



Rapport

Datum: 20 november 2003
Rapportnummer: 2003/427

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de minister van Justitie bij brief van 19 oktober 2001 een richtlijn heeft uitgevaardigd waaruit volgt dat ook geprivilegieerde post buiten de aanwezigheid van de gedetineerde geopend en onderzocht mag worden door medewerkers van penitentiaire inrichtingen, en dat de plv. hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen bij brief 7 november 2001 een richtlijn heeft uitgevaardigd waarin expliciet is bepaald dat ook geprivilegieerde post buiten de aanwezigheid van de gedetineerde geopend en onderzocht mag worden door medewerkers van penitentiaire inrichtingen.

Verzoeker klaagt er tevens over dat het Ministerie van Justitie en de directeur van Penitentiaire Inrichting Haarlem hem en zijn gemachtigde niet terstond over de uitgevaardigde richtlijn van 19 oktober 2001 hebben geïnformeerd.

Verzoeker klaagt er ten slotte over dat de minister van Justitie en de directeur van Penitentiaire Inrichting Haarlem onvoldoende inhoudelijk hebben gereageerd op de brieven van zijn gemachtigde van 22 november 2001, respectievelijk 23 november 2001.

Beoordeling

I. Algemeen

1. Bij brief van 16 oktober 2001, met bijlagen, verzocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan onder meer de minister van Justitie om voorzorgsmaatregelen te nemen om miltvuurbesmetting te voorkomen. Aanleiding hiertoe waren de diverse gevallen van miltvuurbesmetting met brieven en pakketten in de Verenigde Staten van Amerika en de vragen die hierdoor rezen bij de Nederlandse bevolking over miltvuurbesmetting. Bij deze brief zijn twee bijlagen gevoegd waarvan de ene algemene informatie over miltvuur bevat en de andere specifieke richtlijnen geeft over hoe om te gaan met een brief die mogelijk miltvuurpoeder zou kunnen bevatten. In laatstgenoemde bijlage staat onder de aanhef: "Hoe kun je een mogelijk verdacht envelop of pakketje herkennen?" het volgende vermeld:

"- Ongewoon gewicht of rare vorm als je naar de grootte van de envelop of het pakketje kijkt;

- afkomstig van iemand die niet bekend is;

- er staat geen retouradres op of een retouradres dat niet bestaat;

- geadresseerd aan iemand die niet meer werkzaam is bij de organisatie;

- soms voorzien van opschriften als 'persoonlijk' of 'vertrouwelijk';

- geven een plaatsnaam aan in de poststempel die niet overeenkomt met het retouradres;
- hebben uitstekende draden, ruiken vreemd of hebben vreemde plekken."

2. Bij brief van 19 oktober 2001 verzocht de minister van Justitie (voor deze de plv. hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)) - in verband met de verspreiding van de miltvuurbacterie in de Verenigde Staten en gelet op twee recente meldingen in justitiële inrichtingen omtrent verdachte postpakketten - aan de algemeen directeurs van justitiële inrichtingen om maatregelen te nemen om eventuele besmetting met de miltvuurbacterie te voorkomen. Met deze brief zijn de richtlijnen en informatie van het Ministerie van BZK als bijlagen meegezonden (zie hiervoor, onder I.1.). De minister van Justitie deed in zijn brief de aanbeveling om alle post op één werkplek (bijv. in de postkamer) te laten openen door één of twee personen met handschoenen aan (en eventueel een mondkap voor).

3.1. Bij brief van 28 oktober 2001 maakte verzoeker bij de directeur van Penitentiare Inrichting (PI) Haarlem bezwaar tegen het openen van geprivilegieerde poststukken.

3.2. De directeur deelde verzoeker vervolgens, bij brief van 31 oktober 2001, mee dat op 18 oktober 2001 in PI Haarlem een poederbrief was ontvangen. Gelet hierop, alsmede gelet op de berichten in de media over miltvuurbesmetting was afgesproken om één medewerker - in een aparte ruimte voorzien van handschoenen en een mondkap - alle poststukken te laten openen. Deze medewerker ging niet over tot het lezen van poststukken, maar controleerde slechts op de aanwezigheid van poeders. De directeur stelde verder dat van deze maatregel terstond mededeling was gedaan aan de leden van de Gedetineerden Overleg Commissie (GOC), de leden van de Commissie van Toezicht en aan de plaatselijke Deken van de Orde van Advocaten. De directeur erkende dat deze maatregel niet strookt met het bepaalde in artikel 36, tweede lid van de Penitentiare beginselenwet (PBW; zie achtergrond, onder 1.). De zorgplicht voor de gedetineerden en het personeel maakte evenwel dat deze maatregel noodzakelijk was. Ten slotte deelde de directeur mee dat in overleg met de Deken van de Orde van Advocaten werd gezocht naar een tijdelijke praktische oplossing.

4. Bij brief van 29 oktober 2001 maakte (de voorzitter van) de GOC van PI Haarlem bezwaar bij de directeur van deze inrichting tegen het openen van geprivilegieerde post. De GOC noemde de maatregel hysterisch en niet effectief. Voorts was de GOC van mening dat de verzenders van geprivilegieerde post niet behoren tot de categorie mogelijke verdachten van terrorisme en dat gedetineerden niet direct de sleutelpositie bezitten die terroristen mogelijk zouden willen treffen. Het GOC deelde ook mee dat over de maatregel geen enkele mededeling was gedaan aan de gedetineerden.

5. Bij brief van 6 november 2001 maakte verzoekers gemachtigde bezwaar bij de directeur van PI Haarlem tegen het openen van geprivilegieerde post. Verzoekers gemachtigde noemde het beroepsgeheim van advocaten van eminent belang. Hij vond het verder

verbazingwekkend dat, ofschoon er kennelijk al gedurende twee weken post van hem aan PI Haarlem werd geopend, hij daarvan niet op de hoogte was gesteld. Verzoekers gemachtigde stelde de directeur voor om binnen 12 uren te stoppen met het openen van poststukken van zijn kantoor. Mocht hij dat niet doen, dan zou verzoekers gemachtigde verzoeker adviseren om een kort geding te starten, alsmede om aangifte te doen bij de officier van justitie.

6. Bij brief van 7 november 2001 deelde de plv. hoofddirecteur DJI aan de algemeen directeuren van justitiële inrichtingen mee dat er naar aanleiding van zijn brief van 19 oktober 2001 (zie hiervoor, onder I.2.) onduidelijkheid was gerezen met betrekking tot inkomende geprivilegieerde post. De plv. hoofddirecteur DJI stelde dat op grond van artikel 36 PBW in beginsel ook de geprivilegieerde post op bijgesloten voorwerpen mag worden onderzocht. Indien besloten wordt tot openen van geprivilegieerde post ten behoeve van een onderzoek naar de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen, dient dit normaliter in aanwezigheid van de gedetineerde aan wie het poststuk is gericht te geschieden, aldus de plv. hoofddirecteur DJI. Gelet op de gevaren voor de gezondheid van de gedetineerde en het personeel, achtte de plv. hoofddirecteur DJI het echter aangewezen het openen van een geprivilegieerd poststuk in afwezigheid van de gedetineerde te laten plaatsvinden, indien het poststuk viel in een categorie als bedoeld in de richtlijn van het Ministerie van BZK. Dit liet onverlet dat van de inhoud overigens geen kennis mocht worden genomen. Na controle diende het poststuk direct te worden verzegeld en diende aan de gedetineerde te worden meegedeeld dat en waarom het poststuk was geopend, aldus de plv. hoofddirecteur DJI.

