

Advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming
Samenvatting voor publicatie

titel : advies over de bijzondere opvang voor terroristen
uitgebracht aan : de minister van Justitie
datum : 25 september 2006

Aanleiding

De regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (hierna de regeling) wordt aangepast in verband met de ingebruikneming van afzonderlijke afdelingen voor gedetineerden die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf, alsmede voor gedetineerden die radicale boodschappen verspreiden of verkondigen. Op grond van de gewijzigde regeling worden deze gedetineerden geplaatst op afdelingen met een individueel regime en een verhoogd beveiligingsniveau. De Raad is gevraagd om over de voorgestelde wijziging te adviseren.

Beoordeling van de rechtmatigheid

Het regime

Op grond van wettelijke voorschriften en internationale verdragen concludeert de Raad dat de samenplaatsing van minderjarigen en volwassenen in strijd is met verschillende bepalingen, in het bijzonder met artikel 37c van het IVRK, dat het samenplaatsen van minderjarigen en volwassenen alleen toestaat als dat in het belang van het kind is. De toepassing van het individuele regime doet hieraan niet af. Immers, ook in een individueel regime worden gezamenlijke activiteiten frequent toegestaan.

De Raad wijst er nadrukkelijk op dat de voorzieningen voor minderjarigen op een terroristenafdeling in overeenstemming moeten zijn met het gebruikelijke niveau van voorzieningen in een justitiële jeugdinrichting. De Raad spreekt de vrees uit dat dit in de praktijk niet of nauwelijks realiseerbaar zal blijken te zijn en dat daarmee opvoeding en resocialisatie van jeugdigen te zeer buiten beeld blijft.

Selectie en plaatsing

Gedetineerden die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf kunnen op grond van artikel 20a van de gewijzigde regeling op een terroristenafdeling worden geplaatst. De Raad wijst het gebruik van dit selectie criterium af, omdat de plaatsing in een regime met verzwaarde detentieomstandigheden naar het oordeel van de Raad in ieder geval ook een aanleiding in de persoon van de gedetineerde vereist. Met name een plaatsing op een (extra) uitgebreid beveiligde afdeling, waaronder de terroristenafdeling, kan naar het oordeel van de Raad niet uitsluitend op grond van een algemeen criterium, zoals een verdenking of een veroordeling, worden uitgevoerd.

De selectiecriteria van artikel 11 van de regeling, inzake de plaatsing in een individueel regime worden eveneens verruimd met criteria die verwijzen naar een verdenking van of veroordeling voor een terroristisch misdrijf. Op basis van de bovengenoemde overwegingen wijst de Raad ook deze wijziging af.

Het nieuwe artikel 20a biedt de mogelijkheid om gedetineerden die voor of tijdens hun detentie radicale boodschappen hebben verspreid of verkondigd op een terroristenafdeling te plaatsen. Het is de Raad onduidelijk op grond van welke gegevens de gedetineerden kunnen worden geselecteerd. Hierdoor blijft het de vraag of de gegevens voldoende zwaarwegend zijn voor plaatsing op een terroristenafdeling. Daarbij wijst de Raad op de noodzaak van duidelijke toetsingsnormen voor de bezwaarschriftprocedure en de beroepsrechtspraak.

Op grond van artikel 26 lid 1 en lid 2 van de regeling gelden er aanvullende voorwaarden voor een plaatsing in de EBI. De selectieprocedure voor de terroristenafdelingen voorziet niet in soortgelijke voorwaarden. De Raad vindt aanvullende voorwaarden vanwege de aard van het regime en de kans op een langdurig verblijf op een terroristenafdeling wel noodzakelijk. Een zorgvuldige procedure vereist naar de mening van de Raad tenminste een beslissing van een selectieadviescommissie en het horen van de gedetineerde door de selectiefunctionaris.

Op grond van de voorgestelde wijziging zal het verblijf van gedetineerden die zijn geplaatst op grond van artikel 20a onderdeel c van de regeling (verkondigen of verspreiden van radicale boodschappen), ieder twaalf maanden door de selectiefunctionaris worden beoordeeld. De Raad is van mening dat deze beslissing een met waarborgen omklede procedure vereist, die overeenkomt met de procedure voor de verlenging van een plaatsing in de EBI. De Raad begrijpt niet waarom het verblijf van gedetineerden die zijn geplaatst op grond van artikel 20a, onderdeel a of b (verdacht van of veroordeeld voor een terroristisch misdrijf), niet periodiek wordt getoetst. De Raad adviseert om de periodieke toetsing wel in te voeren. Een eventueel gebrek aan beoordelingscriteria geeft naar de mening van de Raad aanleiding om de beëindiging van het verblijf ruimhartig toe te staan.

