

University of Groningen

Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding

Peters, Laura; Vanzan, Sofia

Published in:
 Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht

DOI:
[10.5553/NTS/266665532022003004003](https://doi.org/10.5553/NTS/266665532022003004003)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2022

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Peters, L., & Vanzan, S. (2022). Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding. *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht*, 3(4), 213-221. Artikel NTS 2022/53. <https://doi.org/10.5553/NTS/266665532022003004003>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Artikel

Het verzwaarde Italiaanse detentieregime als voorbeeld voor de Nederlandse maffiabestrijding

mr. dr. L.J.J. (Laura) Peters en mr. S. (Sofia) Vanzan*

NTS 2022/53

1. Inleiding

Met het bezoek van de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Rechtsbescherming aan Italië op 13 en 14 juni jongstleden werd een (verdere) aanzet gegeven tot uitvoering van het in het regeerakkoord genoemde voorstel om de Italiaanse antimaffiawetgeving te onderzoeken.¹ Het doel van dit voorstel is om te bezien welke lessen Nederland uit de jarenlange ervaring van Italië kan trekken daar waar het gaat om de bestrijding van de ernstige georganiseerde misdaad. Eén van de markante aspecten van dat Italiaanse antimaffiarecht betreft het zeer strikte detentieregime op basis van artikel 41 van de *Ordinamento Penitenziario* (hierna O.P.). Dit regime werd in de jaren negentig geïntroduceerd in reactie op een serie schokkende aanslagen die Italië in zijn greep hield, waaronder de beruchte liquidaties van de bekende

antimaffiamagistraten Giovanni Falcone en Paolo Borsellino.

In de Nederlandse media doen inmiddels verschillende stellingnames de ronde over dit strikte detentieregime, variërend van de noodzaak om een dergelijk regime ook in Nederland te introduceren² tot de opvatting dat dit regime in strijd is met de mensenrechten en dat een dergelijk regime niet binnen de Nederlandse strafrechtelijke context past.³ Opmerkelijk is dat in de discussie hierover vanuit verschillende disciplines vrij vergaande conclusies worden getrokken zonder verdiepte kennis van dit onderdeel van het Italiaanse recht. Deze bijdrage beoogt daarom het Italiaanse detentieregime op basis van een nadere bestudering van de directe, relevante Italiaanse rechtsbronnen in het Nederlands op hoofdlijnen uiteen te zetten, om daarmee een bijdrage te leveren aan een geïnformeerde discussie over dit onderwerp. Daarbij wordt in het bijzonder antwoord gegeven op de vraag in hoeverre dit regime op zichzelf in strijd is met voor dit thema relevante fundamentele mensenrechten waaraan (ook) Nederland gebonden is.

Hierna wordt in paragraaf 2 eerst op hoofdlijnen een overzicht gegeven van de uitgangspunten van het Italiaanse detentierecht. Paragraaf 3 bespreekt vervolgens het verzwaarde detentieregime van artikel 41 O.P. (dat

213

* Mr. dr. L.J.J. (Laura) Peters is universitair docent bij de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen. Mr. S. (Sofia) Vanzan is onderzoeksassistent bij de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Rijksuniversiteit Groningen.

1 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', Coalitieakkoord 2021-2025. VVD, D66 en ChristenUnie, 15 december 2021, p. 19. Te raadplegen via www.kabinetsformatie2021.nl onder 'documenten', 'publicaties'.

2 Op1 (NPO), uitzending van 3 juni 2022, interview met VVD-Kamerlid Ulyse Ellian en John van den Heuvel.

3 RTL Nieuws, uitzending van 14 juni 2022, item over het Italiaanse antimaffiarecht. Waarschijnlijk betreffen de in beeld gebrachte interviews ingekorte fragmenten van meer genuanceerde gesprekken. Niettemin is datgene wat in die fragmenten wordt verteld, zoals hierna zal blijken, zonder nadere nuance niet juist.

ook aangeduid wordt met de synoniemen 'strikt detentieregime', 'bijzonder detentieregime' en '*carcere duro*', hetgeen 'strengere gevangenisstraf' betekent). Paragraaf 4 gaat in op de vraag hoe dit regime tot dusverre is beoordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Paragraaf 5 geeft enkele slotoverwegingen over het Italiaanse recht die kunnen bijdragen aan de in Nederland te voeren discussie over de invoering van een dergelijk strikt detentieregime.

2. Hoofdpijnen van het Italiaanse detentierecht

De basis van het Italiaanse penitentiare recht ligt in de wet van 1975, n. 354,⁴ die verkort wordt aangeduid als *Ordinamento Penitenziario*. Artikel 1 lid 2 van de wet stelt uitdrukkelijk dat de detentie gericht moet zijn op resocialisatie (*reinserimento sociale*)⁵ en dat deze resocialisatie moet worden bevorderd door middel van een op het individu toegesneden detentieprogramma. Dat wil (onder meer) zeggen dat bij aanvang van de detentie onderzoek moet worden gedaan naar de persoon van de gedetineerde, zodat op basis daarvan bepaald kan worden welk detentieprogramma geschikt is om de betreffende persoon met succes te laten re-integreren in de samenleving.

De doelstelling van resocialisatie vloeit eveneens voort uit artikel 27 lid 3 van de constitutie (hierna ook: Const.). In die bepaling staat dat een onmenselijke behandeling van gedetineerden niet is toegestaan en dat de straf gericht moet zijn op heropvoeding van de veroordeelde (*rieducazione del condannato*). Uit deze grondwettelijke heropvoedingsgedachte vloeit vervolgens een gedifferentieerd systeem voort waarbij naast de reguliere gevangenisstraf ook alternatieve, minder beperkende vrijheidsstraffen bestaan, zoals het huisarrest. Andere grondwettelijke uitgangspunten van het detentierecht zijn het verbod van iedere vorm van fysiek of psychisch geweld jegens gedetineerden en het verbod dat een straf niet met terugwerkende kracht kan worden opgelegd (en ten uitvoer gelegd).