7. Bij brief van 7 november 2001 deed de minister van Justitie verzoekers gemachtigde afschriften toekomen van de hiervoor genoemde brieven van 19 oktober 2001 (met bijlagen) en 7 november 2001 (zie hiervoor, onder I.2. en 6.). De minister reageerde hiermee op de brief van verzoekers gemachtigde van 6 november 2001 (zie hiervoor, onder I.5.), waarvan de directeur van PI Haarlem de minister op de hoogte had gesteld. De minister ging er vanuit dat de inhoud van de betreffende brieven voor zich sprak en dat verzoekers gemachtigde hiermee van voldoende informatie was voorzien.

8. Bij brief van 8 november 2001 deelde de plv. hoofddirecteur DJI, in aanvulling op zijn brief van 7 november 2001 (zie hiervoor, onder I.6.), aan de algemeen directeuren van justitiële inrichtingen mee dat het alleen aanvaardbaar was om een geprivilegieerd poststuk in afwezigheid van de gedetineerde te openen, wanneer dat poststuk als verdacht in de zin van de richtlijnen van het Ministerie van BZK werd aangemerkt (zie hiervoor, onder I.1.). Indien een inrichting een dergelijk poststuk ontving, diende zoveel mogelijk te worden gewaarborgd dat van de inhoud van het schrijven geen kennis werd genomen. De plv. hoofddirecteur deed daarom de aanbeveling het openen van de bedoelde geprivilegieerde poststukken te laten plaatsvinden in aanwezigheid van een tweede medewerker die daarop toeziet.

9.1. Bij brief van 8 november 2001 verzocht het bestuur van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (NVSA) de minister van Justitie om de penitentiaire inrichtingen op te dragen het openen van geprivilegieerde post met onmiddellijke ingang te beëindigen. Naar de stellige overtuiging van het bestuur werd telkens onrechtmatig gehandeld wanneer de post tussen advocaat en cliënt werd geopend zonder dat een rechtstreekse verdenking bestond dat er sprake was van een dreigende besmetting met miltvuur. Volgens het bestuur waren het beroepsgeheim van de advocatuur en het recht van de verdachte op een eerlijk proces in het geding. Het bestuur deelde tevens mee dat indien de minister deze opdracht niet zou geven de NVSA de Staat der Nederlanden in rechte zou betrekken.

9.2. In reactie op deze brief deed de minister van Justitie, bij brief van 9 november 2001, de NVSA afschriften toekomen van de hiervoor genoemde brieven van 19 oktober 2001 (met bijlagen), 7 november 2001 en 8 november 2001 (zie hiervoor, onder 1.2., 6. en 8.). De minister deelde hierbij mee dat uit deze brieven bleek dat slechts indien een geprivilegieerd poststuk als verdacht in de zin van de richtlijnen van het Ministerie van BZK werd aangemerkt, het was toegestaan dat poststuk in afwezigheid van de gedetineerde te openen.

10.1. Bij brief van 8 november 2001 deelde verzoekers gemachtigde de directeur van PI Haarlem mee dat hij nog geen reactie had gekregen op zijn brief van 6 november 2001 (zie hiervoor, onder 1.5.). In de brief van 8 november 2001 stelt verzoekers gemachtigde verder de volgende vragen:

"...De vraag is nu: wat nu?

- a. Gaat u door met het openen van de post, buiten aanwezigheid van mijn cliënten en zo ja, opent u dan alle poststukken, namelijk de post aan u met daarbij geprivilegieerde poststukken en vervolgens ook het geprivilegieerde poststuk?
- b. Kunt u verder aangeven hoe het gewaarborgd is dat van de inhoud van mijn brief aan mijn cliënt dan geen kennis wordt genomen, indien deze geopend zijn?
- c. Wordt ook aan mij vervolgens meegedeeld welke brieven open zijn gemaakt en welke niet?

Wat is de reden dat u inmiddels gewoon niet de hele zaak wijzigt? U kunt er thans ook gewoon mee stoppen. Naar ik vernomen heb zou de antrax-problematiek in de Verenigde Staten geheel onder controle zijn..."

10.2. In reactie op deze brief verwees de directeur van PI Haarlem verzoekers gemachtigde, bij brief van 8 november 2001, met betrekking tot de vragen onder a. en b. naar een bijgevoegde instructie van PI Haarlem van 8 november 2001. In deze instructie staat onder meer het volgende vermeld:

"- Indien de medewerker belast met het openen van de post van een poststuk afkomstig van hen die vallen onder geprivilegieerden beschouwt als een verdacht poststuk wordt overgegaan tot opening (...), met dien verstande dat hierbij aanwezig is een 2e medewerker. (...)

- De 2e medewerker heeft tot taak er op toe te zien (...) dat door de 1e medewerker geen kennis wordt genomen van de inhoud van betreffend poststuk.

- Na controle van betreffend geprivilegieerd poststuk wordt deze onmiddellijk verzegeld."

Met betrekking tot de onder c. gestelde vraag liet de directeur weten dat hij verzoekers gemachtigde zou informeren indien zijn post zou worden geopend. De directeur stelde ten slotte dat hij vanwege de instructies/aanbevelingen van het Ministerie van Justitie niet kon stoppen met het openen van poststukken. De directeur voegde bij zijn brief verder een afschrift van de brief van de plv. hoofddirecteur DJI van 8 november 2001 (zie hiervoor, onder I.8.)

11. Bij brieven van 9 november 2001 informeerde de directeur van PI Haarlem verzoeker, de GOC en de Deken van de Orde van Advocaten te Haarlem over de inhoud van de brieven van de plv. hoofddirecteur DJI van 7 november 2001 en 8 november 2001 (zie hiervoor, onder I.6. en 8.)

12. Op 12 november 2001 vond er overleg plaats tussen de NVSA en het Ministerie van Justitie. De NVSA stelde in dat kader voor om - indien men voornemens was een verdacht geprivilegieerd poststuk te openen - contact op te nemen met de betreffende advocaat. De minister van Justitie stemde hiermee in bij brief van 15 november 2001. De NVSA lichtte haar leden hierover vervolgens in bij brief van 16 november 2001. Ook zag de NVSA af van een kort geding. Bij brief van 19 november 2001 gaf de minister de justitiële inrichtingen nadere aanwijzingen inzake het openen van geprivilegieerde post overeenkomstig de afspraak die daaromtrent met de NVSA was gemaakt.

13. Nadat er vervolgens enige tijd geen meldingen meer waren gedaan van verdachte poststukken die mogelijk miltvuur bevatten, heeft de minister van Justitie de inrichtingen bij brief van 7 december 2001 verzocht de gangbare procedure rondom het openen van poststukken weer in acht te nemen. De minister zond verzoekers gemachtigde per fax een afschrift van deze brief.

II. Ten aanzien van de richtlijnen van 19 oktober 2001 en 7 november 2001

Bevindingen

1. Verzoeker klaagt er ten eerste over dat de minister van Justitie bij brief van 19 oktober 2001 een richtlijn heeft uitgevaardigd waaruit volgt dat ook geprivilegieerde post buiten de

aanwezigheid van de gedetineerde geopend en onderzocht mag worden door medewerkers van penitentiaire inrichtingen (zie hiervoor, onder I.2.), en dat de plv. hoofddirecteur DJI bij brief 7 november 2001 een richtlijn heeft uitgevaardigd waarin expliciet is bepaald dat ook geprivilegieerde post buiten de aanwezigheid van de gedetineerde geopend en onderzocht mag worden door medewerkers van penitentiaire inrichtingen (zie hiervoor, onder I.6.).

2.1. Bij de opening van het onderzoek verzocht de Nationale ombudsman de minister van Justitie om aan de hand van een aantal vragen informatie te verstrekken over de twee meldingen van verdachte postpakketten, waarover de minister spreekt in zijn brief van 19 oktober 2001.

