voor plaatsing zijn daarmee uiteenlopende dan in het Italiaanse systeem. Dat gegeven is een complicerende factor in de vormgeving en uniforme toepassing van maatregelen in het Nederlandse systeem.

Een tweede belangrijke verschil betreft de duur van de initiële plaatsingsbeslissing. Die is in Italië vier jaar. Dat is aanzienlijk langer dan in Nederland, waar de beslissing tot plaatsing in de EBI vanaf de eerste plaatsing ieder jaar (voorheen ieder half jaar) moet worden getoetst en verlengd. De ratio van de lange duur van de initiële plaatsing in Italië is dat als in het kader van de plaatsingsbeslissing is geoordeeld dat sprake is van banden met de criminele organisatie dat ook niet binnen genoemde termijn zal wijzigen. Deze veronderstelling hangt nauw samen met de aard van de (maffia gerelateerde) delicten waarvoor de verdachte of veroordeelde is gedetineerd. Bepaalde maffiaorganisaties bestaan al decennialang (*Cosa Nostra*, *'Ndrangheta*, *Camorra*) en zullen niet zomaar verdwijnen. Eenzelfde benadering als in Italië lijkt niet eenvoudig te kunnen worden toegepast ten aanzien van de initiële duur van de eerste plaatsingsbeslissing in de EBI. De banden met de criminele organisatie waartoe de gedetineerde behoort zijn weliswaar een belangrijke factor bij de d-grond, maar de vraag is in hoeverre de Nederlandse criminele organisaties vergelijkbaar zijn met Italiaanse maffiaorganisaties waarin familierelaties een sleutelrol spelen. Beantwoording van die vraag valt buiten dit (rechtsvergelijkende) onderzoek, maar is in onze optiek wel van belang.

Voor wat betreft de opeenvolgende verlengingsbeslissingen geldt dat de duur daarvan in Italië iets langer is: twee jaar in plaats van een jaar in Nederland. Belangrijk verschil daarbij is dat de verengingsbeslissing in Italië door sommigen als een automatisme is aangeduid. Er vindt weliswaar onderzoek plaats, maar wanneer de organisatie waartoe de gedetineerde behoort nog bestaat en de betrokkene niet samenwerkt met justitie, lijkt dat voldoende te zijn om de plaatsing te verlengen. In Nederland ligt dat anders, met name vanwege het vereiste dat de informatie actueel dient te zijn en dat daarmee als uitgangspunt lijkt te zijn genomen dat omstandigheden rond de gedetineerde (en de criminele organisatie waartoe hij behoort) kunnen veranderen. In hoeverre dat ook geldt ten aanzien van het voortbestaan van de criminele organisaties die aanleiding vormen voor dit onderzoek, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Tot slot nog een belangrijk verschil voor wat betreft de orde van grootte: in het artikel 41-bis regime zijn zo'n 750 gedetineerden geplaatst. In de praktijk betreft het (op een drietal terroristen en een enkele anarchist na) louter belangrijke leden van de verschillende Italiaanse maffiaorganisaties en sub-clans. Plaatsing is mogelijk in een van de twaalf gevangenissen die een 41-bis regime kennen. Dat gegeven heeft met name praktische implicaties: waar in Italië personeel (van de GOM) bijvoorbeeld kan rouleren tussen de verschillende 41-bis inrichtingen, is dat in Nederland slechts moeizaam te realiseren in een EBI die ruimte biedt voor 24 gedetineerden. De aangekondigde bouw van een tweede EBI biedt in dit opzicht ook geen daadwerkelijke oplossing.

7.2.2 De toepasselijke beperkingen op gedetineerde, familie en advocaat

Het is evident dat het 41-bis regime en het EBI-regime gemeen hebben dat het regimes zijn met de meest strenge veiligheidsmaatregelen en beperkende detentieomstandigheden die er in het land gelden. Die maatregelen en beperkingen verschillen op detailniveau en in uitwerking. Opvallender in algemene zin is dat het EBI-regime onder de reguliere penitentiaire wet- en regelgeving valt; weliswaar nader uitgewerkt in de eigen huisregels, maar dat geldt ook voor elke andere inrichting of bijzondere afdeling in ons gevangeniswezen. Voor de toepassing van het 41-bis regime is nu juist bepaald dat de daarin verblijvende gedetineerden zijn uitgesloten van een aantal uit de penitentiaire wetgeving voortvloeiende 'voordelen of privileges', zoals het in Italië wordt genoemd. Er geldt zodoende een geheel eigen systeem, gegrond op de circulaire, waarin het 41-bis regime en de bijbehorende beperkingen voor de gedetineerde geregeld zijn. Ook opvallend in dat verband is de zeer gedetailleerde bepaling en uitwerking van het regime. De huisregels van de EBI bevatten weliswaar ook veel bepalingen en regels, maar zijn lang niet zo gedetailleerd als de 41-bis circulaire.

Het 41-bis regime is niet alleen heel gedetailleerd vormgegeven, maar wordt in de praktijk ook in alles stringent uitgevoerd en nageleefd. Er lijkt weinig tot geen ruimte te zijn voor maatwerk. Anders dan bij de EBI, waar juist enige discretionaire ruimte bestaat voor de directeur om maatwerk te betrachten, daar waar aangewezen en mogelijk. Die ruimte lijkt ook nog steeds te bestaan na inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van de Pbw waarbij aan de minister de bevoegdheid wordt toegekend tot het opleggen van beperkingen aan een EBI-gedetineerde. De directeur blijft immers verantwoordelijk voor de orde en veiligheid in de inrichting. De ratio daarbij is gelegen in het ondanks alle beperkingen kunnen zorgen voor een humane detentie en bovendien als gevolg daarvan te kunnen zorgen voor een relationele veiligheid binnen de PI. Van laatstgenoemde ratio of doel lijkt in Italië geen sprake te zijn. Stringente, uniforme toepassing van het 41-bis regime prevaleert boven alles. Dat brengt vanwege de grootte van de 41-bis populatie onmiskenbaar gevolgen met zich voor de benodigde capaciteit, hetgeen op onderdelen een perverse werking blijkt te hebben in de regels en uitvoeringspraktijk van het regime. Zo is het maximum aantal boeken of kranten op cel beduidend restrictiever dan in het EBI-regime. Verruiming van dat toegestane aantal is volgens de Italiaanse overheidsinstanties echter niet mogelijk, gelet op de extra capaciteit die dat vergt voor de noodzakelijke controle. Hierbij lijkt voorbij te worden gegaan aan het in ons penitentiaire recht centrale beginsel van minimale beperkingen.

In beide regimes hebben de gedetineerden recht op zowel luchten als recreatie en/of sportactiviteiten. In de EBI is dat kort gezegd tenminste een uur per dag luchten in de buitenlucht, tenminste tweemaal drie kwartier per week sport en tenminste zes uur per week recreatie. Als zodanig komt dat redelijk overeen met het 41-bis regime. In het 41-bis regime mogen gedetineerden op basis van de circulaire namelijk twee uur per dag 'luchten', hetgeen geduid staat als 'verblijf in de open lucht', zijnde de luchtplaats of de gemeenschappelijke ruimte. Volgens de circulaire wordt de tijd bestemd voor recreatie of sportactiviteiten van een uur per dag hiervan afgetrokken en blijft er netto dus een uur luchten over. Als gezegd is in jurisprudentie bepaald dat deze uren moeten worden opgeteld, dus netto in totaal drie uren per dag buiten cel. Dit geldt echter enkel voor die gedetineerden die onder de individuele werking van deze jurisprudentie vallen. Hoe dan ook

verblijven alle 41-bis gedetineerden altijd tenminste twee uren per dag buiten hun cel en in individuele gevallen uitgebreid naar drie uren per dag. Het is dus niet zo, zoals soms wordt aangenomen of voorondersteld, dat 41-bis gedetineerden standaard 23 uur per dag op hun cel verblijven. Het aantal uren verblijf buiten cel is in de EBI niettemin doorgaans ruimer, nu dat aantal uren kan oplopen afhankelijk van de groepsgrootte per afdeling en van het contact met bijvoorbeeld advocaat of een geestelijk verzorger of een psycholoog.

Beide regimes hebben gemeen dat de kern van de beperkingen gericht is op het zoveel mogelijk inperken van de contactmogelijkheden van de gedetineerden, zowel intern binnen de gevangenis als – en nog versterkt – extern met mensen van daarbuiten. Toch zijn er verschillen in de wijze waarop dit geschiedt. Voor wat betreft het contact binnen de 41-bis inrichting of de EBI geldt weliswaar eenzelfde beleid om dit contact te beperken tot de afdeling, en meer specifiek tot een maximum van vier gedetineerden op die afdeling. In het Italiaanse systeem wordt dit echter uitdrukkelijk als een sociale groep geduid, die bovendien nog in omvang nader kan worden ingeperkt tot maximaal twee gedetineerden (*area riservata*).

Ook ten aanzien van de mogelijkheden van bezoek en telefonisch contact met personen van buiten de gevangenis is het 41-bis regime in bepaalde opzichten strikter dan het EBI-regime. Belangrijk verschil is dat deze contactmogelijkheden in het Italiaanse regime beperkt zijn tot familieleden, terwijl dit in het EBI-regime in beginsel ook is toegestaan voor anderen dan familieleden. Ten aanzien van gescreende (en door de directeur toegestane) personen is het voor EBI-gedetineerden toegestaan per week een uur bezoek te ontvangen en tweemaal gedurende tien minuten te bellen, met uitzondering van de gedetineerden geplaatst op de c- en d-grond voor wie dit laatste is teruggebracht naar eenmaal per week tien minuten bellen. De 41-bis gedetineerden mogen slechts een keer per maand gedurende een uur bezoek ontvangen, en slechts tien minuten per maand bellen, waarbij dit laatste contactmoment bovendien als alternatief geldt voor als het bezoekmoment niet mogelijk is. Het aantal bezoekers per keer is overigens in beide regimes gelijk, namelijk maximaal drie personen. Zij het dan dat dit in het Italiaanse regime beperkt is tot familieleden.

En precies op dat punt van familie komt de omslag naar regime-beperkingen die in de EBI juist strikter zijn dan in het 41-bis regime. Ten aanzien van de gedetineerden die in de EBI zijn geplaatst op de c of d-grond, geldt sinds kort het aangescherpte beleid dat gelijktijdig maximaal maar één familielid is toegestaan, tenzij het een kind of twee kinderen onder de veertien jaar betreft. Bovendien worden voor het toestaan van contactmomenten – via bezoek alsook telefonisch – de familiebanden in het Italiaanse regime geïnterpreteerd als tot en met de derde graad, terwijl dat in het Nederlandse regime wordt beperkt tot bloedverwanten in de eerste graad (en levenspartner). Het grote belang dat in de Italiaanse samenleving wordt gehecht aan familiebanden, is hierin duidelijk terug te zien. Zo ook in de mogelijkheid om gedurende het bezoekmoment standaard een uitzondering te maken op de verder altijd en consequent toegepaste restrictie van een glazen scheidingswand tussen de 41-bis gedetineerde en diens familie. Contact met een (klein)kind onder de leeftijd van twaalf jaar mag namelijk plaatshebben zonder die scheidingswand, waarbij bovendien zonder restricties fysiek contact is toegestaan. Dat is bepaald anders in de EBI, waar eveneens een mogelijkheid bestaat tot het eens per maand hebben van contact zonder de glazen scheidingswand – en zelfs ruimer dan enkel een (klein)kind beneden de twaalf jaar

– zij het onder de voorwaarde dat ‘fysiek contact tussen u en uw bezoek is verboden, behoudens het geven van een hand bij binnenkomst en bij vertrek’. In de praktijk leidt deze contactmogelijkheid overigens bij beide regimes tot gemengde gevoelens en uitwerking. In de EBI blijken gedetineerden vanwege de genoemde voorwaarde niet vaak gebruik te maken van de mogelijkheid, terwijl het voor 41-bis gedetineerden als klemmend blijkt te worden ervaren dat het (klein)kind op een bepaald moment de leeftijd van twaalf jaar bereikt, waarna in het geheel geen fysiek contact meer mogelijk is.

Tot slot van de beperkingen ten aanzien van familiecontact is er een verschil in veiligheids- en controlemaatregelen rondom het bezoek. Die zijn op onderdelen in het 41-bis regime minder strikt dan in de EBI. Zo wordt in beginsel volstaan met foullering van de gedetineerde en gebruikmaking van metaaldetector voor het bezoek, en is er geen restrictie in de taal waarin met elkaar kan worden gesproken. In de EBI is die laatste restrictie er wel, aangezien gesprekken uitsluitend mogen worden gevoerd in een officiële eenheidstaal van de (kandidaat-)lidstaten van de EU, of in het Marokkaans, Surinaams en Papiament. Overigens wordt de afwezigheid van de taalrestrictie in Italië niet als problematisch beschouwd omdat op een na alle 41-bis gedetineerden Italiaanstalig zijn.

Dan de beperkingen in het contact tussen gedetineerde en advocaat. In beide detentieregimes geldt – vooralsnog – dat dit contact aan zo min mogelijk beperkingen onderhevig is als gevolg van Europeesrechtelijke normering. In beginsel is de frequentie van het contact onbeperkt. Wel is het contact in Italië standaard locatiegebonden, dat wil zeggen dat de advocaat enkel vanuit de advocatenkamer in een van tevoren doorgegeven PI, niet zijnde de 41-bis inrichting, kan bellen met de 41-bis gedetineerde. Op het telefonisch contact is verder geen auditief of visueel toezicht. Bij het (niet gelimiteerd) bezoek door de advocaat ontbreekt eveneens de mogelijkheid van het auditief opnemen en uitluisteren. Wel is er dan visueel toezicht met behulp van camera. Verder is in Italië het aantal voorkeursadvocaten dat een 41-bis gedetineerde mag hebben, beperkt tot twee. Over deze regel bestaat in de praktijk amper kritiek of discussie, hetgeen lijkt voort te vloeien uit het feit dat deze regel niet inherent is aan het 41-bis regime maar geldt voor alle gedetineerden in het Italiaanse gevangeniswezen. De Italiaanse overheid zou het liefst het contact tussen de 41-bis gedetineerde en diens advocaat verder willen inperken, omwille van de kwetsbaarheid die gelegen is in het mogelijk door kunnen geven van codeboodschappen – zeker nu het aantal gedetineerden dat door één en dezelfde advocaat wordt bijgestaan, niet is gelimiteerd – maar dat is volgens hen niet mogelijk, gelet op de Europeesrechtelijke normering. Een belangrijk aspect van de vergelijking om voor ogen te hebben voor de Nederlandse gedachtenvorming over eventuele aanpassing van het EBI-regime.

7.2.3 De rechtspositie en meer in het bijzonder rechtsmiddelen

Een vergelijking van de rechtspositie is als zodanig problematisch, althans om dat zuiver te kunnen doen. De rechtspositie vloeit immers voort uit en is sterk ingebed in het nationale rechtsbestel en de keuzes die men maakt met betrekking tot (hoeveel) rechtsgangen en de terzake bevoegde gerechten. Voor de evidente verschillen tussen de rechtspositie bij het 41-bis regime en het EBI-regime zij verwezen naar de voorgaande hoofdstukken. Van belang voor de vraag hoe het 41-bis regime zich op dit punt verhoudt tot de EBI, is het gegeven dat de rechtspositie tegen plaatsing

en verlenging in beide stelsels een vastomlijnde en uniforme procedure kent: *Tribunale di Sorveglianza* en *Corte di Cassazione* enerzijds en bezwaar bij de SF en beroep bij de RSJ anderzijds. In Italië heeft deze uniforme rechtsgang in de uitvoeringspraktijk een wezenlijk nadeel voor de effectivering van de rechtspositie tot gevolg: gelet op de grootte van de 41-bis populatie zijn de doorlooptijden heel lang en zelfs zodanig dat het land is veroordeeld door het EHRM voor schending van het recht op een *effective remedy* (art. 13 EVRM) en voor schending van het recht op toegang tot een rechter (art. 6 EVRM). De reikwijdte van de plaatsingscriteria en zodoende de mogelijke grootte van de gedetineerdenpopulatie in een dergelijk scherp toezichtsregime is dus mede om die reden van belang om voor ogen te houden voor de Nederlandse situatie.

Een andere overeenkomst in de uitvoeringspraktijk van het 41-bis regime en het EBI-regime is het feitelijk moeilijk kunnen effectueren van de rechtspositie. In Nederland betreft dit het voor de gedetineerde problematische gegeven dat veelal geheime informatie ten grondslag ligt aan een plaatsings- of verlengingsbeslissing waartegen het nu eenmaal lastig is om verweer te voeren. In Italië wordt de aan een besluit en onderbouwing ten grondslag liggende informatie, als gezegd, wel aan de gedetineerde verstrekt. Dat maakt het echter niet minder lastig voor de gedetineerde om zich te weren. Niet alleen blijkt er door de overheid zwaar te worden geleund op de onderbouwing van eerdere plaatsings- of verlengingsbeslissingen, maar ook is het voor de gedetineerde moeilijk om het vermoeden dat hij nog in contact staat met de maffiaorganisatie tegen te spreken: het is immers moeilijk om iets te bewijzen dat niet bestaat.

Ten slotte is voor de vergelijking terzake van de rechtspositie van belang te wijzen op het niveau van wet- of regelgeving waarop de betreffende regimes zijn geregeld en genormeerd. Gelet op de aard van deze regimes als meest beveiligd en ook meest ingrijpend voor een gedetineerde om aan onderworpen te zijn, zou kunnen worden verwacht dat het ook op het hoogste niveau en dus in een wet (in formele zin) is geregeld. In beide landen is dat echter niet het geval. De detentieregimes zijn weliswaar gegrond op penitentiaire wetgeving, maar zijn verder voor het geheel van het uitvoeringsbeleid uitgewerkt in regelgeving. In Italië doet zich daarbij nog de aanvullend kwetsbare situatie voor dat de beslissingen (van in laatste instantie de *Corte di Cassazione*) over toepassing en interpretatie van het 41-bis regime enkel doorwerking hebben voor de individuele gedetineerde die deze rechtsgang heeft gestart en (met succes) doorlopen. De beslissingen hebben dus geen algemene werking voor de hele 41-bis gedetineerdenpopulatie. Zolang de Circulaire niet op deze jurisprudentie wordt aangepast, is er sprake van rechtsongelijkheid in de 41-bis uitvoeringspraktijk. In Nederland is daar gelukkig geen sprake van en hebben beslissingen van (met name) de voorzieningenrechter in kort geding geleid tot algemene doorwerking en aanpassing van enkele regime-aspecten. Niettemin is de EBI-normering net als in Italië hoofdzakelijk geregeld in regelgeving, te weten de RSPOG alsook in de eigen EBI-huisregels. In de Nederlandse uitvoeringspraktijk klinken geluiden door om dit op belangrijke onderdelen zoals plaatsingscriteria en exit-strategie op het niveau van de wetgeving te regelen.

7.2.4 Intelligence tijdens en in detentie

Een wezenlijk verschil in de uitvoeringspraktijk van het 41-bis regime ten opzichte van het EBI-regime is het type personeel dat werkzaam is in de betreffende afdelingen en hun taakstelling daarbij. In de EBI werken evenzogoed als in reguliere gevangenisafdelingen piw'ers, die naast beveiliging en bewaring ook zorg en bejegening als kerntaken hebben. In Italië is er bewust voor

gekozen geen equivalent van dergelijke piw'ers werkzaam te laten in het 41-bis systeem, maar een speciaal daarvoor aangewezen groep van GOM-personeel. Veelzeggend is dat de GOM ressorteert onder de *Polizia Penitenziaria*. De naamgeving duidt er al op dat deze organisatie en ook de daaronder vallende GOM uitdrukkelijk ziet op het houden van toezicht op (specifiek de 41-bis) gedetineerden, teneinde inlichtingen te kunnen vergaren over en mogelijk het kunnen detecteren van VCHD. Deze zogeheten intelligencefunctie is een wezenlijk kenmerk van het 41-bis systeem. Hiertoe bestaat bijvoorbeeld ook een andere organisatie binnen de *Polizia Penitenziaria*, het NIC, dat concreet onderzoek verricht naar strafbare feiten in detentie. Alle verzamelde informatie over 41-bis gedetineerden wordt vervolgens gedeeld met andere (politie)diensten betrokken bij de bestrijding van maffiaorganisaties, die samenwerken binnen het gremium van de DIA. Dit wordt in de praktijk als cruciaal gezien voor het verkrijgen van een zo juist en volledig mogelijk beeld van de (werkzame) activiteit van maffiaorganisaties, hun continuerend vermogen en ook het individuele vermogen van hun leiders om vanuit detentie de organisatie te kunnen blijven aansturen.

In Nederland ontbreekt tot op heden een dergelijke geïnstitutionaliseerde intelligencefunctie, die ingebed is in het gevangeniswezen en waarbij detentie-uitvoering en opsporing sterk met elkaar verweven zijn. In ons land is juist bewust gekozen beide taakstellingen gescheiden te houden. Toch lijkt hier op dit punt de laatste jaren een 'kanteling' in te zijn aangebracht. In ieder geval is er een inhaalslag gemaakt wat betreft informatievergaring en -analyse over VCHD, met de invoering van de BIV's per PI en de landelijke BIV. Niettemin is onze indruk dat op dit punt een doorontwikkeling kan en moet worden gemaakt. Onze indruk is bovendien dat ten aanzien van de bereidheid tot informatiedeling (bijvoorbeeld tussen OM/DJI/GRIP) nog enige koudwatervrees bestaat.

7.2.5 Een exit-strategie

Een belangrijke vraag tot slot is hoe de gedetineerde weer uit het zwaarst beveiligde detentieregime kan komen. Een vraag die tijdens dit onderzoek ook wel bekend is komen te staan als de vraag naar 'de exit-strategie'. Zowel in Italië als in Nederland lijkt er geen bevredigend antwoord te bestaan. Het is voor gedetineerden moeilijk om uit het artikel 41-bis regime te geraken. Dat is alleen mogelijk bij een vrij spraak, een wijziging van de tenlastelegging (waarbij de eerste grond tot plaatsing in het artikel 41-bis regime komt te vervallen), het volledig uit hebben gezeten van de tijdelijke gevangenisstraf, of door te gaan samenwerken met justitie. Die laatste werking schuurt met de legitimerende preventieve doelstelling van het 41-bis regime, het voorkomen dat de banden en het (aansturend) contact met de maffiaorganisatie worden voortgezet vanuit detentie. Dit wordt tweeledig gewaardeerd in de praktijk: enerzijds wordt het als een positief neveneffect van het 41-bis regime ervaren en anderzijds wordt het sterk bekritiseerd.

Van belang hierbij is dat in Italië het tijdsverloop en het oplopen van de verblijfsduur in het 41-bis regime geen rol van betekenis speelt en als zodanig geen eigenstandige exit-strategie vormt. Dat is anders in Nederland. Niet alleen speelt hier het tijdsverloop een rol in de beoordeling van de RSJ inzake verlengingsbeslissingen en de hieraan ten grondslag liggende (actuele) informatie, maar ook lijkt het wettelijk genormeerde beginsel van minimale beperkingen sterker een rol te spelen bij de beoordeling van de (in duur oplopende) ingrijpendheid van regimebeperkingen.

Voor wat betreft de resocialisatie en re-integratie van de gedetineerde is van belang een onderscheid te maken tussen tijdelijk gestraften en levenslang gestraften. Voor de tijdelijk gestraften die verblijven in het 41-bis regime wordt niet stapsgewijs toegewerkt naar terugkeer in de samenleving. Het is in de afgelopen jaren eerder regel dan uitzondering dat zij tot de laatste dag van hun uit te zitten detentieduur in dit regime worden gehouden. Gedurende hun detentie zijn er, vanwege alle aan het regime inherente en strikt gehanteerde beperkingen, nauwelijks mogelijkheden om iets te doen aan resocialisatieactiviteiten. De mogelijkheid tot studie is zeer beperkt en er is geen mogelijkheid tot arbeid en verlof. Wel bestaat er een zogeheten *educatore* – een equivalent van de Nederlandse detentie en re-integratie medewerker – die voor de gedetineerden een detentieplan kan opstellen, maar ook diens mogelijkheden zijn zeer beperkt.

Het Nederlandse EBI-regime heeft met het artikel 41-bis regime gemeen dat de mogelijkheden om iets aan resocialisatie te doen beperkt zijn. Het hoge beveiligingsniveau biedt nauwelijks ruimte voor resocialisatieactiviteiten wat zich uit in een beperkt dagprogramma, het niet aanbieden van gepaste arbeid of re-integratieactiviteiten en beperkingen op het contact met de buitenwereld (telefoneren en ontvangen van bezoek). Het stelsel van promoveren en degraderen is bovendien expliciet uitgesloten voor gedetineerden op de EBI. Tegelijkertijd lijkt een belangrijk verschil dat in het bredere Nederlandse penitentiaire recht als zodanig de terugkeer naar de vrije maatschappij voorop staat. Hoewel ook in de Nederlandse situatie nog geen goede exit-strategie voorhanden is, lijken, anders dan in het Italiaanse systeem de mogelijkheden daarvoor in de basis wel aanwezig. Het belang daarvan is benadrukt door de RSJ in het advies Toenemende beveiliging in breder perspectief. De RSJ benadrukt in dat verband het belang van maatwerk en het bestaan van voldoende differentiatiemogelijkheden, zowel tussen als binnen bepaalde regimes waarmee een vloeiend verloop van zware naar lichte vormen van beveiliging kan worden bewerkstelligd. Uitstroom uit de EBI naar lager beveiligde niveaus is in beginsel mogelijk en vindt ook daadwerkelijk plaats. Met de komst van de AIT is bovendien een extra uitstroom mogelijkheid gecreëerd voor EBI-gedetineerden, hoewel deze afdelingen daarvoor niet primair lijken te zijn ontwikkeld. De inbedding van de AIT's in het penitentiaire landschap verdient evenwel aandacht en krijgt die, zo is onze indruk, ook. Zowel de Raad van State als de RSJ hebben in dit verband gewezen op het belang van het ontwikkelen van plaatsingscriteria. Verder kunnen bij de aanduiding van de AIT als normaal beveiligd regime vraagtekens worden gesteld. Behoeftelijkt te bestaan aan een uitstroommogelijkheid net onder het extra beveiligde niveau.

Voor wat betreft de levenslanggestraften die gedetineerd zijn in het 41-bis regime of in de EBI, geldt dat zowel Nederland als Italië door de jurisprudentie van het Europees Hof gehouden zijn om een vooruitzicht op invrijheidstelling te bieden. Dat perspectief ontbreekt in Italië ten aanzien van een bepaalde vorm van de levenslange gevangenisstraf (de *ergastolo ostativo*). In Nederland is de levenslange gevangenisstraf een thema dat in ontwikkeling is en waarbij juist de vraag staat hoe gedetineerden een perspectief kan worden geboden. In die discussie zou ook expliciet aandacht moeten worden besteed aan de vraag hoe dit perspectief vormgegeven kan worden ten aanzien van gedetineerden in het meest strikte detentieregime. In de verticale rechtsvergelijking hieronder wordt hierop nader teruggekomen.

7.3 *Verticale rechtsvergelijking: de Nederlandse en Italiaanse situatie afgezet tegen internationale normering*

Het Italiaanse recht en Nederlandse recht staan niet op zichzelf, maar worden beïnvloed door internationale en Europese normen. Toepasselijke normen in het onderhavige onderzoek zijn het EVRM, de uitleg daarvan in de rechtspraak van het EHRM en de Europese Gevangenisregels 2020. In hoofdstuk 4 is al de vraag beantwoord welke invloed dit internationale kader heeft gehad op het 41-bis regime en tot welke aanpassingen dat heeft geleid in het nationale recht. In deze paragraaf wordt een breder perspectief ingenomen en wordt de vraag beantwoord door welke internationale normen de Nederlandse en Italiaanse regimes worden genormeerd. Enige overlapping met hoofdstuk 4 is daarbij onvermijdelijk.

Artikel 3 EVRM (verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling)

Het Europees Hof stelt in diens rechtspraak voorop dat artikel 3 EVRM een van de meest fundamentele waarden van democratische samenlevingen verankert. Zelfs in de moeilijkste omstandigheden, zoals de bestrijding van terrorisme en de georganiseerde misdaad, verbiedt het verdrag in absolute termen foltering en een onmenselijke of vernederende behandeling, ongeacht het gedrag van de betrokkene.⁴⁶⁷ Dat vooropgesteld, wordt de toepassing van het 41-bis regime, zoals uit hoofdstuk 4 bleek, door het Europese Hof niet in strijd geacht met artikel 3 EVRM, zelfs niet wanneer dit voor lange periodes het geval is.⁴⁶⁸ Door het Europese Hof wordt de noodzaak onderkend van een jarenlange detentie in een strikt detentieregime om te voorkomen dat de gedetineerde contacten onderhoudt met de organisatie waartoe hij behoort.

Uit de rechtspraak volgt voorts dat een gedegen motivering van de beslissing tot verlenging van het regime is vereist, waarbij de lengte van de detentie dient te worden beschouwd in het licht van de omstandigheden van het geval.⁴⁶⁹ Alle omstandigheden van het geval dienen te worden meegewogen waaronder begrepen omstandigheden die pleiten voor het niet verlengen van het regime (bijvoorbeeld dat sprake is van ernstige cognitieve achteruitgang van de gedetineerde).⁴⁷⁰

Het gedeeltelijke en relatieve isolement waarin 41-bis gedetineerden zich bevinden, bereikt volgens vaste jurisprudentie van het EHRM niet het minimumniveau van ernst als bedoeld

⁴⁶⁷ EHRM 18 maart 2014, nr. 24069/03, 197/04, 6201/06 en 10464/07 (*Öcalan t. Turkije*, Nr. 2), par. 97 onder verwijzing naar EHRM 13 december 2012, nr. 39630/09 (*El Masri t. de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonie* (GK)), par. 195, EHRM 4 juli 2006, nr. 59450/00 (*Ramirez Sanchez t. Frankrijk* (GK)), par. 115 en EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93 (*Chahal t. het Verenigd Koninkrijk*), par. 79.

⁴⁶⁸ EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*) onder verwijzing naar EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië* (GK)); EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*); EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*) en EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paolello t. Italië*).

⁴⁶⁹ EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*), par. 147; EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië* (GK)), par. 64; EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*), par. 21; EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*), par. 38; EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paolello t. Italië*), par. 27 en mutatis mutandis EHRM 4 juli 2006, nr. 59450/00 (*Ramirez Sanchez t. Frankrijk* (GK)), par. 145.