De directe rechtsgrond voor het opleggen van gevangenisstraf ligt in een onherroepelijke rechterlijke veroordeling. Artikel 655 It. Sv verplicht de officier van justitie uitvoering te geven aan het vonnis en de veroordeelde middels een executiebevel op te (laten) nemen in detentie, tenzij de veroordeelde zich reeds in voorlopige hechtenis bevindt.⁶ Artikel 14 lid 3 O.P. bepaalt dat iedere gedetineerde vervolgens wordt geplaatst binnen een afdeling van de aangewezen penitentiaire inrichting die aansluit bij het opgestelde detentieprogramma. Deze

werkwijze dient ertoe criminele infectie binnen de gevangensmuren zo veel mogelijk tegen te gaan. Diezelfde doelstelling beoogt men ook te verwezenlijken met het onderscheid tussen *circuiti penitenziari* (letterlijk: 'gevangenscircuits') en *regimi penitenziari* (detentieregimes). De term *circuito* verwijst naar een afdeling waarbinnen gedetineerden, op basis van het type delict dat zij hebben gepleegd, worden geplaatst. Daarbinnen zijn vervolgens bepaalde veiligheidsmaatregelen van toepassing naar de mate van de gevaarlijkheid van de delinquenten binnen die groep.⁷ Zo is er het hoog beveiligde circuit (*il circuito Alta Sicurezza*)⁸, dat uit drie onderdelen bestaat. In Circuit AS1 (*Alta Sicurezza 1*) verblijven onder meer gedetineerden die veroordeeld zijn wegens lidmaatschap van een maffiaorganisatie zonder daarin een leidende rol te hebben gespeeld, of het faciliteren daarvan.⁹ In Circuit AS2 (*Alta Sicurezza 2*) verblijven gedetineerden die zijn veroordeeld wegens bijvoorbeeld terrorisme, en in Circuit AS3 (*Alta Sicurezza 3*) verblijven gedetineerden die veroordeeld zijn voor deelneming aan een criminele (drugs)organisatie, deelneming aan een maffiaorganisatie en ontvoering met het oogmerk van afpersing. Naast deze hoog beveiligde circuits zijn er de middelmatig beveiligde circuits (*Circuiti di Media Sicurezza*) en de betrekkelijk open circuits van de *Custodia Attenuata* (letterlijk: afgezwakte hechtenis). Waar de plaatsing binnen een circuit wordt bepaald aan de hand van de benodigde veiligheidsmaatregelen, ziet het detentieregime op de specifieke rechten en vrijheden van de individuele gedetineerde.

De twee belangrijkste autoriteiten binnen het penitentiaire systeem zijn het *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria* (hierna: DAP) en de *Tribunale di Sorveglianza* (hierna: strafuitvoeringsrechtbank). De DAP geldt als een van de vier onderdelen van het ministerie van justitie en is in enige mate vergelijkbaar met onze Dienst Justitiële Inrichtingen. Deze dienst staat (onder meer) aan het hoofd van de penitentiaire politie-eenheden, draagt zorg voor de regels en veiligheid binnen de penitentiaire inrichtingen en gaat over de organisatie van het gevangenspersoneel. Het betreft een gecentraliseerd orgaan, met op decentraal niveau de organisatie-eenheden die bevoegdheden hebben binnen het gebied waarin zij zijn geplaatst. De *Tribunale di Sorveglianza* werd ingesteld in 1975 en betreft een gespecialiseerd onderdeel van de rechtbanken dat toeziet op de tenuitvoerlegging van vonnissen en op het waarborgen van de rechten van gedetineerden. Deze strafuitvoeringsrechtbanken hebben tevens de bevoegdheid te beslissen op verzoeken tot omzetting van de detentie in een alternatieve vrijheidsstraf en op gratieverzoeken. Iedere

4 Wet van 26 juli 1975 n. 354 (*Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*).

5 Zie art. 1 lid 2 van de wet.

6 F. Della Casa & G. Giostra, *Manuale di diritto penitenziario*, Giappichelli Editore: Turijn 2021, p. 5 e.v.

7 Deze circuits zijn genormeerd in diverse (opeenvolgende) ministeriële circulaire (Circ. D.A.P. 20 januari 1991, n. 606895, 21 april 1993, n. 33359, 16 januari 1997, n. 3449, Circ. D.A.P. 21 april 2009, n. 3619/6069).

8 Dit is genormeerd in een memorandum van het Ministero della Giustizia – DAP van 21 april 2009 n. 3619/6069.

9 Circulaire van de DAP van 21 april 2009, n. 6069, www.ristretti.it/commenti/2009/maggio/pdf16/circolare_alta_sicurezza.pdf (laatstelijk bekeken op 1 augustus 2022).

strafuitvoeringsrechtbank bestaat uit een president, meerdere strafuitvoeringsrechters en deskundigen (zoals psychologen en pedagogen) en is ondergebracht van bij een van de gerechtshoven.¹⁰

3. Het verzwaarde detentieregime op basis van artikel 41 O.P.

3.1 De invoering van de *carcere duro*

Artikel 41-bis lid 2 O.P. normeert de zogenoemde *carcere duro*. Het betreft een bijzonder detentieregime dat voorziet in zeer strikte voorwaarden voor bepaalde categorieën personen. De basis voor dit regime ligt in de *Ordinamento Penitenziario* van 1975,¹¹ dat voorziet in een tijdelijke opschorting van de reguliere detentierechten in noodgevallen in de inrichting, zodat de orde en veiligheid konden worden hersteld. In reactie op de bloedige aanslagen door de maffia op Giovanni Falcone en Paolo Borsellino werd dit regime sterk aangescherpt bij de noodwet (het *decreto legge*) van 1992, n. 306.¹² Niet alleen hadden die aanslagen een enorme impact op de samenleving, de autoriteiten realiseerden zich dat veroordeelde maffiabazen tijdens hun detentie vanuit de penitentiaire inrichtingen controle bleven houden over, en bevelen bleven geven aan de maffiaorganisaties waartoe zij behoorden.¹³ De uitbreiding van het strikte detentieregime wortelt in die constatering, en het regime werd destijds – en wordt nog steeds – gekwalificeerd en gerechtvaardigd als maatregel die erop gericht is te voorkomen dat leden van de maffia vanuit de gevangenis georganiseerde criminele verbanden kunnen blijven aansturen. Daarbij ziet het specifiek op het doorbreken van de contacten tussen gedetineerde en de buitenwereld, en dan met name de criminele organisatie waarvan de gedetineerde deel uitmaakt(e). Dat zou het lekken van informatie en de activiteiten van die organisaties moeten verminderen en daardoor zou het aantal delicten gepleegd door die organisaties moeten afnemen.¹⁴ Artikel 41 O.P. betreft daarmee nadrukkelijk geen punitieve maatregel die ingegeven wordt door vergelding; het regime staat in het teken van preventie. Preventie betekent in dit kader dat het regime alleen kan worden toegepast wanneer dat noodzakelijk is om het plegen van verdere (ernstige) misdrijven te voorkomen, en de toepassing ervan dient dus ter bescherming van de openbare orde en veiligheid.

