

De staat van de Nederlandse justitiële inrichtingen:

signalering naar aanleiding van het zesde reguliere CPT-bezoek en de regeringsreactie

Sancties 2018/13

1. Inleiding

Het zesde reguliere bezoek van het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (hierna: CPT)² aan Nederland vond plaats van 2 tot en met 13 mei 2016. Daarbij werden bezoeken afgelegd aan politiebureaus in Alkmaar, Amersfoort, Baarn, Deventer en Zwolle, het Politie Cellen Complex in Houten, de rechtbank in Alkmaar, gevangenis in Rotterdam, Krimpen aan den IJssel, Nieuwersluis, Scheveningen, Heerhugowaard en Zwolle, psychiatrisch centrum 'Rielerenk' in Deventer en psychiatrisch ziekenhuis 'Zon en Schild' in Amersfoort. Op 25 november 2016 werd door het CPT het rapport naar aanleiding van dit bezoek aan Nederland toegestuurd.³ Voormalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Dijkhoff bood de Tweede Kamer vervolgens op 15 september 2017 de regeringsreactie op dit rapport aan.⁴ In deze signalering wordt kort stilgestaan bij een aantal in het oog springende aanbevelingen van het CPT en de reactie van de regering daarop. Daarbij wordt in het bijzonder gefocust op de aanbevelingen die gedaan zijn in het kader van de bezoeken aan politiebureaus, het Politie Cellen Complex, en gevangenis⁵ (onderdelen A en B van het CPT-rapport).

Alvorens hieraan wordt toegekomen, dient opgemerkt te worden dat uit het CPT-rapport over het algemeen een positief beeld naar voren komt met betrekking tot de bezochte inrichtingen en de staat van vrijheidsbeneming in Nederland in brede zin. In dit licht zijn de opmerkingen en aanbevelingen van het CPT grotendeels constructief en opbouwend van aard. De voorliggende signalering van een aantal opvallende punten uit het rapport en de regeringsreactie dient dan ook gezien te worden tegen de achtergrond van deze doorgaans positieve grondhouding van de zijde van het CPT.

2. De verleende medewerking

De eerste aanbeveling in het CPT-rapport ziet op de verleende medewerking tijdens het bezoek van de delegatie en is – met name door de kritische kanttekening die het CPT daarbij plaatst – saillant. Het CPT stelt dat de medewerking van de nationale autoriteiten en het personeel op de verschillende locaties uitstekend was, met uitzondering van de gevangenis in Scheveningen waar het werk van de delegatie naar eigen zeggen belemmerd werd door de houding van het leidinggevend personeel.⁶ Zo werd in Scheveningen een belangrijk deel van de gevraagde informatie niet verstrekt, en was de informatie die – nota bene door-

1 Mr. drs. P. van Berlo is promovendus bij het Instituut voor Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Leiden.

2 Het CPT bezoekt detentiefaciliteiten in Europa om de behandeling van gedetineerden te observeren en controleren: zie www.coe.int/en/web/cpt.

3 Te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/01/19/tk-bijlage-report-visit-netherlands-2016.

4 Te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/09/15/tk-bijlage-response-of-the-dutch-government-to-the-2016-cpt-report.

5 Met uitzondering van de penitentiaire psychiatrische centra.

6 CPT-rapport, §§ 5-6.

gaans na lange vertraging – wel verstrekt werd vaak inaccuraat of vaag.⁷ Zoals door het CPT uiteengezet, werden ook op andere wijzen de werkzaamheden van de delegatie tijdens het betreffende bezoek gehinderd en bemoeilijkt.⁸ Deze belemmeringen waren, aldus het CPT, van dusdanig ernstige aard dat de delegatie niet langer het mandaat kon uitvoeren en derhalve het bezoek aan de gevangenis aan Scheveningen moest afbreken.⁹ Naar aanleiding hiervan stelt het CPT erop te vertrouwen dat de autoriteiten alles in het werk zullen stellen om ervoor te zorgen dat – in lijn met het mandaat en de bevoegdheden van het CPT – het werk van delegaties gefaciliteerd zal worden bij toekomstige bezoeken.¹⁰

De Nederlandse regering stelt in haar reactie deze ervaren moeilijkheden te betreuren en zegt toe de richtlijnen voor volgende bezoeken aan te passen.¹¹