2.2. In reactie hierop deed de minister onder meer het volgende mee.

Het eerste postpakket is op 18 oktober 2001 ontvangen in PI Haarlem. De adressant was onbekend. De geadresseerde was de bevolkingsadministratie van PI Haarlem. Het tweede postpakket is op 18 oktober 2001 bij een gedetineerde aangetroffen in PI Alphen a/d Rijn. Ook van deze brief was de adressant onbekend. De geadresseerde was een gedetineerde. De beide poststukken bestonden uitsluitend uit een envelop met daarin wit poeder.

Het eerste poststuk is op 18 oktober 2001 voor onderzoek meegenomen door de technische recherche te Haarlem. Uit onderzoek bleek dat het aangetroffen poeder niet de miltvuurbacterie bevatte. De politie heeft PI Haarlem hierover, een week nadat het poststuk was aangetroffen, ingelicht.

Het tweede poststuk is op 18 oktober 2001 door de politie te Alphen a/d Rijn meegenomen. Deze heeft het poststuk vervolgens voor onderzoek naar het Instituut voor Dierhouderij en Diergezondheid te Lelystad gebracht. Uit onderzoek bleek dat het aangetroffen poeder niet de miltvuurbacterie bevatte. Twee dagen nadat het poststuk was aangetroffen, heeft de politie de inrichting hiervan op de hoogte gesteld.

Er heeft geen strafrechtelijk onderzoek plaatsgevonden naar de betreffende postpakketten, aldus de minister.

3.1. Bij de opening van het onderzoek wees de Nationale ombudsman de minister van Justitie op de instructie van 8 november 2001, waarin staat dat een tweede medewerker bij het openen van geprivilegieerde post tot taak heeft te controleren dat de eerste medewerker geen kennis neemt van de inhoud van het betreffende poststuk, alsmede dat het poststuk na opening onmiddellijk wordt verzegeld (zie hiervoor, onder I.10.2; vgl. ook de brief van de plv. hoofddirecteur DJI van 8 november 2001, onder I.8.). De Nationale ombudsman wees verder op de brief van de minister van 19 november 2001, waarin de nadere instructie staat opgenomen dat alvorens een verdacht geprivilegieerd poststuk

afkomstig van een advocaat wordt geopend, contact wordt opgenomen met de betreffende advocaat (zie hiervoor, onder I.12.). In dit verband vroeg de Nationale ombudsman de minister om welke reden deze nadere instructies niet eerder waren ingevoerd, bijvoorbeeld reeds bij, of daags na de brief van de minister van Justitie van 19 oktober 2001 (zie hiervoor, onder I.2.).

3.2. De minister deelde hierop mee dat in eerste instantie, vanwege de noodzaak tot het onmiddellijk treffen van maatregelen, niet was stilgestaan bij de mogelijke implicaties van de richtlijnen voor het openen van poststukken die afkomstig waren van geprivilegieerde contacten. In de brief van de plv. hoofdinspecteur DJI van 7 november 2001 en de daarop volgende brieven zijn nadere aanwijzingen gegeven om te waarborgen dat bij het openen van geprivilegieerde post in afwezigheid van de gedetineerde van de inhoud van het schrijven geen kennis wordt genomen. Aanleiding hiertoe waren diverse klachten uit de praktijk, van onder meer de GOC van PI Haarlem, de NVSA en verzoekers gemachtigde.

4. In reactie op de klacht berichtte de minister van Justitie de Nationale ombudsman dat hij zijn verantwoordelijkheid voor de gezondheid van personeel en gedetineerden in de inrichtingen in dezen voorop had gesteld. Onder de gegeven omstandigheden achtte hij een - tijdelijke - afwijking van het in artikel 36, tweede lid PBW neergelegde voorschrift dat onderzoek naar bijgesloten voorwerpen en hiertoe openen van geprivilegieerde post in aanwezigheid van de betrokken gedetineerde geschiedt, gerechtvaardigd.

5. In reactie op de informatie van de minister van Justitie deelde verzoekers gemachtigde onder meer mee dat niet viel in te zien om welke reden de instructie niet was heroverwogen en/of ingetrokken nadat op 20 oktober 2001, respectievelijk 25 oktober 2001 bekend was geworden dat de op 18 oktober 2001 aangetroffen verdachte postpakketten geen miltvuur bevatten.

Beoordeling

6. Artikel 36 PBW regelt de correspondentie van en met gedetineerden. Krachtens het tweede lid kan de directeur van de inrichting enveloppen of andere poststukken afkomstig van of bestemd voor gedetineerden, op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen onderzoeken en deze hiertoe openen. Dit onderzoek heeft geen betrekking op de inhoud van de brieven doch alleen op voorwerpen die zich in de enveloppen of andere poststukken (zouden kunnen) bevinden. De controle op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen kan ook betrekking hebben op poststukken die afkomstig zijn van of bestemd zijn voor geprivilegieerde personen of instanties (zie artikel 37, eerste lid PBW in achtergrond, onder 1.). Teneinde te waarborgen dat deze controle zich niet uitstrekt tot de geschreven inhoud van poststukken bepaalt artikel 36, tweede lid PBW dat dit onderzoek in aanwezigheid van de betrokken gedetineerde plaatsvindt.

7. In artikel 3, eerste lid van de Regeling geprivilegieerde post gedetineerden staat het volgende vermeld. De afzender genoemd in artikel 37, eerste lid PBW (geprivilegieerde personen en instanties) doet zijn brief in een gesloten envelop en adresseert deze aan de gedetineerde. De afzender sluit de envelop af en voegt deze in een andere envelop en adresseert deze aan de directeur met het verzoek de bijgesloten envelop aan de gedetineerde uit te reiken. De afzender dient er zorg voor te dragen dat kenbaar is in welke hoedanigheid de afzender de brief heeft geschreven.

Het tweede lid van genoemd artikel 3 bepaalt dat indien de directeur het met het oog op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen noodzakelijk acht ook de binnenste envelop van de brief of het andere poststuk te openen, hij dit in het bijzijn van de gedetineerde dient te doen (zie achtergrond, onder 2.).

8.1. Vast staat dat de minister van Justitie de algemeen directeuren van justitiële inrichtingen bij brief van 19 oktober 2001 heeft aanbevolen om alle post te openen. Voorts staat vast dat PI Haarlem naar aanleiding van deze aanbeveling gedurende enige tijd ook (de binnenste envelop van) geprivilegieerde post buiten aanwezigheid van de betrokken gedetineerde heeft geopend. Zoals de directeur van PI Haarlem en de minister ook hebben erkend, strookt deze handelwijze niet met het bepaalde in artikel 36, tweede lid PBW.

8.2. Gelet op het verzoek van de minister van BZK van 16 oktober 2001 om maatregelen te treffen om miltvuurbesmetting per post te voorkomen, alsmede gelet op de ontvangst van een poederbrief op 18 oktober 2001 in twee penitentiaire inrichtingen, begrijpt de Nationale ombudsman het standpunt van de minister dat hij zijn verantwoordelijkheid voor de gezondheid van personeel en gedetineerden in de inrichtingen in dezen voorop heeft gesteld. Met de minister acht de Nationale ombudsman een - tijdelijke - afwijking van het bepaalde in artikel 36, tweede lid PBW eveneens gerechtvaardigd. Gelet op de onvoorzienbaarheid van de aanslagen van 11 september 2001 en de daarna ontstane beroering over miltvuurbesmetting per post, kan het bezwaar van het ontbreken van een concrete wettelijke bepaling, gericht op het onder de gegeven omstandigheden buiten aanwezigheid van de gedetineerde openen van geprivilegieerde post, overigens ook worden gerelativeerd.