Het wetsbesluit van 1992, nr. 306 had in eerste instantie een werkingsduur van drie jaar. Het feit dat het ging om

noodwetgeving maakte dat de regeling de nodige leemten bevatte ten aanzien van de toepassing, de inhoud en de duur van het verzwaarde detentieregime. Dat resulteerde in een gebrekkige bescherming van de rechten van gedetineerden.¹⁵ Na veelvuldige klachten stelde het constitutioneel hof in de loop der tijd nadere grenzen aan de reikwijdte en de voorwaarden van de maatregel. Sinds 2009 kadert de wet het regime verder in en verplicht het in het bijzonder de *Amministrazione Penitenziaria* tot een verbeterde, grondige motivering van het besluit tot een eerste toepassing van het regime, en van eventuele latere verlengingen.¹⁶

3.2 Het normadressaat

Op grond van artikel 41-bis lid 2 O.P. kan het verzwaarde regime worden toegepast op personen die veroordeeld zijn wegens de misdrijven die worden genoemd in artikel 4-bis lid 1 O.P.¹⁷ of voor ieder delict dat gepleegd wordt door een maffiaorganisatie, of waarmee een maffiaorganisatie wordt gefaciliteerd. Zowel gedetineerden die onherroepelijk veroordeeld zijn, als verdachten die nog in afwachting zijn van hun vonnis kunnen eraan worden onderworpen. Omdat er sprake moet zijn van een noodzaak de openbare orde en de veiligheid te beschermen,¹⁸ moet steeds aan twee criteria worden voldaan. Ten eerste moet de *Amministrazione Penitenziaria* aantonen dat de gedetineerde een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid, en ten tweede dat er contact bestaat tussen de betrokkene en de criminele groepering buiten de penitentiaire inrichting.¹⁹ In geval van kroongetuigen (*collaboratori di giustizia*) bestaan er geen banden met georganiseerde criminele organisaties meer, zodat dit regime niet op hen kan worden toegepast.²⁰

3.3 De restricties

Artikel 41-bis lid 2-quater O.P. legt de beperkingen op grond van het regime vast. Vooropstaat dat de gedetineerde binnen een bepaalde afdeling moet verblijven die zich bij voorkeur bevindt op een eiland of in een speciaal daartoe aangewezen gebied dat is afgezonderd van de penitentiaire inrichting en die wordt bewaakt door bijzondere eenheden van de penitentiaire politie. Verder gelden de volgende zeven beperkingen:

1. Strikte veiligheidsmaatregelen die ieder contact met de achterliggende criminele organisatie verhinderen (sub a).
2. Beperking van familiebezoek tot één keer maand. Tijdens dit bezoek mogen geen voorwerpen worden uitgewisseld en worden er geluidsopnames en videoregistraties gemaakt. In plaats van fysiek bezoek

10 Zie verder art. 70 en 70-bis O.P. en art. 678 lid 1 van de *Codice di procedura penale*.

11 Wet van 26 juli 1975, n. 354 (*Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*).

12 Wetsbesluit van 8 juni 1992, n. 306 (*Decreto antimafia Martinelli-Scotti*).

13 G. Nanula, *La lotta alla mafia*, Giuffrè Editore: Milaan 2016, p. 233.

14 Art. 41-bis lid 2 O.P.

15 F. Della Casa & G. Giostra, *Manuale di diritto penitenziario*, 2021, p. 152.

16 F. Della Casa & G. Giostra, *Manuale di diritto penitenziario*, 2021, p. 154.

17 O.a. terrorisme, deelneming aan een maffiaorganisatie in de zin van art. 416-bis CP of corruptie in de zin van art. 320 CP.

18 F. Della Casa & G. Giostra, *Manuale di diritto penitenziario*, 2021, p. 154. Zie ook: *Rapporto sul regime detentivo speciale della Commissione parlamentare per la tutela e la promozione dei diritti umani*, april 2016, te raadplegen via www.senato.it.

19 G. Nanula, *La lotta alla mafia*, 2016, p. 234.

20 Constitutioneel hof 20 juli 2001, n. 273. Te raadplegen via giurcost.org.

kan in bijzondere gevallen ook een telefoongesprek van tien minuten worden gevoerd. De gedetineerde mag maximaal drie keer per week een telefoongesprek of fysiek bezoek van dezelfde duur als die met familieleden hebben met zijn of haar advocaat (sub b).

3. Beperkingen op goederen die van buiten de penitentiare inrichting naar binnen worden gebracht (sub c).
4. Een verbod om zich als gedetineerde verkiesbaar te stellen of gekozen te worden voor de vertegenwoordigende organen van gedetineerden binnen de penitentiare inrichting (sub d).
5. Censuur op alle correspondentie, met uitzondering van correspondentie afkomstig van leden van het Europees Parlement dan wel iedere Europese of nationale autoriteit met bevoegdheden op het terrein van justitie (sub e) en correspondentie met de advocaat.²¹
6. Volledig isolement, met uitzondering van twee 'lucht-uren' (sub f). Die twee uren mogen met maximaal drie andere personen, afkomstig uit dezelfde *gruppo di socialità* (sociale groep) worden doorgebracht. Het gaat hier om groepen van maximaal vier gedetineerden met elk een andere criminele achtergrond (dat wil zeggen dat ze in geen enkel opzicht een gemeenschappelijke achtergrond mogen delen), en zij moeten ieder afkomstig zijn uit een ander geografisch gebied.²²
7. Een absoluut verbod om te communiceren met, of objecten uit te wisselen met gedetineerden die tot andere sociale groepen behoren (sub g).

Bijzondere diensten van de penitentiare politie die de zogenoemde *aree riservate* (beveiligde gebieden)²³ bewaken, zien toe op de naleving van de beperkingen. Italië kent zeven penitentiare inrichtingen met dit soort beveiligde gebieden.²⁴ Opmerkelijk is dat er geen (bijzondere) wetgeving bestaat die deze beveiligde gebieden reguleert, terwijl gedetineerden hier – in vergelijking met de reguliere penitentiare afdelingen – (veel) meer uren in isolement doorbrengen. Toch heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op dit punt tot op heden geen schending aangenomen van artikel 3 EVRM (zie hierna verder onder par. 4).²⁵

In 2017 zijn er uitvoerige regels over de omgang met gedetineerden opgesteld door de DAP, die zijn opgenomen in een richtlijn van het ministerie van justitie. Deze circulaire normdeert de feitelijke uitvoering van het ver-

zwaarde detentieregime.²⁶ Zo regelt de richtlijn bijvoorbeeld hoeveel uren de gedetineerde zijn of haar tijd in de buitenlucht kan doorbrengen en recreatieve activiteiten kan ontplooiën zoals sport of het gebruikmaken van de gemeenschappelijke ruimte. Verder legt de circulaire sterk de nadruk op het uitvoeren van de dagelijkse activiteiten zoals koken, zodat de gedetineerde het contact met de realiteit niet verliest.²⁷ Niettemin vinden familiebezoeken altijd plaats onder toezicht en is daarbij in beginsel ieder fysiek contact verboden.²⁸ Goederen, gelden en voorwerpen die binnen de penitentiare inrichting kunnen worden gebracht voor de gedetineerde moeten eerst ter goedkeuring worden voorgelegd aan de *Amministrazione Penitenziaria*.²⁹

