

Detentie genormeerd



Detentie genormeerd

Een onderzoek naar de betekenis van het CPT voor de inrichting van
vrijheidsbeneming in Nederland

J. de Lange

ISBN: 978-90-5850-378-7

Tweede druk, september 2008

Uitgever:

Willem-Jan van der Wolf

René van der Wolf

Dit boek is een uitgave van:

WLP

Postbus 31051

6503 CB Nijmegen

wlp@hetnet.nl

www.wolfpublishers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de auteur en de uitgever.

Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

© 2008 WLP/J. de Lange

Detentie genormeerd

Een onderzoek naar de betekenis van het CPT voor de inrichting van
vrijheidsbeneming in Nederlandse penitentiaire inrichtingen

Detention regulated

A research on the influence of the CPT on the deprivation of liberty in Dutch
prisons

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus
Prof.dr. S.W.J. Lamberts

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op
donderdag 2 oktober 2008 om 13.30 uur

door

Jan de Lange
geboren te Numansdorp



Promotiecommissie

Promotor(en): Prof.mr. P.A.M. Mevis
Prof.mr. P.C. Vegter

Overige leden: Prof.mr. C. Kelk
Prof.mr. F.W. Bleichrodt
Prof.mr. H. de Doelder

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1

Inleiding, probleemstelling en opzet

I.	Inleiding	1
II.	Onderzoeksvraag	3
III.	Overzicht en plan van aanpak	4
IV.	Afbakening en methodiek	6

Hoofdstuk 2

De ontstaansgeschiedenis en historische achtergrond van het ECPT

I.	Inleiding	9
II.	Het absolute folterverbod en de wens voor een preventief Mechanisme	10
III.	Jean-Jacques Gautier als ‘founding father’	13
IV.	Zwitsers Comité tegen Foltering	14
V.	Verenigde Naties – ontwerp Facultatief Protocol	15
VI.	Raad van Europa	18
VII.	Ter afsluiting	21

Hoofdstuk 3

Het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in werking

I.	Inleiding	23
II.	Doelstelling en grondprincipes ECPT	24
II.1	Preventie	24
II.2	Verbetering door samenwerking (coöperatie)	26
II.3	Vertrouwelijkheid van samenwerking	28
III.	Organisatorisch kader	29
III.1	Partijen bij het Verdrag	29
III.2	Het CPT en zijn samenstelling	30
III.2.1	Eisen aan de CPT-leden	31
III.3	Deskundigen	33
III.4	Het Secretariaat	34
III.5	Het Bureau	36
IV.	Operationeel kader	37
IV.1	Eerste hoofdtak: het organiseren van (programma van) bezoeken	37
IV.1.1	Drie soorten bezoeken	38
IV.1.1a	Periodieke bezoeken	38
IV.1.1b	Ad hoc bezoeken	40
IV.1.1c	Follow-up bezoeken	41
IV.1.2	Vorbereiden van een bezoek	43

DETENTIE GENORMEERD

IV.1.2.1	Notificatie	44
IV.1.2.2	Bezwaar tegen tijd of plaats	45
IV.1.2.3	Uitsluiten van deskundigen of andere personen die het CPT bijstaan	47
IV.2	Tweede hoofdtak: het afleggen van inspectiebezoeken	48
IV.2.1	Verloop van een bezoek	48
IV.2.2	Rechten en bevoegdheden tijdens het bezoek	49
IV.3	Derde hoofdtak: het opmaken van rapportage	55
IV.4	Voortdurende dialoog	59
V.	Ter afsluiting	60

Hoofdstuk 4

Het EHRM en de rechtspraak inzake artikel 3 EVRM

I.	Inleiding	63
II.	De reikwijdte van artikel 3 EVRM en het onderscheidende criterium van de ‘intensiteit van het lijden’	64
III.	De drie termen en hun onderlinge verhouding	68
III.1	Foltering	70
III.2	Onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing	77
III.2a	Onmenselijke behandeling of bestraffing	77
III.2b	Vernederende behandeling of bestraffing	81
III.3	Conclusie	85
IV.	Artikel 3 EVRM en vrijheidsbeneming	85
IV.1	Vergroting toepassingsbereik artikel 3 EVRM	86
IV.1.1	Materiële detentieomstandigheden	88
IV.1.2	Behandeling en bejegening van gedetineerden	91
IV.2	Beoordeling van fysiek geweld en de omkering van de bewijslast	93
IV.3	Procedurale schending van artikel 3 EVRM	95
V.	Ter afsluiting	97

Hoofdstuk 5

Normering van detentie door het CPT

I.	Inleiding	99
II.	Het CPT en de wijze van normering, een algemeen beeld	100
II.1	Waar is CPT-normering te vinden?	100
II.2	Werkwijze en normering	102
II.3	CPT-normering en andere standaarden	106
III.	De benadering van het CPT van de termen uit artikel 3 EVRM	108
III.1	Inleiding	108
III.2	Duale benadering CPT	110
III.3	Foltering	111
III.4	Onmenselijke en vernederende behandeling	117
III.5	Enkele concluderende opmerkingen	122

IV.	Concrete normering van detentie	123
IV.1	Inleiding	123
IV.2	Normering van verblijf op politiebureaus	124
IV.2.1	Fundamentele procedurele waarborgen	125
IV.2.2	Andere procedurele waarborgen	135
IV.2.3	(Materiële) detentieomstandigheden in politiecellen	143
IV.2.3a	Inleiding	143
IV.2.3b	Concrete normen	144
IV.3	Normering van verblijf in penitentiaire inrichtingen	150
IV.3.1	Celgrootte	150
IV.3.2	Celdeling	153
IV.3.3	Inrichting cellen	153
IV.3.4	Licht en ventilatie	154
IV.3.5	Hygiëne	155
IV.3.6	Voedsel en drinken	157
IV.3.7	Activiteitenprogramma, arbeid en luchten	158
IV.3.8	Contact met de buitenwereld	161
IV.3.9	Disciplinaire procedure	166
IV.3.10	Ordemaatregelen	168
IV.3.11	Klachtprocedure	169
IV.3.12	Onafhankelijk toezicht	171
IV.3.13	Gezondheidszorg	172
V.	Enkele concluderende opmerkingen	179

Hoofdstuk 6

Doorwerking van CPT-rapportage in de rechtspraak van het EHRM

I.	Inleiding	183
II.	Het EHRM en ‘fact-finding’ door het CPT	185
II.1	CPT-bevindingen over detentieomstandigheden	185
II.2	CPT-bevindingen over ‘vroegere’ detentieomstandigheden	187
II.3	CPT-bevindingen over soortgelijke plaatsen van detentie	188
II.4	CPT-bevindingen over de detentiesituatie van klager	190
II.5	CPT-bevindingen in andersoortige zaken	193
III.	Het EHRM en de abstracte detentienormering door het CPT	194
III.1	Het gebruik van de CPT-normen in de rechtspraak van het EHRM	194
III.2	Interpretatie van CPT-normering door het EHRM: zorgvuldigheid geboden	199
III.3	De betekenis van het CPT in de rechtspraak van het EHRM	201
IV.	Grenzen aan gebruik van CPT-rapportering in de rechtspraak van het EHRM	203
IV.1	Verschil in focus	204
IV.2	Gebruik terminologie uit artikel 3 EVRM	205
IV.3	De bewijsstandaard	207

IV.4	Het beschermingsniveau	208
IV.5	Gevolgen voor werkwijze CPT	208
V.	Ter afsluiting	209

Hoofdstuk 7

Het CPT en de bezoeken aan Nederland

I.	Inleiding	211
II.	Cijfers	212
III.	Samenwerking tussen CPT en de Nederlandse autoriteiten	214
III.1	Samenwerking als positieve verplichting	214
III.2	Gebrekkige kennis over het CPT	215
III.3	Verschil van inzicht	216
IV.	Bevindingen en concrete aanbevelingen	219
IV.1	Inleiding	219
IV.2	Het verblijf op de politiebureaus	219
IV.2.1	Foltering en andere vormen van mishandeling	220
IV.2.2	(Materiële) detentieomstandigheden	221
IV.2.3	Procedurele waarborgen	225
IV.2.3a	Recht op notificatie van de vrijheidsbeneming	225
IV.2.3b	Recht op toegang tot een raadsman	228
IV.2.3c	Recht op toegang tot een arts	230
IV.2.3d	Recht op informatie van rechten	231
IV.2.3e	Andere procedurele waarborgen	232
IV.3	Het verblijf in penitentiaire inrichtingen	234
IV.3.1	Capaciteitsdruk	234
IV.3.2	Bejegening	235
IV.3.3	Materiële detentieomstandigheden	235
IV.3.4	Regimesaspecten	236
IV.3.5	Klachtprocedure en onafhankelijk nationaal toezicht	236
IV.3.6	Algemeen beeld	237
IV.3.7	Afdelingen en inrichtingen met een extra beveiligingsniveau	237
IV.3.7.1	Inleiding	237
IV.3.7.2	Extra Beveiligde Inrichtingen in Nederland	240
IV.3.7.3	Abstracte criteria van het CPT	242
IV.3.7.4	Concreet: bevindingen en aanbevelingen	244
IV.3.7.4a	EBI De Schie en paviljoen 4 van Demersluis	245
IV.3.7.4b	De Extra Beveiligde Inrichting van ‘Nieuw-Vosseveld’ te Vught	248
IV.3.7.5	Overige penitentiaire inrichtingen	257
V.	Conclusies	262

Hoofdstuk 8

**De betekenis van het CPT voor de inrichting van
vrijheidsbeneming in Nederland**

I.	Inleiding	265
II.	Onderscheid directe en indirecte werking CPT-normering	266
II.a	Directe werking CPT-normering	266
II.b	Indirecte werking CPT-normering	267
III.	Uitvoering geven aan aanbevelingen CPT: bereidwillig, maar met mate	267
III.1	Tweeledig beeld	269
III.2	Psychologisch rapport langdurig verblijf in de EB1	271
IV.	Het EHRM en de extra beveiligde inrichting: doorwerking CPT-normering tot op nationaal niveau	276
IV.1	Inleiding	276
IV.2	EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland	278
IV.2.a	Rol van het CPT inzake Lorsé en anderen tegen Nederland	282
IV.2.b	Juridische nasleep op nationaal niveau	284
IV.3	Belang doorwerking CPT-rapportage in EHRM-rechtspraak voor Nederland	290
V.	Abstracte CPT-normering in nationale rechtspraak en wetgeving	291
VI.	Omloopsnelheid en karakter van bezoeken aan Nederland	293
VI.1	Toename van het aantal lidstaten: scheefgroei tussen aantal afgevaardigden en omvang gedetineerdenpopulatie	295
VI.2	Regulier bezoek aan Nederland in 2007: meer gericht dan preventief?	296
VII.	Conclusie	299

Hoofdstuk 9

Het CPT als meerwaarde bij het bewaken van de kwaliteit van detentie: naar een meer zelfstandige betekenis van CPT normering op nationaal niveau

I.	Inleiding	301
II.	CPT als waardevol en uniek instrument binnen het kader van de Raad van Europa	302
II.1	Beoordeling van detentie door het CPT: geen rechtmatigheids- maar aanvaardbaarheidstoets	304
II.1a	Implicatie I: een hoger beschermingsniveau	305
II.1b	Implicatie II: verandering detentiesituatie ter discussie stellen	305
II.1c	Implicatie III: een brede en flexibele reikwijdte voor beoordeling detentie	306
II.2	Zelfstandig karakter CPT-normering: richtsnoer voor inrichting van detentie	308
III.	Beoordeling van een menswaardige detentiesituatie	309

DETENTIE GENORMEERD

	op nationaal niveau	
III.1	Zorgplicht tot menswaardige behandeling gedetineerden	310
III.2	De menswaardigheid als uitgangspunt bij de inrichting van detentie	311
III.3	De menswaardigheid als toetscriterium bij de beoordeling van detentie	314
III.4	Artikel 3 EVRM als toetscriterium bij de beoordeling van detentie op nationaal niveau	319
III.4a	Artikel 3 EVRM; nadruk op wat niet is toegelaten	322
III.4b	Artikel 3 EVRM; geen toetssteen voor achteruitgang	322
IV.	Discrepancie benadering detentiesituatie in Nederland en CPT	324
IV.1	Waakzaamheid als grondhouding	325
IV.2	Waakzaamheid vanuit internationaal perspectief	327
V.	Het CPT als model voor penitentiaire ontwikkeling	328
V.1	Opdracht tot intensiever gebruik CPT-normen	329
V.2	Enkele concrete voorbeelden	330
VI.	Conclusie	335

Samenvatting en conclusies

I.	Inleiding	337
II.	Samenvatting en voornaamste bevindingen	337
II.1	Historische achtergrond CPT	337
II.2	Het ECPT	337
II.3	EHRM-rechtspraak artikel 3 EVRM	338
II.4	CPT-normering van detentie	339
II.5	CPT-rapportage in rechtspraak EHRM	341
II.6	CPT-rapportage aan Nederland	342
II.7	De betekenis van het CPT voor detentie in Nederland	343
II.8	CPT als meerwaarde	345
III.	Eindconclusie	346

Summary and conclusions 349

Aangehaalde literatuur 359

Aangehaalde jurisprudentie 369

Aangehaalde CPT-rapporten 373

Gebruikte afkortingen 378

Appendix 380

Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing

Hoofdstuk 1

Inleiding, probleemstelling en opzet

*'How could managers possibly know what was, or was not, going on in the prison if they never saw what was happening for themselves (...)'*¹

I. Inleiding

Op 26 november 1987 werd te Straatsburg in het kader van de samenwerking binnen de Raad van Europa het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (hierna: ECPT) gesloten.² Met het ECPT wordt beoogd te voorzien in een aanvulling op de bescherming die uitgaat van artikel 3 EVRM. In dat artikel wordt het onderwerpen van personen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in absolute termen verboden.³ Indien een gedetineerde meent, dat er met betrekking tot zijn detentiesituatie sprake is van schending van dit recht of één der overige in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) geformuleerde grondrechten, dan kan hij hierover een klacht indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Voorwaarde is wel, dat eerst alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. Niet zelden resulteert dit in een langdurige en principiële rechtsgang, die uitsluitend de schending van de genoemde rechten kan betreffen.⁴

De kern van het ECPT is evenwel gelegen in het bieden van een verdergaande bescherming aan ingesloten en door *niet-juridische middelen van preventieve aard*, zoals de preambule dat uitdrukt. Die versterking is gezocht in een tot dusver unieke vorm van toezicht. Teneinde actief plaatsen te bezoeken waar personen van overheidswege worden ingesloten, is bij het ECPT het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende be-

¹ D. Ramsbotham, *Prisongate. The shocking state of Britain's prisons and the need for visionary change*, London, The Free Press 2003, p. 7.

² European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Strassbourg, 26.XI.1987, European Treaty Series – No. 126. Text amended according to the provisions of Protocols No. 1 (ETS No. 151) and No. 2 (ETS No. 152), which entered into force on 1 March 2002. Inwerkingtreding Nederland 1 februari 1989; zoals laatstelijk gewijzigd bij *Trb.* 1994, 107. De Nederlandse vertaling van het ECPT is als Appendix opgenomen.

³ Artikel 3 EVRM luidt: 'No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment'.

⁴ C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Tweede herziene druk, Deventer, Kluwer 2003, p. 63.

handelingen of bestraffingen (hierna: CPT) ingesteld.⁵ De Verdragspartijen verbinden zich jegens elkaar het CPT telkens toegang te bieden tot alle plaatsen waar burgers van hun vrijheid beroofd worden gehouden.⁶ Onder het motto ‘vreemde ogen dwingen’⁷ inspecteert het CPT die plaatsen van detentie en maakt daarvan rapport op. Zo nodig doet het CPT daarin aanbevelingen aan de betrokken lidstaat teneinde de detentiesituatie aldaar te verbeteren. Het rapport vormt vervolgens de basis voor een voortdurende dialoog tussen het CPT en de betrokken lidstaat.

Sinds het eerste bezoek in 1990 aan Oostenrijk⁸ heeft het CPT zich een respectabele staat van dienst verworven, ook al heeft de uitbreiding van het aantal lidstaten bij het ECPT een flinke wissel getrokken op de werkzaamheden van het CPT. Het CPT zag zich voor de moeilijke opgave geplaatst detentiesituaties met een grote verscheidenheid aan sociale, culturele, historische en politieke achtergronden te beoordelen en te normeren. Het is daar onder andere in geslaagd door een geheel eigen normenstelsel voor detentiesituaties te ontwikkelen, waarbij deels aansluiting is gezocht bij bestaande internationale normen.⁹

De niet-juridische en op preventie gerichte werkwijze van het CPT verschilt in belangrijke mate van de wijze waarop detentiesituaties doorgaans worden beoordeeld, zoals door rechterlijke instanties als het EHRM. Het CPT opereert daarmee vanuit het principe dat een overwegend juridische benadering van problemen per definitie een beperkte is.¹⁰ Een dergelijke benadering concentreert zich immers eerst en vooral op mogelijke schending van concrete (minimum)-rechten in het betreffende geval. Het streven van het CPT naar een zo menswaardig mogelijke detentiesituatie omvat evenwel meer. Wat immers juridisch niet verboden is, hoeft vanuit moreel oogpunt nog niet toelaatbaar te zijn. Zonder dat er een concrete klacht over een vermeende schending van een juridische (minimum)regel aan ten grondslag ligt, is de werkwijze van het CPT gericht op het signaleren, benoemen en bekritisieren van eventuele achteruitgang in detentie. Beoogd wordt de detentiesituatie zo te beïnvloeden dat de kwaliteit daar-

⁵ Artikel 1 ECPT.

⁶ Artikel 8, tweede lid, ECPT.

⁷ Terminologie ontleend aan P.C. Vegter, ‘Vreemde ogen dwingen’, *Sancties* 2003, p. 143-148.

⁸ CPT/Inf (91) 10, Austria. De verschillende landenrapporten van het CPT zijn – voor zover openbaar – te raadplegen via: www.cpt.coe.int.

⁹ The CPT standards, “Substantive” sections of the CPT’s General Reports, CPT/Inf/E (2002) 1-Rev. 2004.

¹⁰ Brouwer bezigt deze stelling in relatie tot de zgn. ‘behoorlijkheidstoets’ van de Nationale ombudsman: A. Brouwer, *Met recht behoorlijk ingesloten, Een analyse van de uitspraken van de Nationale ombudsman op detentierechtelijk terrein van 1988-1997*, Deventer, Gouda Quint 1998, p. 11.

van zo ver mogelijk bij de ondergrens van artikel 3 EVRM vandaan blijft. Van belang daarbij is, dat verbetering van de penitentiaire praktijk niet plaatsvindt op grond van dwingende uitspraken (of bevelen), maar dat het CPT volledig aangewezen is op de samenwerking met de betreffende lidstaat. Daadwerkelijke aanpassingen van de detentiepraktijk blijven daarmee volledig afhankelijk van de bereidwilligheid van de betrokken lidstaat.

II. Onderzoeksvraag

Het behoeft geen verbazing dat kan worden vastgesteld dat het werk van het CPT van toezicht en normering van detentie ook van belang is voor de Nederlandse detentiesituatie. Nederland behoorde tot een van de eerste landen die zich aan het internationale toezicht door het CPT committeerde. Tot dusver is Nederland in het kader van het reguliere bezoekprogramma viermaal door het CPT bezocht. Op verschillende punten heeft het CPT naar aanleiding van bezoeken aan Nederland maatregelen ter verbetering aanbevolen. Dat betreft zowel incidentele situaties die het CPT niet kon bevallen, alsook meer structurele onderdelen van de Nederlandse detentiesituatie, bijvoorbeeld waar het gaat om de opvang van bepaalde categorieën gedetineerden. De vraag is nu wat het effect is (geweest) van deze kritische opmerkingen en de aanbevelingen voor de detentiesituatie in Nederland. In hoeverre is er uitvoering gegeven aan de concrete aanbevelingen van het CPT? Een en ander hangt nauw samen met de houding die de Nederlandse penitentiaire overheid inneemt ten opzichte van het toezichthoudende instrument. Meer in het algemeen roept het de vraag op naar de invloed van de detentienormering van het CPT en de plaats die het CPT inneemt in de discussie over een menswaardige detentiesituatie in Nederland. Welke rol speelt de normatieve opvatting van het CPT in het denken over vrijheidsbeneming in Nederland en zijn we bereid deze opvatting te volgen en als leidraad te gebruiken bij voorkomende penitentiaire kwesties? Wordt er in onze nationale rechtspraak en bij het ontwikkelen van penitentiaire wetgeving en beleid zichtbaar geprofitteerd van de normering van het CPT?

Al deze noties houden verband met *de centrale onderzoeksvraag van deze studie naar de betekenis van het CPT voor de inrichting van vrijheidsbeneming in Nederlandse penitentiaire inrichtingen.*

Voordat op deze vraag antwoord kan worden gegeven, dient eerst de normatieve inhoud van dit internationale toezichtsmechanisme op detentiesituaties nader in kaart gebracht te worden. Daarbij is relevant in welk opzicht de preventieve, niet-juridische taakstelling van het CPT van invloed is op de wijze waarop

het CPT volstrekt ongelijke detentiesituaties in de te onderscheiden lidstaten beoordeelt en normeert.

Bij de vraag naar de betekenis van het CPT voor de Nederlandse detentiesituatie is voorts de vraag aan de orde naar de verschillende wegen waarlangs de CPT-normering in ons nationale rechtssysteem kan doorklinken. Er dient, met andere woorden, onderzocht te worden op welke wijze de Nederlandse penitentiaire overheid thans wordt bewogen de tenuitvoerlegging van detentie in overeenstemming te brengen met het inhoudelijke kader van kwaliteitsnormen zoals het CPT dit heeft ontwikkeld.

Ten slotte zal, afhankelijk van de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, bezien worden of het voorgaande reden geeft tot een alternatieve benadering van het werk van het CPT op nationaal niveau. Er zal onderzocht worden of en zo ja, op welke wijze het CPT als model kan fungeren bij verdere penitentiaire ontwikkelingen.

III. Overzicht en plan van aanpak

Dit boek vangt in hoofdstuk 2 aan met de uiteenzetting van de ontstaansgeschiedenis en de historische achtergrond van het ECPT. Dit is noodzakelijk om tot een goed inzicht te komen van de plaats die het ECPT inneemt in het internationale samenstel van instrumenten die de rechten van de mens beoogt te beschermen.

Vervolgens worden in hoofdstuk 3 meer inhoudelijk aspecten van het ECPT besproken. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de unieke werkwijze van het CPT als internationaal toezichthouder op detentiesituaties. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen het operationele en het organisatorische kader van het Verdrag. Bij de bespreking van het operationele kader van het ECPT zal worden ingegaan op (de regels betreffende) het organiseren van de bezoeken, het afleggen van bezoeken aan de lidstaten en het naar aanleiding van de bezoeken opmaken van een rapport. In het kader van het organisatorische deel zal een overzicht worden gegeven van de belangrijkste actoren die in het ECPT een rol spelen.

In de preambule bij het ECPT worden de werkzaamheden van het CPT uitdrukkelijk ten dienste gesteld aan situaties vallende onder artikel 3 EVRM. Om een beeld te krijgen van de opbouw van de detentienormering van het CPT is het daarom aangewezen eerst te kijken naar de reikwijdte die het EHRM aan deze bepaling toekent. Om die reden zal in hoofdstuk 4 aan de hand van de jurisprudentie van het EHRM onderzocht worden welke betekenis er wordt toegekend aan de termen uit artikel 3 EVRM en op welke wijze de termen zich tot elkaar verhouden. Vervolgens volgt er in hoofdstuk 5 een analyse van de detentienor-

mering die het CPT sinds zijn oprichting heeft ontwikkeld. Naast een overzicht van de belangrijkste detentienormen, zal bekeken worden welke invulling het CPT in zijn rapportage geeft aan genoemde termen uit artikel 3 EVRM.

Het normenkader van detentie richt zich eerst en vooral tot de lidstaten bij het ECPT. Toch zijn het niet *alleen* de lidstaten die lijken te profiteren van het werk van het CPT. Ook binnen de gelederen van de Raad van Europa zelf hebben de rapporten en de daarin vervatte bevindingen en aanbevelingen van het CPT een meer zelfstandige betekenis gekregen. In hoofdstuk 6 zal onderzocht worden welke rol het CPT speelt in de rechtspraak van het EHRM. Van belang daarbij is de vraag op welke wijze er doorwerking van de CPT-rapportages plaatsvindt bij de beoordeling van individuele zaken door het EHRM. In het bijzonder zal er worden gezien of er grenzen zijn aan het gebruik van CPT-rapporten door het EHRM.

In de hoofdstukken 7, 8 en 9 verschuift de aandacht naar de Nederlandse situatie op penitentiairrechtelijk terrein. In hoofdstuk 7 staan de bezoeken centraal die het CPT aan Nederland heeft afgelegd en de rapporten die naar aanleiding hiervan zijn opgemaakt. Er zal antwoord worden gegeven op de vraag naar de aard van de bezoeken, de voornaamste aandachtspunten, de bezochte plaatsen van detentie en de specifieke aanbevelingen die het CPT heeft gedaan om de geconstateerde detentiesituatie te veranderen. Daarnaast zal gekeken worden naar de wijze waarop door de Nederlandse regering op de aanbevelingen van het CPT is gereageerd. Een en ander schept gelegenheid om in hoofdstuk 8 te bezien wat de betekenis is van de normatieve beoordeling van detentiesituaties voor de wijze waarop in Nederland invulling wordt gegeven aan de inrichting van vrijheidsbeneming. In hoeverre dringt de opvatting van het CPT over een menswaardige detentie door in ons nationale penitentiaire bestel? Daarbij zal onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds detentienormering die rechtstreeks afkomstig is van het CPT en anderzijds normering die via een omweg kan doorklinken in ons nationaal penitentiaire systeem. Hoofdstuk 9 is synthese van alle voorgaande hoofdstukken. In dit hoofdstuk zal bezien worden of de bevindingen van het onderzoek niet nopen tot een alternatieve benadering waarbij meer betekenis wordt toegekend aan het abstracte kader van detentienormering van het CPT in de discussie over penitentiaire kwesties op nationaal niveau, teneinde de kwaliteit van de detentiesituatie in Nederland (verder) te verbeteren.

IV. Afbakening en methodiek

Deze studie richt zich primair op de betekenis van het CPT voor de inrichting van de vrijheidsbeneming van volwassen gedetineerden, die op strafrechtelijke titel worden vastgehouden in Nederlandse penitentiaire inrichtingen. Dit laat onverlet dat bij de uiteenzetting en analyse van het inhoudelijke normeringskader van het CPT, alsmede bij de bespreking van de afzonderlijke rapporten aan Nederland, er op enigerlei wijze aandacht is voor andere vormen van detentie en categorieën gevangenen. Daarbij valt onder meer te denken aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, arrestanten in politiecellen en justitiabelen die op grond van een TBS-maatregel in een (justitiële) inrichting voor verpleging van terbeschikkinggestelden verblijven.

Met deze studie wordt aldus beoogd inzicht te krijgen in de rol van het CPT bij het denken over een adequate en tegelijkertijd menswaardige tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming in Nederland. Daarmee staat de Nederlandse detentiesituatie centraal.

Dit betekent enerzijds, dat het onderzoek zich niet primair richt op de detentiesituatie op de Nederlandse Antillen en Aruba. Hoewel het Koninkrijk der Nederlanden als geheel partij is bij het ECPT en het CPT derhalve eveneens plaatsen van detentie heeft bezocht op de Nederlandse Antillen en Aruba zal de betekenis van het CPT voor dit deel van het Koninkrijk buiten beschouwing blijven. Waar in het navolgende van Nederland wordt gesproken, wordt bedoeld op het Europese deel van ons Koninkrijk.

Anderzijds brengt de focus op de Nederlandse detentiesituatie mee, dat de studie evenmin gericht is op het *in extenso* blootleggen van de verhoudingen tussen de te onderscheiden mechanismen op internationaal mensenrechtelijk terrein. Daar waar dit voor de betekenis voor Nederland van belang is, zal evenwel de relatie van het CPT tot andere instrumenten of verdragen niet onbesproken blijven.

Voor de betekenis van gehanteerde begrippen zal zoveel mogelijk aansluiting gezocht worden bij de nationale (penitentiaire) wet- en regelgeving terzake, met name de verschillende Beginselenwetten.

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zal gebruik worden gemaakt van officiële publicaties van het CPT, waarvan de verschillende landenrapporten – voor zover openbaar gemaakt – en de algemene jaarverslagen het

leeuwendeel vormen.¹¹ Voorts zal geput worden uit relevante parlementaire handelingen, nationale en internationale (penitentiaire) rechtspraak en juridische literatuur.

Deze studie is afgerond op 1 januari 2008. Dat betekent dat literatuur, jurisprudentie en rapportage van het CPT die na deze datum zijn gepubliceerd niet meer zijn verwerkt. Op 30 januari 2008 – na de sluitingsdatum – verscheen het CPT-rapport naar aanleiding van een bezoek dat het CPT in juni 2007 aan ons land bracht.¹² Nu de resultaten van dit bezoek geen afbreuk doen aan de fundamentele bevindingen van deze studie, behoeft de rapportage in dit boek geen uitvoerige bespreking. Daar waar het rapport op onderdelen evenwel nadere explicitering biedt voor de bevindingen van deze studie, kon dit bij wijze van illustratie in het notenapparaat worden vermeld.

¹¹ Alle gebruikte CPT-rapportages en andere officiële publicaties afkomstig van het CPT zijn te raadplegen via de www.cpt.coe.int.

¹² CPT/Inf(2008)2, Netherlands.

Hoofdstuk 2

De ontstaansgeschiedenis en historische achtergrond van het ECPT

*'In the fight against torture, the most acute problem at the present time is not so much the establishment of international norms as that of their application.'*¹

I. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is als centrale onderzoeksvraag van deze studie geformuleerd de vraag naar de betekenis van het CPT voor de inrichting van vrijheidsbeneming in Nederlandse penitentiaire inrichtingen. Voor de uiteindelijke beantwoording van deze vraag zal een groot aantal afzonderlijke aspecten terzake worden besproken. Om tot een goed inzicht te kunnen komen van het functioneren van het CPT en de plaats die het daarbij inneemt binnen het discours van de Raad van Europa, is het aangewezen om de historische wortels van het ECPT nader bloot te leggen. Voor zover relevant voor deze studie, zal in dit hoofdstuk in vogelvlucht de ontstaansgeschiedenis van het CPT als waakhond voor het behoud van de algemene kwaliteit van detentie in Europa worden besproken.

In de literatuur is de historische achtergrond en ontwikkeling van het ECPT reeds door verschillende auteurs op uitvoerige wijze besproken.² In dit hoofd-

¹ Jean-Jacques Gautier, 'The Case for an Effective and Realistic Procedure', in: International Commission of Jurists, Swiss Committee Against Torture, *Torture: How to make the International Convention Effective, A draft Optional Protocol*, Geneva, International Commission of Jurists 1980, p. 31.

² Bij de bespreking van de historische achtergrond en ontwikkeling in dit hoofdstuk, is onder meer gebruik gemaakt van de volgende werken: U. Kriebaum, *Folterprävention in Europa. Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und Unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung*, Verlag Österreich, Wien 2000; M.D. Evans en R. Morgan: *The origins and drafting of the ECPT- A salutary lesson?* in Association for the Prevention of Torture, *20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'articles en l'honneur de Jean Jacques Gautier*, Geneva, APT, 1997; M.D. Evans & R. Morgan, *Preventing Torture. A Study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Oxford university press, New York, 1998; R. Morgan & M.D. Evans, *Protecting Prisoners. The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, Oxford University Press, New York, 1999; A. Cassese, 'A New Approach to Human Rights; The European Convention for the Prevention of Torture', *The American Journal of International Law*, Vol. 83, No. 1., p. 128-153. M. Nowak, 'The Implementation of the European Convention for the Prevention of Torture: Acts of the Strasbourg Seminar', *10 HRLJ*(1989) 131.

stuk zal, aan de hand van de bestaande literatuur terzake, worden volstaan met een schets van de feitelijke ontwikkeling van de rechtsgeschiedenis van het CPT. Deze studie kan zich hiertoe beperken, nu voor de beantwoording van de normatieve vragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd met een beknopt feitelijk overzicht van de historie kan worden volstaan.

II. Het absolute folterverbod en de wens voor een preventief mechanisme

Op 26 november 1987 is vanuit de schoot van de Raad van Europa het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing gesloten. Het doel van het ECPT is gelegen in het – via bezoeken – uitoefenen van toezicht op de behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, om hen beter tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling te beschermen. De wijze waarop middels het ECPT de bescherming van mensenrechten wordt nagestreefd, wijkt in verschillende opzichten af van de manier waarop dit tot dan toe in het internationale recht plaatsvond. Door Cassese is het CPT-mechanisme, dat gebaseerd is op het actief inspecteren van detentiesituaties en de betrokken lidstaten hieromtrent te rapporteren, ook wel ‘*a new approach to human rights*’ genoemd.³ Dezelfde auteur betitelde de oprichting van het ECPT als een ‘*fresh, preventive approach to the handling of human rights violations of a sort acutely in need of containment*’.⁴ De behoefte aan een dergelijke, op preventie gerichte benadering vloeyde voor een belangrijk deel voort uit de beperkte bescherming die uitging van de tot dan toe bestaande instrumenten tegen foltering op internationaal mensenrechtelijk terrein.⁵

Reeds voor de oprichting van het CPT was het recht om gevrijwaard te zijn van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling in tal van mensenrechtenverdragen in absolute termen verankerd.⁶ Het absolute karakter van het folterverbod brengt mee dat daar onder geen enkele omstandigheid van kan wor-

³ A. Cassese, ‘A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture’, *American Journal of International Law*, vol. 83, 1989, p. 128-153.

⁴ Cassese (1989), *a.w.*, p. 129. Antonio Cassese was als CPT-lid voor Italië van 1987 tot 1993 de eerste president van het CPT.

⁵ Zie ook: CPT/Inf/C (89) 2, ‘*Historical background and main features of the Convention*’. Te raadplegen via: www.cpt.coe.int.

⁶ Voor een uitvoerig en gedetailleerd overzicht van internationale en regionale instrumenten waarin het folterverbod is neergelegd zie: N. Rodley, *The Treatment of Prisoners under International Law*, New York, Oxford University Press 2002, p. 46-74.

den afgeweken. Dit in tegenstelling tot de meeste andere mensenrechten, die onder omstandigheden aan beperkingen kunnen worden onderworpen, of zelfs tijdelijk buiten werking gesteld kunnen worden. Met name de gruwelijkheden die zich tijdens de Tweede Wereldoorlog hebben afgespeeld leidde ertoe, dat sinds 1945 verschillende internationale en regionale instrumenten werden ontwikkeld die de fundamentele rechten van de mens beoogde te beschermen.⁷

Een eerste exponent daarvan betrof de Universele verklaring van de rechten van de mens, dat op 10 december 1948 het levenslicht zag.⁸ Met deze Verklaring werd de uitdrukkelijke wens uitgesproken ‘*to eliminate the medieval methods of torture and cruel punishment which were practiced in the recent past by the Nazis and fascists*’.⁹ In artikel 5 van dit mondiale VN-document wordt bepaald dat niemand zal worden onderworpen aan foltering, noch aan wrede onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.¹⁰ De Universele verklaring is evenwel niet te beschouwen als een bindend document. De rechten en vrijheden die erin zijn opgenomen, bevatten dan ook geen afdwingbare verplichtingen voor de betrokken lidstaten, maar dragen veeleer het karakter van aanbeveling.

Op Europees niveau is het EVRM van belang.¹¹ Met het EVRM werd beoogd een deel van de rechten genoemd in de Universele Verklaring een juridisch bindend karakter te geven. De morele verplichtingen van de Universele verklaring werden hiermee juridische verplichtingen van internationaal recht. Artikel 3 EVRM bevat het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.¹²

Het EVRM kent op grond van artikel 34 EVRM een individueel klachtrecht. Dit brengt met zich, dat ieder natuurlijk persoon, of groep personen die beweert slachtoffer te zijn (geweest) van schending van het folterverbod, dan wel van één van de overige in het EVRM geformuleerde mensenrechten, hierover een formele klacht kan indienen bij het EHRM. Voorwaarde is wel, dat eerst alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput.

Ook in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) voorziet in artikel 7 in een verbod op foltering of wrede, on-

⁷ J. Murdoch, ‘The Work of the Council of Europe’s Torture Committee’, *European Journal of International Law*, 1994, p. 1.

⁸ Universele verklaring van de rechten van de mens, Verdrag van 10 december 1948, *Trb.* 1969, 99.

⁹ Rodley (2002), *a.w.*, p. 18.

¹⁰ Artikel 5 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens luidt: ‘*No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*’.

¹¹ Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Verdrag van 4 november 1950, *Trb.* 1950, 154. Inwerkingtreding voor Nederland, 3 september 1953.

¹² Artikel 3 EVRM luidt: ‘*No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment*’.

menselijke of vernederende behandeling of bestraffing.¹³ Daarnaast bevat dit artikel de bepaling dat in het bijzonder niemand, zonder in vrijheid gegeven toestemming, mag worden onderworpen aan medische of wetenschappelijke experimenten. Voorts wordt in artikel 10 IVBPR bepaald dat, allen die van hun vrijheid zijn beroofd met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid, inherent aan de menselijke persoon dienen te worden behandeld. Ingevolge artikel 2 van het bijbehorende Facultatief Protocol kunnen individuele burgers, die beweren dat enig in het verdrag genoemd hun toekomstend recht is geschonden dit schriftelijk ter kennisgeving doen toekomen aan het Comité voor de rechten van de mens, waarna dit comité een schriftelijke procedure tegen de desbetreffende staat kan volgen.

Hoewel het recht om niet onderworpen te worden aan foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing voldoende basis vond in verschillende mensenrechtenverdragen, bestond ten aanzien van de daadwerkelijke handhaving van dit recht een aantal bezwaren.¹⁴ Een belangrijk bezwaar, betrof het gegeven dat de bestaande repressieve instrumenten gebaseerd waren op het principe van toetsing aan een juridische regel achteraf. Dit betekende dat eerst *nadat* de vermeende behandeling in strijd met het verbod had plaatsgevonden en het leed derhalve al was geleden, kon worden opgetreden. Een volgend bezwaar tegen de bestaande instrumenten had betrekking op de duur van de juridische procedures. Indien er al een procedure bestond om de vermeende schending van het recht om niet gefolterd te worden daadwerkelijk – ten overstaan van een onafhankelijke instantie – ter discussie te stellen, betrof dit niet zelden een langdurige en principiële rechtsgang, die jarenlang kon duren. Voorts werd het onwenselijk geacht dat de bestaande regelingen niet voorzagen in een adequate procedure voor het onderzoeken en controleren van de gedane beschuldigingen. De afwezigheid van een dergelijke onderzoeksprocedure maakte de bestaande verbodsbepalingen tot een veelal krachteloos instrument.¹⁵

Onder deze omstandigheden werd de behoefte gevoeld voor ruimere en effectievere maatregelen van preventieve aard voor het bieden van bescherming tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Het

¹³ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, Verdrag van 19 december 1966, *Trb.* 1969, 99. Herziene versie *Trb.* 1978, 177. Inwerkingtreding voor Nederland 23 maart 1979.

¹⁴ A. Cassese (red.), *The international Fight against Torture*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 1991, p. 135.

¹⁵ M. Nowak, 'Die Europäische Konvention zur Verhütung der Folter Regelmäßige Besuche von Haftanstalten durch Europäische Komitee zur Verhütung der Folter ab 1989', *EuGRZ* 1988, p. 537-542.

werd wenselijk geacht deze repressieve (rechterlijke) mechanismen aan te vullen met een preventief mechanisme, dat beoogt te onderzoeken in welke omstandigheden personen die van hun vrijheid beroofd zijn, zich bevinden en te voorkomen dat zij worden gefolterd of onmenselijke behandelingen ondergaan. Ook Cassese deelde de kritiek op de bestaande juridische instrumenten toen hij schreef dat:

*The existing mechanisms for enforcing compliance with international standards on the treatment of detainees simply cannot stop violations; they do not appear to have sufficiently strong and direct deterrent effect. Plainly, in the sphere such as human rights, where violations are in large measure irremediable, in the sense that nothing can ever efface the victim's memory of suffering – and, in many cases, its scars, physical or psychological – the key is prevention.*¹⁶

III. Jean-Jacques Gautier als ‘founding father’

De oorsprong van de oprichting van het CPT ligt bij Jean-Jacques Gautier. Deze succesvolle Zwitserse bankier, die zich sterk verbonden voelde met het christelijke geloof, ervoer het als zijn plicht zijn rijkdom aan te wenden om zijn naasten te helpen. In de nadagen van zijn carrière als bankier raakte Gautier betrokken bij ontwikkelingsactiviteiten voor de Derde Wereld. In 1973 volgde Gautier met grote belangstelling de wereldwijde campagne tegen foltering van Amnesty International¹⁷ en bestudeerde hij de uitspraak van het EHRM tegen Griekenland uitvoerig.¹⁸ In deze belangwekkende zaak stonden de vermeende foltering van een groep dissidenten tegen het regime van de Griekse Kolonel George Papadopoulos, die middels een militaire coupe in 1967 aan de macht was gekomen, centraal.¹⁹

In 1974 werd Gautier door de Zwitserse overheid verzocht een rapport te schrijven over de wijze waarop invulling moest worden gegeven aan het in 1970 gedane voorstel van parlementariër Werner Schmid, om een internationale

¹⁶ Cassese (1991), a.w., p. 135.

¹⁷ Amnesty International, *Report on Torture*, London Amnesty International: International Secretariat 1973.

¹⁸ EHRM 5 november 1969, Denemarken, Zweden en Nederland tegen Griekenland (ECHR Reports 1969-XII)

¹⁹ Met de uitspraak in deze zaak werd de basis gelegd voor de huidige benadering van het EHRM van de betekenis en de onderlinge verhouding van de begrippen ‘foltering’, ‘onmenselijke’ en ‘vernederende behandeling’ als bedoeld in artikel 3 EVRM. Bij de analyse van de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 3 EVRM in hoofdstuk 4, zal bovengenoemde uitspraak bespreking vinden.

conventie voor de bescherming van gedetineerden te ontwikkelen.²⁰ Gautier prees in dit rapport de inspanningen van Amnesty International, die de bestrijding van foltering internationaal op de kaart had gezet en daarmee een forse bijdrage had geleverd aan de verbetering van detentieomstandigheden van vele politieke gevangenen. Dit was in de ogen van Gautier een goede ontwikkeling, maar nog lang niet voldoende. Gautier drong in het bijzonder aan op mogelijkheden om de naleving van het juridisch erkende verbod op foltering te versterken, aangezien dit in de praktijk weinig voorstelde.²¹ In het rapport stelde Gautier voor om, middels een internationale conventie, een onafhankelijk orgaan in het leven te roepen dat bevoegd zou zijn bezoeken te brengen aan plaatsen waar personen van hun vrijheid beroofd worden gehouden. Indien de lidstaten van een dergelijke conventie hun verplichting niet te folteren niet zouden nakomen, zou dit orgaan de mogelijkheid moeten hebben de onderzoeksresultaten hieromtrent te publiceren. Hierbij liet Gautier zich in sterke mate inspireren door de werkwijze van het Internationale Comité van het Rode Kruis²², dat in oorlogstijd vrije toegang heeft tot detentiefaciliteiten waar krijgsgevangenen worden vastgehouden.²³ Gautier kende betekenis toe aan het feit dat het Rode Kruis in korte tijd was uitgegroeid tot een organisatie dat wereldwijde erkenning en ondersteuning genoot. Hiermee vond Gautier bevestiging in zijn gedachte, dat wanneer een beperkt aantal staten zich zou onderwerpen aan een systeem van inspectie met een hoog beschermingsniveau – als gevolg van de publieke druk – andere staten vanzelf zouden volgen.

IV. Zwitsers Comité tegen Foltering

In 1977 werd onder leiding van Gautier het Zwitsers Comité tegen Foltering²⁴ opgericht, teneinde zijn visie over de bestrijding van foltering en de bescherming van gedetineerden nader te kunnen uitwerken. Onder de vlag van dit comité werd vervolgens een ontwerpvoorstel gemaakt van de *‘Convention for the Treatment of Persons deprived of their Liberty’*. Het voorstel kreeg evenwel geen

²⁰ F. de Vargas, ‘History of a campaign’, in *Torture: – How to Make the International Convention Effective: A draft Optional Protocol*, Internationale Juristenkommissie/Schweizer Komitee tegen die Folter, 1979, p. 16.

²¹ Evans & Morgan (1998), *a.w.*, p. 107.

²² Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, betreffende de behandeling van krijgsgevangenen en de bescherming van burgers in oorlogstijd (*Trb.* 1951, 75 tot en met 75) en aanvullende protocollen daarop van 8 juni 1977 (*Trb.* 1978, 42).

²³ Evans & Morgan (1998), *a.w.*, p. 107; Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 18, Cassese (1989), *a.w.*, p. 130.

²⁴ Thans opereert deze organisatie onder de naam *Association for the Prevention of Torture (APT)*. Voor nadere informatie over dit comité zie: www.apr.ch.

steun van de Zwitserse regering, nu het plan onrealistisch werd bevonden en compromitterend zou zijn ten aanzien van de werkzaamheden van het Internationale Rode Kruis.²⁵ Het Zwitserse Parlement verwierp deze gedachte en nam eind 1977 de oorspronkelijke motie van Schmid, om een internationale conventie voor de bescherming van gedetineerden te ontwikkelen, met meerderheid van stemmen aan.

V. Verenigde Naties – ontwerp Facultatief Protocol

De inspanningen van Gautier stonden niet op zichzelf. In navolging van de Amnesty International-campagne tegen foltering ontstond wereldwijd de erkenning van de noodzaak om de strijd tegen foltering aan te gaan.²⁶ Dit brede bewustwordingsproces werkte ook door tot in de Verenigde Naties.²⁷ Verschillende initiatieven daartoe werden ontwikkeld.²⁸ In december 1975 werd door de Algemene Vergadering de VN-Verklaring inzake de bescherming van alle personen tegen onderwerping aan foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing aanvaard.²⁹ De VN-Verklaring – waarin de aangesloten lidstaten werden bewogen specifieke maatregelen te treffen tegen iedere vorm van foltering of andere mensonterende behandeling – fungeerde als opmaat voor het realiseren van een VN-Verdrag tegen foltering.

Aanvankelijk bestonden hiervoor twee ontwerpteksten. Het eerste ontwerp was afkomstig van de Zweedse regering.³⁰ De tweede tekst was ontworpen door de *International Association of Penal Law*.³¹ Beide ontwerpteksten bevatten een definitie van het begrip ‘foltering’ en in beide teksten waren verplichtingen neergelegd voor de lidstaten om (juridische) maatregelen te treffen, ter voorko-

²⁵ Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 20.

²⁶ Evans & Morgan (1998), *a.w.*, p. 108.

²⁷ Rodley (2002), *a.w.*, p. 18-45.

²⁸ In dit verband kunnen genoemd worden: *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (adopted by United Nations General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979) en de *Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particular Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (adopted by United Nations General Assembly resolution 37/194 of 18 December 1982). Te raadplegen via: www.un.org.

²⁹ *Declaration on the Protection of all Persons from being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (adopted by United Nations General Assembly resolution 3452 (XXX) of 9 December 1975. Te raadplegen via: www.un.org.

³⁰ *Draft International Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, submitted by Sweden on 18 January 1978 (UN Doc E/CN.4/1285 (1978).

³¹ *Draft Convention for the Prevention and Suppression of Torture*, submitted by the International Association of Penal Law on 15 January 1987 (UN Doc E/CN.4/NGO213).

ming van foltering tijdens de vrijheidsbeneming. Wat er aan beide voorstellen evenwel ontbrak, was een adequaat handhavingsmechanisme. De lidstaten werden geacht zelf te rapporteren over de genomen maatregelen. Slechts indien er voldoende aanwijzingen waren dat er in een bepaalde lidstaat systematisch gefolterd werd, voorzag het Zweedse ontwerp in een nadere onderzoeksprocedure. Deze procedure omvatte de mogelijkheid om – door een nader in te stellen comité – een bezoek af te leggen aan plaatsen van detentie waar de vermeende folterpraktijk zouden plaatshebben. Wel diende hiervoor uitdrukkelijke toestemming te worden verkregen van de betreffende lidstaat.

Daarmee verschilden beide ontwerpteksten in belangrijke mate van het eerdere ontwerp van het Zwitsers Comité tegen Foltering.³² In de visie van Gautier stond immers eerst en vooral het realiseren van een adequaat handhavingsmechanisme centraal. Het ontbreken hiervan bij de bestaande internationale instrumenten tegen foltering vormde de drijfveer voor het ontwikkelen van een nieuw mechanisme, dat volledig gebaseerd was op het actief bezoeken van plaatsen van detentie. Gautier merkt hierover het volgende op:

*There is nothing to prove that a fresh undertaking by the State which has already violated treaty obligations will prevent it from repeating such violations. Indeed, there is a danger that, by multiplying the number of conventions without being able to check whether they are respected, harm is done to their credibility and even to the value of international law. Hence, there is legitimate reason to doubt the utility of a new convention if it does not strengthen the existing procedures for implementation.*³³

In 1978 werd vanuit de Internationale Commissie van Juristen (hierna: ICJ) voorgesteld om de ontwerptekst van het Zwitsers Comité tegen Foltering te gebruiken voor de oprichting van een Facultatief Protocol bij het (concept) VN-Verdrag tegen foltering. In samenwerking met de ICJ – en na consultatie van talrijke deskundigen en non-gouvernementele organisaties – publiceerde het Zwitsers Comité tegen Foltering een brochure, waarin naast de ontwerptekst de voornaamste kenmerken van het door Gautier voorgestane mechanisme van inspectiebezoeken nogmaals op een rij werden gezet.³⁴

³² Voor een overzicht van de belangrijkste verschillen en overeenkomsten van genoemde ontwerpteksten zie: N. McDermot, 'How to Enforce the Torture Convention', in: International Commission of Jurist, Swiss Committee Against Torture, *Torture: How to make the International Convention Effective, A draft Optional Protocol*, Geneva, International Commission of Jurists 1980, p. 18-26.

³³ Gautier (1980), *a.w.*, p. 32.

³⁴ International Commission of Jurist, Swiss Committee Against Torture, *Torture: How to make the International Convention Effective, A draft Optional Protocol*, Geneva, International Commission of Jurists 1980.

Gautier meende dat de bestaande internationale regelingen het onwenselijke element in zich droegen, de betrokken lidstaat eerst en vooral in de positie van beschuldigde te stellen. In plaats van onderzoek naar aanleiding van een klacht, diende een internationaal comité in het leven geroepen te worden, dat op reguliere basis – zonder voorafgaande notificatie – bevoegd zou zijn bezoeken te brengen aan alle plaatsen waar personen van hun vrijheid beroofd worden gehouden. Gedurende deze inspectiebezoeken zouden de delegatieleden van dit comité zich vrijelijk moeten kunnen bewegen binnen de plaatsen van detentie en zouden ze in contact kunnen treden met familieleden, vrienden en raadsliden van de gedetineerden en de gedetineerden zelf. Naar aanleiding van de bezoeken zou dit comité de bevindingen aan de betrokken lidstaat rapporteren en deze zo nodig van aanbevelingen voorzien. Teneinde de bescherming van gedetineerden te verbeteren, diende het voorgestelde mechanisme gebaseerd te zijn op een systeem van wederzijdse steun en samenwerking met de betreffende lidstaat. De nadruk daarbij zou gelegd moeten worden op preventie in plaats van het achteraf vaststellen dat een juridische norm geschonden is.

Het VN-Protocol stuitte evenwel bij verschillende staten op bezwaren. Het organiseren van een inspectiemechanisme op mondiaal niveau werd onrealistisch bevonden. De angst bestond dat landen waar folteringen en onmenselijke behandeling nog reguliere praktijk was, het VN-Protocol niet zouden ondertekenen. Gautier onderkende dit gevaar, maar achtte het tegelijkertijd onvoldoende reden om van het Protocol af te zien. In de plaats daarvan stelde hij:

‘(...) the Optional Protocol is likely to find its first supporters among those nations spared from the ravages of torture. It is they who will have to be the pioneers, to set up the system of visits, to test its effects, and give the international community an example and a model. To infer from this that the protocol would be useless would be to look at the problem superficially.’³⁵

Voorts bestond de vrees dat het VN-Protocol verdragend zou werken op het – op dat moment – nog niet aangenomen VN-Verdrag tegen foltering en dat het de inwerkingtreding daarvan mogelijk zou frustreren. In reactie op de verschillende bezwaren werd op 6 maart 1980 het Protocol bij de VN-Mensenrechtencommissie ingediend door lidstaat Costa Rica, echter met het voorbehoud dat het Protocol eerst in beraad genomen zou worden op het moment dat het VN-Verdrag tegen foltering aangenomen was. Deze rechtstreekse koppeling met de totstandkoming van het VN-Verdrag heeft er vervolgens toe geleid, dat vanaf dat

³⁵ Gautier (1980), *a.w.*, pag. 36.

moment de aandacht verschoof naar de Raad van Europa, teneinde het gedachtegoed van Gautier alsnog te kunnen realiseren.³⁶

Uiteindelijk werd op 10 december 1984 het VN-Verdrag tegen foltering door de Algemene Vergadering aangenomen.³⁷ Het toezicht op de naleving van het Verdrag kwam in handen van het ‘*Committee against Torture*’ (CAT-comité). Naast een rapportageprocedure, een statenklachtprocedure en een individuele klachtprocedure bevat de CAT een onderzoeksprocedure. Deze procedure houdt in dat het CAT-comité een onderzoek kan instellen wanneer het betrouwbare informatie ontvangt, die zijn inziens goed gefundeerde aanwijzingen bevat dat in een bepaalde lidstaat stelselmatig foltering voorkomt.³⁸ Het heeft tot 18 december 2002 geduurd voordat het bijbehorende Facultatief Protocol door de Algemene Vergadering werd vastgesteld en op 4 februari 2003 werd opengesteld voor ondertekening. Op 22 juni 2006 trad het VN-Protocol in werking.³⁹ Het protocol voorziet in een tweetal mechanismen. Naast het instellen van een Sub-Comité dat plaatsen van detentie mag bezoeken, verplicht het protocol de staten die partij zijn zelf ook onafhankelijke preventieve mechanismen op binnenlands niveau te ontwikkelen.⁴⁰

VI. Raad van Europa

De ontwikkelingen op VN-niveau werden door de Raad van Europa nauwlettend gevolgd. In 1981 verscheen er een rapport van de Commissie Juridische Zaken van de Raad van Europa, waarin de voortgang van het VN-Verdrag tegen Foltering en het bijbehorende VN-Protocol werden onderzocht.⁴¹ Ook in dit rapport werd het belang onderstreept van het ontwikkelen van preventieve mechanismen tegen foltering. In positieve bewoordingen werd gesproken over het VN-voorstel om te komen tot een systeem van reguliere inspectie van plaatsen van detentie, zoals dit door de ICJ en het Zwitsers Comité tegen Foltering was

³⁶ Kriebaum (2000), a.w., p. 29.