⁴⁷⁰ In de zaak Provenzano tegen Italië oordeelde het EHRM dat het besluit tot verlenging onvoldoende was gemotiveerd, in het bijzonder gelet op diens verslechterde cognitieve toestand. Zie EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*).

in artikel 3 EVRM, ook niet wanneer de gedetineerde gedurende een bepaalde periode de facto in eenzame opsluiting wordt gehouden.⁴⁷¹ Door het EHRM wordt wel een ondergrens aangegeven: complete zintuigelijke isolatie in combinatie met een volledig sociaal isolement kan, vanwege de evident schadelijke effecten daarvan, leiden tot een inbreuk op artikel 3 EVRM die niet kan worden gerechtvaardigd door de eisen van veiligheid of enige andere reden. Echter, een verbod op contact met andere gedetineerden vanwege de veiligheid, bescherming of als disciplinaire sanctie, vormt op zichzelf genomen geen onmenselijke behandeling of bestraffing.⁴⁷² Schending van artikel 3 EVRM doet zich bijvoorbeeld voor in de situatie dat de gedetineerde geen contact heeft met andere gedetineerden, geen nieuws van buiten ontvangt, geen recht heeft op contact met zijn advocaat, noch op regelmatige basis bezoek ontvangt van zijn familie.⁴⁷³ Schending doet zich daarentegen niet voor wanneer de duur van de isolatie beperkt is, de gedetineerde bezoek blijft ontvangen van zijn familie en advocaat en wanneer na verloop van een bepaalde periode andere gedetineerden op dezelfde afdeling worden geplaatst.⁴⁷⁴

Ten aanzien van levenslang gestraften die gedetineerd zijn in een strikt veiligheidsregime zoals het 41-bis regime en de EBI volgt uit de rechtspraak van het EHRM verder nog dat uit het niet willen samenwerken met justitie niet zonder meer kan worden geconcludeerd dat de banden met de maffia nog bestaan. Vanwege het gevaar van represailles tegen de gedetineerde en diens familie door de maffiaorganisatie kan namelijk worden betwijfeld of de gedetineerde vrij is in zijn keuze om samen te werken met justitie. Door een dergelijke samenwerking wel als exit-mogelijkheid te stellen wordt in feite het perspectief op invrijheidstelling aan de gedetineerde ontnomen. Uit het voorgaande valt af te leiden dat ook ten aanzien van gedetineerden in de meest zwaarbeveiligde regimes door het Europese Hof belang wordt gehecht aan het bieden van een perspectief. Dat heeft consequenties voor de inhoud en vormgeving van het detentieregime.

Artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces)

Voor wat betreft het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM is van belang dat de termijn waarbinnen op een beroep van de gedetineerde wordt beslist zodanig is dat er sprake is van een *effective remedy*. In Italië is dat lange tijd een probleem geweest. In Nederland speelt dit probleem niet in die mate dat dit recht in het geding komt. Een waarschuwing is daarbij echter wel op zijn plaats, omdat het Nederlandse klag- en beroepssysteem de laatste jaren onder druk heeft gestaan als gevolg van een toenemend aantal klachten van gedetineerden. Te verwachten is

⁴⁷¹ Eenzame opsluiting is volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof op zich niet in strijd met artikel 3 EVRM: EHRM 21 juli 2005, nr. 69332/01 (*Rhode t. Denemarken*), par. 93 onder verwijzing naar EHRM 24 juli 2001, nr. 44558/98 (*Valašinas t. Litouwen*) en EHRM 19 april 2001, nr. 28524/95 (*Peers t. Griekenland*). Het Europese Hof overweegt in dat verband: 'hoewel langdurige verwijdering uit de omgang met anderen onwenselijk is, hangt de vraag of een dergelijke maatregel binnen de reikwijdte van artikel 3 van het Verdrag valt, af van de bijzondere voorwaarden, de strengheid van de maatregel, de duur ervan, het nagestreefde doel en de gevolgen ervan voor de betrokkene.'

⁴⁷² EHRM 28 december 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië*, Nr. 2); EHRM 18 maart 2014, nrs. 24069/03, 197/04, 6201/06, 10464/07 (*Öcalan t. Turkije*, Nr. 2), par. 107.

⁴⁷³ EHRM 8 juli 2004, nr. 48787/99 (*Ilaşcu e.a. t. Moldavië en Rusland* (GK)), par. 438.

⁴⁷⁴ EHRM 13 oktober 2007, nr. 65039/01 (*Schiavone t. Italië*), par. 132 onder verwijzing naar EHRM 4 juli 2006, nr. 59450/00 (*Ramirez Sanchez t. Frankrijk* (GK)).

dat met de invoering van de nieuwe maatregelen het aantal klachten van gedetineerden in de EBI zal toenemen.

De maatregel van videoconferentie zoals deze al jarenlang in Italië standaard wordt toegepast in zaken van 41-bis gedetineerden en die in Nederland op grond van een beslissing daartoe van de rechter kan worden toegepast, levert *an sich* geen strijd op met artikel 6, eerste lid, EVRM. Voor de toepassing hiervan geldt dat daarmee een legitiem doel moet worden nagestreefd, zoals het beheersen van de risico's die het vervoer van de gedetineerde met zich brengt (ontvluchtingen of aanslagen), het voorkomen dat de gedetineerde in contact kan komen met de criminele organisatie waartoe hij behoort (bijvoorbeeld door het geven van signalen tijdens de zitting), afdoening van het proces binnen een redelijke termijn en het beperken van de werklust van de rechtbank. Van belang is ook dat de verdachte tijdens de procedure de mogelijkheid moet hebben om met zijn advocaat te communiceren buiten het gehoor van een derde.⁴⁷⁵

Een locatiegebonden contact tussen de gedetineerde en diens raadsman in de zin dat de raadsman zijn cliënt bijvoorbeeld vanuit een andere inrichting dient te bellen, raakt tot slot aan het recht op toegang tot de advocaat in de zin van artikel 6, derde lid, onderdeel c, EVRM, maar de betekenis van deze bepaling moet vooral worden gezocht in de bijstand van een advocaat bij het verhoor. Het Europese Hof heeft zich dan ook nimmer uitgelaten over de verenigbaarheid van een dergelijke beperking met het EVRM. Evenmin heeft het Europese Hof zich uitgelaten over de beperking van het aantal advocaten tot twee.

Artikel 8 EVRM (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven)

Maatregelen in een strikt beveiligingsregime kunnen eveneens raken aan het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven van artikel 8 EVRM. Beperkingen op het contact met familieleden (bezoek of telefonisch) worden, gelet op de ratio van het regime (het voorkomen van banden met de organisatie waartoe de gedetineerde behoort) en de aard van de (maffia)criminaliteit waarin familierelaties een sleutelrol spelen, door het EHRM niet zonder meer onrechtmatig geoordeeld.

Het opnemen op video en audio van de bezoeken van familieleden raakt aan het recht op privacy in de zin van artikel 8, eerste lid, EVRM. Het Europese Hof beschouwt permanent cameratoezicht als een ernstige inbreuk op de privacy en stelt zware eisen aan de rechtvaardiging ervan. Dat geldt zowel voor het plaatsen van een gedetineerde onder permanente videobewaking,⁴⁷⁶ als voor het afluisteren door de gevangenisdirectie van gesprekken in de bezoekkamer.⁴⁷⁷ Het toezicht kan zijn gelegitimeerd vanwege veiligheidsredenen, zoals het voorkomen van een ontvluchting of het voorkomen dat de gedetineerde zichzelf iets aandoet of dat anderen hem iets aan zouden doen. Het Europees Hof stelt in dat verband de eis dat de omvang van de bevoegdheid en de wijze van uitvoering bij wet is geregeld en dat de duur van de maatregel in omvang is beperkt, zodat de voortzetting ervan met regelmatige intervallen wordt getoetst. Een (extra) zwaarbeveiligd detentieregime waarin het bezoek *standaard* op video en audio wordt opgenomen lijkt dan ook op gespannen voet te staan met de rechtspraak van het EHRM op dit punt.

⁴⁷⁵ EHRM 5 oktober 2006, nr. 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*).

⁴⁷⁶ EHRM 1 juni 2004, nr. 8704/03 (*Van der Graaf t. Nederland*) en EHRM 2 juli 2019, nr. 27057/06 (*Gorlov e.a. t. Rusland*).

⁴⁷⁷ EHRM 20 december 2005, nr. 71611/01 (*Wisse t. Frankrijk*).

Een praktijk van fouilleringen waarbij de gedetineerde voor en na bezoek van zijn familie, advocaat of toezichtsrechter en telkens wanneer hij heeft deelgenomen aan hoorzittingen per videoconferentie wordt gefouilleerd, levert geen strijd op met artikel 8 EVRM. Het EHRM wijst er in dat verband op dat de gedetineerde bij die gelegenheden onvermijdelijk contact heeft met de buitenwereld, wat de vrees van de autoriteiten rechtvaardigt dat hij verboden voorwerpen zou kunnen geven of ontvangen. Voorts betreft het EHRM de gevaarlijkheid van de gedetineerde, die bijvoorbeeld kan voortvloeien uit veroordelingen voor zeer ernstige strafbare feiten en lidmaatschap van de maffia, bij de beoordeling van de noodzaak van de maatregelen met betrekking tot de veiligheid of het voorkomen van strafbare feiten. Een duidelijk ondergrens ligt bij een praktijk waarbij de gedetineerde aan stelselmatige en volledig visitaties wordt onderworpen voor en na ieder bezoek.⁴⁷⁸

Voor wat betreft beperkingen of uitsluitingen op het recht op correspondentie dat is vervat in artikel 8, eerste lid, EVRM benadrukt het Europese Hof de aanwezigheid van gronden voor toepassing, tijdslimieten voor de beperking en de aanwezigheid van een doeltreffend rechtsmiddel tegen beslissingen tot het uitoefenen van controle op correspondentie.

Artikel 10 EVRM (recht op vrije meningsuiting)

Beperkingen op het kennismaken van nieuws, bijvoorbeeld doordat bepaalde (nieuws)zenders worden geblokkeerd of abonnementen op bepaalde tijdschriften niet zijn toegestaan, raken aan het recht op contact met de buitenwereld, dat verband houdt met de mogelijkheid om informatie te ontvangen, dat deel uitmaakt van het in artikel 10 EVRM gewaarborgde recht op vrije meningsuiting.⁴⁷⁹ Beperkingen hierop leveren eveneens een spanning op met regel 24.10 van de Europese Gevangenisregels 2020 waarin is neergelegd dat gedetineerden in staat moeten worden gesteld om zichzelf regelmatig op de hoogte te stellen van publieke aangelegenheden door zich te abonneren op en kennis te nemen van kranten, tijdschriften en andere publicaties en door te luisteren naar radio- en televisie-uitzendingen, tenzij een gerechtelijke autoriteit in een individueel geval voor een bepaalde periode een specifiek verbod uitvaardigt.

Algemene indruk

De algemene indruk is dat het EVRM en de rechtspraak van het EHRM geen strak, concreet toetsingskader bieden. Het EHRM acht een strikt beveiligingsregime, zoals dat van artikel 41-bis, met vele uren per dag op cel en met minimale contactmogelijkheden als zodanig niet in strijd met het EVRM. Dat geldt zelfs in de situatie dat de gedetineerde enige tijd *de facto* in isolatie zit; contact met de buitenwereld dient echter ook dan mogelijk te blijven. Voor levenslanggestraften in een zwaarbeveiligd regime geldt verder dat ook aan hen perspectief dient te worden geboden; dat heeft consequenties voor de inrichting van de detentie. Het minimumniveau van ernst om binnen de werkingssfeer van artikel 3 EVRM te vallen zal ook niet snel worden bereikt. Het Europees Hof ziet de noodzaak van het bestaan van een dergelijk strikt regime en heeft daarbij oog voor de

⁴⁷⁸ EHRM 4 februari 2003, nr. 52750/99 (*Lorsé t. Nederland*) en nr. 50901/99 (*Van der Ven t. Nederland*).

⁴⁷⁹ Commentaar op regel 24.10 van de Aanbeveling Rec(2006)2 van het Comité van Ministers van de lidstaten betreffende de European Prison Rules 2006.

specifieke aard van de criminaliteit (maffia gerelateerde delicten) waarbij familierelaties een centrale rol spelen. Dat gegeven lijkt relevant voor de Nederlandse situatie waarbij vervolgens de vraag rijst of het type criminaliteit vergelijkbaar is met de Italiaanse situatie. Tot op heden heeft het EHRM slechts op een beperkt aantal specifieke punten strijd geconstateerd met het EVRM. Het betreft de motivering van de verlengingsbeslissing (art. 3 EVRM), beslistermijnen op beroepen (art. 6 EVRM), permanent cameratoezicht en stelselmatige en volledige visitaties voor en na ieder bezoek (beide art. 8 EVRM). Het internationale en Europese kader biedt daarmee ruimte voor (het vormgeven van) een strikt beveiligingsregime, waarbij echter de legitieme vraag moet worden gesteld of bij de vormgeving van een dergelijk regime het minimumniveau van het EVRM en de rechtspraak van het EHRM als uitgangspunt moet worden genomen.

7.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen weergegeven van een tweeledige vergelijking die is uitgevoerd. Allereerst betreft dat een vergelijking van het 41-bis regime met het EBI-regime. Aan de hand van de eerdergenoemde vijf aandachtspunten zijn de verschillen alsook overeenkomsten – of minstens parallellen – tussen beide regimes geconstateerd. Ten tweede betreft het een vergelijking van het 41-bis regime met het internationaal normatief kader, waarbij ook breder is gekeken naar de meest zwaarbeveiligde detentieregimes in het algemeen, zoals ook het EBI-regime. Met dit hoofdstuk is deels antwoord gegeven op het slotonderdeel van de centrale probleemstelling van dit onderzoek. Het resterende deel van het antwoord – op de vraag of er onderdelen van het 41-bis regime zijn die het Nederlandse EBI-detentiestelsel zouden kunnen versterken in de aanpak van VCHD – volgt in het navolgende hoofdstuk 8.

Hoofdstuk 8 Conclusies en beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit onderzoek is vanuit verschillende invalshoeken gekeken naar het Italiaanse 41-bis regime. We deden dat op grond van een centrale probleemstelling, die ziet op de mogelijkheid om uit het 41-bis regime elementen te putten die een bijdrage zouden kunnen leveren aan het versterken van het Nederlandse EBI-regime op het punt van het voorkomen van voortgezet crimineel handelen in detentie (VCHD).

De probleemstelling luidt volledig:

Wat houdt het Italiaanse 41-bis regime in, welke functie vervult het binnen het Italiaanse strafrecht, hoe werkt het in de praktijk, hoe verhoudt het zich tot het toepasselijke kader van rechtswaarborgen in nationaal en internationaal verband, en wat zouden in onderlinge vergelijking met het in Nederland geldende EBI-regime, onderdelen van het 41-bis regime zijn die het Nederlandse EBI-detentiestelsel zouden kunnen versterken in de aanpak van voortgezet crimineel handelen?

Hieraan hebben we vervolgens vier hoofdvragen verbonden, die we nu, aan het einde van het onderzoek, kunnen beantwoorden.

1. *Wat houdt het detentieregime van artikel 41-bis in, wat is de doelstelling en hoe is het regime in het Italiaanse penitentiaire en strafrechtssysteem ingebed?*

In Italië was de instelling van het artikel 41-bis regime in de jaren '90 een reactie op een enorme bedreiging van de rechtsstaat. De mafia pleegde bloedige aanslagen op onderzoeksrechters, aanslagen in steden en had via dreiging met geweld en corruptie een grote invloed in het maatschappelijk leven en het openbaar bestuur. Om een vuist te maken tegen de bedreiging van de rechtsstaat werd een aantal ingrijpende maatregelen genomen, waaronder de invoering van een speciaal detentieregime voor maffialeiders. Door communicatie van gedetineerde leiders met de buitenwereld onmogelijk te maken, zou kunnen worden voorkomen dat zij vanuit detentie hun bijdrage aan de werkzaamheid van mafiaorganisaties zouden voortzetten. Die preventieve doelstelling van het 41-bis regime wordt door respondenten in hun uitleg van het regime telkens vooropgesteld. De doelstelling wordt in Italië onveranderd als legitiem ervaren, en onverkort nodig geacht in de strijd tegen de mafia.

Het 41-bis regime was aanvankelijk bedacht voor een beperkt aantal gedetineerden, maar de praktijk was vanaf het begin anders. Het aantal gedetineerden is gedurende het bestaan gegroeid tot inmiddels een stabiel aantal van 740 tot 750 gedetineerden. Dit komt overeen met de maximumcapaciteit van het 41-bis regime; er is op momenten sprake van een wachtlijst.

Het 41-bis regime is één van de modaliteiten die binnen het Italiaanse gevangeniswezen bestaan voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Het beoogt geen uitzondering te zijn op de uitgangspunten die gelden voor de tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen, zeker niet waar het gaat om de rechtspositie van gedetineerden of de bejegening. Wel impliceert toepassing van het 41-bis regime de opschorting van uit penitentiair rechtelijke normering voortvloeiende 'privileges' voor reguliere gedetineerden, zoals verlof. Bovendien houdt het 41-bis regime heel veel

beperkingen in voor de daaraan onderworpen gedetineerden, die verband houden met de preventieve doelstelling om contacten van deze gedetineerden met de maffiaorganisatie te voorkomen. Gedetineerden verblijven bijvoorbeeld 21 uur per dag alleen op cel – op grond van strikte toepassing van de regelgeving zelfs 22 uur per dag – en mogen enkel communiceren met medegedetineerden in een sociale groep van (in beginsel) vier personen verblijvende op dezelfde afdeling. Communicatie met andere gedetineerden of met het personeel van de GOM, dat specifiek verantwoordelijk is voor uitvoering van het 41-bis regime, is uit den boze. Contact met de buitenwereld hebben de 41-bis gedetineerden alleen in de vorm van één uur bezoek per maand waarbij zij dan maximaal drie familieleden mogen spreken. Dat bezoek vindt plaats achter glas en wordt volledig audiovisueel geregistreerd en vervolgens geanalyseerd. Als alternatief voor het bezoekuur mag één keer per maand tien minuten worden gebeld met familie; de familie moet daartoe gebruik maken van een telefoon in een daartoe aangewezen en afgesproken andere penitentiaire inrichting. Ook dit telefoongesprek wordt opgenomen en geanalyseerd. Ook ten aanzien van correspondentie geldt in beginsel de beperking tot familieleden; er moet een rechter aan te pas komen om toestemming te krijgen om met andere personen schriftelijk te communiceren. Gevangenen hebben geen toegang tot het internet en mogen slechts kennisnemen van een beperkt aantal mediabronnen (landelijke TV-kanalen en kranten) die zijn opgenomen op een lijst. Er geldt een maximum van vier boeken op cel. Ten slotte komen 41-bis gedetineerden niet meer buiten de inrichting waarin zij zijn opgesloten: als zij in rechte moeten verschijnen gebeurt dit standaard per videoverbinding. Het regime kent nog vele andere beperkende elementen die uitvoerig zijn weergegeven in hoofdstuk 4.

In zekere zin vormt de communicatie tussen 41-bis gedetineerden en hun advocaat (gedetineerden mogen in Italië in alle gevallen maximaal twee advocaten hebben) een uitzondering op de strenge beperkingen in de communicatie met de buitenwereld. Het bezoek van de raadsman noch het telefonisch contact is in aantal en duur beperkt. Dit is het gevolg van rechtspraak van het Constitutioneel Hof. Tijdens bezoek van de advocaat is er geen glazen scheidingswand, maar er is wel cameratoezicht van toepassing. Op de wijze van het telefonisch contact geldt wel een restrictie; bellen kan enkel vanuit een aangewezen politiebureau of vanuit een andere penitentiaire inrichting, nadat daarvoor een afspraak is gemaakt. De gesprekken tijdens bezoek of telefonisch mogen niet worden opgenomen en uitgeluisterd, tenzij een rechter daarvoor toestemming heeft gegeven op grond van een strafrechtelijke verdenking tegen de advocaat (inzake deelneming aan een criminele organisatie).

2. Hoe werkt het Italiaanse detentieregime van artikel 41-bis in de praktijk?

Algemeen

We moeten vooropstellen dat uit ons onderzoek blijkt dat er een breed draagvlak bestaat in Italië voor het 41-bis regime. Daarvoor bestaan verschillende redenen. De eerste reden is dat respondenten denken dat het regime nodig is – ook nu nog, dertig jaar na de invoering – om te voorkomen dat maffialeiders vanuit detentie de activiteiten van maffiaorganisaties blijven aansturen. Er wordt van uitgegaan dat het regime in die zin effectief is, overigens zonder dat daar empirisch onderzoek naar wordt verricht. De tweede reden is dat er weinig animo is om maatregelen tegen

de maffia te versoepelen: die hebben naast een inhoudelijke rol in de bestrijding van de maffia ook een belangrijke symbolische waarde.

Om de beperkende maatregelen goed te laten werken wordt het 41-bis regime in de praktijk op een uniforme en buitengewoon stringente wijze uitgevoerd. Die uniforme uitvoering komt tot uiting in het feit dat alle elementen van het 41-bis regime op gedetailleerde wijze zijn beschreven in een circulaire, en in de rol van de GOM als centrale dienst met speciaal opgeleide medewerkers die alle onderdelen van het regime uitvoert. De stringente uitvoering komt naar voren in het feit dat niet wordt afgeweken van de gedetailleerde regels in individuele gevallen: er is dus geen ruimte voor maatwerk of anderszins enige flexibiliteit in de toepassing van het regime. Respondenten benadrukken dat alleen op deze wijze gaten in het stelsel van beperkingen kunnen worden voorkomen, alsmede de mogelijkheid van willekeur en corruptie.

Plaatsing en verlenging

Plaatsing in het 41-bis regime geschiedt initieel voor een periode van vier jaar; verlenging verloopt vervolgens standaard in termijnen van twee jaar. Die lange geldingsduur is gebaseerd op de vooronderstelling dat enerzijds maffiaorganisaties altijd zullen voortbestaan – zichzelf voortzetten – en dat anderzijds de aangehouden en gedetineerde leiders niet meteen afstand (kunnen) doen van hun positie. Het hierboven besproken uitgangspunt van een uniforme uitvoering van het 41-bis regime is terug te zien in de plaatsings- en verlengingsprocedure. Alle beroepszaken tegen plaatsing en verlenging worden gevoerd bij het *Tribunale di Sorveglianza* in Rome.

Hoewel toepassing van het 41-bis regime mogelijk is op grond van een lijst van delicten, blijken in de praktijk (op een drietal terroristen na) alleen leiders en andere belangrijke leden van de verschillende Italiaanse maffiaorganisaties en hun sub-clans in het regime te worden geplaatst. Meestal betreft dit de grondslag van de misdrijven deelneming dan wel leidinggeven aan een maffiaorganisatie.

Uit het onderzoek komt voorts naar voren dat het besluit tot plaatsing van een uitvoerige onderbouwing wordt voorzien, gericht op het gevaar dat een persoon oplevert wat betreft het potentieel voortzetten van zijn rol in de werkzaamheid van een maffiaorganisatie. Die onderbouwing wordt ook verstrekt aan de partijen.

De verlengingsbeslissing is voorwerp van (brede) kritiek. Het beeld leeft dat het heel moeilijk is om aan te tonen dat toepassing van het 41bis-regime dient te worden stopgezet. Gedetineerden blijven lang in het 41-bis regime, vaak tot aan het einde van hun straf. Criterium is of de gedetineerde nog steeds het vermogen heeft om contacten met de maffiaorganisatie te onderhouden. Het (louter) verstrijken van tijd mag daarbij niet als argument gelden. Dit brengt met zich dat de gedetineerde min of meer zelf moet bewijzen dat de maffiaorganisatie waartoe hij behoorde niet meer werkzaam is, dat hij geen enkel contact meer onderhoudt met de organisatie (hetgeen door de beperkingen van het 41-bis regime niet goed op een positief wilsbesluit kan worden getoetst), en dat er geen financiële relaties bestaan tussen zijn familie en de organisatie (maffiaorganisaties onderhouden vaak de familie van maffialeden tijdens hun detentie).

Rechtspositie en rechtsmiddelen

Gedetineerden in het 41-bis regime hebben twee gerechtelijke procedures waarmee zij voor hun rechten kunnen opkomen. De eerste procedure is die van beroep tegen individuele toepassing

van het 41-bis regime of tegen verlenging van de toepassing van het 41-bis regime. Het *Tribunale di Sorveglianza* in Rome is als gezegd exclusief bevoegd om te beslissen in deze procedures. Volgens de geïnterviewde rechter van het *Tribunale di Sorveglianza* in Rome gaan bijna alle gedetineerden in beroep tegen toepassing van het 41-bis regime. Tegen de beschikkingen van het *Tribunale di Sorveglianza* staat cassatie open. De tweede procedure betreft klachten tegen individuele oplegging van beperkingen of andere aspecten van de tenuitvoerlegging van het artikel 41-bis regime. Daarvoor is in eerste aanleg de *Magistrate di Sorveglianza* (de toezichtsrechter) verbonden aan de lokale rechtbank van het arrondissement waarin de 41-bis-inrichting zich bevindt, bevoegd. Tegen de beschikkingen van de *Magistrate di Sorveglianza* kan beroep worden ingesteld bij het *Tribunale di Sorveglianza*, bij het Hof van Appel. Tegen de beschikkingen van het *Tribunale di Sorveglianza* is cassatie mogelijk.

De doorlooptijden van beslissingen (vooral van het *Tribunale di Sorveglianza*) – in beide procedures – zijn heel lang. Dat doet af aan het effectief kunnen beschikken over een rechtsmiddel voor gedetineerden, zoals ook meermalen door het EHRM is geoordeeld.

Intelligence in detentie

In het Italiaanse gevangeniswezen is veel geïnvesteerd in het opzetten van de intelligencefunctie, om toezicht te houden in verband met het detecteren van voortgezet crimineel handelen, maar meer in het algemeen op de vraag ‘wat doen gedetineerden en met wie hebben ze contact’. Verschillende dimensies zijn hierin te onderscheiden. In de eerste plaats de interne dimensie, binnen het gevangeniswezen. Daarin speelt de alomvattende aanwezigheid van de *Polizia Penitenziaria* een grote rol. De *Polizia Penitenziaria* is onder andere belast met de uitvoering van vrijheidsstraffen, de veiligheid in penitentiaire inrichtingen, het vervoer van gedetineerden, het verzamelen van inlichtingen in het gevangeniswezen en het verrichten van onderzoek naar strafbare feiten in detentie (interne organisatie NIC), en met de uitvoering van het 41-bis regime (interne organisatie GOM).

In de tweede plaats is er de externe dimensie. De *Polizia Penitenziaria* is een volwaardige politieorganisatie en heeft op die grond toegang tot politieregisters van andere politiediensten en vice versa. Verder neemt de *Polizia Penitenziaria* sinds 2012 deel aan de *Direzione Investigativa Antimafia* (DIA), waarin alle politiediensten die zich bezighouden met het bestrijden van maffiaorganisaties, samenkomen. In deze structuur wisselt de *Polizia Penitenziaria* informatie uit.

Het verbinden van de twee genoemde dimensies zorgt ervoor dat opsporingsinstanties en autoriteiten binnen de gevangenis een volledig beeld kunnen verkrijgen van zowel de activiteit van criminele organisaties als de rol die de 41-bis gedetineerde al dan niet nog steeds binnen de organisatie vervult. Het zou logisch zijn om te veronderstellen dat de beschreven intelligencefunctie ook uitvoerige, actuele informatie zou opleveren over de positie van 41-bis gedetineerden in het kader van de besluitvorming over verlenging van de toepassing van het regime. Uit de interviews blijkt echter dat betrokkenen dit relativeren.

Exit-strategie

De Italiaanse autoriteiten hebben geen exit-strategie voorhanden. Zoals we al opmerkten, is het voor gedetineerden moeilijk om uit het 41-bis regime te geraken. Het is heel moeilijk om succesvol in beroep te gaan tegen verlengingsbeslissingen. In de praktijk kunnen gedetineerden uit het 41-

bis regime komen door het einde van hun strafduur, door vrijspraak voor de misdrijven waarop plaatsing in het 41-bis regime is gebaseerd, of door te gaan samenwerken met justitie.

Voor tijdelijk (af)gestraften die verblijven in het 41-bis regime wordt niet stapsgewijs toegewerkt naar terugkeer in de samenleving. Het is eerder regel dan uitzondering dat zij tot de laatste dag van de door hen uit te zitten straf in het buitengewoon strikte 41-bis regime worden gehouden. Vanwege alle aan het regime inherente en strikt gehanteerde beperkingen zijn de mogelijkheden om iets te doen aan resocialisatie non-existent. De 41-bis gedetineerden mogen niet werken en hebben geen mogelijkheid tot verlof. Daar komt bij dat momenteel 204 van de 41-bis gedetineerden een levenslange gevangenisstraf uitzitten. Gedetineerden hebben wel recht op een zogeheten *educatore* – een equivalent van de Nederlandse detentie en re-integratie medewerker – die een detentieplan opstelt.

Het enige onderdeel van het 41-bis-stelsel dat lijkt op een exit-strategie is de automatische overplaatsing naar het AS1-regime van 41-bis gedetineerden van wie de toepassing van het 41-bis regime wordt opgeheven terwijl hun straf nog niet is verstreken – voornamelijk als gevolg van vrijspraak voor dat misdrijf waarop de plaatsing in het 41-bis regime was gebaseerd.

3. *Hebben zich in verband met de hoofdvragen onder 1 en 2 relevante (juridische) ontwikkelingen en/of wijzigingen in de Italiaanse regeling voorgedaan, waarom hebben deze zich voorgedaan en welke consequenties hadden deze ten opzichte van de oorspronkelijke regeling?*

Artikel 41-bis is in 1986 ingevoerd als onderdeel van een bredere hervorming van de penitentiaire wetgeving. Op grond van de nieuwe bepaling konden de normale gevangenisregels in noodsituaties tijdelijk worden opgeschort om de openbare orde en veiligheid te herstellen. Dat tijdelijke karakter behield artikel 41-bis lange tijd, ook toen heel snel na de schokkende aanslag op onderzoeksrechter Giovanni Falcone een tweede artikellid werd ingevoerd (Wet 1992/30). Door dit artikellid kreeg de minister van Justitie de bevoegdheid om het gevangenisreglement voor bepaalde gedetineerden geheel of gedeeltelijk op te schorten, teneinde te voorkomen dat ze hun banden met criminele organisaties in stand houden en dat dergelijke organisaties hun maffiapraktijken via hun leiders in de gevangenissen voortzetten. De tijdelijkheid van deze regeling bracht met zich dat hierin geen bepalingen van beroep of de duur van de opschorting waren opgenomen. Ondanks de kritiek hierop vanwege de ruime discretionaire bevoegdheid van de minister van Justitie om bepaalde grondrechten van gedetineerden te beperken, achtte het Constitutioneel Hof de regeling als zodanig niet onverenigbaar met de grondwet.

Tien jaar na de invoering ervan werd artikel 41-bis bij Wet 2002/279 fundamenteel gewijzigd. Niet alleen werd het een permanent systeem, maar ook werd het gejuridiseerd doordat het van een gedetailleerde regeling werd voorzien, met een maximale duur van het regime van niet minder dan een jaar en niet meer dan twee jaar, en de daaropvolgende jaarlijkse verlenging, en ten slotte een beroepsprocedure binnen tien dagen na de initiële toepassing van het regime. Ter uniforme uitvoering van het nieuwe 41-bis regime vaardigde de DAP een circulaire uit (3592-6042 van 9 oktober 2003).

In 2009 is de 41-bis regeling ingrijpend gewijzigd (Wet 2009/94), tot in de vorm zoals het anno 2023 nog steeds geldt. Die vorm van het regime is, zoals van verschillende zijde wordt opgemerkt, strenger en strikter dan voorheen. Dat is onder meer terug te zien in de oprekking van

de plaatsingsduur naar vier jaar en de verlengingsduur naar twee jaar. Maar ook in de nieuwe versies van de specifieke 41-bis circulaire in eerst 2009 en nadien 2017.