3. Informeren derde partij over insluiting door politie

Het CPT overweegt dat in geval van vrijheidsbeneming door de politie ten minste drie kernrechten gewaarborgd dienen te worden: het recht van de ingeslotene om een naaste of derde partij naar keuze op de hoogte te stellen van de insluiting, het recht op toegang tot een advocaat en het recht op toegang tot een dokter.¹² Volgens het CPT zijn deze rechten “*fundamental safeguards against the ill-treatment of persons deprived of their liberty*”, en zouden deze rechten moeten gelden “*from the very outset of [the] deprivation of liberty*”.¹³ Voorts is het cruciaal dat ingesloten direct op de hoogte worden gesteld van deze rechten aan het begin van de periode van insluiting.¹⁴ Het CPT is dan ook kritisch naar aanleiding van het delegatiebezoek, waarin duidelijk naar voren kwam dat slechts een aantal van de geïnterviewde personen kon bevestigen dat het recht om een derde persoon op te hoogte te stellen van de insluiting was toegekend aan het begin van de periode van insluiting.¹⁵ Veel geïnterviewden gaven juist aan dat hun hiertoe strekkende verzoek was afgewezen door de politie en dat een derde slechts geïnformeerd was na het eerste politieverhoor of nadat betrokkene reeds in voorlopige hechtenis was genomen.¹⁶ De juistheid van deze claims werd bevestigd door politieagenten die de delegatie tijdens het bezoek sprak.¹⁷ Naar aanleiding van deze bevinding beveelt het CPT de regering dan ook aan om ervoor te zorgen dat alle ingesloten een effectief recht hebben om een derde persoon naar keuze op de hoogte te stellen van hun insluiting.¹⁸

Voor de goede orde: het CPT tekent aan dat het hierbij gaat om ingesloten die niet onder het regime van artikel 62, tweede lid Sv vallen, waarin onder meer geregeld wordt dat het recht om een derde te informeren beperkt kan worden in het belang van het onderzoek. Met betrekking tot ingesloten die onder deze beperking vallen is het CPT overigens ook kritisch: het gestelde criterium van het ‘belang van het onderzoek’ zou te vaag zijn en er zou een expliciete tijdslimiet verbonden moeten zijn aan de toepassing van de betreffende

7 CPT-rapport, § 6.

8 CPT-rapport, § 6.

9 CPT-rapport, § 6.

10 CPT-rapport, § 6.

11 Regeringsreactie, p. 1-2.

12 CPT-rapport, § 14.

13 CPT-rapport, § 14.

14 CPT-rapport, § 14.

15 CPT-rapport, § 15.

16 CPT-rapport, § 15.

17 CPT-rapport, § 15.

18 CPT-rapport, § 15.

beperking. Het CPT stelt voor om artikel 62, tweede lid Sv te herzien in het kader van de huidige moderniseringsoperatie van het Wetboek van Strafvordering, dan wel het artikel nader uit te werken in subsidiaire regelgeving. Zie hieromtrent: CPT-rapport, § 16. Voorts dient te worden opgemerkt dat – hoewel de regeringsreactie op dit punt hier niet nader zal worden uitgediept – de regering in haar beantwoording op pagina 6 meermaals refereert aan artikel 27 Sv waar artikel 27e Sv bedoeld wordt. Voor de overzichtelijkheid en navolgbaarheid van de argumentatie verdient het aanbeveling meer bedachtzaam te zijn op dergelijke kennelijke verschrijvingen.

In haar reactie stelt de regering dat het betreffende recht is uitgewerkt in het Landelijk Reglement Arrestantenzorg.¹⁹ In lijn met artikel 27, eerste lid van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren (hierna: Ambtsinstructie) wordt in de paragrafen 3.7 en 5.2 van het Landelijk Reglement Arrestantenzorg inderdaad het volgende geregeld:

“3.7. Indien de ingeslotene meerderjarig is, worden derden slechts op verzoek van de ingeslotene in kennis gesteld.

5.2. Onverminderd het bepaalde in artikel 3.7 worden in het geval de ingeslotene minderjarig is, de wettelijk(e) vertegenwoordiger(s) zo spoedig mogelijk uit eigen beweging in kennis gesteld.”