³⁷ *Convention against torture and other cruel inhuman or degrading treatment or punishment* (adopted and opened for signature, ratification and accession by United Nations General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984). Zie uitgebreid over de werkzaamheden

³⁸ Zie uitgebreid over de werkzaamheden van dit comité: C. Ingelse, *The UN Committee Against Torture. An Assessment*, Den Haag, Kluwer Law International 2001.

³⁹ *Optional Protocol to the Convention against torture and other cruel inhuman or degrading treatment or punishment* (adopted by United Nations General Assembly resolution 57/199 of 18 December 2002).

⁴⁰ Voor een vergelijking tussen de werkzaamheden van dit Sub-Comité en die van het CPT zie: J. de Lange, VN-anti-martel-protocol stap dichterbij, *Sancties* 2003, p. 25-34. Het functioneren van genoemd Facultatief Protocol, alsmede de werkzaamheden van het Sub-Comité zullen voor deze studie verder buiten beschouwing worden gelaten.

⁴¹ AS/Jur (32) 22, 8 Dec 1980.

voorgesteld. Vooral het idee dat een dergelijk inspectieteam de aangesloten lidstaten niet tegen zich in het harnas zou jagen, maar dat de kern van het systeem gestoeld was op vertrouwelijkheid en samenwerking met de betrokken lidstaat, werd als een groot voordeel gezien ten opzichte van bestaande instrumenten op dit terrein.

In een Aanbeveling van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa in datzelfde jaar werd de overtuiging uitgesproken dat het voorgestelde bezoekmechanisme *‘which is based essentially on the experience of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in carrying out programmes of visits to prisons in various countries, would make an important contribution to the prevention of torture’*. De Raadgevende Vergadering deed vervolgens het volgende verzoek aan het Comité van Ministers:

*‘invite to governments of member states of the Council of Europe represented on the United Nations Commission on Human Rights to do their utmost to ensure that the Commission gives detailed considerations to the draft Optional Protocol as soon as the text of the draft convention has been submitted to the Economic and Social Council of the United Nations, with a view to strengthening the implementation of the convention.’*⁴²

In augustus 1981 verscheen een rapport van de voorzitter van de Commissie Juridische Zaken, Noël Berrier.⁴³ In dit rapport – *‘Torture in the member States of the Council of Europe’* – benadrukte ook Berrier het belang van het gebruik van preventieve middelen in de strijd tegen foltering. In aanvulling op de bestaande traditionele instrumenten die voornamelijk gebaseerd waren op juridische toetsing achteraf, zoals de klachtprocedure van het EVRM, diende meer nadruk komen te liggen op preventie. Berrier stelde voor dat Europa hierin het voortouw moest nemen, *‘since such a system cannot be expected to be put on into swift and perfect operation at world level’*. Ook Berrier meende dat niet gewacht diende te worden op de implementatie van het voorgestelde VN-Protocol, maar dat in het kader van de Raad van Europa een soortgelijk preventief systeem van de grond moest komen. Het idee daarbij was, dat een preventief systeem gebaseerd op het bezoeken van plaatsen van detentie in het minst gevoelige deel van de wereld op het gebied van foltering zou kunnen fungeren als een test voor de levensvatbaarheid van het systeem op wereldniveau.

⁴² Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 909 (1981) *on the International Convention against Torture*.

⁴³ AS/Jur (33) 18, 9 Sept 1981.

Op verzoek van Berrier werd vervolgens door het Zwitsers Comité tegen Foltering en de ICJ gewerkt aan een ontwerptekst. Het eerdere ontwerp van het VN-Protocol vormde hiervoor de basis. Op 30 juni 1983 werd namens de Commissie Juridische Zaken het ontwerp van het Europese Verdrag ter voorkoming van foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing aangenomen. In september 1983 nam de Raadgevende Vergadering Aanbeveling 971 (1983), inzake de bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, tegen foltering en wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing aan. In deze Aanbeveling nodigde de Raadgevende Vergadering het Comité van Ministers in het bijzonder uit om het bij die Aanbeveling gevoegde Verdrag inzake de bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd aan te nemen en overwoog daarbij:

'by establishing under the Council of Europe a system of visits without notice to places of detention, so as to protect the detainees against torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, the member states of the Council of Europe would, once again, be acting as pioneers in the field of human rights as they did in the case of the European Convention on Human Rights itself' ⁴⁴

Het Comité van Ministers gaf vervolgens opdracht aan het *Steering Committee for Human Rights* om de Aanbeveling nader te onderzoeken. Dat gebeurde uiteindelijk door de aan het *Steering Committee for Human Rights* verbonden Comité van Deskundigen.⁴⁵ Gedurende zijn werkzaamheden raadpleegde dit Comité van Deskundigen de Europese Commissie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Het Comité organiseerde bovendien een hoorzitting met vertegenwoordigers van de ICJ, het Zwitsers Comité tegen Foltering en het Internationaal Comité van het Rode Kruis. Voorts hoorde het Comité psychiatrische deskundigen.

Uiteindelijk nam het Comité van Ministers, na raadpleging van de Raadgevende Vergadering, de Verdragstekst aan op 26 juni 1987. De Raadgevende Vergadering stelde hierin:

'Considering that the draft convention strikes the necessary balance between the ideal solution of an effective prevention system and the wish that such a control system be implemented in a great number of member states of the Council of Europe'

⁴⁴ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Recommendation 971 (1983) *on the protection of detainees from torture and from cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*.

⁴⁵ Zie uitgebreid over de werkzaamheden van het Comité van Deskundigen, Cassese (1989), *a.w.*, p. 133-137 en Evans & Morgan (1998), *a.w.*, p 117-141.

*Invites the governments of Council of Europe member states to sign and ratify the convention as soon as it has been opened for signature by the Committee of Ministers of the Council of Europe.*⁴⁶

Het Europees Verdrag ter voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing werd op 26 november 1987 ter ondertekening opengesteld. Na ondertekening van de zevende lidstaat (Zwitserland) in oktober 1988 trad het ECPT op 1 februari 1989 in werking.

VII. Ter afsluiting

In het bovenstaande is een overzicht gegeven van de wijze waarop de ideeën van Gautier voor een mechanisme gebaseerd op het preventief bezoeken van plaatsen van detentie, via de Verenigde Naties, uiteindelijk binnen het kader van de Raad van Europa zijn verwezenlijkt. Met de totstandkoming van het ECPT werd in het bijzonder tegemoet gekomen aan de bezwaren die bestonden ten aanzien van de bestaande mechanismen tegen foltering, zoals de mogelijkheid om een individuele klacht in te dienen bij het EHRM voor schending van artikel 3 EVRM. Deze repressieve juridische instrumenten schoten naar het oordeel van velen te kort in het voorkomen van folteringen en mishandelingen tijdens de vrijheidsbeneming. Het werd wenselijk geacht om naast een juridisch, rechterlijk mechanisme een complementair, niet-rechterlijk mechanisme in te stellen. In plaats van het achteraf – en veelal na langdurige procedures – vaststellen of het absolute folterverbod in een concrete zaak al dan niet was geschonden, werd steeds meer de behoefte gevoeld dergelijke misstanden in detentie in een vroeg stadium aan de kaak te stellen en desgewenst in de kiem te smoren. Uit deze behoefte kwam het ECPT voort. Daarmee is nog niets gezegd over de meer inhoudelijke aspecten van het ECPT en de wijze waarop het CPT nader invulling geeft aan zijn toezichthoudende taak. In het volgende hoofdstuk zal daarvoor aandacht zijn.

⁴⁶ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Opinion No. 133 (1987) *on the Draft European Convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment*.

Het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in werking

*'We are asking for a little and a lot at the same time. The authorization of visits is a small thing. But at the same time it is immense since we are asking States to lift the veil from the very thing they are most anxious to hide'*¹

I. Inleiding

De bespreking van de historische achtergrond en de ontstaansgeschiedenis van het ECPT in het vorige hoofdstuk schiept gelegenheid om in dit hoofdstuk nader in te gaan op de meer inhoudelijke aspecten van het ECPT.²

In de preambule van het ECPT wordt de overtuiging uitgesproken dat de bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, kan worden versterkt door *niet-juridische middelen van preventieve aard*. Die versterking is niet gezocht in het formuleren van inhoudelijke regels omtrent de behandeling en de bejegening van gedetineerden tijdens de vrijheidsbeneming. In het ECPT zijn dan ook geen (grond)rechten voor gedetineerden verankerd, die als directe waarborgsnormen in een rechterlijke procedure kunnen worden afgedwongen. Daarentegen voorziet het ECPT in een procedureel mechanisme dat gebaseerd is op het afleggen van inspectiebezoeken. Daartoe is ingevolge artikel 1 ECPT het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) ingesteld. Door op periodieke basis plaatsen te bezoeken waar personen van overheidswege worden ingesloten, tracht het CPT te voorkomen dat personen die zich aldaar bevinden aan mishandeling worden onderworpen of dat zij worden blootgesteld aan onmenselijke of vernederende detentieomstandigheden. Het CPT stelt na elk bezoek een rapport terzake hiervan op, waarin het alle geconstateerde feiten vastlegt alsmede aanbevelingen doet die het nodig acht ter verbetering van de bestaande detentiesituatie. Het rapport vormt vervolgens de basis voor het voeren van een permanente dialoog met de betrokken lidstaat.

¹ Vargas (1979), *a.w.*, p. 43.

² De Nederlandse vertaling van het ECPT is als appendix achterin het boek opgenomen.

In het navolgende wordt ingegaan op de verdragsinhoudelijke aspecten van het ECPT, alsmede op het procedureel mechanisme dat hierin is neergelegd. Allereerst volgt een bespreking van de doelstelling en de grondbeginselen van het ECPT. Vervolgens zal onderscheid worden gemaakt tussen het organisatorisch kader en het operationeel kader van het ECPT. Bij de bespreking van het organisatorisch kader zal een overzicht worden gegeven van de belangrijkste actoren, werkzaam in het kader van het ECPT. Bij de uiteenzetting van het operationeel kader wordt ingegaan op (de regels betreffende) het organiseren van de bezoeken.

II. Doelstelling en grondprincipes ECPT

Zoals in de inleiding is gesteld, is het CPT opgericht met als doel het – via bezoeken – uitoefenen van toezicht op de behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, om hen beter tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling te beschermen. Bij het realiseren van deze doelstelling spelen drie grondprincipes een bepalende rol, te weten: preventie, samenwerking en vertrouwelijkheid. Tezamen vormen deze begrippen het fundament voor de werkzaamheden van het CPT en fungeren zij in het bijzonder als grondslag voor de slagvaardigheid van het CPT.³ Hierna wordt aan de betekenis van de genoemde begrippen in het kader van het ECPT aandacht besteed.

II.1 Preventie

De kern van het toezichtmechanisme van het CPT is gelegen in preventie. In dat opzicht dient het CPT eerst en vooral te worden gezien als aanvulling op de bescherming die uitgaat van artikel 3 EVRM. De band tussen het CPT en deze absolute verbodsbepaling is in de preambule van het ECPT tot uitdrukking gebracht door te stellen dat de werkzaamheden van het CPT in relatie werken tot personen die aanvoeren het slachtoffer te zijn van schendingen van artikel 3 EVRM. De taak van het CPT is gelegen in het *voorkomen* dat situaties ontstaan, of blijven bestaan, die in strijd met dit (mensenrechten)artikel kunnen worden geacht. Om te bepalen welke detentiesituaties nu precies voorkomen dienen te worden, kan het CPT gebruik maken van de rechtspraak van het EHRM terzake. Daarbij dient benadrukt te worden dat het CPT zich evenwel niet gebonden acht aan de uitspraken en de interpretatie van de termen uit artikel 3 EVRM door het EHRM. Wel is uitdrukkelijk bepaald dat de Straatsburgse jurispruden-

³ K. Ginther, 'The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment', *European Journal of International Law* 1990, p. 123-130.

tie als richtpunt fungeert bij de beoordeling en normering van detentieomstandigheden.⁴ Nadere implicaties van deze vaststelling zullen in het verdere verloop van deze studie nog aan bod komen.⁵

Voorop staat dat met de taakstelling van het CPT niet is beoogd de concurrentiestrijd met het EHRM aan te gaan. Uit artikel 17 ECPT blijkt dan ook dat in het ECPT niets op zodanige wijze mag worden uitgelegd, 'dat daardoor de bevoegdheden van de organen van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of de door de Partijen krachtens dat Verdrag aanvaarde verplichtingen worden beperkt of aangetast'.⁶ Ook in het *Explanatory Report* wordt het complementaire en niet-concurrerende karakter van het toezichtmechanisme van het CPT onderstreept.⁷ Het rapport stelt voorop dat het CPT geen rechterlijke functie toekomt en dat het evenmin uitspraken doet over mogelijke schendingen van bestaande internationale (juridische) normen. De taak van het CPT is zuiver preventief en bestaat voornamelijk uit het uitvoeren van onderzoeken.⁸

Tussen het preventieve bezoekmechanisme van het CPT en de wijze waarop andere repressieve (rechterlijke) instrumenten doorgaans de fundamentele rechten van gedetineerden beogen te beschermen, bestaat een aantal belangrijke verschillen. In de beginjaren van zijn bestaan maakte het CPT er de gewoonte van om in de inleiding (*preface*) van ieder inspectierapport deze verschillen tussen het CPT en het EHRM te duiden. De volgende verschillen kunnen worden onderscheiden.

In tegenstelling tot repressieve rechterlijke instrumenten als het EHRM, dat eerst achteraf en naar aanleiding van een klacht een oordeel vormt over bepaalde misstanden tijdens de vrijheidsbeneming, staat bij het CPT juist het *voorkomen* van dergelijke misstanden voorop. Het CPT is dan ook niet afhankelijk van een formele klacht van een individuele gedetineerde. Het kan daarentegen geheel op eigen initiatief en zonder rechtstreekse aanleiding plaatsen van detentie bezoeken en de behandeling van gedetineerden aldaar onderzoeken. Het CPT werkt, met andere woorden, voornamelijk *pro-actief*. Het voorgaande laat overigens onverlet dat er bepaalde omstandigheden denkbaar zijn, die *re-actief* optreden van het CPT in de vorm van een zogenoemd *ad hoc* bezoek noodzakelijk maken.

⁴ 1st General Report, CPT/Inf(91) 3, par. 5.

⁵ Zie in dit verband met name de hoofdstukken 4, 5 en 6.

⁶ Artikel 17, tweede lid, ECPT.

⁷ Explanatory Report to the convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment. CPT/Inf/C (89) 1 [EN] (Part 2) – Strasbourg, 26.XI.1987 (hierna: Explanatory Report), par. 17 en 25.

⁸ Explanatory Report, par. 25.

Op deze bezoeken ‘die onder de omstandigheden vereist zijn’ wordt verderop in dit hoofdstuk nader ingegaan.⁹

Voorts kan gewezen worden op een verschil in doelstelling. Het voornaamste doel van rechterlijke instanties als het EHRM is de beoordeling of in een concreet geval mensenrechten zijn geschonden, teneinde de betrokken lidstaat hiervoor juridisch verantwoordelijk te stellen. Het CPT daarentegen veroordeelt geen staten wegens schending van juridische normen, maar het detecteert risicosituaties die aanleiding kunnen geven tot mensenwaardige detentie. De geconstateerde bevindingen tijdens de inspectiebezoeken vormen daarbij eerst en vooral basis voor het doen van aanbevelingen om de bestaande detentiesituatie te verbeteren. Van belang daarbij is dat CPT niet alleen bepaalde (feitelijke) misstanden onder de aandacht brengt, maar dat het met name waakzaam is op indicatoren die op mogelijke misstanden in de toekomst duiden. Het CPT richt zich als zodanig derhalve niet alleen tot het topje van de ijsberg. Door de oorzaken van (mogelijke) misstanden tijdens detentie te onderzoeken, tracht het CPT bepaalde onwenselijke detentiepraktijken met wortel en tak uit te roeien.

De werkzaamheden van het CPT laten zich derhalve eerst en vooral kenmerken door een preventieve, niet-juridische benadering van detentie. Het zal geen verbazing wekken dat de wijze waarop het CPT bepaalde onwenselijke detentiesituaties beoordeelt en normeert in belangrijke mate wordt beïnvloed door deze benadering. In hoofdstuk 5 zal uitgebreid op dit thema worden ingegaan. Er zal onder meer worden betoogd dat de preventieve inslag van het CPT een duidelijke weerslag heeft op de aanbevelingen die het in concrete situaties aan de lidstaten doet.¹⁰

II.2 Verbetering door samenwerking (coöperatie)

Een tweede fundamenteel uitgangspunt van het bezoekmechanisme van het CPT betreft de samenwerking met de lidstaten. Zoals hierboven is vastgesteld, richt het preventieve, niet-juridische mechanisme van het CPT zich niet op het vaststellen of in concrete detentiesituaties bepaalde juridische normen zijn geschonden. Evenmin is de taak van het CPT gelegen in het – in voorkomende gevallen – publiekelijk bekritisieren van lidstaten. Veeleer tracht het CPT om door samenwerking met de lidstaat verbetering van de bestaande detentiepraktijk te realiseren en zodoende de bescherming van gedetineerden te vergroten. Het eerste algemeen verslag van het CPT spreekt in dit verband van een assisterende taakopvatting.

⁹ Paragraaf IV.1.1b.

¹⁰ Zie daarvoor met name hoofdstuk 5, paragraaf II.

*The CPT's task is not to publicly criticise States, but rather to assist them in finding ways to strengthen the "cordon sanitaire" that separates acceptable and unacceptable treatment or behaviour.*¹¹

De inspectiebezoeken en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen in de rapportage vormen aldus de basis voor het starten van een dialoog met de lidstaat over de aanvaardbaarheid van detentiesituaties. Van belang is dat verbetering van de penitentiaire praktijk in een bepaalde lidstaat niet plaatsvindt op grond van dwingende uitspraken of bevelen van het CPT, maar dat deze tot stand komen door samenwerking met de betrokken lidstaat. Daadwerkelijke aanpassingen van de detentiepraktijk of van de regelgeving die hierop toeziet, blijven daarmee volledig afhankelijk van de vrijwilligheid van de lidstaat. Het CPT dient met andere woorden de lidstaten – waar nodig – te overtuigen van het belang om bepaalde misstanden tijdens de vrijheidsbeneming aan te pakken en biedt daartoe de noodzakelijke handvatten waarlangs de verbetering van de bescherming van gedetineerden gestalte moet krijgen. In dat opzicht kan de werkwijze van het CPT worden omschreven als een vorm van politieke afdwinging van mensenrechten.

De opdracht tot samenwerking is in de vorm van een algemene positieve verplichting in het ECPT neergelegd. Artikel 3 ECPT bepaalt immers dat bij de toepassing van het ECPT het CPT en de bevoegde nationale instanties van de betrokken partij met elkaar samenwerken. Vervolgens komt het beginsel van samenwerking tot uitdrukking in een aantal overige bepalingen in het ECPT.¹² Enerzijds gaat het daarbij om bepalingen waarin de lidstaat wordt verzocht om bepaalde inspanningen te leveren, of om juist iets te dulden, teneinde het CPT in zijn werkzaamheden van dienst te zijn. Zo volgt uit artikel 2 ECPT dat de lidstaten gehouden zijn bezoeken van het CPT aan elke plaats waar personen van hun vrijheid zijn beroofd toe te laten. Voorts geldt op grond van artikel 8 ECPT dat de lidstaten voorafgaand en tijdens het inspectiebezoek het CPT bepaalde faciliteiten verstrekken, zodat dit zijn taak kan vervullen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om zaken als het verstrekken van volledige inlichtingen omtrent de plaatsen van detentie en het verschaffen van onbeperkte toegang tot die plaatsen.

Anderzijds brengt het beginsel van samenwerking met zich dat de lidstaten in buitengewone omstandigheden bezwaar kunnen maken tegen de door het CPT voorgestelde tijd of bepaalde plaats van een inspectiebezoek.¹³ Voorts voorziet het eerste lid van artikel 10 ECPT in de bepaling dat het CPT bij het opmaken van het rapport rekening houdt met alle opmerkingen die eventueel

¹¹ 1st General Report, CPT/Inf(91)3, par. 3.

¹² Zie Explanatory Report, par. 34.

¹³ Artikel 9 ECPT.

door de betrokken lidstaat zijn gemaakt en bepaalt ditzelfde artikel dat, na toezending van het rapport aan de lidstaat, overleg met de lidstaat kan plaatshebben teneinde de nodige voorstellen te doen ter verbetering van de geconstateerde detentiesituatie. Ook deze bepaling vloeit voort uit de opdracht tot samenwerking.

Overtreding van het beginsel van samenwerking kan gesanctioneerd worden. Indien een lidstaat geen medewerking verleent of weigert in de zin van de aanbevelingen de situatie te verbeteren, kan het CPT, nadat de lidstaat in de gelegenheid is gesteld haar opvattingen kenbaar te maken, bij een meerderheid van tweederde van het aantal leden besluiten een openbare verklaring af te leggen.¹⁴ Dit zogenoemde ‘*public statement*’ dient openheid van zaken te geven omtrent het weigeren van het verlenen van medewerking of het weigeren om in de zin van de aanbevelingen van het CPT de situatie te verbeteren. Op deze bepaling, alsmede op de overige in dit kader genoemde bepalingen, zal bij de bespreking van het operationeel kader nader worden ingegaan.

II.3 Vertrouwelijkheid van samenwerking

Nauw verbonden met het voorgaande is het vertrouwensbeginsel. Nu de werkzaamheden van het CPT in primair opzicht niet gericht zijn op het openlijk bekritisieren van de lidstaten en voorts de verbetering van de penitentiaire praktijk eerst en vooral tot stand dient te komen door samenwerking met de betrokken lidstaat, vormt de vertrouwelijkheid van deze samenwerking een noodzakelijke voorwaarde. In het ECPT wordt op verschillende plaatsen het beginsel van vertrouwelijkheid tot uitdrukking gebracht.

Op grond van artikel 11 ECPT geldt dat de door het CPT verzamelde inlichtingen met betrekking tot een bezoek, het hierop volgende rapport, alsmede het overleg met de betrokken lidstaat vertrouwelijk zijn. Artikel 13 ECPT bepaalt vervolgens dat de leden van het CPT, de deskundigen en de andere personen die het CPT bijstaan, verplicht zijn, om gedurende en na hun ambtstermijn, tot geheimhouding van de feiten of inlichtingen die tijdens de vervulling van hun functie te hunner kennis is gekomen. Voorts is bepaald dat het CPT achter gesloten deuren bijeen komt.¹⁵

Het belang van het eerbiedigen van het beginsel van vertrouwelijkheid wordt onderstreept in het Reglement van Orde van het CPT. Daarin is onder meer opgenomen dat, indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat een lid van het CPT de verplichting tot vertrouwelijkheid heeft geschonden, er kan worden

¹⁴ Artikel 10, tweede lid, ECPT.

¹⁵ Artikel 6, eerste lid, ECPT en Explanatory Report, par. 43.

besloten om het Comité van Ministers hierover te informeren.¹⁶ Voorwaarde is wel dat het betreffende lid in de gelegenheid is gesteld zijn opvatting hieromtrent kenbaar te maken. Onduidelijk is vervolgens welke concrete consequenties een dergelijke berichtgeving heeft voor de positie van de betrokken CPT-lid. Evenmin is gebleken dat dergelijke gevallen zich reeds hebben voorgedaan.

Hoewel het ECPT uitgaat van volledige vertrouwelijkheid van gegevens, voorziet het ECPT in twee mogelijkheden om openheid van zaken te geven over de geconstateerde feitelijkheden tijdens het bezoek, alsmede over de samenwerking tussen de lidstaat en het CPT.

De eerste mogelijkheid betreft de publicatie van het inspectierapport.¹⁷ Op grond van het ECPT vindt openbaarmaking van het rapport, samen met alle commentaar van de lidstaat, alleen plaats wanneer de betreffende lidstaat hier om verzoekt. Hoewel het ECPT daarmee klaarblijkelijk uitgaat van een (exclusief) initiatief van de betreffende lidstaat, is het niet ondenkbaar dat het CPT in de dialoog met lidstaat enige mate van (zachte) drang uitoefent, om de rapporten daadwerkelijk publiek te maken. Wel is bepaald dat het rapport in geen geval persoonlijke gegevens mag bevatten zonder de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken persoon.

De tweede mogelijkheid tot openheid van zaken betreft het afleggen van een – hierboven reeds aangestipte – openbare verklaring. Indien een lidstaat geen medewerking verleent of weigert in de zin van de aanbevelingen van het CPT de detentiesituatie te verbeteren, kan het CPT besluiten hierover een openbare verklaring af te leggen. Het *Explanatory Report* merkt evenwel op dat informatie die vertrouwelijk is verkregen en informatie die betrekking heeft op lopende onderzoeken, niet openbaar zullen worden gemaakt.¹⁸

Beide genoemde uitzonderingen op het beginsel van vertrouwelijkheid zullen bij de bespreking van het operationeel kader nader bespreking vinden.

III. Organisatorisch kader

III.1 Partijen bij het Verdrag

Artikel 18 ECPT bepaalt dat het ECPT openstaat voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa. Het was Turkije dat op 26 februari 1988 als

¹⁶ Rules of procedure of the European Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment. CPT/Inf/C (89) 3 rev. 1 [EN] (hierna: Reglement van Orde), Regel 47.

¹⁷ Artikel 11, tweede lid, ECPT.

¹⁸ Explanatory Report, par. 75.

eerste het ECPT ratificeerde.¹⁹ De zevende ratificatie van Zwitserland in oktober 1988 was, ingevolge artikel 19 ECPT, voldoende voor de inwerkingtreding van het ECPT drie maanden later.²⁰ Nederland was het achtste land dat zich aan het ECPT committeerde. Inmiddels hebben zich, met de ondertekening en ratificatie van Montenegro in 2004, 47 lidstaten bij het ECPT aangesloten.²¹

Het zijn evenwel niet alleen lidstaten van de Raad van Europa die partij kunnen worden bij het ECPT. In 1993 nam het Comité van Ministers Protocol Nr. 1 bij het ECPT aan.²² Middels dit Protocol wordt voorzien in de mogelijkheid voor niet-lidstaten van de Raad van Europa om, op uitnodiging van het Comité van Ministers, tot het ECPT toe te treden. Het primaire oogmerk van dit protocol betrof het uitbreiden van het werkterrein van het CPT tot Centraal- en Oost Europa. Deze maatregel werd echter (deels) ingehaald doordat op het moment van inwerkingtreding van het Protocol veel van de beoogde landen reeds tot de Raad van Europa waren toegetreden. In 1994 heeft het Comité van Ministers voorts bepaald dat de ratificatie van het ECPT als voorwaarde geldt voor het toetreden tot de Raad van Europa.

III.2 Het CPT en zijn samenstelling

Teneinde actief plaatsen te bezoeken waar personen van overheidswege van hun vrijheid zijn beroofd, is ingevolge artikel 1 ECPT het CPT ingesteld. Nu de wer-

¹⁹ Het gegeven dat Turkije de eerste Staat was die zich aan het inspectiemechanisme van het CPT committeerde, is opvallend te noemen. Dit, met name gezien tegen de achtergrond van latere rapporten van het CPT waarin herhaaldelijk melding wordt gedaan van folterpraktijken in Turkse politiecellen. Tot tweemaal toe werd een openbare verklaring over Turkije afgelegd. Zie over de openbare verklaringen ten aanzien van Turkije: M. Kuijjer, 'Foltering in Turkije: de publieke verklaring van het CPT', *Ars Aequi* 1994, p. 584-591; R.A. Lawson, 'Foltering in Turkije: tweede publieke verklaring van het CPT', *NJCM-Bulletin* (1997), p. 214-219; A. Tanca, 'The Public Statement on Turkey by the European Committee for the Prevention of Torture', *European Journal of International Law*, vol. 4, 1993, p. 115-118; S. Parmentier, 'Spotlight on Turkey', *Netherlands Quarterly of Human Rights (SIM)*, vol. 1, 1993, p. 131-136.

²⁰ Artikel 19, eerste lid, ECPT bepaalt dat het ECPT in werking treedt op de eerste dag van de maand op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop zeven lidstaten van de Raad van Europa het ECPT hebben ondertekend.

²¹ De volledige lijst met data van ratificaties is te raadplegen via: <http://conventions.coe.int>.

²² Protocol No. 1 to the European Convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, CPT/Inf/C (93) 17 [EN] (Part 1) – Strasbourg, 4.XI. 1993, *Trb.* 1994, 106. Inwerkingtreding voor Nederland 1 maart 2002.

king van het ECPT voornamelijk in handen ligt van genoemd CPT is de benoeming en de samenstelling van de leden van het CPT van beduidende betekenis.²³

Overeenkomstig artikel 4, eerste lid, ECPT bestaat het CPT uit een aantal leden dat gelijk is aan het aantal partijen. De leden treden op in hun persoonlijke hoedanigheid.²⁴ Dit betekent dat zij niet de rol vervullen van vertegenwoordiger van een lidstaat, maar dat zij als onafhankelijk deskundigen hun taken in het CPT vervullen. Teneinde hun onafhankelijkheid en het niet-politieke karakter van hun werkzaamheden te verzekeren, worden zij benoemd voor de duur van vier jaren en kunnen zij tweemaal herkozen worden.²⁵ Om te bewerkstelligen dat de helft van de leden om de twee jaar wordt vervangen – en dus niet allemaal tegelijk – kan het Comité van Ministers besluiten dat de ambtstermijn van één of meerdere leden een andere zal zijn dan vier jaar, doch ten hoogste zes jaar en ten minste twee jaar.

De leden van het CPT worden bij absolute meerderheid van stemmen gekozen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa uit een lijst van namen opgesteld door het Bureau van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa.²⁶ Elke nationale afvaardiging in deze Raadgevende Vergadering draagt drie kandidaten voor, van wie er ten minste twee haar nationaliteit dienen te bezitten. De benoeming van de leden door het Comité van Ministers vindt niet plaats nadat er overleg met de betrokken lidstaat is geweest.

III.2.1 *Eisen aan de CPT-leden*

Gezien het gevoelige karakter van de taak waar het CPT mee toevertrouwd is, worden er bijzondere eisen gesteld aan het lidmaatschap van het CPT. Artikel 4, tweede lid, ECPT bepaalt dat de leden van het CPT worden gekozen uit personen van hoogstaand zedelijk karakter, bekend wegens hun bekwaamheid op het gebied van de rechten van de mens of met beroepservaring op de gebieden val-

²³ P. Leuprecht, 'Die Bedingungen für eine wirksame Umsetzung der Konvention: Die Umsetzung der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Dokumentation der Seminars am 7./ 8. November 1988 in Straßburg', *EuGRZ* (1989), p. 475.

²⁴ Artikel 4, vierde lid, ECPT.

²⁵ Artikel 5, derde lid, ECPT. Deze bepaling is een uitvloeisel van Protocol No. 2 to the European convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, CPT/Inf/C (93) 17 [EN] (Part 2) – Strasbourg, 4.XI. 1993, *Trb.* 1994, 106. Inwerkingtreding voor Nederland, 1 maart 2002. Aanvankelijk konden de leden slechts éénmaal herkozen worden. De ratio hiervan was gelegen in het oorspronkelijke plan om een comité van zeven leden in te stellen.

²⁶ Artikel 5, eerste lid, ECPT.

lende onder het ECPT.²⁷ Deze functieomschrijving – met zeer algemeen geformuleerde kwaliteitseisen – laat nogal wat ruimte over voor de exacte invulling van de samenstelling van het CPT. Voorop staat, dat bij de samenstelling van het CPT gestreefd wordt naar een veelvoud van deskundigheid op verschillende voor het Verdrag relevante terreinen. Hierdoor zou het CPT beter geëquipeerd zijn om ten aanzien van specifieke aspecten van de vrijheidsbeneming aanbevelingen te doen.²⁸ Leuprecht stelt in dit verband:

‘Es wurde vielmehr die wesentliche Bedeutung einer Vielzahl an Fachkompetenzen und eines daraus resultierten Meinungspluralismus innerhalb des Ausschusses wiederholt unterstrichen.’²⁹

De leden behoeven dus niet noodzakelijkerwijs juristen te zijn, maar kunnen ook artsen of ambtenaren met een penitentiaire achtergrond zijn. Wat vooral van de leden wordt verwacht, is dat zij in ruime mate voor het CPT beschikbaar zijn en natuurlijk over de juiste menselijke kwaliteiten beschikken. In dit verband beschrijft Leuprecht gevangenis als zijnde een aparte wereld, waar sociale harmonie een schaars goed is. Bij het betreden van deze wereld dient men in de contacten met het inrichtingspersoneel, maar vooral ook in relatie tot de gedetineerden, een zekere mate van fijngevoeligheid en voorzichtigheid te betrachten. Tegelijkertijd merkt de auteur op dat sommige situaties vragen om daadkrachtig optreden. De leden van het CPT dienen volgens hem derhalve eveneens te beschikken over wat hij definieert als ‘*Zivildcourage*’.³⁰ Door verschillende auteurs is de mate van bekwaamheid van de leden van het CPT overigens al eens in twijfel getrokken.³¹

Naast de noodzakelijke mate van deskundigheid wordt in het vierde lid van artikel 4 ECPT voorts bepaald dat de leden van het CPT onafhankelijk en onpartijdig dienen te zijn. De preventieve inslag van het CPT en het in paragraaf II beschreven grondbeginsel voor samenwerking zijn hiermee onlosmakelijk verbonden. Een lidstaat moet er immers op kunnen vertrouwen dat – voordat zij het CPT onbeperkte toegang geeft tot elke plaats waar personen van hun vrijheid zijn beroofd – zij te maken heeft met een volledig onafhankelijk en onpar-

²⁷ Artikel 4, tweede lid, ECPT.

²⁸ Explanatory Report, par. 36.

²⁹ Leuprecht (1989), *a.w.*, p. 475.

³⁰ Leuprecht (1989), *a.w.*, p. 475.

³¹ R. Morgan & E. Evans, ‘Inspecting Prisons. The view of Strasbourg’, *British Journal of Criminology*, volume 34, 1994, p. 152-153; A. Cassese, ‘The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Comes of Age’, in: N. Blokker & S. Muller (red.), *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, p. 121.

tijdig inspectieorgaan. Het ontbreken van een dergelijk vertrouwen kan in het bijzonder afbreuk doen aan de autoriteit van het CPT jegens de lidstaten.³² Om elke schijn van partijdigheid te vermijden is voorts bepaald dat CPT-leden niet deelnemen aan een bezoek naar plaatsen van detentie in het land van herkomst en dienen zij bij hun aantreden een eed af te leggen: *I solemnly declare that I will exercise my functions as a member of this Committee honourably, independently and consciously and that I will keep secret all Committee proceedings*.³³ Op grond van artikel 13 ECPT zijn de leden van het CPT bovendien verplicht, gedurende en na hun ambtstermijn, tot geheimhouding van de feiten of inlichtingen die tijdens de vervulling van hun functie te hunner kennis zijn gekomen. Zoals hierboven al aan de orde kwam, kan bij schending van deze geheimhouding door de leden van het CPT besloten worden het Comité van Ministers hiervan op de hoogte te brengen.³⁴

III.3 Deskundigen

Onverlet de vereiste deskundigheid bij de leden van het CPT, biedt het tweede lid van artikel 7 ECPT het CPT de mogelijkheid zich te laten bijstaan door deskundigen en tolken. Het invoeren van deskundigen van buitenaf vindt plaats indien het CPT *zulks noodzakelijk acht*. Het gaat daarbij nadrukkelijk om aanvullende expertise, die niet aanwezig is bij de leden van het CPT.³⁵ Hierbij moet gedacht worden aan personen met een bepaalde specifieke medische achtergrond, of deskundigen op het gebied van de behandeling van een bepaalde categorie gedetineerden. Voorts kan gedacht worden aan personen met een uitgebreide kennis over het penitentiaire systeem van een bepaalde lidstaat en de aldaar geldende detentieregimes.

De oorspronkelijke gedachte was dat het invoeren van externe deskundigheid slechts bij wijze van uitzondering zou plaatsvinden. Hierboven is immers vastgesteld dat bij de leden van het CPT de nodige deskundigheid terzake wordt verondersteld. Alleen wanneer bij de bezoekdelegatie bepaalde specifieke deskundigheid zou ontbreken diende het CPT zich te laten bijstaan door deskundigen van buitenaf, zo was (en is) de gedachte. Op deze wijze kan gesteld worden – hetgeen door verschillende auteurs reeds is gedaan – dat de mate waarin het CPT gebruik maakt van externe deskundigen een rechtstreekse weerspiegeling is van de eigen vakbekwaamheid van de leden van het CPT.³⁶

³² Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 66.

³³ Regel 2, Reglement van Orde.

³⁴ Paragraaf II.3.

³⁵ Explanatory Report, par. 51.

³⁶ Evans & Morgan (1998), *a.w.*, p. 161-163.

Op grond van het tweede lid van artikel 14 ECPT handelen externe deskundigen op last en gezag van het CPT. Hieruit volgt dat het optreden van de deskundigen uitsluitend van de wil van het CPT afhankelijk is. Het is de individuele expert derhalve niet toegestaan om geheel op eigen initiatief in discussie te treden met de nationale autoriteiten van de betreffende lidstaat. Ook is het de deskundigen niet toegestaan om uit eigen beweging gesprekken te voeren met gedetineerden. Dit kan slechts wanneer er uitdrukkelijke toestemming van het hoofd van de zoekende delegatie van het CPT is verkregen.³⁷

Deskundigen die het CPT bijstaan zijn op gelijke wijze als de leden van het CPT gebonden aan de verplichtingen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Voorts is de verplichting tot geheimhouding van de opgedane feiten en inlichtingen van overeenkomstige toepassing op de deskundigen.³⁸

In tegenstelling tot het eerdergenoemde oorspronkelijke uitgangspunt liet de praktijk in de beginjaren van de werkzaamheden van het CPT zien, dat het CPT zich bij vrijwel ieder inspectiebezoek liet bijstaan door één of meerdere deskundigen. In het tweede jaarverslag sprak het CPT hierover zijn bezorgdheid uit:

‘Unless more members are elected with professional experience (...) there is a risk that the influence of assisting “experts” (cf Article 7(2) of the Convention) will become greater than envisaged by the authors of the Convention.’³⁹

Hoe groot de invloed van de externe deskundigen tijdens de inspectiebezoeken van het CPT daadwerkelijk is, kan niet met zekerheid worden gezegd. Het voert te ver om hier in het kader van deze studie uitvoerig op in te gaan. Bestudering van recente rapportage laat in elk geval zien, dat het CPT – met uitzondering van het gebruik van tolken – zich lang niet meer bij alle bezoeken laat bijstaan door deskundigen van buitenaf.

III.4 Het Secretariaat

Het CPT ziet zich in zijn werkzaamheden in grote mate gesteund door het in het ECPT ingestelde Secretariaat. Het Secretariaat, dat permanent gevestigd is in Straatsburg, vormt organisatorisch gezien een afzonderlijke departement van het Directoraat Mensenrechten van de Raad van Europa.⁴⁰ Het Secretariaat is onderverdeeld in een viertal afdelingen. Er is een centrale afdeling die zich voornamelijk bezighoudt met administratieve-, budgettaire- en personele zaken.

³⁷ 1st General Report, CPT/Inf (91) 3, par 59.

³⁸ Artikel 13 ECPT.

³⁹ CPT/Inf (92) 3, General Report. 2, par. 27.

⁴⁰ Regel 11, Reglement van orde.

Deze centrale afdeling is tevens verantwoordelijk voor de verwerking van documentatie en informatie over de detentiesituaties van de verschillende lidstaten. Voorts draagt de afdeling zorg voor de publicaties van de rapportages van het CPT. Naast de centrale afdeling zijn er nog drie afzonderlijke afdelingen. Elk van deze afdelingen is verantwoordelijk zijn voor een groep lidstaten. Vanuit die taak houden deze afdelingen zich bezig met het organiseren van eventuele bezoeken aan deze lidstaten, het opmaken van het rapport, alsmede met het voeren van de hierna nog te bespreken voortdurende dialoog.⁴¹

Het werk van het Secretariaat als ondersteunend orgaan van het CPT moet geenszins onderschat worden. Er is wel betoogd dat de effectiviteit en de efficiëntie van het CPT rechtstreeks verband houdt met de werkzaamheden van het Secretariaat.⁴² Het werk van het CPT is dus in belangrijke mate afhankelijk van de verrichtingen van het Secretariaat. Gesteld is wel dat het Secretariaat bij het gehanteerde systeem van wisselende leden van het CPT en de toevoeging van deskundigen van buitenaf de ruggengraat van het ECPT vormt.⁴³ Het Secretariaat heeft zich in de loop der jaren als een zeer betrouwbare, stabiele en vooral deskundige ondersteuning ontpopt en wordt gezien als *the principal bearers of the ethos and tradition of the CPT*.⁴⁴ Met betrekking tot de deskundigheid van de leden van het Secretariaat merken Evans and Morgan op dat:

*(...) those members of the Secretariat who accompany CPT members during visits and who draft CPT reports are typically much more experienced and knowledgeable about established CPT procedures, methods, and 'jurisprudence' than the members of the Committee they advise and serve.'*⁴⁵

De belangrijkste taken van het Secretariaat betreffen het vaststellen van het bezoekprogramma en het voorbereiden van de inspectiebezoeken van het CPT. Het Secretariaat werkt nauw samen met het hierna te bespreken Bureau en is ingevolge het Reglement van orde verantwoordelijk voor het ontvangen, registreren en doen toekomen van toegezonden relevante informatie aan het CPT.⁴⁶ Naast het verwerken en toezenden van informatie vormt het organiseren van een bezoek aan een lidstaat een belangrijke functie van het Secretariaat. Hieronder vallen zaken als het leggen van contact met de hiervoor verantwoordelijke

⁴¹ Voor een overzicht van de afdelingen en de lidstaten die hieronder vallen zie: 17th General Report, CPT/Inf (2007) 39, Appendix 6.

⁴² Evans and Morgan (1998), *a.w.*, p. 159.

⁴³ Murdoch (1994), *a.w.*, p. 8.

⁴⁴ Evans and Morgan (1998), *a.w.*, p. 160.

⁴⁵ Evans and Morgan (1998), *a.w.*, p. 161.

⁴⁶ Regel 28, Reglement van Orde.

overheidsfunctionarissen (*liaisons officier*) en het maken van afspraken met nationale en internationale mensenrechtenorganisaties. Maar ook zaken van meer praktische aard als het boeken van de vlucht en het hotel voor de bezoekdelegatie behoren tot de taak van het Secretariaat. Na afloop van het bezoek is het Secretariaat voorts het orgaan dat de dialoog met de lidstaat aangaat, teneinde de aanbevelingen die het CPT naar aanleiding van het afgelegde bezoek heeft gedaan, te doen implementeren.

III.5 Het Bureau

Het Bureau van het CPT wordt gevormd door de president en twee vice-presidenten.⁴⁷ Zowel de president als de eerste en de tweede vice-president worden bij absolute meerderheid van stemmen, uit het midden van de CPT-leden, gekozen voor een periode van twee jaar. De leden van het Bureau kunnen herkozen worden.⁴⁸ De voornaamste taak van de president betreft het voorzitterschap van de plenaire vergaderingen van het CPT. Het Bureau heeft als zodanig een sturende taak bij de werkzaamheden van het CPT. Daarbij ligt de nadruk niet zozeer bij de president, alswel bij het Bureau als geheel. Gezien de aard van de werkzaamheden ziet het CPT zich niet zelden geconfronteerd met complexe kwesties, waarin multidisciplinaire oorzaken een rol kunnen spelen. Dit heeft zijn weerslag in de besluitvorming, waarbij te allen tijde een grote mate van zorgvuldigheid betracht dient te worden. Mede hierdoor werd de noodzaak gevoeld om beslissingen betreffende delicate aangelegenheden niet door een enkel individu genomen te laten worden, maar door de voltallige vergadering en buiten de vergadering om door het Bureau.

De sturende taak van het Bureau komt tot uitdrukking in verschillende bevoegdheden die het orgaan toekomen. Zo heeft het Bureau de bevoegdheid om – buiten de plenaire vergadering om – de samenstelling van de bezoekdelegatie te formeren⁴⁹ en kan het algemene of bijzondere instructies geven met betrekking tot de wijze waarop een concreet bezoek wordt afgelegd.⁵⁰ In urgente gevallen heeft het Bureau voorts de bevoegdheid – om buiten de voltallige vergadering om – een beslissing te nemen over het organiseren van een hierna te bespreken *ad hoc* bezoek. Voorafgaand aan een inspectiebezoek, kan het Bureau de

⁴⁷ Regel 10, Reglement van Orde.

⁴⁸ Regel 5, Reglement van Orde.

⁴⁹ Regel 37, onder 1, Reglement van Orde. Tevens is het Bureau op grond van Regel 38, onder 1, Reglement van Orde, in dergelijke gevallen bevoegd een beslissing te nemen aangaande het bijstaan van het CPT door deskundigen en tolken.

⁵⁰ Regel 39, onder 1, Reglement van Orde.

lidstaat om specifieke informatie verzoeken met betrekking tot de algehele dentitiesituatie in de betreffende lidstaat.⁵¹

IV. Operationeel kader

Het operationeel kader van het CPT kan volgens Evans en Morgan worden onderverdeeld in drie hoofdtaken te weten: het organiseren van (een programma van) inspectiebezoeken, het afleggen van de bezoeken en het naar aanleiding van de bezoeken opmaken van een rapport.⁵² In het verlengde hiervan dient evenwel naar mijn overtuiging nog een hoofdtaak te worden toegevoegd. Na het opmaken en het toesturen van het rapport met de bevindingen en de aanbevelingen aan een betreffende lidstaat, begint immers het proces tussen het CPT en de betrokken lidstaat, dat wel wordt aangeduid als de *'ongoing dialogue'*. Het voeren van een dergelijke voortdurende dialoog met de lidstaat kan als essentieel onderdeel van de werkzaamheden van het CPT gezien worden. In het navolgende zullen de vier hoofdtaken van het CPT in chronologische volgorde besproken worden.

IV.1 Eerste hoofdtaak: het organiseren van (programma van) bezoeken

De eerste taak van het CPT, het organiseren van de bezoeken, kan worden gekenschetst als een voorbereidende en facilitaire taak. De werkzaamheden die ter uitvoering van deze taak worden verricht staan immers ten dienste van de drie volgende hoofdtaken. Bij de bespreking van deze hoofdtaak zal zowel aandacht zijn voor het opstellen van het (reguliere) bezoekprogramma, als voor het organiseren van een concreet bezoek aan een lidstaat.

In overeenstemming met artikel 7 ECPT regelt het CPT bezoeken aan plaatsen waar personen van overheidswege van hun vrijheid zijn beroofd. Voor een goed verloop van het inspectiebezoek is zorgvuldige voorbereiding van eminent belang. Bij de bespreking van de verschillende aspecten die van belang zijn voor het organiseren van de inspectiebezoeken zal tevens aandacht worden besteed aan de bestaande mogelijkheden voor de lidstaten om tegen het voorgestelde bezoek bezwaar te maken. Voordat wordt ingegaan op de wijze waarop de bezoeken worden voorbereid, is evenwel een korte verkenning van de verschillende soorten bezoeken aangewezen. Er zal worden betoogd dat de aard van het bezoek in het bijzonder van invloed is op de wijze waarop het bezoek wordt ge-

⁵¹ Regel 30, onder 1, Reglement van Orde.

⁵² Morgan & Evans (1992), *a.w.*, p. 591.

organiseerd, op de samenstelling en de omvang van de bezoekdelegatie alsook op de duur van het onderhavige bezoek.

IV.1.1 Drie soorten bezoeken

Artikel 2 ECPT bepaalt dat iedere lidstaat bezoeken toelaat aan elke plaats binnen haar rechtsmacht waar personen van hun vrijheid worden beroofd door een overheidsinstantie. Voor het optreden van het CPT hoeft in principe geen bijzondere aanleiding te bestaan. Dit in tegenstelling tot andere internationale instrumenten ter bescherming van mensenrechten, waar een element van initiatief in de vorm van een individuele klacht veelal is vereist. De preventieve inslag van het ECPT heeft daarentegen tot gevolg, dat het enkele feit dat een land zich heeft geëngement aan het ECPT, dit het CPT de bevoegdheid geeft om naar eigen inzicht inspectiebezoeken naar plaatsen van detentie uit te voeren.

Er zijn drie soorten bezoeken. Ten eerste de *periodieke* bezoeken die systematisch aan elke lidstaat plaatsvinden.⁵³ Ten tweede de *ad hoc* bezoeken, ‘die onder de omstandigheden vereist lijken’ en waarbij het CPT over een discretionaire bevoegdheid beschikt om te bepalen wanneer en naar welke plaatsen het deze bezoeken aflegt.⁵⁴ Ten slotte de *follow-up* bezoeken, die het CPT brengt aan reeds geïnspecteerde plaatsen, teneinde zich ervan te verzekeren dat de detentiesituatie zich sinds het eerste bezoek heeft verbeterd. Deze door het CPT ontwikkelde tussenvariant kan zowel plaatsvinden in de context van een periodiek bezoek, als van een zogenoemd *ad hoc* bezoek.⁵⁵

IV.1.1a Periodieke bezoeken

Het preventieve karakter van de werkzaamheden van het CPT komt het best tot uitdrukking in de bezoeken die het CPT periodiek aan iedere lidstaat brengt. Om materiële redenen wordt tijdens deze *periodieke* bezoeken niet alle plaatsen waar gedetineerden zich bevinden bezocht, maar wordt er een representatieve selectie gemaakt van plaatsen van detentie in een betreffende lidstaat. De focus bij dergelijke bezoeken ligt op de algemene leefomstandigheden binnen deze plaatsen van detentie. Met de periodieke bezoeken tracht het CPT zich, als het ware, een algemeen beeld te verschaffen van de dwarsdoorsnede van de gedetineerdenpopulatie in een betreffende lidstaat.

In het Reglement van Orde is bepaald dat voor het einde van ieder kalenderjaar er een voorlopig programma van *periodieke* bezoeken door het CPT wordt

⁵³ Artikel 7, tweede lid, ECPT.

⁵⁴ Artikel 7, tweede lid, ECPT.

⁵⁵ Regel 33, Reglement van Orde.

opgesteld.⁵⁶ Voor zover mogelijk dienen de lidstaten ‘*on equitable basis*’ bezocht te worden. Dit impliceert geenszins dat alle lidstaten even vaak bezocht worden, maar dat redelijke criteria worden aangewend bij de keuze van de te bezoeken lidstaten.⁵⁷ Thans lijkt het invullen van het programma van *periodieke* bezoeken te geschieden op basis van behoefte. Kriebaum spreekt in dit verband van ‘*Bedarfeinschätzung*’.⁵⁸ Hoewel het CPT hieromtrent geen officieel standpunt inneemt, lijken de volgende omstandigheden een rol te spelen: de algemene situatie met betrekking tot het respecteren van de mensenrechten; de mate waarin de lidstaat eerder gedane aanbevelingen heeft uitgevoerd; zorgwekkende detentieomstandigheden tijdens een voorgaand bezoek en de toetreding van nieuwe lidstaten. Ook de grootte van de lidstaat, het aantal plaatsen van detentie en de omvang van de gedetineerdenpopulatie lijken van invloed te zijn op de invulling van het reguliere bezoekprogramma. Dergelijke ‘grote lidstaten’ zijn vaker onderwerp van een periodiek bezoek, dan wanneer het een ‘kleine lidstaat’ betreft.

Kriebaum stelt dat door het aanwenden van deze omstandigheden bij het bepalen van de af te leggen bezoeken het onderscheid tussen de preventieve, periodieke bezoeken en de hierna te bespreken *ad hoc* bezoeken – die onder de omstandigheden vereist zouden zijn – aan scherpte zou verliezen.⁵⁹

In de loop der jaren is de omloopsnelheid van het periodieke programma meerdere malen bijgesteld. Dit als gevolg van de sterke toename van het aantal lidstaten bij het ECPT en de hiermee gepaard gaande explosieve groei van de gedetineerdenpopulatie dat binnen het mandaat van het CPT is komen te vallen.

Ter illustratie van deze toename: ten tijde van de inwerkingtreding in 1989 telde het ECPT vijftien lidstaten met een totale gedetineerdenpopulatie van 292.250 personen.⁶⁰ Recente cijfers in het jaarrapport van 2006 laten zien dat er thans zevenenveertig landen partij zijn bij het ECPT met een totale populatie van ruim 1.792.496 gedetineerden vallende onder het mandaat van het CPT.⁶¹ Grofweg betekent dit een verdrievoudiging van het aantal lidstaten, terwijl de totale omvang van de gedetineerdenpopulatie zelfs ruim zes maal zo groot is geworden. Het aantal afgevaardigden per lidstaat is evenwel gelijk gebleven en bedraagt derhalve eveneens zevenenveertig in aantal.

⁵⁶ Regel 31, onder 2, Reglement van Orde.

⁵⁷ Volgens Kriebaum moet onder ‘*equitable basis*’ worden verstaan: eerlijk, redelijk en fair. Kriebaum (2000), *a.w.*, 102.

⁵⁸ Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 100.

⁵⁹ Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 101. In hoofdstuk 8, paragraaf VI.2 zal in het kader van de bezoeken aan Nederland op dit thema worden teruggegrepen.

⁶⁰ 9th General Report, CPT/Inf (99) 12, Appendix 1, p. 18.

⁶¹ 16th General Report, CPT/Inf (2006) 35, Appendix 3, p. 22.

In het eerste algemeen verslag werd nog de verwachting uitgesproken dat iedere lidstaat in het kader van het periodieke programma iedere twee jaar bezocht zou worden. Een tussenpose langer dan twee jaar zou namelijk een ernstige ondermijning van de geloofwaardigheid van het CPT betekenen.⁶² In het vierde algemeen verslag werd, opmerkelijk genoeg onder aanvoer van hetzelfde argument, betoogd dat de tussenliggende periode toch niet langer dan drie jaar zou mogen bedragen.⁶³ In het zevende algemeen verslag was het ten slotte opgelopen naar een tussenpose van vier jaar.⁶⁴ Dit heeft het CPT ertoe gedwongen meer nadruk te gaan leggen op de kortstondige en meer doelgerichte *ad hoc* en *follow-up* bezoeken.⁶⁵ In hoofdstuk 8 zal nader op dit fenomeen worden ingegaan.

