

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.

Copyright © 2023 Erasmus Universiteit Rotterdam, Vrije Universiteit Amsterdam.
Auteursrechten voorbehouden.

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 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. De Nederlandse belangstelling voor de Italiaanse antimaffia-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 onvereenigbaar 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 overschaduwen, 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 vordering 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

politierregisters. 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 tenlastelegging 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 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, 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 bestendige aard 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 voornoemde 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 intelligencefunctie 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, 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: 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 penitentiaire 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.