In de regeringsreactie worden deze bepalingen geparafraseerd en wordt tevens aangegeven dat de Nationale Politie is geïnformeerd dat de regelgeving hieromtrent in de praktijk beter moet worden nageleefd.²⁰ Hoewel de ondernomen actie door de regering adequaat oogt, is de gegeven beantwoording zeer summier en worden weinig concrete handvatten geboden aan de hand waarvan toekomstige misstanden voorkomen kunnen en zullen worden. Een wat uitdrukkelijker actieplan of een nader gespecificeerde instructie op dit punt vanuit de zijde van de regering had niet misstaan, in het bijzonder gelet op de fundamentele status die het CPT aan dit recht toekent alsmede het door het CPT vastgestelde feit dat dienstdoende politieagenten *in casu* onvoldoende op de hoogte bleken te zijn van de geldende regelgeving.²¹

4. Veranderingen in gevangenisregimes door bezuinigingen

In het rapport stipt het CPT aan dat bezuinigingen in het gevangeniswezen directe gevolgen hebben voor onder meer het aantal uren waarop gevangenen in de avond buiten hun cel kunnen doorbrengen en dat de bezuinigingen voorts leiden tot de sluiting van gevangenisbibliotheken.²² Het CPT betreurt dergelijke ontwikkelingen daar ze een belemmering vormen voor de mogelijkheid tot sociale interactie als ook voor wat in het rapport de ‘toegang tot cultuur’ wordt genoemd.²³ In dat licht beveelt het CPT dan ook aan om dit beleid te heroverwegen.²⁴

19 Regeringsreactie, p. 5.

20 Regeringsreactie, p. 5-6.

21 Ondanks de expliciete vermelding daarvan op brochures die door dezelfde agenten aan ingeslotenen dienen te worden uitgereikt: zie CPT-rapport, § 15.

22 CPT-rapport, § 43.

23 CPT-rapport, § 43.

24 CPT-rapport, § 43.

Met betrekking tot het aantal uren dat gevangenen buiten hun cel kunnen doorbrengen, gaat de regering in haar commentaar specifiek in op het zogenaamde 'plus-programma'.²⁵ Dit programma maakt onderdeel uit van een privilegesysteem dat geïntroduceerd werd om goed gedrag te stimuleren en re-integratie te bespoedigen – zoals in de reactie wordt uiteengezet, kan goed gedrag in de penitentiaire inrichting dus leiden tot toelating tot het plus-programma.²⁶ Deelnemers aan dit programma worden, zo stelt de regering, niet als gevolg van de bezuinigingen gekort op het aantal uren dat ze buiten hun cel kunnen doorbrengen.²⁷ Derhalve worden deze gedetineerden die, in de bewoordingen van de regering, tonen gemotiveerd te zijn om te werken aan een veilige terugkeer in de samenleving niet benadeeld door de bezuinigingen.²⁸ Nu ongeveer 80% van de gevangenispopulatie deelneemt aan het plus-programma ziet de regering dan ook geen grond voor het heroverwegen van het staand beleid.²⁹ Wat uit deze reactie niet blijkt, is wat de impact van de bezuinigingen is voor gedetineerden die niet deelnemen aan het zogenoemde plus-programma en op welke wijze aangekeken wordt tegen de positie van deze groep gedetineerden in het licht van de aanbevelingen van het CPT. Het CPT maakt immers geen onderscheid op basis van toegekende privileges maar bekritiseert in algemene zin dat het terugdringen van het aantal uren dat gevangenen buiten hun cel kunnen doorbrengen een beknottend effect heeft op de mogelijkheid tot sociale interactie. De beantwoording dat dit enkel gevangenen treft die ongemotiveerd worden geacht, dan wel om andere redenen niet toegelaten worden tot het plus-programma miskent in mijn optiek de strekking van de kritiek van het CPT en behoeft op zijn minst nadere toelichting omtrent de vraag waarom sociale interactie in de eerste plaats onderwerp van een privilegesysteem kan en moet zijn en of een dergelijke onderwerping inderdaad in het belang is van het door het plus-programma gestelde doel van een bespoedigde re-integratie. Met het invoeren van het plus-programma wordt inderdaad een bespoedigde en succesvolle re-integratie beoogd, maar daardoor is niet zonder meer gegeven dat zaken die op het eerste gezicht kunnen bijdragen aan een succesvolle re-integratie, zoals mogelijkheden tot sociale interactie, derhalve beknott zouden kunnen worden waar het gaat om gevangenen met een relatief laag privilegeniveau. Nadere toelichting lijkt dus geboden, met een specifieke focus op de impact van deze bezuinigingen op de re-integratieperspectieven van de plusminus 20% niet-deelnemers aan het plus-programma.