Gelet op de ingrijpende aard van het 41-bis regime met de inperking van grondrechten voor de betreffende gedetineerden is het niet verwonderlijk dat plaatsing in en uitvoering van het regime veelvuldig in rechte is getoetst. Van belang hierbij is dat het regime als zodanig in nationale rechtspraak niet ongrondwettig is verklaard⁴⁸⁰, noch door het EHRM in strijd is geacht met artikel 3 EVRM, zelfs niet wanneer het regime voor langere periodes wordt toegepast.⁴⁸¹ Wel worden in dit verband door het EHRM eisen gesteld aan de (motivering van het besluit tot) verlenging, uitmondend in sommige gevallen tot een veroordeling van Italië.⁴⁸² Ook door het CPT is dit knellende aspect van de rechtspositie van 41-bis gedetineerden stellig bekritiseerd. Het specifieke verbod op contact met andere gedetineerden of met de buitenwereld vanwege de veiligheid, bescherming of als disciplinaire sanctie vormt volgens het EHRM op zichzelf genomen geen onmenselijke behandeling of bestraffing, maar hierbij geldt wel een ondergrens van een complete zintuigelijke isolatie in combinatie met een volledig sociaal isolement.⁴⁸³ De algemene indruk van dit alles is dat het EVRM en de rechtspraak van het EHRM geen strak, concreet toetsingskader bieden voor de normering van het 41-bis regime.

Op nationaal niveau is daarentegen een trend waarneembaar waarin de afgelopen jaren toch een aantal scherpe kantjes van het 41-bis regime door het Hof van Cassatie en het Constitutioneel Hof (aparte procedure) zijn afgehaald. Een voorbeeld daarvan is de opheffing van de numerieke limitering van het contact van de gedetineerde met zijn advocaten. Een nadeel voor de ontwikkeling van het 41-bis regime is dat de uitspraken (van het Hof van Cassatie) enkel de zaak van de individuele klager betreffen. De uitspraken hebben hierdoor geen algemene werking voor de gehele 41-bis populatie. Dat betekent dat alle gedetineerden apart een procedure moeten aanspannen om nieuwe rechtspraak met betrekking tot de beperkingen en uitvoering van het 41-bis regime ook voor hen te laten gelden. Dit deed zich voor toen het Hof van Cassatie in een zaak had besloten dat een 41-bis gedetineerde in plaats van twee uur per dag recht heeft op drie uur per dag aan luchten en andere activiteiten buiten cel. In de praktijk bestaan door de individuele werking die hiervan uitging, grote verschillen. Een andere oplossing dan ieder voor zich een procedure aanspannen, is de generieke aanpassing van de uitvoeringscirculaire, maar die laat al jaren op zich wachten.

⁴⁸⁰ Constitutioneel Hof 26 november 1997, nr. 376/1997, met verwijzingen naar 14 oktober 1996, nr. 351/1996 en 24 juni 1993, nr. 349/1993.

⁴⁸¹ EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*) onder verwijzing naar EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië* (GK)); EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*); EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*) en EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paolello t. Italië*).

⁴⁸² EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*), par. 147. Zie ook EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië* (GK)), par. 64; EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*), par. 21; EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*), par. 38 en EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paolello t. Italië*), par. 27.

⁴⁸³ EHRM 28 december 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië*, Nr. 2). Zie ook EHRM 18 maart 2014, nrs. 24069/03, 197/04, 6201/06, 10464/07 (*Öcalan t. Turkije*, Nr. 2), par. 107.

4. *Welke elementen uit het 41-bis regime zouden – alles afwegende – gebruikt kunnen worden in Nederland om de kans op VCHD in de EBI te verkleinen?*

In Nederland is in relatief korte tijd, eigenlijk sinds de start van dit vergelijkende onderzoek in het najaar van 2022, een groot aantal extra maatregelen genomen om ernstig VCHD tegen te gaan. Het gaat hierbij om de aanpassing van artikel 6 Rspog met invoering van de ‘d-grond’ en de wijziging van de ‘c-grond’ voor plaatsing van gedetineerden in de EBI, de aanscherping van de huisregels van de EBI voor specifiek deze categorieën gedetineerden, en de lopende procedure tot wijziging van de Pbw waarin aanvullende maatregelen zijn opgenomen. Die wijziging van de Pbw trekt de maatregelen ook breder door naar het nog in ontwikkeling verkerende regime van de Afdelingen Intensief Toezicht (AIT). Dit werpt onmiskenbaar een ander licht op de centrale probleemstelling in ons onderzoek, vooral wat betreft deze vierde hoofdvraag. Immers is een aantal onderdelen van het 41-bis regime dat op grond van de resultaten van ons onderzoek in aanmerking zou kunnen komen voor overneming in het EBI-stelsel, reeds ingevoerd of wordt die invoering al concreet voorgesteld in een daartoe strekkend wetsvoorstel.

Elementen van het 41-bis regime die zouden kunnen worden overgenomen

Van de elementen van het 41-bis stelsel die nog niet in de Nederlandse context zijn geïntroduceerd, is in ieder geval de allesomvattende rol van één penitentiaire instantie, de GOM, interessant. Als apart onderdeel van de *Polizia Penitenziaria* – de penitentiaire politie behelst wat betreft de vertaling een andere betekenis dan de Nederlandse DJI – ziet dit GOM-personeel niet alleen toe op de detentie-uitvoering van de 41-bis gedetineerden, maar ook op het consequent toezicht houden op de gedetineerden in hun gedrag en contacten. Het is niet eenvoudig om een organisatie als de GOM in de Nederlandse context voor te stellen. De GOM is onderdeel van de penitentiaire politie en heeft in zijn werkzaamheden ook een politie-inslag. Dat past bij een benadering van de detentie in het 41-bis regime, waarin controle centraal staat. Dat is een andere benadering dan in de Nederlandse detentie-uitvoering, die, ook voor de EBI, ziet op een humane bejegening van gedetineerden en een uitgangspunt van relationele veiligheid in de PI. De GOM bestaat verder uit speciaal opgeleid personeel dat om de zes à acht maanden rouleert tussen de verschillende 41-bis inrichtingen. Dat laatste is in Nederland met vooralsnog slechts één EBI bijvoorbeeld al niet mogelijk.

Een ander element dat onze interesse heeft gewekt is de investering in de intelligence-functie in detentie waarvoor in Italië is gekozen. De verschillende onderdelen van de penitentiaire politie en de opsporingsdiensten zijn verbonden in een anti-maffia samenwerkingsverband en wisselen daarin informatie uit. Detentie-uitvoering en opsporing zijn hierdoor veel minder strikt gescheiden dan in ons land het geval is. In Italië wordt dit als uiterst belangrijk beschouwd voor een effectieve strijd tegen de maffia(criminaliteit).

Het automatische gebruik van videoconferentie voor gevallen waarin 41-bis gedetineerden in rechte moeten verschijnen is een volgend element dat aandacht verdient. Hier geldt dat weliswaar in Nederland onlangs het Besluit videoconferentie is aangepast, om de toepassing van

videoconferentie ook zonder instemming van de verdachte mogelijk te maken wanneer de rechter de risico's bij het vervoer naar de zitting te groot vindt.⁴⁸⁴ Maar daarmee is het nog niet verheven tot een standaard, zoals in Italië wel het geval is. Het gebruik van videoconferentie roept in de Italiaanse praktijk weinig kritiek op: er is lange ervaring mee en het wordt niet beschouwd als een inbreuk op verdedigingsrechten. In twee van de 41-bis inrichtingen bestaat ook een inpandige zittingszaal die gebruikt kan worden als een 41-bis gedetineerde moet worden berecht. Dat is echter niet een voorziening die als beter alternatief wordt gezien voor de toepassing van videoconferentie noch waarop specifiek wordt ingezet. Ook wat betreft het standaard gebruikmaken van videoconferentie voor gerechtelijke procedures voor gedetineerden die op de c- of d-grond in de EBI zijn geplaatst, verdient onzes inziens het voorbeeld van Italië overweging, mits de voorzieningen daartoe adequaat zijn.

Lessen over de werking op termijn van een strikt detentieregime als het 41-bis regime

De maatregelen die vanaf het najaar van 2022 in Nederland zijn genomen betreffen een snelle en forse uitbreiding van beperkende maatregelen voor een deel van de gedetineerden in het EBI-regime en een nog moeilijk te duiden groter aantal gedetineerden op wie het nog in ontwikkeling zijnde AIT-regime zal worden toegepast. De nieuwe maatregelen lijken geïnspireerd door het Italiaanse 41-bis regime, of maken daar tenminste ook deel van uit. Daarmee is het leeuwendeel van mogelijk werkzame elementen van het Italiaanse 41-bis regime, voor zover die nog geen Nederlands equivalent kenden, al in het EBI-regime ingevoerd. Het gaat onder andere om invoering van de grondslag voor oplegging van beperkingen wegens de dreiging die uitgaat van iemands rol en positie in een crimineel netwerk (d-grond), de verdere beperkingen in verband met bezoek en telefonisch contact, een langere geldigheidsduur van het plaatsingsbesluit, en het nemen van beslissingen omtrent de toepassing van het regime op centraal niveau (door de minister voor Rechtsbescherming), zij het dat de toepassingsmodaliteiten van deze recente maatregelen op punten wel duidelijk verschillen van het 41-bis regime, zoals nader uiteengezet in hoofdstuk 7.

De snelheid waarmee de maatregelen zijn ingevoerd of voorgesteld is misschien de reden dat de afwegingen die in de voorbereiding van de gewijzigde regelgeving hebben plaatsgevonden omtrent nut, noodzaak en effectiviteit van de maatregelen, niet compleet lijken. Een onderbouwing is er zeker daar waar het de aanleiding betreft om de maatregelen toe te passen en daarmee een initieel beeld van nut en noodzaak bestaat: een dreiging door de verharding van de georganiseerde criminaliteit die gevolgen heeft voor de situatie in detentie. Die aanleiding wordt in dit onderzoek ook in brede zin onderschreven door respondenten in de Nederlandse praktijk. Maar voor het overige blijft er veel ongewis. Een van de belangrijkste uitkomsten van ons onder-

⁴⁸⁴ Besluit van 21 november 2022 tot wijziging van het Besluit videoconferentie in verband met de toepassing van videoconferentie in het bijzondere belang van beveiliging van het vervoer naar en van de zitting (*Stb.* 2022, 465). Met deze wijziging van het Besluit videoconferentie (hierna: het Besluit) is expliciet tot uitdrukking gebracht dat in het bijzondere belang van de beveiliging van het vervoer naar en van de zitting vanuit een PI zonder instemming van de verdachte of diens raadsman van videoconferentie gebruik kan worden gemaakt indien de meervoudige kamer of de rechter-commissaris bepaalt dat dit noodzakelijk is, naast de al bestaande mogelijkheid hiertoe te besluiten in het bijzondere belang van de beveiliging van de zitting.

zoek naar de Italiaanse wetgeving en praktijk van het 41-bis regime is juist dat de effecten ingrijpend zijn, en dat aanpassingen van het systeem op later moment moeilijk blijken, vooral daar waar het gaat om versoepeling, of mogelijkheid van flexibiliteit en maatwerk.

Wat weten we over de werking van de nieuwe Nederlandse maatregelen rondom de EBI gericht op bestrijding van (ernstige) VCHD? Hoe kunnen we zorgen dat ze het gewenste effect hebben (door het zorgen voor flankerend beleid, door het borgen van een goede uitvoering)? Hoe kunnen we ongewenste neveneffecten voorkomen? Dat zijn eigenlijk vragen die voorafgaand aan de invoering van dit soort maatregelen moeten worden gesteld en beantwoord. De afwezigheid van een antwoord op deze vragen zorgt blijkens ons onderzoek voor enig ongemak in de Nederlandse praktijk. Ons onderzoek naar de historische ontwikkeling van het artikel 41-bis regime, de inhoud en de ervaringen met de werking van dit regime geeft hiervoor nu alsnog belangrijke aanknopingspunten.

Ervaringen over de werking van het 41-bis regime waarvan we kunnen leren

Een groot verschil met het Nederlandse detentiestelsel (inclusief EBI) is de afwezigheid van mogelijkheden voor maatwerk. Een van de uitgangspunten van het 41-bis regime is een stringente uitvoering, die elke vorm van aanpassing van de maatregelen gericht op de persoon van de individuele 41-bis gedetineerde onmogelijk maakt. Voor iedereen gelden precies dezelfde beperkende regels, opgenomen in de gedetailleerde circulaire, waarop geen uitzondering wordt gemaakt, behalve als in een individuele beroepszaak inzake de regime-uitvoering anders wordt geoordeeld door het Hof van Cassatie. In het Nederlandse gevangeniswezen wordt (ook in het EBI-stelsel) daarentegen juist zeer gehecht aan humane behandeling, relationele veiligheid, resocialisatie en in het verband van het voorgaande, de mogelijkheid van maatwerk.

Het geheel van het beperkende 41-bis regime is hard, ook al wilden enkele van onze Italiaanse respondenten de term '*carcere duro*' liever niet gebruiken, omdat die term iets punitiefs of wraakachtigs uitstraalt. Zeker voor gedetineerden die zeer lange tijd in het artikel 41-bis regime verblijven, geldt dat de beperkingen in samenhang fysieke gevolgen blijken te hebben. In de interviews, gesprekken en gelezen rapporten worden problemen benoemd met zien en met lopen, alsook psychosociale en affectieve problemen en depressies. Dat is in onze optiek duidelijk een effect van het regime, waarmee we in vergelijkende context rekening moeten houden.

Een volgend aspect is de moeilijkheid van het voorzien in een duidelijke exit-strategie. Dat is voor de vergelijking met de Nederlandse situatie een van de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek. Voor tijdelijk gestraften die verblijven in het 41-bis regime wordt niet stapsgewijs toegewerkt naar terugkeer in de samenleving. Het is eerder regel dan uitzondering dat zij tot de laatste dag van de door hen uit te zitten detentie in het buitengewoon strenge 41-bis regime verblijven, waarin de mogelijkheden voor resocialisatie praktisch nihil zijn. Daarop bestaat in Italië brede kritiek. Vanwege alle aan het regime inherente en strikt gehanteerde beperkingen zijn de mogelijkheden om iets te doen aan resocialisatie non-existent. Een mogelijkheid om uit het 41-bis regime te komen bestaat er als eerder opgemerkt evenmin bij verlengingsbeslissingen. Het is voor gedetineerden schier onmogelijk om aan het criterium voor opheffing van het 41-bis regime te voldoen. Daarvoor moet, onder andere, de maffiaorganisatie niet langer bestaan. Een belangrijk

uitgangspunt bij de verlenging is voorts dat tijdsverloop geen bepalende rol speelt bij beoordeling van het vermogen van de 41-bis gedetineerde om banden te onderhouden met de organisatie niet langer aanwezig is.

Hier zit onzes inziens juridisch de achilleshiel van het 41-bis regime. Zeker in combinatie met lang verblijf in het strenge regime van gedetineerden die tot een levenslange of een lange tijdelijke gevangenisstraf zijn veroordeeld, en detentieschade, kunnen duidelijke mogelijkheden om uit het regime te komen vereist zijn, teneinde toch niet de drempel voor het aannemen van een schending van artikel 3 EVRM te bereiken. In dit verband zijn van belang 1) de voorzienbaarheid van de eisen waaraan de gedetineerde moet voldoen om uit het regime te komen, 2) voldoende mogelijkheden om aan die eisen te kunnen voldoen, en 3) het bewijs dat het daadwerkelijk mogelijk is om op deze manier uit het regime te komen, in de zin van concrete gevallen waarin dit is gelukt. En dan lijkt het 41-bis regime mogelijk tekort te schieten.

Kan het anders? Kan het stelsel worden aangepast? Dat blijkt – althans in de Italiaanse situatie – niet eenvoudig; eveneens een voor de vergelijking met het EBI-regime belangrijke uitkomst van ons onderzoek. Drie aspecten staan in de weg aan een (door)ontwikkeling van het 41-bis regime, waarbij meer nadruk kan liggen op de vraag welke beperkingen strikt noodzakelijk zijn en op wat meer flexibiliteit in de toepassing. Het eerste aspect is eenvoudig te duiden: er heerst angst dat versoepelingen worden uitgebuit door gedetineerden om toch met de buitenwereld te communiceren. Het tweede aspect is dat meer ruimte voor contact met de buitenwereld, gegeven het 100 procent-toezicht dat wordt nagestreefd, ook meer capaciteit vereist. Het 41-bis regime is in de uitvoering extreem arbeidsintensief; dat is een beperking op zich geworden. Het derde aspect is de perceptie van publieke opinie: elke suggestie van verlichting van beperkingen ligt gevoelig. Het kan worden gezien als een knieval voor de maffia. Zoals een van de respondenten het uitdrukte: artikel 41-bis is een monument geworden in de strijd tegen de maffia, je kunt het niet zomaar afbreken. Geen minister van Justitie die zich daaraan zal durven of willen wagen. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat vernieuwing, toespitsing van maatregelen op de individuele gedetineerde en het streven naar meer flexibiliteit in het 41-bis regime moeilijk zijn te verwezenlijken. Bestuurders, practici en gedetineerden zijn in zekere zin allen verstrikt geraakt in het systeem.

Tegen deze achtergrond gaf een aantal van onze Italiaanse respondenten desgevraagd aan, dat zij – met de disclaimer dat zij de Nederlandse situatie rond VCHD niet goed zeiden te kunnen inschatten – zouden adviseren om vooral ook met creativiteit en mogelijk met gebruikmaking van technologische ontwikkelingen voor het monitoren van communicatie, te zoeken naar alternatieven voor overneming van de zeer beperkende maatregelen uit het 41-bis regime. Alternatieven die de communicatie met de buitenwereld aan banden leggen, maar het menselijke contact van gedetineerden niet tot een kwetsbaar minimum reduceren.

De belangrijke les uit Italië is naar onze mening in dit verband: het is heel moeilijk om een extra beveiligd detentieregime geleidelijk te ontwikkelen. Maatregelen worden snel een gegeven, en ook andere elementen van zo'n regime kunnen niet gemakkelijk weer worden teruggedraaid. Dus als nu aan het begin de kans niet wordt benut om alle aspecten van een dergelijk extra beveiligd regime voor een specifieke groep van gedetineerden van wie een dreiging uitgaat gelet

op hun rol en positie in een crimineel netwerk vorm te geven – niet alleen de plaatsing en de beperkingen, maar ook de mogelijkheden tot uitplaatsing (exit-strategie) – en als de mogelijkheid tot aanpassing van maatregelen niet wordt geborgd, dan worden op een haast onomkeerbare wijze veranderingen aangebracht in het Nederlandse penitentiaire bestel.

Precies op dit beslissende moment lijken we ons in Nederland nog te bevinden. De nieuwe groep gedetineerden die onder de huidige c en d-grond van artikel 6 Rspog valt en op basis van een van die gronden in het EBI-stelsel is geplaatst, blijkt nog relatief gering te zijn. Als echter ook de reikwijdte van het in ontwikkeling zijnde AIT-regime, dat gericht is op een lichtere vorm van verscherpt toezicht dan het EBI-regime, wordt betrokken bij het vormen van een breder geheel van beperkende maatregelen om (ernstig) VCHD tegen te gaan, dan betreffen de beperkende maatregelen een potentieel grotere groep van tientallen gedetineerden van de GVM-lijst. De opdracht tot dit onderzoek omvatte specifiek het EBI-regime en niet het AIT-regime. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat in de Nederlandse praktijk echter wel behoefte bestaat aan vergelijkend onderzoek naar met het AIT te vergelijken regimes in het buitenland (zoals het AS-regime in Italië), met name ten aanzien van de inbedding van het AIT-regime in het penitentiaire landschap en de juridische inbedding daarvan in de op belangrijke punten verouderde penitentiaire beginselenwet.

Het (EBI)beleid ter bestrijding van (ernstig) VCHD is thans nog met zorg en ratio vorm te geven. Door zonder onnodig inbreuk te maken op een humane detentie creatief te zijn in de wijzen waarop risicovol contact met de buitenwereld nog beter kan worden gemonitord teneinde de risico's in te dammen. Door de tijdelijkheid van een dergelijk zeer ingrijpend detentieregime te borgen. Door bij de verlengingsprocedures uit te blijven gaan van een individuele analyse, op basis van actuele, concrete en betrouwbare informatie over dreiging, mogelijk aangevuld met een risicotaxatie-instrument, zoals dat thans ook geschiedt bij gedetineerden geplaatst op de Terroristen Afdeling. Door een helder, en met afgebakende, voorzienbare eisen omgeven exit-strategie te ontwikkelen, om de gedetineerden een perspectief te kunnen bieden op uitplaatsing uit het ingrijpende regime. Door dat perspectief in uitvoering ook concreet vorm te geven met een beleid van gefaseerde uitplaatsing. Door de Nederlandse penitentiaire uitgangspunten van een humane detentie en relationele veiligheid te borgen. En tenslotte van deze opsomming van mogelijkheden waaraan gedacht kan worden bij de vormgeving van het bestaande en toekomstige EBI-beleid: door het beleid niet te gedetailleerd te maken en de uitvoerbaarheid ervan scherp voor ogen te houden. Algemene verbeteringen of individuele aanpassingen moeten mogelijk zijn en niet afstuiten op een te rigide toepassing of gebrek aan capaciteit.

Dit leidt ertoe dat in onze ogen pas op de plaats zou moeten worden gemaakt. Veel van de elementen uit het Italiaanse 41-bis systeem zijn wat betreft de werkzaamheid ervan nauw verbonden met de Italiaanse context: het rechtsstelsel, de samenleving, en de samenstelling en grootte van de (gedetineerden)populatie. Over nut, noodzaak en effecten van de inmiddels in Nederland (overijld) ingevoerde maatregelen, grotendeels geïnspireerd door het Italiaanse systeem, en nog bij het parlement in behandeling zijnde extra maatregelen, is intussen veel onbekend. Wat is de exit-strategie? Hoe behouden we het uitgangspunt van maatwerk in detentie? Wat zijn te verwachten effecten voor gedetineerden, hun familie en voor gevangenispersoneel? Kan met creativiteit en innovatief denken, een alternatief worden gevonden voor de rigide en zeer beperkende

maatregelen in het 41-bis regime? Het verdient aanbeveling om zich (onder meer) daar nu eerst in te verdiepen, alvorens extra maatregelen ter bestrijding van VCHD worden overwogen. We hopen dat de resultaten van dit onderzoek naar de ervaringen met het 41-bis regime in Italië bij die reflectie dienstbaar zijn.

Samenvatting

Aanleiding

Er is de afgelopen tijd – in media, politiek en praktijk – veel aandacht voor de aanpak van de zware georganiseerde criminaliteit. Specifiek voor het gevangeniswezen komt dit tot uitdrukking in beleid ter voorkoming van voortgezet crimineel handelen in detentie (hierna: VCHD). Aanleiding hiervoor is de arrestatie van een aantal personen, verdacht van of inmiddels veroordeeld voor zware misdrijven, die vanwege de macht en middelen waar zij over beschikken en de criminele organisaties waar zij deel van uitmaken, in staat zijn geweld te plegen en (vlucht)gevaarlijker (kunnen) zijn dan andere gedetineerden. Het betekent een nieuwe uitdaging voor justitie en het gevangeniswezen, om te voorkomen dat dergelijke gedetineerden tijdens hun rechtsgang en detentie misbruik maken van de geboden vrijheden van het penitentiair rechtelijk kader, om zo hun criminele activiteiten voort te kunnen zetten. Een aanwijzing dat dit voortgezet crimineel handelen daadwerkelijk plaatsvindt is te vinden in de strafzaak waarin inmiddels door de rechtbank is vastgesteld dat een advocaat berichten in verband met criminele activiteiten aannam van een gedetineerde in de Extra Beveiligde Inrichting (hierna: EBI) in penitentiaire inrichting (hierna: PI) Vught. De aanhouding van deze advocaat in oktober 2021 staat niet op zich, maar heeft samen met de moorden rond een kroongetuige, de bedreigingen van togadragers en dodenlijsten met daarop namen van medewerkers van Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) zichtbaarder gemaakt welke gevolgen de georganiseerde criminaliteit heeft op onze rechtsstaat en ook het gevangeniswezen.

Tegen deze achtergrond bestaat de behoefte tot aanscherping van bestaande maatregelen en wet- en regelgeving ter zake van de aanpak van VCHD. In dat kader gaat in toenemende mate belangstelling uit naar de bestrijding van de mafia in Italië. Meer specifiek voor het gevangeniswezen gaat de aandacht uit naar een Italiaans antimafia-detentieregime. Dit regime is gestoeld op artikel 41-bis van de Italiaanse wet op het gevangeniswezen. Het is ook wel bekend onder de benaming ‘*carcere duro*’ (hard detentieregime), aangezien dit het meest strenge detentieregime betreft dat Italië kent. De Nederlandse belangstelling voor de Italiaanse antimafia-aanpak, met dit specifieke detentieregime, is recent ook omgezet in actie. Allereerst via het regeerakkoord van het huidige kabinet en vervolgens door opeenvolgende kamerbrieven van de voormalige respectievelijk de huidige minister voor Rechtsbescherming. Als gevolg hiervan is regelgeving inzake het EBI-regime al daadwerkelijk aangepast en is verandering van wetgeving in de maak. Parallel daaraan merkt de huidige minister voor Rechtsbescherming, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid, in een Kamerbrief d.d. 29 maart 2022 op dat kennis van het Italiaanse penitentiaire recht en de inbedding daarvan in het Italiaanse straf- en strafprocesrecht nodig is zodat er een zinvolle vergelijking gemaakt kan worden met het Nederlandse EBI-regime en detentiebeleid. De toezegging die hierbij aan de Kamer werd gedaan het WODC te vragen onderzoek te doen naar (werkzame) elementen uit het 41-bis regime die een nuttige aanvulling zouden kunnen vormen op het bestaande EBI-regime, alsook naar de voorwaarden waaronder die elementen zouden kunnen worden ingevoerd, vormde de concrete aanleiding tot het onderhavige onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het WODC.

Probleemstelling, hoofdonderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

Gegeven bovenstaande achtergrond en doel van het onderzoek is gewerkt vanuit de volgende probleemstelling:

Wat houdt het Italiaanse 41-bis regime in, welke functie vervult het binnen het Italiaanse strafrecht, hoe werkt het in de praktijk, hoe verhoudt het zich tot het toepasselijke kader van rechtswaarborgen in nationaal en internationaal verband, en wat zouden in onderlinge vergelijking met het in Nederland geldende EBI-regime, onderdelen van het 41-bis regime zijn die het Nederlandse EBI-detentiestelsel zouden kunnen versterken in de aanpak van voortgezet crimineel handelen?

Deze probleemstelling is door de onderzoekers vervolgens geoperationaliseerd in de volgende vier hoofdonderzoeksvragen:

1. Wat houdt het detentieregime van artikel 41-bis in, wat is de doelstelling en hoe is het regime in het Italiaanse penitentiaire en strafrechtstelsel ingebed?
2. Hoe werkt het Italiaanse detentieregime van artikel 41-bis in de praktijk?
3. Hebben zich in verband met de hoofdvragen onder 1 en 2 relevante (juridische) ontwikkelingen en/of wijzigingen in de Italiaanse regeling voorgedaan, waarom hebben deze zich voorgedaan en welke consequenties hadden deze ten opzichte van de oorspronkelijke regeling?
4. Welke elementen uit het 41-bis regime zouden – alles afwegende – gebruikt kunnen worden in Nederland om de kans op VCHD in de EBI te verkleinen?

Alle hoofdvragen zijn nader uitgesplitst in deelonderzoeksvragen, in totaal 33. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is gebruik gemaakt van een combinatie van de volgende onderzoeksmethoden: naast het uitvoeren van wetgevings-, literatuur- en jurisprudentieonderzoek zijn interviews afgenomen en vervolggesprekken gevoerd met Nederlandse en Italiaanse professionals en is tot slot rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd, zowel ‘horizontaal’ tussen het Nederlandse en Italiaanse detentieregime, als ‘verticaal’ met betrekking tot de verhouding van de beide regimes tot Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke normering.

Hieronder volgt per hoofdstuk van het rapport een bondige beschrijving van de inhoud alsook de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.

Bevindingen hoofdstuk 2

In hoofdstuk 2 zijn de ontwikkelingen geschetst die de afgelopen jaren in Nederland hebben plaatsgevonden in regelgeving en beleid op het terrein van het tegengaan van (ernstige vormen van) VCHD. Die ontwikkelingen vormen als gezegd de achtergrond waartegen dit onderzoek is uitgevoerd en dienen meer specifiek ter beantwoording van de vierde hoofdvraag. Samenvattend kunnen we stellen dat vanaf het begin van de intensieve aandacht voor het tegengaan van ernstig VCHD in het najaar van 2021, binnen korte tijd veel in beleid en regelgeving is veranderd. Daarbij valt een aantal dingen op. In de eerste plaats dat veel van de maatregelen die zijn doorgevoerd duidelijk lijken geïnspireerd door elementen uit het Italiaanse 41-bis regime, zonder dit in alle gevallen als bron te benoemen. In de tweede plaats blijkt sprake te zijn van een sterke wisselwerking tussen moties van de Tweede Kamer en de beleidswijzigingen die het kabinet inzet. En tot slot valt een paradigma wisseling waar te nemen. Naast aanscherping van het EBI-regime, is

gaandeweg ook steeds meer aandacht ontstaan voor de bredere categorie van gedetineerden met een vlucht- of maatschappelijk risico (hierna: GVM) en de rol die de nieuwe Afdelingen Intensief Toezicht (hierna: AIT's) in breder verband zouden kunnen spelen bij het tegengaan van VCHD. Bovendien blijkt er sprake te zijn van een perspectiefwisseling van een initiële focus op het tegengaan van VCHD naar het tegengaan van georganiseerde criminaliteit in of vanuit detentie.

Vanuit de vaststelling dat politieke belangstelling bestaat voor het Italiaanse 41-bis regime en met de hoofdonderzoeksvragen voor ogen, hebben we in het onderzoek de vraag gesteld voor welke onderdelen van het Italiaanse regime vanuit de Nederlandse *praktijk* in het bijzonder belangstelling bestaat. Daartoe zijn, na een eerste slag te hebben gemaakt met wetgevings- en literatuuronderzoek over het 41-bis regime, verkennende interviews gehouden met vertegenwoordigers van achtereenvolgens DJI en PI Vught, waar de EBI onderdeel van uitmaakt, van het Landelijk parket van het OM, van de NOvA en van de afdeling advisering van de RSJ. Samenvattend zijn hieruit vijf aandachtspunten naar voren gekomen die volgens bijna alle respondenten speciale aandacht verdienen bij de bestudering van de praktijk van het 41-bis regime. De vijf aandachtspunten betreffen achtereenvolgens de plaatsing en verlenging van het regime, de beperkende maatregelen voor gedetineerde, familie en advocaat in het 41-bis regime, de rechtspositie van de 41-bis gedetineerde en de rechtsmiddelen die hij heeft, de wijze waarop in Italië voorzien is in een intelligencefunctie tijdens en in detentie, en tot slot, het bestaan van een exit-strategie voor het 41-bis regime.

Bevindingen hoofdstuk 3

Vanaf hoofdstuk 3 is 'overgestapt' naar de situatie in Italië. Het derde hoofdstuk ziet hierbij in brede zin op de sociologische en criminologische context van het 41-bis regime alsook op de plaats van dit regime enerzijds in het penitentiaire stelsel en anderzijds in de bestrijding van de maffia in Italië. Dit hoofdstuk is omwille van een zo wetenschappelijk zuiver mogelijke weergave en analyse geschreven door een Italiaans expert, in de persoon van professor Francesco Calderoni. Het in het Engels geschreven hoofdstuk dient ter beantwoording van (onderdelen van) de eerste en tweede hoofdonderzoeksvraag. Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat het 41-bis regime als een cruciaal doch niet onomstreden element van de Italiaanse antimaffia-aanpak wordt beschouwd. De regeling heeft de afgelopen dertig jaar een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt, onder invloed van de jurisprudentie van het Italiaanse Constitutionele Hof en het EHRM. De officiële rechtvaardiging voor de toepassing van het 41-bis regime, zoals bevestigd door de constitutionele jurisprudentie, is het aanpakken van ernstige problemen in verband met de openbare orde en veiligheid, en het voorkomen van de voortzetting van banden met criminele (maffia)organisaties. Dit is van belang aangezien het weinig twijfel leidt dat gedetineerde maffiabazen en -leden proberen de criminele activiteiten vanuit detentie te beheren en continueren. Naast het preventieve doel om dit te voorkomen, lijkt het 41-bis regime echter ook een retributieve functie te worden toegedicht als gevolg van de bijzonder ingrijpende detentie-uitvoering, als ware een straf. Bovendien kan het regime ook een algemene afschrikkende functie hebben door maffiabazen en -leden te laten zien dat zij strenge detentievoorwaarden tegemoet kunnen zien. In verband daarmee lijkt het 41-bis regime ten slotte ook de samenwerking met justitie te stimuleren.