De Nationale ombudsman acht het evenwel niet juist dat de minister niet direct bij, of daags na zijn brief van 19 oktober 2001 voorzieningen heeft getroffen om te waarborgen dat geen kennis werd genomen van de geschreven inhoud van de geprivilegieerde post. Zoals hiervoor onder II.3.2. reeds is vermeld, gaf de minister in dit verband aan dat vanwege de noodzaak tot het onmiddellijk nemen van maatregelen niet was stilgestaan bij de mogelijke implicaties van de richtlijnen voor het openen van geprivilegieerde poststukken. Deze uitleg kan het niet treffen van de bedoelde voorzieningen wel verklaren maar niet rechtvaardigen. De minister heeft naar het oordeel van de Nationale ombudsman op dit punt dan ook niet de vereiste zorgvuldigheid in acht genomen.

De onderzochte gedraging is daarmee in zoverre niet behoorlijk.

8.3. In de aanvullende richtlijn van de plv. hoofdinspecteur DJI van 7 november 2001 staat dat hij het aangewezen acht het openen van een verdacht geprivilegieerd poststuk in afwezigheid van de gedetineerde te laten plaatsvinden, dat van de inhoud geen kennis mag worden genomen, dat het poststuk na controle direct dient te worden verzegeld, en dat aan de gedetineerde dient te worden meegedeeld dat en waarom het poststuk is geopend (zie hiervoor, onder I.6.). Vervolgens deelde de plv. hoofdinspecteur DJI op 8 november 2001 aan de algemeen directeuren van de justitiële inrichtingen mee dat het alleen aanvaardbaar was om verdachte geprivilegieerde poststukken te openen in afwezigheid van de gedetineerde, en dat zoveel mogelijk diende te worden gewaarborgd dat van de inhoud van het schrijven geen kennis werd genomen. De plv. hoofdinspecteur DJI deed daarom de aanbeveling het openen van de bedoelde geprivilegieerde poststukken te laten plaatsvinden in aanwezigheid van een tweede medewerker die daarop toeziet (zie hiervoor, onder I.8.).

Gelet op dit samenstel van nadere aanwijzingen en voorzieningen - gericht op het niet kennismaken van de geschreven inhoud van de geprivilegieerde poststukken, en waarbij expliciet is bepaald dat alleen verdachte geprivilegieerde poststukken mochten worden geopend - ziet de Nationale ombudsman geen reden tot kritiek op (het uitvoeren van) de aanvullende richtlijn van 7 november 2001. In dit verband is tevens van belang dat de minister na overleg met de NVSA, bij brief van 15 november 2001, heeft afgesproken dat alvorens een verdacht geprivilegieerd poststuk te openen, contact diende te worden opgenomen met de betreffende advocaat (zie hiervoor, onder I.12.), alsmede dat de gangbare procedure rondom het openen van poststukken een maand later weer in acht is genomen (zie hiervoor, onder I.13.).

De onderzochte gedraging is dan ook in zoverre behoorlijk.

III. Ten aanzien van het informeren over de richtlijn van 19 oktober 2001

Bevindingen

1. Verzoeker klaagt er tevens over dat het Ministerie van Justitie en de directeur van PI Haarlem hem en zijn gemachtigde niet terstond over de uitgevaardigde richtlijn van 19 oktober 2001 hebben geïnformeerd.

2.1. Bij de opening van het onderzoek wees de Nationale ombudsman de minister van Justitie op de brief van PI Haarlem van 31 oktober 2001 aan verzoeker, waarin staat dat de getroffen maatregel direct kenbaar is gemaakt aan de GOC, de leden van de Commissie van Toezicht en de deken van de Orde van Advocaten binnen het betreffende arrondissement (zie hiervoor, onder I.3.2.). In dit verband vroeg de Nationale ombudsman de minister wanneer, door wie en hoe deze inkennisstelling had plaatsgevonden. De

Nationale ombudsman verzocht de minister bij zijn antwoord de brief van de voorzitter van de GOC van 29 oktober 2001 te betrekken, waarin onder meer staat dat er naar de gedetineerden toe met betrekking tot deze maatregel geen enkele mededeling is gedaan (zie hiervoor, onder I.4.).

2.2. De minister deelde in reactie op deze vragen mee dat in het overleg met de GOC op 18 oktober 2001 mondeling door de directeur van PI Haarlem was meegedeeld dat gelet op de mogelijke risico's van miltvuurbesmetting alle poststukken zouden worden geopend. De stelling van de GOC in haar brief van 29 oktober 2001 dat aan de gedetineerden geen enkele mededeling was gedaan, is dan ook onjuist, aldus de minister.

Bij brief van 9 november 2001 informeerde de directeur de voorzitter van de GOC over de aanvullende richtlijnen (zie hiervoor, onder I.11.). Bij telefonische navraag werd door een medewerker van de directie van PI Haarlem meegedeeld, dat de directeur zich wist te herinneren dat de geopende geprivilegieerde post aan de betreffende gedetineerde werd uitgereikt met een begeleidend schrijven, waarin de reden voor opening van deze post stond vermeld. Een voorbeeld van het destijds uitgereikte begeleidend schrijven was niet meer beschikbaar.

Op 18 oktober 2001 informeerde de directeur de Commissie van Toezicht bij PI Haarlem mondeling over de tijdelijk gewijzigde procedure rondom postverwerking.

De Deken van de Orde van Advocaten binnen het arrondissement te Haarlem is telefonisch door de directeur op de hoogte gesteld van deze maatregelen. De exacte datum waarop deze telefonische mededeling is gedaan, was niet meer te achterhalen. In de brief van 9 november 2001 aan de Deken van de Orde van Advocaten wordt ook bevestigd dat deze eerder is geïnformeerd. Met deze brief heeft de directeur de Deken ook op de hoogte gesteld van de aanvullende richtlijnen van 7 november 2001 en 8 november 2001.

3. In reactie op de klacht deelde de minister van Justitie het volgende mee.

De desbetreffende richtlijnen richtten zich tot de directeuren van de inrichtingen. Zij bevatten (nadere) instructies met betrekking tot de wijze waarop door het inrichtingspersoneel diende te worden gehandeld.

Ingevolge artikel 56 PBW lag het op de weg van de directeur de gedetineerden te informeren over de genomen maatregelen voor zover deze gevolgen hadden voor hun rechtspositie (zie achtergrond, onder 1.). In PI Haarlem heeft de directeur de gedetineerden door middel van een mededeling aan de GOC, op 18 oktober 2001, op de hoogte gesteld. Uit de brief van de directeur van PI Haarlem van 31 oktober 2001 aan verzoeker blijkt dat ook de Deken van de Orde van Advocaten te Haarlem direct op de hoogte is gesteld van de (tijdelijke) maatregel (zie hiervoor, onder I.3.2.).

Anders dan verzoeker is de minister van mening dat er ingevolge wet- en regelgeving geen verplichting bestond tot het terstond informeren van de gemachtigde over de uitgevaardigde richtlijn. Desgevraagd is de gemachtigde overigens wel terzake geïnformeerd. De minister verwees naar zijn brief van 7 november 2001 en de brief van PI Haarlem van 8 november 2001, die zijn gericht aan verzoekers gemachtigde, waarbij hem de betreffende instructies zijn toegezonden (zie hiervoor, onder I.7. en 10.2.), als ook naar de brieven van PI Haarlem aan verzoeker van 31 oktober 2001 en 9 november 2001 (zie hiervoor, onder I.3.2. en 11.). Gelet op het vorenstaande is de minister van mening dat dit deel van de klacht niet gegrond is.