3.4 Het besluit tot toepassing van het regime, en de beslissing tot verlenging ervan

Artikel 41-bis lid 2-bis O.P. geeft het ministerie van justitie de bevoegdheid om middels een ministeriële beschikking (*decreto ministeriale*) te besluiten tot toepassing van het verzwaarde detentieregime. Die beslissing vindt plaats op verzoek van het ministerie van binnenlandse zaken (*Ministero dell'Interno*) na consultatie met de officier van justitie en na het verzamelen van de benodigde informatie van de *Direzione Nazionale Antimafia*,³⁰ de centrale politiediensten en de gespecialiseerde antimafia-autoriteiten.³¹ Tot die laatstgenoemde autoriteiten behoren onder meer de *Direzione Investigativa Antimafia* (DIA)³², de *Raggruppamento Operativo Speciale dell'Arma dei Carabinieri* (ROS)³³ en de *Servizio Centrale di Investigazione sulla Criminalità Organizzata della Guardia di Finanza* (SCICO).³⁴

Dit ministeriële besluit geldt voor een periode van vier jaar. Daarna kan het regime steeds met twee jaar worden verlengd. De beslissing tot verlenging kan alleen worden genomen wanneer de gedetineerde een delict heeft gepleegd dat is opgenomen in artikel 4-bis lid 1 O.P., en wanneer sprake is van actuele informatie waaruit blijkt dat er nog altijd sprake is van contact of banden met de criminele organisatie. Daarbij wordt gekeken naar het

21 Sinds het arrest van het constitutioneel hof van 24 januari 2022, n. 18.
 22 Hierover nader: F. Della Casa & G. Giostra, *Manuale di diritto penitenziario*, 2021.
 23 *XVIII rapporto sulle condizioni di detenzione 41 bis e Alta sicurezza* (2021), Antigone. Te raadplegen via: www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/41-bis-e-alta-sicurezza.
 24 Ibid.
 25 EHRM 13 november 2007, appl.nr. 15619/04 (*Attanasio/Italië*), r.o. 55-56. Hierover: M. Palma, 'Il regime del 41 bis visto da Strasburgo e dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura', in: F. Corleone & A. Pugiotto, *Volte e maschere della pena*, Futura Editrice: Rome 2013), p. 171.

26 DAP/Ministero della Giustizia, Circolare van 2 oktober 2017, n. 3676/6126.
 27 Hierover: Constitutioneel hof 26 september 2018, n. 186.
 28 Art. 11 van de Circolare van 2 oktober 2017, n. 3676/6126. Hierover ook B. Galgani, 'L'art. 41 bis ord. penit.', in: E. Mezzetti & L. Lupária Donati, *La legislazione antimafia*, Zanichelli Editore: Turijn 2020, p. 1120 e.v.
 29 Hierover: B. Galgani, 'L'art. 41 bis ord. penit.', 2020, p. 1120 e.v.
 30 De *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA) maakt deel uit van de antimafia- (en antiterrorisme-) taskforce. Het betreft een specialistisch onderdeel van het openbaar ministerie dat tot taak heeft het onderzoek dat wordt uitgevoerd door de afzonderlijke antimafia districtsparketten (*direzioni distrettuali antimafia*, DDA) te coördineren. Het betreft onderzoek naar misdrijven die worden gepleegd in georganiseerd verband. De DNA ziet tevens toe op het delen van kennis en informatie binnen de taskforce van het openbaar ministerie.
 31 F. Della Casa & G. Giostra, *Manuale di diritto penitenziario*, 2021, p. 155.
 32 Geïntroduceerd met het *decreto legge* van 29 oktober 1991, n. 345, omgezet met de Wet van 30 december 1991, n. 410.
 33 Dit betreft een speciale afdeling van de *Arma dei Carabinieri* met opsporingsbevoegdheden ten aanzien van georganiseerde criminaliteit en terrorisme.
 34 Dit is een bijzondere afdeling van de financiële recherche, de *Guardia di Finanza*.

criminele profiel van de betrokkene en eventuele nieuwe beschuldigingen, en of de criminele organisatie nog actief is. Ook wordt onderzocht of familieleden van de gedetineerden nog door de criminele organisatie worden ondersteund, hetgeen wordt afgemeten aan hun leefwijze. Tot slot moet ook de effectiviteit van het detentieprogramma worden getoetst.

Steeds geldt dat het enkele feit dat er tijd verstreken is nog niet betekent dat de banden tussen de gedetineerde en de criminele organisatie verdwenen zijn. Volgens het arrest van het constitutioneel hof van 2004/417 moet de maatregel steunen op bewijs van de actuele noodzaak tot orde en veiligheid.³⁵ Oplegging of voortzetting van de maatregel mag ook niet worden gebaseerd op de ernst van het gepleegde delict. De Italiaanse rechtspraak vereist een strikte naleving van deze eis om te voorkomen dat er sprake is van een automatische verlenging. De bewijslast van de voorwaarden ligt bij de *Amministrazione Penitenziaria*.³⁶ Bij een klacht beoordeelt de rechter alle voorhanden zijnde informatie ter onderbouwing van het besluit tot oplegging van de maatregel. Daarbij geldt dat voor het eerste opleggen van het regime aangetoond moet worden dat er sprake is van een rechtvaardiging om dit regime op te leggen. Voor iedere volgende verlenging geldt dat een veronderstelling van gevaar (*presunzione di pericolosità*) bij het stopzetten van het detentieregime voldoende is.³⁷

3.5 Het klachtrecht

Met de herziening van artikel 41-bis in 2009 werd het mogelijk dat de *Amministrazione Penitenziaria* het regime op ieder moment kan opheffen.³⁸ Dat betekent dat wanneer de noodzakelijke voorwaarden voor toepassing van het regime binnen de (eerste) vier of (bij verlenging: latere) twee jaar dat het wordt toegepast, ophouden te bestaan, het regime moet worden stopgezet. Op grond van artikelen 41-bis lid 2-quinquies en -sexies³⁹ hebben de gedetineerde en diens advocaat de mogelijkheid een rechtsmiddel in te dienen tegen de beslissing tot (verdere) toepassing van het regime bij de strafuitvoeringsrechtbank van Rome.⁴⁰ De keuze om de klachtprocedure te centraliseren werd ingegeven door de behoefte om uniformiteit te waarborgen. Dit is overigens wel onderwerp van discussie geweest omdat het niet de reguliere strafrechter is die de beslissing over het regime neemt, maar een rechterlijk college dat nauwelijks iets van doen heeft met de onderliggende strafzaak tegen de persoon, terwijl het niettemin de persoonlijke omstandigheden van de gedetineerde moet betrekken bij zijn beslissing.⁴¹ Die discussie heeft niet tot een wijziging geleid.