Deze ten opzichte van de preventieve doelstelling aanvullende functies van het 41-bis regime zijn bepaald controversiëler, omdat zij de grondwettelijke regels voor het opleggen en tenuitvoerleggen van strafrechtelijke sancties in Italië in twijfel kunnen trekken. Vanwege deze bezorgdheid worden de aanvullende functies vaak ontkend of over het hoofd gezien in het officiële debat. Deze functies zijn in beginsel niet onverenigbaar met het officiële hoofddoel van het 41-bis regime, maar ze zouden op transparantere wijze moeten worden erkend en besproken en bovendien met gedegen empirisch onderzoek naar effecten van het regime worden omgeven, hetgeen vooralsnog helaas ontbreekt.

Een laatste bevinding in dit hoofdstuk is dat het 41-bis regime een symbolische betekenis heeft gekregen in het politieke en medialandschap, waardoor het een uitdaging is om vanuit politiek oogpunt veranderingen door te voeren. Door de jaren heen is het regime geassocieerd met een harde aanpak van (maffia)criminaliteit en terrorisme, en elke poging om het regime te wijzigen of af te schaffen kan daardoor worden gezien als een teken van zwakte of inschikkelijkheid tegenover criminelen. Politici en beleidsmakers kunnen aarzelen om wijzigingen in het 41-bis regime voor te stellen of te steunen uit vrees voor de publieke opinie, politieke tegenstand of mogelijke kritiek dat zij de (maffia)criminaliteit zacht aanpakken. Bijgevolg kan de symbolische waarde van het 41-bis regime pragmatische en humane overwegingen overschaduwden, waardoor het moeilijk wordt wijzigingen in het systeem aan te brengen.

Bevindingen hoofdstuk 4

In hoofdstuk 4 is een uitvoerige beschrijving gegeven van de achtergrond, het doel en de inhoud van het 41-bis regime. Dit kernhoofdstuk dient ter beantwoording van vele deelvragen van de eerste, tweede en derde hoofdonderzoeksvraag.

Geconstateerd is dat de plaatsing in het als preventief bedoelde 41-bis regime op voordring van de officier van justitie geschiedt bij besluit van de minister van Justitie en dat het mede kan plaatsvinden op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken. De *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria* (DAP) betreft bij de voorbereiding van het besluit, het advies van de officier van justitie of rechter-commissaris die het onderzoek uitvoert, en tevens van de *Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo* (DNAA), de *Direzioni Distrettuali Antimafia* (DDA), de centrale politiediensten en de *Direzione Investigativa Antimafia* (DIA).

Het ministerieel besluit schort de toepassing van de reguliere gevangenisregels op. Plaatsing in het 41-bis regime geschiedt voor de duur van vier jaar en is mogelijk wanneer er 'ernstige redenen van openbare orde en veiligheid zijn'. Voor de vaststelling van het gevaar voor de openbare orde en veiligheid gelden twee voorwaarden. De eerste, objectieve voorwaarde houdt verband met het strafbare feit waarvoor de gedetineerde wordt verdacht of is veroordeeld. Het regime kan worden toegepast op verdachten of veroordeelden wegens kort gezegd terroristische misdrijven, misdrijven die zijn gericht op de ondermijning van de democratische rechtsorde of voor misdrijven die worden gepleegd door een maffiaorganisatie, of waarmee een maffiaorganisatie wordt gefaciliteerd. Hoewel het toepassingsbereik volgens de wet vrij ruim is, wordt het 41-bis regime in de praktijk vrijwel uitsluitend toegepast op verdachten van of veroordeelden voor maffia gerelateerde misdrijven. De tweede, cumulatieve voorwaarde concretiseert het gevaar van het voortbestaan van banden met de criminele organisatie door een individuele afweging te eisen

ten aanzien van de aanwezigheid van 'elementen die het bestaan van banden met een criminele, terroristische en subversieve organisatie doen vermoeden'.

Uit het 41-bis regime vloeien een groot aantal beperkende maatregelen voort die tot doel hebben ieder contact met de achterliggende criminele organisatie te verhinderen. De meest in het oog springende beperking is de plaatsing van gedetineerden in een zogenoemde sociale groep van vier personen. Communicatie tussen gedetineerden die tot verschillende sociale groepen behoren, is verboden. De samenstelling van de groep kan nog verder worden beperkt, tot twee personen, in zogenoemde *aree riservate*, speciale afdelingen binnen het 41-bis regime bestemd voor de zeer risicovolle kopstukken van criminele organisaties. Alle 41-bis-gedetineerden mogen iedere dag twee uur per dag buiten hun cel doorbrengen, in de buitenlucht, of gemeenschappelijke (recreatie)ruimte. Sommige gedetineerden mogen een extra uur, dus drie uur, buiten hun cel doorbrengen. Dat geldt, als gevolg van de individuele werking van de betreffende rechterlijke uitspraken, echter alleen voor gedetineerden die beroep hebben ingesteld tegen de uitleg van deze beperkende maatregel. Verder is bezoek beperkt tot een keer per maand een uur bezoek van maximaal drie familieleden. In plaats van fysiek bezoek kan telefonisch contact voor de duur van tien minuten met familieleden worden toegestaan. Telefonisch contact kan niet plaatsvinden in de eerste zes maanden na plaatsing van de betrokkene in het 41-bis regime. Bezoek van de raadsman is onbeperkt wat frequentie en duur betreft en kan zonder beperkingen plaatsvinden. Datzelfde geldt ten aanzien van telefoongesprekken tussen de raadsman en de 41-bis gedetineerde, maar in de praktijk stuit het telefonisch contact nog wel eens op praktische belemmeringen. Het initiatief voor een telefoongesprek gaat altijd uit van de gedetineerde en is locatiegebonden, in de zin dat de advocaat naar een nabijgelegen PI dient te gaan om van daaruit te bellen met zijn cliënt. Ook het ontvangen (en versturen) van geldbedragen, goederen en voorwerpen is beperkt. De gedetineerde mag bovendien niet worden benoemd tot of deelnemen aan vertegenwoordigende organen van gedetineerden binnen de inrichting. Correspondentie is in beginsel alleen mogelijk met familieleden. Alle uitgaande en inkomende correspondentie wordt gecontroleerd, behalve als het gaat om correspondentie met geprivilegieerde personen of instanties, waaronder de advocaat.

Na de initiële plaatsingsduur van vier jaar is verlenging van het regime telkens mogelijk voor de duur van twee jaar. Dit geschiedt wederom bij ministerieel besluit. Ten behoeve van het besluit informeert de DAP bij de DNAA, DDA en DIA of er informatie is die de verlenging rechtvaardigt. De maatstaf voor verlenging is dat moet blijken dat het vermogen van de gedetineerde om criminele banden te onderhouden met de criminele of terroristische organisatie niet heeft opgehouden te bestaan. De verlenging moet worden gebaseerd op actuele informatie over het gevaar voor de openbare orde en veiligheid. Het louter verstrijken van de tijd is niet voldoende om aan te nemen dat het vermogen om banden te onderhouden met de criminele organisatie niet langer aanwezig is, of dat de criminele organisatie niet meer actief is.

De toepassing van het 41-bis regime wordt beëindigd indien de minister geen besluit neemt om de toepassing van het regime te verlengen, in geval van een wijziging in de juridische status van de gedetineerde, zoals een wijziging van de tenlastegelegde feiten of een vrijspraak, in geval van een gegrond verklaard beroep van de gedetineerde tegen de plaatsingsbeslissing, indien de gedetineerde zijn tijdelijke straf heeft uitgezeten of in geval van samenwerking met justitie.

Voor wat betreft de rechtspositie van de gedetineerde geldt dat alle gedetineerden, dus ook 41-bis gedetineerden, zich mogen laten bijstaan door twee raadslieden. De 41-bis gedetineerden ontvangen geen rechtsbijstandsvergoeding. Er is verder geen organisatie die toezicht houdt op advocaten die 41-bis gedetineerden bijstaan en evenmin worden weerbaarheidstrainingen aan advocaten gegeven.

Een gedetineerde heeft de mogelijkheid beroep aan te tekenen bij het *Tribunale di Sorveglianza* in Rome tegen het ministerieel besluit, de toepassing van het 41-bis regime en de verlenging daarvan. Tegen plaatsing in een *area riservata* staat geen beroep open. Een gedetineerde kan daarnaast ook klachten (en verzoeken) indienen bij de lokale toezichtsrechter, over de materiële condities van het regime en de uitleg daarvan.

Deelnemen aan rechtszaken door de 41-bis gedetineerde is in beginsel enkel mogelijk via een videoconferentiesysteem waarmee een beveiligde verbinding tussen de PI en de zittingszaal kan worden gemaakt. Een uitzondering hierop kan worden gemaakt als in de PI een rechtbank is gevestigd, hetgeen zich in twee PI's zou voordoen. De advocaat van de gedetineerde heeft de keuze om in de zittingszaal aanwezig te zijn of vanuit de PI, naast zijn cliënt, deel te nemen aan de procedure. Indien de advocaat en de gedetineerde niet in dezelfde ruimte aanwezig zijn, kunnen zij telefonisch contact met elkaar onderhouden.

Bevindingen hoofdstuk 5

Hoofdstuk 5 behelst een empirisch vervolg van het onderzoek naar het Italiaanse 41-bis regime. In dit hoofdstuk zijn allereerst statistieken over de praktijk van het 41-bis regime gepresenteerd, waarna vervolgens de bevindingen zijn weergegeven van de interviews en gesprekken die met Italiaanse professionals zijn gevoerd. Ook met dit hoofdstuk wordt voorzien in een antwoord op verschillende deelvragen van de eerste, tweede en derde hoofdonderzoeksvraag.

Uit de statistieken komt het beeld naar voren dat het 41-bis regime over het algemeen hoofdzakelijk van toepassing is op maffia gerelateerde delinquenten, in overeenstemming met het oorspronkelijke ontwerp van het regime. Door de jaren heen is het meer specifiek in toenemende mate toegepast op gedetineerden die onherroepelijk zijn veroordeeld voor het *leiden* van een maffiaorganisatie. De overgrote meerderheid van de 41-bis gedetineerden zijn Italiaanse mannen in hun late volwassenheid, en velen van hen zitten lange straffen uit, zo niet een levenslange gevangenisstraf (204). Van belang is dat er tot op heden geen specifiek onderzoek bekend is naar de criminele carrière van 41-bis gedetineerden, noch onderzoek naar de situatie van de personen die uit het 41-bis regime zijn geplaatst en de werkzaamheid van dat regime.

De bevindingen van de interviews en gesprekken die met de Italiaanse professionals zijn gevoerd, zijn in hoofdstuk 5 gestructureerd aan de hand van dezelfde vijf aandachtspunten zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2. Wat betreft het eerste aandachtspunt van de plaatsing en verlenging van het regime is uit de interviews de indruk naar voren gekomen dat het besluit tot plaatsing van een uitvoerige onderbouwing wordt voorzien, gericht op het gevaar dat een persoon oplevert wat betreft het potentieel voortzetten van zijn rol in de werkzaamheid van een maffiaorganisatie. Die onderbouwing wordt bovendien verstrekt aan alle partijen, dus ook de 41-bis gedetineerde zelf. De verlengingsbeslissing is voorwerp van (brede) kritiek. De indruk wordt gedeeld dat het heel moeilijk is om aan te tonen dat toepassing van het 41bis-regime niet meer nodig

is. Daarvoor moet de betrokkene min of meer zelf bewijzen dat de organisatie niet meer werkzaam is, dan wel dat hij geen enkel contact meer heeft met de organisatie (ook geen financiële relaties tussen zijn familie en de organisatie).

Wat betreft het tweede aandachtspunt van de regime-beperkingen is een belangrijke bevinding dat het 41-bis regime volgens alle respondenten slechts dan kan werken, als het consequent wordt uitgevoerd en regels altijd worden nageleefd. Alles is gericht op een uniforme, stringente uitvoering. Het gegeven dat dit enige vorm van individuele aanpassing – maatwerk – onmogelijk maakt, wordt door vele respondenten als inherent aan de preventieve doelstelling van het 41-bis regime gezien. Kritiek bestaat wel op de hoge mate van gedetailleerdheid van de 41-bis regeling. In de praktijk wordt (voorzichtig) ter discussie gesteld of dit noodzakelijk is en bijdraagt aan de verwezenlijking van die preventieve doelstelling. Zeker voor gedetineerden die zeer lange tijd onder het 41-bis regime verblijven, geldt dat de beperkingen in samenhang fysieke en psychische gevolgen blijken te hebben. Op de videoverbinding die in juridische procedures ten aanzien van 41-bis gedetineerden standaard wordt toegepast, bestaat in de praktijk weinig kritiek; het lijkt een vanzelfsprekendheid en bovendien schijnt de verbinding en apparatuur probleemloos te werken. De beperkingen in het contact met advocaten zijn in de afgelopen jaren op grond van nationale rechtspraak iets verlicht. Het bezoek van de raadsman noch het telefonisch contact is in aantal en duur beperkt. Het bezoek van de raadsman vindt zonder glazen scheidingswand plaats, maar met cameratoezicht. De indruk wordt breed gedeeld dat hierop geen auditief toezicht wordt uitgevoerd. Op de restrictie dat de 41-bis gedetineerde recht heeft op maximaal twee advocaten lijkt in de praktijk geen discussie te bestaan, omdat deze beperking ook voor alle andere gedetineerden in Italië geldt.

Ook het derde aandachtspunt, dat van de rechtspositie en de rechtsmiddelen die de 41-bis gedetineerde ten dienste staan, is uitvoerig aan de orde gesteld tijdens de Italiaanse interviews en gesprekken. Hierin is bevestigd dat er voor de 41-bis gedetineerde twee procedures van belang zijn waarmee zij hun rechten kunnen waarborgen. Ten eerste de procedure van beroep tegen individuele toepassing en verlenging van het 41-bis regime, waarover het *Tribunale di Sorveglianza* in Rome exclusief bevoegd is om te beslissen met vervolgens de mogelijkheid van cassatie. Van belang is de constatering dat de doorlooptijden van beslissingen van het Tribunale heel lang zijn, hetgeen afdoet aan het effectief kunnen beschikken over een rechtsmiddel. Ten tweede de procedure van klachten tegen individuele oplegging van beperkingen of andere aspecten van de tenuitvoerlegging van het 41-bis regime (in drie rechtsgangen). In beide procedures kan de oordelende rechter een vraag stellen aan het Constitutioneel Hof – *Corte costituzionale* – over de grondwettigheid van de regelgeving die hij of zij toepast. Deze nationale rechtspraak is de afgelopen jaren van belang gebleken in het afhalen van een aantal scherpe kantjes van het 41-bis regime. Een wezenlijk nadeel voor de ontwikkeling van het 41-bis regime is echter dat de uitspraken in cassatie door het Hof van Cassatie enkel de zaak van de individuele klager betreffen en daarmee dus geen algemene werking hebben voor de gehele 41-bis populatie. In de praktijk bestaat door deze individuele werking, grote verschillen. Een andere oplossing dan ieder voor zich een procedure aanspannen, is de generieke aanpassing van de Uitvoeringscirculaire, maar die laat al jaren op zich wachten.

Het vierde aandachtspunt – de intelligencefunctie tijdens en in detentie – wordt in de Italiaanse praktijk als een wezenlijk en onmisbaar element van het 41-bis systeem beschouwd. Breder dan enkel bij de toepassing van 41-bis is in het Italiaanse gevangeniswezen veel geïnvesteerd in het opzetten van de intelligencefunctie, om toezicht te houden in verband met het detecteren van VCHD alsook meer in het algemeen op de vraag ‘wat doen gedetineerden en met wie hebben ze contact’. Hierbij is in de eerste plaats een interne dimensie te onderscheiden door de alomvattende aanwezigheid van de *Polizia penitenziaria* met als suborganisaties de *Nucleo Investigativo Centrale* (NIC) die onderzoek verricht naar strafbare feiten in detentie en de *Gruppo Operativo Mobile* (GOM) die specifiek belast is met de uitvoering van het 41-bis regime. Zodoende bestaat de mogelijkheid een vrij volledig beeld van gedetineerden te onderhouden. In de tweede plaats is er ook een externe dimensie te onderscheiden, nu de *Polizia penitenziaria* sinds 2012 deelneemt aan de *Direzione Investigativa Antimafia* (DIA). Hierin komen alle politiediensten die zich bezighouden met het bestrijden van maffiaorganisaties, samen, wisselen informatie uit en hebben toegang tot relevante politieregisters. Het verbinden van de twee genoemde dimensies wordt in de praktijk als zeer waardevol gezien voor het verkrijgen van een volledig beeld van de activiteit van maffiaorganisaties, inclusief de eventuele zich voortzettende rol van de leiders en leden die in detentie verblijven. Het zou een logische conclusie kunnen zijn om te veronderstellen dat de beschreven intelligencefunctie ook uitvoerige, actuele informatie zou opleveren over de positie van 41-bis gedetineerden in het kader van de besluitvorming over verlenging van de toepassing van het regime. Uit de interviews blijkt echter dat betrokkenen dit relativeren of zelfs betwisten.

Het vijfde en laatste aandachtspunt betreft het bestaan van een exit-strategie voor het 41-bis regime. Uit alle interviews en gesprekken kwam naar voren dat de Italiaanse autoriteiten geen exit-strategie voorhanden hebben. Het blijkt in de praktijk voor gedetineerden moeilijk te zijn om uit het 41-bis regime te geraken, anders dan via vrijspraak voor dat misdrijf-deel van de tenlastellegging waarop plaatsing in het 41-bis regime is gebaseerd, het einde van de opgelegde tijdelijke gevangenisstraf, of door te gaan samenwerken met justitie. Die laatste werking schuurt met de legitimerende preventieve doelstelling van het 41-bis regime. Door sommige respondenten wordt het niettemin als een positief neveneffect van het 41-bis regime gezien, dat het kennelijk gedetineerden aanzet tot samenwerking met justitie. Andere respondenten bekritisieren deze werking juist en stellen dat het regime hier niet voor is en mag zijn bedoeld. Een exit-strategie ontbreekt voorts in het licht van resocialisatie. Voor tijdelijk (af)gestraften die verblijven in het 41-bis regime wordt niet stapsgewijs toegewerkt naar terugkeer in de samenleving. Het is eerder regel dan uitzondering dat zij tot de laatste dag van de door hen uit te zitten straf in het buitengewoon strikte 41-bis regime worden gehouden. Vanwege alle aan het regime inherente en strikt gehanteerde beperkingen zijn de mogelijkheden om iets te doen aan resocialisatie non-existent. De 41-bis gedetineerden mogen niet werken en hebben geen mogelijkheid tot verlof.

Aan het einde van de interviews hebben we de respondenten om hun mening gevraagd over het laatste deel van de centrale vraag in ons onderzoek: welke onderdelen van het 41-bis regime zouden aanbeveling verdienen om te worden overgenomen in Nederland? De meeste respondenten gaven eerlijk aan dit moeilijk in te kunnen schatten. Wat in de gesprekken niettemin opviel, was dat geen van de respondenten pleitte voor (integrale) overname van het 41-bis regime. De teneur was veeleer dat de preventieve doelstelling weliswaar noodzakelijk en ook

effectief is in het voorkomen dat maffiabazen (en sommige andere leden) de banden met de organisatie kunnen behouden gedurende hun detentie, maar dat het niet per se op de wijze van het 41-bis systeem moet gebeuren. De boodschap van verschillende respondenten was dan ook om als Nederland (of een ander land) zijnde, creatief te zijn en vanuit het eigen rechtsstelsel en met oog voor de maatschappelijke en rechtssociologische context te zoeken naar manieren om de communicatiemogelijkheden van risicovolle gedetineerden af te snijden, dan wel de toegestane communicatie integraal met behulp van nieuwe technologie te monitoren. Op die manier valt de wezenlijke doelstelling te realiseren, zonder onnodige, ernstige beperkingen aan te brengen op humane aspecten en mensenrechten. Tevens werd door respondenten benadrukt dat een dergelijk uiterst scherp toezichtsregime, met de hoogste mate van controle op gedetineerden, als iets uitzonderlijks moet (blijven) worden beschouwd, en de toepassing daarvan op een gedetineerde van tijdelijke aard is.

Bevindingen hoofdstuk 6

Al met al is met voornoemd drietal 'Italiaanse' hoofdstukken antwoord gegeven op de eerste drie hoofdonderzoeksvragen. Hierna is teruggekeerd naar de Nederlandse situatie. Als opmaat naar het rechtsvergelijkend hoofdstuk 7, omvat hoofdstuk 6 een beknopte weergave van beleid en uitvoeringspraktijk van het EBI-regime. Dit dient niet ter beantwoording van een eigenstandige onderzoeksvraag, maar is in onze optiek onmisbaar ten behoeve van de rechtsvergelijking met het Italiaanse 41-bis detentieregime.

De ontwikkeling van de EBI is vrij duidelijk te kenschetsen in de beknopte zin zoals in dit hoofdstuk gedaan. Vanaf de werkelijke start in 1997 wordt de EBI gekenmerkt door het primaire doel van het voorkomen van ontsnapping van extreem vluchtgevaarlijke gedetineerden of gedetineerden met een extreem maatschappelijk risico, voor wie een minder beveiligd detentieregime niet toereikend is. Niet alleen in de categorie gedetineerden die in de EBI geplaatst kunnen worden, is deze ratio verankerd, maar ook in de gebouwelijke setting, de veiligheidsmaatregelen en het regime ervan. Alles is erop gericht de risicovolle contacten van de gedetineerden zowel binnen als buiten de EBI zoveel mogelijk te voorkomen en in ieder geval te monitoren en ook van andere veiligheidsmaatregelen te voorzien. Deze typische detentievormgeving heeft ruim twintig jaar lang vrijwel ongewijzigd bestaan. Het regime is slechts daar waar het evident met het mensenrechtenperspectief knelde – de stelselmatige visitatiepraktijk – onder invloed van Europees-rechtelijke en nationale rechtspraak aangepast. Voor het overige staat intern een beleid van humane bejegening en relationele veiligheid voorop. De effectiviteit van de EBI in de verwezenlijking van het primaire doel is intussen onbetwist: er is geen enkele gedetineerde uit ontsnapt. Toch is recent een fundamentele wijziging aangebracht in (de toepassing van) het EBI-regime. In 2018 gebeurde dat door invoering van een c-plaatsingsgrond en vervolgens eind 2022 door uitbreiding van die grond en door invoering van een nieuwe d-plaatsingsgrond. Beide aanvullende gronden hebben in het geheel geen betrekking op het vluchtrisico of een aan vluchtrisico gerelateerd maatschappelijk risico van een gedetineerde, maar zien op een onaanvaardbaar maatschappelijk risico van een gedetineerde wegens het vermoeden van gemeengevaar als gevolg van ernstig VCHD dan wel de gemeengevaarlijkheid van een gedetineerde wegens diens rol of positie in een bepaald crimineel netwerk waardoor een extra beveiligd regime nodig zou zijn. Gekoppeld

aan dit tweetal nieuwe, ruime plaatsingsgronden gelden voor gedetineerden die op een dergelijke grond in de EBI verblijven, aanvullende aangescherpte veiligheids- en regime-maatregelen. De oorspronkelijke a- en b-plaatsingsgronden gelden nog onverkort, evenals het oorspronkelijke regime, maar er is heel duidelijk een nieuwe atypische component aan toegevoegd.

Bevindingen hoofdstuk 7

In dit hoofdstuk is ter beantwoording van de vierde hoofdonderzoeksvraag gestart met een weergave van de horizontale vergelijking tussen de Nederlandse EBI en het Italiaanse 41-bis regime. Die vergelijking volgt qua indeling de eerdergenoemde vijf aandachtspunten.

Wat betreft de plaatsing en verlenging van het regime is geconstateerd dat de EBI-plaatsingsgronden sinds 2018 uiteenloperder zijn dan in het Italiaanse 41-bis systeem. Dat gegeven is een mogelijke complicerende factor in de vormgeving en uniforme toepassing van het EBI-regime. Daarbij is eveneens het verschil voor wat betreft de orde van grootte van belang. Anders dan de in totaal 24 beschikbare cellen in de ene EBI die ons land (vooralsnog) kent, zijn in Italië doorgaans zo'n 750 gedetineerden in het 41-bis regime geplaatst, verdeeld over twaalf gevangenissen. Dat biedt uiteraard veel meer mogelijkheden om zowel gedetineerden als het inrichtingspersoneel te rouleren. Een ander belangrijk verschil in de vergelijking betreft de duur van de initiële plaatsing. Die is bij toepassing van het 41-bis regime vier jaar en bij toepassing van het EBI-regime (sinds kort) twaalf maanden. De Italiaanse ratio daarvan is gelegen in de bestendigheid van (de banden met) de meeste maffiaorganisaties, zeker van de Cosa Nostra, 'Ndrangheta en Camorra. Dat geldt ook voor de termijn van de opeenvolgende verlengingsbeslissingen, die in Italië twee jaar is in plaats van de twaalf maanden in Nederland. Belangrijk daarbij is dat de verlengingsbeslissing in Italië in de praktijk niet zonder kritiek is en door sommigen als een automatisme wordt aangeduid. Er vindt weliswaar onderzoek plaats, maar wanneer de maffiaorganisatie waartoe de gedetineerde behoort nog bestaat en de betrokkene niet samenwerkt met justitie, lijkt dat voldoende te zijn om de plaatsing te verlengen. In Nederland ligt dat anders en lijkt eenzelfde benadering als in Italië niet aan de orde.

Met betrekking tot het aandachtspunt van de regime-beperkingen is het evident dat het 41-bis regime en het EBI-regime gemeen hebben dat het regimes zijn met de meest strenge veiligheidsmaatregelen en beperkende detentieomstandigheden die er in het land gelden. Die maatregelen en beperkingen verschillen echter op detailniveau en in uitwerking. In algemene zin opvallend is de zeer gedetailleerde bepaling en uitwerking van het 41-bis regime, in combinatie met de stringente uitvoering en naleving daarvan in de praktijk. Er lijkt weinig tot geen ruimte te zijn voor maatwerk. Anders dan bij de EBI, waar juist enige discretionaire ruimte bestaat voor de directeur om maatwerk te betrachten, daar waar aangewezen en mogelijk. De ratio daarvoor is gelegen in het ondanks alle beperkingen kunnen zorgen voor een humane detentie en bovendien als gevolg daarvan te kunnen zorgen voor een relationele veiligheid binnen de PI. Van laatstgenoemde ratio of doel lijkt in Italië geen sprake te zijn. Meer in concrete zin hebben gedetineerden in beide regimes recht op zowel luchten als recreatie en/of sportactiviteiten, waarvan het totale aantal uren per week min of meer gelijk is en waarbij de groepsgrootte van de medegedetineerden met wie deze tijd mag worden doorgebracht in beide regimes beperkt is. Los van de voor-

noemde activiteiten gelden nog aanvullende mogelijkheden voor verblijf buiten cel, zoals de contactmogelijkheden met familie/relaties, advocaat, geestelijke en psychische verzorging. Daartoe lijkt in de EBI bepaald meer ruimte te bestaan dan in het 41-bis regime.

Ten aanzien van de mogelijkheden van bezoek en telefonisch contact met personen van buiten de gevangenis is het 41-bis regime in de mate van mogelijkheden en frequentie strikter dan het EBI-regime. Belangrijk verschil is ook dat deze contactmogelijkheden in het Italiaanse regime beperkt zijn tot familieleden, terwijl dit in het EBI-regime in beginsel ook is toegestaan voor gescreende anderen dan familieleden. Het aantal bezoekers per keer is overigens in beide regimes gelijk, namelijk maximaal drie personen. Hoewel dat in het Italiaanse regime dus beperkt is tot familieleden, brengt het grote belang dat in de Italiaanse samenleving wordt gehecht aan familie met zich dat die banden ruimer worden geïnterpreteerd dan voor het EBI-regime en dat bovendien anders dan in de EBI gedurende het bezoekmoment standaard contact met een (klein)kind onder de leeftijd van twaalf jaar mag plaatshebben zonder de glazen scheidingswand, waarbij bovendien zonder restricties fysiek contact is toegestaan. Ook de veiligheids- en controlemaatregelen rondom het bezoek van familie is op onderdelen in het 41-bis regime minder strikt dan in de EBI.

In beide regimes is het contact tussen gedetineerde en advocaat – vooralsnog – aan zo min mogelijk beperkingen onderhevig als gevolg van Europeesrechtelijke normering. In beginsel is de frequentie van het contact onbeperkt. Wel is het contact in Italië standaard locatiegebonden, dat wil zeggen dat de advocaat enkel vanuit de advocatenkamer in een vantevoren doorgegeven PI, niet zijnde de 41-bis inrichting, kan bellen met de 41-bis gedetineerde. Op het telefonisch contact is verder geen auditief of visueel toezicht en bij het bezoek door de advocaat is enkel visueel cameratoezicht. Verder is in Italië het aantal voorkeursadvocaten dat een gedetineerde, dus ook een 41-bis gedetineerde, mag hebben, beperkt tot twee.

Wat betreft het derde aandachtspunt van de rechtspositie en rechtsmiddelen is van belang dat de rechtspositie tegen plaatsing en verlenging in beide stelsels een vastomlijnde en uniforme procedure kent: beroep bij het *Tribunale di Sorveglianza* en hoger beroep bij het *Corte di Cassazione* enerzijds, en bezwaar bij de selectiefunctionaris en beroep bij de RSJ anderzijds. In Italië heeft deze uniforme rechtsgang in de uitvoeringspraktijk vanwege de grootte van de 41-bis een wezenlijk nadeel voor de effectuering van de rechtspositie tot gevolg: de doorlooptijden zijn heel lang en zelfs zodanig dat het land is veroordeeld door het EHRM voor schending van het recht op een *effective remedy* (art. 13 EVRM) en voor schending van het recht op toegang tot een rechter (art. 6 EVRM). Een overeenkomst in de uitvoeringspraktijk van het 41-bis regime en het EBI-regime is het feitelijk moeilijk kunnen effectueren van de rechtspositie, zij het om een andere reden. In Nederland betreft dit het voor de gedetineerde problematische gegeven dat veelal geheime informatie ten grondslag ligt aan een plaatsings- of verlengingsbeslissing waartegen het nu eenmaal lastig is om verweer te voeren. In Italië wordt de aan een besluit en onderbouwing ten grondslag liggende informatie weliswaar aan de gedetineerde verstrekt, maar is het voor de gedetineerde moeilijk om het aan de verlengingsbeslissing ten grondslag liggend vermoeden dat hij nog in contact staat met de maffiaorganisatie tegen te spreken.