De regering overweegt voorts dat de sluiting van gevangenisbibliotheken wordt opgevangen door digitalisering: gevangenen krijgen in de toekomst toegang tot een digitale bibliotheek met kranten, tijdschriften en literatuur als onderdeel van het lopende project Zelfbediening Justitiabelen.³⁰ Pas wanneer dit project geïmplementeerd en positief geëvalueerd is, worden fysieke gevangenisbibliotheken gesloten.³¹ Een dergelijk project lijkt goed aan te sluiten bij de eisen van de moderne samenleving en biedt mogelijkheden tot individuele zelfontplooiing binnen de muren van de Nederlandse penitentiaire inrichtingen, hoewel er tegelijkertijd een negatief effect op de mogelijkheid tot sociale interactie als gevolg van het sluiten van bibliotheken valt te verwachten. Zoals ik reeds eerder in *Sancties* aanstipte, biedt het project Zelfbediening Justitiabelen in ieder geval niet alleen kansen om gevange-

25 Regeringsreactie, p. 15.

26 Regeringsreactie, p. 15.

27 Regeringsreactie, p. 15.

28 Regeringsreactie, p. 15.

29 Regeringsreactie, p. 15.

30 Regeringsreactie, p. 15.

31 Regeringsreactie, p. 15.

nissen *future-proof* te maken, maar zijn dergelijke beleidsprojecten onder druk van recente EHRM-rechtspraak tevens niet langer als geheel vrijblijvend te beschouwen.³²

5. Het gebruik van isoleercellen voor medische doeleinden

Het CPT spreekt zijn zorg uit over het gebruik van isoleercellen voor medische quarantaine, een praktijk die werd vastgesteld in alle bezochte gevangenissen.³³ Volgens het CPT moet deze toepassing direct gestaakt worden omdat medische quarantaine in isoleercellen in de belevingswereld van gevangenen en personeel verward zou kunnen worden met het gebruik van isoleercellen voor disciplinaire maatregelen.³⁴ Tevens zou het de relatie tussen dokter en patiënt kunnen ondermijnen en daarmee de kwaliteit van de gezondheidszorg kunnen aantasten.³⁵ Het CPT raadt dan ook aan om gevangenen met medische of psychiatrische klachten voortaan enkel te plaatsen in kamers die uitgerust zijn voor deze doeleinden.³⁶

Volgens de beknopte beantwoording stelt de regering zich ten doel het gebruik van isoleercellen in de toekomst te beperken. Binnen een nieuw beleidskader zou tevens nader onderscheid gemaakt worden tussen disciplinaire isolatie en medische quarantaine, waarbij bij toepassing van deze laatste vorm 'zacht meubilair' in de isoleercel geplaatst zal worden en de persoon in kwestie een gedifferentieerd programma zal worden aangeboden.³⁷ Deze respons lijkt een stap in de goede richting te zijn, maar zorgt naar het zich laat aanzien niet voor een duidelijk en volledig conceptueel en praktisch onderscheid tussen beide vormen van isolering. Isoleercellen zullen namelijk worden blijven gebruikt voor medische quarantaine, hoewel met een enigszins andere inrichting en ingekaderd in een aangepast programma. In het licht van de opmerkingen van het CPT, in het bijzonder over de mogelijke conceptuele en praktische verwarring van beide vormen in de hoofden van gedetineerden en personeel, rijst de vraag in hoeverre de toegezegde maatregelen en toekomstige beleidskaders een oplossing bieden voor de door het CPT geïdentificeerde problematiek. Dit is in het bijzonder het geval nu de regering in de reactie op een andere aanbeveling van het CPT aangeeft dat de mogelijkheid tot het installeren van zacht meubilair óók onderzocht wordt in het kader van de toepassing van disciplinaire eenzame opsluiting.³⁸ Het door de regering eerder gemaakte onderscheid tussen dergelijke situaties en medische quarantaine lijkt daardoor weer verder te vertroebelen.