35 Constitutioneel hof 23 december 2004, nr. 417.

36 G. Nanula, *La lotta alla mafia*, 2016, p. 236.

37 B. Galgani, 'L'art. 41 bis ord. penit.', 2021, p. 1147.

38 Zie art. 41-bis lid 2-ter O.P.

39 B. Galgani, 'L'art. 41 bis ord. penit.', 2020, p. 1149.

40 Op grond van de Wet van 15 juli 2009/94.

41 F. Gianfilippi, 'Il 41-bis tra simbolo e realtà penitenziaria; la prospettiva del magistrato di sorveglianza e la tutela dei diritti', in: 'Dentro il 41-bis, riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato', *Giuris-*

De klacht van de gedetineerde moet gemotiveerd zijn en binnen twintig dagen na de bekendwording van het besluit worden ingediend bij de rechtbank. De beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank moet vervolgens binnen tien dagen plaatsvinden en tijdens een openbare zitting⁴² worden uitgesproken in het bijzijn van de officier van justitie en de advocaat. De gedetineerde kan daarbij aanwezig zijn middels een videoverbinding. Tijdens de periode van toetsing wordt de toepassing van het regime niet opgeschort.⁴³

De strafuitvoeringsrechtbank moet toetsen of voldaan is aan de noodzakelijke voorwaarden voor het toepassen van het bijzondere detentieregime. Wanneer vervolgens gedurende de eerste vier jaren van het regime de noodzakelijke voorwaarden voor oplegging van het detentieregime wegvallen, bestaat er een plicht tot beëindiging van het regime zonder dat daar overigens een uitdrukkelijke regel voor bestaat.⁴⁴

Tegen een beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank kan de gedetineerde beroep in cassatie instellen.

Er bestaat wel discussie over het feit dat een bestuurlijke instantie – de *Amministrazione Penitenziaria* – een beslissing kan nemen die de vrijheid van een gedetineerde, in een zo forse omvang als bij het verzwaarde detentieregime, beperkt. Niettemin achten de wetgever en het constitutioneel hof het voldoende dat de strafuitvoeringsrechtbank te Rome de gerechtvaardigde toepassing van het regime in concrete gevallen kan toetsen. De belangrijkste reden om de bevoegdheid tot toepassing van het regime in handen te leggen bij de uitvoerende macht is de behoefte aan snelheid. Daarbij geldt dat de beslissing van de minister van justitie volledig gebaseerd is op een daartoe strekkend verzoek van de officier van justitie (een magistraat die in Italië anders dan in Nederland volledig onafhankelijk is), die het bestaan van een band tussen de gedetineerde en de criminele organisatie moet aantonen.⁴⁵

De strafuitvoeringsrechtbank beslist ook over besluiten tot verlenging van het regime. Een recent arrest van het cassatiehof bevestigt dat die beslissing gebaseerd moet zijn op een analyse van de concrete omstandigheden van het geval en het vermogen van het individu om vanuit de penitentiaire inrichting een band met de criminele organisatie te blijven onderhouden, van zijn/haar ge-

prudenza Penale Web (2020, 1-bis), M. Moschioni, 'Esercizio del diritto di difesa e accesso al sistema dei reclami in regime 41-bis; diritto effettivo o utopia?', in: 'Dentro il 41-bis, riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato', *Giurisprudenza Penale* (2020 1-bis), en F. Della Casa & G. Giostra, *Manuale di diritto penitenziario*, 2021, p. 162.

42 Die zitting is sinds het arrest van het Constitutioneel hof van 15 april 2015, n. 97 openbaar.

43 B. Galgani, 'L'art. 41 bis ord. penit.', 2020.

44 Hierover: B. Galgani, 'L'art. 41 bis ord. penit.', 2020, p. 1149, die overigens niet verwijst naar specifieke rechtspraak waaruit dit blijkt. L. Filippi, G. Spangher & M. F. Cortesi (*Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè Francis Lefebvre: Milaan 2019, p. 178-179) schrijven hier ook over, maar verwijzen eveneens niet naar enige rechtspraak waaruit dit blijkt. Overigens komt een voortijdige beëindiging ook nagenoeg niet voor in de praktijk.

45 B. Galgani, 'L'art. 41 bis ord. penit.', 2020, p. 1138.

vaarlijkheid en van de noodzaak tot het waarborgen van de openbare orde en veiligheid door middel van het toegepaste regime.⁴⁶ De beslissing van de strafuitvoeringsrechtbank moet ook dan binnen tien dagen na de klacht worden uitgesproken. Deze strikte tijdslimiet wordt in de praktijk evenwel regelmatig overschreden door onvolkomenheden in het systeem. Dientengevolge is Italië in diverse gevallen veroordeeld wegens schending van het EVRM.⁴⁷ Ofschoon de niet-naleving van de beslistering op zichzelf nog geen schending van artikel 6 EVRM inhoudt, kan een vertraging volgens het Straatsburgse hof in sommige gevallen voldoende zijn om de impact van de rechterlijke toetsing op de besluiten van de minister aanzienlijk te verminderen en zelfs teniet te doen.⁴⁸

4. Het verzwaarde detentieregime in het licht van het EVRM

Een wet die het mogelijk maakt om iemand voor onbepaalde tijd op te nemen in een verzwaard detentieregime zoals neergelegd in artikel 41-bis O.P. zou evident in strijd zijn met de mensenrechten.⁴⁹ Het Italiaanse recht staat dat ook niet toe. Wel komt het regelmatig voor dat mensen die in dit regime terecht komen daarin voor een lange periode verblijven. De gemiddelde totale duur van de maatregel varieert tussen de tien en twintig jaren.⁵⁰ Een klein percentage van de 41-bis gedetineerden zit zelfs meer dan twintig jaar in het regime.⁵¹ Dit leidt wel tot klachten, maar die zijn lang niet altijd gegrond. Een voorbeeld betreft de zaak Gallico, die ruim twaalf jaar in het verzwaarde detentieregime verbleef.⁵² Gallico, die wegens leidinggeven aan een maffiaorganisatie tot zeven keer levenslang was veroordeeld, klaagde dat de toepassing van het regime voor hem 'normaal' was geworden in plaats van uitzonderlijk, en dat dit een schending van artikel 3 EVRM opleverde. De Italiaanse regering stelde zich op het standpunt dat er geen sprake was van een schending omdat het detentieregime op basis van de aangeleverde informatie gerechtvaardigd was.