Met betrekking tot het aandachtspunt van de intelligenciefunctie is een wezenlijk verschil geconstateerd in de uitvoeringspraktijk van beide regimes. Dit betreft het type personeel dat werkzaam is in de betreffende afdelingen en hun taakstelling daarbij. In Italië is er bewust voor

gekozen het specifiek voor de 41-bis inrichtingen aangewezen GOM-personeel een intelligencefunctie toe te kennen. Alle verzamelde informatie over 41-bis gedetineerden wordt vervolgens gedeeld met andere (politie)diensten betrokken bij de bestrijding van maffiaorganisaties. In Nederland ontbreekt tot op heden een dergelijke geïnstitutionaliseerde intelligencefunctie, die ingebed is in het gevangeniswezen en waarbij detentie-uitvoering en opsporing sterk met elkaar verweven zijn. In ons land is juist bewust gekozen beide taakstellingen gescheiden te houden. Toch lijkt op dit punt de laatste jaren iets van een kentering plaats te vinden.

Voor wat betreft de vergelijking op het laatste aandachtspunt, de exit-strategie, is geconstateerd dat er in beide regimes geen bevredigend antwoord lijkt te bestaan op de vraag hoe een gedetineerde uit dit zwaarst beveiligde regime kan geraken. Het is voor gedetineerden moeilijk om uit het 41-bis regime te geraken, vooral omdat het tijdsverloop en het oplopen van de verblijfsduur in het 41-bis regime geen rol van betekenis speelt bij de verlengingsbeslissing en als zodanig geen eigenstandige exit-strategie vormt. Bij de EBI speelt het tijdsverloop wel een rol in de beoordeling van de RSJ inzake verlengingsbeslissingen en de hieraan ten grondslag liggende (actuele) informatie, en bovendien lijkt het wettelijk genormeerde beginsel van minimale beperkingen sterker een rol te spelen bij de beoordeling van de (in duur oplopende) ingrijpendheid van regimebeperkingen. Of dat ook opgaat voor de nieuwe c- en d-plaatsingsgronden zal de toekomst echter moeten uitwijzen. Inherent aan beide regimes is voorts dat de resocialisatiemogelijkheden beperkt zijn. Anders dan in het EBI-regime lijken die mogelijkheden in het 41-bis regime zelfs non-existent te zijn. Bovendien is het in de afgelopen jaren eerder regel dan uitzondering dat de 41-bis gedetineerden tot de laatste dag van de uit te zitten detentieduur in dit regime worden gehouden. Hoewel ook in de Nederlandse situatie nog geen goede exit-strategie voorhanden is, lijken, anders dan in het Italiaanse systeem, de mogelijkheden daarvoor in de basis wel aanwezig.

Behalve de hierboven samengevatte weergave van de horizontale rechtsvergelijking behelst hoofdstuk 7 ook een verticale rechtsvergelijking, waarbij het Nederlandse en het Italiaanse penitentiaire recht worden afgezet tegen internationale normering. De algemene indruk daarbij is dat het EVRM en de rechtspraak van het EHRM geen strak, concreet toetsingskader bieden. Het Europese Hof acht het strikte 41-bis regime met vele uren per dag op cel en met minimale contactmogelijkheden als zodanig niet in strijd met het EVRM. Op onderdelen is Italië weliswaar veroordeeld door het Europese Hof, maar nimmer is geoordeeld dat het regime op zichzelf genomen onmenselijk is. Het minimumniveau van ernst om binnen de werkingssfeer van artikel 3 EVRM te vallen zal ook niet snel worden bereikt. Het Europees Hof ziet de noodzaak van het bestaan van een dergelijk strikt regime en heeft daarbij oog voor de specifieke aard van de criminaliteit (maffia gerelateerde delicten) waarbij familierelaties een centrale rol spelen. Dat gegeven lijkt relevant voor de Nederlandse situatie waar de vraag speelt of het type criminaliteit vergelijkbaar is met de Italiaanse situatie. Het regime is slechts op een beperkt aantal specifieke punten in strijd geacht met het EVRM (beslistermijnen op beroepen, motivering van de verlengingsbeslissing). Deze veroordelingen van de Italiaanse staat hebben inmiddels geleid tot aanpassingen van het regime en de toepassing daarvan in de praktijk. Onbeantwoord vooralsnog is de vraag hoe het EHRM de Italiaanse praktijk van het forse aantal levenslanggestraften in het 41-bis regime beziet – dat gedurende zeer lange tijd in zware beperkingen zit, zonder mogelijkheid om iets te doen

aan resocialisatie – in verhouding tot de voorwaarden waaraan het EHRM de toepassing van de levenslange gevangenisstraf toetst teneinde de verenigbaarheid met artikel 3 EVRM te beoordelen. Bovendien kan als zodanig de legitieme vraag worden gesteld of bij de vormgeving van een dergelijk strikt beveiligingsregime het minimumniveau van het EVRM en de rechtspraak van het EHRM als uitgangspunt moet worden genomen.

Bevindingen hoofdstuk 8

In het afrondende hoofdstuk 8 is het resterende deel van de vierde hoofdonderzoeksvraag beantwoord, gericht op de werkzaamheid van het Italiaanse 41-bis regime voor Nederland. Dit, in het besef dat een aantal onderdelen van het 41-bis regime dat op grond van de resultaten van ons onderzoek in aanmerking zou kunnen komen voor overneming in het EBI-stelsel, reeds is ingevoerd of waarvan die invoering al concreet is voorgesteld in een daartoe strekkend wetsvoorstel. Van de elementen van het 41-bis stelsel die nog niet in de Nederlandse context zijn geïntroduceerd, is in ieder geval de alles omvattende rol van één penitentiaire instantie, de GOM, interessant. Als apart onderdeel van de *Polizia Penitenziaria* ziet dit personeel niet alleen toe op de detentie-uitvoering van de 41-bis gedetineerden, maar ook op het consequent toezicht houden op hen en het vergaren van inlichtingen over en kunnen detecteren van VCHD-activiteiten of signalen. Een ander element dat onze interesse heeft gewekt is de investering in de intelligencefunctie in detentie waarvoor in Italië is gekozen vanuit de overtuiging dat dit uiterst belangrijk is voor een effectieve strijd tegen de maffia(criminaliteit). Het automatische gebruik van videoconferentie voor gevallen waarin 41-bis gedetineerden in rechte moeten verschijnen is een volgend element dat aandacht verdient. Het gebruik van videoconferentie roept in de Italiaanse praktijk weinig kritiek op: er is lange ervaring mee en het wordt niet beschouwd als een inbreuk op verdedigingsrechten.

De maatregelen die vanaf het najaar van 2022 in Nederland zijn genomen ter bestrijding van ernstig VCHD lijken geïnspireerd door het Italiaanse 41-bis regime, of maken daar tenminste ook deel van uit. De snelheid waarmee de maatregelen zijn ingevoerd of voorgesteld is misschien de reden dat de afwegingen die in de voorbereiding van de gewijzigde regelgeving hebben plaatsgevonden omtrent nut, noodzaak en effectiviteit van de maatregelen, niet compleet lijken. Een onderbouwing is er zeker daar waar het de aanleiding betreft om de maatregelen toe te passen en daarmee een initieel beeld van nut en noodzaak bestaat: een dreiging door de verharding van de georganiseerde criminaliteit die gevolgen heeft voor de situatie in detentie. Die aanleiding wordt in dit onderzoek ook in brede zin onderschreven door respondenten in de Nederlandse praktijk. Maar voor het overige blijft er veel ongewis. Een van de belangrijkste uitkomsten van ons onderzoek naar de Italiaanse wetgeving en praktijk van het 41-bis regime is juist dat de effecten ingrijpend zijn, en dat aanpassingen van het systeem op later moment moeilijk blijken, vooral daar waar het gaat om versoepeling, of mogelijkheid van flexibiliteit en maatwerk.

Wat weten we over de werking van de nieuwe Nederlandse maatregelen rondom de EBI gericht op bestrijding van (ernstige) VCHD? Hoe kunnen we zorgen dat ze het gewenste effect hebben (door het zorgen voor flankerend beleid, door het borgen van een goede uitvoering)? Hoe kunnen we ongewenste neveneffecten voorkomen? Dat zijn eigenlijk vragen die voorafgaand aan de invoering van dit soort maatregelen moeten worden gesteld en beantwoord. De afwezigheid

van een antwoord op deze vragen zorgt blijkens ons onderzoek voor enig ongemak in de Nederlandse praktijk. Ons onderzoek naar de historische ontwikkeling van het 41-bis regime, de inhoud en de ervaringen met de werking van dit regime geeft hiervoor nu alsnog belangrijke aanknopingspunten.

Van belang in dit verband is de afwezigheid van mogelijkheden voor maatwerk als gevolg van een stringente, uniforme toepassing van het 41-bis regime. Dit lijkt haaks te staan op de uitgangspunten van het Nederlandse gevangeniswezen, ook in de EBI van een humane behandeling, relationele veiligheid en resocialisatie. Hierbij dient ook aandacht te zijn voor de constatering dat het geheel van de 41-bis regime-beperkingen in samenhang fysieke en psychische gevolgen blijken te hebben. Dit geldt temeer nu een exit-strategie voor hoe uit het 41-bis regime te geraken in Italië niet voorhanden is. Voor tijdelijk gestraften die verblijven in het 41-bis regime wordt niet stapsgewijs toegewerkt naar terugkeer in de samenleving. Het is eerder regel dan uitzondering dat zij tot de laatste dag van de door hen uit te zitten detentie in het buitengewoon strenge 41-bis regime verblijven, waarin de mogelijkheden voor resocialisatie praktisch nihil zijn. Nu bovendien tijdsverloop bij de verlenging geen bepalende rol speelt, hetgeen zich uit in het feit dat (al dan niet levenslang gestrafte) gedetineerden zeer lange tijd (tientallen jaren) in het regime verblijven, zit onzes inziens op dit punt juridisch de achilleshiel van het 41-bis regime, gelet op de normering van het EHRM inzake artikel 3 EVRM.

Kan het anders: kan het stelsel worden aangepast? Dat blijkt – althans in de Italiaanse situatie – niet eenvoudig; eveneens een voor de vergelijking met het EBI-regime belangrijke uitkomst van ons onderzoek. Ook al bestaat hier wel interesse in, het streven naar vernieuwing, naar meer maatwerk en flexibiliteit in de toepassing van het 41-bis regime, lijkt in de praktijk moeilijk te verwezenlijken. Bestuurders, pratici en gedetineerden zijn in zekere zin allen verstrikt geraakt in het systeem. Tegen deze achtergrond gaf een aantal van onze Italiaanse respondenten desgevraagd aan, dat zij – met de disclaimer dat zij de Nederlandse situatie rond VCHD niet goed zeiden te kunnen inschatten – zouden adviseren om vooral ook met creativiteit en mogelijk met gebruikmaking van technologische ontwikkelingen voor het monitoren van communicatie, te zoeken naar alternatieven voor overneming van de zeer beperkende maatregelen uit het 41-bis regime. Alternatieven die de communicatie met de buitenwereld aan banden leggen, maar het menselijke contact van gedetineerden niet tot een kwetsbaar minimum reduceren.

De belangrijke les uit Italië is naar onze mening in dit verband: als aan het begin de kans niet wordt benut om alle aspecten van een dergelijk extra beveiligd regime voor een specifieke groep van gedetineerden van wie een dreiging uitgaat gelet op hun rol en positie in een crimineel netwerk vorm te geven – niet alleen de plaatsing en de beperkingen, maar ook de mogelijkheden tot uitplaatsing – en als de mogelijkheid tot aanpassing van maatregelen niet wordt geborgd, dan wordt op een haast onomkeerbare wijze veranderingen aangebracht in het Nederlandse penitentiare bestel. Precies op dit beslissende moment lijken we ons in Nederland nog te bevinden. Zeker met oog op de huidige c en d-grond van artikel 6 Rspog en de reikwijdte van het in ontwikkeling zijnde AIT-regime, dat niet tot de opdracht van dit onderzoek behoorde. Het bredere beleid ter bestrijding van ernstig VCHD, inclusief de regimes AIT en EBI, is thans nog met zorg en ratio vorm te geven. Door zonder onnodig inbreuk te maken op een humane detentie creatief te zijn in de wijzen waarop risicovol contact met de buitenwereld nog beter kan worden gemonitord

teneinde de risico's in te dammen. Door de tijdelijkheid van een dergelijk zeer ingrijpend detentieregime te borgen. Door bij de verlengingsprocedures uit te blijven gaan van een individuele analyse, op basis van actuele, concrete en betrouwbare informatie over dreiging, mogelijk aangevuld met een risicotaxatie-instrument, zoals dat thans ook geschiedt bij gedetineerden geplaatst op de Terroristen Afdeling. Door een helder, en met afgebakende, voorzienbare eisen omgeven exit-strategie te ontwikkelen, om de gedetineerden een perspectief te kunnen bieden op uitplaatsing uit het ingrijpende regime. Door dat perspectief in uitvoering ook concreet vorm te geven met een beleid van gefaseerde uitplaatsing. Door de Nederlandse penitentiaire uitgangspunten van een humane detentie en relationele veiligheid te borgen. En tenslotte van deze opsomming van mogelijkheden waaraan gedacht kan worden bij de vormgeving van het bestaande en toekomstige EBI-beleid: door het beleid niet te gedetailleerd te maken en de uitvoerbaarheid ervan scherp voor ogen te houden. Algemene verbeteringen of individuele aanpassingen moeten mogelijk zijn en niet afstuiten op een te rigide toepassing of gebrek aan capaciteit.

Dit leidt ertoe dat in onze ogen pas op de plaats zou moeten worden gemaakt. Veel van de elementen uit het Italiaanse 41-bis systeem zijn wat betreft de werkzaamheid ervan nauw verbonden met de Italiaanse context: het rechtsstelsel, de samenleving, en de samenstelling en grootte van de (gedetineerden)populatie. Over nut, noodzaak en effecten van de inmiddels in Nederland (overijld) ingevoerde maatregelen, grotendeels geïnspireerd door het Italiaanse systeem, en nog bij het parlement in behandeling zijnde extra maatregelen, is intussen veel onbekend. Wat is de exit-strategie? Hoe behouden we het uitgangspunt van maatwerk in detentie? Wat zijn te verwachten effecten voor gedetineerden, hun familie en voor gevangenispersoneel? Kan met creativiteit en innovatief denken, een alternatief worden gevonden voor de rigide en zeer beperkende maatregelen in het 41-bis regime? Het verdient aanbeveling om zich (onder meer) daar nu eerst in te verdiepen, alvorens extra maatregelen ter bestrijding van VCHD worden overwogen. We hopen dat de resultaten van dit onderzoek naar de ervaringen met het 41-bis regime in Italië bij die reflectie dienstbaar zijn.

Geraadpleegde bronnen

Literatuur

AARvS, *Advies over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie van 11 april 2023*, Den Haag: AARvS 2023, te raadplegen via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@135994/w16-23-00044-ii/>.

Antigone, *Un Anno in Carcere. XIV Rapporto Sulle Condizioni Di Detenzione*, 2018, te raadplegen via <http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>.

Antigone, *XVIII Rapporto sulle condizioni di detenzione. Casa di lavoro e la colonia Agricola*, 2022, te raadplegen via <https://www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/la-casa-di-lavoro-e-la-colonia-agricola/>.

Antigone, *Il carcere visto da dentro. XVIII Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, 2022, te raadplegen via https://www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2022/05/ANTIGONE_XVIIIrapporto_2022.pdf.

Antigone, *Articolo 41-bis secondo comma: dalle origini alle modifiche più recenti*, 23 februari 2023.

F. Barbagallo, *Storia della camorra*, Laterza 2010.

A. Blok, *The Mafia of a Sicilian Village 1860-1960: A Study of Violent Peasant Entrepreneurs*, New York: Harper & Row 1974.

J. Boissevain, *Friends of Friends: Networks, Manipulators and Coalitions*, Oxford: Basil Blackwell 1974.

M. Bortolato, 'L'art. "41-bis": chi e come. Brevi note sul regime differenziato dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario: oggetto, destinatari, contenuti', *Questione Giustizia*, 27 februari 2023, te raadplegen via <http://www.questionegiustizia.it/articolo/41-bis-chi-come>.

H.G. van de Bunt e.a., *Gevangen in de EBI. Een empirisch onderzoek naar de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) in Vught*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

M. Catino, *Mafia Organizations: The Visible Hand of Criminal Enterprise*. Cambridge: Cambridge University Press 2019.

E. Ciconte, *Ndrangheta dall'Unità a oggi*, Laterza 1992.

Coalitieakkoord 2021-2025, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 77.

Commissie-Hoekstra, *Rapport Evaluatiecommissie Beveiligingsbeleid Gevangeniswezen*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1992.

Commissione straordinaria diritti umani, *Audizione del dottor Roberto Piscitello, direttore generale dei detenuti e del trattamento presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, sul regime di detenzione relativo all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario*, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 18 juni 2014, te raadplegen via https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipo-doc=SommComm&leg=17&id=777224&part=doc_dc-sedetit_pi.

Commissione straordinaria diritti umani, *Rapporto sul regime detentivo speciale. Indagine conoscitiva sul 41-bis*, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, april 2016.

Commissione straordinaria diritti umani, *Rapporto sul regime detentivo speciale. Indagine conoscitiva sul 41-bis*, Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, maart 2018.

F. Corleone, '41-bis, un regime detentivo senza fine ma con un fine', *Criminalia* 2016, 11, p. 247–262.

CPT, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 26 September 2008*, Straatsburg 20 april 2010.

CPT, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 25 May 2012*, Straatsburg 19 november 2013.

CPT, *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 12 to 22 March 2019*, Straatsburg 21 januari 2020.

CPT, *Report to the Italian Government on the periodic visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 28 March to 8 April 2022*, Straatsburg 24 maart 2023.

A. Della Bella, *Il carcere duro tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali: presente e futuro del regime detentivo speciale Ex Art. 41 bis o.p.*, Giuffrè Editore 2016.

DNAA, *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2016 – 30 giugno 2017*, Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, 7 juli 2018.

L. Dubbeld, *In de geborgenheid van de gevangenis. De betekenis van de nieuwe Nederlandse gevangenisbouw*, Amsterdam: University Press 2001.

M.D. Dubber, 'Comparative Criminal law', in: M. Reimann & R. Zimmermann (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 1287-1326.

C. Fiorio, 'Le prescrizioni trattamentali e le fonti normative, dalla legge alla circolare amministrativa 2 ottobre 2017', *Giurisprudenza Penale Web*, *Dentro il 41-bis: riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato*, 2020, 1-Bis.

H.J. Franke, *Twee eeuwen gevangen; over de geschiedenis van het gevangeniswezen en het emancipatieproces van gevangenen vanaf het eind van de achttiende eeuw tot heden*, Utrecht: Het Spectrum 1990.

Garante Nazionale, *Annual Report to Parliament*, maart 2017, te raadplegen via <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/>.

Garante nazionale detenuti, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario (2016-2018)*, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, 7 januari 2019.

Garante nazionale detenuti, *Rapporto tematico sul regime detentivo speciale ex articolo 41-bis dell'Ordinamento penitenziario*, Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, 30 maart 2023.

F. Gianfilippi, *Il 41 bis tra simbolo e realtà penitenziaria: la prospettiva del magistrato di sorveglianza e la tutela dei diritti*, *Giurisprudenza penale*, 2020, te raadplegen via <https://www.giurisprudenzapenale.com/2020/01/08/41-bis-simbolo-realta-penitenziaria-la-prospettiva-del-magistrato-sorveglianza-la-tutela-dei-diritti/>.

F. Giunta, S. Ardita & M. Pavarini, 'Il 'carcere duro' tra efficienza e legittimità', *Criminalia* 2007, 11, p. 249-73.

E. Grande, 'Comparative criminal justice', in: M. Bussani & U. Mattei (red.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 191-209.

H. Hess, *Mafia and Mafiosi: The Structure of Power*, Lexington Books 1973.

A. La Spina, 'The Paradox of Effectiveness: Growth, Institutionalisation and Evaluation of Anti-Mafia Policies in Italy', in: C. Fijnaut & L. Paoli (red.), *Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond*, New York: Springer International Publishing 2004, p. 641-675.

A. La Spina, 'Recent Anti-Mafia Strategies: The Italian Experience', in: D. Siegel & H. Nelen (red.), *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, New York: Springer International Publishing 2008, p. 195-206.

S. Lupo, *History of the Mafia*, New York: Columbia University Press 2009.

L. Manconi, S. Anastasia & V. Calderone 'Abolire il 'carcere duro. Legittimità e limiti del 41-bis alla luce della sua applicazione', *Criminalia* 2016, 11, p. 263-281.

V. Manes & V. Napoleoni, 'Incostituzionali le restrizioni ai colloqui difensivi dei detenuti in regime di "carcere duro": nuovi tracciati della Corte in tema di bilanciamento dei diritti fondamentali', *Diritto Penale Contemporaneo* 2013.

S. Meijer, 'Kwartaalsignaal Ars Aequi Penitentiair Recht', *Ars Aequi* 2023/1.

S. Meijer, 'Rubriek vrijheidsstraf', *DD* 2023/10, p. 103-107.

M.E. de Meijer, 'De Aanpak georganiseerde criminaliteit tijdens berechting en detentie', *NJB* 2022, p. 324-332.

Ministerie van Justitie, *Rapport Werkgroep Opvang Vlucht- en Gemeengevaarlijke gedetineerden*, Den Haag 1987.

Ministero della Giustizia, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario (Triennio 2012-2014) presentata dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi)*, Camera dei Deputati, 25 juni 2015, te raadplegen via https://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=117&tipologiaDoc=elenco_categoria.

Ministero della Giustizia, *Detenuti presenti italiani e stranieri - Anni 1991- 2022*, 31 december 2022, te raadplegen via https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST165666&previousPage=mg_14_7.

Ministero della Giustizia, *Detenuti per tipologia di reato - Anni 2008 – 2022*, 31 december 2022, te raadplegen via https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST613925&previousPage=mg_14_7.

Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2018. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019*, Ministero della Giustizia, 2019, te raadplegen via https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2020_relazione.pdf.

Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2019. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2020*, Ministero della Giustizia, 2020, https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2020_relazione.pdf.

Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020, ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n.12*, Ministero della Giustizia, 2021, te raadplegen via https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2021_relazione.pdf.

Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2021. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2022*, Ministero della Giustizia, 2022.

Ministero della Giustizia, *Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2022. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2023*, Ministero della Giustizia, 2023.

D. Nelken, 'Using the concept of legal culture', *Australian Journal of Legal Philosophy* 2004, 29, p. 1-26.

L. Paoli, 'The Paradoxes of Organized Crime', *Crime, Law and Social Change* 2002, 37, p. 51-97.

L. Paoli, 'Organized Crime, Types Of', in: G. Bruinsma & David Weisburd (red.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, New York: Springer International Publishing 2014, p. 3376-3387.

L. Paoli, 'The Italian Mafia', in: L. Paoli (red.), *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 121-141.

L. Paoli, 'Towards a Theory of Organized Crime: Some Preliminary Reflections', in: G.A. Antonopoulos (red.), *Illegal Entrepreneurship, Organized Crime and Social Control: Essays in Honor of Professor Dick Hobbs*, New York: Springer International Publishing 2016, p. 3-17.

N. Passas, 'Cross-Border Crime and the Interface between Legal and Illegal Actors', in: P.C. van Duyne, K. von Lampe & N. Passas (red.), *Upperworld and Underworld in Cross-Border Crime*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2002, p. 11-41.

L.J.J. Peters, *Hoofdpijnen van de bestrijding van maffiacriminaliteit in Italië*, WODC, RuG, 2023.

L.J.J. Peters & S. Vanzan, 'Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding', *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2022/53, p. 213-221.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario (Anni 2018-2021) presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento (D'Incà)*, Camera dei Deputati, 21 april 2021, te raadplegen via https://www.camera.it/leg18/494?idLegislatura=18&categoria=117&tipologiaDoc=elenco_categoria.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario (Triennio 2012-2014) presentata dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi)*, Camera dei Deputati, 25 juni 2015, te raadplegen via https://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=117&tipologiaDoc=elenco_categoria.

S.L. Resodihardjo, *Crisis and change in the British and Dutch prison services: understanding crisisreform Processes*, Surrey: Ashgate Publishing Limited 2009.

S. Romice, 'Brevi note sull'art. 41 bis O.P.', *Giurisprudenza Penale Web* 2017, p. 1-50.

J.I. Ross (red.), *The Globalization of Supermax Prisons*, New Brunswick: Rutgers University Press 2013.

RSJ, *Uitbreiding criteria voor plaatsing op de EBI* (Advies van 23 augustus 2018 aan de minister voor Rechtsbescherming), Den Haag: RSJ 2018.

RSJ, *Advies Wijziging Rspog en vaststelling Regeling model huisregels EBI* (Advies van 4 november 2022 aan de minister voor Rechtsbescherming), Den Haag: RSJ 2022.

U. Santino, *Dalla Mafia Alle Mafie: Scienze Sociali e Crimine Organizzato*, Calabria: Rubbettino 2006.

M. Santoro, *Mafia Politics*, Cambridge: Polity Press 2022.

R. Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione. Nuova edizione riveduta e ampliata*, Donzelli 2009.

Stati generali dell'esecuzione penale, *Relazione finale del Tavolo 2 - Vita detentiva. Responsabilizzazione del detenuto, circuiti e sicurezza*, Ministero della Giustizia 2016, te raadplegen via https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1_2.page?previousPage=mg_2_19_#.

S. Struijk, 'De EBI anno 2015: valse lucht of frisse lucht?', *Sancties* 2015/3, p. 12-21.

S. Struijk & F.W. Bleichrodt, 'Alles onder controle in de EBI?', in: R. Staring e.a. (red.), *Over de muren van stilzwijgen*, Den Haag: Boom criminologie 2017, p. 405-414.

J.J.L.M. Verhagen & R. van Grunsven, *De tijdelijke extra beveiligde inrichting. Waarborgen voor een grotere veiligheid in relatie tot kwaliteit van de detentiesituatie*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1994.

G.M. de Vries, 'Gronden voor plaatsing van gedetineerden in de EBI: beschouwing naar aanleiding van het voorstel tot verruiming van deze gronden', *Sancties* 2022/90, p. 353-364.

Wet- en regelgeving

Nederland

Besluit van 31 mei 2021 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen (*Stb.* 2021, 252).

Besluit van 21 november 2022 tot wijziging van het Besluit videoconferentie in verband met de toepassing van videoconferentie in het bijzondere belang van beveiliging van het vervoer naar en van de zitting (*Stb.* 2022, 465).

Circulaire Gedetineerden met een vlucht- en/of maatschappelijk risico van 8 juli 2021 (3399954), in werking getreden op 1 augustus 2021.

Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (*Stcrt.* 2022, 33928), in werking getreden op 17 december 2022.

Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (*Stcrt.* 2018, 60108), in werking getreden op 27 oktober 2018.

Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (*Stcrt.* 2000, 176), in werking getreden op 1 oktober 2000.

Regeling model huisregels EBI (*Stcrt.* 1998, 233), in werking getreden op 1 januari 1999.

Regeling model huisregels Extra Beveiligde Inrichting/Afdeling (*Stcrt.* 2022, 33927), in werking getreden op 17 december 2022.

Wet van 24 juni 2020 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de regeling inzake detentiefasering en voorwaardelijke invrijheidstelling (Wet straffen en beschermen) (*Stb.* 2020, 224).

Wijziging huishoudelijk reglement en regiemsrichtlijnen extra beveiligde inrichtingen te Vught (*Stcrt.* 1995, 40).

Italië

Circulaire van 12 maart 2003 (zonder nummer).

Circulaire nr. 3592/6042 van 9 oktober 2003.

Circulaire van 4 augustus 2009 (zonder nummer).

Circulaire 8845/2011 van 16 november 2011.

Circulaire van 12 maart 2003 (zonder nummer).

Circulaire nr. 3676/6126 van 2 oktober 2017.

Ministerieel besluit nr. 146 van 23 december 2013, omgezet in Wet 10/2014 van 21 februari 2014.

Ministerieel besluit nr. 230 van 30 juni 2000.

Presidentieel decreet nr. 230 van 30 juni 2000.

Wet 354/1975 van 6 juli 1975.

Wet 663/1986 van 10 oktober 1986.

Wet 356/1992 van 7 augustus 1992.

Wet 95/2004 van 8 april 2004.

Wet 94/2009 van 15 juli 2009.

Wet 195/2012 van 9 november 2012.

Europa

Commentaar op regel 24.10 van de Aanbeveling Rec(2006)2 van het Comité van Ministers van de lidstaten betreffende de European Prison Rules 2006.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1981/82, 17539, nr. 1.
Kamerstukken II 1981/82, 17539, nr. 2.
Kamerstukken II 1984/85, nr. 18995.
Kamerstukken II 1990/91, 22183, nr. 3.
Kamerstukken II 1992/93, 22999, nr. 2.
Kamerstukken II 1999/00, 26800 VI, nr. 51.
Kamerstukken II 2015/16, 24587, nr. 650.
Kamerstukken II 2015/16, 24587, nr. 658.
Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 332.
Kamerstukken II 2021/22, 29911, nr. 339.
Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 374.
Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 389.
Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 43.
Kamerstukken II 2021/22, 35925 VI, nr. 140.
Kamerstukken II 2021/22, 24587, nr. 818.
Kamerstukken II 2021/22, 24587, nr. 844.
Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 868.
Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 883.
Kamerstukken II 2022/23, 24587, nr. 894.
Kamerstukken II 2022/23, 36200 VI, nr. 64.

Handelingen II 2021/22, nr. 10, item 29.
Handelingen II 2021/22, nr. 36, item 24.
Handelingen II 2021/22, nr. 49, item 10.
Handelingen II 2021/22, nr. 49, item 12.
Handelingen II 2021/22, nr. 49, item 14.
Handelingen II 2022/23, nr. 22, item 13.
Handelingen II 2022/23, nr. 63, item 8.

Aanhangsel Handelingen II 1999/00, 213: 439-441.
Aanhangsel Handelingen II 2022/23, 1409-3.