Als gezegd, is de aard van het bezoek van invloed op de omvang en samenstelling van de bezoekdelegatie, alsmede op de duur van het concrete bezoek. Ook de grootte van de lidstaat en de omvang van de gedetineerdenpopulatie speelt hierbij een rol. Gemiddeld neemt een *periodiek* bezoek één á twee weken in beslag. Bij een missie naar een 'groot' land bestaat de bezoekdelegatie door de bank genomen uit vijf CPT leden, enkele externe deskundigen, twee leden van het Secretariaat en indien noodzakelijk een aantal tolken. Wordt een 'kleinere' lidstaat bezocht, dan voldoet doorgaans een delegatie bestaande uit drie tot vier CPT leden, één deskundige, één of twee leden van het Secretariaat en de benodigde tolken.⁶⁶

IV.1.1b *Ad hoc* bezoeken

Op grond van het eerste lid van artikel 7 ECPT kan het CPT behalve bezoeken in het kader van het periodieke bezoekprogramma tevens bezoeken regelen die onder de omstandigheden vereist lijken. Deze bezoeken kenmerken zich door het kortstondige en doelgerichte karakter. Vanaf het begin van zijn bestaan voorzag het CPT dat deze *ad hoc* bezoeken, '*triggered by serious and consistent allegations of grave abuses in a particular country*', een belangrijk deel van zijn werkzaamheden zouden gaan vertolken.⁶⁷ De mogelijkheid tot het uitvoeren van een *ad hoc* bezoek geeft het CPT een bijzondere mate van flexibiliteit. Het CPT is hierdoor in staat snel en adequaat te reageren op zorgwekkende situaties.

⁶² 1st General Report, CPT/Inf(91) 3, par. 89.

⁶³ 4th General Report, CPT/Inf(94) 10, par. 24.

⁶⁴ Zelfs dit doel kon niet te allen tijde worden verwezenlijkt. Zo waren Finland, Ierland, Liechtenstein, Luxemburg, Noorwegen, San Marino en Zweden aan het eind van 1997 (acht jaar na inwerkingtreding ECPT) slechts éénmaal voorwerp van een periodiek bezoek geweest.

⁶⁵ 7th General Report, CPT/Inf(97) 10, par. 21.

⁶⁶ 1st General Report, CPT/Inf(91) 3, par. 52 en 55.

⁶⁷ 1st General Report, CPT/Inf(91) 3, par. 46.

Het ECPT biedt geen inzicht in de vraag onder welke omstandigheden een dergelijk *ad hoc* bezoek afgelegd kan worden. Zoals hierboven aangegeven bezit het CPT een discretionaire bevoegdheid voor het organiseren van *ad hoc* bezoeken.⁶⁸ Bestudering van de landenrapporten van het CPT leert, dat het vaak gaat om aanhoudende berichtgeving – afkomstig van individuen en belangenorganisaties of uit de media – over deplorabele detentieomstandigheden of mishandelingen van bepaalde groepen gedetineerden, die de aanzet geeft tot het afleggen van dergelijke bezoeken. Zo droegen de bezoeken van het CPT aan de Nederlandse Antillen en Aruba in 1994 een dergelijk *ad hoc* karakter. Ten aanzien van deze bezoeken verklaarde het CPT het volgende:

*The visits to the Netherlands Antilles and Aruba appeared to the CPT to be required in the circumstances (...) They were triggered by reports received in recent years containing allegations of the ill-treatment, on occasion severe, of persons arrested by the law enforcement agencies in these two parts of the Kingdom of the Netherlands.*⁶⁹

Dat een *ad hoc* bezoek in het teken kan staan van de detentie(omstandigheden) van een enkele gedetineerde, bewijst het bezoek dat in 2003 door het CPT werd afgelegd aan de leider van de Koerdische organisatie PKK, Öcalan, die wegens vermeende betrokkenheid aan terroristische activiteiten als enige gedetineerde werd vastgehouden op het Turkse gevangeneiland Imrali. Dit bezoek werd geïnitieerd als gevolg van de aanhoudende berichtgeving dat zijn familie en zijn raadslieden serieuze hinder zouden ondervinden om toegang te verkrijgen tot het gevangeneiland.⁷⁰

IV.1.1c Follow-up bezoeken

Ten slotte zijn er bezoeken van het CPT die kunnen worden aangemerkt als *follow-up* missies. Deze vorm van bezoeken, die qua duur en aard tussen de *periodieke* bezoeken en de *ad hoc* bezoeken geplaatst kan worden, geeft het CPT de mogelijkheid terug te gaan naar één of meerdere reeds bezochte inrichtingen, teneinde te onderzoeken of de detentieomstandigheden ten opzichte van het vorige inspectiebezoek verbeterd zijn.⁷¹ Zo'n vervolfbezoek kan zowel ten aan-

⁶⁸ Regel 32, onder 2, Reglement van Orde.

⁶⁹ CPT/Inf(96) 1, Netherlands (Antilles + Aruba).

⁷⁰ In hoofdstuk 6 zal nader aandacht zijn voor de bezoeken die het CPT heeft afgelegd aan de PKK-leider. Daarbij zal met name worden stilgestaan bij de betekenis van de bevindingen van het CPT terzake in de beoordeling van de zaak die Öcalan voor het EHRM bracht.

⁷¹ *The follow-up visit represents a halfway house between a periodic and an ad hoc visit though the distinction between them is not always clear.* Morgan & Evans (1999), a.w., p. 174.

zien van een bezoek van periodieke aard als ten aanzien van een *ad hoc* bezoek worden uitgevoerd.⁷² In een land waarin slechts een beperkt aantal zorgwekkende situaties aanwezig zijn kan een gerichte *follow-up* missie als effectief en efficiënt instrument gekenschetst worden.

Een treffend voorbeeld van een bezoek met een vervolgekarakter betrof het bezoek dat het CPT in 1999 aflegde aan de Nederlandse Antillen. Dit bezoek kwam tot stand op uitdrukkelijke uitnodiging van de Antilliaanse minister van Justitie.⁷³ Gedurende dit bezoek werd in het bijzonder gekeken naar de verbeteringen die met betrekking tot de detentieomstandigheden van de *Koraal Specht* gevangenis waren aangebracht, in het licht van de aanbevelingen van het CPT in vorige rapportages.⁷⁴ Naar aanleiding van het eerdere bezoek in 1994 werden de condities in deze inrichting omschreven als *'amounting to inhuman and degrading treatment'*. Het CPT was in 1997 evenwel nog altijd van mening dat, ondanks het feit dat door de regering van de Nederlandse Antillen stappen waren ondernomen om de situatie te verbeteren, de condities waaronder de gedetineerden in de *Koraal Specht* werden gehouden *'fairly could be described as inhuman and degrading'*.⁷⁵ Reden voor een verzoek voor een derde bezoek aan de *Koraal Specht* was volgens toenmalig minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, mr. Rutsel Martha de volgende:

*'(...) such a third visit would be to review action taken in the light of the CPT's previous recommendations concerning Koraal Specht Prison, and to hold consultations with the Netherlands authorities with a view to proposing a clear timetable for the taking of further measures required.'*⁷⁶

Zoals hierboven blijkt, neemt de *follow-up* missie in het proces van de voortdurende dialoog met de lidstaat een andere positie in dan de missie van periodieke aard. Wordt de rapportage die naar aanleiding van de periodieke missie wordt opgesteld gezien als het begin van dit voortdurende proces, de *follow-up* missie kan worden aangemerkt als een soort van (tussentijdse) toets, waarin wordt nagegaan of de lidstaat in de zin van de aanbevelingen van het CPT de situatie heeft verbeterd.

⁷² Regel 33, Reglement van Orde.

⁷³ CPT/Inf(2000) 9, Netherlands (Antilles).

⁷⁴ CPT/Inf(2000) 9, Netherlands (Antilles), par. 5.

⁷⁵ CPT/Inf(98) 17, Netherlands (Antilles), par. 6.

⁷⁶ CPT/Inf(2000) 9, Netherlands (Antilles), par. 5.

IV.1.2 Voorbereiden van een bezoek

Als gezegd, beslist het CPT ieder najaar welke lidstaten er in het kader van het reguliere programma in het aankomende jaar bezocht zullen worden. Vervolgens brengt het CPT de betrokken lidstaten van dit voornemen op de hoogte en maakt het het programma kort daarna, meestal begin december, middels een persbericht publiekelijk.⁷⁷ Het persbericht bevat slechts het voornemen landen te bezoeken in het kader van het periodieke programma. De publiekelijk kennisgeving van de *ad hoc*-bezoeken die onder de omstandigheden vereist zijn, vindt pas plaats na afloop van deze inspectiebezoeken.

Nu het CPT bij het bepalen van het bezoekprogramma niet gebonden is aan een formele klacht van een gedetineerde, bezit het CPT aanzienlijke beleidsvrijheid in het bepalen welke plaatsen van detentie in het kader van het reguliere programma bezocht zullen worden. Hierbij is het verkrijgen van actuele informatie over de detentiesituatie in de aangesloten lidstaten van groot belang. Daarbij maakt het CPT gebruik van verschillende bronnen. Hierbij valt in de allereerst te denken aan berichtgeving van de autoriteiten van betreffende lidstaten zelf. Voorts moet gedacht worden aan berichten uit de media en aan informatie afkomstig van individuele burgers, zoals advocaten, familieleden van gedetineerden en natuurlijk van gedetineerden zelf. Ten slotte onderhoudt het CPT nauw contact met verschillende nationale en internationale belangenorganisaties en non-gouvernementele organisaties op het terrein van de mensenrechten, alsmede met de officiële autoriteiten binnen de lidstaten. Met name organisaties als, *Amnesty International*, de *Association for the Prevention of Torture* en de *International Helsinki Federation for Human Rights* zijn belangrijke schakels in de informatievoorziening van het CPT. Naast het contact met deze organisaties, heeft het CPT eveneens werkrelaties opgebouwd met internationale instanties als het EHRM, het Internationale Comité van het Rode Kruis, de Speciale Rapporteur inzake Foltering van de Verenigde Naties, het VN-comité tegen Foltering en de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties.⁷⁸

Opgemerkt kan echter worden dat het CPT doorgaans zeer terughoudend is in zijn berichtgeving omtrent zijn externe relaties. De bronnen en de aard van de verkregen informatie behandelt het CPT dan ook strikt vertrouwelijk. Het CPT onthoudt zich bovendien te allen tijden van iedere vorm van *feedback* omtrent de bruikbaarheid van verkregen informatie. De informatiestroom tussen het CPT en de externe relaties is door het CPT dan ook wel omschreven als een 'one-way

⁷⁷ Regel 31, onder 4, Reglement van Orde.

⁷⁸ 1th General Report, CPT/Inf(91)3, par. 42.

process’, hetgeen vervolgens door enkele belangenorganisaties als ontmoedigend gekwalificeerd is.⁷⁹

IV.1.2.1 Notificatie

Onlosmakelijk verbonden met de genoemde informatievoorziening is de verplichting van notificatie, die het CPT ingevolge artikel 8 ECPT heeft. Het eerste lid van dit artikel bepaalt immers dat het CPT de regering van de betrokken lidstaat in kennis stelt van haar voornemen een bezoek uit te voeren. Na deze kennisgeving is het CPT bevoegd op elk tijdstip de in artikel 2 ECPT bedoelde plaatsen te bezoeken, dat wil zeggen plaatsen binnen de rechtsmacht van de lidstaat waar personen van hun vrijheid zijn beroofd door een overheidsinstantie. Het ECPT voorziet niet in een specifieke termijn waarbinnen de notificatie van een gepland inspectiebezoek dient te worden afgegeven. Dit hangt samen met het feit dat uitzonderlijke omstandigheden het kunnen rechtvaardigen dat een bezoek onmiddellijk na de notificatie zal plaatsvinden. Het CPT behoudt hiermee de mogelijkheid om in acute situaties snel op te treden. Daarmee valt in de eerste plaats te denken aan de omstandigheden waaronder een *ad hoc* bezoek vereist lijkt. De verplichting tot notificatie geldt derhalve niet alleen ter uitvoering van het periodieke programma van inspectiebezoeken. Mede in het licht van het beginsel van samenwerking geldt als uitgangspunt, dat het CPT de te bezoeken lidstaat ‘*reasonable time*’ geeft, teneinde deze in de gelegenheid te stellen de nodige maatregelen te treffen voor het bezoek. Tegelijkertijd stelt het CPT in het *Explanatory Report* dat het zich gehouden acht om na de notificatie aan de betrokken lidstaat binnen redelijke termijn het inspectiebezoek daadwerkelijk uit te voeren.⁸⁰

Er kan derhalve gesproken worden van een zeker spanningsveld.⁸¹ Aan de ene kant is het wenselijk dat een voorgenomen bezoek een zeker verrassings-element in zich draagt, zodat de autoriteiten van de betreffende lidstaten niet de kans wordt gegeven tot anticiperende ‘*cover-ups*’ van alarmerende detentiesituaties. Nowak nuanceert dit gevaar evenwel door te stellen dat ‘*die Möglichkeiten eines Folter praktizierenden Staates, die Spuren dieser Praxis innerhalb einiger Tage zu verwischen, oft überschätzt*’.⁸² Aan de andere kant is voorafgaande berichtgeving essentieel om lidstaten in staat te stellen het CPT tijdens het bezoek de noodzakelijke faciliteiten te kunnen verschaffen. Het CPT zal derhalve telkens een afweging moeten maken tussen genoemde belangen. Om hieraan enigszins

⁷⁹ 1th General Report, CPT/Inf (91) 3, par. 43.

⁸⁰ Explanatory Report, par. 56.

⁸¹ Cassese (1989), *a.w.*, p. 141.

⁸² Nowak (1988), *a.w.*, p. 540.

tegenwoordig te komen is het CPT de notificatie van zijn bezoeken van periodieke aard gaan benaderen als een proces bestaande uit drie opeenvolgende fasen.⁸³

De eerste fase van dit proces kwam hierboven reeds aan de orde. Gedurende de najaarsbijeenkomst beslist het CPT welke lidstaten er in het kader van het periodieke programma bezocht zullen worden. Kort daarna worden de lidstaten hiervan op de hoogte gesteld. Het hierop volgende persbericht is met name interessant voor de verschillende mensenrechten belangenorganisaties. Indien zij invloed willen uitoefenen op de te bezoeken plaatsen van detentie in een betreffende lidstaat, is er na het persbericht nog voldoende tijd om het CPT van *up-to-date* informatie over een betreffende inrichting te voorzien.

De tweede fase van het proces van notificatie is er een van formele aard gericht aan de contactpersoon (*liaisons officier*) van de betreffende lidstaat en zal normaal gesproken ongeveer twee weken voor aanvang van het bezoek worden verzonden. De notificatie omvat onder meer de datum waarop de missie zal aanvangen en het geeft voorts een indicatie van de verwachte duur ervan. Tevens wordt met de notificatie een lijst verschafte met namen van leden van het CPT die het bezoek zullen gaan uitvoeren en de deskundigen en tolken die het CPT hierbij zullen bijstaan.⁸⁴ Ten slotte bevat het een lijst met nationale autoriteiten die het CPT gedurende het bezoek graag zou spreken.

De derde fase van notificatie vindt enkele dagen voorafgaand aan het daadwerkelijke bezoek plaats. Dit bericht bevat een opgave van de politiecellencomplexen, de gevangenis en alle overige plaatsen van detentie die het CPT voornemens is gedurende het bezoek te bezoeken. Deze opgave laat overigens onverlet dat het CPT tijdens het bezoek alsnog kan besluiten andere plaatsen te bezoeken dan welke in de notificatie zijn aangegeven.⁸⁵

IV.1.2.2 Bezwaar tegen tijd of plaats

Het is evident dat het CPT zijn opdracht slechts degelijk kan vervullen als het niet in de uitoefening ervan gehinderd wordt. Niettegenstaande de verplichting die de lidstaten op grond van artikel 2 ECPT (toelaten bezoeken) hebben, kunnen zich evenwel exceptionele omstandigheden voordoen, die uitstel van een bezoek of een beperking aan de toegang tot elke plaats van detentie rechtvaardigen. Artikel 9, eerste lid, ECPT bepaalt dat in buitengewone omstandigheden de bevoegde autoriteiten van een lidstaat bij het CPT bezwaar kunnen maken tegen de door het CPT voorgestelde tijd of bepaalde plaats.

⁸³ 1st General Report, CPT/Inf (91) 3, par. 26-30. Zie tevens Regel 35, onder 4, Reglement van Orde: *'The notification of a visit (...) may be given in stages'*. Murdoch heeft het notificeren aan de lidstaten ook wel vergeleken met een soort van 'ritueel'. Murdoch (1994), *a.w.*, p. 228.

⁸⁴ Artikel 14, eerste lid, ECPT en Regel 35, onder 2, Reglement van Orde.

⁸⁵ Explanatory Report, par. 58 en Regel 35, onder 3, Reglement van Orde.

Dit bezwaar kan uitsluitend worden gemaakt op grond van een vijftal limitatief opgesomde omstandigheden. Het betreffen: omstandigheden van nationale verdediging, de openbare veiligheid, ernstige ongeregeldeheden in de plaatsen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd, de medische toestand van een persoon, of het feit dat er een dringend noodzakelijke ondervraging in verband met een ernstig misdrijf plaatsvindt. De gronden van bezwaar, en dan met name de gronden met betrekking tot de nationale verdediging en openbare veiligheid, zijn ruim gedefinieerd en geven de lidstaten derhalve een grote beoordelingsvrijheid.⁸⁶

Met de bepaling is echter geenszins beoogd te bewerkstelligen, dat lidstaten met onderhavig bezwaar bezoeken aan bepaalde inrichtingen kunnen verhinderen. Een dergelijk bezwaar betekent dus niet dat het geplande inspectiebezoek wordt afgelast. De bepaling moet volgens Cassese dan ook in combinatie met artikel 3 ECPT gelezen worden, waarin het beginsel van samenwerking is neergelegd.⁸⁷ Oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid tot het maken van bezwaar tegen tijd of plaats kan resulteren in een schending van dit beginsel en kan voor het CPT aanleiding geven tot een afgeven van een openbare verklaring.⁸⁸

Op het moment dat een lidstaat zijn bezwaren aan het CPT kenbaar heeft gemaakt, plegen beide partijen onmiddellijk overleg, teneinde de situatie te verduidelijken. Daarbij wordt getracht overeenstemming te bereiken over regelingen, die het CPT (alsnog) in staat stellen om zijn taak zo efficiënt mogelijk te kunnen vervullen. Zo'n regeling kan erin bestaan het inspectiebezoek uit te stellen tot de moeilijkheden van de baan zijn. Het kan ook betekenen dat het bezoek onder andere omstandigheden zal plaatsvinden. Zo kan het CPT begeleid worden door een officiële functionaris. Voorts kan het betekenen dat een gedetineerde naar een andere plaats wordt overbracht, om aldaar geïnterviewd te worden. Een dergelijke procedure moet echter uitzonderlijk blijven, aangezien het CPT zich met de eigen ogen rekenschap wil geven van de leefomstandigheden van de gedetineerden. Totdat het bezoek heeft plaatsgevonden, moet de lidstaat het CPT volledig informeren over de toestand van deze gedetineerde.

⁸⁶ Cassese (1989), *a.w.*, p. 142-143.

⁸⁷ Cassese (1989), *a.w.*, p. 142. Cassese stelt dat, onder andere gezien koppeling met artikel 3 ECPT en de verplichtingen in het tweede lid van artikel 9 ECPT, het onbeperkt aanwenden van de mogelijkheid tot het maken van een dergelijk bezwaar ter voorkoming van een bezoek aan een bepaalde plaats niet in de lijn der verwachtingen ligt. Daarentegen erkent hij wel dat de aanvang van (*ad hoc*) missies onnodig lang vertraagd kan worden, wat uiteindelijk tot afstel van de missie kan leiden, juist in situaties waarin een bezoek het meest noodzakelijk is. Cassese geeft het ondervragen van verdachten in geheime militaire of quasi-militaire onderkomens hier als voorbeeld. Er is niet gebleken dat een dergelijk scenario zich tot op heden heeft voorgedaan.

⁸⁸ Artikel 10, tweede lid, ECPT.

Het is aannemelijk om te veronderstellen dat de mogelijkheid tot het maken van bezwaar tegen de voorgestelde tijd of plaats eerst en vooral bedoeld is in relatie tot de *ad hoc* bezoeken. Bij periodieke missies is de aandacht veelal gericht op de algemene detentieomstandigheden. Niet ondenkbaar is voorts, dat de acute omstandigheden die een *ad hoc* bezoek in werking kunnen stellen, overeenkomen met de omstandigheden zoals deze in artikel 9 ECPT zijn genoemd.⁸⁹

IV.1.2.3 Uitsluiten van deskundigen of andere personen die het CPT bijstaan

Naast de mogelijkheid tot het maken van bezwaar tegen de tijd of bepaalde plaats kan een lidstaat verklaren dat een deskundige of een andere persoon die het CPT bijstaat, niet wordt toegestaan deel te nemen aan een bepaald bezoek aan een plaats binnen haar rechtsmacht.⁹⁰ Dit kan slechts geschieden bij wijze van uitzondering en dient vroegtijdig kenbaar gemaakt te worden.⁹¹ In het *Explanatory Report* wordt nader uitgewerkt onder welke uitzonderlijke omstandigheden een dergelijke uitsluiting gerechtvaardigd is. Voor alle duidelijkheid, het is de lidstaten niet toegestaan bezwaar te maken tegen specifieke leden van het CPT zelf. Uitsluiting is mogelijk, indien de lidstaat van mening is, dat een deskundige of een andere persoon die het CPT bijstaat niet voldoet aan enerzijds de eisen opgesomd in het tweede lid van artikel 14 (onafhankelijkheid, onpartijdigheid) of anderzijds het bepaalde in artikel 13 (geheimhoudingsplicht). Uit de *Explanatory Report* blijkt dat de mogelijkheid tot uitsluiting van deskundigen of ander personen die het CPT bijstaan eerst en vooral bestemd is voor gevallen waarin de lidstaat van mening is dat niet voldaan is aan de verplichtingen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid, beschikbaarheid en geheimhouding van inlichtingen. Uitsluiting wegens het ontbreken van bijzondere kennis en ervaring is minder waarschijnlijk.

Hoewel het CPT de lidstaat kan verzoeken de verklaring met redenen te omkleden, bezitten de lidstaten eveneens een grote beleidsvrijheid ten aanzien van het aanwenden van deze bepaling. Het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid tot uitsluiting van personen die het CPT bijstaan zal eveneens gewaarborgd dienen te worden door het beginsel van samenwerking als bedoeld in artikel 3 ECPT in relatie met de mogelijkheid tot het maken van een openbare verklaring in geval van schending van dit beginsel.

⁸⁹ Morgan & Evans (1999), *a.w.*, p. 186.

⁹⁰ Artikel 14, derde lid, ECPT.

⁹¹ Het *Explanatory Report* spreekt in dit geval van bekendmaking '*at the earliest opportunity*'. Desondanks wordt niet uitgesloten dat indien tijdens een bezoek soortgelijke bezwaren jegens een persoon die het CPT bijstaat rijzen, de lidstaat het CPT om passende maatregelen kan verzoeken. *Explanatory Report*, par. 86.

IV.2 Tweede hoofdtaak: het afleggen van inspectiebezoeken

De kern van het operationeel kader van het CPT is gelegen in het afleggen van inspectiebezoeken aan plaatsen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd door een overheidsinstantie. Met deze tweede hoofdtaak wordt in de eerste plaats uitvoering gegeven aan het organiseren van een programma van periodieke bezoeken. Daarnaast vormt het de basis voor het opmaken van het rapport, de derde hoofdtaak, en het voeren van een voortdurende dialoog, de vierde hoofdtaak.

Het ECPT voorziet niet in uitgebreide regelgeving over de wijze waarop de missies dienen te worden uitgevoerd en laat het CPT hierbij aanzienlijke speelruimte. Nadere uitwerking over de te volgen procedures en de wijze waarop de bezoeken dienen te worden ingericht zijn opgenomen in het Reglement van Orde.⁹² Onmisbaar voor het adequaat functioneren van het CPT is de beschikking over bepaalde vrijheden. Het ECPT kent het CPT een aantal rechten en bevoegdheden toe, teneinde zijn taak te vervullen. Alvorens deze te bespreken zal eerst op chronologische wijze het verloop van een inspectiebezoek in het kort uiteengezet worden.

IV.2.1 Verloop van een bezoek

De inspectiebezoeken verlopen volgens een vast stramien en beginnen, doorgaans op een zondag, met een 'geheime' ontmoeting met de lokale belangenorganisaties of instellingen, waarvan gedacht wordt dat deze het CPT op bepaalde punten van advies kunnen voorzien. Op deze wijze wordt het CPT vlak voordat het eigenlijke bezoek aanvangt, op de hoogte gebracht van de meest recente ontwikkelingen, welke ertoe zouden kunnen leiden dat op de valreep wijzigingen in het programma kunnen worden aangebracht. Hoewel het niet ondenkbaar is dat op grond van deze ontmoetingen ervoor gekozen wordt bepaalde concrete plaatsen van detentie te bezoeken, wordt de invloed van dergelijke ontmoetingen van marginaal geacht.⁹³

De hierop volgende dag vinden ontmoetingen plaats met de verantwoordelijke ministers en overheidsfunctionarissen. Na dit korte formele onderhoud begint het voornaamste onderdeel van de missie, het bezoeken van de plaatsen van detentie. Als algemene regel geldt op grond van artikel 7, tweede lid, ECPT, dat de missies door ten minste twee leden van het CPT worden afgelegd. In de praktijk zal de bezoekdelegatie in de regel tevens worden bijgestaan door een ervaren lid van het Secretariaat, welke doorgaans een belangrijke positie tijdens het be-

⁹² Titel III, *Procedure Concerning Visits*, (Regel 29-40) Reglement van Orde.

⁹³ Morgan & Evans (1998), *a.w.*, p. 192.

zoek inneemt. Bovendien kan het CPT zich, zoals reeds eerder aangegeven, indien het zulks noodzakelijk acht, laten bijstaan door deskundigen en tolken.

Het inspectiebezoek eindigt met een tweede formeel onderhoud met de ministers en overheidsfunctionarissen. Tijdens deze ontmoeting doet het hoofd van de delegatie kort verslag van het bezoek en de daarbij opgedane indrukken. In verband met het nog op te maken rapport wordt hierbij doorgaans echter grote terughoudendheid betracht.⁹⁴ Indien er sprake is van een situatie waarbij onmiddellijke verbetering van de behandeling van gedetineerden geboden is, kunnen de meest belangwekkende bevindingen en aanbevelingen onmiddellijk aan de bevoegde autoriteiten worden medegedeeld.⁹⁵ Deze bevoegdheid tot het maken van deze *'immediate observations'* wordt slechts in urgente gevallen gebruikt en moet in geen geval gezien worden als substituut voor het opmaken van een (schriftelijke) rapportage.⁹⁶

IV.2.2 *Rechten en bevoegdheden tijdens het bezoek*

HET BEZOEKEN VAN PLAATSEN VAN DETENTIE

Om de algemene taak van het CPT – zoals deze in de preambule van het ECPT is verwoord – te vervullen, voorziet het ECPT in een aantal essentiële rechten. Het meest wezenlijke recht is neergelegd in artikel 2 ECPT. Deze, tot de lidstaten gerichte bepaling, verplicht elke lidstaat bezoeken toe te laten aan plaatsen waar één of meer personen van hun vrijheid zijn beroofd door een overheidsinstantie. Op grond van deze bepaling is het CPT bevoegd bezoeken te brengen aan allerlei plaatsen van detentie, ongeacht de grond voor de vrijheidsontneming. Hierbij valt te denken aan politiebureaus, speciale ondervragingscentra, huizen van bewaring, gevangnissen, instellingen voor minderjarigen, centra voor vluchtelingen, transitzones op luchthavens, centra voor administratieve detentie en psychiatrische ziekenhuizen waar personen op grond van een rechterlijke uitspraak verblijven. Daarnaast behoren ook plaatsen waar militairen gedetineerd worden gehouden tot de in artikel 2 ECPT bedoelde plaatsen.⁹⁷

Naast deze reguliere plaatsen van detentie heeft het CPT voorts toegang tot een tweetal bijzondere categoriën plaatsen van detentie. De inspectiebezoeken aan deze plaatsen zijn niet rechtstreeks terug te voeren op het partijschap van een bepaalde lidstaat, maar vinden hun basis in overeenkomsten met andere interna-

⁹⁴ Evans & Morgan (1998), *a.w.*, p. 195.

⁹⁵ Artikel 8, vijfde lid, ECPT.

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld recentelijk: CPT/Inf (2007) 43, Moldova. Het CPT sprak hierin grote bezorgdheid uit over de behandeling van verdachten in de verhoorsituatie in Moldaavse politiecentra. Zij zouden onderworpen worden aan ongeoorloofde pressie en mishandelingen.

⁹⁷ Explanatory Report, par. 30.

tionale organisaties. Ten eerste is het CPT op grond van een overeenkomst tussen de Raad van Europa en de Verenigde Naties bevoegd om plaatsen van detentie te bezoeken vallende onder het mandaat van de *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK).⁹⁸ Ten tweede is het CPT bevoegd gedetineerden te bezoeken – en de omstandigheden van detentie aan nadere inspectie te onderwerpen – die op grond van een vonnis van het Joegoslavië-tribunaal (ICTY) zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf.⁹⁹

Voor de toepasselijkheid van het ECPT in het algemeen en artikel 2 ECPT in het bijzonder, is het niet vereist dat er aan de vrijheidsontneming een formele beslissing ten grondslag ligt.¹⁰⁰ Het bepalende criterium is slechts dat de vrijheidsberoving het resultaat moet zijn van een handelen van een publieke autoriteit. Tevens is het irrelevant waar deze vrijheidsbeneming feitelijk wordt uitgevoerd. Dit kan zowel een publieke als een private inrichting betreffen.¹⁰¹ Voor de reikwijdte van het begrip ‘vrijheidsberoving’ is aansluiting gezocht bij artikel 5 EVRM en de daaruit voortvloeiende uitspraken van het EHRM.¹⁰² In het *Explanatory Report* wordt hierover het volgende opgemerkt:

*‘The notion of “deprivation of liberty” for the purpose of the present Convention is to be understood within the meaning of Article 5 of the European Convention on Human Rights as elucidated by the case law of the European Court and the Commission of Human Rights.’*¹⁰³

Daarbij is het niet relevant of de vrijheidsbeneming op rechtmatige wijze tot stand is gekomen. Bij de beoordeling van detentiesituaties treedt het CPT dan

⁹⁸ 14th General Report, CPT/Inf (2004) 28, Appendix 8. Rapportering van deze bezoeken vindt plaats aan de UNMIK. Zo nodig wordt een afschrift van de bevindingen en de aanbevelingen aan de voorzitter van het Comité van Ministers van de Raad van Europa toegezonden. In maart 2007 vond een eerste bezoek in dit kader plaats. Daarbij werd, naast een aantal politiebureaus, onder meer een Amerikaanse militaire basis bezocht waar personen onder verantwoordelijkheid van de *Kosovo Force* (KFOR) worden vastgehouden. 17th General Report, CPT/Inf (2007) 39, par. 7.

⁹⁹ 11th General Report, CPT/Inf (2001) 16, Appendix. Rapportering van deze bezoeken vindt plaats aan het land waar de veroordeelde persoon is gedetineerd. Dit land is vervolgens verantwoordelijk voor het toezenden van het rapport aan het tribunaal. Het eerste bezoek in dit verband werd afgelegd gedurende een *ad hoc* bezoek aan het Verenigd Koninkrijk in 2005. CPT/Inf (2006) 26, United Kingdom.

¹⁰⁰ Explanatory Report, par. 28.

¹⁰¹ Explanatory Report, par. 32.

¹⁰² Artikel 5, eerste lid, EVRM luidt: ‘Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure (...)’.

¹⁰³ Explanatory Report, par. 24.

ook niet in de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming. Voor de bezoekcompetentie van het CPT is het dus (enkel) van belang te weten of gesproken kan worden van 'vrijheidsberoving' in de zin van artikel 5 EVRM. Is zulks het geval, dan is het CPT bevoegd deze plaats van detentie te bezoeken en aan inspectie te onderwerpen.

Op grond van het *Explanatory Report* zou derhalve geconcludeerd kunnen worden dat de bezoekcompetentie van het CPT direct afhankelijk is van wat op grond van de jurisprudentie van het EHRM onder vrijheidsberoving wordt verstaan. Indien deze benadering strikt wordt opgevolgd is het EHRM de instantie die de reikwijdte van bezoekcompetentie van het CPT bepaalt. De praktijk laat volgens Murdoch evenwel een genuanceerder beeld zien. De auteur stelt dat op basis van de rechtspraak van het EHRM een dwingende afbakening tussen enerzijds het begrip 'vrijheidsbeneming' en anderzijds 'vrijheidsbeperking' niet eenvoudig te maken valt. Murdoch stelt dat door het grillige verloop van de grenslijn tussen beide begrippen en het ontbreken van een heldere en consistente benadering van het EHRM terzake, de uitspraken van het EHRM slechts als richtinggevend betiteld moeten worden.¹⁰⁴

Al vrij vroeg werd duidelijk dat de relatie tussen de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot artikel 5 EVRM en de bezoekcompetentie van het CPT minder strikt was dan aanvankelijk werd voorzien. Illustratief hiervoor betreft de inspectiebezoeken van het CPT aan vluchtelingen in (transit)zones op internationale luchthavens. Vanaf het begin van diens bestaan heeft het CPT benadrukt dat vreemdelingenbewaring onder het bereik van het ECPT valt.¹⁰⁵ Onafhankelijk van de vraag of deze onder toezicht stonden van politiediensten of dat er sprake was van separate immigratiedepartementen, heeft het CPT vluchtelingen in deze zogenoemde '*airport holding centres*' bezocht en geïnspecteerd. Het CPT heeft altijd volhard in de opvatting dat het verblijf van vluchtelingen in een internationale zone, onder bepaalde omstandigheden, kan resulteren in 'vrijheidsberoving' in de zin van artikel 5 EVRM.¹⁰⁶ Tijdens de allereerste missie die het CPT in Oostenrijk uitvoerde, bezocht het CPT de '*special transit room*' op het *Schwechat-vliegveld* in Wenen. Ten aanzien van dit verblijf constateerde het CPT:

This room, situated in the airport and administered by it, is not a place of detention in the formal sense. Nevertheless, there are de facto restrictions on the freedom of

¹⁰⁴ Murdoch, 'CPT Standards within the Context of the Council of Europe', in: Evans, D. & Morgan, R., *Protecting Prisoners, The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, 1994, p. 112.

¹⁰⁵ 7th General Report, CPT/Inf(97)10, par. 24.

¹⁰⁶ 7th General Report, CPT/Inf(97)10, par. 25.

*movement asylum seekers. Officers of the frontier and security police keep watch over the special transit room and monitor entering and leaving it.*¹⁰⁷

*(...) The door for entering and leaving the premises could only be opened from the outside.*¹⁰⁸

*The Airport authority is responsible for the upkeep of these premises. It is also responsible for the staying there (...).*¹⁰⁹

Hiermee nam het CPT een voorsprong op hetgeen later in de EHRM-uitspraak inzake *Amuur tegen Frankrijk* werd geoordeeld. Het EHRM overwoog in deze zaak dat het vasthouden van klagers gedurende twintig dagen in de transitzone van het vliegveld in de praktijk, gezien de opgelegde beperkingen, gelijkstond aan vrijheidsberoving. De beperkingen bestonden in casu uit het feit dat klagers aan een strikt en voortdurend politietoezicht onderworpen waren, alsmede het ontbreken van juridische en sociale bijstand. Daarnaast werden klagers voor het grootste deel van de duur van de detentie aan hun lot overgelaten. Voorts oordeelde het EHRM dat het enkele feit dat het mogelijk was voor klagers om het land waar zij asiel zochten vrijwillig te verlaten, een beperking op hun vrijheid niet uitsloot, aangezien het recht om een land te verlaten wordt gegarandeerd door het Vierde Protocol bij het EHRM.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de in het *Explanatory Report* verwoorde afhankelijkheid van de Straatsburgse jurisprudentie niet zo dwingend is als op het eerste gezicht het geval lijkt te zijn. In bovenbeschreven situatie lijken de rollen zelfs omgedraaid en kan het CPT een voortrekkersrol worden toegedicht. Een dergelijke rol past in de benadering van het CPT waarin het pretendeert te voorzien in een grotere graad van bescherming voor gedetineerden dan welke thans uitgaat van het EHRM. In hoofdstuk 5 zal nader onderzocht worden wat de consequenties van deze pretentie zijn voor de wijze waarop het CPT concrete detentiesituaties beoordeelt en normeert.

BEWEGINGSVRIJHEID CPT

Het CPT kan op het grondgebied van elke lidstaat bezoeken brengen aan elke plaats binnen diens rechtsmacht waar personen van hun vrijheid worden beroofd door een overheidsinstantie. In het eerste lid van artikel 8 ECPT wordt uitdrukkelijk bepaald dat plaatsen van detentie kunnen worden bezocht op elk gewenst tijdstip. Het gebeurt dan ook niet zelden dat politiecellencomplexen en

¹⁰⁷ CPT/Inf(91) 11, Austria 1, par. 89.

¹⁰⁸ CPT/Inf(91) 11, Austria 1, par. 90.

¹⁰⁹ CPT/Inf(91) 11, Austria 1, par. 91.

gevangenis gedurende de nacht door het CPT worden bezocht. Hierbij wordt wel getracht zoveel mogelijk rekening te houden met de nachtrust van de gedetineerden.¹¹⁰

Naast het toelaten van bezoeken aan plaatsen van detentie bevat het tweede lid van artikel 8 ECPT de verplichting voor de lidstaten om het CPT een aantal faciliteiten te verschaffen, ter vervulling van diens taak. Zo is een lidstaat gehouden het CPT toegang tot haar grondgebied te verstrekken, alsmede het recht om zonder beperkingen te reizen.¹¹¹ Deze verplichting moet bezien worden in combinatie met artikel 2 ECPT. Het recht om zonder beperkingen te reizen gaat echter niet zover dat de leden van het CPT vrijelijk plaatsen mogen betreden die om redenen van de nationale verdediging niet toegankelijk zijn. De mogelijkheid voor de lidstaat om in buitengewone omstandigheden bezwaar te maken tegen een voorgestelde plaats is hierboven reeds besproken.

Vervolgens wordt bepaald dat het CPT onbeperkte toegang heeft tot elke plaats waar personen vast worden gehouden, met inbegrip van het recht van onbelemmerde bewegingsvrijheid binnen deze plaatsen.¹¹² Een betrokken lidstaat kan in verband met de nationale verdediging of redenen van openbare veiligheid, zoals bedoeld in artikel 9 ECPT, vorderen dat de leden van het CPT door een overheidsfunctionaris worden begeleid.¹¹³ De aanwezigheid van deze functionaris dient er echter niet aan in de weg te staan, dat de delegatieleden de bevoegdheid hebben om zonder bijzijn van getuigen de gedetineerden te onderwerpen over hun behandeling.

RECHT OP INFORMATIE

Zowel ten behoeve van een gedegen voorbereiding van het bezoek, als in het kader van de voortdurende dialoog na afloop van het bezoek, speelt de informatievoorziening van de lidstaat een onmiskenbare rol. Het recht op informatie van het CPT is op een drietal plaatsen in het ECPT neergelegd.

Allereerst bevat het tweede lid, onder b, artikel 8 ECPT de verplichting voor iedere lidstaat om het CPT op diens verzoek inlichtingen te verstrekken omtrent de plaatsen waar personen van hun vrijheid beroofd worden vastgehouden. De ratio achter deze bepaling is dat het CPT goed op de hoogte dient te zijn van alle aanwezige plaatsen van detentie in de bij het ECPT aangesloten lidstaten.

Vervolgens is bepaald dat elke lidstaat gehouden is alle andere inlichtingen te verstrekken waarover deze beschikt en die noodzakelijk zijn voor het CPT om zijn taak te vervullen. Hierbij valt onder andere te denken aan medische- en persoonsgegevens van gedetineerden. Hoewel in het *Explanatory Report* het belang

¹¹⁰ 6th General Report, CPT/Inf(96) 21, par. 5.

¹¹¹ Artikel 8, tweede lid, onder a, ECPT.

¹¹² Artikel 8, tweede lid, onder c, ECPT.

¹¹³ Explanatory Report, paragraaf 63.

van de informatievoorziening wordt onderstreept, wordt eveneens bepaald dat het CPT bij het inwinnen van deze inlichtingen de van toepassing zijnde voorschriften van nationaal recht en de beroepsethiek in acht dient te nemen.¹¹⁴ Deze beperking van het recht op informatie kan echter in de ogen van het CPT nooit een algehele weigering tot toegang van bepaalde verzochte informatie rechtvaardigen.¹¹⁵ Problemen bij het vinden van een balans tussen enerzijds het belang van informatie en anderzijds het in acht nemen van bepaalde voorschriften, moeten andermaal in de sfeer van wederzijds begrip en het beginsel van samenwerking worden opgelost.¹¹⁶

Ten slotte heeft het Bureau op basis van Regel 30 van het Reglement van Orde het recht om, voorafgaand aan de beslissing tot het overgaan van een (*ad hoc*) missie, te informeren naar de algemene situatie in een bepaalde lidstaat, plaats van detentie of individueel geval waarover het informatie heeft verkregen. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om snel en adequaat te reageren op zorgwekkende informatie betreffende de detentieomstandigheden in een bepaalde lidstaat. De op verzoek verkregen informatie van de lidstaat kan er overigens toe leiden dat aanbevelingen worden gedaan de bestaande detentiesituatie te verbeteren.

Morgan en Evans zijn van mening dat deze bepaling voorbij gaat aan de oorspronkelijke reikwijdte en doelstelling van het Verdrag, namelijk het verbeteren van de bescherming van gedetineerden door niet juridische middelen van preventieve aard gebaseerd op bezoeken.¹¹⁷ Op grond van deze bepaling, die klaarblijkelijk ontworpen is met het oog op het vergemakkelijken van de beslissing tot het uitvoeren van een *ad hoc* missie, is het immers mogelijk aanbevelingen te doen anders dan naar aanleiding van een concreet bezoek. Kriebaum ziet echter geen aanwijzingen voor een dergelijke denkwijze. De auteur wijst daarbij bovendien op het veelvuldige gebruik van de bepaling en de positieve benadering van de lidstaten.¹¹⁸

VERTROUWELIJK ONDERHOUD MET GEDETINEERDEN

Een substantieel deel van de bezoeken aan de plaatsen van detentie wordt in beslag genomen door de interviews die de delegatieleden met gedetineerden hebben. Het ondervragen van gedetineerden is een belangrijke manier om op de hoogte te raken van de wijze waarop gedetineerden behandeld worden, al dient

¹¹⁴ Artikel 8, tweede lid, onder d, ECPT. In de rapporten over de Nederlandse detentiesituatie was de toegang tot (medische) informatie van gedetineerden door het CPT herhaaldelijk onderwerp van discussie. In hoofdstuk 7 zal deze discussie bespreking vinden.

¹¹⁵ Zie 4th General Report, CPT/Inf (94) 10, par. 5 alsmede CPT/Inf (95) 14, Ireland 1, par. 8.

¹¹⁶ Explanatory Report, par. 64.

¹¹⁷ Morgan & Evans (1992), *a.w.*, p. 601.

¹¹⁸ Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 175.

terughoudend met eventueel gekleurde verklaringen van gedetineerden te worden omgegaan. Artikel 8, derde lid, ECPT biedt de grondslag voor deze interviews. Van belang is dat het ondervragen van gedetineerden plaatsvindt zonder het bijzijn van derden. Het staat het CPT natuurlijk wel vrij zich hierbij te laten bijstaan door een (eigen) tolk. De gedetineerde in kwestie is echter geenszins verplicht zijn medewerking aan een dergelijk onderhoud te verlenen.¹¹⁹ Het is in geen geval de bedoeling dat het onderhoud tussen de delegatieleden en gedetineerde afhankelijk wordt gesteld van de goedkeuring van een rechter of een officier van Justitie. Het CPT heeft hieraan toegevoegd dat slechts onder buitengewone omstandigheden het recht op ondervraging kan worden beperkt.¹²⁰ De omstandigheden waaronder een dergelijk bezwaar kan worden gemaakt zijn gelijk aan de omstandigheden zoals omschreven in artikel 9 ECPT. De ondervraging van een specifieke gedetineerde kan op basis hiervan slechts worden uitgesteld of verplaatst.

Naast het ondervragen van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, mag het CPT vrijelijk in contact treden met een ieder die naar zijn mening van belang zijnde inlichtingen kan verstrekken.¹²¹ Hierbij doelt het ECPT met name op familieleden van gedetineerden, raadslieden, artsen en verplegers.¹²² Ook hier zijn de eventuele contactpersonen niet verplicht tot het verstrekken van enige informatie. Om iedere mogelijke twijfel hieromtrent weg te nemen, is in het *Explanatory Report* opgenomen dat het bedoelde onderhoud geenszins te kwalificeren is als een formeel verhoor in juridische zin, met alle juridische waarborgen die daarop van toepassing zouden zijn.¹²³

IV.3 Derde hoofdtaak: het opmaken van rapportage

RAPPORTERING OMTRENT BEZOEK

Zoals gezegd, kan volgens de preambule van het ECPT de bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, worden bereikt door *niet-juridische middelen van preventieve aard* gebaseerd op bezoeken. Anders dan door middel van een rechterlijk vonnis, waarin de lidstaat – wegens schending van een juridische norm – wordt gedwongen verbeteringen aan te brengen in de detentiesituatie, tracht het CPT de lidstaat middels aanbevelingen zover te krijgen veranderingen door te voeren. In artikel 10 ECPT wordt dit principe uitgewerkt door het CPT de verplichting op te leggen om na ieder bezoek een rapport op te stellen over de

¹¹⁹ Explanatory Report, par. 67.

¹²⁰ 6th General Report, CPT/Inf(96) 21, par. 6.

¹²¹ Artikel 8, vierde lid, ECPT.

¹²² Explanatory Report, par. 68.

¹²³ Explanatory Report, par. 69.

tijdens het bezoek geconstateerde feiten.¹²⁴ Daarbij dient het CPT bovendien rekening te houden met alle opmerkingen die gedurende het bezoek door de bezochte lidstaat zijn gemaakt. Naast de geconstateerde feiten bevat het verslag tevens aanbevelingen, die het CPT noodzakelijk acht, teneinde de bescherming van de gedetineerden te versterken.¹²⁵

Hoewel deze derde hoofdtaak het logisch gevolg is van de twee voorafgaande hoofdtaken, moet het opmaken en toesturen van het rapport naar aanleiding van de missie niet worden gezien als een eindpunt, maar veeleer als de start van het voeren van een constructieve, voortdurende dialoog met de lidstaat.

Het proces van het opmaken van het rapport geschiedt onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de bezoekende CPT-delegatie.¹²⁶ In de praktijk wordt deze taak echter overgedragen aan het Secretariaat, dat zich baserend op de aantekeningen van de delegatie, een concept verslag opmaakt. Essentiële onderdelen van dit voorlopig verslag zijn dan reeds door de delegatie overeengekomen en vervolgens gecommuniceerd met de autoriteiten van de betreffende lidstaat in de *'final talks'* na afloop van het bezoek. Nadien komt de bezoeksdelegatie, met inbegrip van de externe deskundigen, andermaal bijeen teneinde de definitieve tekst op te maken. Deze tekst wordt vervolgens, zo'n twee weken voorafgaand aan de eerstvolgende plenaire vergadering, aan alle leden van het CPT toegezonden om aldaar in stemming gebracht te worden. Op grond van artikel 6, eerste lid, ECPT geldt als hoofdregel dat besluiten van het CPT worden genomen bij meerderheid van stemmen van de aanwezige leden.¹²⁷ Slechts op verzoek van individuele CPT-leden kunnen afzonderlijke onderdelen van de inhoud bediscussieerd en eventueel geamendeerd worden. Indien het rapport wordt aangenomen wordt dit – zo spoedig mogelijk en strikt vertrouwelijk – naar de betrokken lidstaat toegezonden.¹²⁸ Voor de betekenis van de aanbevelingen in het rapport is het van belang, dat de termijn tussen het eindigen van het bezoek enerzijds en het toezenden van het verslag naar de regering van de betreffende lidstaat anderzijds zo kort mogelijk wordt gehouden. Het uitgangspunt daarbij is, dat het rapport niet langer dan zes maanden na het uitvoeren van het bezoek aan de lidstaat wordt toegestuurd.¹²⁹ Vanaf het begin is duidelijk ge-

¹²⁴ Deze verplichting geldt derhalve zowel ten aanzien van een missie van periodieke aard als ten aanzien van een missie die onder omstandigheden vereist lijken.

¹²⁵ Artikel 10, eerste lid, ECPT; Explanatory Report, par. 73; Regel 41, onder 1, Reglement van Orde.

¹²⁶ 1st General Report, CPT/Inf(91) 3, par. 58.

¹²⁷ Artikel 6, eerste lid, ECPT bepaalt tevens dat het quorum wordt gevormd door de meerderheid van de leden.

¹²⁸ Artikel 10, eerste lid, ECPT; Regel 40 Reglement van Orde.

¹²⁹ 1st General Report, CPT/Inf(91) 3, par. 71.

worden dat – als gevolg van capaciteitsproblemen – deze termijn niet altijd gehaald wordt.¹³⁰

Kenmerkend voor de CPT-rapportering is de uniforme opbouw ervan. Ieder verslag bestaat traditiegetrouw uit drie onderdelen. In het eerste inleidende deel wordt de samenstelling van de bezoekende delegatie uiteengezet, de bezochte plaatsen opgesomd, aangegeven met welke overheidsfunctionarissen er gesproken is en in hoeverre de lidstaat de verplichting tot samenwerking als bedoeld in artikel 3 ECPT is nagekomen. In het tweede deel volgt een overzicht van de belangrijkste bevindingen die tijdens het bezoek zijn gedaan. Daarin wordt op gedetailleerde wijze een beschrijving gegeven van de detentieomstandigheden in de bezochte plaatsen van detentie en de behandeling van gedetineerden aldaar. Tevens bevat dit deel de aanbevelingen die het CPT voorstelt om de geconstateerde detentiepraktijk te verbeteren. Het derde deel bevat een samenvatting van het rapport en de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Tot slot bevat het derde deel niet zelden een lijst met organisaties en autoriteiten waar het CPT gedurende de missie mee in contact is getreden.

In beginsel geldt dat de door het CPT verzamelde inlichtingen met betrekking tot het bezoek, alsmede de inhoud van het rapport naar aanleiding van het bezoek en het overleg met de betrokken lidstaat, strikt vertrouwelijk zijn.¹³¹ Publicatie van het rapport, tezamen met alle commentaren van de betrokken lidstaat, vindt niet eerder plaats dan na het uitdrukkelijke verzoek van de betrokken lidstaat. Hierboven is reeds opgemerkt dat het begrip ‘verzoek’ van de lidstaat niet al te letterlijk genomen moet worden. Publicatie van het rapport betekent bekendmaking van de gehele inhoud ervan. Het is derhalve niet toegestaan slechts bepaalde delen van het rapport te openbaren.¹³² Kort na de inwerkingtreding van het ECPT werd gedacht dat slechts enkele rapporten openbaar gemaakt zouden worden. Dit bleek echter een foutieve prognose te zijn.¹³³ Publicatie van het verslag is verworden tot norm en het ontbreken van de vereiste toestemming

¹³⁰ 1st General Report, CPT/Inf (91) 3, par. 71.

¹³¹ Artikel 11, eerste lid, ECPT.

¹³² Explanatory Report, par. 77.

¹³³ Door de bank genomen werden de eerste landenrapporten van het CPT tussen 12 en 24 maanden na het afgelegde bezoek op verzoek van de betreffende lidstaat publiekelijk gemaakt. Uitzonderingen betroffen: CPT/Inf (96) 9, Spain (na ongeveer 5 jaar), CPT/Inf (97) 5, Cyprus (na ruim 4,5 jaar). De bevindingen van het CPT naar aanleiding van de bezoeken aan Turkije in respectievelijk 1990, 1991, 1992, 1994 en 1996 werden zelfs niet eerder dan in januari 2007 openbaar gemaakt: CPT/Inf (2007) 1, Turkije, CPT/Inf (2007) 3, Turkije, CPT/Inf (2007) 5, Turkije, CPT/Inf (2007) 9, Turkije. De conclusie dat er een relatie bestaat tussen de mate van geuite kritiek door het CPT in de betreffende rapportage en het moment van openbaarmaking lijkt hierbij overigens niet van de lucht.

van de betreffende lidstaat wordt al snel geassocieerd met een negatieve inhoud van het verslag. Deze praktijk fungeert (onbedoeld) als extra morele druk voor de lidstaten om het rapport in alle gevallen te openbaren. Kriebaum heeft betoogd dat deze tendens, waarbij telkens van de lidstaten wordt verwacht dat de vereiste toestemming wordt gegeven, op gespannen voet staat met het beginsel van vertrouwelijkheid.¹³⁴

OPENBARE VERKLARING

Naast het rapport naar aanleiding van een concreet bezoek voorziet het ECPT in nog een mogelijkheid om openheid van zaken te geven omtrent de detentiesituatie in een bepaalde lidstaat. In het tweede lid van artikel 10 ECPT wordt immers bepaald dat, indien een lidstaat geen medewerking verleent of weigert in de zin van de aanbevelingen van het CPT de situatie te verbeteren, het CPT kan besluiten een openbare verklaring over deze zaak af te leggen. De openbare verklaring dient openheid van zaken te geven omtrent het weigeren van het verlenen van medewerking of het weigeren om in de zin van de aanbevelingen van het CPT de situatie te verbeteren. Het moet echter geenszins gezien worden als middel om tegen de wil van de betrokken lidstaat gedetailleerde informatie over de geconstateerde toestand in de penitentiaire inrichtingen publiekelijk te maken, maar veeleer als *ultimum remedium* om misbruik van het op samenwerking gebaseerde systeem te verhinderen.¹³⁵ Het is immers niet de taak van het CPT lidstaten te veroordelen, maar om een constructieve dialoog met de lidstaten aan te gaan, teneinde de bescherming van gedetineerden te verbeteren.

Gezien het niet-juridische karakter van het ECPT, gebaseerd op vertrouwelijkheid en de afhankelijkheid van de bereidwilligheid van lidstaten tot samenwerking met het CPT, dient uiterst zorgvuldig te worden afgewogen of een openbare verklaring voor een bepaald geval een juiste oplossing biedt. Met betrekking tot genoemde afweging stelde het CPT in de eerste openbare verklaring inzake Turkije:

*'(...) that the continuing failure of the Turkish authorities to improve the situation in the light of its recommendations concerning (...) the strengthening of legal safeguards against torture and other forms of ill-treatment in police (and gendarmerie) establishments (...) justified resort to Article 10, paragraph 2, of the Convention.'*¹³⁶

'The CPT is convinced that it would have been counterproductive from the standpoint of the protection of human rights for it to have refrained – as it was requested

¹³⁴ Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 138.