4. In reactie op de informatie van de minister deelde verzoekers gemachtigde mee dat het feit dat de brief van de minister op 19 oktober 2001 was verstuurd zich moeilijk liet rijmen met de mededeling dat PI Haarlem de GOC reeds op 18 oktober 2001 op de hoogte had gesteld van de inhoud van de brief van 19 oktober 2001.

5. Tijdens het onderzoek deelde de heer P., ten tijde van de onderzochte gedraging voorzitter van de GOC van PI Haarlem, het volgende mee. In zijn brief van 29 oktober 2001 schreef P. onder meer dat over de maatregel geen enkele mededeling was gedaan aan de gedetineerden (zie hiervoor, onder I.4.). Hij bedoelde hiermee dat de leden van de GOC, noch de overige gedetineerden op de hoogte waren gesteld van de richtlijn van 19 oktober 2001. De leden van de GOC zijn eerst door verschillende gedetineerden geïnformeerd over de omstandigheid dat zij geprivilegieerde post geopend hadden ontvangen. Volgens P. informeerde de directie de GOC pas ruim week na 19 oktober 2001 over de uitgevaardigde richtlijn.

Beoordeling

6.1. Op grond van de hiervoor onder bevindingen opgenomen gegevens kan niet in voldoende mate worden vastgesteld of, en zo ja, wanneer de directeur van PI Haarlem de GOC op de hoogte heeft gesteld van de beslissing tot het openen van alle post, inclusief de geprivilegieerde post. Wat daar ook van zij, naar het oordeel van de Nationale ombudsman kon niet worden volstaan met een enkele mededeling aan de GOC. Vanuit het oogpunt van actieve informatieverstrekking, alsmede gelet op het bepaalde in artikel 56 PBW, had van de directeur van PI Haarlem mogen worden verwacht dat hij de gedetineerden, waaronder verzoeker, direct middels een (standaard)brief zou hebben geïnformeerd over de beslissing tot het openen van alle post, inclusief de geprivilegieerde post. Dat zou slechts een kleine moeite zijn geweest.

De onderzochte gedraging is dan ook in zoverre niet behoorlijk.

6.2. De Nationale ombudsman is met de minister van oordeel dat er geen verplichting bestond voor het Ministerie van Justitie en de directeur van PI Haarlem om individuele advocaten, zoals verzoekers gemachtigde, direct te informeren over de richtlijn van

19 oktober 2001.

De onderzochte gedraging is daarmee in zoverre behoorlijk.

7. Ten overvloede overweegt de Nationale ombudsman dat het, vanuit het oogpunt van actieve informatieverstrekking, in de rede had gelegen dat de minister van Justitie de landelijke Orde van Advocaten, de negentien plaatselijke Ordes van Advocaten, en de NVSA direct van zijn brief van 19 oktober 2001 op de hoogte had gesteld. De omstandigheid dat de directeur van PI Haarlem de plaatselijke Orde van Advocaten zelf heeft geïnformeerd over de brief van de minister van 19 oktober 2001 doet hieraan niet af.

IV. Ten aanzien van de reacties op de brieven van verzoekers gemachtigde

Bevindingen

1.1. Bij brief van 16 november 2001 vroeg verzoekers gemachtigde de minister van Justitie onder meer of geprivilegieerde post nog steeds werd gecontroleerd, en of dat nog wel nodig was nu de verovering van Kandahar (een stad in Afghanistan) voor de deur stond.

1.2. Bij brief van 22 november 2001 rappelleerde verzoekers gemachtigde bij de minister van Justitie. Verder vroeg verzoekers gemachtigde de minister of het juist was dat er in de periode na 11 september 2001 slechts één poederbrief was aangetroffen, en dat deze brief aanleiding was geweest voor de bijzondere richtlijnen voor het openen van post.

Verzoekers gemachtigde doelde op de poederbrief die op 18 oktober 2001 in PI Haarlem was aangetroffen. Hij stelde omtrent dat incident nog de volgende vragen aan de minister:

"a. Wat voor een poeder was het? Was het poeder cocaïne, heroïne of een ander verdovend middel?

b. Was er bij het poeder een brief, inhoudende dat het antrax was?

c. Leek dit poeder ook op miltvuurpoeder?

d. Was het poeder ook gericht in een brief aan een gedetineerde die op dat moment vastzat?

e. Was het een brief van iemand aan een gedetineerde of was het een brief van een geprivilegieerd persoon aan een gedetineerde?

f. Is er verder een onderzoek geweest, namelijk een strafrechtelijk onderzoek, en zo ja wat heeft het strafrechtelijk onderzoek opgeleverd?"

1.3. Bij brief van 18 december 2001 deelde de minister van Justitie verzoekers gemachtigde in reactie op diens brieven van 16 november 2001 en 22 november 2001 onder meer het volgende mee:

"Het is juist dat (het aantreffen van de poederbrief; N.o.) (...) is voorgevallen op 18 oktober 2001 in de PI Haarlem. Voor nadere informatie omtrent dit voorval verwijs ik u naar de brief van de heer T. van 12 december 2001 (zie hierna, onder **IV.2.3.**; N.o.). Naast dit voorval in de PI Haarlem heb ik vernomen dat er destijds nog naar een aantal andere inrichtingen poederbrieven zijn verzonden. Nadere informatie hieromtrent heb ik niet kunnen achterhalen.

Gezien het feit dat er al enige tijd zowel nationaal als internationaal nauwelijks tot geen meldingen meer waren van verdachte poststukken die mogelijk miltvuurpoeder bevatten heb ik onlangs alle maatregelen die ik na 17 oktober heb getroffen, rondom het openen van verdachte poststukken, ingetrokken. Bij brief van 7 december 2001 (...), waarvan ik u een afschrift per fax heb doen toekomen, heb ik de inrichtingen hiervan op de hoogte gesteld en medegedeeld dat de afhandeling van de post weer op de gangbare wijze d.w.z. overeenkomstig de wettelijke voorschriften dient te geschieden (zie hiervoor, onder **I.13.**; N.o.)."

1.4. Bij brief van 19 december 2001 deelde verzoekers gemachtigde de minister mee dat hij op het overgrote deel van de vragen uit zijn brief van 22 november 2001 nog geen antwoord had gekregen. Verzoekers gemachtigde verzocht de minister alsnog te reageren op deze vragen. Verzoekers gemachtigde vond het openen van geprivilegieerde post een zo verstrekende maatregel dat op z'n minst kon worden verwacht dat deze maatregel behoorlijk werd verantwoord, ook naar een advocaat wiens brieven waren geopend.

1.5. Bij brief van 17 februari 2002 wees de minister van Justitie verzoekers gemachtigde op zijn brief van 6 november 2001 (zie hiervoor, onder **I.5.**), waarin hij de directeur van PI Haarlem voorstelde om binnen 12 uur te stoppen met het openen van poststukken van zijn kantoor. Voorts wees de minister er op dat - nadat het gevaar voor een mogelijke miltvuurbesmetting leek te zijn geweken - geprivilegieerde post sinds 7 december 2001 weer op de reguliere wijze werd behandeld. Gelet op het aanvankelijke verzoek om binnen 12 uren te stoppen met het openen van poststukken, leek het de minister weinig zinvol nog nader op de onderhavige kwestie in te gaan, nu verzoeker daarbij geen direct belang meer had. In dit verband ontbrak evenzeer de noodzaak voor het beantwoorden van de vragen van verzoekers gemachtigde in zijn brief van 22 november 2001, aldus de minister.

1.6. In reactie op deze brief deelde verzoekers gemachtigde de minister op 27 maart 2002 mee dat verzoeker wel degelijk belang had bij beantwoording van de vragen uit de brief van 22 november 2001. Verzoekers gemachtigde stelde dat verzoeker er alleen al belang bij had omdat hij wilde weten wat nu precies de reden was om alle post open te maken.