Het EHRM oordeelde dat de klacht ongegrond was omdat het toepassen van het regime gerechtvaardigd werd door de ernstige misdrijven waarvoor Gallico was veroordeeld en omdat voorafgaand aan elke verlenging een evaluatie had plaatsgevonden waarin was aangetoond dat de omstandigheden die aanleiding gaven voor toepassing van het regime, nog altijd aanwezig waren.⁵³

Uit deze en andere rechtspraak van zowel het Italiaanse grondwettelijke hof als het EHRM blijkt dat een lange, maar tijdelijke toepassing van het verzwaarde detentieregime van artikel 41-bis O.P. op zichzelf nog niet in strijd is met de Italiaanse grondrechten en het EVRM. De toepassing van dit regime wordt namelijk gerechtvaardigd door de preventieve doelstelling om de samenleving te beschermen tegen het gevaar dat van de gedetineerde uitgaat. Bovendien wordt de gedetineerde in dit regime niet volledig afgezonderd.⁵⁴ Niettemin heeft het EHRM in de afgelopen jaren wel een fors aantal klachten ontvangen die aanleiding hebben gegeven tot discussie over en bijstelling van een aantal onderdelen van de bepaling en (vooral) de toepassing daarvan.

Het merendeel van die klachten heeft betrekking op de detentiecondities binnen het regime en de vraag of die in overeenstemming zijn met artikel 3 EVRM. Het toonaangevende arrest op dit punt is *Natoli tegen Italië* (1998).⁵⁵ Daarin oordeelde het EHRM dat het detentieregime in kwestie niet onredelijk beperkend was omdat familiebezoek en activiteiten met sociale groepen binnen de penitentiaire inrichting tot op zekere hoogte nog steeds waren toegestaan.⁵⁶ Het hof achtte voorts de toepassing van het verzwaarde regime onder verwijzing naar de concrete veiligheidsoverwegingen en de bestaande noodsituatie bovendien gegrond.⁵⁷

In 2000 oordeelde het EHRM in de zaak *Labita tegen Italië*⁵⁸ opnieuw dat de in die zaak toegepaste detentiecondities geen onmenselijke of vernederende behandeling opleverden. Toch nam het wel een schending van artikel 3 EVRM aan omdat de Italiaanse autoriteiten onvoldoende diepgaand en effectief onderzoek naar de onderliggende klachten van Labita over zijn behandeling in detentie had plaatsgevonden.⁵⁹

In *Enea tegen Italië*⁶⁰ herhaalde het EHRM dat voor een schending van artikel 3 EVRM de onmenselijke of vernederende behandeling uit méér moet bestaan dan het enkele lijden of de vernedering die inherent is aan een

46 Cassatiehof sez. 1 12 mei 2021, n. 18434.

47 Bijv. EHRM 30 oktober 2003, appl.nr. 24418/03 (*Ganci/Italië*).

48 EHRM (Grote Kamer) 17 september 2009, appl.nr. 74912/01 (*Enea/Italië*), r.o. 74.

49 EHRM 18 maart 2014, appl.nr. 24069/03, 197/04, 6201/06 en 10464/07 (*Öcalan/Turkije*). In dat arrest stelde het EHRM enkele criteria ter toetsing van detentieregimes op basis van isolatie van de gedetineerde.

50 V. Manca, 'Il carcere duro. Un "doppio binario" ostativo alla rieducazione' in: *XVII Rapporto sulle Condizioni di Detenzione* (Antigone, 2021), gebaseerd op het *Rapporto della Commissione diritti umani sul regime detentivo speciale 41-bis*, 'Rapporto sul regime detentivo speciale indagine conoscitiva sul 41-bis' (April 2016), p. 51, te raadplegen via: www.senato.it.

51 www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione-il-carcere-duro-un-doppio-binario-ostativo-alla-rieducazione/. Antigone is een vereniging die zich richt op de rechten en vrijheden binnen het strafrechtelijk systeem (*Associazione per i diritti e le garanzie nel sistema penale*).

52 EHRM 28 juni 2005, appl.nr. 53723/00 (*Gallico/Italië*).

53 EHRM 28 juni 2005, appl.nr. 53723/00 (*Gallico/Italië*), r.o. 22-23.

54 O.a. EHRM 6 april 2000, appl.nr. 26772/95 (*Labita/Italië*) en EHRM 20 oktober 1998, appl.nr.26161/95 (*Natoli/Italië*).

55 EHRM 20 oktober 1998, appl.nr.26161/95 (*Natoli/Italië*). Zie ook: B. Gagliani, 'L'art. 41 bis ord. penit., 2020, p. 1161 en G. Chiodo, 'Il regime detentivo speciale e le fonti sovranazionali: una tensione costante', *Giurisprudenza Penale, Fascicolo 2020*, 1-bis, p. 16.

56 EHRM 20 oktober 1998, appl.nr.26161/95 (*Natoli/Italië*).

57 S. Ardita, *Il regime detentivo speciale 41 bis*, 2007, p. 33 met verwijzing naar EHRM 20 oktober 1998, appl.nr.26161/95 (*Natoli/Italië*).

58 EHRM 6 april 2000, appl.nr.26772/95 (*Labita/Italië*).

59 EHRM 6 april 2000, appl.nr.26772/95 (*Labita/Italië*), r.o. 129 en 136.

60 EHRM (Grote Kamer) 17 september 2009, appl.nr.74912/01 (*Enea/Italië*).

vorm van legitieme detentie.⁶¹ Het hof merkte op dat het verzwaarde regime noodzakelijk was met het oog op de bestaande banden van Enea met een criminele organisatie en het gevaar dat daarvan uitgaat. Om die reden werd geen schending van artikel 3 EVRM aangenomen.⁶² Wel werd in deze zaak een schending van artikel 6 EVRM aangenomen (zie verderop).

In 2018 wees het EHRM tot slot arrest in de zaak *Provenzano tegen Italië*.⁶³ Daarin nam het wel een schending van artikel 3 EVRM aan. Het Hof overwoog dat Provenzano – een persoon met op dat moment cognitieve en fysieke beperkingen – een extreem gevaarlijke persoon was die jarenlang voortvluchtig was geweest en dat het ging om een zeer belangrijke leider van een criminele (maffia)organisatie.⁶⁴ De schending van artikel 3 zag niet zozeer op de toepassing van het verzwaarde detentieregime, maar op de evaluatie van de gezondheid van Provenzano gedurende de eerste periode waarin het regime werd toegepast en de vaststelling van het actuele gevaar van de gedetineerde.⁶⁵ In de documenten die ten grondslag lagen aan de verlengingsbeslissing werd door de autoriteiten slechts spaarzaam verwezen naar zijn verslechterde cognitieve vermogens en werd vooral gewezen op zijn gevaarlijkheid in het verleden.⁶⁶ Op basis van die documenten was de *Amministrazione Penitenziaria* tot het oordeel gekomen dat het verzwaarde detentieregime niet aan de gezondheidszorg voor Provenzano in de weg stond en dat een verlenging legitiem en noodzakelijk was.⁶⁷ Daar nam het hof geen genoegen mee.⁶⁸