¹³⁵ Kriebaum (2001), *a.w.*, p. 139.

¹³⁶ 1st General Report, CPT/Inf(93)1, par. 2.

*to do so by the Turkish authorities – from making this public statement. The statement is issued in a constructive spirit. Far from creating an obstacle, it should facilitate the efforts of both parties – acting in cooperation – to strengthen the protection of persons deprived of their liberty from torture and inhuman or degrading treatment or punishment.*¹³⁷

Als uitvloeisel van de opdracht tot voortdurende samenwerking is wel vereist dat de betreffende lidstaat in de gelegenheid wordt gesteld haar opvattingen aangaande de zaak kenbaar te maken. Tevens geldt voor een dergelijk besluit dat het slechts genomen kan worden bij een meerderheid van tweederde van het aantal leden.¹³⁸ Hiermee wordt afgeweken van de hoofdregel van besluiten bij meerderheid van stemmen en wordt direct duidelijk gemaakt dat zeer terughoudend met de mogelijkheid een dergelijke verklaring af te leggen moet worden omgegaan. De te betrachte terughoudendheid blijkt voorts uit het feit dat tot dusver het CPT slechts vijfmaal een dergelijke openbare verklaring afgelegd. Tweemaal betrof het de lidstaat Turkije en driemaal Tsjetsjenië.¹³⁹

IV.4 Voortdurende dialoog

De vierde en laatste hoofdtaak betreft de voortdurende dialoog met de lidstaat. Het voeren van deze dialoog vormt een belangrijke schakel in het – op preventie gerichte – systeem van het ECPT. Met de voortdurende dialoog wordt gedoeld op het proces dat zich na afloop van een bezoek tussen de lidstaat en het CPT afspeelt. Gedurende de dialoog blijft het CPT in contact met de lidstaat en kan zodoende op informele wijze invloed blijven uitoefenen op de detentiesituatie in de betreffende lidstaat. Als gevolg van de voortdurende dialoog komen de rapporten en de daarin opgenomen voorstellen ter verbetering niet geheel op zichzelf te staan, maar gaan deze onderdeel uitmaken van een permanent proces, teneinde de detentiepraktijk in de betreffende lidstaat te verbeteren.

De voortdurende dialoog wordt zowel schriftelijk gevoerd, als in de vorm van ontmoetingen met de autoriteiten van een lidstaat. Het rapport naar aanleiding van een bezoek vormt in eerste instantie de basis voor de dialoog. Naar aanleiding van ieder rapport wordt de lidstaat verzocht binnen een bepaalde termijn schriftelijk hierop te reageren. De gestelde termijn is afhankelijk van de aard van

¹³⁷ CPT/Inf (93) 1, Public Statement on Turkey, 15 December 1992, par. 37.

¹³⁸ Artikel 6, eerste lid, ECPT; artikel 10, tweede lid, ECPT.

¹³⁹ CPT/Inf (93) 1, Public Statement on Turkey, 15 December 1992; CPT/Inf (96) 34, Public Statement on Turkey, 6 December 1996; CPT/Inf (2001) 15, Public Statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation, 10 July 2001; CPT/Inf (2003) 33, Public Statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation, 10 July 2003; CPT/Inf (2007) 17, Public Statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation.

het bezoek en kan variëren van drie tot zes maanden na het ontvangen van het rapport. In de praktijk blijkt het overgrote deel van de lidstaten te voldoen aan het versturen van deze reactie binnen de gestelde termijn. Ten aanzien van de lidstaten waarbij dit niet het geval was, heeft het CPT dit als zeer onbevredigend bestempeld en heeft hieraan toegevoegd dat ‘*an excessive delay*’ eventueel kan resulteren in het opmaken van een openbare verklaring.¹⁴⁰ In deze schriftelijke reactie wordt de betrokken lidstaat verzocht om te reageren op de bevindingen van het CPT en dient de lidstaat aan te geven welke concrete maatregelen genomen zullen worden om gehoor te geven aan de aanbevelingen van het CPT.

*‘The State concerned is expected to give an account not only of any legislative and administrative measures taken, if any, but also of the implementation, in actual practice, of the Committee’s recommendations.’*¹⁴¹

Tevens wordt de lidstaat uitgenodigd om in te gaan op de verzoeken van het CPT tot het verschaffen van informatie over bepaalde zaken waar het CPT opheldering over verlangt. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om informatie over de laatste stand van zaken met betrekking tot een te ontwikkelen wetsvoorstel of gegevens over het aantal klachten dat gedurende een zekere periode is ontvangen met betrekking tot de behandeling en de bejegening van arrestanten op een bepaald politiebureau.

Over de betekenis van de voortdurende dialoog is niet veel met zekerheid te zeggen. Met name over het (informele) deel dat bestaat uit het persoonlijke contact met de afgevaardigde van de lidstaten is weinig bekend. In tegenstelling tot het publiceren van de rapporten naar aanleiding van de bezoeken, is dit deel van het werk van het CPT nog steeds strikt vertrouwelijk. Resultaten hiervan zijn dan ook niet zichtbaar. In dit verband kan dan ook met recht gesproken worden van een verborgen dialoog.

V. Ter afsluiting

In dit hoofdstuk zijn de verdragsinhoudelijke aspecten van het ECPT besproken. Naast een overzicht van de belangrijkste actoren die binnen het ECPT een rol vervullen en een uiteenzetting van de uitgangspunten en procedures betreffende het organiseren en uitvoeren van de inspectiebezoeken, is kort aandacht besteed aan het preventieve, niet-juridische karakter van het CPT. Er is aangestipt dat de werkzaamheden van het CPT als aanvullend beschouwd moeten worden ten

¹⁴⁰ 6th General Report, CPT/Inf(96) 21, par. 10.

¹⁴¹ 1st General Report, CPT/Inf(93) 1, par. 33.

opzichte van de bescherming die artikel 3 EVRM aan gedetineerden beoogt te bieden. Nu het CPT zich bij zijn werkzaamheden uitdrukkelijk ten dienste heeft gesteld aan situaties vallende onder deze absolute verbodsbepaling, is het aangewezen te kijken naar de reikwijdte die het EHRM aan deze bepaling toekent. In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van de jurisprudentie van de het EHRM worden onderzocht welke betekenis er wordt gegeven aan de termen ‘foltering, onmenselijke en vernederende behandeling’ uit artikel 3 EVRM en op welke wijze de termen zich tot elkaar verhouden.

Het EHRM en de rechtspraak inzake artikel 3 EVRM

I. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat het CPT zijn taak op grond van het ECPT – een toezichthoudende taak – zo opvat dat het deze taak in dienst stelt van het voorkomen van schendingen van het recht op vrijwaring van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM. Hoewel het CPT zich in zijn rapportage onthoudt van een juridisch oordeel omtrent de vraag of er in bepaalde gevallen mensenrechten zijn geschonden, opereert het CPT onder de vlag van artikel 3 EVRM, ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing. Voorop staat dat het CPT bij het uitvoeren van deze preventieve, niet-juridische taak geenszins gebonden is aan de uitspraken van het EHRM, noch aan andere regionale of internationale standaarden.¹ Het *Explanatory Report* bij het ECPT onderstreept dan ook dat het CPT in geen geval treedt in de interpretatie van en de toetsing aan de termen van artikel 3 EVRM.² Zoals uit de bespreking van de normering van detentie door het CPT in het navolgende hoofdstuk 5 zal blijken, brengt deze autonome status evenwel niet met zich dat de opvattingen van het CPT bij de beoordeling en de normering van concrete detentiesituaties geheel vrij zijn van beïnvloeding van buitenaf. Met name de uitleg en interpretatie door het EHRM van de termen uit artikel 3 EVRM, dienen volgens het *Explanatory Report* als richtsnoer voor de toezichthoudende werkzaamheden van het CPT. Omgekeerd valt overigens een tendens waar te nemen waarbij de bevindingen van het CPT steeds vaker zijn terug te vinden in de uitspraken van het EHRM bij de beoordeling van klachten betreffende artikel 3 EVRM. Er kan derhalve gesproken worden van een zekere wisselwerking tussen beide instrumenten. Op de doorwerking van CPT-rapportages in de rechtspraak van het EHRM zal in hoofdstuk 6 uitgebreid aandacht worden besteed.

Om een goed beeld te krijgen van de opbouw van de CPT-normering en de concrete uitwerking van normen voor de diverse onderdelen van de detentiesituatie is het derhalve van belang te kijken naar de betekenis die in de Straatsburgse jurisprudentie wordt toegekend aan de termen van artikel 3 EVRM. Voor zover van belang voor de bespreking van de detentienormering door het CPT, zal in paragraaf II eerst worden gekeken naar de reikwijdte van het betref-

¹ Explanatory Report, par. 27.

² Explanatory Report, par. 25.

fende artikel en naar de wijze waarop het EHRM de termen ‘foltering’, ‘onmenselijke behandeling’ en ‘vernederende behandeling’ tracht te onderscheiden. Voorts zal de benadering van het EHRM terzake in paragraaf III nader worden geconcretiseerd aan de hand van een bespreking van de drie genoemde kwalificaties. In de daaropvolgende paragraaf IV volgt een bespreking van de betekenis van artikel 3 EVRM ten aanzien van personen die van hun vrijheid zijn beroofd. Daarbij zal met name aandacht zijn voor de ontwikkeling in de mate van bescherming van gedetineerden die onder genoemd artikel wordt geboden.

Bij dit alles wordt niet getracht een uitputtend overzicht te geven van de rechtspraak van het EHRM terzake. Veeleer wordt met dit hoofdstuk beoogd inzicht te geven in de wijze waarop door het EHRM invulling wordt gegeven aan de bescherming van gedetineerden in het kader van artikel 3 EVRM. Een en ander schept vervolgens gelegenheid om in het volgende hoofdstuk nader aandacht te besteden aan de normering van detentie door het CPT.

II. De reikwijdte van artikel 3 EVRM en het onderscheidende criterium van de ‘intensiteit van het lijden’

Artikel 3 EVRM verbiedt het onderwerpen van personen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in absolute termen:

‘No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.’

De absolute aard van dit verbod komt tot uitdrukking in het gegeven dat er niet van kan worden afgeweken in een noodtoestand, als bedoeld in artikel 15 EVRM.³ Het tweede lid van dit artikel bepaalt immers dat, ten aanzien van artikel 3 EVRM, geen enkele afwijking is toegestaan. Zelfs onder zeer netelige omstandigheden als in de strijd tegen terrorisme en georganiseerde criminaliteit en ongeacht de omstandigheden van het geval of het gedrag van de klager, benadrukt het EHRM in zijn uitspraken het absolute karakter van het verbod.⁴

³ Zie over dit thema uitvoerig, J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 491-520.

⁴ EHRM 6 april 2000, Labita tegen Italië (klachtnummer 26772/95), par. 119, EHRM 28 juli 1999, Selmouni tegen Frankrijk (klachtnummer 25803/94), par. 95.

Kenmerkend voor een absoluut verbod is dat het voornamelijk draait om de concrete afbakening van het toepassingsbereik.⁵ Dit in tegenstelling tot geclausuleerde rechten waarbij het accent vooral ligt op de interpretatie van de toegelaten beperking. Voor de toepassing van het hierboven beschreven (absolute) verbod is het noodzakelijk dat de gewraakte behandeling of bestraffing binnen de reikwijdte van artikel 3 EVRM valt. In de belangwekkende zaak *Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk* heeft het EHRM geoordeeld dat hiervan sprake is indien de objectieve ‘drempelwaarde’ van ‘*minimum severity*’ is overschreden.⁶ Volgens deze benadering dient de behandeling derhalve aan een bepaalde mate van ernst te voldoen. De beoordeling van deze drempelwaarde bevat evenwel een relatief element. De vraag of ‘*the minimum level of severity*’ is bereikt hangt namelijk, volgens de vaste jurisprudentie van het EHRM, af van omstandigheden van de zaak. Naast de duur van de behandeling en de fysieke of mentale effecten, kunnen zaken als sekse, leeftijd en gezondheid van het slachtoffer eveneens meewegen in de bepaling of aan dit minimum is voldaan.⁷

Zo werd in de zaak *Price tegen Verenigd Koninkrijk* drie dagen detentie van een gehandicapte vrouw in een op zichzelf acceptabele politie- en gevangenis cel als een vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM beoordeeld. Als doorslaggevende factor achtte het EHRM het gegeven dat de lichamelijke toestand van klager specifieke eisen aan de detentieomstandigheden stelde, waar in onderhavig geval niet in was voorzien.⁸

In *Farbtuhs tegen Letland* stond de detentie van een 84-jarige man centraal. Als gevolg van zijn vele aandoeningen – vervormde wervelkolom, artritis hoge bloeddruk, een hartaandoening en diabetes – had hij voortdurende (medische) zorg nodig. Deze zorg werd soms tijdelijk verleend door medegevangenen. Me-

⁵ G. Smaers, ‘Een stille revolutie in Straatsburg: De rechtsbescherming van gedetineerden door het E.V.R.M.’, *Panopticon* 2000, p. 10.

⁶ EHRM 18 januari 1978, *Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 5310/71), par. 162.

⁷ De toepassing van dit relatieve, subjectieve element bij de beoordeling of een bepaalde behandeling binnen de reikwijdte van artikel 3 EVRM valt, brengt Addo en Grief tot het oordeel dat de notie van artikel 3 als absoluut recht allerminst zonneklaar is. M.K. Addo en N. Grief, ‘Does the Article 3 of the European Convention on Human Rights Enshrine Absolute Rights?’, *European Journal of International Law* 1998, p. 510-524. Zie in dit verband ook rechter Sir Gerald Fitzmaurice in zijn ‘*seperate opinion*’ bij de uitspraak inzake *Tyrer tegen het Verenigd Koninkrijk* waarin hij ander andere stelt dat de absolute aard van artikel 3 EVRM wordt getemperd door de toepassing van relatieve omstandigheden bij de beoordeling of een behandeling het vereiste niveau heeft bereikt: EHRM 25 april 1978, *Tyrer tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 5856/72), *Seperate opinion* Judge Sir Gerald Fitzmaurice, par. 3.

⁸ EHRM 10 juli 2001, *Price tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 33394/96), par. 21-30. Zie tevens: EHRM 24 oktober 2006, *Vincent tegen Frankrijk* (klachtnummer 6253/03).

de gelet op de hoge leeftijd van klager, alsmede de fysiek zwakke toestand waarin hij zich bevond, oordeelde het EHRM dat artikel 3 EVRM in onderhavige zaak was geschonden. Het EHRM nam daarbij eveneens in overweging dat klager niet constant door geschoold personeel werd verzorgd.⁹

Indien is vastgesteld dat een bepaalde behandeling de grens van ‘*minimum severity*’ heeft overschreden en derhalve binnen het bereik van artikel 3 EVRM valt, gaat het EHRM na welk van de in dit artikel opgesomde juridische kwalificaties op de mishandeling van toepassing is.¹⁰ Hoewel de *travaux préparatoires* anders doen denken, wordt artikel 3 EVRM normaliter onderverdeeld in de drie componenten, te weten: ‘foltering’, ‘onmenselijk’ en ‘vernederend’.¹¹ Voor de beantwoording van het kwalificatievraagstuk van een gewraakte behandeling of bestraffing is het van belang inzicht te verkrijgen in het onderlinge verschil tussen de in artikel 3 verboden handelingen. Met andere woorden: wanneer kan er gesproken worden van onmenselijke behandeling en nog niet van foltering en wanneer kan een bepaalde behandeling als vernederend worden gekwalificeerd zonder (al) van een onmenselijke behandeling te spreken? Het gaat hierbij derhalve om de vraag naar de verhouding tussen de genoemde kwalificaties. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat het het EHRM niet ongebruikelijk is gebleken, een bepaalde behandeling of detentiesituatie als onmenselijk én vernederend te kwalificeren.¹² Bij de bespreking van de normering van het CPT zal blijken dat het gebruik van deze combinatie ten aanzien van detentieomstandigheden eerder regel dan uitzondering is.

⁹ EHRM 2 december 2004, Farbtuhs tegen Letland (klachtnummer 4672/02). Een andere zaak waarbij de leeftijd van klager (17) een rol speelde bij de beoordeling van de klacht over vrijheidsbeneming betreft: EHRM 15 december 2005, Georgiev tegen Bulgarije (klachtnummer 47823/99). In laatstgenoemde zaak besliste het EHRM evenwel dat de leeftijd niet van zodanig belang was om schending van artikel 3 EVRM te rechtvaardigen, nu de vrijheidsbeneming slechts anderhalve maand geduurd had.

¹⁰ Indien het EHRM een procedurele schending van artikel 3 EVRM constateert, dat wil zeggen een veroordeling wegens het niet adequaat onderzoeken van vermeende mishandelingen op nationaal niveau, blijft verdere kwalificatie van die formele schending achterwege. Verderop in dit hoofdstuk (paragraaf IV.3) vindt de procedurele schending van artikel 3 EVRM nader bespreking.

¹¹ Zo zou er bijvoorbeeld niet alleen onderscheid gemaakt kunnen worden tussen ‘foltering’, ‘onmenselijk’ en ‘vernederend’, maar tevens tussen de termen ‘behandeling’ en ‘bestrafing’ in relatie met de drie genoemde termen.

¹² Zie bijvoorbeeld, EHRM 11 juli 2006, Jalloh tegen Duitsland (klachtnummer 54810/00), par. 82. Het EHRM oordeelde in deze zaak dat de gedwongen toediening van een braakmiddel aan een gearresteerde drugsdealer onder de noemer ‘onmenselijke en vernederende behandeling’ te klasseren viel.

De heersende opvatting van het EHRM laat zien dat het onderscheid tussen de drie termen er voornamelijk een van gradatie is.¹³ De oorsprong van deze graduele benadering door het EHRM is te vinden in de zogeheten *Griekenland-zaak*¹⁴ en is later uitgewerkt in de bovengenoemde uitspraak betreffende *Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk*. In de laatstgenoemde zaak kwam de (toenmalige) Commissie voor de rechten van de mens (hierna: Commissie) unaniem tot het oordeel dat de gewraakte Engelse ondervragingstechnieken zowel foltering als onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM vormden. De ondervragingstechnieken bestonden uit: het gedurende lange tijd rechtop op hun tenen tegen de muur laten staan van de ondervraagden; het plaatsen van een zwarte zak over de hoofden van de ondervraagden; het blootstellen van de ondervraagden aan voortdurend lawaai en het onthouden van slaap en voldoende eten en drinken. In het oordeel van de Commissie werd nog sterk de nadruk gelegd op de doelbewustheid van de behandeling gezien vanuit de context van de zaak, hiermee uitdrukkelijk verwijzend naar de *Griekenland-zaak* waarin foltering werd beschreven als:

*‘inhuman treatment which has a purpose as the obtaining of information or confessions, and it is generally an aggravated form of inhuman and degrading treatment’.*¹⁵

Ten aanzien van de vijf ondervragingstechnieken oordeelde de Commissie dat deze waren ontwikkeld: *‘to put severe mental and physical stress, causing severe suffering, on a person in order to obtain information from him’*. Terwijl de Commissie hiermee de omstandigheden waaronder het lijden had plaatsgevonden benadrukte, was voor het EHRM juist de intensiteit van het toegebrachte leed van doorslaggevend belang. Het onderscheid tussen foltering enerzijds en onmenselijke of vernederende behandeling anderzijds vloeit, aldus het EHRM, primair voort uit een verschil in intensiteit van het toegebrachte leed.¹⁶ Het EHRM overwoog dat:

‘(I)t was the intention that the Convention, with its jurisdiction between ‘torture’ and ‘inhuman or degrading treatment’ should by the first of these terms attach spe-

¹³ In paragraaf III wordt evenwel betoogd worden dat enige nuancering hiervan op zijn plaats is.

¹⁴ Commissie, rapport van 5 november 1969, Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland tegen Griekenland, Greek case, *Yearbook*, Vol. XII bis, 186.

¹⁵ Commissie, rapport van 5 november 1969, Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland tegen Griekenland, Greek case, *Yearbook*, Vol. XII bis, 186, par. 2.

¹⁶ *‘derives principally from a difference in the intensity of the suffering inflicted’*, EHRM 18 januari 1978, Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 5310/71), par. 167.

cial stigma to deliberate inhuman treatment causing very serious and cruel suffering (...)

Although the five techniques, as applied in combination, undoubtedly amounted to inhuman and degrading treatment, although their object was the extraction of confessions, the naming of others/or information and although they were used systematically, they did not occasion suffering of the peculiar intensity and cruelty implied by the word torture (...)'¹⁷

Bovengenoemde uitspraak laat zien dat voor zowel het toepassingsbereik van artikel 3 EVRM als voor de verhouding tussen de drie termen onderling de intensiteit van het lijden als doorslaggevend criterium wordt gehanteerd. Deze graduele benadering van het EHRM brengt met zich mee dat voor de kwalificatie van vermeende mishandelingen overschrijding van een bepaald niveau van lijden van de klager bepalend is. In paragraaf III zal bij de beschrijving van de drie termen en hun onderlinge verhouding worden betoogd dat naast de mate van intensiteit van het toegebrachte leed als onderscheidend criterium, andere omstandigheden eveneens een plaats hebben gekregen bij de beoordeling van vermeende schendingen.

III. De drie termen en hun onderlinge verhouding

Het oordeel van het EHRM in de zaak *Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk* heeft er uiteindelijk in geresulteerd dat het onderscheid tussen de termen uit artikel 3 EVRM vanaf dat moment werd gezien als een gradueel onderscheid, waarbij foltering de *apex* van het lijden vormt.¹⁸ Deze onderverdeling naar hiërarchie correspondeert met de overtuiging van foltering als meest extreme en barbaarse behandeling.¹⁹ Vernederende behandeling wordt hierbij als lichtste schending van artikel 3 EVRM aangenomen, gevolgd door de onmenselijke behandeling. Welke kwalificatie er ook aan een bepaalde behandeling wordt toegekend, er

¹⁷ EHRM 18 januari 1978, *Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 5310/71), par. 167.

¹⁸ J. Vorhaus, 'On Degradation. Part One: Article 3 of the European Convention on Human Rights', *Common Law World Review* (2002), p. 377.

¹⁹ Evans en Morgan wijzen hierbij echter op een paradoxaal effect van deze benadering. Indien foltering als ultieme schending van artikel 3 EVRM geldt, bestaat de kans dat indien een bepaalde behandeling de drempelwaarde hiervoor niet overschrijdt, teveel nadruk wordt gelegd op wat de behandeling niet is, in plaats van te benadrukken dat er bijvoorbeeld wel sprake is van onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM. Dit zou een devaluatie van de impact dat een schending van artikel is geconstateerd ten gevolge hebben. Evans and Morgan (1998), *a.w.*, p. 97.

mag niet uit het oog worden verloren dat in formeel opzicht de constatering van een onmenselijke, dan wel een vernederende behandeling of bestraffing niet verschilt van de vaststelling dat er sprake is van foltering. In alle gevallen is immers sprake van schending van artikel 3 EVRM. Dat neemt niet weg dat de kwalificatie een indicatie geeft van de mate waarin artikel 3 EVRM is geschonden en daarmee niet van enige betekenis ontbloeit is.

Indien de onderlinge verhouding tussen de drie termen wordt gekenmerkt door een gradueel verschil in intensiteit, dan rest natuurlijk de vraag naar de overgangsgebieden. Wanneer is het niveau van lijden zo groot dat niet meer kan worden gesproken van vernederende behandeling, maar dat de behandeling dient te worden gekwalificeerd als onmenselijke behandeling en wanneer gaat deze onmenselijke behandeling vervolgens over in foltering?

Het subjectieve element van de mate van het toegebrachte leed brengt met zich mee dat eenduidige antwoorden niet eenvoudig te geven zijn. Hoe is immers het lijden van een gedetineerde in een overbevolkte, slecht verlichte en slecht geventileerde Oost-Europese gevangenis te vergelijken met het lijden van een arrestant die bij zijn verhoor op een Frans politiebureau meerdere malen met een telefoonboek op het hoofd geslagen is? In dit verband is de grens tussen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling ook wel een 'kwestie van smaak' genoemd.²⁰ Afgezien van de enigszins ongepaste woordkeuze, blijkt hieruit dat door enkel naar het toegebrachte leed te kijken er inderdaad geen duidelijke lijn te trekken valt.²¹ Daarnaast dient te worden opgemerkt dat het EVRM moet worden gekenmerkt als een *'living instrument'*, waarbij de heersende opvattingen binnen de Europese samenleving maatgevend zijn:

The Court (...) takes the view that the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspond-

²⁰ H.C. Ingelse, 'De zaak Selmouni: Europees Hof te Straatsburg veroordeelt Frankrijk voor foltering', *NJCM-Bulletin* 2000, p. 686.

²¹ De subjectieve benadering van het EHRM is niet onomstreden gebleken. De toets van 'severity' zou te weinig aanknopingspunten bieden voor een objectieve vaststelling. Zie voor een uitgebreide bespreking van en discussie over de benadering van het EHRM: A. Cullen, 'Defining Torture in International Law: A Critique of the Concept Employed by the European Court of Human Rights', *California Western International Law Journal*, 2003-2004, p. 29-46; Vorhaus (2002), *a.w.*, p. 374-398; Rodley (2002), *a.w.*, p. 75-106; Evans and Morgan (1998), *a.w.*, p. 73-98; P.J. Duffy, 'Article 3 of the European Convention on Human Rights', *International and Comparative Law Quarterly* 1983, p. 316-346; R.J. Spjut, 'Torture under the European Convention on Human Rights', *American Journal of International Law*, 1979, p. 267-272.

*ingly and inevitably requires greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies'*²²

Het EHRM benadrukt in zijn rechtspraak terzake dat een behandeling die in het verleden nog als 'onmenselijk' is beoordeeld, in de toekomst als 'foltering' zou kunnen worden gekwalificeerd.

Dit alles in ogenschouw nemende lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het bij de termen 'foltering', 'onmenselijke' en 'vernederende behandeling' aan een heldere afbakening ten opzichte van elkaar ontbreekt. Indien de rechtspraak van het EHRM aan een nadere inspectie onderworpen wordt, lijkt het EHRM – zonder uitdrukkelijk afbreuk te doen aan de hierboven beschreven graduele benadering – te erkennen dat naast de ernst van het toegebrachte leed andere omstandigheden een rol kunnen spelen bij de beoordeling van een behandeling of bestraffing. Een opvatting welke in de literatuur overigens al geruime tijd wordt erkend.²³ In de navolgende bespreking van de drie kwalificatieve termen uit artikel 3 EVRM zal een en ander nader geconcretiseerd worden.

III.1 Foltering

Zoals gezegd vormt foltering op de glijdende schaal van artikel 3 EVRM de meest verwerpelijke behandeling. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het EHRM zeer terughoudend is met het opplakken van dit predikaat. Daar waar het EHRM een behandeling wreed genoeg achtte om van foltering te kunnen spreken, had dit in het merendeel van de gevallen betrekking op klachten over vermeende mishandelingen in politie- en gevangeniszellen.

Voor de oorsprong van de huidige opvatting over foltering keren we terug naar de *Griekenland-zaak*. Deze zaak betrof het ernstig mishandelen van een relatief kleine groep tegenstanders van het regime van Kolonel George Papadopoulos, die middels een militaire coupe in april 1967 aan de macht was gekomen. Een grote verscheidenheid aan foltermethoden, zowel van fysieke als mentale aard, stond in onderhavige zaak centraal. De Commissie oordeelt in haar rapport dat foltering zich primair onderscheidt van onmenselijke en vernederende behandeling door het doel dat met een dergelijke behandeling wordt beoogd, zoals het verkrijgen van een bekentenis of andersoortige informatie van het slachtoffer. Hiermee vormt de doelbewustheid van de onmenselijke behandeling de *conditio sine qua non* voor foltering. Daarnaast erkent de Commissie

²² EHRM 28 juli 1999, Selmouni tegen Frankrijk (klachtnummer 25803/94), par. 101.

²³ Zie auteurs bij noot 21.

dat er bij foltering over het algemeen sprake is van een verergerde vorm van onmenselijke en vernederende behandeling.

In de zaak *Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk* baseert de Commissie zich opnieuw op haar eerdere omschrijving uit de *Griekenland-zaak*. De Commissie komt unaniem tot het oordeel dat de gewraakte Engelse ondervragingstechnieken zowel foltering als onmenselijke behandeling vormden. Het EHRM komt daarentegen in zijn arrest ‘slechts’ tot de vaststelling dat de ondervragingstechnieken als een onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM moeten worden gekwalificeerd. Hierbij benadrukt het EHRM dat de bijzonder stigmatiserende term ‘foltering’ gereserveerd dient te blijven voor een opzettelijk toegebrachte onmenselijke behandeling die zeer ernstig en wreed lijden teweegbrengt. Ondanks het gegeven dat de gewraakte Engelse ondervragingstechnieken doelbewust waren toegepast teneinde een verklaring van de slachtoffers te verkrijgen, oordeelt het EHRM dat de mate van het toegebrachte leed in het onderhavige geval niet intens en wreed genoeg was om van foltering te kunnen spreken.²⁴ Zonder de benadering van de Commissie uit de *Griekenland-zaak* expliciet te verwerpen, concludeert het EHRM dat voor een constatering van foltering de mate van intensiteit van het toegebrachte leed beslissend is.

De eerste zaak waarbij het EHRM een behandeling daadwerkelijk als foltering heeft gekwalificeerd betreft de zaak van de 19-jarige Zeki Aksoy, die wegens verdenking van betrokkenheid bij de Koerdische afscheidingsbeweging PKK door de politie was opgepakt.²⁵ Tijdens de ondervragingen werd hij ernstig mishandeld. Zijn armen werden daarbij achter zijn rug vastgebonden waarna hij, naakt en geblinddoekt, aan zijn polsen opgehangen. In deze positie, ook wel bekend als ‘*Palestinian hanging*’, bevestigden zijn ondervragers elektroden aan zijn geslachtsdelen en werden hem, terwijl er water over hem heen werd gegooid, gedurende een half uur stroomstoten toegediend. Na vier dagen van mishandeling was klager niet meer in staat zijn armen en benen te bewegen. Naar de mening van het EHRM kon deze mishandeling slechts opzettelijk zijn toegebracht. Een dergelijke behandeling vereist immers een zekere mate van voorbereiding, aldus het EHRM. Gezien de ernst en wreedheid van de aard van de mishandeling komt het EHRM tot de conclusie dat dit enkel als foltering in de zin van artikel 3 EVRM kan worden aangemerkt.²⁶

²⁴ EHRM 18 januari 1978, *Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 5310/71), par. 167.

²⁵ EHRM 18 december 1996, *Aksoy tegen Turkey* (klachtnummer 100/1995/606/694).

²⁶ EHRM 18 december 1996, *Aksoy tegen Turkey* (klachtnummer 100/1995/606/694), par. 64.

Een volgende zaak waar het EHRM andermaal foltering constateert betreft *Aydin tegen Turkije*.²⁷ Aydin, een zeventienjarig meisje, was tijdens haar drie dagen durende detentie, naakt in een autoband rondgedraaid en met een hogedrukspuit natgespoten, terwijl ze geslagen werd. Tevens werd ze geblinddoekt en opgesloten in een detentiekamer, waar ze door een functionaris met bruut geweld was verkracht. Het EHRM overwoog dat:

'(...)Rape of a detainee by an official of the State must be considered to be an especially grave and abhorrent form of ill-treatment given the ease with which the offender can exploit the vulnerability and weakened resistance of his victim.'

*'(...)The applicant was also subjected to a series of particular terrifying and humiliating experiences while in custody at the hands of the security forces at Derik gendarmery headquarters having regard to her sex and youth and the circumstances under which she was held.'*²⁸

Tegen deze achtergrond oordeelt het EHRM dat de cumulatie van zowel fysieke als mentale mishandelingen en in het bijzonder de wrede verkrachting, gezamenlijk, alsook afzonderlijk, tot de conclusie leidt dat in deze zaak foltering heeft plaatsgehad.²⁹ Onderhavige uitspraak laat zien dat bij de beoordeling van de wreedheid van de behandeling en de ernst van het toegebrachte leed bepaalde zaken als de leeftijd en sekse van het slachtoffer een belangrijke rol kunnen spelen. Het feit dat de verkrachting door een overheidsfunctionaris is gepleegd maakt de behandeling extra weerzinwekkend. Evans en Morgan spreken in dit verband van de suggestie dat *'contextual features can tip the balance'*.³⁰

De aanname dat contextuele omstandigheden een rol spelen bij de beoordeling van de overschrijding van de drempelwaarde wordt door het EHRM bevestigd in de zaak *Selmouni tegen Frankrijk*.³¹ Het EHRM heeft zich in onderhavige zaak bij de beoordeling van de vermeende mishandelingen voor het eerst uitdrukkelijk laten inspireren door de omschrijving van foltering en het onderscheid met andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling uit de artikelen 1 en 16 van het VN-Verdrag tegen Foltering.³² Essentiële eigenschappen

²⁷ EHRM 25 september 1997, *Aydin v. Turkey* (klachtnummer 57/1996/676/886).

²⁸ EHRM 25 september 1997, *Aydin v. Turkey*, par. 84.

²⁹ EHRM 25 september 1997, *Aydin v. Turkey*, par. 86.

³⁰ Evans and Morgan (1998), *a.w.*, p. 86.

³¹ EHRM 28 juli 1999, *Selmouni tegen Frankrijk* (klachtnummer 25803/94).

³² Artikel 1 VN-Verdrag tegen Foltering luidt: For the purposes of this Convention, the term 'torture' means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for

van foltering, volgens deze omschrijving, zijn dat de wrede handelingen doelbewust, opzettelijk en van overheidswege zijn toegebracht en tevens hevige pijn of leed teweegbrengen. Het EHRM constateert vervolgens, hoewel niet uitdrukkelijk, dat de behandeling in onderhavige zaak aan deze eigenschappen voldoet. Ter beantwoording van de vraag of het toegebrachte leed van klager hevig genoeg was om van foltering in de zin van artikel 3 EVRM te kunnen spreken, oordeelt het EHRM:

*(...) that this “severity” is, like the “minimum severity” required for the application of Article 3, in the nature of things, relative; it depends on all the circumstances of the case, such as the duration of the treatment, its physical or mental effects and, in some cases, the sex, age and state of health of the victim, etc.*³³

Net als de minimum drempelwaarde van artikel 3 EVRM bevat het begrip ‘severity’ als bedoeld in artikel 1 van het VN-Verdrag tegen Foltering, naar de mening van het EHRM, een relatief element. Ook bij de beoordeling of het toegebrachte leed hevig genoeg is om van foltering te kunnen spreken, spelen omstandigheden als de duur van de behandeling, de fysieke of mentale effecten en sekse, leeftijd en de gezondheid van de klager derhalve een essentiële rol. In genoemde Franse zaak werd erover geklaagd dat klager gedurende een aantal dagen zou zijn geschopt en geslagen over zijn hele lichaam. Tevens zou hij aan zijn haren over de vloer zijn gesleept en zou hij door een haag van politieambtenaren zijn gedreven, waar deze agenten hem zouden hebben laten struikelen. Vervolgens zou hij te knielen zijn gezet en zouden hem oneerbare toevoegingen zijn gedaan, waarna een politieman over hem geürineerd zou hebben. Ten slotte zou klager zijn bedreigd met een soldeerbout en met een injectiespuit.³⁴ Ten aanzien van deze geestelijke en lichamelijke mishandeling overweegt het EHRM:

‘Under these circumstances, the Court is satisfied that the physical and mental violence, considered as a whole, committed against the applicant’s person caused “severe” pain and suffering and was particularly serious and cruel. Such conduct must be regarded as acts of torture for the purposes of Article 3 of the Convention.’

De vaststelling dat het toegebrachte leed ‘severe’ genoeg was om van foltering in de zin van artikel 3 EVRM te kunnen spreken, lijkt het EHRM in onderhavige

any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity.

³³ EHRM 28 juli 1999, Selmouni tegen Frankrijk (klachtnummer 25803/94), par. 100.

³⁴ EHRM 28 juli 1999, Selmouni tegen Frankrijk (klachtnummer 25803/94), par. 102-104.

zaak in te kleuren met de genoemde omstandigheden, waarbij uitdrukkelijk aansluiting wordt gezocht bij de vereisten van foltering uit artikel 1 van het VN-Verdrag tegen Foltering. Op deze wijze doet de doelbewustheid van de behandeling, zij het op indirecte wijze, zijn intreden in het oordeel van het EHRM. Zonder afbreuk te doen aan de omschrijving van foltering als een opzettelijk toegebrachte onmenselijke behandeling die zeer ernstig en wreed lijden teweegbrengt, weegt de doelbewustheid van vermeende folterpraktijken mee in de beoordeling van de ernst van het toegebrachte leed.

Een zelfde werkwijze is te ontwaren in het oordeel van het EHRM in de zaak *Dikme tegen Turkije*.³⁵ In deze zaak stelt het EHRM vast dat klager gedurende zijn verblijf in de anti-terroristen afdeling van een Turks politiebureau onderworpen is aan een aantal, al dan niet op het lichaam zichtbare, folterpraktijken en dat hij gedurende lange perioden waarin klager werd verhoord, voortdurend werd geblinddoekt. Onder verwijzing naar de omschrijving van foltering uit het artikel 1 van het VN-Verdrag tegen Foltering concludeert het EHRM dat onderhavige behandeling opzettelijk door overheidsfunctionarissen is uitgevoerd, teneinde een bekentenis of andersoortige informatie van klager te verkrijgen. Het EHRM oordeelt vervolgens dat het geweld dat tegen klager is gehanteerd, onder dergelijke omstandigheden en gezien de doelbewustheid en de duur van de behandeling, dermate ernstig en wreed lijden bij klager teweeg zou kunnen brengen, dat het slechts als foltering in de zin van artikel 3 EVRM kan worden beschouwd.³⁶ Ook in de uitspraak inzake *Mammadov* kent het EHRM in het bijzonder betekenis toe aan de aard en de doelbewustheid van de beklagde behandeling van klager:

*'Having regard to the nature of the ill-treatment (beating of the soles of the applicant's feet), the Court considers that it could only have been intentionally inflicted because a certain amount of preparation and exertion would have been required to carry it out. It would appear to have been administered with the aim of obtaining admissions or information from the applicant (...). The Court considers that this treatment was of such a serious and cruel nature that it can be characterised as torture.'*³⁷

Andere behandelingen in de verhoorsituatie die door het EHRM als foltering zijn beschouwd en waarbij het doelbewuste element van de behandeling van betekenis was betroffen: het toebrengen van elektroshocks op het lichaam, een

³⁵ EHRM 11 juli 2000, *Dikme tegen Turkije* (klachtnummer 20869/92).

³⁶ EHRM 11 juli 2000, *Dikme tegen Turkije* (klachtnummer 20869/92), par. 96.

³⁷ EHRM 11 januari 2007, *Mammadov (Jalaloglu) tegen Azerbeidjaan* (klachtnummer 34445/04), par. 69.

behandeling met koud en heet water, herhaaldelijk slaan op het hoofd en het uitoefenen psychologische druk, in het bijzonder door het dreigement de kinderen van klager te mishandelen³⁸ en het slaan op de borstkas en op de ontblote voeten van klager.³⁹

In de zaak *Krastanov tegen Bulgarije* lijkt het EHRM nog een stap verder te gaan.⁴⁰ In deze zaak draait het om de mishandeling van een Bulgaarse man door een arrestatieteam bij een inval in een café. Klager wordt abusievelijk aangezien voor een van de gezochte personen, die zich geregeld in het café zouden ophouden. Tijdens de inval was klager meerdere malen met een hard voorwerp op het hoofd geslagen en hadden politieambtenaren hem bedreigd en uitgescholden. Tevens was hij enkele malen met de kolf van een revolver op het hoofd geslagen en was hij tegen de ribben geschopt terwijl hij op de grond lag. Ondanks dat het geweld, dat door de politieagenten in de uitoefening van hun bediening tegen klager is gebruikt en ernstig fysiek leed en pijn heeft veroorzaakt, constateert het EHRM dat dit niet opzettelijk met een zekere doelbewustheid is gebeurd. Daarnaast benadrukt het EHRM de korte periode waarin het voorval plaats had en wijst het op de gespannen sfeer van het incident. De afwezigheid van de doelbewustheid om bijvoorbeeld een verklaring te verkrijgen of klagers weerstand te breken, resulteert in het oordeel dat de mishandeling niet ernstig ('severe') genoeg was om van foltering te kunnen spreken. De afwezigheid van de doelbewustheid vormt derhalve aanleiding om de behandeling niet als foltering in de zin van artikel 3 EVRM aan te merken. Wel constateert het EHRM hier een onmenselijke behandeling.⁴¹ Onderhavige uitspraak toont andermaal dat de doelbewustheid en daarmee een zekere bestendigheid van de mishandeling definitief zijn plaats gevonden te hebben in het oordeel van het EHRM om als foltering aangemerkt te worden.

Ook ten aanzien van de gedwongen voeding van een gedetineerde in een Oekraïense gevangenis die in hongerstaking was gegaan, oordeelde het EHRM dat er sprake was van foltering in de zin van artikel 3 EVRM. In het oordeel van het EHRM speelde in het bijzonder mee de wijze waarop de voeding was toegediend, alsmede het gegeven dat door de Oekraïense autoriteiten geen medische noodzakelijkheid voor de gedwongen voeding was aangetoond:

³⁸ EHRM 10 oktober 2000, *Akkoç tegen Turkije* (klachtnummers 22947/93 en 22948/93), par. 111-119.

³⁹ EHRM 27 juni 2000, *Salman tegen Turkije* (klachtnummer 21986/93) par. 110-117.

⁴⁰ EHRM 30 september 2004, *Krastanov tegen Bulgarije* (klachtnummer 50222/99).

⁴¹ EHRM 30 september 2004, *Krastanov tegen Bulgarije* (klachtnummer 50222/99), par. 53.

*'the restraints applied – handcuffs, a mouth-widener (...), a special rubber tube inserted into the food channel – in the event of resistance, with the use of force, could amount to torture within the meaning of Article 3 of the Convention, if there is no medical necessity'*⁴².

*'In the instant case the Court finds that the force-feeding of the applicant, without any medical justification having been shown by the Government, using the equipment foreseen in the decree, but resisted by the applicant, constituted treatment of such a severe character warranting the characterisation of torture.'*⁴³

Bovenstaande uiteenzetting laat zien dat naar de opvatting van het EHRM slechts de opzettelijk toegebrachte onmenselijke behandeling die zeer ernstig en wreed lijden teweegbrengt het stigmatiserende stempel foltering toebedeeld krijgt. Hiermee onderscheidt de term 'foltering' zich van de termen 'onmenselijke behandeling' en 'vernederende behandeling'. Deze benadering brengt enerzijds met zich mee dat hiermee het toepassingsbereik van deze kwalificatie klein wordt gehouden en anderzijds dat het de kwalificatie 'foltering' een bepaalde morele connotatie verschaft. Al lijkt na de *Selmouni-uitspraak* enige nuancering op zijn plaats. Zoals gezegd dient artikel 3 EVRM te worden gekenmerkt als een *'living instrument'*. Wat in het verleden nog als 'onmenselijke en vernederende behandeling' werd beoordeeld, zou in de toekomst mogelijk het predikaat 'foltering' kunnen krijgen. Met de uitspraak in deze zaak lijkt het EHRM de lat inzake de bescherming van artikel 3 EVRM hoger te hebben gelegd. Met de kwalificatie van genoemd politiegeweld als foltering lijkt de notie van foltering als meest extreme en barbaarse behandeling enigszins te zijn genuanceerd.

In de beoordeling van vermeende folterpraktijken heeft het EHRM uitdrukkelijk aansluiting gezocht bij de omschrijving van foltering als bedoeld in artikel 1 van het VN-Verdrag tegen Foltering. Hoewel in de benadering van het EHRM de grens tussen 'foltering' en 'onmenselijke en vernederende behandeling' primair wordt bepaald door het verschil in de intensiteit van het toegebrachte leed, spelen constitutieve omstandigheden van het geval een belangrijke rol in de beoordeling of een bepaalde behandeling de drempelwaarde van *'severity'* heeft overschreden. De doelbewustheid, zoals het verkrijgen van een verklaring of het breken van de weerstand van het slachtoffer, is hiermee onder de noemer van de ernst (*'severity'*) van de mishandeling gekomen.

⁴² EHRM 5 april 2005, Nevmerzhtsky tegen Oekraïne (klachtnummer 54825/00), par. 97. Zie tevens de noot onder deze uitspraak van P.C. Vegter, 'Dwangvoeding', *NJCM-Bulletin* 2005, p. 992-1000.

⁴³ EHRM 5 april 2005, Nevmerzhtsky tegen Oekraïne (klachtnummer 54825/00), par. 98.

III.2 Onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing

In het bovenstaande is geconcludeerd dat naar de opvatting van het EHRM de stigmatiserende term ‘foltering’ moet worden onderscheiden van de termen ‘onmenselijke behandeling’ en ‘vernederende behandeling’. Deze ogenschijnlijke tweedeling brengt echter niet automatisch met zich dat laatstgenoemde behandelingen niet ook twee verschillende categorieën vertegenwoordigen. Het is namelijk algemeen geaccepteerd dat bij het onderscheid tussen de termen ‘onmenselijke behandeling’ en ‘vernederende behandeling’ de ernst van toegebrachte leed eveneens maatgevend is. Hierbij moet echter aangetekend worden dat dit onderscheid in de jurisprudentie niet altijd even scherp naar voren komt. Niet zelden kwalificeert het EHRM een behandeling als onmenselijk en vernederend zonder dit oordeel aan nadere motivering te onderwerpen. Het is het EHRM zelfs niet vreemd gebleken om de exacte kwalificatie in het midden te laten, door te oordelen dat een bepaalde behandeling als onmenselijk of vernederend in de zin van artikel 3 EVRM kan worden aangemerkt.⁴⁴ Desalniettemin zullen in de navolgende paragrafen de beide termen afzonderlijk van elkaar besproken worden.

Als gezegd vloeit uit de Straatsburgse jurisprudentie voort dat het onderscheid tussen de termen van artikel 3 EVRM primair getypeerd wordt door een verschil in gradatie van het toegebrachte leed, maar dat daarnaast bepaalde contextuele omstandigheden eveneens een belangrijke rol in de beoordeling kunnen spelen. In het navolgende zal blijken dat deze aanname onverkort gelding heeft voor zaken waarin door het EHRM onmenselijke behandeling of vernederende behandeling wordt geconstateerd.

III.2a Onmenselijke behandeling of bestraffing

Voor een beter begrip van de betekenis en de reikwijdte van de term ‘onmenselijke behandeling’ keren we andermaal terug naar de *Griekenland-zaak*. Hierin omschreef de Commissie onmenselijke behandeling als: ‘(...) *at least such treatment as deliberately causes severe suffering, mental or physical, which, in the particular situation is unjustifiable.*’⁴⁵

Met de toevoeging dat een dergelijke behandeling in een gegeven situatie niet te rechtvaardigen is, zette de Commissie de deur op een kier voor een mogelijke rechtvaardiging van een onmenselijke behandeling. In het rapport naar

⁴⁴ EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (klachtnummer 52750/99), par. 74.

⁴⁵ Commissie, rapport van 5 november 1969, Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nederland tegen Griekenland, Greek case, *Yearbook*, Vol. XII bis, 186. p. 185.

aanleiding van de zaak *Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk* herroept de Commissie deze wat ongelukkige uitspraak door het absolute karakter van artikel 3 EVRM nogmaals te benadrukken.

Uit genoemde uitspraak vloeit voort dat het bij een onmenselijke behandeling in ieder geval moet gaan om het opzettelijk toebrengen van ernstig fysieke of mentale pijn. Was bij foltering zeer ernstig en wreed lijden vereist, bij de constatering van onmenselijke behandeling kan worden volstaan met een mildere vorm van toegebracht leed. De mate van het toegebrachte leed is hiermee andermaal beslissend. Bij de beoordeling of het toegebrachte leed ernstig genoeg is om van onmenselijke behandeling te kunnen spreken, spelen omstandigheden als de duur van de behandeling, de fysieke of mentale effecten en sekse, leeftijd en de gezondheid van de klager een belangrijke rol.⁴⁶

Rechtspraak van het EHRM laat zien dat een behandeling als onmenselijk als bedoeld in artikel 3 EVRM wordt beschouwd indien: ‘(...) *it was premeditated, was applied for hours at a stretch and caused either actual bodily injury or intense physical and mental suffering.*’⁴⁷ Zo oordeelde het EHRM in de zaak *Rehbock tegen Slovenië* dat tijdens de arrestatie van klager buitensporig geweld was gebruikt welk onder de gegeven omstandigheden niet kon worden verdedigd.⁴⁸ Reden hiervoor lag in het feit dat het hier geen willekeurige arrestatie betrof, maar dat het zou gaan om een zeer goed voorbereide operatie, waarbij rekening moest worden gehouden met mogelijke onvoorziene risico’s. Tevens merkte het EHRM op dat de dertien leden van het arrestatieteam de drie verdachten in aantal duidelijk overtroffen en dat de arrestanten de politie niet hadden bedreigd, door bijvoorbeeld openlijk een wapen te dragen of de agenten aan te vallen. Tegen deze achtergrond en gezien de aard en de ernst van de verwondingen van klager, oordeelde het EHRM dat er van onmenselijke behandeling kon worden gesproken.

Met de omschrijving van onmenselijke behandeling in de *Griekenland-zaak* plaatste de Commissie de term in het hart van de beoordeling van een schending van artikel 3 EVRM, waarbij meer complexe kenmerken aan de termen ‘foltering’ en ‘vernederende behandeling’ werden toegedicht.⁴⁹ De onmenselijke behandeling vormde in dat opzicht het uitgangspunt voor de beoordeling van een mogelijke schending van artikel 3 EVRM. In de zaak *Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk* werd deze zienswijze door de Commissie nogmaals benadrukt door te stellen dat ‘*any definition of the provision of Article 3 of the*

⁴⁶ EHRM 15 juni 2002, *Kalashnikov tegen Rusland* (klachtnummer 47095/99), par. 95.

⁴⁷ EHRM 26 oktober 2000, *Kudła tegen Polen* (klachtnummer 30210/96), par. 73.

⁴⁸ EHRM 28 november 2000, *Rehbock tegen Slovenië* (klachtnummer 29462/95), par. 72.

⁴⁹ *Evans and Morgan* (1998), *a.w.*, p. 78.

Convention must start from the notion of inhuman treatment. Evans en Morgan gaan in hun benadering van de drie termen uit artikel 3 EVRM nog een stap verder. Ten aanzien van de drie termen stellen ze dat de beoordeling van een vermeende schending van artikel niet alleen begint bij de notie van onmenselijke behandeling, maar dat iedere behandeling in strijd met artikel 3 EVRM per definitie onmenselijk is.

*(...) Rather, torture and inhuman treatment could be seen as co-existing on the same plane, distinguished only by the purposive element. Inhuman treatment would, of course, incorporate many shades of suffering but it would be unnecessary to engage in the invidious task of ascertaining whether the necessary threshold had been crossed. (...) The use of the word ‘torture’ would be reserved for the forms of inhuman treatment deliberately employed to achieve certain purposes. Degrading treatment would describe treatment not necessary inhuman but acquiring that quality because of its effect upon the individual in all the circumstances of the case. On such a view all forms of treatment prohibited by Article 3 would be inhuman.*⁵⁰

In deze zienswijze vormt iedere behandeling strijdig met artikel 3 EVRM een variant van onmenselijke behandeling.

Ondanks de centrale positie die door de term onmenselijke behandeling kennelijk wordt ingenomen, kan gesteld worden dat in tegenstelling tot de termen foltering en vernederende behandeling, de definitie van de onmenselijke behandeling zowel in de literatuur als in de Straatsburgse jurisprudentie sterk onderbelicht is gebleven. Van de drie termen uit artikel 3 EVRM is de onmenselijke behandeling vanuit theoretisch perspectief het minst ontwikkeld.⁵¹ De reikwijdte van de term ‘onmenselijke behandeling’ als bedoeld in artikel 3 EVRM is dan ook op voorhand niet eenvoudig vast te stellen. Het gegeven dat het EHRM in zijn uitspraken een gewraakte behandeling niet zelden als onmenselijk én vernederend kwalificeert zonder deze keuze nader te motiveren, draagt bij aan verdere onduidelijkheid van de daadwerkelijke betekenis van de term.

Desondanks kunnen ten aanzien van de term onmenselijke behandeling op basis van uitspraken van het EHRM twee conclusies getrokken worden. Ten eerste kan geconcludeerd worden dat onmenselijke behandeling dié behandeling is, die kennelijk de drempelwaarde van het toegebrachte leed niet zodanig overschrijdt dat van foltering kan worden gesproken. Een behandeling die derhalve niet ernstig genoeg bevonden wordt om het stigmatiserende predikaat

⁵⁰ EHRM 18 januari 1978, Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 5310/71), par. 389.

⁵¹ Evans and Morgan (1998), *a.w.*, p. 93.

foltering opgeplakt te krijgen, levert vervolgens nog wel een onmenselijke behandeling op. Illustratief voor deze aanname is de uitspraak van het EHRM in de zaak *Elci e.a. tegen Turkije*. In deze zaak, waar onder andere over de detentieomstandigheden en vermeende mishandelingen van zestien raadslieden van PKK-leden werd geklaagd, oordeelt het EHRM dat er met betrekking tot vier van de klagers sprake was geweest van foltering. Ten aanzien van vijf klagers overwoog het EHRM:

*The Court further finds that the applicants (...) were also subjected during their detention to ill-treatment in violation of Article 3, although of somewhat less severity. The Court finds that the treatment to which these five applicants suffered was sufficiently serious to render it inhuman and degrading.*⁵²

Hoewel naar het oordeel van het EHRM niet ernstig genoeg om van foltering te kunnen spreken, kan de behandeling van de vijf klagers derhalve wel als onmenselijk (en vernederend) worden betiteld. Bovenstaande uitspraak laat bovendien zien dat het EHRM zich bij de constatering van de onmenselijke behandeling voornamelijk laat leiden door wat de gewraakte behandeling niet is, in plaats van zich te richten op positief geformuleerde criteria. Dergelijke heldere criteria ontbreken immers.

Op basis van de centrale positie die de term onmenselijke behandeling inneemt kan ten tweede geconcludeerd worden dat deze term als richtsnoer kan dienen in de beoordeling of een bepaalde behandeling ernstig genoeg is om als vernederend te kunnen worden aangemerkt.⁵³ Evans en Morgan suggereren hieromtrent dat: *'(...) alleged breaches of Article 3 are presumed to raise questions of 'inhuman' treatment or punishment, which by that very fact alone will be deemed degrading.*⁵⁴ Mocht een bepaalde behandeling niet ernstig genoeg zijn om de drempelwaarde van onmenselijke behandeling te overschrijden, brengt dit de behandeling automatisch binnen het bereik voor de beoordeling of er sprake is van een vernederende behandeling. Het startpunt blijft echter de onmenselijke behandeling. Zo overwoog het EHRM in de *Tyrer-zaak*:

'(...) it remains true that the suffering occasioned must attain a particular level before a punishment can be classified as "inhuman" within the meaning of Article 3 (art. 3). Here again, the Court does not consider on the facts of the case that that level was attained and it therefore concurs with the Commission that the penalty imposed on Mr. Tyrer was not "inhuman punishment" within the meaning of Article

⁵² EHRM 13 november 2003, *Elci en anderen tegen Turkije* (klachtnummers 23145/93 en 25091/94), par. 647.