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 15 november 1996, nr. 22414/93 (*Chahal t. het Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 15 november 1996, nr. 15211/89 (*Diana Calogero v. Italië*).
EHRM 15 november 1996, nr. 15943/90 (*Domenichini t. Italië*).
EHRM 6 april 2000, nr. 26772/95 (*Labita t. Italië*).
EHRM 28 september 2000, nr. 25498/94 (*Messina t. Italië*).
EHRM 21 december 2000, nr. 31543/96 (*Rinzivillo t. Italië*).
EHRM 9 januari 2001, nr. 26161/95 (*Natoli t. Italië*).
EHRM 19 april 2001, nr. 28524/95 (*Peers t. Griekenland*).
EHRM 24 juli 2001, nr. 44558/98 (*Valašinas t. Litouwen*).
EHRM 15 november 2001, nr. 25196/94 (*Iwanczuk t. Polen*).
EHRM 4 februari 2003, nr. 50901/99 (*Van der Ven t. Nederland*).
EHRM 4 februari 2003, nr. 52750/99 (*Lorsé t. Nederland*).
EHRM 30 oktober 2003, nr. 41576/98 (*Ganci t. Italië*).
EHRM 1 juni 2004, nr. 8704/03 (*Van der Graaf t. Nederland*).
EHRM 8 juli 2004, nr. 48787/99 (*Ilașcu e.a. t. Moldavië en Rusland*).
EHRM 21 juli 2005, nr. 69332/01 (*Rhode t. Denemarken*).
EHRM 10 november 2005, nr. 56317/00 (*Argenti t. Italië*).
EHRM 6 december 2005, nr. 42285/98 (*Manuele Salvatore t. Italië*).
EHRM 20 december 2005, nr. 71611/01 (*Wisse t. Frankrijk*).
EHRM 4 juli 2006, nr. 59450/00 (*Ramirez Sanchez t. Frankrijk*).
EHRM 6 juli 2006, nr. 13600/02 (*Baybasin t. Nederland*).
EHRM 6 juli 2006, nr. 8196/02 (*Salah t. Nederland*).
EHRM 6 juli 2006, nr. 14683/03 (*Sylla t. Nederland*).
EHRM 11 juli 2006, nr. 24358 (*Campisi t. Italië*).
EHRM 11 juli 2006, nr. 59638/00 (*Bastone t. Italië*).
EHRM 5 oktober 2006, nr. 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*).
EHRM 13 november 2007, nr. 65039/01 (*Schiavone t. Italië*).
EHRM 12 februari 2008, nr. 21906 (*Kafkaris t. Cyprus*).
EHRM 17 september 2009, nr. 74912/01 (*Enea t. Italië*).
EHRM 13 december 2012, nr. 39630/09 (*El Masri t. de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonie*).
EHRM 9 juli 2013, nrs. 66069/09, 130/10 en 3896/10 (*Vinter e.a. t. het Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 18 maart 2014, nrs. 24069/03, 197/04, 6201/06, 10464/07 (*Öcalan t. Turkije*).
EHRM 24 september 2015, nr. 37648/02 (*Paoletto t. Italië*).
EHRM 26 april 2016, nr. 10511/10 (*Murray t. Nederland*).
EHRM 17 januari 2017, nr. 57592/08 (*Hutchinson t. het Verenigd Koninkrijk*).
EHRM 25 oktober 2018, nr. 55080/13 (*Provenzano t. Italië*).
EHRM 2 juli 2019, nr. 27057/06 (*Gorlov e.a. t. Rusland*).

Nederland

President Rechtbank 's-Gravenhage 15 januari 1993, nr. 92/1159, *Sancties* 1993, nr. 27.
President Rechtbank 's-Gravenhage 11 januari 1994, *Sancties* 1994, nr. 5.

President Rechtbank 's-Gravenhage 7 juli 2003, *Sancties* 2003, nr. 51, m.nt. J. de Lange.
Rb. 's-Gravenhage 2 oktober 2006, LJN AY9232.
Rb. Amsterdam 23 januari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:195.

BC 15 mei 1995, B95/36, *Sancties* 1995, nr. 43.
BC 9 april 2001, 00/2250/GB, *Sancties* 2001, nr. 33.
BC 13 mei 2002, 02/0301/GB.
BC 16 september 2002, *Sancties* 2003, nr. 3.
BC 13 juni 2003, 03/0282/GB.
BC 1 maart 2004, 03/1490/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1583/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1585/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1586/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1593/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1594/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1595/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1596/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1599/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1600/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1601/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1692/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1693/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1694/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1695/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1908/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1911/GA.
BC 1 maart 2004, 03/1914/GA.
BC 1 maart 2004, 03/2213/GA.
BC 16 maart 2004, 03/2619/GA.
BC 15 juli 2004, 04/0723/GA.
BC 11 maart 2010, 09/2998/GA.
BC 17 november 2010, 10/1957/GB.
BC 14 april 2011, 11/0079/GB.
BC 1 februari 2012, 11/2317/GB.
BC 18 februari 2012, 09/2997/GA.
BC 16 mei 2012, 12/0288/GB.
BC 15 juni 2012, 12/0076/GB.
BC 15 juni 2012, 12/0084/GB.
BC 18 oktober 2012, 12/1937/GB.
BC 22 oktober 2012, 12/1927/GB.
BC 14 februari 2013, 12/4058/GB.
BC 6 juni 2013, 12/3910/GB.
BC 6 juni 2013, 12/3721/GB.

BC 15 september 2014, 14/2018/GB.
BC 29 januari 2015, 14/4119/GB.
BC 21 augustus 2015, 15/1439/GB.
BC 14 september 2015, 15/2354/GB.
BC 24 februari 2016, 15/3839/GB.
BC 28 april 2016, 16/529/GB.
BC 3 september 2018, R-404.
BC 8 oktober 2018, R-376.
BC 12 november 2018, S-673.
BC 14 februari 2019, R-18/1647/GB.
BC 9 maart 2020, R-19/5625/GB.
BC 5 november 2020, R-20/7220/GB.
BC 9 april 2021, 20/16429/GB.
BC 18 mei 2021, 21/25054/GB.
BC 6 augustus 2021, 21/19505/GB.
BC 26 augustus 2021, 21/21553/GB.
BC 28 september 2021, R-20/8280/GB.
BC 28 september 2021, 21/20612/GB.
BC 1 februari 2022, 21/23836/GB.
BC 3 maart 2022, 21/23620/GB.
BC 24 maart 2022, 21/24423/GB.
BC 20 juni 2022, 22/26509/GV.
BC 20 juli 2022, R-22/26690/GB.
BC 30 september 2022, 22/27907/GB.
BC 17 oktober 2022, 22/27613/GB.
BC 17 januari 2023, 22/29017/GB.
BC 14 februari 2023, 22/26886/GA.
BC 21 februari 2023, 23/32121/SGB.
BC 24 februari 2023, 23/32251/SGB.

Italië

Constitutioneel Hof 24 juni 1993, nr. 349/1993.
Constitutioneel Hof 14 oktober 1996, nr. 351/1996.
Constitutioneel Hof 26 november 1997, nr. 376/1997.
Constitutioneel Hof 8-11 februari 1999, nr. 26/1999.
Constitutioneel Hof 22 juli 1999, nr. 342/1999.
Constitutioneel Hof 20 juli 2001, nr. 273/2001.
Constitutioneel Hof 26 november 2002, nr. 483/2002.
Constitutioneel Hof 10 januari 2004, nr. 17/2004.
Constitutioneel Hof 13 december 2004, nr. 417/2004.
Constitutioneel Hof 24 april 2013, nr. 143/2013.
Constitutioneel Hof 8 februari 2017 nr. 122/2017.
Constitutioneel Hof 26 september 2018, 186/2018.

Constitutioneel Hof 22 mei 2020, nr. 97/2020.
Constitutioneel Hof 21 september 2021, nr. 197/2021
Constitutioneel Hof 24 januari 2022, nr. 18/2022.

Hof van Cassatie 23 september 2013, nr. 46783/2013.
Hof van Cassatie 8 februari 2017, nr. 5977/2017.
Hof van Cassatie 28 februari 2019, nr. 17850/2019.
Hof van Cassatie 22 januari 2018, nr. 2630/2018.
Hof van Cassatie 22 januari 2018, nr. 2631/2018.
Hof van Cassatie 8 juni 2018, nr. 40761/2018.
Hof van Cassatie 28 februari 2019, nr. 17850/2019.
Hof van Cassatie 7 oktober 2020, nr. 35215/2020.

Websites

AD, 'Italië als voorbeeld voor Nederland: Alle banden maffia in detentie doorsnijden', 14 juni 2022, beschikbaar via <https://www.ad.nl/buitenland/italie-als-voorbeeld-voor-nederland-alle-banden-maffia-in-detentie-doorsnijden~ab79ab17/>.

ANSA, 'Cospito stops hunger strike', 19 april 2023, beschikbaar via https://www.ansa.it/english/news/general_news/2023/04/19/cospito-stops-hunger-strike_cfdeb781-8a90-4b44-bc05-7d3347701df6.html.

DAP, 'Osservatorio permanente sulle morti in carcere', 2013, beschikbaar via http://www.ristretti.it/commenti/2013/maggio/pdf4/suicidi_41bis.pdf.

Ministerie van Justitie, 'Maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit vanuit detentie', beschikbaar via https://www.internetconsultatie.nl/maatregelen_tegen_georganiseerde_criminaliteit_vanuit_detentie/b1.

Ministero della Giustizia, 'Tribunale di Sorveglianza di Roma', beschikbaar via https://www.giustizia.lazio.it/appello.it/trib_sorveglianza/base.php?sx=sx.php&inf=home.php.

Regione Emilia Romagna, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, beschikbaar via: https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/contentioso/focus-di-giurisprudenza-costituzionale/SICUREZZA_PUBBLICA.pdf.

'41 bis dell'ordinamento penitenziario: di che cosa stiamo parlando?', 8 maart 2023, beschikbaar via <https://www.youtube.com/watch?v=S5DpxQffWSE>.

Bijlagen

Bijlage I Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. mr. J.H. Crijns Hoogleraar straf- en strafprocesrecht, Universiteit Leiden

Leden

Mr. dr. W. Geelhoed Universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht, Rijks-
universiteit Groningen

Mw. mr. dr. P. Jacobs Universitair hoofddocent straf- en strafprocesrecht, Tilburg
University

Mw. mr. E.C. van Ginkel Projectbegeleider, WODC

Vanuit het ministerie namen in opeenvolgende, afzonderlijke volgorde deel:

Mw. mr. V.C. Jorna Senior beleidsmedewerker, DG Straffen en Beschermen, Mi-
nisterie van Justitie en Veiligheid

Mw. J.L. Dresen Beleidsmedewerker, DG Straffen en Beschermen, Ministerie
van Justitie en Veiligheid

Mw. S.G. van der Lubbe Coördinerend Beleidsmedewerker, DG Straffen en Bescher-
men, Ministerie van Justitie en Veiligheid

Bijlage II Overzicht van respondenten

Nederland:

- Twee leden van directie / management van DJI, Divisie Gevangeniswezen en Vreemdelingenbewaring
- Twee leden van directie / management van PI Vught
- Hoofdofficier van justitie en beleidsmedewerker van het Landelijk Parket van het OM
- Voorzitter en drie raadsleden van de afdeling advisering van de RSJ
- Bestuurslid en beleidsmedewerker van de NOvA
- Directeur van DV&O

Italië:

- Plaatsvervangend directeur van Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria
- Rechter van Tribunale di Sorveglianza te Rome
- Drie Advocaten-Generaal en een plv. Procureur-Generaal, verbonden aan het parket bij Corte di Cassazione
- Plv. hoofd-officier van justitie van Direzione Nazionale Antimafia
- Directeur en een vertegenwoordiger van Gruppo Operativo Mobile
- Garante nazionale
- Vertegenwoordigers van NGO Antigone
- Italiaans lid van het CPT, Raad van Europa
- Strafrechtadvocaat te Rome

Bijlage III Vragenlijsten

Nederland:

Vragenlijst tbv interview met DJI en PI Vught/EBI

1. Sinds enkele jaren zijn wijzigingen van wet- en regelgeving voorgesteld dan wel al ingevoerd, bedoeld om voortgezet crimineel handelen in detentie in specifiek de EBI beter te kunnen bestrijden. Is er vanuit de positie en het standpunt van DJI in algemene zin noodzaak tot aangescherpte maatregelen? Zo ja, wat is volgens u de belangrijkste onderliggende achtergrond en aanleiding hiervoor?
2. Bestaat er volgens u aanleiding dat de dreiging van VCHD door EBI-gedetineerden breder en bestendiger van aard is dan enkel de in parlementaire stukken genoemde 'kopstukken'?
3. Was er naar uw inschatting de afgelopen jaren sprake van een leemte in het EBI-toezichtskader, of van een gebrekkig, inadequaats plaatsings- of verlengingsbeleid?
4. De voorgenomen dan wel reeds doorgevoerde wijzigingen van de Regeling SPOG, de EBI-huisregels en de Pbw zijn allemaal in de kern gericht op een generieke toepassing van een aangescherpt toezichtsregime voor de gedetineerden die op de C- of D-grond zijn geplaatst, en bovendien niet alleen bij vaststelling VCHD maar ook al bij het vermoeden daarvan. Wat is het standpunt van DJI, of uw persoonlijke standpunt, in dezen? Ziet u dit als noodzakelijk in de zoektocht naar betere maatschappijbeveiliging en het voorkomen van VCHD? Hoe beschouwt u de nieuwe D-grond?
5. Indien niet vanzelf ter sprake komt bij het voorgaande: hoe verhoudt die verlengde toetsingstermijn zich naar uw oordeel tot de standaard jurisprudentie van de RSJ, afdeling rechtspraak, dat er voor plaatsing in de EBI, maar zeker ook voor verlenging hiervan sprake moet zijn van informatie die actueel, betrouwbaar en concreet is? Hoe kan een gedetineerde die op de D-grond is geplaatst 'aantonen' dat er van die grond geen sprake is meer is, indien er op hem dat aangescherpte toezichtsregime van toepassing is?
6. Indien niet vanzelf ter sprake komt bij het voorgaande: in hoeverre bent u op de hoogte dat in Italië plaatsing op het antimaffia-detentieregime van artikel 41-bis generiek gekoppeld is aan de verdenking van of veroordeling voor een maffia of terrorisme gerelateerd delict? En in hoeverre denkt u dat het zinvol of zelfs noodzakelijk is dit ook in Nederland in te voeren?
7. Indien niet vanzelf ter sprake komt bij het voorgaande: hoe kijkt u tegen het generiek verscherpt toezichtsregime, met aanscherpingen wat betreft het telefonisch contact (eenmaal per week tien minuten een of meer telefoongesprekken te voeren met personen die zich op dat moment in een politiebureau of een penitentiaire inrichting bevinden) en het bezoekmoment (maximaal een persoon toegestaan die eventuele kinderen kan begeleiden) aan in het licht van een humane detentie (3 EVRM) en het recht op family life (8 EVRM)?
8. Momenteel is een conceptwetsvoorstel in consultatie waarin wijzigingen van de Pbw worden voorgesteld. Wat is het standpunt van DJI, dan wel uw persoonlijke standpunt, inzake a) de voorgestelde bevelsbevoegdheid van de minister en b) de beperkingen in het contact tussen EBI en AIT-gedetineerden en hun raadslieden? Welke overwegingen wegen hierbij voor u het zwaarst en waarom?
9. Indien niet vanzelf ter sprake komt ad de bevelsbevoegdheid minister, doorvragen: welke discretionaire bevoegdheid heeft de directeur (of zou hij volgens u moeten hebben) om af te wijken van de beperkingen die het gevolg zijn van een bevel van de minister?

10. In het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw wordt voorgesteld beroep bij de beroepscommissie van de RSJ in te stellen tegen de beslissing van de minister om beperkende maatregelen te nemen. Hoe kijkt u tegen dit voorstel aan en, in het bijzonder, hoe kijkt u aan tegen het voorstel om artikel 8.29 Algemene bestuurswet van overeenkomstige toepassing te verklaren?
11. Wij verzamelen en analyseren voor dit onderzoek als gezegd informatie over het Italiaanse 41-bis regime en de toepassing daarvan in de praktijk. Wat is op dit moment uw kennis over het Italiaanse regime? Meer specifiek uw kennis over de inmiddels doorgevoerde aangescherpte maatregelen in Nederland, alsook de thans voorgenomen wijzigingen daartoe.
12. In het kader van dit onderzoeksdeel spreken we ook met betrokken organisaties en professionals in Italië. Zijn er van uw kant uit inzichten die we noodzakelijkerwijs zouden moeten ophalen, of personen met wie we zouden moeten spreken, om de politieke afwegingen over het eventueel overnemen van bepaalde elementen uit het 41-bis regime zo volledig en zuiver mogelijk te kunnen voeden?

Vragenlijst tbv interview met Landelijk Parket OM

1. Sinds enkele jaren zijn wijzigingen van wet- en regelgeving voorgesteld dan wel al ingevoerd, bedoeld om voortgezet crimineel handelen in detentie in specifiek de EBI beter te kunnen bestrijden. Is er vanuit de positie en het standpunt van het OM in algemene zin noodzaak tot aangescherpte maatregelen? Zo ja, wat is volgens u de belangrijkste onderliggende achtergrond en aanleiding hiervoor?
2. Bestaat er volgens u aanleiding dat de dreiging van VCHD door EBI-gedetineerden breder en bestendiger van aard is dan enkel de in parlementaire stukken genoemde 'kopstukken'?
3. Was er naar uw inschatting en voor zover uw kennis reikt de afgelopen jaren sprake van een leemte in het EBI-toezichtskader, of van een gebrekkig, inadequaat plaatsings- of verlengingsbeleid?
4. De voorgenomen dan wel reeds doorgevoerde wijzigingen van de Regeling SPOG, de EBI-huisregels en de Pbw zijn allemaal in de kern gericht op een generieke toepassing van een aangescherpt toezichtsregime, en bovendien niet alleen bij vaststelling VCHD maar ook al bij het vermoeden daarvan. Wat is het standpunt van het OM, of uw persoonlijke standpunt, in dezen? Ziet u dit als noodzakelijk in de zoektocht naar betere maatschappijbeveiliging en het voorkomen van VCHD?
5. Indien niet vanzelf ter sprake komt bij het voorgaande: hoe verhoudt die verlengde toetsingstermijn zich naar uw oordeel tot de standaard jurisprudentie van de RSJ, afdeling rechtspraak, dat er voor plaatsing in de EBI, maar zeker ook voor verlenging hiervan sprake moet zijn van informatie die actueel, betrouwbaar en concreet is? Informatie die (groten)deels afkomstig van het OM.
6. Indien niet vanzelf ter sprake komt bij het voorgaande: in hoeverre bent u op de hoogte dat in Italië plaatsing op het antimaffia-detentieregime van artikel 41-bis generiek gekoppeld is aan de verdenking van of veroordeling voor een maffia of terrorisme gerelateerd delict? En in hoeverre denkt u dat het zinvol of zelfs noodzakelijk is dit ook in Nederland in te voeren?
7. Indien niet vanzelf ter sprake komt bij het voorgaande: hoe kijkt u tegen het generiek verscherpter toezichtsregime, met aanscherpingen wat betreft het telefonisch contact (eenmaal per week tien minuten een of meer telefoongesprekken te voeren met personen die zich op dat moment in een politiebureau of een penitentiaire inrichting bevinden) en het bezoekmoment (maximaal een persoon toegestaan die eventuele kinderen kan begeleiden) aan in het licht van een humane detentie (3 EVRM) en het recht op family life (8 EVRM)?
8. Momenteel is een conceptwetsvoorstel in consultatie waarin wijzigingen van de Pbw worden voorgesteld. Wat is het standpunt van het OM, dan wel uw persoonlijke standpunt, inzake de voorgestelde bevelsbevoegdheid van de minister en de beperkingen in het contact tussen EBI en

AIT-gedetineerden en hun raadslieden? Welke overwegingen wegen hierbij voor u het zwaarst en waarom?

9. Wij verzamelen en analyseren voor dit onderzoek als gezegd informatie over het Italiaanse 41-bis regime en de toepassing daarvan in de praktijk. Wat is op dit moment uw kennis over het Italiaanse regime? Meer specifiek uw kennis over de inmiddels doorgevoerde aangescherpte maatregelen in Nederland, alsook de thans voorgenomen wijzigingen daartoe.
10. In het kader van dit onderzoeksdeel spreken we ook met betrokken organisaties en professionals in Italië. Zijn er van uw kant uit inzichten die we noodzakelijkerwijs zouden moeten ophalen, of personen met wie we zouden moeten spreken, om de politieke afwegingen over het eventueel overnemen van bepaalde elementen uit het 41-bis regime zo volledig en zuiver mogelijk te kunnen voeden?

Vragenlijst tbv interview met afdeling advisering van de RSJ

In 1 van uw recente adviezen erkent de RSJ dat er een noodzaak kan zijn om een EBI-gedetineerde tijdelijk extra verscherpte en ingrijpende maatregelen op te leggen in het kader van de veiligheid in de PI en ter bescherming van de samenleving. Op de voorgestelde en nadien grotendeels ook doorgevoerde wijzigingen in dat verband bent u echter kritisch.

1. Over die kritiek komen we straks te spreken. Maar eerst die erkende noodzaak. Wat is volgens u de belangrijkste onderliggende achtergrond en aanleiding hiervoor?
2. Bestaat er volgens u aanleiding dat de dreiging van VCHD door EBI-gedetineerden breder en bestendiger van aard is dan enkel de in parlementaire stukken genoemde 'kopstukken'?
3. Was er naar uw inschatting de afgelopen jaren sprake van een leemte in het EBI-toezichtskader, of van een gebrekkig, inadequaar plaatsings- of verlengingsbeleid?
4. Dan uw in de adviezen geuite kritiek en zorgen. Die richtte zich allereerst op de voorgenomen en later ook doorgevoerde wijzigingen van de Regeling SPOG en de huisregels, waarbij kort gezegd de gronden voor plaatsing in de EBI zijn gewijzigd, de toetsingstermijn na plaatsing in de EBI is verlengd van zes naar twaalf maanden en er een generiek verscherpter toezichtsregime is ingevoerd voor gedetineerden die in de EBI zijn geplaatst op de C of D-grond. Welke overwegingen wogen destijds, of wellicht nu nog steeds, voor u het zwaarst om deze wijzigingen kritisch te bezien en waarom?
5. Indien niet vanzelf ter sprake komt bij het voorgaande: hoe verhoudt die verlengde toetsingstermijn zich naar uw oordeel tot de standaard jurisprudentie van de RSJ, afdeling rechtspraak, dat er voor plaatsing in de EBI, maar zeker ook voor verlenging hiervan sprake moet zijn van informatie die actueel, betrouwbaar en concreet is?
6. Indien niet vanzelf ter sprake komt bij het voorgaande: hoe kijkt u tegen het generiek verscherpter toezichtsregime, met aanscherpingen wat betreft het telefonisch contact (eenmaal per week tien minuten een of meer telefoongesprekken te voeren met personen die zich op dat moment in een politiebureau of een penitentiaire inrichting bevinden) en het bezoekmoment (maximaal een persoon toegestaan die eventuele kinderen kan begeleiden) aan in het licht van een humane detentie (3 EVRM) en het recht op family life (8 EVRM)?
7. Momenteel is een conceptwetsvoorstel in consultatie waarin wijzigingen van de Pbw worden voorgesteld. In een consultatie advies terzake heeft uw afdeling aangegeven zich in de grote lijnen van het wetsvoorstel te kunnen vinden. Wel plaatst u enkele kritische opmerkingen ten aanzien van de bevelsbevoegdheid van de minister en de beperkingen in het contact tussen EBI en AIT-gedetineerden en hun raadslieden. Welke overwegingen wegen hierbij voor u het zwaarst en waarom?

8. Indien niet vanzelf ter sprake komt ad de bevelsbevoegdheid minister, doorvragen: welke discretionaire bevoegdheid heeft de directeur (of zou hij volgens u moeten hebben) om af te wijken van de beperkingen die het gevolg zijn van een bevel van de minister
9. In het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Pbw wordt voorgesteld beroep bij de beroepscommissie van de RSJ in te stellen tegen de beslissing van de minister om beperkende maatregelen te nemen. Hoe kijkt u tegen dit voorstel aan en, in het bijzonder, hoe kijkt u aan tegen het voorstel om artikel 8.29 Algemene bestuurswet van overeenkomstige toepassing te verklaren?
10. Wij verzamelen en analyseren voor dit onderzoek als gezegd informatie over het Italiaanse 41-bis regime en de toepassing daarvan in de praktijk. Wat is op dit moment uw kennis over het Italiaanse regime? Meer specifiek uw kennis over de inmiddels doorgevoerde aangescherpte maatregelen in Nederland, alsook de thans voorgenomen wijzigingen daartoe.
11. In het kader van dit onderzoeksdeel spreken we ook met betrokken organisaties en professionals in Italië. Zijn er van uw kant uit inzichten die we noodzakelijkerwijs zouden moeten ophalen, of personen met wie we zouden moeten spreken, om de politieke afwegingen over het eventueel overnemen van bepaalde elementen uit het 41-bis regime zo volledig en zuiver mogelijk te kunnen voeden?

Vragenlijst tbv interview met NOvA

In uw recente advies erkent de NOvA dat er een noodzaak kan zijn om voor bepaalde verdachten van de 'buitencategorie' die in de EBI (of de AIT) zijn geplaatst, aangescherpte maatregelen te kunnen treffen die waarborgen dat zij hun criminele handelen niet kunnen voortzetten tijdens detentie. Op de voorgestelde wijzigingen in dat verband is de NOvA echter kritisch.

1. Over die kritiek komen we straks te spreken. Maar eerst die erkende noodzaak. Wat is volgens u de belangrijkste onderliggende achtergrond en aanleiding hiervoor?
2. In het advies wordt benadrukt dat het om een 'buitencategorie' van verdachten gaat. Hoe kan die categorie volgens u worden geduid? Bestaat er volgens u aanleiding dat de dreiging van VCHD door EBI-gedetineerden breder en bestendiger van aard is dan enkel de in parlementaire stukken genoemde 'kopstukken'?
3. Was er naar uw inschatting de afgelopen jaren sprake van een leemte in het EBI-toezichtskader, of van een gebrekkig, inadequaats plaatsings- of verlengingsbeleid?
4. Los van het voorstel tot wijziging van de Pbw zijn er reeds wijzigingen doorgevoerd in de Regeling SPOG en de EBI-huisregels, waarbij kort gezegd de gronden voor plaatsing in de EBI zijn gewijzigd, de toetsingstermijn na plaatsing in de EBI is verlengd van zes naar twaalf maanden en er een generiek verscherpter toezichtsregime is ingevoerd voor gedetineerden die in de EBI zijn geplaatst op de C of D-grond. Hoe bezieet u die wijzigingen? Meer specifiek: hoe verhoudt die verlengde toetsingstermijn zich naar uw oordeel tot de standaard jurisprudentie van de RSJ, afdeling rechtspraak, dat er voor plaatsing in de EBI, maar zeker ook voor verlenging hiervan sprake moet zijn van informatie die actueel, betrouwbaar en concreet is?
5. Indien niet vanzelf ter sprake komt bij het voorgaande: hoe kijkt u tegen het generiek verscherpter toezichtsregime, met aanscherpingen wat betreft het telefonisch contact (eenmaal per week tien minuten een of meer telefoongesprekken te voeren met personen die zich op dat moment in een politiebureau of een penitentiaire inrichting bevinden) en het bezoekmoment (maximaal een persoon toegestaan die eventuele kinderen kan begeleiden) aan in het licht van een humane detentie (3 EVRM) en het recht op family life (8 EVRM)?
6. Momenteel is een conceptwetsvoorstel in consultatie waarin wijzigingen van de Pbw worden voorgesteld. In uw consultatie advies terzake wordt gesteld dat er van een terughoudendheid die zou horen bij een buitencategorie van verdachten, geen sprake is, en dat het voorstel een zeer ruim bereik heeft, zonder dat de noodzaak daartoe en het nut daarvan blijkt. Vanuit de positie

van de NOvA raakt die kritiek logischerwijs met name de voorgestelde beperkingen in het contact tussen EBI- en AIT-gedetineerden en hun raadslieden. Welke overwegingen wegen hierbij voor u het zwaarst en waarom?

7. In het concept-wetsvoorstel wordt tevens een bevelsbevoegdheid van de minister voorgesteld, waarmee eigenstandig het bevel zou kunnen worden afgegeven om verscherpte toezichtsmaatregelen toe te passen. Hoe beziet u een dergelijke bevelsbevoegdheid, in het licht van de rechtspositie alsook in het licht van de eventuele discretionaire bevoegdheid die nog zou (moeten) resteren voor de directeur om van de maatregelen af te wijken?
8. In het concept-wetsvoorstel wordt tevens een mogelijkheid van bezwaar en beroep voorgesteld tegen het afgegeven bevel van de minister. Bezwaar bij de minister zelf en vervolgens beroep bij de beroepscommissie van de RSJ. Hoe kijkt u tegen dit voorstel aan en, in het bijzonder, hoe kijkt u aan tegen het voorstel om artikel 8.29 Algemene bestuurswet van overeenkomstige toepassing te verklaren?
9. Wij verzamelen en analyseren voor dit onderzoek als gezegd informatie over het Italiaanse 41-bis regime en de toepassing daarvan in de praktijk. Wat is op dit moment uw kennis over het Italiaanse regime? Meer specifiek uw kennis over de inmiddels doorgevoerde aangescherpte maatregelen in Nederland, alsook de thans voorgenomen wijzigingen daartoe.
10. In het kader van dit onderzoeksdeel spreken we ook met betrokken organisaties en professionals in Italië. Zijn er van uw kant uit inzichten die we noodzakelijkerwijs zouden moeten ophalen, of personen met wie we zouden moeten spreken, om de politieke afwegingen over het eventueel overnemen van bepaalde elementen uit het 41-bis regime zo volledig en zuiver mogelijk te kunnen voeden?

Vragenlijst tbv interview met DV&O

1. Sinds enkele jaren zijn wijzigingen van wet- en regelgeving voorgesteld dan wel al ingevoerd, bedoeld om voortgezet crimineel handelen in detentie in specifiek de EBI beter te kunnen bestrijden. Is er vanuit de positie en het standpunt van DV&O in algemene zin noodzaak tot aangescherpte maatregelen? Zo ja, wat is volgens u de belangrijkste onderliggende achtergrond en aanleiding hiervoor?
2. Bestaat er volgens u aanleiding dat de dreiging van VCHD door EBI-gedetineerden breder en bestendiger van aard is dan enkel de in parlementaire stukken genoemde 'kopstukken'?
3. Welke werkzaamheden worden door DV&O verricht met betrekking tot de EBI(-gedetineerden)? Betreft dat enkel het benodigde transport, of zijn dat ook celinspecties of andere veiligheidsacties? Indien het geval, wordt dat dan door de Landelijke Bijzondere Bijstandseenheid uitgevoerd?
4. Bent u van mening dat de (Landelijke) Bijzondere Bijstandseenheid een grotere rol zou moeten spelen bij de toepassing van het EBI-regime?
5. In welke mate ervaren medewerkers van DV&O dreiging bij de werkzaamheden met betrekking tot de EBI(-gedetineerden)? In hoeverre kan die dreiging worden verminderd door mogelijkheden van videoconferentie? Anders gezegd, in hoeverre is de dreiging primair verbonden aan het momenteel benodigde transport van EBI-gedetineerden, of is er ook dreiging verbonden aan andere werkzaamheden?
6. Wij verzamelen en analyseren voor dit onderzoek als gezegd informatie over het Italiaanse anti-maffia 41-bis regime en de toepassing daarvan in de praktijk, om de hoofdvraag te beantwoorden of het wenselijk en mogelijk is bepaalde elementen uit dat regime over te nemen in het EBI-regime. Zijn er van uw kant uit inzichten die we – aanvullend aan voorgaande vragen – noodzakelijkerwijs zouden moeten meenemen in ons onderzoek?