Het verplichte cameratoezicht en het censureren van correspondentie zijn als zodanig niet in strijd met het EVRM. Het Hof acht die beperking van de privacy gerechtvaardigd omdat deze noodzakelijk is in het licht van de bescherming van de veiligheid en de openbare orde. Wel heeft het Hof schendingen van artikel 8 EVRM aangenomen waar het gaat om het censureren van correspondentie terwijl de wettelijke basis voor die censuur, en (daarmee) een stelsel van voldoende waarborgen voor de gedetineerde, ontbreekt.⁶⁹ Later veroordeel-

de het EHRM Italië in de zaken *Madonia*⁷⁰ en *Ospina Vargas*⁷¹ wegens het censureren van correspondentie, omdat de bepaling te algemeen was en geen tijdslimiet en gronden bevatten voor die censuur. Omdat de wet ook niet de specifieke categorie personen aanwees die aan die censuur onderworpen kon worden, werd een en ander in 2004 in artikel 18ter in de *Ordinamento Penitenziario* opgenomen.⁷²

Ten slotte heeft het EHRM klachten behandeld die zagen op een schending van de artikelen 6 en 13 EVRM in verband met de voor de gedetineerde beschikbare rechtsmiddelen tegen de beslissingen tot toepassing en verlenging van het verzwaarde regime. Zo oordeelde het EHRM in *Messina tegen Italië*⁷³ unaniem dat er sprake was van een schending van artikel 13 EVRM omdat er geen effectieve klachtmogelijkheid bestond tegen de bestuurlijke beslissing tot toepassing van het regime door de verlate beslissingen van de strafuitvoeringsrechtbank. Messina klaagde over alle ministeriële beschikkingen waarmee tot toepassing van het regime was besloten omdat geen van zijn klachten daartegen binnen de gestelde termijn was beoordeeld. Het systematische gebrek om die termijn na te leven maakte dat de rechterlijke toetsing van die ministeriële beschikkingen volgens het Hof geen enkel effect meer kon sorteren. Als gevolg van de vertragingen was Messina langer dan noodzakelijk onderworpen geweest aan de beperkingen van het regime.

In *Ganci tegen Italië*⁷⁴ oordeelde het EHRM dat er sprake was van een schending van artikel 6 EVRM en eiste het dat Italië het een snellere rechterlijke toetsing van het ministeriële besluit tot toepassing van het verzwaarde detentieregime mogelijk maakte. Het Hof herhaalde dat de nationale rechter de klacht van de gedetineerde binnen tien dagen moet beoordelen ‘(...) because of the seriousness of the special regime’s effects on prisoners’ rights and partly because the impugned decision remains valid for only a limited time. (...) the Court considers that the lack of a decision by the court responsible for the execution of sentences on the appeals lodged against the decrees issued by the Minister of Justice breached the applicant’s right to have his case heard by a court.’⁷⁵

In *Enea tegen Italië* oordeelde het Hof eveneens dat er sprake was van een schending van artikel 6 EVRM omdat alle klachten van de gedetineerde afgewezen waren ‘on the ground that he no longer had an interest in having them examined since the period of validity of the impugned ministerial decrees had expired’.⁷⁶

61 EHRM (Grote Kamer) 17 september 2009, appl.nr.74912/01 (*Enea/Italië*), r.o. 56.

62 EHRM (Grote Kamer) 17 september 2009, appl.nr.74912/01 (*Enea/Italië*), r.o. 65-67.

63 EHRM 25 oktober 2018, appl.nr.55080/13 (*Provenzano/Italië*).

64 EHRM 25 oktober 2018, appl.nr.55080/13 (*Provenzano/Italië*), r.o. 150. Provenzano was een van de personen die opdracht gaven voor de moorden op de antimaffiamagistraten Falcone en Borsellino.

65 EHRM 25 oktober 2018, appl.nr.55080/13 (*Provenzano/Italië*), r.o. 147-158. Zie over dit arrest ook: B. Galgani, 'L'art. 41 bis ord. penit.', 2020, p. 1162.

66 EHRM 25 oktober 2018, appl.nr.55080/13 (*Provenzano/Italië*), r.o. 156.

67 EHRM 25 oktober 2018, appl.nr.55080/13 (*Provenzano/Italië*), r.o. 74.

68 In dezelfde lijn ligt de rechtspraak van het Italiaanse cassatiehof, onder meer in een zaak die ging over de verlenging van het artikel 41-bis-regime bij een 90-jarige gedetineerde. Ook het cassatiehof bepaalde dat de *Amministrazione Penitenziaria* steeds de conditie van de betrokken gedetineerde mee moet nemen in haar evaluatie en beoordeling. Dit onderstreept hoe belangrijk het is dat de officier van justitie, de *Direzione Nazionale Antimafia* en de gespecialiseerde politiediensten alle noodzakelijke informatie vergaren en aanleveren om de beslissing adequaat te onderbouwen. Zie: Cass. sez. I, 23 februari 2017, n. 270585.

69 O.a. EHRM 6 april 2000, appl.nr.26772/95 (*Labita/Italië*), r.o. 182.

70 EHRM 6 juli 2004, appl.nr.55927/00 (*Madonia/Italië*).

71 EHRM 14 oktober 2004, appl.nr.40750/98 (*Ospina Vargas/Italië*).

72 Wet van 8 april 2004, n. 95.

73 EHRM 28 september 2000, appl.nr.25498/94 (*Messina/Italië no. 2*).

74 EHRM 30 oktober 2003, appl.nr.41576/98 (*Ganci/Italië*).

75 EHRM 30 oktober 2003, appl.nr.41576/98 (*Ganci/Italië*), r.o. 31.

76 EHRM (Grote Kamer) 17 september 2009, appl.nr.74912/01 (*Enea/Italië*), r.o. 79.

Tot slot is in het kader van artikel 6 EVRM het recente arrest van het Italiaanse constitutioneel hof van belang. Daarin oordeelde het dat het censureren van de correspondentie tussen een gedetineerde in het artikel 41-bis-regime en diens advocaat in strijd is met het recht op een eerlijk proces als neergelegd in artikel 6 EVRM.⁷⁷

5. Het Italiaanse debat over de legitimiteit van het verzwaarde regime

In november 2021 waren 749 gedetineerden (waarvan 13 vrouwen) onderworpen aan het bijzondere detentieregime, van wie 298 levenslang veroordeelden.⁷⁸ Italië kent 12 penitentiaire inrichtingen waarin 41-bis-gedetineerden verblijven. De delicten die ten grondslag liggen aan de toepassing van het regime zijn vooral deelneming aan een criminele maffiaorganisatie (art. 416-bis CP, en daarbij gaat het veelal over het leidinggeven aan die organisatie in de zin van lid 2 van dat artikel), terrorisme (art. 270 CP) en moord (art. 575 CP).