⁵³ Evans and Morgan (1998), *a.w.*, p. 93.

⁵⁴ Evans and Morgan (1998), *a.w.*, p. 93.

3 (art. 3). Accordingly, the only question for decision is whether he was subjected to a "degrading punishment contrary to that Article (art. 3)."⁵⁵

Een grote verscheidenheid aan wanpraktijken en wantoestanden is in de loop der jaren door het EHRM als onmenselijk gekwalificeerd. Te denken valt aan de jarenlange mishandeling van kinderen door hun ouders, zonder dat de Britse sociale dienst, die van de situatie op de hoogte was, iets ondernam om de mishandeling te stoppen.⁵⁶ Voorts werd als onmenselijke behandeling aangemerkt het, in bijzijn van een 70-jarige vrouw, vernielen van haar woning en de bezittingen, waardoor ze haar onderdak en bestaansmiddelen verloor en gedwongen werd haar dorp waarin ze levenslang had gewoond, te verlaten.⁵⁷

III.2b Vernederende behandeling of bestraffing

In tegenstelling tot de onmenselijke behandeling bestaat er ten aanzien van de term vernederende behandeling meer duidelijkheid over wanneer een behandeling of bestraffing als zodanig bestempeld kan worden.⁵⁸ Dat laatstgenoemde term zich op aanzienlijk meer aandacht heeft mogen verheugen, kan waarschijnlijk verklaard worden door het gegeven dat de vernederende behandeling tevens de ondergrens voor het toepassingsbereik van artikel 3 EVRM vormt.

Een behandeling kan als vernederend in de zin van artikel 3 EVRM worden aangemerkt indien dit 'gross humiliation' van het slachtoffer met zich meebrengt, aldus de Commissie in haar rapport in de *Griekenland-zaak*. Niet iedere vorm van vernedering valt hiermee dus binnen de reikwijdte van het absolute verbod van artikel 3 EVRM. Er moet sprake zijn van een flagrante vernedering. Hiermee rijst andermaal de vraag naar waar de grens moet worden getrokken. De Commissie zag in 'gross humiliation' nog te weinig onderscheidend vermogen. In een later rapport werd de notie van vernederende behandeling door de Commissie verder afgebakend door te stellen dat:

(...) the general purpose of this provision is to prevent interferences with the dignity of man of a particularly serious nature. It follows that an action, which

⁵⁵ EHRM 25 maart 1978, Tyrer tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 5856/72), par. 29.

⁵⁶ EHRM 10 mei 2001, Z. and Others tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 29392/95).

⁵⁷ EHRM 30 januari 2001, Dulaş tegen Turkije (klachtnummer 25801/94).

⁵⁸ Voor een zeer uitgebreide uiteenzetting van de term 'vernederende behandeling' als bedoeld in artikel 3 EVRM zie: Vorhaus (2002), a.w., p. 374-399 en J. Vorhaus, 'On Degradation. Part Two: Degrading Treatment and Punishment', *Common Law World Review* (2003), p. 65-91.

*lowers a person in rank, position, reputation or character, can only be regarded as 'degrading treatment' in the sense of Art. 3, where it reaches a certain level of severity.*⁵⁹

De huidige rechtspraak van het EHRM laat zien dat een behandeling als vernederend kan worden aangemerkt indien '(...) *it was such as to arouse in the victims feelings of fear, anguish and inferiority capable of humiliating and debasing them.*'⁶⁰ Op basis van het bovenstaande kan derhalve worden geconcludeerd dat van een vernederende behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM gesproken kan worden, indien de objectieve drempelwaarde van '*minimum severity*' is overschreden en deze behandeling op enigerlei wijze ingaat tegen de waardigheid van het slachtoffer. Deze zienswijze is in latere rechtspraak gevolgd en nader uitgewerkt, met name in zaken waar het klachten over lijfstraffen betrof.

Een van de maatgevende uitspraken van het EHRM terzake betrof de zaak *Tyrer tegen het Verenigd Koninkrijk*. Hierin stond een klacht tegen de wettelijk voorziene en ook daadwerkelijk toegepaste straf van stokslagen van jongens tussen de 10 en 17 jaar op het eiland Man centraal. Het EHRM stelt in onderhavige uitspraak voorop dat iedere straf een element van vernedering in zich draagt. Overschrijding van de minimale drempelwaarde vereist echter een mate van vernedering die verder gaat dan welke inherent is aan iedere straf. Deze mate van vernedering dient beoordeeld te worden naar de omstandigheden van het geval, met name naar de aard en context van de bestraffing zelf en de wijze waarop deze is uitgevoerd.⁶¹ Het feit dat er in onderhavige zaak sprake was van fysiek geweld door een volledig onbekende en in een geïnstitutionaliseerde vorm, was voor het EHRM aanleiding om hier een vernederende bestraffing te constateren.

Ten aanzien van de toepassing van lijfstraffen op Britse scholen kwamen zowel de Commissie als het EHRM in de zaak *Campbell en Cosans* tot het oordeel dat er in dat geval geen sprake was van vernederende bestraffing, aangezien geen van beide klagers daadwerkelijk aan de straffen onderworpen waren.⁶² De ernst van de straf en de vernederende uitwerking daarvan konden

⁵⁹ Commissie, rapport van 14 december 1973, 'East African Asians' tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 4626/70), par. 189.

⁶⁰ Zie onder meer EHRM 26 oktober 2000, Kudła tegen Polen (klachtnummer 30210/96), par. 92, EHRM 13 september 2005, Ostrovár tegen Moldavië (klachtnummer 35207/03), par. 78, EHRM 7 juli 2005, Karalevičius tegen Litouwen (klachtnummer 53254/99), par. 39, EHRM 9 juni 2005, I.I. tegen Bulgarije (klachtnummer 44082/98), par. 67.

⁶¹ EHRM 25 april 1978, Tyrer tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 5856/72), par. 30.

⁶² EHRM 25 februari 1982, Campbell en Cosans tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummers 7511/76 en 7743/76).

hierdoor niet worden vastgesteld. De gevolgen van het louter blootstaan aan de bedreiging met lijfstraffen werden onvoldoende geacht om aan te nemen dat, in dat geval, de ondergrens van artikel 3 EVRM overschreden was. Ook in de zaak *Costello-Roberts tegen het Verenigd Koninkrijk* oordeelde het EHRM dat de minimale drempelwaarde van ‘*minimum severity*’ niet was overschreden.⁶³ De omstandigheden van de zaak werden expliciet onderscheiden van die waaronder de straf was uitgevoerd in de *Tyrer-zaak*. In onderhavige zaak werd een jonge kostganger door de rector van de school met een gymschoen driemaal op zijn niet-ontblote achterwerk geslagen. De straf werd zonder bijzijn van anderen uitgevoerd. Het in overeenstemming met de disciplinaire regels van een Britse kostschool straffen werd door het EHRM, onder vermelde omstandigheden, niet in strijd met artikel 3 EVRM geacht.

Bovenstaande uitspraken laten de vraag onbeantwoord of de intentie van de handelende persoon om lichamelijk of geestelijk leed toe te brengen een noodzakelijk element is om van een vernederende behandeling te kunnen spreken. Met andere woorden, is het voor een constatering van vernederende behandeling of bestraffing geboden dat de waardigheid van het slachtoffer opzettelijk wordt geschonden?

In de zaak *Raninen tegen Finland* oordeelde het EHRM dat het geboeide transport van een dienstweigeraar van een huis van bewaring naar een militair ziekenhuis geen vernederende behandeling opleverde.⁶⁴ De opgelegde maatregel werd door het EHRM onrechtmatig bevonden en bovendien niet noodzakelijk, aangezien er geen aanwijzingen bestonden die erop wezen dat klager vluchtgevaarlijk zou zijn. Desondanks kwam het EHRM niet tot de conclusie dat er sprake was geweest van een vernederende behandeling. Dit, onder andere gezien het feit dat de maatregel niet tot doel had klager te krenken of te vernederen. In de zaak *Erdoğan Yağız tegen Turkije* oordeelde het EHRM daarentegen dat het openlijk dragen van boeien van klager wel als vernederend kon worden gekwalificeerd. Het EHRM meende in deze zaak dan ook dat het geboeid tonen van verzoeker aan het publiek tot doel had om gevoelens van angst en minderwaardigheid op te wekken om hem te vernederen en eventueel zijn geestelijke weerstand te breken.⁶⁵

Hoewel in bovengenoemde zaken de intentie tot vernedering (of de afwezigheid ervan) een duidelijk rol speelt, heeft het EHRM in verschillende zaken

⁶³ EHRM 25 maart 1993, *Costello-Roberts tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 13134/87), par. 31-32.

⁶⁴ EHRM 16 december 1997, *Raninen tegen Finland* (klachtnummer 152/1996/771/972), par. 55.

⁶⁵ EHRM 6 maart 2007, *Erdoğan Yağız tegen Turkije* (klachtnummer 27473/02).

uitdrukkelijk bepaald dat de intentie tot vernederen geen noodzakelijke voorwaarde is om van vernedering in de zin van artikel 3 EVRM te kunnen spreken. Zo draaide het in de zaak *V. tegen het Verenigd Koninkrijk* om de vraag of het strafproces tegen een, van moord verdachte, tienjarige jongen een vernederende behandeling opleverde. Het EHRM overwoog dat hoewel voor de beoordeling van een bepaalde behandeling of bestraffing het doel tot vernederen en onteren van het slachtoffer in aanmerking dient te worden genomen, omgekeerd niet geconcludeerd kan worden dat het ontbreken van een dergelijk doel een veroordeling wegens vernederende behandeling per definitie uitsluit.⁶⁶ Het EHRM stelde dat in casu alles in het werk was gesteld om het proces zo in te richten dat rekening kon worden gehouden met de leeftijd van de verdachte en constateerde derhalve geen schending van artikel 3 EVRM.

In de zaak *Price tegen het Verenigd Koninkrijk* constateerde het EHRM eveneens dat niet kon worden vastgesteld dat er aan de zijde van de politie sprake was van enige opzet tot het vernederen of onteren van klager. Desalniettemin oordeelde het EHRM, geheel in lijn met zijn oordeel in bovengenoemde Britse zaak, dat het vasthouden van een zwaar gehandicapt persoon onder dergelijke omstandigheden op zichzelf als vernederend was te beschouwen. Het overwoog hieromtrent:

'(...) There is no evidence in this case of any positive intention to humiliate or debase the applicant. However, the Court considers that to detain a severely disabled person in conditions where she is dangerously cold, risks developing sores because her bed is too hard or unreachable, and is unable to go to the toilet or keep clean without the greatest of difficulty, constitutes degrading treatment contrary to Article 3 of the Convention.'

De zienswijze ten aanzien van (het ontbreken van) de intentie van vernederende behandeling zoals deze in de zaak *V. tegen het Verenigd Koninkrijk* voor het eerst gestalte kreeg, vormt thans een standaardoverweging in zaken waar het de beoordeling van vermeende vernederende behandeling of bestraffing betreft.⁶⁷

⁶⁶ EHRM 16 december 1999, *V. tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 24888/94), par. 71.

⁶⁷ Zie onder meer: EHRM 16 december 1999, *V. tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 24888/94), par. 71, EHRM 19 april 2001, *Peers tegen Griekenland* (klachtnummer 28524/95), par. 74, EHRM 10 juli 2001, *Price tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 33394/96), par. 30, EHRM 11 juli 2006, *Jalloh tegen Duitsland* (klachtnummer 54810/00), par. 68 en 82, EHRM 26 oktober 2006, *Khudobin tegen Rusland* (klachtnummer 59696/00), par. 91.

III.3 Conclusie

Het voorgaande in ogenschouw nemende rechtvaardigt de conclusie dat het aan een scherpe afbakening van de drie termen ontbreekt. Het onderscheid louter op basis van de mate van intensiteit van het lijden, blijkt onvoldoende houvast te geven. Met name ten aanzien van onmenselijke en vernederende behandelingen, al dan niet in combinatie met elkaar, blijft een duidelijke motivering voor de gekozen kwalificatie nogal eens achterwege.

Deze vaststelling kan niet los worden gezien van de uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 3 EVRM in de detentiesituatie. Zoals in de volgende paragraaf zal blijken, zijn steeds meer heikele kwesties ten aanzien van personen die van hun vrijheid zijn beroofd onder de noemer van artikel 3 EVRM gebracht. Niet alleen ten aanzien van actief gewelddadig overheids-optreden maar ook met betrekking tot allerlei andere zaken die de menswaardigheid van de vrijheidsbeneming raken, zoals de materiële detentieomstandigheden en de (veiligheids)regimes waaraan gedetineerden onderworpen worden, zijn schendingen van artikel 3 EVRM geconstateerd. In deze veelheid van detentiereleerde onderwerpen – die bovendien van verschillende aard kunnen zijn – blijkt het door het EHRM gehanteerde criterium van de intensiteit van het lijden niet altijd adequaat te zijn. De bespreking van deze evolutieve interpretatie van de termen van artikel 3 EVRM met betrekking tot de beoordeling van de menswaardigheid van detentie – zoals deze ontwikkeling door Smaers⁶⁸ is omschreven – is vooral interessant tegen de achtergrond van de bespreking van de CPT-normering van detentie in het volgende hoofdstuk.

IV. Artikel 3 EVRM en vrijheidsbeneming

Met name tijdens het voorarrest en gedurende de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf bestaat er een verhoogde kans om slachtoffer te worden van een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM. De kwetsbare en afhankelijk positie van de gedetineerde tijdens de vrijheidsbeneming, vereist een zekere mate van bescherming, die met goed gevolg lijkt te zijn gevonden in het bepaalde in artikel 3 EVRM. Hoewel het EVRM oorspronkelijk niet specifiek is opgesteld voor gedetineerden – specifieke rechten voor gedetineerden tijdens de vrijheidsberoving ontbreken immers in het EVRM – hebben personen die van hun vrijheid zijn beroofd steeds vaker de weg naar Straatsburg weten te vinden. Meer en meer zijn we gedetineerden gaan beschouwen als dragers van rechten en

⁶⁸ G. Smaers, 'De ontwikkeling van een Europees bewustzijn rond rechten van gedetineerden', in: Brems, E., Sottiaux, S., Vanden Heede, P., Vandenhole, W. (red.), *Vrijheden en vrijheidsbeneming, Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen-Oxford, Intersentia 2005, p. 7.

vrijheden.⁶⁹ Dit in tegenstelling tot de daarvoor geldende leer van de inherente beperkingen, waarbij beperking van grondrechten als wezenskenmerk van rechtmatige vrijheidsbeneming werd gezien.⁷⁰ Een bijzondere rechtvaardiging voor een beperking was op grond van deze leer dan ook niet geboden, als gevolg waarvan gedetineerden aan grotere beperkingen werden onderworpen dan vrije burgers. Thans geldt echter de notie dat iedere inperking op grondrechten, juist ook ten aanzien van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, concreet dient te worden gelegitimeerd. Op grond van deze notie wordt met detentie in principe uitsluitend de fysieke vrijheidsontneming geïmpliceerd. Voor alle overige beperkingen dient een afdoende verantwoording te bestaan.

De mate van bescherming die van artikel 3 EVRM uitgaat ten aanzien van gedetineerden is in de loop der jaren aanzienlijk verhoogd. Dit verhoogde beschermingsniveau komt onder meer tot uiting in drie ontwikkelingen: de vergroting van het toepassingsbereik ten aanzien van zaken die de menswaardigheid van detentie raken, de beoordeling van fysiek geweld en de notie van omkering van de bewijslast en tot slot de mogelijkheid tot het constateren van een procedurele schending van artikel 3 EVRM. In het onderstaande zal aan de hand van een aantal concrete voorbeelden aandacht worden besteed aan de drie genoemde ontwikkelingen.

IV.1 Vergroting toepassingsbereik artikel 3 EVRM

De normatieve betekenis van artikel 3 EVRM richt zich eerst en vooral op wat *niet* is toegelaten. In het artikel wordt immers in absolute termen het verbod neergelegd op behandelingen en bestraffingen die aan te merken zijn als foltering, onmenselijk of vernederend. Als zodanig bieden de begrippen uit artikel 3 EVRM weinig houvast voor de beantwoording van de vraag op welke wijze vrijheidsbeneming dient te worden vormgegeven.⁷¹ Aanvankelijk werd alles wat onder de conventionele behandeling van gedetineerden behoorde buiten het toepassingsbereik van artikel 3 EVRM geacht. Slechts aperte vormen van mishandeling waarvoor geen rechtvaardiging kon worden gegeven, zoals het toepassen van excessief geweld ten aanzien van gedetineerden, werden in strijd

⁶⁹ Zie voor de betekenis van het EVRM voor de rechtspositie van gedetineerden nader C. Kelk, 'Mensenrechten in de gevangenis: op het scherp van de snede', in: Duyx en Van Zeben (red.), *Via Straatsburg* (Egbert Myjer-bundel), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2004, p. 269-285.

⁷⁰ Voor een uitgebreide bespreking van deze ontwikkeling zie G. Smaers, *Gedetineerden en Mensenrechten, De toepassing van het E.V.R.M. in penitentiaire detentiesituaties door de Europese jurisdicties en haar gevolgen voor de rechtspositie van veroordeelde gedetineerden in België* (diss. Leuven), Antwerpen, Maklu 1994.

⁷¹ Op dit punt zal in hoofdstuk 9 (paragraaf III.4) nader worden ingegaan.

met het absolute verbod van artikel 3 EVRM geacht. Langzaam maar zeker heeft de bescherming van gedetineerden onder artikel 3 EVRM zich ontwikkeld tot de notie, dat iedere gedetineerde het recht heeft om vastgehouden te worden in omstandigheden welke in overeenstemming zijn met het ‘recht op de menselijke waardigheid’:

‘(...) under this provision the State must ensure that a person is detained in conditions which are compatible with respect for his human dignity’⁷²

Daarbij is het EHRM steeds meer – en verschillend van aard zijnde – onderdelen van de vrijheidsbeneming in het kader van artikel 3 EVRM gaan beoordelen. Als gevolg daarvan is het toepassingsbereik van deze mensenrechtenbepaling aanzienlijk uitgebreid. Naast de onthoudingsplicht om gedetineerden niet te onderwerpen aan voornoemde behandelingen, impliceert het artikel thans eveneens bepaalde positieve verplichtingen voor de vrijheidsbenemende overheid.

Bij de beoordeling van klachten over de vrijheidsbeneming houdt het EHRM in het bijzonder rekening met het gegeven dat iedere vorm van vrijheidsbeneming uit zichzelf een bepaald niveau van lijden met zich brengt. Dit betekent echter niet dat gedetineerden in een situatie gebracht dienen te worden, die hen onderwerpt aan een dermate intense angst en ongemak welke het onvermijdelijke niveau van lijden, welke inherent is aan detentie, overschrijdt:

‘(...) that the manner and method of the execution of the measure do not subject him to distress or hardship of an intensity exceeding the unavoidable level of suffering inherent in detention’⁷³

Bestudering van de rechtspraak van het EHRM terzake leert, dat wanneer blijkt dat dit niveau van lijden in een concreet geval – en gezien tegen de achtergrond van het geheel van omstandigheden – toch is overschreden, er sprake is van schending van artikel 3 EVRM. Zoals hierboven reeds aan de orde kwam, is het daarbij geenszins vereist gebleken, dat het toegebrachte leed ook intentioneel tot een vernederende of onmenselijke behandeling waren bedoeld.

Voorts is van belang te wijze op het feit dat het EHRM bij de beoordeling van klachten over detentie een zogenoemd cumulatief perspectief hanteert. Dit betekent dat de verschillende omstandigheden niet alleen op zichzelf worden

⁷² EHRM 26 oktober 2000, Kudła tegen Polen (klachtnummer 30210/96), par. 94.

⁷³ EHRM 26 oktober 2000, Kudła tegen Polen (klachtnummer 30210/96), par. 94. Zie eveneens, EHRM 15 juli 2002, Kalashnikov tegen Rusland (klachtnummer 47095/99), par. 95, EHRM 18 januari 2005, Mayzit tegen Rusland (klachtnummer 63378/00), par. 38, EHRM 26 juli 2007, Andrei Georgiev tegen Bulgaria (klachtnummer 61507/00), par. 54.

bekeken, maar met name ook in combinatie met elkaar. Hierdoor kan het voorkomen dat detentieomstandigheden die op zichzelf genomen niet onmiddellijk als vernederend of onmenselijk aangemerkt kunnen worden, wel als zodanig kunnen worden gekwalificeerd indien bezien in combinatie met de overige omstandigheden van het geval.

IV.1.1 Materiële detentieomstandigheden

Detentieomstandigheden vormen thans een volwaardig onderwerp binnen het beschermingsbereik van artikel 3 EVRM. Dit is lang niet altijd het geval geweest. Waar aanvankelijk klachten over de algemene materiële leefomstandigheden tijdens detentie met de nodige terughoudendheid werden beoordeeld – zo werd in de Commissierechtspraak nog slechts een schending aangenomen indien er sprake was van objectief vernederende omstandigheden en de intentie tot vernedering van de gedetineerde kon worden aangetoond – worden blijkens de recente rechtspraak van het EHRM steeds vaker schendingen van artikel 3 EVRM geconstateerd, wegens de slechte omstandigheden waaronder gedetineerden worden vastgehouden. Het gaat daarbij om klachten van gedetineerden over overbevolkte gevangenissen, kleine vochtige cellen, gebrekkige verlichting, afwezigheid van (voldoende) matrassen, slechte kwaliteit voedsel, onvoldoende toegang tot drinkwater en schone sanitaire voorzieningen en geen of beperkte mogelijkheid tot ontspanning en luchten.

Met de uitspraak van het EHRM inzake *Dougoz tegen Griekenland* heeft het EHRM de materiële detentieomstandigheden onder de reikwijdte van artikel 3 EVRM gebracht.⁷⁴ Eerder zagen gedetineerden klachten in een tweetal zaken over de leefomstandigheden tijdens de vrijheidsbeneming nog stranden. In de zaak *Guzzardi tegen Italië* oordeelt het EHRM dat de omstandigheden waarover geklaagd werd – hoewel deze onplezierig en soms vervelend konden zijn – niet ernstig genoeg waren om de minimale drempelwaarde van ‘severity’ te overschrijden.⁷⁵ In de zaak *Assenov tegen Bulgarije* acht het EHRM de ernst van de omstandigheden van het verblijf van een minderjarige jongen gedurende twee jaar in een zeer kleine, slecht verlichte en slecht geventileerde cel die hij met twee tot vier volwassenen moest delen, niet voldoende bewezen voor een schending van artikel 3 EVRM.⁷⁶

De uitspraak in *Dougoz tegen Griekenland* vormt als gezegd voor de bescherming van gedetineerden tegen slechte detentieomstandigheden een belangrijke

⁷⁴ EHRM 6 maart 2001, *Dougoz tegen Griekenland* (klachtnummer 40907/98).

⁷⁵ EHRM 6 november 1980, *Guzzardi tegen Italië* (klachtnummer 7367/76), par. 107.

⁷⁶ EHRM 28 oktober 1998, *Assenov en anderen tegen Bulgarije* (klachtnummer 90/1997/874/1086), par. 135-136.

ommekeer. Het EHRM steunt in deze zaak in belangrijke mate op de bevindingen van het CPT, dat in 1993 een bezoek aan Griekenland bracht.⁷⁷ Dougoz, een vluchteling van Syrische nationaliteit, klaagt over de leefomstandigheden in het Griekse detentiecentrum *Drapetsona* en het hoofdkwartier van politie in de *Alexandras Avenue*, waar hij in totaal ruim zeventien maanden in afwachting van zijn uitzetting verbleef. Zijn klacht richt zich onder andere op de voortdurende overbevolking. Een cel moest soms gedeeld worden met tientallen andere gedetineerden. Het ontbrak de cellen bovendien aan bedden. Matrassen en lakens werden niet verstrekt. Daarnaast waren de cellen vies, lieten de sanitaire voorzieningen te wensen over en was warm water schaars. In de cellen was geen ventilatie en daglicht aanwezig. Tenslotte werden geen activiteiten aangeboden en voorzag de bezoeksregeling slechts in de ontvangst van familie, waardoor klager (als vluchteling) van ieder bezoek verstoken bleef. De Griekse overheid betwist in onderhavige zaak niet dat de detentieomstandigheden voor verbetering vatbaar zijn, maar stelt dat de minimale drempelwaarde van ‘*level of severity*’ niet overschreden is.⁷⁸ Het EHRM benadrukt in zijn uitspraak dat bij de beoordeling van detentieomstandigheden er zowel moet worden gekeken naar de cumulatieve effecten van de omstandigheden als naar de specifieke klachten van klager.⁷⁹ Ten aanzien van het verblijf in beide plaatsen van detentie oordeelt het EHRM dat, met name gezien de ernstige overbevolking, de afwezigheid van slaapfaciliteiten in combinatie met de duur van de detentie onder deze omstandigheden, er gesproken kan worden van een vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM.⁸⁰

Bovengenoemde uitspraak vormt als gezegd het begin van de gedachte dat algemene detentieomstandigheden een serieus onderwerp van discussie betreft in de beoordeling of in een concreet geval artikel 3 EVRM is geschonden. Kort na *Dougoz tegen Griekenland* oordeelt het EHRM in een aantal andere zaken dat de leefomstandigheden tijdens de vrijheidsbeneming konden worden aangemerkt als vernederend in de zin van artikel 3 EVRM. Zo stelt het EHRM in *Price tegen het Verenigd Koninkrijk* dat het vasthouden van een ernstig gehandicapte vrouw strijdig was met artikel 3 EVRM. Ook in *Peers tegen Griekenland* stonden de leefomstandigheden tijdens het verblijf in een Griekse gevangenis (‘*Koridallos*’) centraal.⁸¹ Klager verbleef hier samen met een andere gedetineerde gedurende het grootste gedeelte van de dag en nacht vastgeketend aan zijn bed in een eenpersoonscel. De cel bevatte geen ramen en ventilatie was niet mogelijk, waar-

⁷⁷ CPT/Inf (94) 20, Greece.

⁷⁸ EHRM 6 maart 2001, *Dougoz tegen Griekenland* (klachtnummer 40907/98), par. 43.

⁷⁹ EHRM 6 maart 2001, *Dougoz tegen Griekenland* (klachtnummer 40907/98), par. 46.

⁸⁰ EHRM 6 maart 2001, *Dougoz tegen Griekenland* (klachtnummer 40907/98), par. 48.

⁸¹ EHRM 19 april 2001, *Peers tegen Griekenland* (klachtnummer 28524/95).

door de temperatuur vooral gedurende de zomermaanden erg hoog kon oplopen. Behalve twee bedden en een hurktoilet zonder afscheidingswand, waardoor het gebruik van het toilet altijd in het zicht van zijn celgenoot diende te gebeuren, was geen meubilair aanwezig in de cel. Beddengoed noch toilet-papier werden door de gevangenisautoriteiten verstrekt. Hoewel het EHRM het niet bewezen achtte, dat er opzet op het vernederen van klager als zodanig bestond, werd het nalaten de onacceptabele detentieomstandigheden te verbeteren als gebrek aan respect voor klager beoordeeld. Gelet op de psychische effecten die het verblijf op klager moet hebben gehad, constateert het EHRM wederom een vernederende behandeling.⁸²

Met het oordeel in de zaak *Kalashnikov tegen Rusland*⁸³, waarin geklaagd werd over het verblijf in een Russisch huis van bewaring, kan gesteld worden dat het tot de vaste rechtspraak van het EHRM is gaan behoren dat de materiële leefcondities in plaatsen van detentie tot schendingen van artikel 3 EVRM kunnen leiden.⁸⁴ De van verduistering beschuldigde bankdirecteur *Kalashnikov* klaagt in deze zaak onder meer over het langdurige verblijf met meerdere gedetineerden in te krappe cellen. Volgens klager was het niet mogelijk om goed te slapen aangezien de televisie en het licht in de cel permanent aanstonden. Verder klaagt *Kalashnikov* dat hij bij gebruik van het toilet dit altijd in het bijzijn van zijn medegedetineerden en de bewaker moest doen, en dat de tafel waar gegeten werd slechts een meter van dit toilet af stond. In de cel was vervolgens geen ventilatie mogelijk waardoor het in de winter zeer koud was en in de zomer zeer warm. Bovendien bevonden zich in de cel kakkerlakken en mieren en had klager allerlei huidziekten en schimmelinfecties opgedaan. Ten slotte klaagt hij over het feit dat er tot zes maal toe gedetineerden besmet met tuberculose en syfilis op zijn cel werden geplaatst. Als voorzorgsmaatregel zou klager slechts antibiotica toegediend hebben gekregen. Genoemde omstandigheden zouden klagers fysieke en mentale gesteldheid negatief hebben beïnvloed. Ondanks het feit dat de detentiesituatie inmiddels sterk zou zijn verbeterd, doet dit volgens het EHRM niets af aan de erbarmelijke omstandigheden waaraan klager onderworpen is geweest.⁸⁵ Het EHRM concludeert uiteindelijk dat de genoemde detentieomstandigheden en in het bijzonder het effect van deze omstandigheden op de ge-

⁸² EHRM 19 april 2001, Peers tegen Griekenland (klachtnummer 28524/95), par. 74-75.

⁸³ EHRM 15 juli 2002, *Kalashnikov tegen Rusland* (klachtnummer 47095/99).

⁸⁴ Zie tevens EHRM 7 mei 2002, *Burdov t. de Russische Federatie* en 15 juli 2002, *Kalashnikov t. de Russische Federatie*, De eerste twee uitspraken van het EHRM met betrekking tot Rusland: Het EHRM stelt grenzen, zonder concessies, m.nt. M. Ferschtman, *NJCM-Bulletin* 2002, p. 1065-1080.

⁸⁵ EHRM 15 juli 2002, *Kalashnikov tegen Rusland* (klachtnummer 47095/99), par. 99.

zondheid van de klager, in combinatie met de duur van het verblijf in deze inrichting, resulteert in een ‘vernederende behandeling’.⁸⁶

Een groot deel van de klachten die thans bij het EHRM worden ingediend in het kader van artikel 3 EVRM, heeft betrekking op de leefomstandigheden tijdens de vrijheidsbeneming.⁸⁷ Niet zelden constateert het EHRM daarbij dat jegens individuele gedetineerden het recht is geschonden om vastgehouden te worden in omstandigheden die in overeenstemming zijn met de menselijke waardigheid. Van belang voor deze studie is voorts dat het EHRM zich bij de beoordeling van deze zaken in toenemende mate beroept op de bevindingen uit de verschillende landenrapporten van het CPT. Als gezegd zal hiervoor in hoofdstuk 6 uitvoerig aandacht zijn.

IV.1.2 Behandeling en bejegening van gedetineerden

Blijkens de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 3 EVRM wordt, naast de materiële leefomstandigheden van detentie, een groot aantal overige onderwerpen beoordeeld die met de vrijheidsbeneming samenhangt. Het betreft dan bijvoorbeeld klachten over het uitblijven van adequate medische verzorging van gedetineerden⁸⁸, geweld tussen gedetineerden onderling⁸⁹ en het onderworpen worden aan bepaalde beperkende veiligheidsmaatregelen tijdens de detentie.⁹⁰ In verschillende andere EHRM-rechtspraak staat de behandeling en de bejegening door het inrichtingspersoneel centraal.

Dat het onderzoek aan het lichaam onder bepaalde omstandigheden een schending van artikel 3 EVRM kan opleveren bewijst de EHRM-uitspraak inzake

⁸⁶ EHRM 15 juli 2002, Kalashnikov tegen Rusland (klachtnummer 47095/99), par. 102.

⁸⁷ EHRM 5 april 2005, Nevmerzhtsky tegen Oekraïne (klachtnummer 54825/00), EHRM 9 juni 2005, I.I. tegen Bulgarije (klachtnummer 44082/98), EHRM 18 januari 2005, Mayzit tegen Rusland (klachtnummer 63378/00), EHRM 13 september 2005, Ostrovar tegen Moldavië (klachtnummer 35207/03), EHRM 12 oktober 2006, Staykov tegen Bulgarije (klachtnummer 49438/99), EHRM 5 april 2007, Todor Todorov tegen Bulgarije (klachtnummer 50765/99), EHRM 27 maart 2007, Istratii en anderen tegen Moldavië (klachtnummers 8721/05, 8705/05 en 8742/05), EHRM 26 juli 2007, Andrei Georgiev tegen Bulgarije (klachtnummer 61507/00).

⁸⁸ EHRM 26 oktober 2006, Khudobin tegen Rusland (klachtnummer 59696/00), EHRM 24 mei 2007, Gorodnitchev tegen Rusland (klachtnummer 52058/99), EHRM 10 juli 2007, Paladi (klachtnummer 39807/05).

⁸⁹ EHRM 3 juni 2003, Pantea tegen Roemenië (klachtnummer 33343/96).

⁹⁰ EHRM 4 februari 2003, Lorsi en anderen tegen Nederland (klachtnummer 52750/99), EHRM 27 mei 2004, Yurttas tegen Turkije (klachtnummers 25143/94 en 27098/95), EHRM 21 juli 2005, Rohde tegen Denemarken (klachtnummer 69332/01), EHRM 4 juli 2006, Ramirez Sanchez tegen Frankrijk (klachtnummer 59450/00).

Valašinas tegen Litouwen. Daarin werd het onderzoek van een mannelijke gedetineerde, waarbij betrokkene verplicht werd zich helemaal uit te kleden in aanwezigheid van een vrouwelijke bewaarder en waarbij zijn geslachtsorgaan – en vervolgens zijn voedsel – met blote hand werd aangeraakt, aangemerkt als een vernederende behandeling.⁹¹

Tot eenzelfde conclusie kwam het EHRM ten aanzien van een lichaams-onderzoek van een gedetineerde, dat gepaard ging met het gebruik van verbaal geweld door het gevangenispersoneel en het bespotten van de blote betrokkene.⁹² In die zaak diende een voorlopig gehechte gedetineerde zich helemaal uit te kleden alvorens van zijn stemrecht gebruik te mogen maken.

Naast een behoorlijke, menswaardige uitvoering dienen de visitaties voorts een legitiem doel te dienen. Hierbij moet gedacht worden aan de bescherming van de orde en veiligheid in een penitentiaire inrichting of ter voorkoming dat strafbare feiten worden begaan. In dat verband dient gewezen te worden op de uitspraak van het EHRM inzake *Lorsé en anderen tegen Nederland*.⁹³ In die uitspraak stelt het EHRM vast dat de lichaamvisitaties waaraan klager bij wekelijkse celinspectie werd onderworpen, in combinatie met de overige strikte veiligheidsmaatregelen in de EBI, in strijd zijn met artikel 3 EVRM. Genoemde uitspraak is voor deze studie in het bijzonder van belang. Dit belang betreft niet alleen het feit dat Nederland voor schending van het absolute folterverbod werd veroordeeld, maar met name ook de rol die het CPT hierin heeft gehad. In hoofdstuk 8 zal deze belangwekkende uitspraak over het gevoerde EBI-regime uitvoerig voor het voetlicht worden gebracht. Er zal op die plaats eveneens aandacht zijn voor de gevolgen die deze uitspraak van het EHRM op nationaal niveau heeft gehad.

In de uitspraak inzake *Yankov tegen Bulgarije* acht het EHRM het kaalscheren van het hoofd van een gedetineerde in strijd met artikel 3 EVRM. Aan de hand van de omstandigheden van het geval, waaronder het feit dat geen overtuigende reden (bijvoorbeeld een hygiënische) voor de maatregel kon worden gegeven, dat de maatregel plaatsvond in het kader van disciplinaire bestraffing voor het uiten van kritiek op de autoriteiten, dat klager 55 jaar oud was en het feit dat hij negen dagen na het kaalscheren in het openbaar moest verschijnen, oordeelde het EHRM dat de maatregel als vernederend kon worden gekwalificeerd.⁹⁴

Ten aanzien van het boeien van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, heeft het EHRM in verscheidene zaken bepaald dat dit in beginsel geen

⁹¹ EHRM 24 juli 2001, *Valašinas tegen Litouwen* (klachtnummer 44558/98).

⁹² EHRM 15 november 2001, *Iwańczuk tegen Polen* (klachtnummer 25196/94).

⁹³ EHRM 4 februari 2003, *Lorsé en anderen tegen Nederland* (klachtnummer 52750/99).

⁹⁴ EHRM 11 december 2003, *Yankov tegen Bulgarije* (klachtnummer 39084/97).

strijdigheid met artikel 3 EVRM oplevert, mits dit plaatsvindt tijdens een legitieme detentie, hierbij geen geweld wordt gebruikt, noch een blootstelling plaatsvindt aan het publiek en evenmin het redelijkerwijs noodzakelijke wordt overschreden.⁹⁵ Hierboven werd reeds opmerking gemaakt van de relevante uitspraak in de zaak *Erdoğan Yağыз tegen Turkije*, waarin het EHRM het openlijk dragen van boeien van klager als vernederend kwalificeerde.⁹⁶

In de zaak *Hénaf tegen Frankrijk* werd het gedurende de nacht aan zijn enkel aan een ziekenhuisbed vastzetten van een gedetineerde in afwachting van een operatie, vanuit het oogpunt van veiligheid disproportioneel geacht. De leeftijd van klager, zijn gezondheidstoestand, de afwezigheid van eerdere geweldsincidenten, de instructies van de directeur omtrent beveiliging, het feit dat klager een dag voorafgaand aan de operatie naar het ziekenhuis was overgebracht en het feit dat er zich twee politiefunctionarissen buiten de kamer van klager bevonden, maakten dat het EHRM de maatregel in strijd met artikel 3 EVRM achtte.

Eenzelfde redenering was reeds eerder te ontwaren in de zaak *Mouïsel tegen Frankrijk*, waar onder andere het gebruik van handboeien bij een aan kanker lijdende gedetineerde tijdens het vervoer naar het ziekenhuis en tijdens de medische behandeling in strijd met artikel 3 EVRM werd bevonden. Gezien de gezondheid van klager, het feit dat hij naar het ziekenhuis werd vervoerd om chemotherapie te ondergaan en zijn psychische gestel, ontbrak naar de mening van het EHRM de noodzakelijkheid en hiermee de rechtvaardiging voor de maatregel.⁹⁷

IV.2 Beoordeling van fysiek geweld en de omkering van de bewijslast

Een volgend onderdeel in de rechtspraak van het EHRM waarin de vergroting van de bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd tot uitdrukking komt, betreft de beoordeling van fysiek geweld tijdens detentie en de bewijslast voor de toekenning van verantwoordelijkheid van het toegebrachte lichamelijke letsel.

Zoals bij de bespreking van de drie kwalificaties en hun onderlinge verhouding reeds naar voren kwam, stelt het EHRM niet zelden een schending van artikel 3 EVRM vast ten aanzien van fysiek geweld tijdens arrestatie of gedurende het verblijf op het politiebureau of in penitentiaire inrichtingen. Bij de beoordeling van klachten over fysiek geweld van de zijde van politie of justitie dient enerzijds in ogenschouw genomen te worden dat een zekere mate van geweld niet in alle gevallen is uit te sluiten. Dit bijvoorbeeld in geval van verzet bij aanhouding, bij

⁹⁵ EHRM 27 november 2003, *Hénaf tegen Frankrijk* (klachtnummer 65436/01), par. 48.

⁹⁶ EHRM 6 maart 2007, *Erdoğan Yağыз tegen Turkije* (klachtnummer 27473/02).

⁹⁷ EHRM 14 november 2002, *Mouïsel tegen Frankrijk* (klachtnummer 67263/01), par. 47.

een vlucht poging of in reactie op geweldplegingen in gevangenissen.⁹⁸ Anderzijds heeft het EHRM erkent dat het ingezette geweld te allen tijde dient te voldoen aan het beginsel van proportionaliteit, alsmede dat het geweld een legitiem doel heeft te dienen.⁹⁹ Geweld ten aanzien van een persoon die van zijn vrijheid is beroofd, zonder dat dit geweld noodzakelijk was door zijn eigen gedrag, is immers een aanslag op de menselijke waardigheid en in principe een inbreuk op artikel 3 EVRM:

*'recourse to physical force which has not been made strictly necessary by his own conduct diminishes human dignity and is in principle an infringement of the right set forth in Article 3.'*¹⁰⁰

De bijzondere kwetsbaarheid van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, brengt derhalve met zich dat ieder disproportioneel geweld tegen deze categorie personen per definitie onder de reikwijdte van artikel 3 EVRM valt. De ernst van de gedraging en de mate van het toegebrachte leed spelen nog slechts een rol bij de vraag welke kwalificatie op de behandeling van toepassing is. Smaers spreekt in dit verband van een aanzienlijke drempelverlaging van artikel 3 EVRM als het om gedetineerden gaat.¹⁰¹

Het leveren van het vereiste bewijs dat *'beyond reasonable doubt'* is vast komen te staan dat de gewraakte situatie of behandeling heeft plaatsgevonden, is in het algemeen geen sinecure.¹⁰² Mishandeling door politieambtenaren speelt zich doorgaans af in afwezigheid van eventuele getuigen. Daarnaast kunnen gevoelens van schaamte en angst voor represailles er toe leiden dat een daadwerkelijke klacht pas na enige tijd bij de nationale instanties wordt ingediend, zodat sporen van mishandeling mogelijk zijn weggemaakt of verdwenen.

De bewijslast rust in beginsel op de schouders van klager. Die zal moeten aantonen dat er jegens hem sprake is (geweest) van schending van de onder artikel 3 EVRM gegarandeerde rechten. Medische rapportage kan een gedetineerde bij uitstek van dienst zijn, om aan te tonen dat hij letsel heeft opgelopen gedurende de periode van detentie. Daarmee is echter nog niets gezegd over de vraag wie hiervoor verantwoordelijk kan worden gehouden. Om een schending van artikel 3 EVRM vast te stellen dient immers te worden vastge-

⁹⁸ EHRM 10 oktober 2000, Satik en anderen tegen Turkije (klachtnummer 31866/96), par. 54-62.

⁹⁹ EHRM 13 oktober 2005, Günaydin tegen Turkije (klachtnummer 27526/95), EHRM 12 april 2007, Ivan Vasilev tegen Bulgarije (klachtnummer 48130/99), par. 63.

¹⁰⁰ EHRM 24 mei 2007, Zelilof tegen Griekenland (klachtnummer 17060/03), par. 43.

¹⁰¹ Smaers (2000), *a.w.*, p. 17.

¹⁰² Ingelse (2000), *a.w.*, p. 688.

steld dat er een causale relatie bestaat tussen het geconstateerde letsel en de gewraakte behandeling. Het EHRM is de van zijn vrijheid beroofde klager op dit punt in belangrijke mate tegemoet gekomen, door in dergelijke gevallen een omkering van de bewijslast te erkennen. Dit betekent dat wanneer een persoon in goede gezondheid in hechtenis wordt genomen, maar verwondingen vertoont bij zijn vrijlating, op de vrijheidsbenemende overheid de plicht komt te rusten een plausibele verklaring of het bewijs te leveren dat zij niet verantwoordelijk is voor het gestelde letsel.¹⁰³ Deze omkering van de bewijslast ontslaat de klager er evenwel niet van om, door middel van medische rapportage, aan te tonen dat hij letsel heeft opgelopen tijdens zijn vrijheidsbeneming. Het betekent daarentegen wel dat indien klager kan aantonen dat de kwetsuren gedurende de detentieperiode zijn ontstaan, de bewijslast wordt omgekeerd ten nadele van de overheid.

IV.3 Procedurele schending van artikel 3 EVRM

Een derde onderdeel dat aandacht verdient in het kader van het verhoogde beschermingsniveau van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, betreft de opdracht tot het uitvoeren van een effectief onderzoek naar mogelijke schendingen van artikel 3 EVRM en de constatering van een procedurele schending.

Naast de onthoudingsplicht om gedetineerden niet te onderwerpen aan foltering, onmenselijke en vernederende behandelingen, impliceert artikel 3 EVRM als gezegd eveneens positieve verplichtingen voor de vrijheidsbenemende overheid. Zo stelt artikel 3 EVRM bepaalde vereisten aan de kwaliteit van de vormgeving van de vrijheidsbeneming door te eisen dat de leefomstandigheden van detentie in overeenstemming dienen te zijn met het 'recht op de menselijke waardigheid'. Een volgende positieve verplichting die het EHRM in zijn rechtspraak erkent, heeft betrekking op de wijze waarop de nationale autoriteiten omgaan met klachten over vermeende schendingen van artikel 3 EVRM. Zo heeft het EHRM bepaald dat er op de lidstaten een plicht rust tot het instellen van een officieel en effectief intern onderzoek, telkens wanneer de lidstaat geconfronteerd wordt met geloofwaardige aantijgingen dat mishandeling in de zin van artikel 3 EVRM gedurende de vrijheidsbeneming heeft plaatsgevonden.¹⁰⁴

¹⁰³ EHRM 4 december 1995, Ribitsch tegen Oostenrijk (klachtnummer 42/1994/489/571), par. 34, EHRM 28 juli 1999, Selmouni tegen Frankrijk (klachtnummer 25803/94), par. 87, EHRM 28 januari 2007, Chitayev en Chitayev tegen Rusland (klachtnummer 59334/00), par. 148.

¹⁰⁴ EHRM 10 april 2001, Tanli tegen Turkije (klachtnummer 26129/95), EHRM 16 november 2003, Kmetty tegen Hongarije (klachtnummer 57967/00), EHRM 24 april 2003, Aktas tegen Turkije (klachtnummer 24351/94), EHRM 13 november 2003, Elci en anderen tegen

Deze positieve verplichting heeft niet alleen betrekking op vermeend politiegeweld of op het handelend optreden van een bewaarder tijdens het verblijf in penitentiaire inrichtingen. Ook wanneer aanwijzingen voorhanden zijn over detentieomstandigheden die beweerdelijk in strijd zijn met artikel 3 EVRM, geldt de opdracht voor de lidstaten hier onderzoek naar te verrichten. Het nalaten een effectief en adequaat onderzoek in te stellen, levert een procedurele schending op van artikel 3 EVRM.¹⁰⁵ Deze formele schending van artikel 3 EVRM moet in samenhang worden gelezen met de algemene verplichting voor de lidstaten tot eerbiediging van de rechten en vrijheden als bedoeld in artikel 1 EVRM.

Zo stelde het EHRM in de zaak *Sevtap Veznedaroglu tegen Turkije* een schending van artikel 3 EVRM vast op basis van het feit dat de Turkse autoriteiten de aanhoudende aantijgingen van folterpraktijken niet hadden onderzocht:

*'In the opinion of the Court the applicant's insistence on her complaint of torture taken with the medical evidence in the file should have been sufficient to alert the public prosecutor to the need to investigate the substance of the complaint (...)'*¹⁰⁶

Naar het oordeel van het EHRM hadden de klachten van klager, onderbouwd met medische bewijsstukken, de Turkse autoriteiten er toe moeten bewegen om nader onderzoek in te stellen door middel van het horen van eventuele getuigen.

Het instellen van een onderzoek naar vermeende schendingen van artikel 3 EVRM in verband met beschuldigingen van (fysiek) geweld, vernedering en overige vormen van mishandeling moet volgens het EHRM kunnen leiden tot de identificatie en bestraffing van de verantwoordelijken van de beweerdelijke mishandeling. Andere eisen die door het EHRM aan een dergelijk onderzoek worden gesteld, zijn dat deze wordt uitgeoefend door een onafhankelijke instantie en dat het onderzoek onverwijld plaatsvindt.¹⁰⁷

Turkije (klachtnummers 23145/93 en 25091/94, EHRM 11 september 2007, Teren Aksakal tegen Turkije (klachtnummer 51967/99).

¹⁰⁵ EHRM 28 oktober 1998, Assenov en anderen tegen Bulgarije (klachtnummer 90/1997/874/1086), par. 106, EHRM 6 april 2000, Labita tegen Italië (klachtnummer 26772/95), par. 122, EHRM 30 september 2004, Krastanov tegen Bulgarije (klachtnummer 50222/99), par. 55-61.

¹⁰⁶ EHRM 11 april 2000, *Sevtap Veznedaroglu tegen Turkije* (klachtnummer 32357/96), par. 34.

¹⁰⁷ EHRM 10 oktober 2000, *Satik en anderen tegen Turkije* (klachtnummer 31866/96), par. 60-62.

V. Ter afsluiting

In het voorgaande is een overzicht gegeven van de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 3 EVRM. Daarbij is ingegaan op de reikwijdte van het artikel, alsmede op het onderscheidende criterium van de drie kwalificatieve termen foltering, onmenselijke en vernederende behandeling. Er is vastgesteld dat een scherpe afbakening tussen de termen ontbreekt. Het onderscheid op grond van de mate van intensiteit van het lijden – dat hierbij als uitgangspunt geldt – blijkt immers in voorkomende gevallen niet altijd afdoende duidelijkheid te verschaffen. Naast de ernst van het toegebrachte leed, blijken bepaalde contextuele omstandigheden eveneens een belangrijke rol te spelen bij de beoordeling van vermeende schendingen van artikel 3 EVRM.

Aan de hand van een drietal ontwikkelingen in de rechtspraak van het EHRM is voorts geconcludeerd, dat de betekenis van artikel 3 EVRM voor de bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, een grote vlucht heeft genomen. Daarbij is vastgesteld dat het internationale recht de individuele gedetineerde steeds meer als rechtssubject is gaan beschouwen, waarbij iedere inbreuk op diens grondrechten een uitdrukkelijke legitimatie vereist. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de toename van het aantal zaken waarin het EHRM een schending van artikel 3 EVRM constateert in relatie tot detentiesituaties. Vrijheidsbeneming en de behandeling en bejegening van personen in detentie zijn daarmee een volwaardig onderwerp gaan vormen binnen het beschermingsbereik van artikel 3 EVRM. Voor de rechtspositie van de gedetineerde kan deze ontwikkeling een stap voorwaarts worden genoemd. De ontwikkeling is evenwel niet louter zaligmakend. In dit verband is reeds aangestipt dat het rechterlijke oordeel van het EHRM zich eerst en vooral richt op de vraag of jegens klager in het EVRM geformuleerde (mensen)rechten zijn geschonden. In relatie tot een beweerdelijke schending van artikel 3 EVRM beoordeelt het EHRM of in het voorliggende geval de minimale drempelwaarde van ‘*severity*’ is overschreden. Indien dit het geval is, stelt het EHRM een schending vast van dit absolute recht. Het juridische oordeel van het EHRM is daarmee voornamelijk gericht op wat *niet* is toegelaten vanuit het oogpunt van menswaardigheid. De interpretatie van de begrippen uit artikel 3 EVRM biedt, met andere woorden, onvoldoende inzicht in de vraag waaraan elke vrijheidsbeneming nu juist *wel* dient te voldoen. Essentieel in dit verband is te bezien in hoeverre de toezichthoudende werkzaamheden van het CPT in deze leemte kunnen voorzien. De taakstelling van het CPT is er immers juist op gericht te voorkomen dat detentiesituaties ontstaan (of blijven bestaan) die als vernederend of onmenselijk gekwalificeerd kunnen worden. Het CPT biedt de lidstaten daartoe – in tegenstelling tot het EHRM – concrete en positief geformuleerde criteria, welke behulpzaam zijn bij

DETENTIE GENORMEERD

de inrichting van de detentiesituatie. In het navolgende hoofdstuk zal de detentienormering die het CPT in de loop der jaren ontwikkeld heeft, uitvoerig worden besproken.

Normering van detentie door het CPT

I. Inleiding

Sinds het eerste bezoek in 1990 aan Oostenrijk¹ heeft het CPT een groot aantal lidstaten bezocht.² Hierbij heeft het detentiesituaties met een grote verscheidenheid aan sociale, culturele, historische en politieke achtergronden beoordeeld en genormeerd. Het CPT is er in geslaagd een indrukwekkend geheel aan standaarden te ontwikkelen waarbij deels aansluiting is gezocht bij bestaande normering van detentie op internationaal niveau. Naast de bevindingen en aanbevelingen uit de rapporten naar aanleiding van de bezoeken is het CPT in de algemene jaarverslagen zogenoemde ‘*substantive sections*’ gaan opnemen, waarin het maatstaven voor specifieke detentiesituaties of categorieën gedetineerden heeft neergelegd. Thans zijn deze afzonderlijke delen gebundeld in ‘*The CPT Standards*’.³ In het navolgende zal de normering van detentie die het CPT in de loop der jaren heeft ontwikkeld worden besproken. Bij deze bespreking zal zowel geput worden uit de afzonderlijke landenrapporten als uit de substantieve onderdelen uit de jaarrapporten.⁴

In paragraaf II zal de normering van het CPT in algemene bewoordingen worden besproken. Na een korte introductie op de vindplaatsen van de detentienormering door het CPT, zal er belicht worden dat de aard van het CPT en zijn preventieve, niet-rechterlijke taakstelling in belangrijke mate van invloed is op de wijze waarop het CPT de verschillende detentiesituaties normeert en de lidstaten van aanbevelingen voorziet. Ten slotte zal in deze paragraaf nog iets

¹ CPT/Inf(91) 10, Austria.

² Het CPT heeft tot op heden 241 bezoeken afgelegd, waarvan 149 bezoeken plaatsvonden in het kader van het reguliere programma en 92 bezoeken die onder de gegeven omstandigheden vereist waren. In 189 gevallen werd het rapport naar aanleiding van het bezoek openbaar gemaakt. Cijfers dateren van 1 januari 2008.

³ The CPT standards, “Substantive” sections of the CPT’s General Reports, CPT/Inf/E(2002) 1 – Rev. 2004. Te raadplegen via www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm.

⁴ Bij de verwijzingen naar de substantieve onderdelen zal steeds de originele bron (dat wil zeggen de jaarrapporten) worden vermeld en niet de vindplaats in ‘*the CPT Standards*’. Inhoudelijk gezien betreffen het evenwel dezelfde maatstaven. Wanneer gerefereerd wordt aan verschillende landenrapporten dient dit hoofdzakelijk ter illustratie en verantwoording van bepaalde normering door het CPT. Er wordt hierbij niet getracht een uitputtend overzicht te geven van de relevante rapportering omtrent normering van een bepaald aspect van de vrijheidsbeneming.

worden gezegd over de normering van detentie door het CPT en de relatie met andere internationale en regionale standaarden van detentienormering.