2.1. Bij brief van 16 november 2001 vroeg verzoekers gemachtigde de directeur van PI Haarlem of het openen van poststukken reeds was gestopt. Er kon immers, volgens verzoekers gemachtigde, niet meer worden gesteld dat er nog een miltvuurdreiging was. Hij had sedert 8 november 2001 ook niet de mededeling van de directeur gekregen waaruit bleek dat brieven van hem waren opengemaakt. Een cliënt van verzoekers gemachtigde deelde hem ook mee dat inderdaad brieven die hij van hem had gekregen gedurende lange tijd niet waren opengemaakt. Echter, brieven van andere advocaten werden wel opengemaakt. Verzoekers gemachtigde vroeg de directeur of dat juist was.

2.2. Met verwijzing naar de brief van 31 oktober 2001 van de directeur van PI Haarlem aan verzoeker (zie hiervoor, onder I.3.2.) stelde verzoekers gemachtigde de directeur, bij brief van 23 november 2001, de volgende vragen met betrekking tot de poederbrief van 18 oktober 2001 en de berichten in de media:

"Kunt u aangeven welk poeder die brief bevatte? Daar moet toch immers wel onderzoek naar gedaan zijn? Was het cocaïne, heroïne, speed en/of een ander verdovend middel?

Indien het een verdovend middel bevatte, kunt u mij dan berichten of en in hoeverre het zeer uitzonderlijk is dat in brieven aan gedetineerden verdovende middelen meegestuurd worden? (...)

Was het overigens een brief aan een gedetineerde? Kunt u daar specifiek in zijn? Aan wie was het poststuk gericht? Was het een brief aan de directeur, een maatschappelijk werker, de dominee, een bewaarder die domicilie gekozen had of een gedetineerde?

Verder: door wie was de brief verzonden? Was de brief van een geprivilegieerd persoon (advocaat, dominee, pastoor of arts)? Of was het een brief van bijvoorbeeld een directe relatie van een gedetineerde of was het een brief van iemand die niets met een gedetineerde te maken had, maar bijvoorbeeld een vriendin van een penitentiaire reclasseringsmedewerker of nog sterker een volstrekt onbekende? Kunt u mij berichten wat het onderzoek opgeleverd heeft? Kunt u verder mij berichten wanneer de uitkomst van de onderzoeken hieromtrent bekend waren? (...)

Kunt u mij berichten op welke berichten in de media precies gedoeld is, zo ja welke media en wat de inhoud van die berichten was?"

2.3. Bij brief van 12 december 2001 deelde de directeur van PI Haarlem verzoekers gemachtigde in reactie op diens brieven van 16 november 2001 en 23 november 2001 onder meer het volgende mee:

"Bij brief van 8 november 2001 (...) heb ik u kenbaar gemaakt op welke wijze (...) omgegaan wordt met het openen van poststukken (zie hiervoor, onder I.10.2.; N.o.) (...)

Thans zijn wederom naar aanleiding van een overleg tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen en de NVSA aanvullende instructies verstrekt. Ik doe u bijgaand de hierop toeziende stukken toekomen. (...)

De reden om de poststukken anders te verwerken is inderdaad gelegen in (...) het vinden van poeder op 18 oktober in een poststuk en de berichtgeving in de media. Eén en ander is overigens ook beschreven in mijn brief van 31 oktober 2001 gericht aan uw cliënt (zie hiervoor, onder I.3.2.; N.o.). Met betrekking tot de namens uw cliënt gevraagde nadere opheldering, vervat in een groot aantal gedetailleerde vragen, laat ik u het volgende weten. De brief die is aangetroffen op 18 oktober 2001 bleek na onderzoek niet de gevreesde antrax-bacterie te bevatten en was niet afkomstig van een geprivilegieerd persoon. Aangaande het openen van post van andere advocaten laat ik u weten dat voor hen dezelfde regeling van toepassing is als degene welke aan u is bekend gemaakt.

Ten slotte laat ik u weten, dat blijkens een schrijven afkomstig van het Ministerie van Justitie (...) van 7 december 2001, kenbaar is gemaakt dat thans de gangbare procedure (...) weer van toepassing is (zie bijlage)."

2.4. Bij brief van 19 december 2001 deelde verzoekers gemachtigde de directeur van PI Haarlem mee dat hij op het overgrote deel van de vragen uit zijn brief van 23 november 2001 nog geen antwoord had gekregen. Verzoekers gemachtigde verzocht de directeur alsnog te reageren op deze vragen.

2.5. In reactie hierop deelde de directeur van PI Haarlem verzoekers gemachtigde, bij brief van 24 januari 2002, mee dat hij reeds voldoende binnen zijn bevoegdheden had gereageerd op de betreffende vragen. De directeur stelde verder dat het niet aan hem was om inhoudelijke gegevens van een onderzoek en/of gegevens van afzenders en ontvangers van post aan anderen dan de direct betrokken personen te verstrekken.

3. Verzoeker klaagt er ten slotte over dat de minister van Justitie en de directeur van PI Haarlem onvoldoende inhoudelijk hebben gereageerd op de brieven van zijn gemachtigde van 22 november 2001 (zie hiervoor, onder IV.1.2.), respectievelijk 23 november 2001 (zie hiervoor, onder IV.2.2.).

4. De minister deelde in reactie op deze klacht mee dat verzoeker, al dan niet via zijn gemachtigde, uitvoerig is geïnformeerd omtrent de procedure en de redenen tot het openen van geprivilegieerde post. Bij brief van 12 december 2001 van PI Haarlem is aan verzoekers gemachtigde meegedeeld dat de bijzondere maatregelen waren beëindigd (zie hiervoor, onder IV.2.3.). Zowel in die brief als in de brief van 18 december 2001 van de minister (zie hiervoor, onder IV.1.3.) zijn de door de gemachtigde in zijn brieven van 16 november 2001, 22 november 2001 en 23 november 2001 gestelde vragen beantwoord, voor zover de gevraagde informatie was te achterhalen. Ofschoon de gemachtigde in de correspondentie nadien heeft aangedrongen op meer informatie, met name wat betreft de

vraag omtrent het (niet meer te achterhalen) incident waarbij een brief met poeder is aangetroffen, is de minister van mening dat niet valt in te zien welke informatie - die niet al in eerdere correspondentie was verstrekt - nog aan hem had moeten worden verstrekt. Laatstelijk is aan verzoekers gemachtigde geantwoord bij brief van 17 februari 2002 (zie hiervoor, onder **IV.1.5.**). De minister heeft daarin laten weten dat hij mede gelet op de eerdere correspondentie de vragen afdoende beantwoord achtte. Verzoeker heeft ook nadien niet of nauwelijks onderbouwd wat zijn objectief te rechtvaardigen belang bij beantwoording van de niet beantwoorde vragen was. De minister wees daarbij op het feit dat verzoekers gemachtigde in zijn brief van 27 maart 2002 dit belang motiveerde door aan te geven dat zijn cliënt "wil weten wat nu precies de reden was om alle post open te maken" (zie hiervoor, onder **IV.1.6.**). Gelet op het voorgaande zag de minister onvoldoende aanleiding om de correspondentie te heropenen.

De minister achtte de klacht niet gegrond.

5.1. Bij de opening van het onderzoek wees de Nationale ombudsman de minister op zijn brief van 18 december 2001 aan verzoekers gemachtigde, waarin staat dat de minister heeft vernomen dat er destijds naast het voorval in PI Haarlem nog naar een aantal andere inrichtingen poederbrieven zijn verzonden (zie hiervoor, onder **IV.1.3.**). De Nationale ombudsman vroeg de minister hierover inlichtingen te verstrekken.

