

GESPREKSNOTITIE TEN BEHOEVE VAN RONDEAFELGESPREK 'UITVOERBAARHEID VAN HET WETSVORSTEL WIJZIGING PENITENTIAIRE BEGINSELENWET' D.D. 4 OKTOBER 2023

Aanleiding wetsvoorstel

Het gevangeniswezen wordt geconfronteerd met gedetineerden met enorme macht en middelen die in het geval van een (dreigende) langdurige of levenslange gevangenisstraf niets te verliezen hebben. Het gaat om criminelen die er veel voor over hebben om hun straf te ontlopen en/of om tijdens detentie door te kunnen gaan met criminele activiteiten. Dit maakt dat er voor deze specifieke groep gedetineerden alles aan moet worden gedaan om te voorkomen dat zij in detentie het crimineel handelen voortzetten. Hoewel deze gedetineerden al beperkt zijn in hun bewegingsvrijheid en zijn aangewezen op de ondersteuning door derden, blijven de communicatiemogelijkheden waarover zij beschikken een cruciale rol spelen in het voortgezet crimineel handelen in detentie. Het wetsvoorstel dat centraal staat in het gesprek van 4 oktober a.s. voert de wijzigingen door in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) die erop zijn gericht het toezicht op deze gedetineerden te versterken en zo voortgezet crimineel handelen in detentie verder te beperken.

Het wetsvoorstel regelt dat de Minister voor Rechtsbescherming (Minister) de communicatie met de buitenwereld van de gedetineerde door middel van een bevel kan beperken. Verder regelt het wetsvoorstel dat een aantal generieke maatregelen kan worden getroffen. Zo wordt ten aanzien van alle gedetineerden in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI) en Afdeling Intensief Toezicht (AIT) het visueel toezicht op het contact van een gedetineerde met een rechtsbijstandverlener geïntroduceerd. Ook wordt het aantal rechtsbijstandverleners per gedetineerde tot in beginsel twee beperkt en dienen medische hulpverleners en geestelijk verzorgers voortaan in koppels te werken. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel erin dat door derden alleen vanaf aangewezen locaties met een aangewezen toestel met gedetineerden in de EBI of AIT kan worden gebeld. Dit geldt niet voor telefoongesprekken met een rechtsbijstandverlener, tenzij een bevel is gegeven dat een beperking of uitsluiting van telefoonverkeer inhoudt. Tot slot wordt de afdeling intensief toezicht (AIT) als inrichting voor bijzondere opvang toegevoegd zodat deze afdeling en de plaatsing in deze afdeling nader kunnen worden genormeerd.

Het wetsvoorstel voorziet in een behoefte die door DJI zelf is geformuleerd om voortgezet crimineel handelen van deze specifieke groep gedetineerden beter tegen te kunnen gaan. DJI is bij de totstandkoming van het wetsvoorstel goed betrokken. Hieronder zal op de uitvoeringsconsequenties van een aantal onderdelen van het wetsvoorstel nader in worden gegaan.

Bevelsbevoegdheid

De bevelsbevoegdheid regelt dat de Minister de manier waarop (via bezoek, correspondentie en telefoonverkeer) en de mate waarin (duur en frequentie) de gedetineerde contact mag hebben met de buitenwereld kan beperken, evenals of en in hoeverre de gedetineerde kan deelnemen aan gemeenschappelijke activiteiten. De bevelsbevoegdheid kan worden toegepast wanneer er aanwijzingen zijn dat deze contactmogelijkheden worden gebruikt voor ernstig intimiderende of levensbedreigende activiteiten. Maar ook kan dit bevel preventief gegeven worden ten aanzien van gedetineerden die een voorname rol en positie innemen in het criminele netwerk wanneer er verder geen andere aanwijzingen bestaan.

Aanwijzingen van dergelijke activiteiten kunnen zich binnen de inrichting voordoen, maar kunnen ook van buiten de inrichting komen. Bovendien komen dergelijke aanwijzingen ook vanuit de politie,

OM en/of binnen- of buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en kunnen daardoor niet altijd de VD bereiken, bijvoorbeeld vanwege lopende opsporingsonderzoeken. Daarom is het noodzakelijk dat de Minister ook zelf maatregelen kan nemen tegen deze dreiging, die verder kunnen gaan dan de VD kan nemen. Het wetsvoorstel beoogt geen wijziging door te voeren in de verhouding tussen de Minister en de VD. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden tot het nemen van beslissingen jegens de gedetineerde door de VD zijn ongewijzigd. De bevelsbevoegdheid voor de Minister is nieuw en vormt hierop een aanvulling.