Italië:

Vragenlijst tbv interview met Direzione Nazionale Antimafia

1. Uit onze informatie volgt dat de DNAA tot taak heeft om op nationaal niveau onderzoeken met betrekking tot maffiacriminaliteit te coördineren. De DNAA wordt geleid door de Nationale Aanklager voor de bestrijding van maffia en terrorisme (*Procuratori Nazionali Aggiunti*, PNA) die rechtstreeks wordt benoemd door de Hoge Raad, na akkoord van de minister van Justitie. De PNA staat onder toezicht van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie die aan de Hoge Raad verslag uitbrengt over de activiteiten en behaalde resultaten door de DNAA en de districts-directies voor de bestrijding van maffia (*Direzioni Distrettuali Antimafia*, DDA) die zijn gevestigd bij de parketten van de rechtbanken. De DNAA en DDA maken voor onderzoeken gebruik van het Antimaffia-onderzoekdirectoraat (*Antimafia Investigation Directorate*, DIA), een gemeenschappelijke onderzoeksinstantie, onderdeel van de afdeling Openbare Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse zaken. Ook kunnen zij gebruikmaken van ROS, SCO, SCICO en NIC. Laatstgenoemde instantie, de Centrale Gerechtelijke Politiedienst van het Korps (NIC) is een gespecialiseerde afdeling van de penitentiaire politie die, zich bezighoudt met onderzoeken naar georganiseerde misdaad en terrorisme en dat deel uitmaakt van de DAP. De DAP is een van de vier afdelingen van het Italiaanse ministerie van Justitie. Klopt deze korte schets?
2. Voor welke delicten (of verdenking daarvan) wordt het artikel 41 bis-regime doorgaans toegepast? Zijn hier statistische gegevens over beschikbaar?
3. Uit welke informatie wordt de aanwezigheid van ‘elementen die het bestaan van banden met een criminele, terroristische en subversieve organisatie doen vermoeden’ afgeleid? Welke eisen worden in dat kader gesteld aan de bewijslast (zijn vermoedens of aanwijzingen bijvoorbeeld al voldoende)?
4. Welke rol speelt de DNAA in het vaststellen van de vermoedens zoals bedoeld in vraag 3? Hoe verhoudt de DNAA zich op dit punt tot het NIC?
5. De banden met een criminele, terroristische of subversieve vereniging worden geacht niet te bestaan in geval van samenwerking met justitie. Welke eisen worden in dat opzicht gesteld aan de samenwerking met justitie?
6. Welke rol speelt de DNAA bij de verlenging en beëindiging van het artikel 41 bis-regime?
7. De *Garante nazionale* heeft in zijn rapport uit 2019 onderzoek gedaan naar de verlengingsbeslissingen. Uit dit rapport blijkt dat in de praktijk veelvuldig gebruik wordt gemaakt van standaardmotiveringen en dat verlenging een automatisme is, tenzij de gedetineerde kan aantonen dat hij alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken. Wat is uw standpunt ten aanzien van deze praktijk? Zijn er plannen tot wijziging van de regeling en/of praktijk op dit punt?
8. Een punt van aandacht voor de Nederlandse regeling is de vraag hoe en door wie kan en moet worden aangetoond dat het verblijf in het strikte detentieregime niet langer noodzakelijk is. Wat zijn mogelijke alternatieven en bij wie dient de bewijslast te liggen?
9. Welke rol speelt de DNAA bij bezwaar/beroep van de gedetineerde tegen de toepassing, verlenging en beëindiging van het artikel 41 bis-regime?
10. Welke rol speelt de DNAA bij de toepassing en verlenging van de beveiligingsmaatregel na afloop van de detentie (plaatsing in *casa di lavoro*)?
11. Wat zijn volgens de DNAA positieve aspecten van het artikel 41-bis regime? Welke kritiek is er mogelijk?
12. Wat is bekend over de effecten van de invoering van het artikel 41-bis regime op voortgezet crimineel handelen in detentie (met andere woorden: verhindert toepassing van het regime dat criminele activiteiten vanuit de gevangenis worden voortgezet)? Zijn andere beoogde c.q. niet beoogde effecten van de wet bekend?

13. Zijn er zaken die niet aan de orde geweest tijdens dit gesprek die u wel graag onder onze aandacht wil brengen?
14. Mogen wij u na afloop van dit interview benaderen met eventuele aanvullende vragen?

Vragenlijst tbv interview met Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

1. Plaatsing van een gedetineerde in het artikel 41-bis regime is mogelijk op grond van twee gronden: de openbare orde, of de openbare veiligheid. Welke van deze twee gronden wordt er in de praktijk doorgaans (dus het meest/vaakst) toegepast?
2. Klopt het dat het 41 bis regime in de praktijk enkel wordt toegepast bij deelname aan een maffia-organisatie of een terroristische organisatie, ondanks dat het op grond van art. 4bis in combinatie met art. 41-bis bij meerdere misdrijven mogelijk is? Zijn er cijfers beschikbaar over de toepassing van het 41-bis regime met betrekking tot de misdrijven die de gedetineerden hebben gepleegd of waarvan ze worden verdacht?
3. Hoeveel gedetineerden zitten er momenteel in het 41-bis regime? Hoeveel daarvan zijn afgestraft en hoeveel daarvan zijn voorlopig gehecht? Wat is de verhouding van de huidige totale 41-bis populatie tot de huidige algemene gedetineerdenpopulatie in Italië?
4. Wat is de gemiddelde verblijfsduur dat een gedetineerde in een 41-bis regime verblijft?
5. Hoe vaak wordt de samenstelling van een sociale groep gewijzigd binnen een afdeling met het 41-bis regime? Klopt het dat dit om de 6 maanden gebeurt? Wie binnen de DAP bepaalt in de praktijk die samenstelling? Is dat de directeur van de 41-bis inrichting? Of heeft de anti-maffia officier van justitie daar ook iets over te zeggen?
6. Klopt het dat de sociale groep in een '*area riservata*' altijd uit 2 personen bestaat? Verschilt behalve de grootte van de sociale groep ook het regime op deze *area riservata* van het regime op de reguliere 41-bis-afdeling?
7. Hoe veel gedetineerden zitten er momenteel in een *area riservata*? Hoeveel daarvan zijn afgestraft of voorlopig gehecht?
8. Gebeurt de controle van correspondentie standaard bij 41-bis gedetineerden of is dit slechts mogelijk gedurende een bepaalde vooraf vastgestelde periode?
9. De correspondentie tussen een 41-bis-gedetineerde en diens advocaat wordt niet gecontroleerd, toch? Hoe wordt dat gewaarborgd? Gaat hun post bijvoorbeeld via speciale enveloppen?
10. Hoe wordt de mentale toestand van 41-bis gedetineerden gemonitord? Welke bezigheden worden deze gedetineerden aangeboden, al dan niet op cel of daarbuiten?
11. Het resocialisatiebeginsel is in het Italiaanse gevangeniswezen van groot belang. Hoe wordt er invulling aan dit beginsel gegeven binnen het 41-bis regime? We begrepen dat er in de Italiaanse gevangenissen bijzondere personeelsleden bestaan, de zogeheten "*educatori*". Werken zij ook in de 41-bis inrichtingen? En zo ja, wat doen zij precies voor de 41-bis gedetineerden?
12. Wat is de functie van het AS1 regime en wie komen daar in de praktijk precies in terecht?
13. Hoe verhoudt dit AS1 regime zich tot de spijtoptanten? Zij komen niet in het AS1 regime toch? Bestaan er voor hen nog weer andere afdelingen binnen het gevangeniswezen, of krijgen zij elektronisch 'huis'-arrest?
14. Wat is de functie (in dit verband) van de veiligheidsmaatregel "*casa di lavoro*", wanneer kunnen gedetineerden hierin worden geplaatst en hoe verhoudt dit zich tot het 41-bis regime? Hoeveel ex-41-bis gedetineerden bevinden zich momenteel in een "*casa di lavoro*"?
15. We begrepen dat er een nieuwe versie van de circulaire komt, aangepast aan de jurisprudentie van de *Corte di Cassazione*. Klopt dat en wanneer wordt die nieuwe circulaire verwacht?

Vragenlijst tbv interview met rechter van de Tribunale di Sorveglianza

1. Hoe is het toezicht door de toezichtsrechter vormgegeven? Zijn er naast de *Magistratura di Sorveglianza* in Rome ook lokale toezichtsrechters? En zo ja, hoe verhouden die zich tot elkaar?
2. Wat is de rol van de *Magistratura di Sorveglianza* en welke bevoegdheden heeft hij met betrekking tot artikel 41-bis? Waarover kan de gedetineerde bij de *Magistratura di Sorveglianza* klagen? Zien de bevoegdheden enkel op een (on)gegrondverklaring van de plaatsing? Of kan de *Magistratura di Sorveglianza* ook aanpassingen in het regime bevelen?
3. Wat zijn de gevolgen van beslissingen voor de toepassing van het 41-bis regime die de *Magistratura di Sorveglianza* op grond van zijn bevoegdheden neemt? Welke reikwijdte hebben deze beslissingen (gelden zij enkel ten aanzien van individuele gedetineerden of raken zij het artikel 41 bis-regime)?
4. Hoe verhoudt de *Magistratura di Sorveglianza* zich tot het *Corte di Cassazione*? Meer concreet: staat altijd tegen beslissingen aangaande 41 bis van de *Magistratura di Sorveglianza* beroep open bij het Constitutioneel Hof?
5. Welke invloed heeft Italiaanse jurisprudentie gehad op de ontwikkeling van de maatregelen in het artikel 41-bis regime? Zijn er specifieke uitspraken van de *Magistratura di Sorveglianza* die momenteel tot een aanpassing van de regeling zouden moeten leiden? En/of zijn er andere redenen tot aanpassing? En zijn er momenteel voornemens tot aanpassing van het regime?
6. In 2009 heeft het systeem enkele wijzigingen ondergaan. Die wijzigingen hielden onder andere een verdere beperking in van het regime. Wat was de directe aanleiding voor het versoberen van het 41 bis-regime? Wat is uw standpunt ten aanzien van deze versoeringen?
7. Sommige wijzigingen beoogden een verbetering van de rechtspositie van de 41 bis-gedetineerde, bijvoorbeeld dat de *Magistratura di Sorveglianza* binnen tien dagen na ontvangst van de klacht een beslissing dient te nemen. Niettemin wordt deze termijn in de praktijk niet altijd/zelden behaald en is Italië op dit punt diverse malen veroordeeld wegens het ontbreken van een *effective remedy*. Is er naar uw mening wel een *effective remedy* gelet op deze praktijk?
8. Wat zijn volgens u positieve aspecten van het artikel 41-bis regime? Welke kritiek is er mogelijk? Wat blijkt hiervan uit relevante rechtspraak over toepassing van artikel 41 bis?
9. Wat is bekend over de effecten van de invoering van het artikel 41 bis-regime op voortgezet crimineel handelen in detentie (met andere woorden: verhindert toepassing van het regime dat criminele activiteiten vanuit de gevangenis worden voortgezet)? Zijn andere beoogde c.q. niet beoogde effecten van de wet bekend?
10. Worden artikel 41-bis-geplaatsten volgens de wettelijke regeling in beginsel gehoord via videoconferentie en zo ja, op welke gronden kan er door de *Magistratura di Sorveglianza* van videoconferentie ten behoeve van een zitting worden afgeweken?
11. In wat voor soort situaties is een beroep tegen plaatsing in het artikel 41 bis-regime succesvol? Op welke wijze verloopt het aantekenen van verzet tegen het Ministeriële Besluit, de plaatsing en de verlenging? Wordt de verdachte opgeroepen en gehoord?
12. Ten aanzien van de verlenging van het regime: Het is vaste jurisprudentie van de *Corte di Cassazione* dat elke verlenging van het regime gebaseerd moet zijn op een onafhankelijke en adequate motivering ten aanzien van het huidige permanente gevaar voor de orde en de veiligheid dat plaatsing in het regime beoogt te voorkomen. Standaardmotiveringen die de specifieke maatregel niet kunnen rechtvaardigen in het voorkomende geval, zijn niet toegestaan. Uit rapporten van het *Committee for the Prevention of Torture* (CPT) en de *Garante nazionale* blijkt echter dat in de praktijk veelvuldig gebruik wordt gemaakt van deze standaardmotiveringen en dat verlenging een automatisme is, tenzij de gedetineerde kan aantonen dat hij alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken. Welke procedure wordt er gevolgd bij een verlenging? Welke rol

speelt de *Magistratura di Sorveglianza* ten aanzien van de verlenging van het verblijf in het regime? Wat is uw standpunt ten aanzien van het hiervoor geschetste probleem?

13. Welke rol speelt de *Magistratura di Sorveglianza* ten aanzien van de beëindiging van het verblijf in het regime?
14. Een punt van aandacht voor de Nederlandse regeling is de vraag hoe en door wie kan en moet worden aangetoond dat het verblijf in het strikte detentieregime niet langer noodzakelijk is. Wat zijn mogelijke alternatieven en bij wie dient de bewijslast te liggen?
15. Welke rol speelt de *Magistratura di Sorveglianza* ten aanzien van de beveiligingsmaatregel na afloop van de detentie (plaatsing in *casa di lavoro*? Hoe verschilt deze beveiligingsmaatregel van het artikel 41-bis regime?
16. Bezoek wordt ingevolge de wettelijke regeling op video opgenomen. Voor audio-opname is echter toestemming van de *Magistratura di Sorveglianza* nodig. Wat is de reden voor dit verschil tussen video- en audio-opnamen? In wat voor situaties geeft de *Magistratura di Sorveglianza* toestemming voor audio-opnamen?
17. Ten aanzien van telefonisch contact met familieleden: de gesprekken met familieleden kunnen met toestemming van *Magistratura di Sorveglianza* worden afgeluisterd en opgenomen. In wat voor soort situaties geeft de *Magistratura di Sorveglianza* toestemming hiervoor?
18. Gedetineerden mogen twee uur per dag luchten. Er bestaat onduidelijkheid over de interpretatie van deze bepaling. In sommige inrichtingen wordt de bepaling aldus geïnterpreteerd dat de bewoordingen 'verblijf in de open lucht' in artikel 41 bis lid 2-kwart, sub f, O.P. verwijzen naar de totale duur die een gedetineerde buiten de cel mag doorbrengen. Dat betekent dat de tijd van het verblijf in de schilderruimte ('*sala pittura*') of activiteiten in de sportzaal ('*palestra*') wordt afgetrokken van de twee uur die de gedetineerde buiten zijn cel mag doorbrengen. In andere inrichtingen wordt de bepaling minder strikt toegepast [als gevolg van de rechtspraak van de toezichtsrechter] waardoor die gedetineerden een extra uur buiten de cel mogen verblijven naast de twee uur die zij doorbrengen op de luchtplaats of in de gemeenschappelijke ruimte ('*saletta*'). Wat is op dit punt de huidige stand van zaken in de jurisprudentie en de praktijk? Hoe kan het dat deze verschillen tussen inrichtingen bestaan?
19. Hoe vaak wordt er door gedetineerden gebruik gemaakt van de mogelijkheid van beroep? Zijn daar officiële cijfers van gepubliceerd en zo ja, waar?
20. Wie treedt er doorgaans aan de zijde van de overheid op ter zitting?
21. Zijn er zaken die niet aan de orde geweest tijdens dit gesprek die u wel graag onder onze aandacht wil brengen?
22. Mogen wij u na afloop van dit interview benaderen met eventuele aanvullende vragen?

Vragenlijst tbv interview met vertegenwoordigers van het parket-generaal bij de Corte di Cassazione

1. Wat is de rol van het parket-generaal bij de *Corte di Cassazione* en welke bevoegdheden heeft hij met betrekking tot artikel 41 bis?
2. Hoe verhoudt (het parket-generaal bij) de *Corte di Cassazione* zich tot de toezichtsrechter (*Magistratura di Sorveglianza*)?
3. Uit onze informatie volgt dat de DNAA wordt geleid door de Nationale Aanklager voor de bestrijding van maffia en terrorisme (*Procuratori Nazionali Aggiunti*, PNA) die rechtstreeks wordt benoemd door de Hoge Raad, na akkoord van de minister van Justitie. De PNA staat onder toezicht van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie die aan de Hoge Raad verslag uitbrengt over de activiteiten en behaalde resultaten door de DNAA en de DDA, gevestigd bij de parketten van de rechtbanken. Klopt dit?

4. Wat zijn de gevolgen van beslissingen voor de toepassing van het 41-bis regime die de *Corte di Cassazione* op grond van zijn bevoegdheden neemt? Welke reikwijdte hebben deze beslissingen (gelden zij bijvoorbeeld enkel ten aanzien van individuele gedetineerden of raken zij het artikel 41 bis-regime)?
5. Welke invloed heeft nationale jurisprudentie gehad op de ontwikkeling van de maatregelen in het artikel 41-bis regime? Zijn er specifieke uitspraken van de *Corte di Cassazione* die momenteel tot een aanpassing van de regeling zouden moeten leiden? En/of zijn er andere redenen tot aanpassing? En zijn er momenteel voornemens tot aanpassing van het regime?
6. In 2009 heeft het systeem enkele wijzigingen ondergaan. Die wijzigingen hielden onder andere een verdere beperking in van het regime. Wat was de directe aanleiding voor het versoberen van het 41 bis-regime? Wat is uw standpunt ten aanzien van deze versoeringen?
7. Sommige wijzigingen beoogden een verbetering van de rechtspositie van de 41 bis-gedetineerde, bijvoorbeeld dat de *Magistratura di Sorveglianza* binnen tien dagen na ontvangst van de klacht een beslissing dient te nemen. Niettemin wordt deze termijn in de praktijk niet altijd/zelden behaald en is Italië op dit punt diverse malen veroordeeld wegens het ontbreken van een *effective remedy*. Is er naar uw mening wel een *effective remedy* gelet op deze praktijk?
8. Wat zijn volgens u positieve aspecten van het artikel 41-bis regime? Welke kritiek is er mogelijk? Wat blijkt hiervan uit relevante rechtspraak van de *Corte di Cassazione* over toepassing van artikel 41 bis?
9. Worden artikel 41-bis-geplaatsten volgens de wettelijke regeling in beginsel gehoord via videoconferentie en zo ja, op welke gronden kan er (door de *Corte di Cassazione*) van videoconferentie ten behoeve van een terechtzitting worden afgeweken?
10. De plaatsing in het 41-bis regime is uitdrukkelijk preventief van aard en niet punitief, hetgeen de *Corte di Cassazione* ook tot uitdrukking heeft gebracht in diens rechtspraak. Is naar uw mening de huidige praktijk van het artikel 41 bis-regime in overeenstemming met voornoemd uitgangspunt?
11. Ten aanzien van de verlenging van het regime: Het is vaste jurisprudentie van de *Corte di Cassazione* dat elke verlenging van het regime gebaseerd moet zijn op een onafhankelijke en adequate motivering ten aanzien van het huidige permanente gevaar voor de orde en de veiligheid dat plaatsing in het regime beoogt te voorkomen. Standaardmotiveringen die de specifieke maatregel niet kunnen rechtvaardigen in het voorkomende geval, zijn niet toegestaan. Uit rapporten van het *Committee for the Prevention of Torture* (CPT) en de *Garante nazionale* blijkt echter dat in de praktijk veelvuldig gebruik wordt gemaakt van deze standaardmotiveringen en dat verlenging een automatisme is, tenzij de gedetineerde kan aantonen dat hij alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken. Welke procedure wordt er gevolgd bij een verlenging? Welke rol speelt de *Corte di Cassazione* ten aanzien van de verlenging van het verblijf in het regime? Wat is uw standpunt ten aanzien van het hiervoor geschetste probleem?
12. Welke rol speelt de *Corte di Cassazione* ten aanzien van de beveiligingsmaatregel na afloop van de detentie (plaatsing in *casa di lavoro*)? Hoe verschilt deze beveiligingsmaatregel van het artikel 41-bis regime?
13. Gedetineerden mogen twee uur per dag luchten. Er bestaat onduidelijkheid over de interpretatie van deze bepaling. In sommige inrichtingen wordt de bepaling aldus geïnterpreteerd dat de bewoordingen ‘verblijf in de open lucht’ in artikel 41 bis lid 2-kwart, sub f, O.P. verwijzen naar de totale duur die een gedetineerde buiten de cel mag doorbrengen. Dat betekent dat de tijd van het verblijf in de schilderruimte (*‘sala pittura’*) of activiteiten in de sportzaal (*‘palestra’*) wordt afgetrokken van de twee uur die de gedetineerde buiten zijn cel mag doorbrengen. In andere inrichtingen wordt de bepaling minder strikt toegepast [als gevolg van de rechtspraak van de toezichtsrechter] waardoor die gedetineerden een extra uur buiten de cel mogen verblijven naast de

twee uur die zij doorbrengen op de luchtplaats of in de gemeenschappelijke ruimte ('saletta'). Wat is op dit punt de huidige stand van zaken in de jurisprudentie en de praktijk? Hoe kan het dat deze verschillen tussen inrichtingen bestaan?

14. Hoe vaak wordt er door gedetineerden gebruik gemaakt van de mogelijkheid van bezwaar/be-roep? Zijn daar officiële cijfers van gepubliceerd en zo ja, waar?
15. Wie treedt er doorgaans aan de zijde van de overheid op ter zitting bij de *Corte di Cassazione*?
16. Zijn er zaken die niet aan de orde geweest tijdens dit gesprek die u wel graag onder onze aan-dacht wil brengen?
17. Mogen wij u na afloop van dit interview benaderen met eventuele aanvullende vragen?

Vragenlijst tbv interview met de Garante nazionale

1. Wat is de bevoegdheid van de *Garante nazionale* met betrekking tot detentiekwesties en specifiek de detentie van artikel 41 bis-gedetineerden? Indien niet vanzelf ter sprake komt: wij begrepen dat de *Garante nazionale* niet enkel een bevoegdheid ten aanzien van de detentie van (41 bis-)ge-detineerden vanuit zijn positie als *Garante nazionale* heeft, maar ook vanuit zijn positie als NPM. Klopt dat? In hoeverre heeft 41 bis uw speciale aandacht?
2. Wat is de verhouding tussen de *Garante nazionale* en de lokale ombudsmannen?
3. Wat zijn de gevolgen van de rapporten die de *Garante nazionale* uitbrengt voor de detentie van individuele artikel 41 bis-gedetineerden en voor het detentiesysteem als geheel? Zijn er aspecten van de regeling die zijn aangepast als gevolg van rapporten van de *Garante nazionale*?
4. Wat zijn volgens de *Garante nazionale* de positieve aspecten van het artikel 41-bis regime? Welke kritiek is mogelijk?
5. Welke invloed heeft Italiaanse en Europese jurisprudentie gehad op de ontwikkeling van de maatregelen in het artikel 41-bis regime? En/of zijn er andere redenen tot aanpassing? En zijn er momenteel voornemens tot aanpassing van het regime?
6. In 2009 heeft het systeem enkele wijzigingen ondergaan. Die wijzigingen hielden onder andere een verdere beperking in van het regime. Wat was de directe aanleiding voor het versoberen van het 41 bis-regime? Wat is uw standpunt ten aanzien van deze versoeringen?
7. Sommige wijzigingen beoogden een verbetering van de rechtspositie van de 41 bis-gedetineerde, bijvoorbeeld dat de *Magistratura di Sorveglianza* binnen tien dagen na ontvangst van de klacht een beslissing dient te nemen. Niettemin wordt deze termijn in de praktijk niet altijd/zelden behaald en is Italië op dit punt diverse malen veroordeeld wegens het ontbreken van een *effective remedy*. Is er volgens u wel een *effective remedy* gelet op deze praktijk?
8. Wat is bekend over de effecten van de invoering van het artikel 41-bis regime op voortgezet crimi-neel handelen in detentie (met andere woorden: verhindert toepassing van het regime dat crimi-nele activiteiten vanuit de gevangenis worden voortgezet)? Zijn andere beoogde c.q. niet beoogde effecten van de wet bekend?
9. Wat zijn de effecten van de versoering van het regime in 2009 op de mentale gezondheid van artikel 41 bis-gedetineerden? Hoe wordt de mentale toestand van artikel 41 bis-gedetineerden gemonitord?
10. Idem ten aanzien van de plaatsing in zogenoemde *area riservata*.
11. De *Garante nazionale* heeft in zijn rapport uit 2019 onderzoek gedaan naar de verlengingsbeslissin-gen. Uit dit rapport blijkt dat in de praktijk veelvuldig gebruik wordt gemaakt van standaardmo-tiveringen en dat verlenging een automatisme is, tenzij de gedetineerde kan aantonen dat hij alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken. Wat is uw standpunt ten aanzien van deze praktijk? Zijn er plannen tot wijziging van de regeling en/of praktijk op dit punt?

12. Een punt van aandacht voor de Nederlandse regeling is de vraag hoe en door wie kan en moet worden aangetoond dat het verblijf in het strikte detentieregime niet langer noodzakelijk is. Wat zijn mogelijke alternatieven en bij wie dient de bewijslast te liggen?
13. Wordt bezoek door familieleden standaard opgenomen op video? Is bezoek op twee achtereenvolgende dagen mogelijk? Wordt bezoek standaard opgenomen op video? Worden de audio- en videoregistratie bewaard? Hoe lang? Wie heeft daar toegang toe?
In wat voor soort situaties wordt er toestemming van de rechter verkregen voor audio-opname? Welke (andere) knelpunten bestaan momenteel ten aanzien van het bezoek van en telefonisch contact met familieleden?
14. Welke beperkingen bestaan er momenteel ten aanzien van het bezoek van de raadsman?
En ten aanzien van het telefonisch contact met de raadsman (is dat nog steeds beperkt tot drie keer per week of is dat thans onbeperkt)? Welke (andere) knelpunten bestaan momenteel ten aanzien van het bezoek van de raadsman en het telefonisch contact met de raadsman?
15. Gedetineerden mogen twee uur per dag luchten, zo staat in de circulaire. Er bestaat onduidelijkheid over de interpretatie van deze bepaling. In sommige inrichtingen wordt de bepaling aldus geïnterpreteerd dat de bewoordingen 'verblijf in de open lucht' in artikel 41 bis lid 2-kwart, sub f, O.P. verwijzen naar de *totale duur* die een gedetineerde buiten de cel mag doorbrengen. Dat betekent dat de tijd van het verblijf in de schilderruimte ('*sala pittura*') of activiteiten in de sportzaal ('*palestra*') wordt afgetrokken van de twee uur die de gedetineerde buiten zijn cel mag doorbrengen. In andere inrichtingen wordt de bepaling minder strikt toegepast [als gevolg van de rechtspraak van de toezichtsrechter] waardoor die gedetineerden een extra uur buiten de cel mogen verblijven naast de twee uur die zij doorbrengen op de luchtplaats of in de gemeenschappelijke ruimte ('*saletta*'). De *Garante nazionale* heeft zich in het rapport uit 2019 op het standpunt gesteld dat de bepaling ruim moet worden geïnterpreteerd. Wat is op dit punt de huidige stand van zaken in de jurisprudentie en de praktijk? Hoe kan het dat deze verschillen tussen inrichtingen bestaan?
16. Heeft de gevangenisdirectie een mogelijkheid om een uitzondering op de regels van het artikel 41 bis-regime te maken? Zo ja, wat is uw standpunt op dit punt?
17. Wordt videoconferentie als uitgangspunt toegepast in het 41-bis regime in geval de gedetineerde moet communiceren met de buitenwereld – bijvoorbeeld in het kader van een juridische procedure? Zo ja, wat is het standpunt hierover van de *Garante nazionale*?
18. Is het standaardpraktijk dat gedetineerden 24 uur per dag op cel worden gemonitord? Zo ja, wat is uw standpunt op dit punt?
19. Hoe wordt invulling gegeven aan de bejegening van gedetineerden? Waar bestaat het contact tussen gedetineerden en bewaarders uit? Komt het voor dat bewaarders geïnstrueerd worden om niet te praten met de gedetineerde?
20. We hebben als gezegd kennisgenomen van uw rapport. Wat zijn belangrijke veranderingen in de tussentijd?
21. Zijn er zaken die niet aan de orde geweest tijdens dit gesprek die u wel graag onder onze aandacht wil brengen?
22. Mogen wij u na afloop van dit interview benaderen met eventuele aanvullende vragen?

Vragenlijst tbv interview met Italiaans lid van het CPT

1. Wat is de bevoegdheid van het CPT met betrekking tot detentiekwesties en specifiek de detentie van artikel 41 bis-gedetineerden?
2. Wat zijn de gevolgen van de rapporten die het CPT uitbrengt voor de detentie van individuele artikel 41 bis-gedetineerden? En wat zijn de gevolgen voor het detentiesysteem?

3. We hebben kennisgenomen van alle CPT-rapporten door de jaren heen waarin wordt gerefereerd aan het artikel 41 bis-regime. Wat zijn volgens u de belangrijkste veranderingen van het regime door de jaren heen? Zijn er aspecten van de regeling die zijn aangepast als gevolg van aanbevelingen van het CPT?
4. Wat zijn volgens het CPT positieve aspecten van het artikel 41-bis regime? Welke kritiek is mogelijk?
5. Welke invloed heeft Italiaanse en Europese jurisprudentie gehad op de ontwikkeling van de maatregelen in het artikel 41-bis regime? Wat waren volgens u de belangrijkste wijzigingen? En/of zijn er andere redenen tot aanpassing? En zijn er momenteel voornemens tot aanpassing van het regime?
6. In 2009 heeft het systeem enkele wijzigingen ondergaan. Die wijzigingen hielden onder andere een verdere beperking in van het regime. Wat was de directe aanleiding voor het versoberen van het 41 bis-regime? Wat is uw standpunt ten aanzien van deze versoeringen?
7. Sommige wijzigingen beoogden een verbetering van de rechtspositie van de 41 bis-gedetineerde, bijvoorbeeld dat de *Magistratura di Sorveglianza* binnen tien dagen na ontvangst van de klacht een beslissing dient te nemen. Niettemin wordt deze termijn in de praktijk nooit behaald en is Italië op dit punt diverse malen veroordeeld wegens het ontbreken van een *effective remedy*. Is er volgens u momenteel een *effective remedy* voor gedetineerden gelet op deze praktijk?
8. Wat is bekend over de effecten van de invoering van het artikel 41-bis regime op voortgezet crimineel handelen in detentie (met andere woorden: verhindert toepassing van het regime dat criminele activiteiten vanuit de gevangenis worden voortgezet)? Zijn andere beoogde c.q. niet beoogde effecten van de wet bekend?
9. Wat zijn de effecten van het regime en de versoering daarvan in 2009 op de mentale gezondheid van artikel 41 bis-gedetineerden? Hoe wordt de mentale toestand van artikel 41 bis-gedetineerden gemonitord door het CPT?
10. Wat zijn de effecten van de plaatsing in zogenoemde *area riservata* op de mentale gezondheid van artikel 41 bis-gedetineerden?
11. In de praktijk blijkt verlenging van het regime een automatisme, tenzij de gedetineerde kan aantonen dat hij alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken. Wat is uw standpunt ten aanzien van deze praktijk? Zijn er plannen tot wijziging van de regeling en/of praktijk op dit punt?
12. Een punt van aandacht voor de Nederlandse regeling is de vraag hoe en door wie kan en moet worden aangetoond dat het verblijf in het strikte detentieregime niet langer noodzakelijk is. Wat zijn mogelijke alternatieven en bij wie dient de bewijslast te liggen?
13. Welke knelpunten bestaan momenteel ten aanzien van het bezoek van en telefonisch contact met familieleden?
14. Welke knelpunten bestaan momenteel ten aanzien van het bezoek van de raadsman en het telefonisch contact met de raadsman?
15. Gedetineerden mogen twee uur per dag luchten, zo staat in de circulaire. Er bestaat onduidelijkheid over de interpretatie van deze bepaling. In sommige inrichtingen wordt de bepaling aldus geïnterpreteerd dat de bewoordingen 'verblijf in de open lucht' in artikel 41 bis lid 2-kwart, sub f, O.P. verwijzen naar de *totale duur* die een gedetineerde buiten de cel mag doorbrengen. Dat betekent dat de tijd van het verblijf in de schilderruimte ('*sala pittura*') of activiteiten in de sportzaal ('*palestra*') wordt afgetrokken van de twee uur die de gedetineerde buiten zijn cel mag doorbrengen. In andere inrichtingen wordt de bepaling minder strikt toegepast [als gevolg van de rechtspraak van de toezichtsrechter] waardoor die gedetineerden een extra uur buiten de cel mogen verblijven naast de twee uur die zij doorbrengen op de luchtplaats of in de gemeenschappelijke ruimte ('*saletta*'). De *Garante nazionale* heeft zich in het rapport uit 2019 op het standpunt gesteld

dat de bepaling ruim moet worden geïnterpreteerd. Wat is op dit punt de huidige stand van zaken in de jurisprudentie en de praktijk? Hoe kan het dat deze verschillen tussen inrichtingen bestaan?