Vervolgens zal in paragraaf III bekeken worden welke invulling het CPT aan de termen uit artikel 3 EVRM geeft. De preventieve taakstelling van het CPT brengt immers met zich dat in de eerste plaats duidelijkheid moet bestaan welke behandelingen en detentieomstandigheden precies voorkomen dienen te worden. Er zal met andere woorden in deze paragraaf bekeken worden wat het CPT verstaat onder de termen ‘foltering’, ‘onmenselijke behandeling’ en ‘vernederende behandeling’. Hierbij zal blijken dat de opvatting van het CPT verschilt van die van het EHRM, zoals deze laatste besproken is in het vorige hoofdstuk.

In paragraaf IV zal vervolgens, nadat is vastgesteld welke behandelingen en situaties het CPT tracht te voorkomen, uiteengezet worden op welke wijze hier in de rapporten van het CPT invulling aan wordt gegeven. Hierbij zal worden gekeken naar de fundamentele procedurele waarborgen tegen mishandeling en naar de (materiële) omstandigheden van het verblijf op het politiebureau. Voorts zal in dit kader aandacht zijn voor de aanbevelingen die het CPT in de verschillende rapporten heeft neergelegd ter verbetering van de (algehele) detentiesituatie in de reguliere penitentiaire inrichtingen.

Dit hoofdstuk worden afgesloten met een paragraaf waarin enkele concluderende opmerkingen zullen worden gemaakt ten aanzien van de normering van detentie door het CPT.

II. Het CPT en de wijze van normering, een algemeen beeld

II.1 Waar is CPT-normering te vinden?

Voordat inhoudelijk naar de detentienormering door het CPT zal worden gekeken, is het van belang eerst iets te zeggen over de vindplaatsen van deze normering. Er dient aldus te worden gekeken in welke documenten het CPT regels of normen heeft neergelegd voor de behandeling en bejegening van personen die van hun vrijheid zijn beroofd en meer in het bijzonder naar de wijze waarop deze verschillende normen zich tot elkaar verhouden. Het gaat hierbij derhalve over de bronnen van detentienormering door het CPT.

Zoals eerder in hoofdstuk 3 al werd opgemerkt, voorziet het ECPT niet in een catalogus van substantieve regels omtrent de behandeling tijdens de vrijheidsbeneming. In tegenstelling tot andere verdragen ter bescherming van de mensenrechten, waarvan het EVRM een voorbeeld is, zijn in het ECPT geen standaarden neergelegd die als directe waarborgsnormen in een rechtelijke procedure kunnen worden afgedwongen. Het ECPT is derhalve niet normstellend en voorziet evenmin in definities van ‘foltering, onmenselijke en vernederende

behandeling'. De preventieve, niet-juridische werkwijze maakt dat het CPT, anders dan het EHRM, bij de beoordeling van omstandigheden van detentie dan ook niet uitdrukkelijk toetst aan gecodificeerde juridische minimumnormen. In de rapporten van het CPT worden geconstateerde detentieomstandigheden hiermee niet langs een normatieve meetlat gelegd, maar vormen deze de basis voor het doen van aanbevelingen de bestaande detentiepraktijk te verbeteren. Dit alles ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling en bestraffing.

Voor een kennisname van de inhoud van de normering van detentie door het CPT zal daarom in de eerste plaats in de verschillende landenrapporten gekeken moeten worden en dan in het bijzonder naar de aanbevelingen die het CPT heeft gedaan, ter verbetering van de bestaande detentiesituatie. Hoewel de concrete aanbevelingen om bepaalde detentieomstandigheden te verbeteren in beginsel uitsluitend betrekking hebben op de detentiesituatie van de betreffende lidstaat of penitentiaire inrichting met diens sociale, historische en culturele achtergrond, verschaffen de rapporten de lezer een beeld van de wijze waarop het CPT, onder de gegeven omstandigheden, misstanden tijdens detentie tracht op te heffen of te voorkomen.

Terwijl de aanbevelingen derhalve moeten worden gezien in het licht van de omstandigheden van de concrete situatie, heeft het CPT het niet nagelaten in de rapporten tevens bepaalde standaardoverwegingen op te nemen. Deze standaardoverwegingen, die bestaan uit algemeen geldende normen ten aanzien van verschillende aspecten van de vrijheidsbeneming, corresponderen vervolgens met de substantieve delen van de jaarrapporten. Met de substantieve delen tracht het CPT de lidstaten een indicatie te geven van zijn opvatting betreffende de wijze waarop personen die van hun vrijheid zijn beroofd behandeld dienen te worden en probeert het CPT discussie hieromtrent met de lidstaten te bevorderen. Naast de aanbevelingen die in concrete gevallen gedaan worden, vormen deze substantieve delen een waardevolle bron van detentienormering door het CPT. Hoewel deze regels geen vaststaande, door het CPT opgelegde, normen van detentie pretenderen te zijn, valt de schijn van een zekere vorm van bestendigheid of codificatie van detentienormering in de jaarrapporten evenwel niet te ontkennen. Tot dusver heeft het CPT in tien jaarrapporten dergelijke maatstaven opgenomen.⁵

⁵ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 35-60, *police custody and imprisonment*; 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 30-77, *health care services in prisons*; 7th General Report, CPT/Inf (97) 10, par. 24-36, *foreign nationals detained under aliens legislation*; 8th General Report, CPT/Inf (98) 12, par. 25-58, *involuntary placement in psychiatric establishments*; 9th General Report, CPT/Inf (99) 12, par. 20-41, *juveniles deprived of their liberty*; 10th General Report, CPT/Inf (2000) 13, par. 21-33, *woman deprived of their liberty*; 11th General Report, CPT/Inf (2001) 16, par. 25-33, *imprisonment*; 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par.

Volledigheidshalve dient ten slotte in dit verband de openbare verklaring genoemd te worden. Wanneer een lidstaat geen medewerking verleent of weigert in de zin van de aanbevelingen van het CPT de situatie te verbeteren, heeft het CPT op grond van artikel 10, tweede lid, ECPT de bevoegdheid hierover een openbare verklaring af te leggen. Hoewel een dergelijke verklaring primair tot doel heeft openheid van zaken te geven omtrent de oncoöperatieve houding van de betrokken lidstaat, zijn de openbare verklaringen niet geheel vrij van normatieve uitspraken omtrent de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden waaronder gedetineerden worden vastgehouden. Het CPT heeft tot dusver in een vijftal zaken een openbare verklaring afgelegd.⁶

II.2 Werkwijze en normering

Als gezegd, vindt normering van detentie door het CPT niet op conventionele wijze plaats. Bij de beoordeling en de normering van de behandeling tijdens de vrijheidsbeneming onthoudt het CPT zich in feite van het vaststellen dat een bepaalde juridische (minimum)norm is geschonden. Zoals in hoofdstuk 3 bij de bespreking van het operationeel kader van het CPT reeds aan de orde kwam, kenmerken de werkzaamheden van het CPT zich immers door een preventieve, niet-juridische benadering van detentie.⁷ Het behoeft weinig betoog dat de wijze waarop het CPT bepaalde onwenselijke detentiesituaties beoordeelt en normeert in belangrijke mate wordt gekleurd door deze benadering. Het gegeven dat preventie en de voortdurende verbetering van de detentiesituatie de hoeksteen vormen van het bezoeksysteem van het CPT heeft met andere woorden een duidelijke weerslag op de aanbevelingen die het CPT in concrete situaties aan de lidstaten doet. Terminologie en het gebruik van bepaalde kwalificaties spelen hierbij een onmiskenbare rol.

In het eerste jaarrapport besprak het CPT een viertal belangrijke consequenties die uit de preventieve grondslag van de werkzaamheden van het CPT voortvloeit.⁸ In hoofdstuk 3 werd hier al kort aan gerefereerd. Deze met elkaar samenhangende consequenties vormen de basis voor de wijze waarop het CPT de behandeling tijdens de vrijheidsbeneming normeert en de lidstaten van aanbevelingen voorziet. Bovendien valt, mijns inziens, in de rapporten van het CPT een vijfde consequentie van deze preventieve grondslag te signaleren, die echter in het jaarrapport niet als zodanig wordt genoemd. In het navolgende zullen be-

32-50, *police custody*; 13th General Report, par. 27-45, *deportation of foreign nationals by air*, 14th General Report, CPT/Inf (2004) 28, par. 25-42, *combating impunity*, 16th General Report, CPT/Inf (2006) 35, par. 36-54, *means of restraint in psychiatric establishments for adults*.

⁶ Zie hoofdstuk 3, noot 139.

⁷ Paragraaf IV. Operationeel kader.

⁸ 1st General Report, CPT/Inf (91) 3, par. 47-51.

doelde vijf consequenties worden besproken, waarbij de nadruk zal liggen op de gevolgen op de wijze van normering door het CPT.

Een eerste consequentie betreft het prospectieve karakter van de beoordeling en normering van het CPT. Het CPT dient bij het bezoek aan de lidstaten de algemene condities van detentie te onderzoeken. De preventieve taakopvatting brengt echter met zich dat het CPT hierbij niet alleen bepaalde (feitelijke) misstanden dient bloot te leggen, maar dat het met name waakzaam moet zijn op indicatoren die op mogelijke misstanden in de toekomst duiden. Daar waar het CPT zich met dergelijke beginsignalen geconfronteerd ziet, doet het CPT de aanbeveling hier verandering in aan te brengen. Het kan derhalve voorkomen dat het algemeen oordeel betreffende de leefomstandigheden van het verblijf in een bepaalde inrichting positief is, terwijl ten aanzien van enkele situationele omstandigheden aanbevelingen ter verbetering worden aandragen.

Een tweede belangrijke consequentie van de preventieve grondslag van het CPT betreft het gegeven dat bij de beoordeling en de normering van detentieomstandigheden de historische, economische en sociale context van de betrokken lidstaat in ogenschouw worden genomen. De normering van detentie door het CPT is daarom al eens gekenschetst als een (multidisciplinaire) consensus ten aanzien van de grens tussen acceptabele en onacceptabele detentieomstandigheden.⁹ Kriebaum stelt echter dat hier geen eenduidige grens te trekken valt. Met andere woorden, wat in de ene lidstaat als acceptabel aangemerkt wordt, kan in een andere lidstaat door het CPT worden afgekeurd. Kriebaum merkt op dat de genoemde contextuele aspecten van een bepaalde lidstaat juist in dit schemergebied van doorslaggevende betekenis kunnen zijn bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde detentiesituatie als acceptabel kan worden aangemerkt.¹⁰ Rapportering door het CPT bevestigt de opvatting dat bij de beoordeling van de omstandigheden van de vrijheidsbeneming rekening wordt gehouden met deze contextuele aspecten, zij het tot een bepaalde hoogte.¹¹ Zo blijkt onder andere dat de historische achtergrond van de lidstaat een belangrijke rol kan spelen bij de behandeling van gedetineerden in landen met een dictatoriiaal verleden.¹² Voorts erkent het CPT dat de economische en sociale toestand van een lidstaat het kan rechtvaardigen dat ten aanzien van de vrijheidsbene-

⁹ J. Murdoch, 'CPT Standards within the Context of the Council of Europe', in: D. Evans & R. Morgan, *Protecting Prisoners, The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, 1994, p. 105. Het multidisciplinaire hangt samen met de samenstelling van het CPT. De deskundigheid en de achtergrond van de leden van het CPT dient, als gezegd, zo divers mogelijk te zijn.

¹⁰ Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 542.

¹¹ CPT/Inf (2003) 3, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 38, CPT/Inf (2004) 25, Armenia, par. 8.

¹² CPT/Inf (93) 13, Germany, par. 9-13, CPT/Inf (94) 9, Portugal (Part 1), par. 16, CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1), par. 14.

ming bepaalde opofferingen worden gemaakt.¹³ Tijdens verschillende inspectiebezoeken is het CPT geconfronteerd met situaties waarbij een lidstaat in tijden van economische teruggang niet in staat bleek gedetineerden een gevarieerd en zinvol activiteitenprogramma te bieden. In dergelijke gevallen lijkt het CPT de norm ten aanzien van wat het acceptabel acht aanzienlijk te verlagen door een minimum aan activiteiten (televisie, radio, bordspelen, tafeltennis en toegang tot kranten en tijdschriften) voor te stellen.¹⁴ Ook ten aanzien van de beoordeling van de materiële omstandigheden van het verblijf in detentie heeft het CPT zich uitgesproken dergelijke economische aspecten mee te laten wegen.¹⁵ Voorts heeft het CPT het gebrek aan beschikbare middelen – naast overwegingen van veiligheid – uitdrukkelijk erkend als restrictie van het recht om contact met de familie en vrienden buiten de inrichting te onderhouden.¹⁶ Ook toont het CPT begrip indien, als gevolg van de slechte economische situatie, het verbeteren van bepaalde omstandigheden van detentie minder snel verloopt.¹⁷ Het CPT heeft bij dit alles wel aangetekend dat tijden van economische recessie geen afbreuk mogen doen aan de verplichting iedere gedetineerde van primaire benodigdheden te voorzien. Hierbij valt allereerst te denken aan zaken als voedsel, kleding en medicatie. Tevens heeft het CPT overwogen dat het aanbod van arbeid in de inrichting niet slechts afhankelijk dient te zijn van de economische situatie van het land.¹⁸

Een derde consequentie voor de wijze waarop het CPT aanbevelingen doet bestaat uit het feit dat het CPT niet slechts volstaat met korte-termijn aanbevelingen of slechts voorstellen doet omtrent het veranderen van de wettelijke regeling. Met name in gevallen waarin misstanden diepgewortelde oorzaken kent, die niet met eenvoudige oplossingen verholpen kunnen worden, geeft het CPT aanbevelingen die op langere of middellange termijn gerealiseerd moeten worden.¹⁹ Een treffend voorbeeld hiervan betrof de aanbevelingen die naar aanleiding van het bezoek in 1999 aan de gevangenis *Koraal Specht* op Curaçao (Nederlandse Antillen) werden gedaan. In een tijdsschema voorzag het CPT de aanbevelingen ten aanzien van de detentieomstandigheden in de overbevolkte inrichting van verschillende termijnen – variërend van 2 tot 18 maanden – waarbinnen deze gerealiseerd dienden te worden.²⁰ Ook komt het voor dat het CPT

¹³ CPT/Inf (2002) 35, Moldova (Part 1), par. 48. Zie tevens: CPT/Inf (2002) 14, Georgia, par. 96.

¹⁴ CPT/Inf (2004) 34, Ukraine, par. 65.

¹⁵ CPT/Inf (2004) 25, Armenia, par. 8.

¹⁶ CPT/Inf (2002) 14, Georgia, par. 128.

¹⁷ CPT/Inf (2004) 34, Ukraine, par. 39.

¹⁸ CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 58.

¹⁹ CPT/Inf (2006) 20, Hungary, par. 11.

²⁰ CPT/Inf (2000) 9, Netherlands (Antilles), par. 36-46.

de lidstaat een aantal keuzemogelijkheden biedt teneinde bepaalde problematische situaties in detentie aan te pakken.²¹ De lidstaat wordt hierbij onder de omstandigheden van het geval – en binnen zekere grenzen – de ruimte geboden zelf te bepalen welke koers te varen. Het CPT treedt in dergelijke gevallen sturend op en biedt de lidstaten ‘slechts’ de nodige praktische handvatten tot het maken van keuzen.

Ten vierde brengt de preventieve taakstelling van het CPT met zich dat de graad van bescherming die van het bezoeksysteem uitgaat, hoger dient te liggen dan het niveau welke het EHRM bij de beoordeling van de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden van detentie aanhoudt. De normatieve beoordeling van detentiesituaties door het CPT strekt immers tot het voorkomen van situaties vallende onder artikel 3 EVRM. Bij de beoordeling van detentie door het CPT ligt de lat, met andere woorden, hoger dan bij de rechterlijke toets door het EHRM. Hierdoor kan het derhalve voorkomen dat bepaalde situaties door het CPT als onwenselijk of onacceptabel worden gekwalificeerd terwijl het EHRM soortgelijke gevallen niet ernstig genoeg acht om binnen het bereik van artikel 3 EVRM te komen.

Een vijfde kenmerk van de wijze waarop het CPT detentieomstandigheden beoordeelt en normeert wordt weliswaar niet uitdrukkelijk als zodanig in het jaarrapport genoemd, maar vloeit daarentegen naar mijn mening eveneens voort uit de preventieve grondslag van het CPT. Het preventieve systeem van het CPT brengt, zoals hierboven is besproken, met zich dat de werkzaamheden en in het bijzonder de aanbevelingen in de landenrapporten primair gericht zijn op verbetering van de detentiesituatie en niet op normatieve toetsing van de geconstateerde detentieomstandigheden. Deze aanbevelingen in de verschillende landenrapporten laten zien dat het CPT zich hierbij een sterk pragmatische houding heeft aangemeten. Een wellicht wat ongewoon, maar daarmee niet minder treffend voorbeeld van deze pragmatische inslag betreft de aanbeveling van het CPT in een rapport naar aanleiding van een bezoek aan Oekraïne in 2000. Ten aanzien een huis van bewaring in *Simferopol*, waar de economische omstandigheden adequate voedselvoorziening in de weg stonden, stelde het CPT aan de Oekraïense autoriteiten voor om zelf voedsel te gaan verbouwen, in bijvoorbeeld een ‘inrichtingsmoestuin’.²² Dit voorbeeld maakt duidelijk dat als gevolg van de preventieve grondslag van het CPT niet het doen intreden van een bepaald rechtsgevolg centraal staat, maar de feitelijke vooruitgang van de bescherming van gedetineerden tegen foltering, onmenselijke en vernederende omstandigheden. Een dergelijke houding noopt tot pragmatisch optreden.

²¹ 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 43 en 47, 11th General Report, CPT/Inf (2001) 16, par. 27, CPT/Inf (2000) 11, Andorra, par. 39.

²² CPT/Inf (2002) 23, Ukraine, par. 60.

II.3 CPT-normering en andere standaarden

De ontwikkeling van detentienormering door het CPT is geen proces dat zich in een vacuüm afspeelt.²³ Bestudering van de rapporten leert, dat het CPT de ogen niet sluit voor andere standaarden, normering en ontwikkelingen op nationaal, regionaal of internationaal niveau. Hoewel het CPT zijn werkzaamheden ten dienste heeft gesteld aan situaties vallende onder artikel 3 EVRM, acht het CPT zichzelf evenwel niet gebonden aan uitspraken van het EHRM. Het CPT is evenmin gebonden aan andere regionale of internationale standaarden. Dergelijke standaarden kunnen daarentegen wel als richtpunt fungeren bij de beoordeling en normering van de wijze waarop personen in de verschillende lidstaten van hun vrijheid worden beroofd.²⁴ Naast de jurisprudentie van het EHRM en uitspraken van het VN-Mensenrechtencomité, het VN-Comité tegen foltering en het Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van mens valt voorts te denken aan ontleding aan de Europese gevangenisregels, de VN-Standaard minimum regels voor de behandeling van gevangenen en de VN-Standaard minimum regels voor de toepassing van het jeugdstrafrecht. Ook de rapporten van de Speciale VN-rapporteur inzake foltering en de uitspraken en richtlijnen van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties kunnen genoemd worden als bron van inspiratie voor het werk van het CPT.²⁵ In een enkel geval heeft het CPT met zoveel woorden aan nationale regelgeving van de bezochte lidstaat gerefereerd. Zo merkte het CPT bijvoorbeeld naar aanleiding van het bezoek aan een Nederlandse gevangenis op dat *'the programme of activities available to inmates of De Singel Prison is compatible with the objective set out in the prison law of preparing them to regain their place in society and strengthening their human relationships and sense of responsibility'*.²⁶ Hiermee toetste het CPT de geconstateerde situatie uitdrukkelijk aan het in de Nederlandse wetgeving gecodificeerde resocialisatiebeginsel.²⁷

²³ Morgan and Evans (2001), *aw.*, p. 31.

²⁴ 1st General Report, CPT/Inf (91) 3, par. 5.

²⁵ Zie bijvoorbeeld het rapport aan Malta (CPT/Inf (2005) 15, Malta, par. 12) waarin verwezen werd naar de *UNHCR Guidelines relating to the detention of asylum-seekers*.

²⁶ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 101.

²⁷ Ook in het laatste rapport aan Nederland uit 2008 toetst het CPT uitdrukkelijk aan de nationale wetgeving. Ten aanzien van de aanwezigheid van voldoende natuurlijk licht in de politiecellen, constateert het CPT dat niet in alle gevallen is voldaan artikel 6 van de Regeling Politiecellencomplex. Daarin is neergelegd, dat de inrichting van de cel dusdanig moet zijn, dat de ingeslotene de dag- en nachtcyclus kan waarnemen. Het CPT beveelt de Nederlandse autoriteiten aan de situatie in overeenstemming met de genoemde regeling te brengen. CPT/Inf (2008) 2, Netherlands, par. 14.

In sommige gevallen is duidelijk zichtbaar dat de normering in een bepaald rapport ontleend is aan andere standaarden, doordat er uitdrukkelijk aan gerefereerd wordt. Zo wordt in een aantal rapporten verwezen naar de verschillende artikelen uit het EVRM.²⁸ Een heel enkele keer wordt jurisprudentie van het EHRM in de rapporten van het CPT aangehaald.²⁹

Voorts refereert het CPT niet zelden aan de Aanbevelingen (*'Recommendations'*) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Zo heeft het CPT met betrekking tot bepaalde aspecten van de vrijheidsbeneming aansluiting gezocht bij de relevante artikelen van de Europese gevangenisregels.³⁰ Ook bevat een aantal rapporten aanbevelingen waarin lidstaten worden gewezen op de naleving van de Europese gevangenisregels in algemene zin.³¹ Voorts heeft het CPT in sommige gevallen aangegeven enkele VN-documenten³² als referentie voor de beoordeling van detentieomstandigheden te gebruiken en informeert het soms naar de naleving door de lidstaten van bepaalde verplichtingen afkomstig uit andere internationale verdragen ter bescherming van gedetineerden.³³

In andere gevallen valt een zekere ontlening niet uit te sluiten, hoewel niet uitdrukkelijk naar andere standaarden verwezen wordt. Zo worden in sommige rapporten bepaalde situaties beschreven als zijnde *'incompatible with human dignity'*, waarmee in terminologisch opzicht gerefereerd lijkt te worden aan zowel artikel 10, eerste lid, IVBPR als aan artikel 1 (oud) van de Europese gevangenisregels.

Rapportering maakt in elk geval duidelijk dat het CPT zich bij de beoordeling en normering van de behandeling tijdens de vrijheidsbeneming niet afsluit voor detentienormering van buitenaf. Het tegendeel is het geval. Daar waar het CPT dit passend acht, refereert het aan uitspraken van rechterlijke instanties of laat

²⁸ CPT/Inf (2005) 15, Malta, par. 11 (artikel 5 EVRM), CPT/Inf (2001) 6, United Kingdom, par. 47, CPT/Inf (2003) 5, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 41 (artikel 6 EVRM), CPT/Inf (91) 12, Denmark, par. 56 (artikel 8 EVRM).

²⁹ CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 22.

³⁰ Zie bijvoorbeeld: CPT/Inf (2004) 36, Azerbaidjan, par. 136 (contact met de buitenwereld), CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 74, CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 102 (toegang tot douche- en wasvoorzieningen), CPT/Inf (2001) 18, Greece (Part 1), par. 127 (voedsel en drinken), CPT/Inf (91) 10, Austria, par. 83 (uitvoeren medisch onderzoek), CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1), par. 98 (gebruik van instrumenten ter beperking bewegingsvrijheid).

³¹ Zie bijvoorbeeld: CPT/Inf (2004) 14, San Marino, par. 19.

³² *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* (adopted by United Nations General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979) en *Body of Principles for the Protection of All Persons Under Any Form of Detention or Imprisonment* (resolution 43/173 of 9 December 1988).

³³ Zie bijvoorbeeld: Rapporten aan Duitsland (CPT/Inf (93) 13, Germany, par. 179) en Frankrijk (CPT/Inf (93) 2, France (Partie 1), par. 155) ten aanzien van *'European Convention for the Transfer of Sentenced persons'*. No. 112, Strasbourg, 21.III.1983. Rapport aan Finland (CPT/Inf (2004) 20, Finland, par. 19) ten aanzien van het *'VN-Optional Protocol to the convention against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading treatment or punishments'*.

het zich, al dan niet uitdrukkelijk, inspireren door internationale en regionale standaarden omtrent de behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd. Hierdoor worden de concrete aanbevelingen in het bijzonder kracht bij gezet en creëert het CPT een bredere basis voor zijn normering van detentie. Het uitgangspunt blijft echter, dat het CPT niet gebonden is aan dergelijke standaarden en dat het CPT derhalve vrij is zich te laten inspireren bij de aanbevelingen aan de lidstaten de bestaande detentiepraktijk te verbeteren. Hoewel dit hoofdstuk niet tot doel heeft een overzicht te geven van de invloed van de verschillende regionale en internationale standaarden en ontwikkelingen op de aanbevelingen in de rapporten van het CPT, zal dit daar waar het van belang is voor de bespreking van detentienormering door het CPT, niet onbesproken blijven.³⁴

III. De benadering van het CPT van de termen uit artikel 3 EVRM

III.1 Inleiding

Hierboven is reeds geconstateerd, dat in de preambule van het ECPT tot uitdrukking wordt gebracht dat het CPT zijn werkzaamheden ten dienste heeft gesteld aan situaties vallende onder artikel 3 EVRM. Het in het ECPT voorziene mechanisme werkt immers in relatie tot personen die aanvoeren het slachtoffer te zijn van schendingen van artikel 3 EVRM. Tegelijkertijd is opgemerkt dat het CPT zich niet gebonden acht aan de uitspraken en de interpretatie van de termen door het EHRM, maar dat de jurisprudentie van het EHRM wel als richtpunt fungeert bij de beoordeling en normering van detentieomstandigheden.³⁵ Het staat het CPT derhalve in theorie volledig vrij de termen uit artikel 3 EVRM te gebruiken, op een wijze die niet noodzakelijk in overeenstemming kan worden geacht met de interpretatie door het EHRM.

Aangezien het de taak van het CPT niet is om, al dan niet naar aanleiding van een individuele klacht, achteraf schendingen van een juridische norm vast te stellen – het CPT houdt zich immers hoofdzakelijk bezig met preventie – zou beoogd kunnen worden dat het niet noodzakelijk is, om vast te stellen op welke wijze deze juridische termen uit artikel 3 EVRM (dienen te) worden opgevat. Daar kan tegen worden ingebracht dat diezelfde prospectieve en preventieve

³⁴ Voor een bespreking van andere standaarden in relatie tot het werk van het CPT zie: Murdoch (1999), *a.w.*, p. 103-136, W. Suntinger, *CPT and Other International Standards for the Prevention or Torture*, in: Evans, M.D. & Morgan, R., *Protecting prisoners, The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, Oxford University Press 1999, p. 137-166 en Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 506-558.

³⁵ 1st General Report, CPT/Inf(91)3, par. 5.

benadering van het CPT met zich brengt, dat er duidelijkheid dient te bestaan over de vraag welke behandelingen en situaties er dan voorkomen dienen te worden.

Voorts zal in hoofdstuk 6 blijken dat het EHRM op zijn beurt in de jurisprudentie terzake steeds vaker aansluiting zoekt bij de bevindingen en de normatieve opvattingen van het CPT afkomstig uit de verschillende (landen)rapporten. Deze wederzijdse kruisbestuiving maakt het interessant en geboden om het gebruik van de terminologie van artikel 3 EVRM in de landenrapporten van het CPT aan een nader onderzoek te onderwerpen.

Wat in elk geval vaststaat, is dat de termen uit artikel 3 EVRM in de rapporten van het CPT regelmatig worden aangewend. Het gegeven dat het de taak van het CPT niet is om concrete detentieomstandigheden te toetsen aan de juridische kwalificaties uit artikel 3 EVRM, weerhoudt het CPT er derhalve niet van om de terminologie uit dit mensenrechtenartikel te gebruiken. Hiervoor kan een tweetal oorzaken voor worden gevonden, die nauw verbonden zijn met de preventieve inborst van het CPT.

In de eerste plaats wordt door het gebruik van de termen ‘foltering, onmenselijke en vernederende behandeling’ in de rapporten extra moreel gewicht toegekend aan de bevindingen van het CPT. Het kwalificeren van geconstateerde misstanden in detentie kan hiermee in het bijzonder van invloed zijn op het ‘afdwingen’ van het verbeteren van de bestaande detentiepraktijk. Zonder dat hier in juridisch opzicht directe consequenties aan zijn verbonden, maakt het voor de reputatie van de lidstaten groot verschil of er, ten aanzien van de wijze waarop gedetineerden tijdens de vrijheidsberoving worden behandeld, termen als foltering, onmenselijk of vernederend worden gebezigd. Nog afgezien van het feit dat dergelijke constatering een stimulerend effect tot gevolg zouden kunnen hebben op het indienen van klachten van individuele gedetineerden bij het EHRM, is er de lidstaat veel aan gelegen niet met dergelijke praktijken geassocieerd te worden.

In het verlengde van het feit dat een koppeling van de termen uit artikel 3 EVRM aan de bevindingen van het CPT een zekere morele lading toekent, moet het gebruik van de termen eerst en vooral gezien worden als basis voor het doen van aanbevelingen de bestaande detentiepraktijk in een bepaalde inrichting of lidstaat te verbeteren. De kwalificatieve vingerwijzing vormt op deze wijze de opmaat voor de aanbeveling. Het is niet aan het CPT om te constateren dat er bepaalde verdragsverplichtingen geschonden zijn. Het bestempelen van geconstateerde onacceptabele detentieomstandigheden als onmenselijk, vernederend of zelfs foltering dient derhalve te allen tijden in het teken te staan van de verbetering van de bescherming van gedetineerden tegen foltering onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing. Met het louter vaststellen van een

onmenselijke of vernederende situatie zou het CPT zich immers gaan begeven op het terrein van het EHRM, hetgeen nu juist uitdrukkelijk tracht te vermijden.³⁶ In geen geval treedt het CPT immers in de interpretatie van en de beoordeling aan de termen van artikel 3 EVRM, aldus het *Explanatory Report* bij het ECPT.³⁷

Het bovenstaande leert dat onderzoek naar het gebruik en de interpretatie van de termen ‘foltering, onmenselijke en vernederende behandeling en bestrafing’ door het CPT derhalve zinvol geacht kan worden. In het navolgende zal besproken worden ten aanzien van welke behandelingen en op welke wijze het CPT de verschillende termen ‘foltering’, ‘onmenselijke behandeling’ en ‘vernederende behandeling’ gebruikt.

III.2 Duale benadering CPT

Het CPT heeft nooit uitdrukkelijk stelling genomen ten aanzien van de begripsbepaling van de termen foltering, onmenselijke en vernederende behandeling. Het ECPT voorziet dan ook niet in een definitie van de genoemde termen, noch wordt er voorzien in enige uitleg omtrent de verhouding tussen deze termen. Ook in de rapportage van het CPT wordt het gebruik van de termen nooit expliciet gemotiveerd. Desalniettemin valt uit de rapportering wel het een en ander af te leiden. Indien de verschillende landenrapporten aan een nadere inspectie onderworpen worden, valt onmiddellijk op dat de zienswijze ten aanzien van genoemde termen afwijkt van de benadering door het EHRM.

In het vorige hoofdstuk is de uitleg en interpretatie door het EHRM van de drie termen uit artikel 3 EVRM besproken. Kort gezegd komt de benadering van het EHRM erop neer dat de drie termen op een graduele wijze kunnen worden onderscheiden. Zowel foltering als onmenselijke en vernederende behandeling bevinden zich op dezelfde lijn met als kenmerkend onderscheid de mate van lijden van de betreffende behandeling. Voor de vaststelling van de mate van dit lijden wordt gekeken naar de omstandigheden van het geval.

In tegenstelling tot deze graduele benadering van het EHRM, staat in de benadering van het CPT de aard van de behandeling meer centraal. Hierbij heeft het CPT een duidelijke tweedeling gemaakt tussen het gebruik van de term ‘foltering’ enerzijds en de termen ‘onmenselijke en vernederende behandeling’ anderzijds. Deze duale benadering van het CPT komt tot uitdrukking in de wijze waarop het CPT detentie normeert. Het CPT gebruikt de term ‘foltering’ slechts

³⁶ Zie hierover: Evans & Morgan (1998), *a.w.*, p. 118-122, Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 204-206, M. Nowak & W. Suntinger, ‘International Mechanisms for the prevention of torture’, in: A. Bloed, L. Leicht, M. Nowak, Rosas, A., *Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 165.

³⁷ Explanatory Report, CPT/Inf/C (89) 1 Part 2, par. 25.

in gevallen waar het de opzettelijke, fysieke mishandeling van gedetineerden door politiefunctionarissen tijdens het voorarrest betreft. Het predikaat ‘onmenselijk en vernederend’ blijkt daarentegen gereserveerd voor onacceptabele materiële detentieomstandigheden. In het kader van deze duale wijze van detentienormering door het CPT is de term tweesporenbeleid al eens gebezigd.³⁸ In paragraaf IV zal nader uiteengezet worden op welke wijze dit tweesporenbeleid tot uitdrukking komt in de aanbevelingen van het CPT naar aanleiding van een concreet bezoek. In het navolgende zal allereerst in concreto worden bekeken in welke gevallen het CPT de term ‘foltering’ gebruikt en vervolgens ten aanzien van welke detentieomstandigheden er gesproken kan worden van een onmenselijke of vernederende behandeling.

III.3 Foltering

Het ECPT voorziet niet in een definitie van foltering zoals dat bijvoorbeeld in artikel 1 van het VN-verdrag tegen foltering het geval is.³⁹ Voor de betekenis die het CPT toekent aan de term ‘foltering’ dient derhalve te worden gekeken in de afzonderlijke landenrapporten, waarin het dergelijke praktijken geconstateerd heeft. Het CPT is, net als het EHRM, over het algemeen terughoudend met het kwalificeren van bepaalde mishandelingen als foltering. Deze gereserveerde houding komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de manier waarop het CPT een mogelijke aanwezigheid van folterpraktijken formuleert. Zoals al eerder is opgemerkt, ligt het in tegenstelling tot het EHRM niet in de taak van het CPT om te constateren of in een bepaald individueel geval de juridische norm uit artikel 3 EVRM is geschonden. Het CPT is geen rechterlijk instrument en zal veeleer ten aanzien van de algehele situatie in een land of in een bepaalde inrichting in algemene bewoordingen constateren dat er ten aanzien van bepaalde klachten van gedetineerden over vermeende mishandelingen gesproken zou kunnen worden van foltering. Dit brengt met zich dat in de rapporten zinsneden als ‘*some cases (...) could be characterized as torture*’⁴⁰, ‘*could be considered as amounting to torture*’⁴¹ en ‘*could be considered as torture*’⁴² regelmatig voorkomen. Hiermee geeft het CPT niet aan dat het onomstotelijk heeft vastgesteld dat er ten aanzien van bepaalde behandelingen sprake is van foltering, maar veeleer dat er (sterke) signalen zijn ontvangen – bijvoorbeeld tijdens gesprekken met gedetineerden – die wijzen op mogelijke aanwezigheid van bepaalde folterpraktijken.

³⁸ Suntinger (1999), *a.w.*, p. 144.

³⁹ Zie noot 32 in hoofdstuk 4.

⁴⁰ CPT/Inf (2003) 3, The former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 20.

⁴¹ CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation, par. 16.

⁴² CPT/Inf (2002) 23, Ukraine, par. 18; CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 10.

Op deze wijze is het lastig vast te stellen met betrekking tot welke vormen van mishandeling er volgens het CPT daadwerkelijk sprake is van foltering.

In de tweede plaats is de terughoudendheid terug te vinden in het feit dat daar waar het CPT de term ‘foltering’ bezigt, het niet zelden nalaat duidelijk aan te geven op welke vormen van mishandeling het de term daadwerkelijk van toepassing acht. Met andere woorden, het gebruik van onderhavige kwalificatie wordt niet altijd aan een specifieke behandeling gekoppeld. In dergelijke gevallen wordt veelal volstaan met de constatering van ontvangen klachten van mishandeling tijdens voorarrest, waarbij wordt toegevoegd dat in sommige, niet nader aangeduide, gevallen de ernst van de mishandelingen dusdanig was dat deze als foltering beschouwd zouden kunnen worden. Een voorbeeld ter illustratie. In het rapport naar aanleiding van een bezoek aan Griekenland in 1993 overwoog het CPT dat:

‘In the course of its visit, the CPT’s delegation met a large number of persons who alleged that they had been ill-treated while in police custody; in some of the cases, the severity of the ill-treatment alleged could be considered to amount to torture.’⁴³

In dit rapport constateerde het CPT dat de meest gehoorde klachten bestonden uit het schoppen, stompen, slaan en het op de voeten stampen van de gedetineerden. Verder zouden er gedetineerden met pistolen en houten stokken zijn geslagen. Slechts enkele klachten werden vernomen ten aanzien van mishandelingen van nog ernstiger aard, zoals het toedienen van elektrische schokken en het slaan op de ontblote voetzolen.⁴⁴ In het rapport wordt in het midden gelaten welke vormen van mishandeling door het CPT als foltering kunnen worden aangemerkt. Hoewel met de kwalificatie naar alle waarschijnlijkheid op laatstgenoemde mishandelingen wordt gedoeld, laat het CPT het na dit uitdrukkelijk te zeggen.

In meer recente rapportering ten aanzien van bezoek aan Letland lijkt het CPT echter deze gereserveerde houding enigszins te hebben verlaten door duidelijk aan te geven welke feitelijke mishandelingen onder de noemer foltering vallen. Naast het gegeven dat het CPT gedurende het bezoek een aanzienlijke hoeveelheid geloofwaardige klachten over vermeend fysiek geweld van de zijde van politie heeft ontvangen, dat voornamelijk bestond uit het slaan en schoppen van de gedetineerden met knuppels en andere objecten, constateerde het vervolgens dat:

‘In some cases, the ill-treatment alleged – asphyxiation with a plastic bag, strangulation, very severe beating, infliction of electric shocks, submerging the head of a sus-

⁴³ CPT/Inf(94) 20, Greece, par. 17.

⁴⁴ CPT/Inf(94) 20, Greece, par. 20.

*pect in the water of a lake – was of such a severity that it could be considered to amount to torture.*⁴⁵

Wanneer het predikaat ‘foltering’ van toepassing wordt geacht op een bepaalde praktijk wordt door het CPT de term vaak in samenhang met ‘*severe ill-treatment*’ (ernstige mishandeling) gebruikt. Niet helemaal duidelijk is of deze term als overkoepelende benaming bedoeld is om ernstige vormen van mishandeling uit te drukken, of dat er bij ‘*severe ill-treatment*’ moet worden gedacht aan een aan foltering grenzende mishandeling. De laatste verklaring lijkt nochtans het meest voor de hand te liggen. Ten aanzien van minder ernstige vormen van mishandeling tijdens de vrijheidsberoving, zoals het schoppen, stompen en slaan van gedetineerden, wordt vaak de meer algemene term ‘*ill-treatment*’ (mishandeling) gebezigd. Het lijkt er derhalve op dat ten aanzien van fysiek geweld een gradueel onderscheid te bespeuren valt waarbij de termen ‘foltering’, ‘ernstige mishandeling’ en ‘mishandeling’ een verschillende mate van ernst van de mishandeling uitdrukken. Op deze plaats dient te worden opgemerkt dat in geen geval echter in de rapporten van het CPT de termen ‘onmenselijk’ en ‘vernedereend’ worden gebruikt in relatie tot fysiek geweld tegen personen die van hun vrijheid zijn beroofd. Zoals bij de bespreking van het gebruik van de termen ‘onmenselijke en vernederende behandeling’ in de navolgende subparagraaf zal blijken, worden deze kwalificaties slechts toegepast met betrekking tot de materiële leefcondities van detentie.

Ondanks de voorzichtige houding ten aanzien van het kwalificeren van mishandelingen als zijnde foltering, lijkt het als gezegd gerechtvaardigd te veronderstellen dat foltering in de ogen van het CPT een verschijnsel is, dat zich hoofdzakelijk lijkt voor te doen gedurende het voorarrest onder verantwoordelijkheid van politie. Deze aanname hangt samen met de zienswijze van het CPT van foltering als opzettelijke mishandeling met een bepaald oogmerk anders dan het louter toebrengen van pijn of letsel. Cassese onderschrijft deze zienswijze door te stellen dat:

‘Without any discussion among ourselves, we agreed that torture was any form of coercion or violence, whether mental or physical, against a person to extort a confession, information, or to humiliate, punish or intimidate that person. In all cases of torture, inhuman treatment is deliberate: one person behaves towards another in such a way as to hurt body or mind, and to offend that person’s sense of dignity. In

⁴⁵ CPT/Inf(2005) 8, Latvia, par. 10. Zie tevens CPT/Inf(2007) 47, Armenia, par. 13.

*other words, torture is intended to humiliate, offend and degrade a human being and turn him or her into a 'thing'.*⁴⁶

In bovenstaande opvatting van foltering gaat het derhalve om het toebrengen van fysiek of mentaal geweld, teneinde een zeker doel te bereiken. Dit doel kan gelegen zijn in het verkrijgen van een bekentenis of andersoortige informatie of om gedetineerde te straffen of te intimideren. Wat uit bovenstaand citaat reeds geïmpliceerd kan worden, wordt in de rapporten van het CPT bevestigd: foltering volgens de opvatting van het CPT komt in principe niet voor in gevangenissen.⁴⁷ Dit betekent niet dat het CPT van mening is dat bewaarders in gevangenissen niet in staat zouden zijn om buitensporig geweld tegen gedetineerden toe te passen, maar dat de gehanteerde opvatting van foltering met zich brengt dat dit geweld opzettelijk wordt toegepast met een bepaald doel, anders dan slechts het toebrengen van pijn of letsel. Foltering naar de mening van het CPT vereist derhalve een additioneel doel. Dit doel kan gelegen zijn in het verkrijgen van een bekentenis of andersoortige informatie van het van zijn vrijheid beroofde slachtoffer, of teneinde hem te vernederen, te intimideren of te straffen. Het voorgaande maakt duidelijk dat op deze wijze foltering een verschijnsel is dat zich bij uitstek afspeelt in situaties waar het een verhoorsituatie betreft, met ander woorden tijdens het verblijf op het politiebureau.

Hoewel dit niet met zoveel woorden naar voren komt in de beschrijving van foltering door Cassese, doen de rapporten van het CPT vervolgens suggereren dat om van foltering te kunnen spreken de mishandeling niet alleen opzettelijk moet zijn toegediend met een bepaald doel, anders dan slechts het toebrengen van pijn of letsel, maar dat er tevens sprake moet zijn van een zekere voorbereiding en het gebruik van bepaalde onconventionele methoden of technieken ter verwezenlijking van dit doel. Hiermee onderscheidt foltering zich van de incidentele klap die wordt uitgedeeld of de hardhandige behandeling van een arrestant bij zijn arrestatie. Bij foltering in de optiek van het CPT gaat het derhalve niet om een (min of meer) toevallige uiting van geweld als gevolg van een uit de hand gelopen incident. Om van foltering te kunnen spreken gaat het om goed voorbereide mishandelingen, waarbij gebruik wordt gemaakt van bepaalde in-

⁴⁶ Cassese, *Inhuman States, Imprisonment, Detention and Torture in Europe Today*, Cambridge, Polity Press 1996, p. 47.

⁴⁷ Slechts eenmaal constateerde het CPT dat er wel sprake was van foltering in een gevangenis. Tijdens een bezoek aan Spanje werd geklaagd over praktijken in de *Alcalá-Meco* gevangenis waarbij zenuwgas in de cel werd gespoten alvorens de met gasmaskers uitgeruste bewaarders de cel betraden en aldaar de gedetineerden te mishandelen. Tevens werden gedetineerden aan het bed of tafel vastgeketend. Metalen ringen waren speciaal hier voor aangebracht. Beide technieken zouden vaak gecombineerd gebruikt zijn. CPT/Inf (96) 9 (Part 1), Spain, par. 91.

strumenten of technieken, teneinde een verklaring of andersoortige informatie van de gedetineerde los te krijgen of voor het nastreven van andere specifieke doeleinden. Gecombineerd gebruik van bepaalde technieken, instrumenten en voorbereidingen zijn hierbij eveneens goed denkbaar.

In verschillende rapporten heeft het CPT het slaan op de ontblote voetzolen van een gefixeerde gedetineerde (vaak aangeduid als *falaka*)⁴⁸ en het toedienen van elektrische schokken op verschillende lichaamsdelen, waaronder de penis,⁴⁹ aangemerkt als foltering. Andere vormen van mishandeling die het CPT onder de noemer foltering heeft geschaard, betreffen: het plaatsen van een metalen emmer op het hoofd van het slachtoffer om er vervolgens met een houten of metalen instrument tegenaan te slaan,⁵⁰ het onderdompelen van het hoofd in water,⁵¹ het ophangen aan de polsen of enkels aan metalen ringen aan het plafond,⁵² al dan niet gevolgd door het slaan van gedetineerde (een techniek die vanwege de uiterlijke verschijningsvorm ook wel aangeduid wordt met de benaming ‘*elephant*, ‘*swallow*’ of ‘*parrot*’),⁵³ het toebrengen van brandwonden met sigarettenaanstekers,⁵⁴ het doen stikken van gedetineerden met behulp van plastic tassen of gasmaskers,⁵⁵ het plaatsen van pennen tussen de vingers van gedetineerden waarna hard in de hand geknepen werd,⁵⁶ het blinddoeken of toedekken van het hoofd met een laken alvorens het slachtoffer ernstig te mishandelen,⁵⁷ het dwingen tot het eten van zout zonder dat gedronken mag worden⁵⁸ en het opzettelijk onthouden van voedsel gedurende lange tijd.⁵⁹

⁴⁸ CPT/Inf (94) 20, Greece, par 20-25, CPT/Inf (97) 1, Bulgaria, par. 18, CPT/Inf (2002) 23, CPT/Inf (2003) 3, The Former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 20, CPT/Inf (2002) 23, Ukraine, par. 18; CPT/Inf (2004) 14, Georgia, par. 21, CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 12, CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 30, CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 227, CPT/Inf (2007) 47, Armenia, par. 13.

⁴⁹ CPT/Inf (94) 20, Greece, par 20-25, CPT/Inf (96) 9, Spain, par. 19, CPT/Inf (97) 1, Bulgaria, par. 18, CPT/Inf (98) 13, Poland, par. 16, CPT/Inf (97) 5, Cyprus, par. 15 en 17, CPT/Inf (2002) 23, Ukraine, par. 18, CPT/Inf (2004) 14, Georgia, par. 21, CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation, par. 16, CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 10, CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 12, CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 30.

⁵⁰ CPT/Inf (97) 5, Cyprus, par. 15, CPT/Inf (97) 1, Bulgaria, par. 27.

⁵¹ CPT/Inf (96) 9, Spain, par. 19, CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 10.

⁵² CPT/Inf (96) 9, Spain, par. 19, CPT/Inf (97) 5, Cyprus, par. 15, CPT/Inf (2004) 14, Georgia, par. 21.

⁵³ CPT/Inf (2002) 23, Ukraine, par. 18.

⁵⁴ CPT/Inf (2002) 23, Ukraine, par. 18.

⁵⁵ CPT/Inf (96) 9 (Part 1), Spain, par. 19, CPT/Inf (2004) 14, Georgia, par. 21, CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 10, CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 12, CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 30, CPT/Inf (2007) 47, Armenia, par. 13.

⁵⁶ CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation, par. 18.

⁵⁷ CPT/Inf (96) 9 (Part 1), Spain, par. 19. In het twaalfde jaarrapport staat het CPT uitdrukkelijk stil bij de praktijk van het blinddoeken van gedetineerden tijdens voorarrest. Zelfs indien

Naast deze vormen van fysieke mishandelingen heeft het CPT in een aantal rapporten eveneens een psychische variant van foltering erkend. Zo werd de term foltering gebezigd in relatie tot het dreigen met executies en ernstige mishandeling en met betrekking tot het onderwerpen aan schijnexecuties.⁶⁰ Ten aanzien van dreigementen om een vijftienjarige jongen naakt te fotograferen, terwijl hij gebruiksvorwerpen in zijn anus heeft en deze foto vervolgens aan zijn vriendjes te laten zien indien hij niet zou bekennen, merkte het CPT op dat bedreigingen van deze aard als psychische foltering beschouwd kunnen worden.⁶¹ Ook de situatie waarbij een gedetineerde gedurende lange tijd uit de slaap wordt gehouden heeft het CPT onder de term foltering gebracht.⁶² Hoewel het CPT hier in de rapportage niet nader op ingaat, is bekend dat dergelijke technieken doorgaans aangewend worden om een verdachte in mentaal opzicht te breken en tot een bekentenis te forceren.

Het gebruik van bepaalde onconventionele instrumenten of technieken als voorwaarde om als foltering aangemerkt te worden heeft tot gevolg dat in de rapporten van het CPT andere veel voorkomende vormen van fysiek geweld tijdens detentie, zoals het slaan met vuisten, knuppels of andere wapens en het schoppen van gedetineerden, in de ogen van het CPT over het algemeen onvoldoende zijn gebleken om van ernstige mishandeling of foltering te spreken. Zelfs indien dit 'conventionele' geweld, zoals dit in de literatuur veelvuldig genoemd wordt, met het oogmerk tot het verkrijgen van een bekentenis of andersoortige informatie is toegepast, komt het CPT niet tot de conclusie dat er sprake is van foltering of ernstige mishandeling, maar wordt doorgaans slechts van mishandeling gesproken.

Bovenstaande uiteenzetting rechtvaardigt de conclusie dat om naar de opvatting van het CPT van foltering of '*severe ill-treatment*' te kunnen spreken er sprake moet zijn van het opzettelijk toebrengen van fysiek dan wel mentaal geweld met een bepaald doel, anders dan slechts het louter toebrengen van pijn of letsel,

het blinddoeken geschiedt zonder dat dit met fysiek geweld gepaard gaat, kwalificeert het CPT dit als een vorm van geestelijke mishandeling. Het CPT beveelt de lidstaten dan ook aan het blinddoeken van gedetineerden uitdrukkelijk te verbieden. 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 38. Zie eveneens CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 227.

⁵⁸ CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 30.

⁵⁹ CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 227.

⁶⁰ CPT/Inf (96) 9, Spain, par. 19, CPT/Inf (2003) 3, The former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 20, CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 12, CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 227.

⁶¹ CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation, par. 18.

⁶² CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 30.

waarbij sprake is van een zekere voorbereiding en gebruik wordt gemaakt van bepaalde ongebruikelijke technieken of instrumenten teneinde het naastgelegen doel te verwezenlijken. Met name door zaken als dreigementen met ernstige mishandeling en het onderwerpen aan schijnexecuties van gedetineerden onder foltering te scharen, heeft het CPT voorts de reikwijdte van de term fors uitgebreid.

III.4 Onmenselijke en vernederende behandeling

Zoals reeds opgemerkt verschilt de wijze waarop het CPT de termen uit artikel 3 EVRM hanteert van de graduele benadering van het EHRM. Dit verschil komt met name tot uitdrukking in het gebruik van de termen ‘onmenselijke en vernederende behandeling’. In de benadering van het EHRM vormen de onmenselijke en vernederende behandelingen *die* behandelingen die kennelijk niet ernstig genoeg zijn om van foltering te kunnen spreken. De mate van het lijden van het slachtoffer is in deze benadering maatgevend. Op deze wijze is het in de benadering van het Hof heel goed mogelijk dat fysiek geweld tegen gedetineerden, waarbij (nog) niet van foltering kan worden gesproken het predikaat ‘onmenselijk’ of ‘vernederend’ opgeplakt krijgt.

Bij beoordeling van detentie door het CPT ligt dit anders. De duale benadering van het CPT brengt met zich dat de termen ‘onmenselijke en vernederende behandeling’ slechts in verband met materiële detentieomstandigheden in de rapporten worden gebezigd. Bij het beoordelen van de materiële detentieomstandigheden richt het CPT zich voornamelijk op de ‘*overall quality of life*’ binnen de inrichting.⁶³ In deze ruime opvatting van het begrip detentieomstandigheden beoordeelt het CPT een grote verscheidenheid aan zaken in het kader van de vrijheidsbeneming, zoals bejegening van gedetineerden, het activiteitenprogramma dat wordt aangeboden in de inrichting, de mogelijkheden tot regelmatig luchten, de toegang tot toiletten en wasmogelijkheden, de celbezetting, het onderhouden van contact met de buitenwereld, de toegang tot medische faciliteiten en de aanwezigheid van een klachtprocedure. Daarnaast heeft het CPT een aantal zogenoemde grijze gebieden onder het beoordelingsgebied van de termen ‘onmenselijk en vernederend’ gebracht. Het betreffen hier bijvoorbeeld het opleggen van onaantvaardbare disciplinaire straffen binnen de inrichting en het vergaand onderwerpen van beperkingen aan gedetineerden die kunnen uitmonden in eenzame opsluiting. Voorts overwoog het CPT ten aanzien van de situatie waarbij gedetineerden voortdurend in het vooruitzicht leefden om slachtoffer te worden van mishandeling, seksueel geweld, bedreigingen en ver-

⁶³ 2nd General Report, CPT/Inf(92)3, par. 44.

nedering door medege-detineerden als onmenselijk en vernederend gekwalificeerd kan worden.⁶⁴

Op eenzelfde wijze als bij de beschrijving van de benadering door het EHRM al werd geconstateerd, worden de materiële leefomstandigheden door het CPT eveneens veelal gezien en beoordeeld vanuit een cumulatief perspectief. Dit betekent dat omstandigheden die op zichzelf niet onmiddellijk als onmenselijk of vernederend betiteld kunnen worden, wel als zodanig kunnen worden gekwalificeerd indien gezien in combinatie met andere omstandigheden.⁶⁵ In een rapport naar aanleiding van het eerste bezoek aan het Verenigd Koninkrijk in 1990 overwoog het CPT:

*'Overcrowding, lack of integral sanitation and inadequate regime activities would each alone be a matter of serious concern; combined they form a potent mixture. The three elements interact, the deleterious effects of each of them being multiplied by those of the two others.'*⁶⁶

Bovenstaand citaat maakt duidelijk dat met deze cumulatieve benadering van de condities van het verblijf in detentie, het CPT erkent dat verschillende omstandigheden een versterkende werking ten aanzien van elkaar (kunnen) hebben. Zo heeft het CPT in verschillende rapporten onderstreept dat een combinatie van overbevolking, inadequate toegang tot sanitaire faciliteiten en de afwezigheid van een activiteitenprogramma onder bepaalde omstandigheden kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van een onmenselijke en vernederende behandeling.⁶⁷ Het hoeft weinig verbazing te wekken dat ook het tijdsaspect hierbij een belangrijke rol speelt. Met andere woorden, de vraag hoe lang een gedetineerde onder dergelijke omstandigheden is vastgehouden is van belang bij de beoordeling of er gesproken kan worden van een onmenselijke of vernederende behandeling.⁶⁸ In het tweede jaarverslag heeft het CPT opgemerkt dat extreme over-

⁶⁴ CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 57.