5.2. De minister deelde hierop mee dat uit de door hem opgevraagde informatie, naast het in zijn brief van 18 december 2001 genoemde voorval in PI Haarlem, alleen de melding betreffende de door een gedetineerde in PI Alphen a/d Rijn ontvangen poederbrief naar voren was gekomen.

Beoordeling

6.1. De Nationale ombudsman volgt - behoudens hetgeen hierna onder **IV.6.2.** wordt overwogen - het standpunt van de minister. Het staat vast dat verzoekers gemachtigde steeds afschriften heeft gekregen van de op deze zaak betrekking hebbende stukken; voorts staat vast dat verzoeker en zijn gemachtigde zijn geïnformeerd over de redenen voor het uitvaardigen van de betreffende richtlijnen, alsmede over een aantal bijzonderheden van de poederbrief die op 18 oktober 2001 in PI Haarlem is ontvangen (zie hiervoor, onder **I.3.2.**, **7.**, **10.2.**, **11.**, **13.**, **IV.1.3.** en **2.3.**). Tegen deze achtergrond is de Nationale ombudsman van oordeel dat niet kan worden gezegd dat niet voldoende adequaat is gereageerd op de brieven van verzoekers gemachtigde van 22 november 2001 en 23 november 2001. De enkele omstandigheid dat de minister en de directeur van PI Haarlem niet steeds puntsgewijs het grote aantal gedetailleerde vragen van verzoekers gemachtigde hebben beantwoord, doet daaraan niet af.

De onderzochte gedraging is op dit punt dan ook in zoverre behoorlijk.

6.2. Bij brief van 18 december 2001 deelde de minister verzoekers gemachtigde mee dat hij had vernomen dat er destijds naast het voorval in PI Haarlem nog poederbrieven waren verzonden naar een aantal andere inrichtingen. Uit het onderzoek is evenwel niet gebleken dat sprake was van meer dan twee verdachte postpakketten. De Nationale ombudsman concludeert dan ook dat de minister verzoekers gemachtigde op dit specifieke punt onvoldoende exact heeft geïnformeerd.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Justitie is gegrond ten aanzien van de richtlijn van 19 oktober 2001, voor wat betreft het niet nemen van maatregelen gericht op het niet kennismaken van de geschreven inhoud van geprivilegieerde poststukken, en niet gegrond ten aanzien van het onvoldoende inhoudelijk reageren op de brief van verzoekers gemachtigde van 22 november 2001, met uitzondering van het niet juist informeren met betrekking tot het aantal inrichtingen dat een verdacht poststuk had ontvangen; op dit specifieke punt is de klacht eveneens gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van de plv. hoofddirecteur DJI, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, is niet gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Justitie, is niet gegrond.

De klacht over de onderzochte gedraging van de directeur van PI Haarlem, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, is niet gegrond, behalve ten aanzien van het niet terstond informeren van verzoeker over de richtlijn van 19 oktober 2001; op dat punt is de klacht gegrond.

Onderzoek

Op 23 mei 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer J. te Almere, ingediend door de heer mr. G.P. Hamer, advocaat te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de minister van Justitie, de plv. hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen, het Ministerie van Justitie en de directeur van Penitentiaire Inrichting Haarlem.

Naar deze gedragingen werd een onderzoek ingesteld. De gedragingen van de plv. hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen, het Ministerie van Justitie en de directeur van Penitentiaire Inrichting Haarlem, worden aangemerkt als gedragingen van de minister van Justitie.

In het kader van het onderzoek werd de minister verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd de

minister een aantal specifieke vragen gesteld. Voorts werd een getuige telefonisch gehoord. Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie. De reactie van de minister van Justitie gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift van 21 mei 2002, met bijlagen.
2. Aanvulling verzoekschrift van 23 oktober 2002.
3. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 17 december 2002.
4. Standpunt van de minister van Justitie van 27 maart 2003, met bijlagen.
5. Reactie van verzoekers gemachtigde van 11 juni 2003.
6. Telefonisch ingewonnen informatie op 22 september 2003 bij de heer P., ten tijde van de onderzochte gedraging voorzitter van de GOC van PI Haarlem.

Bevindingen

Zie onder beoordeling.

Achtergrond

1. Penitentiaire beginselenwet

Artikel 36:

"1. De gedetineerde heeft, behoudens de overeenkomstig het tweede tot en met het vierde lid te stellen beperkingen, het recht brieven en stukken per post te verzenden en te ontvangen. De hieraan verbonden kosten komen, tenzij de directeur anders bepaalt, voor rekening van de gedetineerde.

2. De directeur is bevoegd enveloppen of andere poststukken, afkomstig van of bestemd voor gedetineerden, op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen te onderzoeken en deze hiertoe te openen. Indien de enveloppen of andere poststukken afkomstig zijn van of bestemd zijn voor de in artikel 37, eerste of tweede lid, genoemde personen of instanties,

geschiedt dit onderzoek in aanwezigheid van de betrokken gedetineerde.

3. De directeur is bevoegd op de inhoud van brieven of andere poststukken afkomstig van of bestemd voor gedetineerden toezicht uit te oefenen. Dit toezicht kan omvatten het kopiëren van brieven of andere poststukken. Van de wijze van uitoefenen van toezicht wordt aan de gedetineerden tevoren mededeling gedaan.

4. De directeur kan de verzending of uitreiking van bepaalde brieven of andere poststukken alsmede bijgesloten voorwerpen weigeren, indien dit noodzakelijk is met het oog op een van de volgende belangen:

- a. de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting;
- b. de voorkoming of opsporing van strafbare feiten;
- c. de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven.

5. De directeur draagt zorg dat de niet uitgereikte brieven of andere poststukken dan wel bijgesloten voorwerpen, hetzij worden teruggegeven aan de gedetineerde of voor diens rekening worden gezonden aan de verzender of een door de gedetineerde op te geven adres, hetzij onder afgifte van een bewijs van ontvangst ten behoeve van de gedetineerde worden bewaard, hetzij met toestemming van de gedetineerde worden vernietigd, hetzij aan een opsporingsambtenaar ter hand worden gesteld met het oog op de voorkoming of opsporing van strafbare feiten."

Artikel 37:

"1. Artikel 36, derde en vierde lid, is niet van toepassing op brieven, door de gedetineerde gericht aan of afkomstig van:

- a. leden van het Koninklijk Huis;
- b. de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal, leden daarvan, de Nederlandse leden van het Europese Parlement of een commissie uit een van beide parlementen;
- c. Onze Minister;
- d. justitiële autoriteiten;
- e. de Nationale ombudsman;
- f. de geneeskundig inspecteurs van de volksgezondheid;
- g. de Raad, een commissie daaruit of leden daarvan;

h. de commissie van toezicht of een beklagcommissie, of leden daarvan;

i. diens rechtsbijstandverlener;

j. diens reclasseringswerker;

k. andere door Onze Minister of de directeur aan te wijzen personen of instanties.

2. Voor de toepassing van het eerste lid, onder *d*, wordt onder justitiële autoriteiten mede begrepen: organen die krachtens een wettelijk voorschrift of een in Nederland geldend verdrag bevoegd zijn tot kennisneming van klachten of behandeling van met een klacht aangevangen zaken.

3. Onze Minister kan nadere regels stellen omtrent de wijze van verzending van brieven aan en door de in het eerste lid genoemde personen en instanties."

Artikel 56:

"1. De directeur draagt zorg dat de gedetineerde bij binnenkomst in de inrichting, schriftelijk en zoveel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal, op de hoogte wordt gesteld van zijn bij of krachtens deze wet gestelde rechten en plichten.