Tegen een door de Minister opgelegd bevel staat bezwaar en beroep open. Gelet op de beperkingen die het bevel met zich mee brengt valt te verwachten dat de gedetineerden ten aanzien van wie een dergelijk bevel wordt gegeven van deze mogelijkheid gebruik zullen maken. Wat dit betekent voor het aantal procedures en de daarmee gemoeide uitvoeringslast valt nog moeilijk in te schatten. Onduidelijk is bijvoorbeeld hoe vaak het bevel zal worden gegeven. De uitvoeringsconsequenties daarvan en van het wetsvoorstel als geheel worden gemonitord en er is voorzien in een invoeringstoets na twee jaar.

Maximaal twee rechtsbijstandverleners en visueel toezicht op dit contact

Het wetsvoorstel voorziet erin om het aantal rechtsbijstandverleners waarmee een gedetineerde in de EBI en in een AIT contact mag hebben, te beperken tot twee. Bij deze groep gedetineerden bestaat immers het risico dat zij druk uitoefenen op de rechtsbijstandverlener om als boodschapper te fungeren. Voor de uitvoering van deze maatregel zullen inrichtingen een administratie moeten gaan bijhouden van welke rechtsbijstandverleners geprivilegieerd contact mogen hebben met welke gedetineerde. En deze informatie zullen inrichtingen ook onderling moeten delen.

Om misbruik van de mogelijkheden die de gedetineerde heeft om te communiceren met zijn rechtsbijstandverlener te voorkomen zal er visueel toezicht worden gehouden op deze communicatie. Het voorgestelde visueel toezicht kan ook een bijdrage leveren aan het beschermen van de rechtsbijstandverlener tegen druk, dwang of dreiging van een gedetineerde in de richting van de rechtsbijstandverlener. Gedragingen van de gedetineerde of van diens rechtsbijstandverlener die op het eerste gezicht niet passen bij het doel van het gesprek kunnen bijvoorbeeld aanleiding vormen het gesprek met de rechtsbijstandverlener te onderbreken en de betreffende rechtsbijstandverlener de toegang tot de gedetineerde (tijdelijk) te ontfemen. Het visueel toezicht wordt op zodanige wijze vormgegeven dat de inhoud van het gesprek voor degene die het toezicht houdt, niet hoorbaar is. Van het onderhoud worden ook geen geluidsopnamen gemaakt noch beelden bewaard.

Voor de uitvoering van deze maatregel is extra capaciteit in de inrichtingen nodig. Op dit moment moet nog nader worden uitgewerkt welke inzet daarvoor vanuit het personeel of in de techniek nodig is. Ook zullen nadere uitvoeringsrichtlijnen worden uitgewerkt welk type gedragingen aanleiding kunnen zijn voor het ingrijpen in een dergelijk gesprek.

Vier-ogen principe overige disciplines

Om te voorkomen dat medische hulpverleners en geestelijke verzorgers werkzaam in de inrichting onder druk worden gezet door de gedetineerde om via hen met andere gedetineerden of met de wereld buiten de muren te communiceren, is aangekondigd dat er via het vier-ogen principe wordt gewerkt.

In de uitvoering betekent dit dat DJI dient te voorzien in extra capaciteit in deze functiegroepen, voor wie geldt dat sprake is van een krappe arbeidsmarkt.

Locatie-gebonden bellen

Het wetsvoorstel houdt tot slot in dat voor alle EBI- en AIT-gedetineerden geldt dat een externe beller alleen mag bellen op een locatie aangewezen door de Minister en met een door hem verstrekt toestel. De bedoeling hiervan is dat de identiteit van de externe beller kan worden gecontroleerd en dat er bijvoorbeeld geen conference-calls door de externe beller kunnen worden opgezet.

Het locatie-gebonden bellen brengt voor DJI een forse uitvoeringslast met zich mee, voornamelijk waar het telefoongesprekken met externe bellers in het buitenland betreft. In de praktijk zal dit betekenen dat per land dient te worden voorzien in een (veilige) locatie waarin door een te vertrouwen partij de identiteit van de externe beller kan worden gecontroleerd. Deze voorziening zal moeten worden getroffen in alle landen waar contacten van EBI- en AIT-gedetineerden wonen en waarmee zij telefonisch contact mogen onderhouden.

Afdeling intensief toezicht (AIT)

In de huidige situatie is de VD bevoegd tot plaatsing van een gedetineerde in de AIT. Met de voorgestelde wijziging van de Pbw, waarbij de afdeling alsmede de plaatsing in die afdeling nader kunnen worden genormeerd, zal de AIT een externe differentiatie zijn en geschiedt de plaatsing door de Minister, namens deze de selectiefunctionaris. Dit zal bijdragen aan de beoogde uniformiteit met betrekking tot de toezichtsmaatregelen, plaatsingscriteria en het aangeboden programma. In de praktijk zal moeten blijken wat dit betekent voor de extra werklust van de selectiefunctionarissen. Het harmoniseren van de plaatsingscriteria zal betekenen dat voor bepaalde gedetineerden die nu door de directeur op de AIT (kunnen) worden geplaatst andere oplossingen moeten worden gevonden.