6. Aangifte van mishandeling

De vraag hoe moet worden omgegaan met vastgestelde mishandelingsverwondingen doet enig debat ontstaan tussen het CPT en de Nederlandse regering. Het CPT stelt zich op het standpunt dat wanneer medische beroepsbeoefenaars vaststellen dat een persoon verwondingen heeft die consistent zijn met aantijgingen van mishandeling, of die in de afwezigheid van een dergelijke aantijging duidelijk wijzen op mishandeling, dergelijke vaststellingen ongeacht de wensen van de persoon in kwestie systematisch onder de aandacht van

32 P. van Berlo (2017). Annotatie bij: EHRM 17 januari 2017, nr. 21575/08 (*Jankovskis t. Litouwen*), *Sancties* 2017/32 (p. 250-254).

33 CPT-rapport, § 53.

34 CPT-rapport, § 53.

35 CPT-rapport, § 53.

36 CPT-rapport, § 53.

37 Regeringsreactie, p. 17-18.

38 Regeringsreactie, p. 30.

het Openbaar Ministerie dienen te worden gebracht.³⁹ De Nederlandse regering stelt daar tegenover dat er een strikte scheiding is en dient te zijn tussen medisch dossiers enerzijds en het systeem van strafrechtelijke opsporing en vervolging anderzijds.⁴⁰ Een belangrijke reden voor deze scheiding is de autonomie van de persoon in kwestie,⁴¹ een naar mijn mening valide grond die in het rapport van het CPT niet als zodanig wordt erkend. Sterker nog, het CPT beveelt als eerder vermeld aan dat het Openbaar Ministerie automatisch en zonder inspraak van de persoon in kwestie wordt geïnformeerd. Nu het CPT geen afweging lijkt te maken tussen de autonomie van het individu in kwestie en de noodzaak voor strafrechtelijke vervolging bij vormen van mishandeling, althans een dergelijke afweging niet expliciteert of onderbouwt, is de door de Nederlandse regering voorgestane aanpak niet zonder meer onbegrijpelijk of onbestaanbaar. Zo stelt de Nederlandse regering voorts dat de huidige aanpak *de facto* tot dezelfde resultaten leidt: het staat de persoon in kwestie te allen tijde vrij om aangifte te doen bij de politie en in bepaalde gevallen zal de medische dienstverlening daar ook expliciet bij hem of haar op aandringen.⁴² De politie zal vervolgens een forensisch arts vragen de verwondingen te beschrijven en zal de relevante informatie opvragen indien de betrokken persoon daar toestemming voor verleent.⁴³ Hoewel de conclusie dat dit *de facto* tot dezelfde resultaten leidt als het door het CPT voorgestelde kader wat overtrokken lijkt – zo kunnen allerhande emotionele, rationele en praktische drempels bestaan die het voor de persoon in kwestie bemoeilijken daadwerkelijk aangifte te doen – getuigt deze beantwoording van regeringszijde toch van een zekere belangenafweging die zonder nadere tegenargumentatie niet noodzakelijkerwijs onredelijk of onheus voorkomt.

7. Ter afsluiting

De punten zoals in deze signalering uiteengezet vormen een kleine selectie van een breder debat dat de regering in haar reactie is aangegaan naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van het CPT. De toon en inhoud van zowel het rapport als de reactie daarop komen constructief en welwillend voor en lijken een goede bakermat voor verdere ontwikkeling en verbetering van het Nederlandse stelsel van justitiële inrichtingen. Op zijn beurt vormt het hier beschreven debat onderdeel van de bredere discussie die op basis van eerdere bezoeken al langer wordt gevoerd tussen het CPT en de Nederlandse regering en waar door beide met enige regelmaat naar verwezen wordt. Verdere verdieping van, en reflectie op, deze nieuwe loot aan de boom van de discussie kan dan ook enkel aangemoedigd worden.

³⁹ CPT-rapport, § 59.

⁴⁰ Regeringsreactie, p. 21.

⁴¹ Regeringsreactie, p. 21.

⁴² Regeringsreactie, p. 21.

⁴³ Regeringsreactie, p. 21.