2. De gedetineerde wordt hierbij in het bijzonder gewezen op diens bevoegdheid:

a. een bezwaar- of verzoekschrift in te dienen overeenkomstig hoofdstuk IV;

b. zich te wenden tot de maandcommissaris van de commissie van toezicht;

c. een klaag- of beroepschrift in te dienen overeenkomstig de hoofdstukken XI, XII en XIII.

3. Een gedetineerde vreemdeling wordt bij binnenkomst in de inrichting geïnformeerd over zijn recht de consulaire vertegenwoordiger van zijn land van zijn detentie op de hoogte te laten stellen."

2. Regeling geprivilegieerde post gedetineerden (Stcrt. 1998, nr. 211)

"Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

a. wet: de Penitentiaire beginselenwet;

b. brief: een brief of een ander poststuk;

c. envelop: een envelop of een daarmee vergelijkbare verpakking.

Artikel 2 Algemeen

De directeur is uitsluitend bevoegd de enveloppen van brieven als bedoeld in artikel 37, eerste lid, van de wet, te openen ter controle op bijgesloten voorwerpen, op de wijze als hieronder bepaald.

Artikel 3 Brieven afkomstig van personen/instanties genoemd in artikel 37, eerste lid, van de wet

1. De afzender genoemd in artikel 37, eerste lid, van de wet, doet zijn brief in een gesloten envelop en adresseert deze aan de gedetineerde. De afzender sluit de envelop af en voegt deze in een andere envelop en adresseert deze aan de directeur met het verzoek de bijgesloten envelop aan de gedetineerde uit te reiken. De afzender dient er zorg voor te dragen dat kenbaar is in welke hoedanigheid de afzender de brief heeft geschreven.
2. Indien de directeur het met het oog op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen noodzakelijk acht ook de binnenste envelop van de brief of het andere poststuk te openen, dient hij dit in het bijzijn van de gedetineerde te doen.
3. In het geval dat een envelop kennelijk afkomstig is van een van de personen of instanties genoemd in artikel 37, eerste lid, van de wet, maar niet een dubbele envelop is gebruikt, wordt, indien de directeur het noodzakelijk oordeelt de envelop te openen, dezelfde procedure toegepast als vermeld in het tweede lid.
4. In het geval de brief niet herkenbaar is als zijnde afkomstig van een persoon of instantie, genoemd in artikel 37, eerste lid, van de wet, is de directeur niet gehouden aan het bepaalde in het eerste tot en met derde lid.

Artikel 4 Brieven aan personen/instanties genoemd in artikel 37, eerste lid, van de wet

1. Ten aanzien van een gesloten envelop met een brief afkomstig van een gedetineerde, gericht aan een van de personen of instanties genoemd in artikel 37, eerste lid, van de wet, dient de gedetineerde er zorg voor te dragen dat voor de directeur kenbaar is aan welke persoon in welke hoedanigheid, of aan welke instantie de envelop van de brief is gericht.
2. Indien de directeur het met het oog op de controle van de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen noodzakelijk oordeelt de envelop van de brief bedoeld in het eerste lid te openen, dient hij dit in het bijzijn van de gedetineerde te doen.

Artikel 5 Overgangsbepaling

Niet langer van toepassing zijn: De regeling 'contacten met de buitenwereld', code: 1.873.2:07.125, kenmerk: Gevangeniswezen nr. 510/378 van 8 juni 1978; de regeling

'correspondentie van gedetineerden met leden van de Staten-Generaal', code -1.873.2-026.2, kenmerk Dir. Gevangeniswezen nr. 297/379 van 14 juni 1979; de regeling 'inzien van enveloppen en brieven van de raadsman', code: 1.873.2.26.2, kenmerk Dir. Gevangeniswezen nr. 791/385 van 26 september 1985.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking op 1 januari 1999.

Artikel 7 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling geprivilegieerde post gedetineerden.

Toelichting

Algemeen

Wettelijke basis

In het vierde lid van artikel 37 van de Penitentiaire beginselenwet is bepaald dat de Minister nadere regels kan stellen omtrent de wijze van verzending van brieven aan en door de in het eerste lid van dat artikel genoemde personen en instanties.

In de memorie van toelichting wordt daarover opgemerkt dat de nadere regels betrekking kunnen hebben op de wijze waarop door gedetineerden brieven, gericht aan personen met wie ze vrijelijk kunnen corresponderen, ter verzending worden aangeboden, en de voorschriften die deze personen met betrekking tot door hen aan de gedetineerden te zenden brieven in acht moeten nemen. Gedacht wordt daarbij aan het gebruik van dienstenvelopen of anderszins herkenbare enveloppen.

Krachtens het eerste lid van artikel 37 van de Penitentiaire beginselenwet zijn het derde en vierde lid van artikel 36 niet van toepassing op 'geprivilegieerde' brieven aan of afkomstig van gedetineerden. Dit impliceert dat de overige leden van artikel 36 wel van toepassing zijn.

Het tweede lid van artikel 36 regelt dat de directeur bevoegd is enveloppen of andere poststukken, op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen te onderzoeken en deze daartoe te openen. Vereist is daarbij dat het openen van enveloppen of andere poststukken die afkomstig van of bestemd zijn voor de in artikel 37, eerste lid, genoemde personen of instanties in aanwezigheid van de gedetineerde gebeurt.

De Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing heeft in haar advies de vraag gesteld of de directeur bevoegd is een poststuk te scannen door middel van een röntgenapparaat. De bevoegdheid van de directeur om, ten behoeve van de controle op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen, de envelop dan wel het poststuk te openen, laat onverlet de

mogelijkheid de controle op de aanwezigheid van bijgesloten goederen op andere wijze uit te voeren. De voorwaarde dat er op geen enkele wijze controle mag worden uitgeoefend op de inhoud van het schrijven, blijft in dat geval onverkort van kracht.

Uitgangspunten.

Bij de vaststelling van bovenstaande ministeriële regeling zijn de uitgangspunten geweest:

- dat geen toezicht wordt uitgeoefend op de inhoud van geprivilegieerde post;
- dat vastgesteld moet kunnen worden wie de afzender is;
- dat de bevoegdheid van de inrichting de post te controleren niet gegrond behoeft te zijn op een vermoeden dat de envelop bijgesloten voorwerpen bevat: de inrichting heeft de bevoegdheid de post
- steekproefsgewijs te controleren.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

Van belang is dat het gaat om controle van enveloppen of daarmee vergelijkbare verpakkingen op de aanwezigheid van bijgesloten voorwerpen. Het gaat dus niet om controle van de inhoud van brieven. Indien de voorgeschreven regeling niet in acht is genomen, kan het echter gebeuren dat door het directeur van de inrichting toch kennis wordt genomen van de inhoud van een brief, omdat voor hem dan immers niet kenbaar kan zijn geweest dat het 'geprivilegieerde' post betref.

Artikel 3.

Met 'welke hoedanigheid' in artikel 3, eerste lid, wordt bedoeld op bijvoorbeeld de hoedanigheid van rechtsbijstandverlener of de hoedanigheid van lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De term 'noodzakelijk' in artikel 3, tweede lid, en 3, derde lid, impliceert mede - zoals hierboven al bij de uitgangspunten is vermeld - dat bijvoorbeeld steekproefsgewijze controles door de directeur van de inrichting mogelijk zijn.

Artikel 4

Voor de betekenis van het begrip 'hoedanigheid' in artikel 4, eerste lid, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3, eerste lid. Voor de betekenis van het begrip 'noodzakelijk' in artikel 4, tweede lid, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3, tweede lid, en 3, derde lid."