⁶⁵ CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 57, CPT/Inf (93) 2, France, par. 93, CPT/Inf (95) 1, Italia, par.77, CPT/Inf (96) 31, Portugal, par. 95, CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 2), par. 219, CPT/Inf (96) 1, Netherlands (Antilles), par. 165, CPT/Inf (97) 27, Netherlands (Aruba), par 315, CPT/Inf (97) 1, Bulgaria, par. 232 en 239; CPT/Inf (2002) 18, Greece (Part 2), par 16, CPT/Inf (2002) 1, Bulgaria, par. 204, CPT/Inf (2003) 20, Germany, par. 128, CPT/Inf (2004) 24, Bulgaria, par. 33, CPT/Inf (2004) 29, The former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 17, CPT/ Inf (2005) 8, Latvia, par. 20, CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 35.

⁶⁶ CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 57.

⁶⁷ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, 50.

⁶⁸ CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 35.

bevolking van gevangenen op zichzelf bezien al kan leiden tot een situatie die in de ogen van het CPT als onmenselijk of vernederend is te kwalificeren.⁶⁹

De eerder geconstateerde gereserveerde houding van het CPT ten aanzien van het kwalificeren van behandelingen als foltering heeft eveneens betrekking op de beoordeling van de algemene (materiële) detentieomstandigheden. Net als bij foltering komt dit tot uitdrukking in de wijze van formulering. Op verschillende wijzen heeft het CPT aangegeven dat er omtrent bepaalde omstandigheden van detentie sprake zou *kunnen* zijn van een onmenselijke en vernederende behandeling. Echter, zonder hierbij aan te geven dat er in de betreffende situatie ook daadwerkelijk sprake is van een onmenselijke en vernederende behandeling. Zinsneden als: *'could amount to inhuman and degrading treatment'*,⁷⁰ *'could fairly be described as inhuman and degrading'*,⁷¹ *'could readily be described as inhuman and degrading'*,⁷² *'could be considered as inhuman and degrading'*,⁷³ *'could easily be described as inhuman and degrading treatment'*,⁷⁴ *'could well be described as inhuman and degrading treatment'*⁷⁵ en *'could be said to amount to inhuman and degrading treatment'*,⁷⁶ zijn dan ook met grote regelmaat in de rapporten van het CPT terug te vinden. Het CPT lijkt met deze gereserveerde houding een rechtstreekse associatie met een rechterlijke interpretatie van de juridische normen uit artikel 3 EVRM te willen voorkomen. Dit zou immers een overschrijding van het op preventie gerichte mandaat van het CPT betekenen.⁷⁷

In het leeuwendeel van de gevallen gebruikt het CPT de term 'onmenselijk' in samenhang met de term 'vernederend' (*inhuman and degrading*), zonder deze terminologische keuze overigens aan een nadere motivering te onderwerpen. Zo werd de praktijk waarbij al na enkele minuten na de bevalling het pasgeboren kind bij de moeder werd weggehaald om vervolgens aan een pleeggezin te worden overgedragen, voor zowel het kind als voor de moeder als onmenselijk en vernederend gekwalificeerd.⁷⁸ Ook ten aanzien van een inadequaat niveau van gezondheidszorg in detentie heeft het CPT overwogen dat dit kan leiden tot on-

⁶⁹ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 46.

⁷⁰ CPT/Inf (91) 12, Denmark, par. 29;

⁷¹ CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 2), par. 219; CPT/Inf (97) 1, Bulgaria, par. 232; CPT/Inf (2002) 1, Bulgaria, par. 204.

⁷² CPT/Inf (96) 27, Netherlands (Aruba), par. 315.

⁷³ CPT/Inf (97) 1, Bulgaria, par. 239.

⁷⁴ CPT/Inf (2001) 18, Greece, par. 16.

⁷⁵ CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 26.

⁷⁶ CPT/Inf (2001) 29, Slovakia, par. 124; CPT/Inf (2004), Bulgaria, par. 33.

⁷⁷ Nowak & Suntinger (1993), *a.w.*, p. 165.

⁷⁸ CPT/Inf (93) 19, Luxembourg, par. 44.

menselijke en vernederende situaties.⁷⁹ De Russische praktijk waarbij gedetineerden verschillende medische handelingen (in het bijzonder het afnemen van bloed) moesten ondergaan door een arm door de tralies van de cel te steken, achtte het CPT eveneens onmenselijk en vernederend voor zowel gedetineerde als de medewerker van de medische dienst.⁸⁰ Voorts is in verschillende rapporten aangegeven dat eenzame opsluiting van gedetineerden onder bepaalde omstandigheden een onmenselijke en vernederende behandeling kan opleveren.⁸¹ In het licht hiervan heeft het CPT met betrekking tot een aantal, voornamelijk Scandinavische, lidstaten zijn bezorgdheid geuit ten aanzien van de verregaande bevoegdheden van het Openbaar Ministerie om preventief gehechten te beperken in het onderhouden van contact met de buitenwereld, hetwelk in sommige gevallen kan leiden tot langdurige eenzame opsluiting.⁸² Het CPT overwoog hieromtrent dat vanuit het oogpunt van proportionaliteit een afweging moest worden gemaakt tussen de noodzaak van eenzame opsluiting en de mogelijke schadelijke effecten die het voor de gedetineerde kan hebben. Het CPT heeft in ieder geval benadrukt dat iedere vorm van eenzame opsluiting zo kort mogelijk moet worden toegepast.⁸³

Slechts enkele malen heeft het CPT de termen ‘onmenselijk’ en ‘vernederend’ afzonderlijk van elkaar gebruikt. In geen van deze gevallen lijkt het CPT hier echter een speciale bedoeling mee te hebben gehad. Met betrekking tot de detentieomstandigheden in een uitzetcentrum in het Griekse Piraeus concludeerde het CPT dat dit *‘could fairly be described as inhuman’*.⁸⁴ Het betrof hier een tweetal overbevolkte en zeer onhygiënische afdelingen met een gebrek aan voldoende slaapfaciliteiten (in sommige cellen moesten 12 gedetineerden 4 matrassen delen), zeer slechte sanitaire voorzieningen, het ontbreken van warm water, een gebrek aan ventilatie en de afwezigheid van de mogelijkheid om buiten aan lichaamsbeweging te doen.

Ten aanzien van een gedetineerde die in een Bulgaarse gevangenis vanwege een disciplinaire sanctie 14 dagen in een donkere niet geventileerde isolatiecel van ongeveer 2m² doorbracht achtte het CPT eveneens dat er sprake was van

⁷⁹ 3rd General Report, CPT/Inf(93) 12, par. 30.

⁸⁰ CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation, par. 100. Ten aanzien van een identieke praktijk in Letland sprak het CPT zijn ongenoegen uit en zinspeelde het op de onmogelijkheid van het opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen dokter en patiënt, maar liet het nadere kwalificaties achterwege. CPT/Inf (2005) Latvia, par. 90.

⁸¹ CPT/Inf (91) 12, Denmark, par. 29 en 112, CPT/Inf (92) 4, Sweden, par. 64; CPT/Inf (93) 13, Germany, par. 72.

⁸² CPT/Inf (99) 1, Iceland, par. 48-53, CPT/Inf (200) 15, Norway, par. 37-47, CPT/Inf (2004) 32, Sweden, par. 40-49.

⁸³ CPT/Inf (93) 13, Germany, par. 72.

⁸⁴ CPT/Inf (94) 20, Greece, par. 76.

een onmenselijke behandeling.⁸⁵ Eerder kwam het CPT al tot eenzelfde oordeel ten aanzien van langdurige eenzame opsluiting van beheersgevaarlijke gedetineerden in een Spaanse gevangenis waarbij weinig tot geen mogelijkheid bestond tot beweging.⁸⁶ Voorts concludeerde het CPT naar aanleiding van het bezoek in 1997 aan Nederland dat het detentieregime dat destijds gold in de (T)EBI en EBI als ‘inhuman’ aangemerkt kon worden.⁸⁷ Goed denkbaar is dat het CPT de mening was toegedaan dat er in bovenstaande gevallen eveneens sprake was van een vernederende behandeling. Met andere woorden, het CPT zal de onmenselijke behandeling eveneens vernederend hebben gevonden.

Het aantal gevallen waarin het CPT ‘slechts’ een vernederende behandeling heeft geconstateerd is eveneens beperkt. In de rapporten waarin het een bepaalde behandeling evenwel uitsluitend als vernederend kwalificeerde had dit in alle gevallen betrekking op een vorm van aantasting van de waardigheid van de gedetineerden. Een treffend voorbeeld betrof de praktijk waarbij Zwitserse bolletjesslikkers onder directe (menselijke) observatie op een toilet, die in het midden van een speciaal hiervoor ingerichte kamer was geplaatst, hun behoefte moesten doen.⁸⁸ Voorts heeft het CPT in een aantal rapporten benadrukt dat het doen van de natuurlijke behoefte op een emmer in het bijzijn van een celgenoot in een cel met beperkte ruimte die tevens als leefruimte wordt gebruikt, voor zowel de celgenoot als voor de gedetineerde die van de emmer gebruik maakt, vernederend kan zijn.⁸⁹ Ook ten aanzien van de ‘*slopping out procedure*’, waarbij gedetineerden de gebruikte emmers zelf dienen te reinigen, heeft het CPT overwogen dat dit in extreme mate vernederend voor gedetineerden is.⁹⁰ Andere praktijken ten aanzien waarvan het CPT alleen maar de term ‘vernederend’ bezigde, betroffen het handboeien van gedetineerden gedurende de aanwezigheid van bezoek⁹¹ en het verzuimen vrouwelijke gedetineerden van maandverband te voorzien.⁹²

⁸⁵ CPT/Inf (97) 1, Bulgaria, par. 110.

⁸⁶ CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1), 113.

⁸⁷ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 69.

⁸⁸ CPT/Inf (97) 7, Suisse (Partie 1), par. 56.

⁸⁹ CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 47; CPT/Inf (94) 9, Portugal, par. 87; CPT/Inf (94) 15, Belgique, par. 140.

⁹⁰ Saillant detail was de vermelding van het feit dat de procedure ook voor PIW'ers allerminst een geliefde bezigheid was. Het CPT achtte de geconstateerde praktijk eveneens voor toezichthoudend personeel ontarend. In plaats van de term ‘*degrading*’ werd ter aanduiding daarvoor evenwel de term ‘*debasinq*’ gebruikt. CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 47.

⁹¹ Het CPT achtte dit voor zowel betrokken gedetineerde als voor het bezoek vernederend. CPT/Inf (2000) 1, United Kingdom, par. 107.

⁹² 9th General Report, CPT/Inf (99) 12, par. 30. Zie bijvoorbeeld CPT/Inf (2004) 21, Bulgaria, par. 62.

III.5 Enkele concluderende opmerkingen

Nu het CPT zich niet laat leiden door de uitleg van de termen uit artikel 3 EVRM in de uitspraken door het EHRM en het zelf ook geen definitie heeft geformuleerd van genoemde termen heeft het CPT zich een zekere vrijheid gepermitteerd ten aanzien van de beoordeling en kwalificatie van bepaalde misstanden in detentie.⁹³ In tegenstelling tot de graduele benadering van het EHRM, waarbij de mate van het toegebrachte leed bepalend is voor de kwalificatie van de behandeling, heeft het CPT de termen uit artikel 3 EVRM opgesplitst in twee van elkaar gescheiden categorieën, te weten: mishandelingen van personen die van hun vrijheid zijn beroofd enerzijds en materiële detentieomstandigheden anderzijds. Bij de categorisering en kwalificatie door het CPT is de aard van behandeling een doorslaggevende factor. Dit in tegenstelling tot de benadering van het EHRM waarin de ernst van het toegebrachte leed een centrale rol speelt.

De term ‘foltering’ wordt in de rapporten van het CPT slechts gebruikt in verband met de eerstgenoemde categorie van mishandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd. Het gaat hierbij om een opzettelijke mishandeling dat toegebracht is met een bepaald doel, anders dan slechts het toebrengen van pijn of letsel. Voorts is een zekere voorbereiding en gebruikmaking van bepaalde uitzonderlijke technieken of instrumenten onlosmakelijk met het gebruik van deze term verbonden. In een aantal gevallen heeft het CPT eveneens een psychische variant van foltering erkend, waarmee het toepassingsbereik van de term aanzienlijk is uitgebreid.

De termen ‘onmenselijk en vernederend’ worden vervolgens slechts ten aanzien van materiële detentieomstandigheden gebezigd. Beide termen worden veelal in combinatie met elkaar gebruikt. Indien het geval zich voordoet dat de termen afzonderlijk van elkaar op een bepaalde detentiesituatie van toepassing worden geacht, lijkt het CPT hiermee overigens geen speciale bedoeling mee te hebben.

Wanneer het CPT zich geconfronteerd ziet met bepaalde detentieomstandigheden welke kennelijk (nog) niet in aanmerking komen voor de kwalificatie ‘onmenselijk en vernederend’ hanteert het CPT bewoordingen als ‘*inadequate*’,⁹⁴ ‘*unacceptable*’,⁹⁵ ‘en ‘*unsatisfactory*’⁹⁶ om de ernst en de onwenselijkheid van de situatie aan te geven. Nu de werkzaamheden van het CPT zich richten op de fei-

⁹³ Zie hierover Smaers (2005), *aw.*, p. 12, J.J.J. Tulkens, ‘Detentie volgens het CPT’, *Sancties* 1997, p. 157 en P. Vegter, ‘De Toestand in de Nederlandse Gevangenissen. Het rapport over Nederland van het Europees Comité ter voorkoming van foltering of vernederende behandeling of bestraffing’, *NJCM-Bulletin*, 1993, p. 823-831.

⁹⁴ CPT/Inf(2005) 13, Austria, par. 64.

⁹⁵ CPT/Inf(2005) 1, United Kingdom, par. 79, CPT/Inf(2005) Austria, par. 41.

⁹⁶ CPT/Inf(2005) 6, Estonia, par. 25, CPT/Inf(2005) 15, Malta, par. 41.

telijke verbetering van de bescherming van gedetineerden ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling en niet op het onderwerpen van detentieomstandigheden aan een normatieve toets, bieden deze kwalificaties voldoende basis tot het doen van aanbevelingen teneinde de concrete situatie te verbeteren. Dergelijke gevallen zouden in de benadering van het EHRM slechts leiden tot de conclusie dat in casu de minimale drempel van ‘*severity*’ niet is overschreden en dat als gevolg daarvan geen schending van artikel 3 EVRM geconstateerd kan worden.

De duale benadering van de termen uit artikel 3 EVRM brengt vervolgens met zich dat de termen ‘onmenselijk en vernederend’ niet in relatie tot fysieke of psychische mishandeling van gedetineerden in de rapporten van het CPT zijn terug te vinden. Als gevolg hiervan zou een leemte kunnen ontstaan in de gevallen waarin een mishandeling naar de opvatting van het CPT (nog) niet als foltering gekwalificeerd zou kunnen worden. Om hieraan tegemoet te komen heeft het CPT de termen ‘*severe ill-treatment*’ (ernstige mishandeling) en ‘*ill-treatment*’ (mishandeling) geïntroduceerd. Op deze wijze heeft het CPT het mogelijk gemaakt om bij de beoordeling van fysieke mishandeling tijdens het verblijf op het politiebureau gradatie aan te brengen door op minder ernstige mishandeling het predikaat ‘*severe ill-treatment*’ en ‘*ill-treatment*’ te plakken. Indien dit vervolgens met de graduele benadering van het EHRM wordt vergeleken, dan leidt dit tot de conclusie dat behandelingen die door het CPT met ‘*severe ill-treatment*’ en ‘*ill-treatment*’ wordt aangeduid, door het EHRM met de kwalificaties ‘onmenselijk’ of ‘vernederend’ worden bestempeld. Dat wil zeggen, mits de behandeling naar het oordeel van het hof de objectieve minimale drempelwaarde van artikel 3 EVRM heeft overschreden.

In de volgende paragraaf zal blijken dat het tweesporenbeleid ten aanzien van de normering van detentie door het CPT eveneens zijn weerslag heeft op de wijze waarop het CPT aanbevelingen doet naar aanleiding van concrete bezoeken. Er zal in het bijzonder worden gekeken naar de concrete normering van de behandeling tijdens de vrijheidsbeneming op het politiebureau en in de reguliere penitentiaire inrichtingen.

IV. Concrete normering van detentie

IV.1 Inleiding

Nu in de vorige paragraaf is omschreven hoe het CPT in zijn rapportering invulling geeft aan de termen uit artikel 3 EVRM, zal in het navolgende gekeken wor-

den naar de wijze waarop het CPT concrete detentiesituaties beoordeelt en normeert.

Het CPT heeft in de verschillende landenrapporten een veelheid aan normering ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling neergelegd. De normering van detentie door het CPT kan op verschillende wijze onderscheiden en bekeken worden. Er kan een onderscheid gemaakt worden op basis van verschil van modaliteit van de vrijheidsbeneming. Zo heeft het CPT aparte normering ontwikkeld ten aanzien van het verblijf op politiebureaus, huizen van bewaring en gevangenissen, de vreemdelingenbewaring en de vrijheidsbeneming als gevolg van plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis. Vervolgens kan de normering besproken worden aan de hand van verschillende categorieën gedetineerden. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan arrestanten, gedetineerden in afwachting van hun proces en afgestrafte gedetineerden, maar ook aan vluchtgevaarlijke en moeilijk beheersbare gedetineerden, psychisch gestoorde gedetineerden en jeugdigen en vrouwen in detentie. Ten slotte kunnen verschillende voor de vrijheidsbeneming relevante aspecten, als de rechtspositie van gedetineerden, het geboden activiteitenprogramma, (medische) zorg, contact met de buitenwereld en bejegening door het bewarende personeel, als uitgangspunt gelden.

De reikwijdte van deze studie zoals in het eerste hoofdstuk is omschreven, brengt met zich dat de bespreking van de detentienormering door het CPT beperkt is. In de eerste plaats zal de normering worden besproken die het CPT heeft ontwikkeld ten aanzien van het verblijf op politiebureaus. Vervolgens zal gekeken worden naar de normering ten aanzien van de vrijheidsbeneming in reguliere penitentiaire inrichtingen. Hierbij zullen de standaarden die het CPT in de verschillende rapporten heeft neergelegd, met betrekking tot het verblijf in de huizen van bewaring en gevangenissen, worden besproken. Genoemde afbakening heeft als gevolg dat niet alle aspecten van detentienormering door het CPT uitvoerig aandacht zal krijgen. Bij de aspecten die niet besproken worden kan bijvoorbeeld worden gedacht aan normering van detentie in jeugdinrichtingen, vrijheidsbeneming als gevolg van plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis en verpleeghuizen en de behandeling van vreemdelingen tijdens de uitzetting. Tevens zullen bepaalde aspecten van detentie slechts in relatie tot andere onderwerpen zijdeling de revue passeren, zoals het geval zal zijn betreffende de behandeling van vrouwen die van hun vrijheid zijn beroofd.

IV.2 Normering van verblijf op politiebureaus

De duale benadering van het CPT met betrekking tot de termen uit artikel 3 EVRM, met de strikte scheiding tussen foltering enerzijds en onmenselijke en vernederende behandeling anderzijds, vindt zoals gezegd tevens zijn weerslag in

de wijze waarop het CPT zijn aanbevelingen doet naar aanleiding van de vrijheidsbeneming op politiebureaus.

Enerzijds heeft het CPT ter voorkoming van foltering en ander fysiek dan wel mentaal geweld gedurende het verblijf op het politiebureau een aantal procedurele waarborgen ontwikkeld. Anders dan ten aanzien van de materiële detentieomstandigheden, waar sociale, culturele, historische en politieke achtergronden de beoordeling van de detentiesituatie door het CPT nogal eens kunnen beïnvloeden, worden de procedurele waarborgen als algemeen geldend en uniform geacht. Deze waarborgen dienen derhalve in iedere lidstaat aanwezig te zijn. De *‘Grundsätzlichkeit’* van deze procedurele waarborgen en het feit dat het CPT herhaaldelijk heeft benadrukt dat deze rechten niet alleen in de praktijk tot uitdrukking gebracht moeten worden, maar tevens in een wettelijke regeling verankerd dienen te zijn, heeft in de voortdurende dialoog met voornamelijk westerse lidstaten niet zelden tot tegengestelde inzichten geleid.⁹⁷ De fundamentele- en andere procedurele waarborgen zullen in de navolgende paragraaf worden besproken.

Anderzijds heeft het CPT ter voorkoming van onmenselijke en vernederende behandeling in de verschillende rapporten normering neergelegd ten aanzien van de materiële condities van detentie in een politiecel. Het gaat hierbij om elementaire vereisten waaraan condities van het verblijf in een politiecel moeten voldoen. Het CPT heeft in dit verband onder andere zijn licht laten schijnen over zaken als de celgrootte, de inrichting van de cellen, ventilatiemogelijkheden en belichting van de cellen, toegang tot sanitaire voorzieningen, temperatuurregulering en slaapfaciliteiten. In paragraaf IV.2.3 zal nader aandacht worden besteed aan deze materiële omstandigheden van het verblijf op het politiebureau.

IV.2.1 Fundamentele procedurele waarborgen

Het CPT heeft herhaaldelijk benadrukt dat gedurende de periode onmiddellijk na de vrijheidsberoving het risico op intimidatie en fysieke mishandeling het grootst is.⁹⁸ Als gevolg hiervan heeft het CPT een aantal procedurele waarborgen ontwikkeld teneinde dit risico tot een absoluut minimum te beperken. Daarbij heeft het CPT overigens onderstreept dat het hiermee de politie in de

⁹⁷ Met name in West-Europese landen waar foltering van arrestanten of ander buitensporig geweld tijdens het verhoor geen heersende praktijk lijkt te zijn, heeft het CPT te maken (gehad) met aanzienlijke weerstand tegen de aanbevelingen de procedurele waarborgen wettelijk te regelen. Een goed voorbeeld hiervan kan gevonden worden in de rapporten ten aanzien van Nederland, welke in hoofdstuk 7 uitvoerig zullen worden besproken.

⁹⁸ 6th General Report, CPT/Inf(96)21, par. 15.

uitoefening van hun werkzaamheden niet buitenproportioneel te willen hinderen.⁹⁹

Vanaf het begin van de werkzaamheden heeft het CPT in het bijzonder belang gehecht aan drie rechten voor personen die op een politiebureau van hun vrijheid beroofd worden gehouden: het recht om een derde persoon naar keuze op de hoogte te brengen van de vrijheidsbeneming, het recht op toegang tot een raadsman en het recht op toegang tot een dokter. Deze drie rechten, die het CPT als fundamentele waarborgen ter voorkoming van (fysieke) mishandeling van gedetineerden heeft bestempeld, dienen geldend te zijn vanaf het vroegste moment van de vrijheidsbeneming.¹⁰⁰ In de bewoordingen van het CPT (*'detained persons'*) ligt besloten dat niet alleen verdachten aanspraak maken op de rechten, maar dat deze eveneens betrekking hebben op personen die in een andere hoedanigheid van hun vrijheid zijn beroofd. Deze implicatie wordt bevestigd door de overweging in het tweede algemene jaarrapport dat de waarborgen betrekking hebben op eenieder die van zijn vrijheid wordt beroofd, ongeacht de modaliteit van de vrijheidsbeneming waaronder dit geschied.¹⁰¹ Ook getuigen die in het kader van een strafrechtelijk onderzoek gegijzeld worden gehouden, alsook personen die van hun vrijheid worden beroofd teneinde hun identiteit vast te stellen en personen in vreemdelingenbewaring vallen hieronder.¹⁰²

Naast de fundamentele procedurele waarborgen die de vorm hebben van rechten voor personen die van hun vrijheid zijn beroofd, heeft het CPT in de landenrapporten verschillende voorschriften neergelegd die betrekking hebben op de uitoefening van werkzaamheden van politiefunctionarissen. Deze worden thans kort besproken.

RECHT OM ONVERWIJLD EEN PERSOON NAAR KEUZE TE INFORMEREN OVER DE VRIJHEIDSBENEMING

Personen die van hun vrijheid zijn beroofd door de politie dienen vanaf het vroegste moment van de vrijheidsbeneming in de gelegenheid te worden gesteld om familie of een ander persoon naar keuze op de hoogte te brengen van hun

⁹⁹ *The essence of the CPT's work is to seek ways of reducing that risk to the absolute minimum without unduly impeding the in the powers exercise of their duties.* 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 33.

¹⁰⁰ *They are, in the CPT's opinion, three fundamental safeguards against the ill-treatment of detained persons which should apply as from the very outset of deprivation of liberty (...)*, 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 36.

¹⁰¹ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 36. Zie tevens CPT/Inf (2006) 14, Norway, par. 18.

¹⁰² CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 45.

detentie.¹⁰³ Naast de verwittiging van het feit van de vrijheidsontneming, omvat het recht te informeren tevens de notificatie van de plaats van detentie.¹⁰⁴

Het CPT heeft dit recht in de verschillende rapporten zowel geformuleerd als een recht voor de gedetineerde zelf om een persoon naar keuze op de hoogte te brengen van de vrijheidsbeneming,¹⁰⁵ alsook dit recht door de tussenkomst van een politieambtenaar te laten plaatsvinden.¹⁰⁶ De strekking van het onderhavige recht lijkt evenwel te zijn dat familie of andere personen naar keuze geïnformeerd dienen te worden van de vrijheidsbeneming, ongeacht of dit geschiedt door een politiefunctaris of door de van zijn vrijheid beroofde persoon zelf. In het geval dat de notificatie plaatsvindt door een politieambtenaar heeft het CPT aangegeven, dat het wenselijk is dat de betrokken gedetineerde vervolgens geïnformeerd wordt of diens familie met succes op de hoogte is gebracht van zijn vrijheidsbeneming.¹⁰⁷

Het CPT laat er in zijn rapportage geen misverstand over bestaan dat de kennisgeving van de vrijheidsbeneming niet behoort plaats te vinden tegen de wil van de betrokken gedetineerde in. Deze regel kent evenwel een uitzondering in gevallen waar het jeugdige of geestelijk gestoorde personen betreft.¹⁰⁸ In dergelijke gevallen formuleert het CPT een verplichting tot kennisgeving van de vrijheidsbeneming.

Met betrekking tot buitenlandse gedetineerden beveelt het CPT aan dat zij in de gelegenheid gesteld moeten worden om het betreffende consulaat over de detentie te informeren. Op de autoriteiten rust in dit verband de plicht om de gedetineerde van de juiste telefoonnummers te voorzien.¹⁰⁹ Ook hierbij heeft het CPT bepaald dat een en ander niet zonder de uitdrukkelijke wil van de betrokkene mag geschieden.¹¹⁰

Het recht om niet *incommunicado* vastgehouden te worden, zoals de gevangenschap waarbij de gedetineerde alle contact met de buitenwereld (inclusief advocaat, arts en familieleden) wordt onthouden ook wel wordt genoemd, vormt in de ogen van het CPT een fundamentele waarborg tegen mishandeling en dient daarom gegarandeerd te worden in een wettelijke bepaling.¹¹¹ Ondanks het fundamentele karakter van het recht heeft het CPT in verschillende rapporten er

¹⁰³ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 36.

¹⁰⁴ CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1), par. 47.

¹⁰⁵ Aangeduid als *'the right to inform'*.

¹⁰⁶ Aangeduid als *'to have (...) notified'*.

¹⁰⁷ CPT/Inf (2006) 11, Poland, par. 20.

¹⁰⁸ CPT/Inf (92) 4, Sweden, par. 22.

¹⁰⁹ CPT/Inf (94) 20, Greece, par. 37.

¹¹⁰ CPT/Inf (94) 13, San Marino, par. 20 en 23, CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1), par. 54.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld CPT/Inf (92) 5, Malta, par. 84, CPT/Inf (2002) 31, Greece, par. 41, CPT/Inf (2004) 16, Turkey, par. 18.

kend dat het in het kader van het opsporingsonderzoek¹¹² gerechtvaardigd kan zijn een gedetineerde voor een bepaalde tijd uit te sluiten van het recht een familielid of ander persoon naar keuze van de vrijheidsbeneming te informeren. Hierbij dient wel voldaan te zijn aan een aantal bijkomende voorwaarden. Zo heeft het CPT benadrukt dat de omstandigheden waaronder een dergelijke exceptie is toegestaan in een wettelijke bepaling moeten zijn neergelegd.¹¹³ Verschillende gronden ter rechtvaardiging van uitstel van het recht een derde persoon naar keuze te informeren zijn door het CPT als te vaag omschreven. Zo werden de gronden ‘*in the interest of the investigation or the prevention of crime or the apprehension of offenders*’,¹¹⁴ ‘*special hindrance to the investigation of the crime*’¹¹⁵ en ‘*in the interest of (preliminary) investigation*’¹¹⁶ niet specifiek genoeg bevonden.

Vervolgens dient de beslissing om een gedetineerde te beperken in zijn recht tot informeren schriftelijk en met redenen omkleed te worden vastgelegd en behoeft het de goedkeuring van een officier van Justitie of een rechter commissaris.¹¹⁷ In een rapport aan Finland naar aanleiding van een bezoek in 1998 zwakte het CPT deze bewoordingen enigszins af door de aanbeveling te doen dat goedkeuring door een hogere politiefunctaris slechts ‘*highly desirable*’ was.¹¹⁸

Ten slotte geldt dat een dergelijke exceptie strikt aan tijd gebonden moet zijn.¹¹⁹ In verschillende rapporten heeft het CPT zich uitermate kritisch uitgelaten over het onthouden van het recht een persoon naar keuze te informeren gedurende een periode van 4 of 5 dagen.¹²⁰ Met name in lidstaten waar speciale wetgeving is ontwikkeld voor het vasthouden van vermeende terroristen stuit het CPT niet zelden op situaties waarbij personen voor langere duur *incommunicado* worden vastgehouden. Ook ten aanzien van ‘reguliere’ gedetineerden is het echter geen onbekend fenomeen. Zo sprak het CPT ten aanzien van enkele bezoeken aan Spanje herhaaldelijk zijn bezorgdheid uit over de praktijk waarbij verdachten op grond van een rechterlijke uitspraak voor een aanmerkelijke periode werden vastgehouden, zonder in de gelegenheid te worden gesteld familie

¹¹² Het CPT gebruikt hierbij doorgaans de bewoordingen ‘*in the interest of justice*’.

¹¹³ 2nd General Report, CPT/Inf (93) 2, par. 37, CPT/Inf (2007) 18, Germany, par. 22.

¹¹⁴ CPT/Inf (96) 11, United Kingdom, par. 287.

¹¹⁵ CPT/Inf (99) 9, Finland, par. 29.

¹¹⁶ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 32, CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation, par. 37.

¹¹⁷ CPT/Inf (2007) 32, Czech Republic, par. 16.

¹¹⁸ CPT/Inf (99) 9, Finland, par. 29. Zie tevens CPT/Inf (2006) 14, Norway, par. 17.

¹¹⁹ Zie bijvoorbeeld CPT/Inf (96) 27, Netherlands (Antilles), par. 213.

¹²⁰ In een rapport aan Finland keurde het CPT een periode van 4 dagen af. CPT/Inf (99) 9, Finland, par. 29. In verschillende rapporten aan Spanje werd een periode van 5 dagen niet te rechtvaardigen geacht. CPT/Inf (2000) 5, Spain, par. 22.

hiervan op de hoogte te stellen.¹²¹ Thans houdt het CPT vast aan een periode van uitstel van maximaal 48 uur. Hiermee wordt in de ogen van het CPT een juist evenwicht bewerkstelligd tussen enerzijds de belangen van justitie en anderzijds de belangen van de gedetineerde.¹²²

RECHT OP TOEGANG TOT EEN RAADSMAN

Een volgend recht dat door het CPT als fundamentele waarborg ter voorkoming van mishandeling tijdens het voorarrest wordt beschouwd, betreft het recht op toegang tot een raadsman.¹²³ Eenieder die op grond van een wettelijke verplichting geboden is op het politiebureau te verblijven dient toegang te krijgen tot een raadsman.¹²⁴ Dit recht zou een weerhoudend effect hebben op politiefunctionarissen om fysiek geweld toe te passen. Bovendien wijst het CPT op het gegeven dat een raadsman in staat wordt geacht adequaat te reageren in het geval de mishandeling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.¹²⁵ Evenals het recht om een familielid of ander persoon naar keuze te informeren over de vrijheidsbeneming dient de toegang tot de raadsman vanaf het eerste moment van de vrijheidsbeneming te gelden en dus niet pas vanaf het moment dat de betrokkene wordt voorgeleid aan een rechter(commissaris) of officieel in staat van beschuldiging wordt gesteld.¹²⁶ In rapportering naar aanleiding van een bezoek aan het Verenigd Koninkrijk (Schotland) sprak het CPT zijn ongenoegen nog uit over het feit dat personen die nog niet in formele staat van beschuldiging zijn gesteld het recht op toegang tot een raadsman werd ontzegd. Personen bij wie dit wel het geval was konden slechts vertrouwelijk met een raadsman spreken na verhoord te zijn geweest en vlak voordat voorgeleiding plaatsvond.¹²⁷

De toegang tot de raadsman dient gedurende de gehele periode van detentie gewaarborgd te blijven.¹²⁸ Het CPT heeft in verschillende rapporten benadrukt dat het recht op toegang tot een raadsman niet beperkt is tot personen die ver-

¹²¹ CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1), par. 47, CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 2), par 60, CPT/Inf (2000), Spain, par. 22, CPT/Inf (2003), Spain, par. 13.

¹²² In de eerste twee rapporten aan het Verenigd Koninkrijk werd een periode van uitstel van 36 uur en een periode van 48 uur voor gedetineerden vallende onder de terrorismewetgeving door het CPT (nog slechts) niet bekritiseerd. CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 217, CPT/Inf (94) 17, United Kingdom (N-Ireland), par. 54. In het tweede rapport aan Spanje werd de periode van 48 uur het voor het eerst uitdrukkelijk als aanbeveling geformuleerd. CPT/Inf (CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 2), 60.

¹²³ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 36, 6th General Report, CPT/Inf (96) 21, par. 15.

¹²⁴ CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 49.

¹²⁵ 6th General Report, CPT/Inf (96) 21, par. 15, 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 41, CPT/Inf (2007) 30, Spain, par. 21.

¹²⁶ CPT/Inf (2002) 14, Georgia, par. 41, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 31.

¹²⁷ CPT/Inf (2005) 1, United Kingdom and Isle of Man, par. 53.

¹²⁸ CPT/Inf (99) 2, Turkey, par. 25.

dacht worden van het plegen van een strafbaar feit, maar dat het gelding heeft ten aanzien van een ieder die van zijn vrijheid beroofd op een politiebureau wordt vastgehouden. Hieronder vallen bijvoorbeeld eveneens personen die vastgehouden worden ter vaststelling van hun identiteit en personen die voor het afleggen van een getuigenverklaring op het politiebureau verblijven.¹²⁹ Voor situaties waarin gedetineerden geen eigen raadsman hebben of kennen, beveelt het CPT aan dat lijsten met beschikbare raadslieden dienen te worden opgesteld.¹³⁰ Het uitgangspunt dient evenwel te zijn dat een raadsman naar keuze kan worden benaderd.¹³¹

Vervolgens benadrukt het CPT dat indien het recht op toegang tot een raadsman ook in de praktijk zijn volledige uitwerking wil hebben, er adequate voorzieningen moeten zijn voor gedetineerden die niet in staat zijn de diensten van een raadsman te bekostigen.¹³² In geen geval echter mag de situatie ontstaan waarbij politiefunctionarissen gedetineerden afraden om rechtsbijstand te verzoeken, bijvoorbeeld omdat dit een verkwisting van geld zou zijn.¹³³

Het recht op toegang tot een raadsman omvat de mogelijkheid voor een gedetineerde om vanaf het begin van de vrijheidsbeneming in contact te treden met een raadsman en door hem bezocht te worden. Gesprekken tussen de gedetineerden en raadsman dienen vertrouwelijk te zijn.¹³⁴ Dit betekent bijvoorbeeld dat de hiervoor noodzakelijke facilitaire voorzieningen aanwezig dienen te zijn.¹³⁵ Hierbij moet gedacht worden aan het beschikbaar stellen van ruimtes waar een gedetineerde zijn raadsman kan ontvangen. Het CPT heeft bepaald dat het recht voor gedetineerde eveneens inhoudt om gedurende diens verhoor een raadsman aanwezig te hebben.¹³⁶ Dit recht betekent echter niet dat indien een

¹²⁹ 12th General Report CPT/Inf (2002) 15, par. 41, CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 21, CPT/Inf (2004) 32, Sweden, par. 28, CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 27.

¹³⁰ CPT/Inf (99) 15, Ireland, par. 23, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 32, CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 28.

¹³¹ Tijdens het bezoek aan Finland in 2003 ontving het CPT klachten met betrekking tot de praktijk waarbij gedetineerden ontboden werden een raadsman naar keuze te benaderen, maar een raadsman van een vooraf opgestelde lijst toegewezen kregen. Deze praktijk werd door het CPT afgekeurd. CPT/Inf (2004) 20, Finland, par. 15.

¹³² CPT/Inf (2002) 1, Bulgaria, par. 37, 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 41, CPT/Inf (2005), 12, Georgia, par. 32.

¹³³ CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 218, CPT/Inf (94) 8, Iceland, par. 34, CPT/Inf (2002) 19, Denmark, par. 19.

¹³⁴ *'The right must include the right to talk to him in private'*. CPT/Inf (2005), Latvia, par. 28.

¹³⁵ In een rapport aan Bulgarije in 2002 constateerde het CPT dat geen van de bezochte politiebureaus de faciliteiten bezat om een gesprek onder vier ogen tussen gedetineerde en raadsman te laten plaatsvinden en deed het de aanbeveling dergelijke voorzieningen te creëren. CPT/Inf (2002) 1, Bulgaria, par. 36.

¹³⁶ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 38.

raadsman niet onmiddellijk beschikbaar is, het de politie niet is toegestaan om in urgente gevallen een aanvang te nemen met het verhoren van een verdachte.¹³⁷ Dit is wel het geval wanneer het een jeugdige arrestant betreft. Ten aanzien van deze kwetsbare categorie gedetineerden heeft het CPT bepaald dat de autoriteiten er zorg voor moeten dragen dat geen verklaring wordt afgelegd of proces-verbaal wordt ondertekend zonder dat een raadsman aanwezig is om juridische bijstand te verlenen.¹³⁸

Het recht om een raadsman aanwezig te hebben tijdens het verhoor maakt thans permanent onderdeel uit van de normering omtrent de procedurele waarborgen gedurende de vrijheidsbeneming op het politiebureau. Dit is echter niet altijd het geval geweest. In de beginjaren van de werkzaamheden van het CPT werd ten aanzien van het recht op toegang tot een raadsman sterk de nadruk gelegd op de mogelijkheid tot vertrouwelijk overleg met een raadsman. Het recht om een raadsman aanwezig te hebben bij het verhoor werd 'slechts' als een nuttige aanvullende waarborg bestempeld.¹³⁹

Net als ten aanzien van het recht om een familielid of ander persoon naar keuze op de hoogte te brengen van de vrijheidsbeneming erkent het CPT dat bepaalde omstandigheden het eveneens kunnen rechtvaardigen dat het recht op toegang tot een raadsman wordt beperkt. Te denken valt aan situaties waarbij een gerechtvaardigd vermoeden bestaat dat een raadsman het onderzoeksbelang in gevaar zou brengen. Het CPT merkt echter op dat dit slechts bij wijze van uitzondering mag gebeuren, dat een dergelijk geval in een wettelijke bepaling vastgelegd dient te worden en dat het in geen geval mag resulteren in de volledige ontzegging van de toegang tot een raadsman. Voorts heeft het CPT aanbevolen dat wanneer een dergelijke situatie zich voordoet een andere onafhankelijke raadsman aangesteld dient te worden.¹⁴⁰ Hiertoe dienen vooraf lijsten met raadsliden te worden opgesteld, waaruit in voorkomende gevallen geput kan worden.

¹³⁷ CPT/Inf (2000) 5, Spain, par. 19, CPT/Inf (2003) 20, Germany, par. 40, CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 28.

¹³⁸ CPT/Inf (2006) 11, Poland, par. 23. In dit rapport zoekt het CPT uitdrukkelijk aansluiting bij de aanbeveling van het Comité van Ministers omtrent de aanpak van jeugdcriminaliteit en de rol van justitie hierin. Recommendation Rec(2003)20 of the Committee of Ministers of the Council of Europe Concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice. Zie tevens: CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 49, CPT/Inf (2007) 42, Georgia, par. 20.

¹³⁹ Zie bijvoorbeeld: CPT/Inf (94) 17, United Kingdom, par. 63.

¹⁴⁰ 6th General Report, CPT/Inf (96) 21, par. 15.

RECHT OP TOEGANG TOT EEN DOKTER

Een derde fundamentele procedurele waarborg ter voorkoming van mishandeling tijdens de vrijheidsbeneming op het politiebureau betreft het recht op toegang tot een dokter. Evenals het recht om onverwijld een familielid naar keuze van de vrijheidsberoving op de hoogte te brengen en het recht op toegang tot een raadsman dient het recht op toegang tot een dokter vanaf het begin van de vrijheidsbeneming te gelden en in een wettelijke bepaling te worden vastgelegd.¹⁴¹ De toegang tot een dokter omvat mede het recht om, indien de gedetineerde dit wenselijk acht, onderworpen te worden aan een medisch onderzoek, uitgevoerd door een dokter naar keuze. De mogelijkheid tot een dergelijk onderzoek dient te geschieden naast het medische onderzoek op instigatie van de politiefunctionarissen en dient derhalve niet te gelden als vervanging hiervan.¹⁴² Het recht brengt niet met zich dat een gedetineerde een onderzoek dat wordt uitgevoerd door een dokter waar betrokkene niet uitdrukkelijk om heeft verzocht, zonder meer kan weigeren. Het recht op toegang tot een dokter naar keuze dient dan ook primair als (extra) waarborg ter voorkoming van mishandeling te worden gezien.¹⁴³ Eventuele kosten voor het onderzoek kunnen voor rekening van de gedetineerden worden gelaten.¹⁴⁴

Wat betreft de medische onderzoeken zelf heeft het CPT benadrukt dat deze uitgevoerd dienen te worden buiten gehoorafstand en, tenzij de betrokken dokter anders verzoekt, tevens uit het zicht van politiefunctionarissen.¹⁴⁵ Ten aanzien van de resultaten van het onderzoek, de verklaringen van de gedetineerden en de conclusies van de betrokken dokter merkt het CPT op dat dit schriftelijk moet worden vastgelegd in een persoonlijk dossier en beschikbaar moet zijn voor zowel de gedetineerde zelf alsook voor diens raadsman.¹⁴⁶ Voor het overi-

¹⁴¹ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 36, 6th General Report, CPT/Inf (96) 21, par. 15, 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par 42.

¹⁴² 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 36, CPT/Inf (2000), Spain, par. 26.

¹⁴³ *'The purpose of any such second examination is to provide an additional safeguard against ill-treatment, rather than to supplant the role of the officially-appointed doctor.'* CPT/Inf (2000) 5, Spain, par. 26.

¹⁴⁴ CPT/Inf (2000) 5, Spain, par. 26.

¹⁴⁵ In het tweede jaarrapport (2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 38) bepaalde het CPT dat het onderzoek bij voorkeur (*'preferably'*) uit het zicht van politiefunctionarissen moet plaatsvinden. In recente rapportering alsook in het twaalfde jaarrapport gebruikt het CPT hardere bewoordingen (*'must be (...) out of sight of such officials'*). 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par 42.

¹⁴⁶ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 38, CPT/Inf (96) 28, Autriche, par. 27. In het rapport aan Spanje naar aanleiding van een bezoek in 1998 gaf het CPT vrij gedetailleerde aanbevelingen met betrekking tot de inhoud en de wijze waarop de onderzoeksresultaten werden vastgelegd. CPT/Inf (2000) 5, Spain, par. 25.

ge dienen de medische gegevens louter een aangelegenheid te zijn tussen de arts en de betrokken gedetineerde zelf. Ten opzichte van politieambtenaren dient strikte vertrouwelijkheid van de gegevens gegarandeerd te blijven.¹⁴⁷

Op eenzelfde wijze als het recht op notificatie en het recht op toegang tot een raadsman, heeft het CPT ten aanzien van het recht op onverwijld toegang tot een dokter in verschillende rapporten erkend, dat in het geval er angst bestaat dat het onderzoeksbelang in gevaar wordt gebracht bij effectuering van dit recht, het gerechtvaardigd kan zijn dat de toegang tot een bepaalde dokter kan worden geweigerd. In dit kader heeft het CPT meermalen aanbevolen de mogelijkheid te onderzoeken tot het opstellen van een lijst met beschikbare dokters, welke nog niet reeds verbonden zijn aan het betreffende politiebureau, waaruit een gedetineerde zou kunnen kiezen. Een andere mogelijkheid die door het CPT is voorgesteld betreft het laten onderzoeken door een dokter naar keuze onder supervisie van de dienstdoende politiedokter.¹⁴⁸

INFORMEREN OVER RECHTEN

Het CPT stelt voorop dat de drie fundamentele procedurele waarborgen zoals hierboven beschreven van weinig waarde zijn, indien personen die van hun vrijheid zijn beroofd niet op de hoogte worden gebracht van het bestaan van deze rechten.¹⁴⁹ Als gevolg hiervan beveelt het CPT de lidstaten aan de personen die op een politiebureau worden vastgehouden uitdrukkelijk te informeren over al hun rechten.¹⁵⁰ Op de vrijheidsbenemende autoriteiten rust voorts de zorgplicht dat iedere gedetineerde begrijpt wat zijn rechten en plichten zijn en welke gebruiken gangbaar zijn op het politiebureau waar hij wordt vastgehouden.¹⁵¹ Het belang dat het CPT hecht aan deze informatievoorziening wordt in een aantal rapporten eens te meer duidelijk door het informeren over de rechten als *'equally fundamental'* aan te merken ten opzichte van eerder genoemde procedurele waarborgen.¹⁵²

Nu de genoemde fundamentele waarborgen gelding hebben vanaf het begin van de vrijheidsbeneming, dient deze *Rechtsbelehrung*¹⁵³ eveneens op dit moment plaats te vinden. In het tweede jaarrapport stelt het CPT dat dit voor iedere

¹⁴⁷ CPT/Inf (2005), 12, Georgia, par. 34.

¹⁴⁸ CPT/Inf (96) 11, United Kingdom, par. 42.

¹⁴⁹ CPT/Inf (1999) 2, Turkey, par. 26.

¹⁵⁰ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 37, 6th General Report, CPT/Inf (96) 21, par. 16.

¹⁵¹ CPT/Inf (2006) 11, Poland, par. 26.

¹⁵² Zie bijvoorbeeld; CPT/Inf (99) 4, Sweden, par. 15.

¹⁵³ Kriebaum (2000), *a.w.*, p. 256.

lidstaat eenvoudig en goedkoop te realiseren is en wijst het in het bijzonder op de effectiviteit van het informeren over de rechten.¹⁵⁴

Omtrent de wijze waarop de lidstaten de gedetineerden dienen te informeren over hun rechten heeft het CPT in de rapportering verschillende gedetailleerde aanbevelingen gedaan. De opdracht aan de lidstaten dat iedere gedetineerde een formulier of brochure uitgereikt moet krijgen waarin alle rechten op een eenvoudige manier zijn beschreven, vormt een standaardoverweging in de rapporten van het CPT.¹⁵⁵ Gezien de mogelijke verscheidenheid aan nationaliteiten van personen die van hun vrijheid worden beroofd benadrukt het CPT dat het formulier beschikbaar dient te zijn in verschillende talen. Het CPT spreekt in dit verband van *'available in a appropriate range of languages'*. Wat in een bepaald geval als toereikend wordt aangemerkt verschilt per lidstaat en lijkt samen te hangen met samenstelling van de gedetineerdenpopulatie van het betreffende land.

Het CPT wijst op het belang dat een dergelijk formulier daadwerkelijk aan de gedetineerde wordt uitgereikt en hem niet slechts de inhoud wordt voorgehouden.¹⁵⁶ Hoewel het CPT dit niet met zoveel woorden zegt, is het niet ondenkbaar dat mondelinge informatieoverdracht vaak minder uitgebreid geschiedt. Bovendien heeft het uitreiken van een formulier of brochure waarin de rechten van de gedetineerden zijn opgenomen het voordeel dat deze nog eens – op een rustig moment – nagelezen kan worden.

In verschillende rapporten heeft het CPT aangegeven dat indien een formulier in een bepaalde taal (nog) niet aanwezig is, de lidstaat er zorg voor dient te dragen dat de gedetineerde alsnog bekend wordt met de inhoud van zijn rechten, bijvoorbeeld door inschakeling van een tolk.¹⁵⁷ Om er zeker van te zijn dat in een bepaald geval de persoon die van zijn vrijheid wordt beroofd geïnformeerd is over zijn rechten, heeft het CPT in een aantal rapporten de aanbeveling gedaan dat de gedetineerde een verklaring tekent waarin hij aangeeft op de hoogte te zijn gesteld van zijn rechten.¹⁵⁸ Het ontbreken van deze aanbeveling in het leeuwendeel van de rapporten doet overigens vermoeden dat het CPT thans minder waarde hecht aan deze opdracht.

¹⁵⁴ 2nd General Report, CPT/Inf(92) 3, par. 37.

¹⁵⁵ 6th General Report, CPT/Inf(96) 21, par. 16.

¹⁵⁶ CPT/Inf(1999) 2, Turkey, par. 26, CPT/Inf(2006) 14, Norway, par. 24.

¹⁵⁷ CPT/Inf(91) 10, Austria, par. 60, CPT/Inf(94) 20, Greece, par. 59 en 71, CPT/Inf(95) 7, Liechtenstein, par. 32.

¹⁵⁸ CPT/Inf(1993) 15, Netherlands, par. 48, CPT/Inf(2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 53, CPT/Inf(2007) 18, Germany, par. 33.

IV.2.2 *Andere procedurele waarborgen*

De hierboven beschreven fundamentele waarborgen ter voorkoming van mishandeling tijdens het initiële verblijf op het politiebureau hebben één belangrijke overeenkomst. Ze zijn allen geformuleerd als een uitdrukkelijk recht dat ten aanzien van personen die van hun vrijheid zijn beroofd gegarandeerd dient te worden. Naast deze expliciet geformuleerde rechten heeft het CPT in zijn aanbevelingen nog een aantal andere procedurele waarborgen ontwikkeld die, hoewel deze niet als recht voor de gedetineerde zijn aan te merken, wel kunnen bijdragen aan de bescherming van gedetineerden tegen vormen van geweld gedurende de vrijheidsberoving op het politiebureau. De bedoelde waarborgen hebben hoofdzakelijk betrekking op de uitoefening van de werkzaamheden van de politiefunctionarissen en de controle en het toezicht hierop.

WAARBORGEN OMTRENT HET VERHOOR

Met betrekking tot de uitvoering van het verhoor heeft het CPT voortdurend het belang benadrukt van de aanwezigheid van een gedragscode, een zgn. *'code of practice'*.¹⁵⁹ Het vastleggen van richtlijnen omtrent de wijze waarop een verhoor dient plaats te vinden zou volgens het CPT een bevestiging inhouden van hetgeen de politiefunctionarissen tijdens de opleiding is geleerd.¹⁶⁰ Niet ondenkbaar is vervolgens dat deze gedragsregels voor het uitvoeren van verhoor aan bepalingen van politieel tuchtrecht gekoppeld zouden kunnen worden. Het CPT heeft zich hierover echter nooit uitgesproken.

In zijn aanbevelingen gaat het CPT niet in detail in op de vraag hoe een dergelijk verhoor dient te worden uitgevoerd. In algemene bewoordingen heeft het CPT in een aantal instanties echter wel aangegeven dat het verhoor van verdachten door professionals en op genoegzame wijze dient plaats te vinden. Daarnaast heeft het CPT overwogen dat het enkele doel van het verhoor van een verdachte moet zijn gelegen in het achterhalen van de materiële waarheid en niet in het afdwingen van een veronderstelde bekentenis.¹⁶¹

In het tweede jaarrapport heeft het CPT een aantal aandachtspunten neergelegd waaraan een dergelijke gedragscode omtrent het verhoor van verdachten dient te voldoen. Dit kader rondom het opstellen van randvoorwaarden met betrekking tot de uitvoering van het verhoor vormt thans een standaardoverweging in de landenrapporten.

Zo dient iedere verdachte geïnformeerd te worden over de identiteit van de personen die aanwezig zijn bij het verhoor en dient de gedragscode regels te be-

¹⁵⁹ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 39.

¹⁶⁰ CPT/Inf (96) 27, Netherlands (Aruba), par. 224.

¹⁶¹ CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 34 en 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 34.

vatten met betrekking tot de toegestane lengte van het verhoor, de rustperiodes tussen de verhoren en de plaatsen waar verhoord mag worden.¹⁶² Naar aanleiding van een bezoek aan IJsland bracht het CPT inhoudelijk gezien nadere concretisering aan door de autoriteiten te verzoeken de regels met betrekking tot de lengte van het verhoor zo te veranderen dat verdachten niet langer dan 6 uur achtereenvolgens verhoord kunnen worden.¹⁶³

Daarnaast dient de gedragscode duidelijkheid te verschaffen over de vraag of het de verdachte mag worden geboden gedurende het verhoor te blijven staan en of het de politiefunctionarissen is toegestaan om verdachten te horen die kennelijk onder de invloed van drank, drugs of medicijnen zijn of in shocktoestand verkeren.¹⁶⁴ Voorts dient de positie van bepaalde kwetsbare personen als jeugdige en geestelijk gestoorde arrestanten in aparte waarborgen geregeld te worden.¹⁶⁵ Nu het CPT vervolgens in zijn rapporten niet nader ingaat op de inhoud van dergelijke bepalingen, lijkt de invulling van de waarborgen voor deze speciale categorieën gedetineerden in eerste instantie aan de lidstaten zelf te worden overgelaten.

In het verlengde van het opstellen van richtlijnen over de daadwerkelijke uitvoering van het verhoor vraagt het CPT eveneens aandacht voor zaken die met het verhoor samenhangen. Zo dient er ten aanzien van een aantal aspecten van het verhoor een zorgvuldige schriftelijke verslaglegging plaats te vinden. Er dient onder andere te worden geregistreerd wanneer een verhoor aanvangt en wanneer het eindigt, of de verdachte ten tijde van het verhoor bepaalde verzoeken heeft gedaan en welke personen bij het verhoor aanwezig zijn geweest.¹⁶⁶

Voorts heeft het CPT verscheidene malen benadrukt dat het elektronisch vastleggen van het verhoor een additionele waarborg tegen fysiek geweld tijdens het voorarrest kan zijn.¹⁶⁷ Het CPT voegt hieraan toe dat opnemen (audio/video) van het verhoor zowel in het belang van de verdachte als dat van de verhorende politieambtenaren kan gelden.¹⁶⁸ Politieambtenaren zouden met behulp van de registratie van het verhoor mogelijke beschuldigingen van vermeend fysiek geweld of schendingen van het pressieverbod tijdens het verhoor kunnen weerleggen.¹⁶⁹

¹⁶² 2nd General Report, CPT/Inf(92) 3, par. 39.