Het bestaan en de toepassing van het verzwaarde regime wordt in Italië gezien als een van de belangrijkste en noodzakelijke instrumenten in de strijd tegen de maffia. Daarover bestaat ook onder strafrechtsgeleerden relatief weinig discussie.⁷⁹ Over onderdelen van de regeling bestaat evenwel meer discussie, met name sinds de casus *Provenzano*. Die discussie ziet vooral op de wijze waarop de *Amministrazione Penitenziaria* omgaat met verlengingen van het regime in concrete gevallen, en op de duur ervan. De roep om een gedegen evaluatiestudie naar de toepassing van artikel 41-bis O.P. in de praktijk lijkt wel breed te worden gedragen.⁸⁰ Daarbij wijst een aantal wetenschappers op het verbeteren van de samenwerking tussen de DAP, de *Direzioni Antimafia* en de strafuitvoeringsrechtbank. Daarnaast wijzen zij ook op het vinden van een proportionele balans tussen een uniforme toepassing van artikel 41-bis O.P. enerzijds, en

een zekere flexibiliteit om een humane bestraffing te realiseren anderzijds. Dit temeer nu de beslissing tot toepassing van het regime wordt genomen door een bestuursorgaan.⁸¹ Dit veronderstelt een meer op het individu en diens omstandigheden toegesneden regime.⁸²

Sinds het recente arrest van het constitutioneel hof woedt er ook een debat over de censuur van de correspondentie tussen de gedetineerde en zijn advocaat. Er wordt gesteld dat een ongecensureerde correspondentie communicatie tussen de gedetineerde en de maffiaorganisatie mogelijk kan maken en dat de correspondentie dus gecontroleerd zou moeten worden; anderzijds wordt verdedigd dat hier het recht van de gedetineerde op ongecontroleerde communicatie met zijn advocaat prevaleert omdat het onjuist zou zijn uit te gaan van een samenzwering van advocaten met criminele organisaties.⁸³

Wat er ook zij van deze discussiepunten, de vele rechterlijke uitspraken op nationaal en Europees niveau, alsmede het uitvoerige debat in de Italiaanse literatuur hebben inmiddels bijgedragen aan een duidelijker (begrensd) juridisch kader, en de verwachting is dat het huidige regime in de nabije toekomst geen grote wijzigingen zal ondergaan.

6. Afronding

Deze bijdrage heeft (enkel) tot doel een uiteenzetting te geven van de Italiaanse wetgeving en rechtspraak waarop het verzwaarde detentieregime van artikel 41-bis O.P. steunt. Die uiteenzetting leidt tot de conclusie dat het van groot belang is de discussie zuiver te houden. De stelling dat het Italiaanse detentieregime in strijd is met de fundamentele mensenrechten voortvloeiend uit het EVRM, is zonder nadere nuance niet juist. De rechtsbescherming die voortvloeit uit het EVRM geeft principieel ruimte voor een dergelijk strikt regime. Wel laat die rechtspraak en de inmiddels aangepaste Italiaanse wetgeving zien dat er bepaalde belangrijke minimumvoorwaarden in acht moeten worden genomen om de rech-

77 Hierover de annotatie van G. Faillaci, 'Art. 41-bis, ord. pen.: incostituzionale la sottoposizione a "visto di censura" della corrispondenza con il difensore', van 24 januari 2022, in *Njus*, te raadplegen via www.njus.it/news.php?id=1877&preview=1.

78 *XVIII rapporto sulle condizioni di detenzione 41 bis e Alta sicurezza* (2021), Antigone. Te raadplegen via: www.rapportoantigone.it/diciottesimorapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/41-bis-e-alta-sicurezza.

79 Zie o.a. F. Giunta, S. Ardita & M. Pavarini, 'Il "carcere duro" tra efficacia e legittimità', in: *Criminalia* 2007 (te raadplegen via www.discrimen.it) en S. Ardita, 'Dentro il 41-bis, riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato', *Giurisprudenza Penale Web* 2020, 1-bis.

80 Zie o.a. de bijdrage van S. Ardita in een hoorzitting van de parlementaire onderzoekscommissie over de georganiseerde maffiacriminaliteit van 11 mei 2004. Te raadplegen via www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/commissione_antimafia_14leg/stenografici/seduta55.pdf. (laatstelijk geraadpleegd op 10 augustus 2022) en M.S. Mori, 'A Strasburgo c'è un Giudice anche per i capimafia: con Provenzano non cade ma scricchiola il 41-bis', in: 'Dentro il 41-bis, riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato', *Giurisprudenza Penale Web* 2020, 1bis.

81 V. Manca, 'Il principio di proporzionalità "cartina tornasole" per il regime del 41-bis O.P.: soluzioni operative e suggestioni de iure condendo', in: 'Dentro il 41-bis, riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato', *Giurisprudenza Penale Web* 2020, 1-bis.

82 V. Manca, 'C'è chi non butta la chiave? Sulla funzione sociale della difesa, tra costituzione legalità e rieducazione per un ripensamento corale sull'attualità del 41-bis e dei regimi ostativi', 18 februari 2021, te raadplegen via www.antonioacasella.eu/archiva/Manca_18feb21.pdf, A. Della Bella, 'Il "carcere duro" tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali. Presente e futuro del regime detentivo speciale ex art. 41bis O.P.', *Giuffrè Editore: Milaan* 2016 en A. Martufi, 'Il "carcere duro" tra prevenzione e diritti: verso un nuovo statuto garantistico?', *Diritto Penale e Processo* 2019, p. 259-269.

83 A. Ragazzo, 'La Corte Costituzionale dichiara illegittimo il controllo sulla corrispondenza tra detenuto sottoposto al regime ex art. 41-bis ed il proprio difensore', 2022, te raadplegen via: dirittodidifesa.eu/la-corte-costituzionale-dichiara-illegittimo-il-controllo-sulla-corrispondenza-tra-detenuto-sottoposto-al-regime-ex-art-41-bis-ed-il-proprio-difensore-di-antonio-ragazzo/.

ten van gedetineerden afdoende te beschermen. Met name moet ten aanzien van iedere individuele gedetineerde de besluitvorming over de toepassing en verlenging van een dergelijk detentieregime zeer nauwkeurig en adequaat tot stand komen.

Inmiddels is door Kamerlid Ellian (VVD) een motie ingediend tot invoering van striktere maatregelen in de EBI, die in enige mate vergelijkbaar zijn met maatregelen uit het artikel 41-bis-regime.⁸⁴ Die motie werd aangenomen. De vraag is hoe de uitvoering daarvan vorm gaat krijgen. Indien de wetgever ook hier overgaat tot het introduceren van een strikter detentieregime naar het voorbeeld van artikel 41-bis O.P., dan laat deze bijdrage in ieder geval zien dat het verstandig is de Italiaanse ervaringen en de jurisprudentiële voorwaarden verder te bestuderen opdat dat wij in de toekomst steeds binnen de grenzen van de mensenrechtelijke bescherming blijven.

84 Motie van het lid Ellian, voorgesteld op 6 juli 2022, *Kamerstukken II* 2021/22, 24587, nr. 844.