In de voorgestelde regeling ontbreekt een bepaling overeenkomstig artikel 26 lid 6 van de regeling, waarin wordt voorgeschreven dat de directeur op grond van nieuwe feiten een voorstel tot overplaatsing aan de selectiefunctionaris kan richten. De Raad acht een dergelijke procedure wenselijk, vooral omdat de directeur uit hoofde van zijn functie een waardevolle inschatting van de gedetineerde en de al of niet noodzakelijke verlenging van zijn verblijf kan maken.

Rechtmatigheid en doelstelling

De Raad signaleert verschillende bezwaren en risico's bij de bijzondere opvang voor terroristen, die in de toelichting bij de voorgestelde regeling niet of nauwelijks worden toegelicht of weerlegd. De Raad vindt het daarom opportuun om ook over de (veronderstelde) doelmatigheid van de regeling enkele opmerkingen te maken.

De Raad mist een onderbouwing van de doelmatigheid, vooral omdat is gebleken dat in verschillende ons omringende landen de terroristen thans niet op afzonderlijke afdelingen worden ondergebracht. De Raad wijst daarbij op het belang van nader onderzoek. Zolang er weinig bekend is over de effecten van al dan niet bijzondere opvang van terroristen en het risico van (verdere) radicalisering, zowel bij de (veronderstelde) terroristen als bij andere categorieën gedetineerden, bestaat de mogelijkheid dat plaatsing op een reguliere afdeling dezelfde of zelfs een gunstigere uitwerking heeft.

Voorts wijst de Raad erop dat gemeenschappelijke activiteiten onvermijdelijk zijn. Hierdoor blijft de kans bestaan dat gedetineerden elkaar tijdens de gemeenschappelijke activiteiten kunnen steunen en versterken in hun denkbeelden, wat het tegengaan van de radicalisering bemoeilijkt. Bovendien acht de Raad de kans niet denkbeeldig dat de gedetineerden onder gelijkgezinden een hogere status verwerven, omdat de bijzondere opvang meer bekendheid aan hun detentie geeft, wat hun aanzien als terrorist kan vergroten. De verzwaarde omstandigheden tijdens de detentie en de algemene bekendheid daaromtrent kunnen het beeld van martelaarschap, zowel bij de gedetineerde als bij de achterban, versterken.

De afzonderlijke onderbrenging van gedetineerden met een terroristische achtergrond kan het gevoel er niet bij te horen, dat zowel bij gedetineerden als bij verschillende groeperingen in de vrije maatschappij leeft, naar verwachting versterkten. De maatschappelijke participatie van deze gedetineerden en gelijkgestemden in de maatschappij kan daardoor verder worden bemoeilijkt.

Tot slot ziet de Raad niet in waarom de termijn voor detentiefasering bij voorbaat is beperkt tot een jaar. Na een langdurig verblijf in een uitgebreid beveiligde inrichting en plaatsing in een individueel regime kan een langere termijn voor detentiefasering nodig

zijn. Het regime zou zich meer in het algemeen op resocialisatie en minder op afzondering moeten richten.

Conclusie

De Raad acht de veronderstelde doelmatigheid van de terroristenafdelingen op grond van de genoemde bezwaren niet voldoende onderbouwd. Hierdoor wordt er naar het oordeel van de Raad een regime met verzwaarde detentieomstandigheden geïntroduceerd, terwijl het niet duidelijk is in welke mate het regime werkelijk bijdraagt aan de beoogde doelstelling: de vermindering van radicalisering tijdens detentie. Het is niet denkbeeldig dat de bijzondere opvang voor terroristen (verdere) radicalisering zelfs bevordert. Omdat deze gedetineerden op enig moment zullen terugkeren in de samenleving, vormt dit een bijkomende reden om de risico's nadrukkelijker te weerleggen.

De Raad adviseert om de bijzondere opvang voor terroristen niet in te voeren. De Raad is van oordeel dat de doelstellingen van de minister kunnen worden gerealiseerd met toepassing van de bestaande detentiemodaliteiten en handhaving van de bestaande regelgeving.

Voor zover de minister beslist om de terroristenafdelingen wel in gebruik te nemen, adviseert de Raad om de regeling tenminste zo te wijzigen dat de selectie- en plaatsingsprocedure in overstemming is met de procedure voor selectie en plaatsing in de EBI. Voorts dienen de voorgestelde selectiecriteria naar het oordeel van de Raad te vervallen. Tot slot adviseert de Raad om de detentiefasering niet tot het laatste jaar van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel te beperken.

*Het advies kan worden opgevraagd bij het secretariaat van de Raad
postbus 30 137
2500 GC Den Haag
070 - 36 19 300,
www.rsj.nl*

Wijze van openbaarmaking:

- mededeling Staatscourant*
- ter inzage bibliotheek ministerie van justitie*