16. Heeft de gevangenisdirectie een mogelijkheid om een uitzondering op de regels van het artikel 41 bis-regime te maken? Gebeurt dit in de praktijk?
17. Wordt videoconferentie als uitgangspunt toegepast in het 41-bis regime in geval de gedetineerde deelneemt aan een juridische procedure? Zo ja, wat is uw standpunt hierover?
18. Is het standaardpraktijk dat gedetineerden 24 uur per dag op cel worden gemonitord? Zo ja, wat is uw standpunt op dit punt?
19. Hoe wordt invulling gegeven aan de bejegening van gedetineerden? Waar bestaat het contact tussen gedetineerden en bewaarders uit? Komt het voor dat bewaarders geïnstrueerd worden om niet te praten met de gedetineerde?
20. Zijn er zaken die niet aan de orde geweest tijdens dit gesprek die u wel graag onder onze aandacht wil brengen?
21. Mogen wij u na afloop van dit interview benaderen met eventuele aanvullende vragen?

Vragenlijst tbv interview met strafadvocaatuur

1. Wat is de rol van de advocaat en welke bevoegdheden heeft hij ten aanzien van artikel 41 bis?
2. Worden er bijzondere eisen aan de advocaat gesteld (kwaliteit, screening) en welke instantie houdt daarop toezicht?
3. Wat zijn de gevolgen van beslissingen voor de toepassing van het 41 bis-regime die de *Magistratura di Sorveglianza* en de *Corte di Cassazione* op grond van zijn bevoegdheden neemt (algemeen – individueel)?
4. Welke invloed heeft Italiaanse jurisprudentie (van *Magistratura di Sorveglianza* en de *Corte di Cassazione*) gehad op de ontwikkeling van de maatregelen in het artikel 41-bis regime? Zijn er specifieke uitspraken van deze rechters die momenteel tot een aanpassing van de regeling zouden moeten leiden? En/of zijn er andere redenen tot aanpassing? En zijn er momenteel voornemens tot aanpassing van het regime?
5. In 2009 heeft het systeem enkele wijzigingen ondergaan. Die wijzigingen hielden onder andere een verdere beperking in van het regime. Wat was de directe aanleiding voor het versoberen van het 41 bis-regime? Wat is uw standpunt ten aanzien van deze versoeringen?
6. Sommige wijzigingen beoogden een verbetering van de rechtspositie van de 41 bis-gedetineerde, bijvoorbeeld dat de *Magistratura di Sorveglianza* binnen tien dagen na ontvangst van de klacht een beslissing dient te nemen. Niettemin wordt deze termijn in de praktijk niet altijd/zelden behaald en is Italië op dit punt diverse malen veroordeeld wegens het ontbreken van een *effective remedy*. Wat is uw mening op dit punt?
7. Wat zijn volgens u positieve aspecten van het artikel 41-bis regime? Welke kritiek is er mogelijk? Wat blijkt hiervan uit relevante rechtspraak over toepassing van artikel 41 bis?
8. Wat is bekend over de effecten van de invoering van het artikel 41 bis-regime op voortgezet crimineel handelen in detentie (met andere woorden: verhindert toepassing van het regime dat criminele activiteiten vanuit de gevangenis worden voorgezet)? Zijn andere beoogde c.q. niet beoogde effecten van de wet bekend?
9. Worden artikel 41-bis-geplaatsten volgens de wettelijke regeling in beginsel gehoord via videoconferentie en zo ja, op welke gronden kan er van videoconferentie ten behoeve van een zitting worden afgeweken? Wie beslist daarover? Welke consequenties heeft het horen via videoconferentie voor de verdediging? Wat is uw mening over dit voorschrift?

10. Wat is de bevoegdheid van de advocaat bij de plaatsing van de gedetineerde in het artikel 41 bis-regime? In wat voor soort situaties is een beroep tegen plaatsing in het artikel 41 bis-regime succesvol?
11. Op welke wijze wordt bij de plaatsing vastgesteld dat sprake is van 'elementen die het bestaan van banden met een criminele, terroristische en subversieve organisatie doen vermoeden'? De banden met een criminele, terroristische of subversieve vereniging worden geacht niet te bestaan in geval van samenwerking met justitie. Waaruit dient de samenwerking te bestaan? Is er jurisprudentie op dit punt?
12. Op welke wijze verloopt het aantekenen van verzet tegen het Ministeriële Besluit tot plaatsing? Wordt de verdachte opgeroepen en gehoord?
13. Ten aanzien van de verlenging van het regime: Het is vaste jurisprudentie van de *Corte di Cassazione* dat elke verlenging van het regime gebaseerd moet zijn op een onafhankelijke en adequate motivering ten aanzien van het huidige permanente gevaar voor de orde en de veiligheid dat plaatsing in het regime beoogt te voorkomen. Standaardmotiveringen die de specifieke maatregel niet kunnen rechtvaardigen in het voorkomende geval, zijn niet toegestaan. Uit rapporten van het *Committee for the Prevention of Torture* (CPT) en de *Garante nazionale* blijkt echter dat in de praktijk veelvuldig gebruik wordt gemaakt van deze standaardmotiveringen en dat verlenging een automatisme is, tenzij de gedetineerde kan aantonen dat hij alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken. Welke procedure wordt er gevolgd bij een verlenging? Welke rol speelt de advocaat ten aanzien van de verlenging van het verblijf in het regime? Wat is uw standpunt ten aanzien van het hiervoor geschetste probleem?
14. Welke rol speelt de advocaat ten aanzien van de beëindiging van het verblijf in het regime?
15. Een punt van aandacht voor de Nederlandse regeling is de vraag hoe en door wie kan en moet worden aangetoond dat het verblijf in het strikte detentieregime niet langer noodzakelijk is en kan worden beëindigd. Wat zijn mogelijke alternatieven voor de Italiaanse regeling zoals die nu is en bij wie dient de bewijslast te liggen?
16. Welke rol speelt de advocaat ten aanzien van de beveiligingsmaatregel na afloop van de detentie (plaatsing in de strafwerkkolonie)? Hoe verschilt deze beveiligingsmaatregel van het artikel 41-bis regime?
17. Zijn er afgezien van het voorgaande nog andere procedures waarin de advocaat de 41 bis-gedetineerde kan bijstaan (bijvoorbeeld procedures voor de lokale toezichtsrechter)? Wat voor procedures zijn dit?
18. Art. 41 bis lid 2kwart sub b O.P. bepaalt: *Le disposizioni della presente lettera non si applicano ai colloqui con i difensori con i quali potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari* ("De bepalingen van in dit lid zijn niet van toepassing op gesprekken met raadslieden van de verdediging met wie maximaal drie keer per week een telefoongesprek kan worden gevoerd of een bezoek van dezelfde duur als die waarin is voorzien bij familieleden"). Wij meenden te hebben gelezen dat deze ongrondwettig is verklaard. Geldt deze bepaling nog en wat zijn momenteel de geldende beperkingen ten aanzien van gesprekken met en bezoek van advocaten?
19. Zijn er naast de beperking voor wat betreft het telefonisch contact tussen de advocaat en de gedetineerde nog andere beperkingen in het verkeer tussen de advocaat en gedetineerde? Wat is hierover bepaald in de jurisprudentie? Wat is uw mening over deze beperkingen?
20. Bezoek wordt ingevolge de wettelijke regeling op video opgenomen. Voor audio-opname is echter toestemming van de *Magistratura di Sorveglianza* nodig. Wat is de reden voor dit verschil tussen video- en audio-opnamen? In wat voor situaties geeft de *Magistratura di Sorveglianza* toestemming voor audio-opnamen?

21. Ten aanzien van telefonisch contact met familieleden: de gesprekken met familieleden kunnen met toestemming van *Magistratura di Sorveglianza* worden afgeluisterd en opgenomen. In wat voor soort situaties geeft de *Magistratura di Sorveglianza* toestemming hiervoor?
22. Gedetineerden mogen twee uur per dag luchten, zo staat in de circulaire. Er bestaat onduidelijkheid over de interpretatie van deze bepaling. In sommige inrichtingen wordt de bepaling aldus geïnterpreteerd dat de bewoordingen 'verblijf in de open lucht' in artikel 41 bis lid 2-kwart, sub f, O.P. verwijzen naar de *totale duur* die een gedetineerde buiten de cel mag doorbrengen. Dat betekent dat de tijd van het verblijf in de schilderruimte ('*sala pittura*') of activiteiten in de sportzaal ('*palestra*') wordt afgetrokken van de twee uur die de gedetineerde buiten zijn cel mag doorbrengen. In andere inrichtingen wordt de bepaling minder strikt toegepast [als gevolg van de rechtspraak van de toezichtsrechter] waardoor die gedetineerden een extra uur buiten de cel mogen verblijven naast de twee uur die zij doorbrengen op de luchtplaats of in de gemeenschappelijke ruimte ('*saletta*'). Wat is op dit punt de huidige stand van zaken in de jurisprudentie en de praktijk? Hoe kan het dat deze verschillen tussen inrichtingen bestaan?
23. Hoe vaak wordt er door gedetineerden gebruik gemaakt van de mogelijkheid van beklag en beroep? Zijn daar officiële cijfers van gepubliceerd en zo ja, waar?
24. Wie treedt er doorgaans aan de zijde van de overheid op ter zitting?
25. Zijn er zaken die niet aan de orde geweest tijdens dit gesprek die u wel graag onder onze aandacht wil brengen?
26. Mogen wij u na afloop van dit interview benaderen met eventuele aanvullende vragen?

Vragenlijst tbv interview met NGO Antigone

1. Welke rol/taak heeft *Antigone* met betrekking tot detentiekwesties en specifiek de detentie van artikel 41 bis-gedetineerden?
2. Wat zijn de gevolgen van de werkzaamheden van *Antigone* voor de detentie van individuele artikel 41 bis-gedetineerden en voor het detentiesysteem als geheel?
3. Wat zijn volgens u positieve aspecten van het artikel 41-bis regime? Welke kritiek is mogelijk?
4. Welke invloed heeft Italiaanse en Europese jurisprudentie gehad op de ontwikkeling van de maatregelen in het artikel 41-bis regime? En/of zijn er andere redenen tot aanpassing? En zijn er momenteel voornemens tot aanpassing van het regime?
5. In 2009 heeft het systeem enkele wijzigingen ondergaan. Die wijzigingen hielden onder andere een verdere beperking in van het regime. Wat was de directe aanleiding voor het versoberen van het 41 bis-regime? Wat is uw standpunt ten aanzien van deze versoeringen?
6. Sommige wijzigingen beoogden een verbetering van de rechtspositie van de 41 bis-gedetineerde, bijvoorbeeld dat de *Magistratura di Sorveglianza* binnen tien dagen na ontvangst van de klacht een beslissing dient te nemen. Niettemin wordt deze termijn in de praktijk niet altijd/zelden behaald en is Italië op dit punt diverse malen veroordeeld wegens het ontbreken van een *effective remedy*. Is er volgens u wel een *effective remedy* gelet op deze praktijk?
7. Wat is bekend over de effecten van de invoering van het artikel 41-bis regime op voortgezet crimineel handelen in detentie (met andere woorden: verhindert toepassing van het regime dat criminele activiteiten vanuit de gevangenis worden voortgezet)? Zijn andere beoogde c.q. niet beoogde effecten van de wet bekend?
8. Zijn de effecten van de versoering van het regime in 2009 op de mentale gezondheid van artikel 41 bis-gedetineerden? Hoe wordt de mentale toestand van artikel 41 bis-gedetineerden gemonitord?
9. Idem ten aanzien van de plaatsing in zogenoemde *area riservata*.

10. Welke knelpunten bestaan momenteel ten aanzien van het bezoek van en telefonisch contact met familieleden?
11. Welke knelpunten bestaan momenteel ten aanzien van het bezoek van de raadsman en het telefonisch contact met de raadsman?
12. Gedetineerden mogen twee uur per dag luchten. Er bestaat onduidelijkheid over de interpretatie van deze bepaling. In sommige inrichtingen wordt de bepaling aldus geïnterpreteerd dat de bewoordingen ‘verblijf in de open lucht’ in artikel 41 bis lid 2-kwart, sub f, O.P. verwijzen naar de *totale duur* die een gedetineerde buiten de cel mag doorbrengen. Dat betekent dat de tijd van het verblijf in de schilderruimte (*‘sala pittura’*) of activiteiten in de sportzaal (*‘palestra’*) wordt afgetrokken van de twee uur die de gedetineerde buiten zijn cel mag doorbrengen. In andere inrichtingen wordt de bepaling minder strikt toegepast [als gevolg van de rechtspraak van de toezichtsrechter] waardoor die gedetineerden een extra uur buiten de cel mogen verblijven naast de twee uur die zij doorbrengen op de luchtplaats of in de gemeenschappelijke ruimte (*‘saletta’*). De *Garante nazionale* heeft zich in het rapport uit 2019 op het standpunt gesteld dat de bepaling ruim moet worden geïnterpreteerd. Wat is op dit punt de huidige stand van zaken in de jurisprudentie en de praktijk? Wat is uw standpunt hierin? Hoe kan het dat deze verschillen tussen inrichtingen bestaan?
13. Worden artikel 41-bis-geplaatsten volgens de wettelijke regeling in beginsel gehoord via videoconferentie? Zo ja, op welke gronden kan er door de rechter van videoconferentie ten behoeve van een terechtzitting worden afgeweken? Wat is uw standpunt hierover?
14. Is het standaardpraktijk dat gedetineerden 24 uur per dag op cel worden gemonitord? Zo ja, wat is uw standpunt op dit punt?
15. Hoe wordt invulling gegeven aan de bejegening van gedetineerden? Waar bestaat het contact tussen gedetineerden en bewaarders uit? Komt het voor dat bewaarders geïnstrueerd worden om niet te praten met de gedetineerde?
16. Uit een rapport van de *Garante nazionale* en het CPT blijkt dat in de praktijk veelvuldig gebruik wordt gemaakt van standaardmotiveringen en dat verlenging een automatisme is, tenzij de gedetineerde kan aantonen dat hij alle banden met de criminele organisatie heeft verbroken. Wat is uw standpunt ten aanzien van deze praktijk? Zijn er plannen tot wijziging van de regeling en/of praktijk op dit punt?
17. Een punt van aandacht voor de Nederlandse regeling is de vraag hoe en door wie kan en moet worden aangetoond dat het verblijf in het strikte detentieregime niet langer noodzakelijk is. Wat zijn mogelijke alternatieven en bij wie dient de bewijslast te liggen?
18. Zijn er zaken die niet aan de orde geweest tijdens dit gesprek die u wel graag onder onze aandacht wil brengen?
19. Mogen wij u na afloop van dit interview benaderen met eventuele aanvullende vragen?

Vragenlijst tbv interview met de GOM

1. We kennen in grote lijnen het bestaan van de GOM. Maar wat zijn nu de kerntaken van de GOM met betrekking tot het 41bis regime? Zijn die kerntaken enkel op beveiliging en preventie gericht, of zijn ze deels ook gericht op opsporing van strafbare feiten cq schending van de interne regels van het 41bis-regime?
2. Hoe ziet de samenstelling (in aantal, leeftijd, opleiding, specifieke scholing) van het GOM-personeel er uit?
3. In hoeverre verschilt (de taak en samenstelling van) het GOM-personeel van die van het reguliere gevangenispersoneel op reguliere gevangenisafdelingen?
4. Vinden er in de 41bis gevangenis periodiek celinspecties plaats, of enkel op indicatie?

5. Worden 41bis gedetineerden periodiek gefouilleerd en/of gevisiteerd (lijfsvisitatie), of enkel op indicatie?
6. Indien een advocaat zijn cliënt bezoekt in de 41bis gevangenis, hoe verloopt dat bezoek dan wat betreft de veiligheidsmaatregelen?
7. Is er permanent cameratoezicht in de 41bis cellen? Zo ja, welke juridische waarborgen bestaan er ten aanzien van het cameratoezicht? Zo nee, in wat voor situaties kan er in individuele gevallen wel cameratoezicht op cel worden toegepast en voor welke maximale duur?
8. Hoe wordt invulling gegeven aan de bejegening van 41bis gedetineerden? Waar bestaat het contact tussen deze gedetineerden en het GOM-personeel uit? Of ontbreekt dat contact in het geheel, uit oogpunt van preventie?
9. Welke discretionaire bevoegdheid heeft de GOM om van de regels af te wijken? Mag de GOM bijvoorbeeld een extra belmoment toekennen aan een 41bis gedetineerde (bijvoorbeeld in de situatie dat een familielid op sterven ligt en er aan de telefoon afscheid kan worden genomen)? Of zijn er situaties waarin de regels juist strikter kunnen worden toegepast? Zo ja, welke?
10. Wat is bekend over de effecten van de invoering van het 41bis-regime op voortgezet crimineel handelen in detentie (met andere woorden: verhindert toepassing van het regime dat criminele activiteiten vanuit de gevangenis worden voortgezet)? Zijn andere beoogde c.q. niet beoogde effecten van het regime bekend?
11. Wat zijn volgens u positieve aspecten van het 41bis-regime? Welke kritiek is mogelijk?
12. Zijn er zaken die niet aan de orde geweest tijdens dit gesprek die u wel graag onder onze aandacht wil brengen?

Bijlage IV Nederlandse vertaling van artikel 41-bis

Artikel 41-bis

1. In uitzonderlijke gevallen van oproer of andere ernstige noodsituaties, is de Minister van Justitie bevoegd om in de betrokken inrichting of in een deel daarvan de toepassing van de normale regels voor de behandeling van gevangenen en geïnterneerden op te schorten. De opschorting moet worden gerechtvaardigd door de noodzaak de orde en de veiligheid te herstellen en geldt voor de duur die strikt noodzakelijk is om bovengenoemd doel te bereiken.

2. Wanneer er dwingende redenen van openbare orde en veiligheid zijn, is, ook op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Justitie bovendien bevoegd tot gehele of gedeeltelijke schorsing, ten aanzien van gevangenen of geïnterneerden wegens een van de in artikel 4-bis, eerste lid, eerste zin, bedoelde strafbare feiten of in elk geval wegens een strafbaar feit dat is gepleegd gebruik makend van maffia-achtige omstandigheden of met het oog op het bevorderen van een maffia-achtige organisatie, ten aanzien van welke strafbare feiten er aanwijzingen zijn dat er banden bestaan met een criminele, terroristische of subversieve organisatie, van de toepassing van de behandelingsregels en van de regels van de instellingen waarin deze wet voorziet, die concreet in strijd kunnen zijn met de noodzaak van orde en veiligheid. De schorsing houdt de beperkingen in die nodig zijn om aan voornoemde noodzaak te voldoen en de banden met voornoemde organisatie te voorkomen. In geval van samenloop van straffen of van samenloop van meer dan één titel van voorlopige hechtenis, kan de schorsing ook worden uitgesproken wanneer het deel van de straf of van de voorlopige hechtenis dat betrekking heeft op de in artikel 4-bis bedoelde misdrijven, is ondergaan.

2-bis. De krachtens lid 2 genomen maatregel wordt vastgesteld bij met redenen omkleed besluit van de minister van Justitie, eventueel mede op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken, na de officier van justitie die het opsporingsonderzoek verricht of de rechter-commissaris die met de zaak is belast, te hebben gehoord en na alle andere noodzakelijke inlichtingen te hebben ingewonnen bij de Nationale Directie voor de bestrijding van maffia, de centrale politiediensten en de diensten die gespecialiseerd zijn in de bestrijding van georganiseerde, terroristische of subversieve criminaliteit, in het kader van hun respectieve bevoegdheden. Deze maatregel heeft een duur van vier jaar en kan in dezelfde vorm worden verlengd voor opeenvolgende periodes van telkens twee jaar. De verlenging wordt toegestaan wanneer blijkt dat het vermogen om banden te onderhouden met de criminele, terroristische of subversieve organisatie niet is afgenomen, rekening houdend met het criminele profiel en de positie die de persoon binnen de organisatie bekleedt, het voortdurende in werking zijn van het criminele partnerschap, eventuele tenlasteleggingen van nieuwe feiten, de resultaten van de behandeling in de gevangenis en de levensstandaard van de gezinsleden van de betrokkene. Het enkele tijdsverloop vormt op zichzelf onvoldoende grond om het vermogen om de banden met de organisatie te onderhouden, uit te sluiten of om aan te tonen dat deze organisatie niet langer in werking is.

2-ter. Ingetrokken bij Wet nr. 94 van 15 juli 2009.

2-quater. Gedetineerden die onder het regime van bijzondere detentie vallen, moeten worden opgesloten in uitsluitend voor hen bestemde inrichtingen, bij voorkeur gelegen in eilandgebieden, of in ieder geval op speciale afdelingen die logistiek gescheiden zijn van de rest van de inrichting en worden bewaakt door gespecialiseerde afdelingen van de gevangenispolitie.

De schorsing van de behandelingsregels en van de in lid 2 bedoelde instellingen voorziet in

(a) het treffen van hoge interne en externe veiligheidsmaatregelen, in de eerste plaats met het oog op de noodzaak om contacten met de criminele organisatie waartoe de gevangene behoort of die hij op dat moment kent, conflicten met leden van rivaliserende organisaties, interactie met andere gevangenen of geïnterneerden die tot dezelfde organisatie behoren of met andere gelieerde organisaties, te voorkomen;

(b) de vaststelling van het aantal bezoeken op één per maand, te houden met regelmatige tussenpozen en in ruimten die zodanig zijn ingericht dat de doorgang van voorwerpen wordt verhinderd. Bezoeken van andere personen dan familieleden en samenwonenden zijn verboden, behalve in uitzonderlijke gevallen die per geval worden bepaald door de directeur van de inrichting of, voor verdachten tot de uitspraak van het vonnis in eerste aanleg, door de bevoegde gerechtelijke autoriteit overeenkomstig het bepaalde in artikel 11, tweede alinea. De bezoeken zijn onderworpen aan auditieve controle en aan registratie, behoudens met redenen omklede toestemming van de bevoegde rechterlijke autoriteit overeenkomstig datzelfde artikel 11, tweede lid; voor gedetineerden die afzien van bezoek, kan bij met redenen omklede beslissing van de directeur van de inrichting of, voor verdachten tot aan de strafuitvoering in eerste aanleg, door de bevoegde gerechtelijke autoriteiten op grond van artikel 11, tweede alinea, en enkel na de eerste zes maanden van toepassing, toestemming worden verleend voor een maandelijks telefonisch belmoment met familieleden en samenwonenden van ten hoogste tien minuten, dat, niettemin, onderworpen is aan registratie. De bezoeken worden in ieder geval op video opgenomen. De bepalingen van deze alinea zijn niet van toepassing op gesprekken met de raadsman, met wie maximaal driemaal per week een telefoongesprek of een bezoek van dezelfde duur kan plaatsvinden als met familieleden.; (75)

(c) de beperking van de bedragen, goederen en voorwerpen die van buitenaf mogen worden ontvangen;

(d) de uitsluiting van vertegenwoordigers van gevangenen en geïnterneerden;

(e) de censuur van correspondentie, met uitzondering van correspondentie met parlementsleden of met Europese of nationale justitiële autoriteiten; ((110))

(f) de beperking van het verblijf in de open lucht, dat niet kan plaatsvinden in groepen van meer dan vier personen, tot een periode van ten hoogste twee uur per dag, met inachtneming van de in artikel 10, eerste alinea, vastgestelde minimumlimiet. Bovendien worden alle noodzakelijke veiligheidsmaatregelen genomen, met inbegrip van logistieke voorzieningen in de detentieruimten, om ervoor te zorgen dat het voor gevangenen uit verschillende sociale groepen absoluut onmogelijk is om met elkaar te communiceren, voorwerpen uit te wisselen en voedsel te koken. (90) (106)

2-quater.1. De Nationale Garant voor de rechten van personen in hechtenis of van hun vrijheid beroofd, als Nationaal Preventief Mechanisme (NPM) overeenkomstig het Facultatief Protocol bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing, gedaan te New York op 18 december 2002, bekrachtigd en uitvoerbaar gemaakt krachtens wet nr. 195 van 9 november 2012, bezoekt zonder enige beperking de speciale afdelingen van de inrichtingen waarbij hij gevangenen en gedetineerden ontmoet die onder het in dit artikel bedoelde speciale regime vallen en met hen vertrouwelijke visuele gesprekken voert zonder tijdslimiet, die niet aan auditieve controle of video-opname zijn onderworpen en niet meetellen voor de beperking van persoonlijke gesprekken als bedoeld in lid 2-quater.

2-quater.2. De regionale toezichthouders van de rechten van gedetineerden, hoe ook genaamd, betreden binnen hun bevoegdheidsgebied de speciale afdelingen van de inrichtingen, ontmoeten gevangenen en gedetineerden die onder de speciale regeling van dit artikel vallen en voeren met hen visuele gesprekken, uitsluitend door middel van video-opnamen, die niet meetellen voor de beperking van persoonlijke gesprekken als bedoeld in paragraaf 2-quater.

2-quater.3. De gemeentelijke, provinciale of grootstedelijke instanties die op het grondgebied van hun bevoegdheid toezicht houden op de rechten van gevangenen, ongeacht hun benaming, mogen de inrichtingen waar de in dit artikel bedoelde gevangenen worden vastgehouden, slechts onder begeleiding bezoeken. Deze bezoeken zijn alleen toegestaan om de levensomstandigheden van de gedetineerden te controleren. Visuele gesprekken met gedetineerden die onder de in dit artikel bedoelde bijzondere regeling vallen, zijn niet toegestaan.

2-quinquies. De gevangene of gedetineerde ten aanzien van wie de toepassing van het in lid 2 bedoelde regime is bevolen of verlengd, of de raadsman, kan een klacht indienen tegen de beslissing tot toepassing. De klacht wordt ingediend binnen twintig dagen na de mededeling van de maatregel en het Hof van Toezicht van Rome is bevoegd om erover te beslissen. De klacht schorst de tenuitvoerlegging van de maatregel niet.

2-sexies. De rechtbank beslist in raadkamer binnen tien dagen na ontvangst van de in lid 2-quinquis bedoelde klacht, op de manier als bedoeld in de artikelen 666 en 678 van het Wetboek van Strafvordering, over het bestaan van de voorwaarden voor het nemen van de maatregel. Ter zitting kunnen de functies van de officier van justitie ook worden uitgeoefend door een vertegenwoordiger van het bureau van het Openbaar Ministerie, bedoeld in lid 2-bis, of de landelijk anti-maffia officier van justitie. De landelijk anti-maffia officier van justitie, de in lid 2-bis bedoelde officier van justitie, de officier van justitie bij het hof van beroep, de gevangene, de geïnterneerde of de raadsman kunnen binnen tien dagen na de kennisgeving ervan beroep in cassatie instellen tegen de beschikking van de rechtbank, wegens schending van het recht. Het beroep schorst de uitvoering van de beschikking niet en wordt onverwijld aan het Hof van Cassatie gezonden. Indien de klacht gegrond wordt verklaard, moet de minister van Justitie, indien hij voornemens is een nieuwe maatregel krachtens lid 2 te gelasten, rekening houdend met de beslissing van de toezichthoudende rechter, wijzen op nieuwe elementen of elementen die niet beoordeeld zijn in het kader van de klacht.

2-septies. Voor de deelneming van de gevangene of geïnterneerde aan het verhoor gelden de bepalingen als bedoeld in artikel 146-bis van de uitvoerings-, coördinatie- en overgangsnormen van het Wetboek van Strafvordering, als bedoeld in wetsbesluit nr. 271 van 28 juli 1989.

UPDATE (27)

Wet nr. 36 van 16 februari 1995 bepaalt (bij artikel 1): "De geldigheid van de bepalingen bedoeld in artikel 41 bis, lid 2, van wet nr. 354 van 26 juli 1975, ingevoerd bij artikel 10 van wet nr. 663 van 10 oktober 1986 en gewijzigd bij ministerieel besluit nr. 306 van 8 juni 1992, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 356 van 7 augustus 1992, wordt verlengd tot en met 31 december 1999".

UPDATE (35)

Wet nr. 11 van 7 januari 1998 bepaalt (bij artikel 6, lid 1) dat de ingangsdatum van de ingevoerde wijziging 31 december 2000 is.

UPDATE (35a)

Wet nr. 11 van 7 januari 1998, zoals gewijzigd bij wet nr. 446 van 26 november 1999, bepaalde (bij artikel 6, lid 1-bis): "De in lid 1 bedoelde termijn van effectiviteit is ook van toepassing op lid 2 van artikel 41-bis van wet nr. 354 van 26 juli 1975, en de daaropvolgende wijzigingen".

UPDATE (35b)

Wet nr. 11 van 7 januari 1998, zoals gewijzigd bij wet nr. 341 van 24 november 2000, bepaalde (bij artikel 6, lid 1): "De termijn voor het van kracht worden van de bepalingen van deze wet wordt vastgesteld op 31 december 2002".

UPDATE (75)

Het Grondwettelijk Hof heeft met arrest nr. 143 van 17 - 20 juni 2013 (in G.U. 1^a s.s. 26/06/2013, nr. 26) "de grondwettelijke onwettigheid van artikel 41-bis, lid 2quater, letter b), laatste zin, van wet nr. 354 van 26 juli 1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure depressive e limitative della liberta'), zoals gewijzigd bij artikel 2, lid 25, letter f), nummer 2), van wet nr. 94 van 15 juli 2009, beperkt tot de woorden "waarmee de uitvoering van de maatregelen van openbare veiligheid kan worden verricht". 2, paragraaf 25, letter f), nummer 2), van wet nr. 94 van 15 juli 2009 (Bepalingen inzake openbare veiligheid), beperkt tot de woorden "met wie, tot maximaal drie keer per week, een telefoongesprek of een gesprek van dezelfde duur als met familieleden kan worden gevoerd".

UPDATE (90)

Het Grondwettelijk Hof heeft met arrest nr. 186 van 26 september - 12 oktober 2018 (in G.U. 1e s.s. 17/10/2018, nr. 41) "de grondwettelijke onwettigheid van artikel 41-bis, lid 2quater, letter f), van wet nr. 354 van 26 juli 1975), zoals gewijzigd bij artikel 2, lid 25, letter f), nummer 3), van wet nr. 94 van 15 juli 2009 (Bepalingen inzake openbare veiligheid), beperkt tot de woorden "en voedsel koken".

UPDATE (106)

Het Grondwettelijk Hof heeft met arrest nr. 97 van 5 - 22 mei 2020 (in G.U. 1 s.s. 27/05/2020, nr. 22) "de artikel 41-bis, lid 2quater, letter f), van wet nr. 354 van 26 juli 1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure depressive e limitative della liberta') ongrondwettig verklaard, voor zover zij voorziet in de vaststelling van de nodige veiligheidsmaatregelen om "de absolute onmogelijkheid van communicatie tussen gedetineerden die tot verschillende sociale groepen behoren en het uitwisselen van voorwerpen" te waarborgen in plaats van "de absolute onmogelijkheid van communicatie en van het uitwisselen van voorwerpen tussen gedetineerden die tot verschillende sociale groepen behoren".

UPDATE (110)

Het Constitutioneel Hof heeft met arrest nr. 18 van 2 december 2021-24 januari 2022 (in G.U. 1^a s.s. 26/01/2022, nr. 4) " artikel 41-bis, lid 2quater, letter e), van wet nr. 354 van 26 juli 1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure depressive e limitative della liberta'), ongrondwettig verklaard voor wat betreft het gedeelte waarin het niet de correspondentie met de raadsman uitsluit van controle".