¹⁶³ CPT/Inf(99) 1, Iceland, par. 26.

¹⁶⁴ 2nd General Report, CPT/Inf(92) 3, par. 39.

¹⁶⁵ CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 50.

¹⁶⁶ 2nd General Report, CPT/Inf(92) 3, par. 39.

¹⁶⁷ 12th General Report, CPT/Inf(2002) 15, par. 36, CPT/Inf(2007) 40, Ireland, par. 19.

¹⁶⁸ Zie hieromtrent A. Birtles, 'The European Committee for the Prevention of Torture and electronic recording of police interviews with suspects', *Human Rights Law Review* 2001, p. 67-82.

¹⁶⁹ 12th General Report, CPT/Inf(2002) 15, par. 36, CPT/Inf(2006) 11, Poland, par. 28.

Ook ten aanzien van de materiële aspecten van de plaatsen van verhoor heeft het CPT in een aantal gevallen aangegeven dat richtlijnen opgesteld dienen te worden. Één van die gevallen betrof een rapport naar aanleiding van een periodiek bezoek aan Turkije in 2001. Het CPT sprak hierin zijn ongenoegen uit over de wijze waarop door de Anti-terrorisme afdelingen van verschillende politiebureaus verdachten aan een verhoor werden onderworpen. Met name de speciaal voor het verhoor ingerichte kamer (lange, smalle geluidsdichte kamer met zwartgeverfde muren), het feit dat de verdachte op een gefixeerde stoel zat recht tegenover de verhorende functionaris en met een felle lamp in het gezicht werd beschenen, maakten dat het CPT de verhoorsituatie als zeer intimiderend kwalificeerde.¹⁷⁰ In het twaalfde jaarrapport brengt het CPT nadere concretisering aan door een aantal eisen op te nemen waaraan de inrichting van plaatsen van verhoor aan dienen te voldoen. Zo dient een verhoorkamer adequaat te worden verlicht, verwarmd en geventileerd. Daarnaast is het van belang dat een verhoorkamer op dusdanige wijze wordt ingericht dat – voor zover dit al mogelijk is in een verhoorsituatie – een zekere mate van gelijkwaardigheid van partijen nagestreefd kan worden. Ondervraagde dient tijdens het verhoor op een stoel plaats te nemen van soortgelijke stijl en comfort als de functionaris belast met het verhoor. In geen geval behoort de verhorende functionaris zich tijdens het verhoor in letterlijke zin op een hoger of verheven niveau ten opzichte van de verdachte te bevinden. Ten slotte heeft het CPT bepaald dat de muren van de plaats waar het verhoor plaatsvindt, neutraal van kleur dienen te zijn.

VERSLAGLEGGING OMTRENT DE VRIJHEIDSBENEMING

Een volgende belangrijke procedurele waarborg ter voorkoming van mishandeling tijdens het verblijf op politiebureaus is het bijhouden van een verslaglegging omtrent de vrijheidsbeneming, een zgn. ‘*custody record*’. Vanaf het begin van zijn werkzaamheden heeft het CPT in alle rapporten de aanbeveling gedaan dat ten aanzien van een ieder die op een politiebureau van zijn vrijheid wordt beroofd, alle voor de vrijheidsbeneming relevante gegevens en alle maatregelen die jegens de gedetineerde zijn genomen tezamen in een afzonderlijk document dienen te worden geregistreerd.¹⁷¹

De verslaglegging dient te allen tijde te worden opgemaakt voor een ieder die van zijn vrijheid wordt beroofd op het politiebureau, ongeacht de duur of de grond van de vrijheidsbeneming.¹⁷² In een rapport naar aanleiding van een be-

¹⁷⁰ CPT/Inf (2002) 8, Turkey, par. 24-28. Tijdens de bezoeken aan Turkije in 1994 en 1997 werden soortgelijke bevindingen gedaan. Zie tevens 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 37.

¹⁷¹ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 40.

¹⁷² In een enkel geval heeft het CPT de aanbeveling gedaan de mogelijkheden te onderzoeken voor het instellen van een zgn. ‘*custody officer*’ die verantwoordelijk zou zijn voor het welzijn

zoek aan Slovenië keurde het CPT de praktijk af waarbij verslaglegging slechts plaatsvond indien gedetineerden langer dan 6 uur werden vastgehouden.¹⁷³ In hetzelfde rapport overwoog het CPT dat ook ten aanzien van personen die worden vastgehouden ter vaststelling van hun identificatie een dergelijk verslag opgemaakt dient te worden.¹⁷⁴

Hoewel niet limitatief opgesomd, geeft het CPT aan dat in een dergelijk document in het bijzonder moet worden opgenomen: het tijdstip van de vrijheidsbeneming; de grond van de vrijheidsbeneming; het tijdstip van het informeren van de rechten van gedetineerde; het tijdstip van notificatie aan een persoon naar keuze; het tijdstip van benaderen en bezoek raadsman; het tijdstip van medisch onderzoek; aanwijzingen van verwondingen of geestesziekten; het tijdstip van verpleging; het tijdstip van het verhoren; het tijdstip van eventuele overplaatsing; het tijdstip van vrijlating; het tijdstip van voorgeleiding voor een rechter(commissaris); eventuele bijzondere voorvallen tijdens de vrijheidsbeneming.¹⁷⁵ Ten aanzien van enkele zaken zoals het afgeven van persoonlijke bezittingen of het feit dat gedetineerde op de hoogte is gebracht van diens rechten, dient een handtekening van betrokkene te worden verkregen en de afwezigheid ervan te worden verklaard. Bovendien merkt het CPT in zijn tweede jaarrapport op dat de raadsman van de persoon die van zijn vrijheid is beroofd toegang dient te krijgen tot de verslaglegging.¹⁷⁶

De verslaglegging van de relevante feiten tijdens de vrijheidsbeneming op het politiebureau als waarborg tegen mishandeling lijkt aan importantie te hebben ingeboet, nu het CPT in zijn latere rapportering nog ‘slechts’ opmerkt dat een dergelijke verslaglegging de voorkeur geniet.¹⁷⁷

KLACHTPROCEDURE

Naast de waarborgen die betrekking hebben op de werkzaamheden van politiefunctionarissen, heeft het CPT ook aanbevelingen gedaan over het toezicht en controle op deze werkzaamheden. Het bestaan van een onafhankelijke en onpartijdige klachtprocedure vormt in de ogen van het CPT dan ook een essentiële waarborg tegen mishandeling.¹⁷⁸

van gedetineerden en het opmaken van de verslaglegging gedurende het verblijf op het politiebureau. CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 2), par. 77. In recentelijk rapportering komt een dergelijke aanbeveling niet voor.

¹⁷³ CPT/Inf (96) 18, Slovenia, par. 42.

¹⁷⁴ CPT/Inf (96) 18, Slovenia, par. 42.

¹⁷⁵ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 40, CPT/Inf (2007) 47, Armenia, par. 26.

¹⁷⁶ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 40.

¹⁷⁷ CPT/Inf (2002) 16, Malta, 32.

¹⁷⁸ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 41, ‘(...) it is axiomatic that the existence of effective mechanisms to tackle police conduct is an important safeguard against ill-treatment of persons deprived of their liberty.’, CPT/Inf (99) 4, Sweden, par. 11.

*'In those cases where evidence of wrongdoing emerges, the imposition of appropriate disciplinary and/or criminal penalties can have a powerful dissuasive effect on police officers who might otherwise be minded to engage in ill-treatment.'*¹⁷⁹

In tal van rapporten ten aanzien van lidstaten waar een klachtprocedure nog niet bestond heeft het CPT dan ook aanbevolen een dergelijke procedure in het leven te roepen.¹⁸⁰ Hierbij wordt duidelijk dat de aanbevelingen van het CPT slechts betrekking hebben op het instellen van een klachtprocedure ten aanzien van de behandeling en bejegening van arrestanten. Het gaat hier derhalve niet over het creëren van de mogelijkheid om te klagen over de leefcondities van de vrijheidsbeneming.

In de aanbevelingen over het instellen van een klachtprocedure heeft het CPT aanvankelijk sterk de nadruk gelegd op de onafhankelijkheid van de klachtinstantie. Veel minder aandacht werd er besteed aan de inhoudelijke invulling van deze procedure. Met het rapport aan Zweden naar aanleiding van het bezoek in 2003, gaf het CPT een eerste voorzichtige aanzet hier verandering in aan te brengen.¹⁸¹ In dit rapport voorzag het CPT, aan de hand van een aantal concrete voorbeelden in Zweden, in een heldere en uitgebreide uiteenzetting van de voorwaarden waaraan een onafhankelijke én effectieve klachtprocedure in de optiek van het CPT dient te voldoen. In latere rapporten wordt de lijn die in het Zweedse rapport is neergelegd gevolgd.¹⁸² Het CPT overweegt onder andere, dat ten aanzien van de invulling van de klachtprocedure een viertal kernbegrippen van belang is:

*'(...) It should be recalled that the CPT considers that an investigation into possible ill-treatment by police officers should offer guarantees of independence, effectiveness, promptness and expeditiousness.'*¹⁸³

¹⁷⁹ Zie onder andere: CPT/Inf (97) 27, Netherlands (Aruba), par. 195.

¹⁸⁰ CPT/Inf (92) 5, Malta, par. 94, CPT/Inf (96) 25, Malta, par. 42, CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 2), par. 23.

¹⁸¹ Net als in een eerder rapport naar aanleiding van het bezoek in 1998 was de Zweedse klachtprocedure, waarbij het onderzoek naar aanleiding van een klacht door de politiefunctionarissen onder de verantwoordelijkheid en directe supervisie van een officier van justitie werd uitgevoerd, onderwerp van kritiek. De onafhankelijkheid van de procedure zou hierdoor onvoldoende gewaarborgd worden. CPT/Inf (99) 4, Sweden, par. 27-29, CPT/Inf (2005) 32, Sweden, par. 16-24.

¹⁸² CPT/Inf (2006) 5, Slovak Republic, par. 26.

¹⁸³ CPT/Inf (2004) 32, Sweden, par. 16. In de paragrafen 17 t/m 21 worden deze vier begrippen aan de hand van de situatie in Zweden nader uitgewerkt.

In de eerste plaats dient de klachtprocedure te voldoen aan de voorwaarde van onafhankelijkheid. Deze eis van onafhankelijkheid heeft vooral betrekking op de instantie belast met het onderzoek naar vermeende mishandeling tijdens het verblijf op het politiebureau. Het CPT heeft in dit verband benadrukt dat, indien een klachtprocedure publiek vertrouwen wil genieten, het de voorkeur geniet dat dit onderzoek wordt uitgevoerd door een externe klachtinstantie, dat wil zeggen onafhankelijk van de politie.¹⁸⁴ Over de samenstelling van een dergelijke klachtinstantie en de mogelijke achtergrond van de leden heeft het CPT zich overigens niet uitgelaten.

Naast de voorwaarde van onafhankelijkheid dient de procedure effectief te zijn. Dit betekent in concrete zin, dat het onderzoek naar klachten van mishandeling de autoriteiten in staat moeten stellen de verantwoordelijken te kunnen identificeren en zo nodig te straffen. Het CPT geeft vervolgens geen antwoord op de vraag op welke wijze een dergelijk onderzoek dient te worden ingericht teneinde aan deze voorwaarde te voldoen. Opvallend detail in dit alles betreft de gelijkenis met de bewoordingen van het EHRM ten aanzien van de materie van de procedurele schending van artikel 3 EVRM zoals besproken in hoofdstuk 4.¹⁸⁵ Een zekere ontlening aan de uitspraken van het EHRM lijkt hier het geval te zijn.

Ten slotte heeft het CPT in het rapport aan Zweden overwogen dat wanneer een arrestant zich beklaagt over het feit dat hij door toedoen van een politiefunctionaris verwondingen heeft opgelopen, een snelle reactie van de daartoe bevoegde autoriteiten geboden is.¹⁸⁶ Ten aanzien van de praktijk in Zweden werd daarom de aanbeveling gedaan strikte termijnen te introduceren waarbinnen duidelijkheid moest worden gegeven omtrent de ontvankelijkheid van de klacht. Opmerkelijk genoeg laat het CPT zich vervolgens niet uit over de gewenste lengte van deze termijn. Uit onderhavig Zweeds rapport wordt in elk geval duidelijk, dat het verstrijken van 29 dagen voordat een eerste reactie op de klacht wordt ontvangen, niet in overeenstemming met de vereisten van *'promptness'* en *'expeditiousness'* wordt geacht.

Eveneens in lijn met jurisprudentie van het EHRM heeft het CPT bepaald dat de verplichting tot een instelling van een onderzoek verder gaat dan slechts op grond van een formele klacht van een gedetineerde. Dus ook wanneer een klacht ontbreekt, maar er wel waarschijnlijke aanwijzingen zijn dat er tijdens het verblijf op het politiebureau mishandelingen hebben plaatsgevonden, is een adequate reactie van de autoriteiten geboden.

¹⁸⁴ CPT/Inf (99) 1, Iceland, par. 28, CPT/Inf (99) 4, Sweden, par. 27, CPT/Inf (2004) 32, Sweden, par. 13.

¹⁸⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 28 oktober 1998, Assenov en anderen tegen Bulgarije (klachtnummer 90/1997/874/1086), par. 102.

¹⁸⁶ CPT/Inf (2004) 32, Sweden, par. 21.

*(...) even in the absence of an express complaint, action should be taken if there are other indications (such as, lesions recorded in a forensic medical report; a person's general appearance) that ill-treatment might have occurred.*¹⁸⁷

In het twaalfde jaarrapport merkt het CPT vervolgens op dat deze positieve verplichting, om nader onderzoek in te stellen op het moment dat zulke aanwijzingen bestaan, in het bijzonder rust op de rechterlijke instantie aan wie de verdachte ter toetsing van de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming wordt voorgeleid.¹⁸⁸

In de aanbevelingen ten aanzien van de invulling van klachtprocedures heeft het CPT het overigens in het midden gelaten of ten aanzien van een klacht een strafrechtelijke dan wel een disciplinaire weg bewandeld dient te worden. Wel heeft het aangegeven dat het feit dat een strafrechtelijke procedure niet tot een veroordeling leidt, een disciplinaire sanctie niet per definitie in de weg hoeft te staan.¹⁸⁹

ONAFHANKELIJK INSPECTIE- OF TOEZICHTPROCEDURE

Naast het bestaan van een effectieve en onafhankelijke klachtprocedure pleit het CPT in haar rapporten eveneens voor inspectie van politie op nationaal niveau. In de ogen van het CPT kan inspectie door een onafhankelijke autoriteit een wezenlijke bijdrage leveren aan het voorkomen van mishandelingen tijdens de eerste periode van de vrijheidsbeneming.¹⁹⁰ Meer in het algemeen kan inspectie bijdragen aan het realiseren van humane leefomstandigheden van het verblijf in de politiecel. Het CPT heeft in zijn rapporten het belang onderstreept van het instellen van een onafhankelijke inspectieprocedure. Hierbij heeft het zich echter niet uitdrukkelijk uitgelaten over de samenstelling van het inspectieorgaan of de exacte invulling van de inspectieprocedure. Dit laat het CPT in eerste instantie klaarblijkelijk aan de lidstaten zelf over, om er vervolgens in het kader van een bezoek haar licht over te laten schijnen. Zo nam het CPT in 1990 met interesse kennis van een systeem van inspectie uitsluitend bestaande uit leken¹⁹¹ en werd de inspecterende bevoegdheden van de Ombudsman eveneens een belangrijke rol toegedicht.¹⁹² Het realiseren van de onafhankelijkheid van de in-

¹⁸⁷ CPT/Inf (99) 2, Turkey, par. 44, CPT/Inf (2000) 5, Spain, par. 14.

¹⁸⁸ 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 45.

¹⁸⁹ CPT/Inf (99) 4, Sweden, par. 29, CPT/Inf (2004) 32, Sweden, par. 24.

¹⁹⁰ 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 50, CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 26.

¹⁹¹ CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 226.

¹⁹² CPT/Inf (2004) Finland, par. 19. In een rapport aan Finland meende het CPT dat inspectie door de Ombudsman toe te juichen is, maar achtte inspectie louter uitgeoefend door de Ombudsman onvoldoende. Hierbij wees het onder andere op het ontbreken van de mogelijkheid tot het afleggen van onaangekondigde bezoeken en op het feit dat het bezoeken van

spectieprocedure lijkt zoals eveneens te zien was bij het instellen van de klacht-procedure de voornaamste doelstelling te zijn.

Niet zelden verzoekt het CPT de lidstaten informatie te verschaffen over de wijze waarop de lidstaten de procedure hebben ingekleed en over de maatregelen die zijn getroffen teneinde de onafhankelijkheid van de inspectieprocedure te garanderen.¹⁹³ In een rapport aan Finland in 2004 werd hier in het bijzonder naar gevraagd nu het CPT constateerde dat de Finse autoriteiten het Facultatief Protocol bij het VN-Verdrag tegen Foltering had ondertekend.¹⁹⁴ In dit protocol verplichten lidstaten zich tot het instellen van één of meer onafhankelijke nationale instrumenten op basis waarvan de behandeling van gedetineerden op regelmatige basis wordt onderzocht.¹⁹⁵

De voorgestelde inspecties dienen naar het oordeel van het CPT zowel periodiek plaats te vinden, alsook onaangekondigd wanneer dit gezien de omstandigheden van het geval noodzakelijk wordt geacht. In elk geval dient tijdens een inspectiebezoek de mogelijkheid te bestaan vrijelijk met de gedetineerden in contact te treden.¹⁹⁶ Daarnaast dienen alle zaken die aan de vrijheidsbeneming van personen op het politiebureau gerelateerd zijn, geïnspecteerd te worden. Naast een algemene inspectie van de bejegening van gedetineerden, de wijze waarop het verhoor ingericht is en de materiële aspecten van het verblijf op het politiebureau, dient er te worden bekeken of gedetineerden geïnformeerd worden over al hun rechten en of deze rechten in de praktijk voldoende geëffectueerd worden. Het inspectieorgaan, dient met andere woorden, in het bijzonder toe te zien of een gedetineerde vanaf het vroegste moment van de vrijheidsbeneming toegang heeft tot een raadsman, dat hij in de gelegenheid wordt gesteld een familielid of ander persoon naar keuze op de hoogte kan brengen van de vrijheidsbeneming en dat er onverwijld toegang tot een arts bestaat.

plaatsen van detentie slechts een klein deel uitmaakte van de totale werkzaamheden van de Ombudsman en daardoor minder frequent kon plaatsvinden.

¹⁹³ CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 20 en 226, CPT/Inf (96) 31, CPT/Inf (2002) 14, Georgia, par. 54, Portugal, par. 65, CPT/Inf (2004), Finland, par. 19.

¹⁹⁴ CPT/Inf (2004) 20, Finland, par. 19.

¹⁹⁵ Voor een nadere bespreking van dit facultatief protocol en een korte vergelijking met het ECPT zie: De Lange (2003), *a.w.*, p. 25-34.

¹⁹⁶ CPT/Inf (2001) 4, Croatia, par. 39, CPT/Inf (2002) 14, Georgia, par. 53, CPT/Inf (2004) 36, Azerbaidjan, par. 44.

IV.2.3 (Materiële) detentieomstandigheden in politiecellen

IV.2.3a Inleiding

Doorgaans is het verblijf op het politiebureau van relatief korte duur. Als gevolg hiervan heeft het CPT ten aanzien van de detentieomstandigheden van het verblijf in politiecellen als algemeen standpunt gesteld dat de fysieke condities niet op één lijn gesteld kunnen worden met de leefcondities in plaatsen waar personen voor langere perioden van hun vrijheid beroofd worden gehouden, zoals huizen van bewaring en gevangenissen. Desalniettemin heeft het CPT benadrukt dat het verblijf op het politiebureau aan bepaalde elementaire materiële vereisten moet voldoen.¹⁹⁷

Een van die vereisten luidt dat gedetineerden die op een politiebureau van hun vrijheid beroofd worden gehouden, dienen te worden ondergebracht in cellen die speciaal voor dat vrijheidsbenemende doel zijn bestemd.¹⁹⁸ Het zal dan ook weinig verbazing wekken dat het CPT het vasthouden van gedetineerden in een hal of in een kantoor van een politieambtenaar vastgeketend aan een verwarmingsbuizen of meubelstukken heeft afgekeurd.¹⁹⁹ Een aantal materiële aspecten van detentie maakt in de rapporten van het CPT een vast onderdeel uit van de beoordeling van de algemene detentiesituatie op het politiebureau. Genoemd kunnen worden zaken als: de celgrootte, de inrichting van cellen, de bouwkundige staat waarin de cellen verkeren, de belichting en ventilatie van cellen, de aanwezigheid van slaapfaciliteiten, de toegang tot sanitaire voorzieningen en de mogelijkheid om te luchten en te bewegen.

Zoals eerder in paragraaf 3 ten aanzien van het kwalificatievraagstuk al naar voren kwam, beziet en beoordeelt het CPT de materiële leefomstandigheden vanuit een cumulatief perspectief. Het CPT spreekt zich derhalve gewoonlijk uit over de algemene conditie van de vrijheidsbeneming. Dit betekent dat niet altijd even duidelijk is op welke wijze het CPT de afzonderlijke aspecten beoordeelt. Desalniettemin heeft het CPT een aantal richtlijnen ontwikkeld waaraan de detentieomstandigheden van de afzonderlijke lidstaten getoetst dienen te worden.²⁰⁰ Deze richtlijnen voor de materiële detentieomstandigheden van het verblijf op het politiebureau vormen thans standaardoverwegingen in de verschillende landenrapporten. De richtlijnen vormen geen minimumnormen, maar

¹⁹⁷ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 42.

¹⁹⁸ 'Detained persons should be accommodated in rooms/cells designed specifically for that purpose, offering appropriate security conditions.' CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 44.

¹⁹⁹ CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 44, CPT/Inf (2006) 20, Hungary, par. 14.

²⁰⁰ De richtlijnen werden in het tweede jaarrapport en later (enigszins aangepast) in het twaalfde jaarrapport neergelegd. 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 43, 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 47.

moeten veeleer worden beschouwd als de vertolking van een bepaald gewenst niveau. In die zin zijn de richtlijnen dan ook te zien als relatieve normen. De vraag of de detentieomstandigheden al dan niet acceptabel bevonden worden, hangt voor een groot deel af van de omstandigheden van het geval. In het navolgende zal de normering uiteengezet worden die het CPT heeft ontwikkeld ten aanzien van de (materiële) omstandigheden van het verblijf op het politiebureau.

IV.2.3b Concrete normen

CELGROOTTE

Een belangrijk onderdeel in de beoordeling van de vrijheidsbeneming op het politiebureau vormt de grootte van de cel. Politiecellen moeten redelijke afmetingen hebben. Het CPT spreekt in dit verband van cellen '*of a reasonable size for the number of persons they are used to accomodate*'.²⁰¹ In het tweede algemene jaar-rapport erkent het CPT voorts dat de vraag naar wat redelijke afmetingen zijn niet eenvoudig te beantwoorden is en dat bij de beoordeling hiervan rekening moet worden gehouden met een veelheid van factoren. Hierbij laat het CPT overigens na om in te gaan op de vraag welke factoren dit dan zouden kunnen zijn. Uit de rapportering blijkt in ieder geval dat naast het aantal gedetineerden waarvoor de cel bestemd is, het tevens van belang is of cellen worden gebruikt voor opsluiting gedurende enkele uren of dat hier tevens de nacht moet worden doorgebracht. In ditzelfde rapport voorziet het CPT in een ruwe richtlijn voor de afmetingen van eenpersoons politiecellen bestemd voor het gebruik gedurende enkele uren. Het CPT overweegt dat het vloeroppervlak van een politiecel om en nabij 7m² moet bedragen, waarbij de afstand tussen de muren 2 meter of meer dient te zijn en de afstand tussen de vloer en het plafond 2,5 meter bedraagt.²⁰²

Dat het hierbij niet gaat om minimumafmetingen, maar dat de richtlijn betrekking heeft op gewenste of na te streven afmetingen vindt zijn gevolg in de rapportering. Zo werden cellen vanaf 6m² door het CPT als 'adequaat' gekwalificeerd.²⁰³ Ten aanzien van cellen tot 5m² heeft het CPT in verschillende rapportages aangegeven dat deze slechts voor de duur van enkele uren gebruikt kunnen

²⁰¹ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 43, 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 47.

²⁰² 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 43.

²⁰³ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 26 en 28, CPT/Inf (94) 8, Iceland, par. 19, CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 2), par. 39, CPT/Inf (2000) 5, Spain, 39, CPT/Inf (2003) 36 Ireland, par. 19, CPT/Inf (2004), Finland, par. 22, CPT/Inf (2004) 32, Sweden, par. 34, CPT/Inf (2007) 47, Ireland, par. 29.

worden en in geen geval geschikt zijn voor gebruik gedurende de nacht.²⁰⁴ Naar aanleiding van een situatie in een Litouws politiebureau waar drie gedetineerden een cel van 4,5m² moesten delen deed het CPT daarentegen de uitdrukkelijke aanbeveling dat een cel met dergelijke afmetingen gedurende de nacht slechts één persoon kon huisvesten.²⁰⁵ Met betrekking tot cellen met een vloeroppervlak van 2,5m² of kleiner heeft het CPT overwogen dat dergelijke verblijven totaal ongeschikt zijn voor het vasthouden van gedetineerden, ongeacht de duur van de vrijheidsbeneming.²⁰⁶ In zulke gevallen doet het CPT de aanbeveling de cellen onmiddellijk buiten gebruik te stellen.

Politiecellen bestemd voor twee gedetineerden heeft het CPT als ‘acceptabel’ bestempeld indien deze tussen 12 en 14m² zijn.²⁰⁷ Betreffende de situatie in Praag waar de Tsjechische autoriteiten negen personen in een cel van 7m² vasthielden, overwoog het CPT dat in een cel van dergelijke afmetingen gedurende de nacht niet meer dan twee personen ondergebracht mogen worden.²⁰⁸ In een rapport aan Andorra overwoog het CPT dat het verblijf van twee gedetineerden in een cel van 9m² in principe niet onaanvaardbaar te noemen is. Desalniettemin deed het CPT de autoriteiten de aanbeveling het gebruik van cellen van 9m² gedurende de nacht zoveel mogelijk te beperken tot één gedetineerde.²⁰⁹

Het vasthouden van drie personen gedurende de nacht in een cel van 23m² noemde het CPT ‘reasonable’.²¹⁰ In een rapport aan Ierland werd een cel van 27m² voor hetzelfde aantal personen acceptabel bevonden.²¹¹ In het rapport aan Letland van 2001 overwoog het CPT dat in geen geval meer dan 3 personen in een cel van 11m² ondergebracht kunnen worden.²¹² Het vasthouden van zeven personen voor de duur van 65 uur in cellen van 4m² en 7m² heeft het CPT zelfs als onmenselijk en vernederend gekwalificeerd.²¹³

²⁰⁴ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 23, 25 en 28 (5m²), CPT/Inf (2002) 27, Latvia, par. 25 (4m²), CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 14 (3,5m²), CPT/Inf (2004) 21, Bulgaria, par. 36 en 38 (4,5m², 3,2m², 3,7m²), CPT/Inf (2004) 32, Sweden, par. 34 (4m²).

²⁰⁵ CPT/Inf (2001) 22, Lithuania, par. 28.

²⁰⁶ CPT/Inf (99) 2, Turkey, par. 70 (1,5m²), CPT/Inf (2003) 20, Germany, par. 31 (1,3m²), CPT/Inf (2004) 25, Armenia, par. 52 (2m²), CPT/Inf (2004) 32, Sweden, par. 35 (1m², 1,5m²), CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 36 (1,5m²).

²⁰⁷ CPT/Inf (94) 8, Iceland, par. 19 (12m²), CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 35 (12m²), CPT/Inf (99) 9, Finland, par. 21 (13m²), CPT/Inf (2004) Finland, par. 22 (14m²).

²⁰⁸ CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 14.

²⁰⁹ CPT/Inf (2000) 11, Andorra, par. 11.

²¹⁰ CPT/Inf (2000) 11, Andorra, par. 11.

²¹¹ CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 31.

²¹² CPT/Inf (2001) 27, Latvia, par. 25.

²¹³ CPT/Inf (2004) 34, Ukraine, par. 37.

INRICHTING CELLEN

Naast de grootte van de cellen vormt de inrichting van de cellen eveneens een belangrijk onderdeel in de beoordeling van de vrijheidsbeneming op het politiebureau. Hoewel het verblijf in politiecellen doorgaans van korte duur is stelt het CPT de nodige eisen aan de inrichting van de cellen. Net als bij de beoordeling van de grootte van de cellen maakt het CPT hierbij onderscheid tussen enerzijds cellen bestemd voor het vasthouden van personen voor enkele uren en anderzijds cellen bestemd voor het verblijf voor langere perioden, waaronder het detineren van personen gedurende de nacht. Laatstgenoemde cellen dienen in elk geval uitgerust te zijn met voldoende schone matrassen en dekens.²¹⁴ Gedetineerden dienen hier niet afzonderlijk om te hoeven vragen.²¹⁵ Met betrekking tot dronken gedetineerden acht het CPT het wenselijk te voorzien in brandwerende matrassen met wasbaar hoeslaken.²¹⁶ Vervolgens heeft het CPT de inrichting van politiecellen adequaat bevonden indien de cel, naast de aanwezigheid van een bed met matras en schone dekens, was uitgerust met een tafel, een stoel en eventueel een wastafel en een toilet.²¹⁷ Cellen die slechts (zeer) kortstondig gebruikt worden dienen tenminste de gelegenheid te bieden voor gedetineerden om te kunnen zitten.²¹⁸

Ten slotte heeft het CPT in verschillende rapporten het wenselijk geacht alle politiecellen te voorzien van een noodknop.²¹⁹ Met een dergelijke knop zouden arrestanten vanuit hun cel in contact kunnen treden met politiefunctionarissen wanneer hiervoor noodzaak zou bestaan. De aanwezigheid van een dergelijk belsysteem zou in het bijzonder raadzaam zijn wanneer de cellen zich buiten de gehoorafstand van de politiefunctionarissen bevinden.

LICHT EN VENTILATIE

Politiecellen dienen zowel te beschikken over voldoende kunstlicht als over natuurlijk licht. Als algemeen criterium heeft het CPT aangemerkt dat het licht geschikt moet zijn om bij te kunnen lezen.²²⁰ Een enkele keer heeft het CPT aangegeven dat het de voorkeur verdient dat gedetineerden in de gelegenheid moe-

²¹⁴ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 42, CPT/Inf (2000) 15, Norway, par. 17, CPT/Inf (2001) 18, Greece (Part 2), par. 25, 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 47, CPT/Inf (2007) 18, Germany, par. 39.

²¹⁵ CPT/Inf (2006) 14, Norway, par. 29.

²¹⁶ CPT/Inf (93) 8, Finland, par. 17, CPT/Inf (2004) 20, Finland, par. 23.

²¹⁷ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 15, CPT/Inf (2004) 32, Sweden, par. 34.

²¹⁸ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 42, 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 47.

²¹⁹ CPT/Inf (94) 11, Norway, par. 28, CPT/Inf (2007) 40, Ireland, par. 22.

²²⁰ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 42, 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 47.

ten zijn het licht zelfstandig aan en uit te kunnen zetten.²²¹ Cellen waar geen natuurlijk licht is, maar waar wel voldoende kunstlicht aanwezig is, heeft het CPT als geschikt gekwalificeerd indien het verblijf van slechts enkele uren betrof.²²² Situaties waarbij cellen niet of zeer slecht belicht waren of waarbij zeer felle permanente belichting was, heeft het CPT scherp bekritiseerd.²²³ Naast de belichting van de cellen heeft het CPT niet zelden aanbevelingen gedaan zorg te dragen voor een adequate ventilatie van de cellen. Zo constateerde het CPT tijdens een bezoek aan Hongarije in 1999 dat als gevolg van zeer slechte ventilatie de temperatuur in de cellen van het regionale politiebureau van *Debreceen* zo hoog opliep (rond de 28°C) dat gedetineerden nog slechts in hun ondergoed gekleed gingen.²²⁴

HYGIËNE EN SANITAIRE VOORZIENINGEN

De (bouwkundige) staat van politiecellen en de algemene hygiënische toestand in de cellen vormen eveneens vaste onderdelen van de beoordeling van de materiële detentieomstandigheden. Niet zelden heeft het CPT zich geconfronteerd gezien met smerige en vervallen cellen.²²⁵ Naast de algemene hygiënische toestand van de cellen beoordeelt het CPT vervolgens in het bijzonder de aanwezigheid van schone sanitaire voorzieningen.²²⁶ Toegang tot een schoon toilet en de mogelijkheid zichzelf te wassen onder behoorlijke omstandigheden behoren tot de fundamentele vereisten van het verblijf op het politiebureau.²²⁷ Wanneer personen langer dan enkele uren worden vastgehouden, dient de mogelijkheid aanwezig te zijn om éénmaal per week te kunnen douchen.²²⁸ Met betrekking tot personen die langer dan 24 uren worden vastgehouden en niet beschikken over toiletartikelen (zeep, handdoeken, scheerbenodigdheden en toiletpapier) heeft het CPT de aanbeveling gedaan dat dit, waar mogelijk, verstrekt dient te

²²¹ CPT/Inf (91) 10, Austria, par. 53.

²²² Zie bijvoorbeeld: CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 24.

²²³ CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1), par. 39, CPT/Inf (91) 10, Austria, par. 76, CPT/Inf (94) 20, Greece, par. 73, CPT/Inf (2001) 20, Former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 24, CPT/Inf (2002) 19, Ukraine, par. 61.

²²⁴ CPT/Inf (2001) 2, Hungary, par. 41.

²²⁵ CPT/Inf (2002) 19, Ukraine, par. 63, CPT/Inf (2002) 26, Estonia, par. 27, CPT/Inf (2003) 36, Ireland, par. 19.

²²⁶ Tijdens een bezoek aan Macedonië werd het CPT geconfronteerd met klachten over de weigering gedetineerden toegang te verschaffen tot het toilet. In verschillende cellen werden plastic flessen aangetroffen gevuld met urine. Bovendien waren de muren en de vloer besmeurd met uitwerpselen. CPT/Inf (2001) 20, Former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 25 en 27.

²²⁷ Het CPT spreekt in dit verband van *'the opportunity to maintain a minimum level of personal hygiene.'* CPT/Inf (2002) 19, Ukraine, par. 62.

²²⁸ CPT/Inf (2002) 35, Transnistrian region of the Republic of Moldova, par. 36.

worden.²²⁹ Ook bepaalde het CPT al eens dat de afwezigheid van het verzuimen vrouwelijke gedetineerden te voorzien van maandverband een vernederende behandeling kan opleveren.²³⁰

Bij de gebruikmaking van de sanitaire voorzieningen vormt privacy van gedetineerden naar het oordeel van het CPT een belangrijk aspect. De privacy dient zowel gewaarborgd te worden ten aanzien van gedetineerden onderling, alsook en meer in het bijzonder in relatie tot het personeel.²³¹ Het CPT heeft daarentegen wel overwogen dat in sommige gevallen veiligheidsoverwegingen het kunnen rechtvaardigen dat de privacy van gedetineerden in dit verband beperkt kan worden. Het uitgangspunt dient echter te zijn, dat geen enkele gedetineerde zijn natuurlijke behoefte hoeft te doen in het bijzijn van een medegedetineerde of een politiefunctionaris.²³²

VOEDSEL EN DRINKEN

Andere zaken die in de rapportering ter beoordeling van de (materiële) detentieomstandigheden aan de orde komen betreffen bijvoorbeeld de aanbevelingen dat gedetineerden toegang moeten hebben tot drinkwater en dat op de daarvoor bestemde tijden kosteloos voedsel verstrekt moet worden.²³³ Het CPT benadrukte dat het ontzeggen (*'deprive'*) van de toegang tot drinkwater schadelijke gevolgen voor de gezondheid kan hebben en als mishandeling (*'ill-treatment'*) gekarakteriseerd kan worden.²³⁴ Minimaal één keer per dag dienen gedetineerden *'at normal mealtimes'* een complete maaltijd voorgeschoteld te krijgen, bestaande uit iets substantiëler dan een eenvoudig broodje.²³⁵ In enkele gevallen heeft het CPT kritiek geuit over het feit dat onvoldoende of te laat voedsel werd verstrekt. Naar aanleiding van een bezoek aan Griekenland in 1999 sprak het CPT zijn bezorgdheid nog uit over het feit dat gedetineerden in het Politiebureau

²²⁹ CPT/Inf (2000) 16, Norway, par. 15, CPT/Inf (2001) Lithuania, par. 29, CPT/Inf (2006) 14, Norway, par. 29.

²³⁰ 9th General Report, CPT/Inf (99) 12, par. 30, zie tevens CPT/Inf (2004) 21, Bulgaria, par. 62.

²³¹ CPT/Inf (2002) 9, Poland, par. 23.

²³² CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 2), par 52.

²³³ Tijdens het bezoek aan Turkije in 1999 ontving het CPT nog klachten over het feit dat slechts tegen betaling broodjes konden worden ontvangen. CPT/Inf (2000) 18, Turkey, par. 24 en 25. Zie tevens: CPT/Inf (2001) 29, Slovakia, par. 27, CPT/Inf (2002) 1, Bulgaria, par. 50.

²³⁴ CPT/Inf (2002) 23, Ukraine, par. 46.

²³⁵ CPT/Inf (2006) 14, Norway, par. 29.

reau van *Kolonos*, waaronder jonge kinderen, gedurende 24 uur geen eten hadden gekregen.²³⁶

LUCHTENENBEWEGING

De mogelijkheid tot luchten en te bewegen in de buitenlucht vormt een belangrijk aspect in de beoordeling van de wijze waarop personen op het politiebureau van hun vrijheid beroofd worden gehouden. Het CPT heeft hieromtrent benadrukt dat gedetineerden die langer dan 24 uur worden vastgehouden dagelijks de gelegenheid geboden dienen te worden om in de buitenlucht te kunnen bewegen.²³⁷ De duur van de dagelijkse periode welke in de buitenlucht doorgebracht dient te worden heeft het CPT afhankelijk gesteld van de duur van het verblijf op het politiebureau. Ten aanzien van personen die tot drie à vier dagen op het politiebureau verbleven heeft het CPT een half uur toereikend geacht.²³⁸ Voor preventief gehechten die voor langere tijd in een politiecel worden vastgehouden betekent dit dagelijks, daar waar mogelijk, één uur luchten per dag.²³⁹ Zo overwoog het CPT in het rapport naar aanleiding van het bezoek aan Nederland in 1997 dat alle gedetineerden die (na verlenging) langer dan drie dagen in verzekering blijven de mogelijkheid geboden dient te worden om ten minste één uur per dag in de buitenlucht te kunnen bewegen.²⁴⁰ Hiertoe dient het cellencomplex te zijn uitgerust met een luchtplaats. Indien een politiecellencomplex niet voorzien is van een luchtruimte en een gedetineerde derhalve niet de gelegenheid geboden kan worden om dagelijks te luchten en te bewegen in de buitenlucht, heeft het CPT deze cellen als ongeschikt aangemerkt voor opsluiting van personen voor perioden, langer dan enkele uren.²⁴¹

²³⁶ CPT/Inf (2001) 18, Greece (Part 2), par. 25. Zie tevens: CPT/Inf (2001) 20, Former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 26, CPT/Inf (2001) 28, Latvia, par. 28, CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 17.

²³⁷ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 42, 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15, par. 47.

²³⁸ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 30 en 31.

²³⁹ CPT/Inf (2001) 2, Hungary, par. 44, CPT/Inf (2002) 9, Poland, par. 18.

²⁴⁰ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 29.

²⁴¹ CPT/Inf (91) 11, United Kingdom, par. 47.

IV.3 Normering van verblijf in penitentiaire inrichtingen

Een aanzienlijk deel van de normering van plaatsen van detentie door het CPT heeft betrekking op het verblijf in penitentiaire inrichtingen.²⁴² Bij de beoordeling hiervan bekijkt het CPT de *'overall quality of life'* in de inrichting.²⁴³ Naast materiële aspecten van de detentie, zoals de grootte van de cellen en de bouwkundige toestand van de inrichting, heeft het CPT zijn oordeel gegeven over een grote verscheidenheid aan aspecten van detentie in gevangenissen en huizen van bewaring. Dit varieert van aanbevelingen omtrent de hygiënische toestand van de inrichting en de mogelijkheid om deel te nemen aan een adequaat activiteitenprogramma tot het aanreiken van waarborgen bij het opleggen van ordemaatregelen en het gebruik van geweld tegen gedetineerden. Zoals al eerder is opgemerkt beoordeelt het CPT de (materiële) detentieomstandigheden van dit verblijf vanuit een cumulatief perspectief. Dit geldt eveneens voor het verblijf in penitentiaire inrichtingen. Dit betekent dat verschillende, elkaar versterkende omstandigheden, indien deze in combinatie met elkaar worden gezien, kunnen leiden tot de conclusie dat een bepaalde detentiesituatie als onacceptabel of onmenselijk gekwalificeerd wordt.

In het navolgende zal een overzicht worden gegeven van de normering die het CPT heeft ontwikkeld ten aanzien van het verblijf in gevangenissen. Hierbij zal naast de algemeen geformuleerde richtlijnen zoals deze in de verschillende jaarrapporten zijn neergelegd eveneens aandacht worden besteed aan concrete aanbevelingen die het CPT naar aanleiding van de bezoeken aan de lidstaten heeft gedaan.

IV.3.1 Celgrootte

Het CPT heeft verscheidene malen benadrukt dat de beslissing om een persoon van zijn vrijheid te beroven voor een lidstaat de verplichting met zich brengt te voorzien in behoorlijke detentieomstandigheden, in overeenstemming met de menselijke waardigheid.²⁴⁴ De kwaliteit van het verblijf in een penitentiaire in-

²⁴² De normering van het verblijf in penitentiaire inrichtingen door het CPT heeft zowel betrekking op gevangenissen als op huizen van bewaring. Bij de bespreking van deze normering zullen de termen 'penitentiaire inrichting' en 'gevangenis' door elkaar worden gebruikt. Indien het CPT wat betreft de normering wel onderscheid maakt tussen gevangenissen enerzijds en huizen van bewaring anderzijds zal dit nadrukkelijk worden aangegeven.

²⁴³ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 44.

²⁴⁴ CPT/Inf (94) 15, Belgique, par. 65, CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 2), par. 131, CPT/Inf (2000) 11, Andorra, par. 39.

richting wordt voor een groot deel bepaald door de materiële condities in de inrichting.²⁴⁵

Belangrijk in dit verband is de grootte van de cel. Cellen moeten voldoende leefruimte bieden in relatie tot het aantal gedetineerden dat er wordt vastgehouden. In tegenstelling tot de grootte van de politiecellen heeft het CPT geen algemeen richtsnoer geboden, waarin het aangeeft wat in een bepaald geval als voldoende kan worden aangemerkt. In de rapporten wordt evenwel duidelijk dat bij de beoordeling van de grootte van de cel nadrukkelijk wordt gekeken naar de dagelijkse duur van het verblijf op de cel. Met andere woorden, brengt een gedetineerde het grootste gedeelte van de dag op zijn cel door, of biedt de inrichting de mogelijkheid voor een gedetineerde om een substantieel deel van de dag activiteiten (sport, werk, recreatie) buiten zijn cel te ondernemen? In het laatste geval stelt het CPT minder eisen aan de grootte van de cel. Daarnaast kan de totale verblijfsduur van een gedetineerde in een bepaalde cel van invloed zijn op de beoordeling van de celgrootte. Zo overwoog het CPT dat een cel met een vloeroppervlak tussen 7 en 9 m² voor het vasthouden van twee gedetineerden te weinig leefruimte bood, temeer omdat betrokken gedetineerden als gevolg van een levenslange gevangenisstraf nog jarenlang onder deze condities zouden moeten verblijven.²⁴⁶

Als gevolg van deze cumulatieve benadering van de condities van detentie beoordeelt het CPT de celgrootte derhalve niet afzonderlijk, maar in samenhang met andere aspecten van de behandeling en de omstandigheden tijdens de vrijheidsbeneming. Desondanks kunnen uit de aanbevelingen van het CPT omtrent de celgrootte enkele globale conclusies getrokken worden. Zo heeft het CPT met betrekking tot cellen van 6m² overwogen dat deze niet bepaald ruim te noemen zijn, doch acceptabel indien bestemd voor één gedetineerde die een significant deel van de dag buiten zijn cel doorbrengt.²⁴⁷ Voor langdurig gebruik lijkt het CPT een grens te trekken bij 6m².²⁴⁸ Over cellen kleiner dan 6m² heeft het CPT gezegd dat deze buiten gebruik gesteld dienen te worden, tenzij deze slechts voor enkele niet-nachtelijke uren gebruikt worden.²⁴⁹ Hierbij valt te denken aan straf- of wachtcellen. In een rapport aan Frankrijk merkte het CPT op dat in een cel van 8,5m² in principe slechts één gedetineerde vastgehouden zou mogen worden.²⁵⁰ Gezien de beoordeling van het CPT in andere rapportage

²⁴⁵ *The standard of accommodation is central to the quality of life within a prison.* CPT/Inf (2002) 31, Greece, par. 78, CPT/Inf (2004), 40, Bosnia and Herzegovina, par. 60, CPT/Inf (2005) 1, United Kingdom, par. 27.

²⁴⁶ CPT/Inf (2006) 9, Lithuania, par. 71.

²⁴⁷ CPT/Inf (92) 4, Sweden, par. 46, 73 en 101, CPT/Inf (94) 11, Norway, par. 80.

²⁴⁸ CPT/Inf (2006) 11, Poland, par. 87.

²⁴⁹ CPT/Inf (91) 12, Denmark, par. 42.

²⁵⁰ CPT/Inf (97) 12, France (Partie 1), par. 115.

lijkt het hier te gaan om gewenste of na te streven afmetingen. Cellen van 7m² of groter, waarin een enkele gedetineerde voor langere duur werd ondergebracht, heeft het CPT als geschikt beoordeeld.²⁵¹

Ten aanzien van cellen met een vloeroppervlak kleiner dan 8,5m² bestemd voor twee gedetineerden heeft het CPT geoordeeld dat dergelijke afmetingen te weinig levensruimte voor gedetineerden bieden.²⁵² Een vloeroppervlak tussen de 8,5m² en 11m² heeft het CPT slechts dan als acceptabel bestempeld indien het grootste gedeelte van de dag buiten de cel wordt doorgebracht.²⁵³ Vanaf 11m² acht het CPT de cel adequaat voor het verblijf van maximaal twee gedetineerden.²⁵⁴ Een cel bestemd voor het vasthouden van drie personen heeft het CPT geschikt bevonden indien het een vloeroppervlak van 16m² of meer betrof.²⁵⁵

Naast de beoordeling van cellen die bestemd zijn voor het vasthouden van één of enkele gedetineerden, heeft het CPT in haar rapportage eveneens zijn licht laten schijnen op het gebruik van zogenaamde slaapzalen in penitentiaire inrichtingen. Het detineren van groepen gevangenen in grote slaapzalen, waar gedetineerden gedurende het grootste deel van de dag verblijven, stuit bij het CPT op principiële bezwaren. Het zou gedetineerden in deze zalen aan privacy ontbreken en het risico op intimidatie en geweld tussen gedetineerden onderling zou te groot zijn. Bovendien wijst het CPT op problemen bij de handhaving van de orde binnen de inrichting, in het bijzonder wanneer zich ongeregelde heden zouden voordoen. Interventies van buitenaf met gebruikmaking van geweld, zijn in zulke gevallen niet te vermijden.²⁵⁶ Deze problemen worden versterkt in het geval er sprake is van overbevolking van de cellen. Rapportage ten aanzien van het gebruik van dergelijke ‘*multi-occupancy accommodations*’ in een aantal Centraal en Oost-Europese landen laat zien, dat dit niet zelden gepaard gaat met zeer onhygiënische en deplorabele leefomstandigheden. Om enigszins aan de genoemde bezwaren tegemoet te komen heeft het CPT een absolute minimumnorm neergelegd van 4m² leefruimte per gedetineerde in dergelijke cellen.²⁵⁷

²⁵¹ CPT/Inf (2005) 1, United Kingdom, par. 29.

²⁵² ‘(...) *although quite acceptable for one person, a cell measuring 8.5 m2 represents cramped accommodation for two.*’ CPT/Inf (2000) 1, United Kingdom, par. 73, CPT/Inf (2004) 20, Finland, par. 68.

²⁵³ CPT/Inf (94) 20, Greece, par. 111, CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1), par. 126.

²⁵⁴ CPT/Inf (2004) 20, Finland, par. 71.

²⁵⁵ CPT/Inf (95) 1, Italie, par. 97, CPT/Inf (96) 18, Slovenia, par. 64.

²⁵⁶ 11th General Report, CPT/Inf (2001) 16, par. 29.

²⁵⁷ CPT/Inf (2004) 29, Former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 49, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 53, CPT/Inf (2006) 11, Poland, par. 64 en 87, CPT/Inf (2006) 5, Slovak Republic, par. 39.

IV.3.2 *Celdeling*

Het CPT heeft zich ten principale nooit uitdrukkelijk uitgesproken over de vraag of gedetineerden die op strafrechtelijke titel in een penitentiaire inrichting verblijven, het recht zouden moeten hebben op een cel voor zichzelf. Nu meerpersoonscelgebruik in grote delen van Europa eerder de regel dan uitzondering is, lijkt dit vraagstuk in de CPT-rapportering geen prominente rol te spelen. Celdeling wordt door het CPT in elk geval niet afgekeurd, zolang er per gedetineerde voldoende leefruimte beschikbaar is en er slaapvoorzieningen voor iedere gedetineerden aanwezig zijn. Wel kan in dit verband worden opgemerkt dat het CPT naar aanleiding van het bezoek aan Nederland in 1992 te kennen gaf aangenaam verrast te zijn met de constatering dat iedere gedetineerde in de bezochte inrichtingen de beschikking had over een cel voor zichzelf.²⁵⁸ Dit doet op zijn minst vermoeden dat het CPT de voorkeur geeft aan eenpersoonscelgebruik. Ten aanzien van de vreemdelingenbewaring heeft het CPT dit vermoeden in elk geval bevestigd door ten aanzien van het verblijf in het grenshospitium, waar asielsezoekers en illegale vreemdelingen worden ondergebracht de uitdrukkelijke voorkeur uit te spreken voor één gedetineerde per cel. Dit voor zover niet anderszins door de betrokken persoon wordt verzocht, bijvoorbeeld in het geval een gedetineerde te kennen heeft gegeven een cel te willen delen met een gedetineerd familielid of vriend.

IV.3.3 *Inrichting cellen*

Zoals in de vorige paragraaf geconstateerd is, vormt de inrichting van de cellen een vast onderdeel van de beoordeling van de detentiesituatie door het CPT. De absolute minimumeis hierbij is, dat iedere gedetineerde wordt voorzien van een bed en een matras. Situaties waarbij gedetineerden per toerbeurt van een matras of bed gebruik moeten maken of waar gedetineerden op de vloer moeten slapen, heeft het CPT als absoluut onacceptabel beoordeeld.²⁵⁹ Andere zaken die het CPT als basis meubilair heeft aangemerkt zijn onder andere een tafel, een stoel, een wastafel en toilet. Met betrekking tot laatstgenoemde juicht het CPT het toe indien cellen zijn uitgerust met een toilet.²⁶⁰ Hierbij dient zo veel mogelijk de privacy van gedetineerden gewaarborgd te worden, bijvoorbeeld door het plaatsen van een scheidingswand.²⁶¹ Indien een intern toilet ontbreekt, dient de gedetineerde te allen tijde op verzoek en zonder vertraging toegang te krijgen tot sa-

²⁵⁸ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 161.

²⁵⁹ CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation, par. 51, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 75.

²⁶⁰ CPT/Inf (2004) 20, Finland, par. 71.

²⁶¹ CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 70.

nitaire faciliteiten buiten de cel.²⁶² In dit verband heeft het CPT de aanwezigheid van een goed functionerende noodknop of communicatie-installatie in de cel aanbevolen.²⁶³ Een dergelijke installatie maakt het eveneens mogelijk om vroegtijdig in te grijpen wanneer zich ongeregelheden in de inrichting voordoen, aldus het CPT.

IV.3.4 Licht en ventilatie

Net als politiecellen dienen cellen in penitentiaire inrichtingen te beschikken over voldoende kunstlicht en natuurlijk licht. Ook hierbij geldt als algemeen criterium dat het licht geschikt moet zijn om bij te kunnen lezen. Bovendien dient er voldoende frisse lucht in de cellen aanwezig te zijn. Niet zelden rapporteert het CPT over matig tot slecht verlichte cellen.²⁶⁴ Het CPT heeft in verschillende rapporten eveneens zijn bezorgdheid geuit over cellen waar permanent kunstlicht brandde²⁶⁵, cellen waar helemaal geen kunstlicht aanwezig was²⁶⁶, cellen waar gedetineerden zichzelf moesten beschermen tegen de brandende zon²⁶⁷ en cellen waar door het ontbreken van ramen geen daglicht en frisse lucht aanwezig was.²⁶⁸

Een veelvoorkomend verschijnsel waar het CPT in voornamelijk Oost-Europese landen mee is geconfronteerd betreft de aanwezigheid van metalen afdeklatten voor de ramen waardoor de cel natuurlijk licht en adequate ventilatie wordt onthouden.²⁶⁹ Hoewel het CPT de noodzaak van dergelijke veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van ontvluchtingen erkent, concludeert het CPT dat per gedetineerde bekeken moet worden of het plaatsen van metalen platen voor de ramen van de cellen in het onderhavige geval gerechtvaardigd is. In geen geval mogen deze maatregelen resulteren in het volledig onthouden van een gedetineerde van natuurlijk licht en frisse lucht. Niet alleen behoren deze zaken tot wat het CPT beschrijft als ‘*basic elements of life*’, maar het wijst tevens op

²⁶² 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 49, CPT/Inf (2004) 20, Finland, par. 70, CPT/Inf (2005) 1, United Kingdom, par. 80.

²⁶³ CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1), par. 180, CPT/Inf (96) 31, Portugal, par. 147, CPT/Inf (2002) 36, Slovenia, par. 63 en 83.

²⁶⁴ CPT/Inf (2002) 31, Greece, par. 110, CPT/Inf (2003), 30, Russian Federation, par. 51.

²⁶⁵ CPT/Inf (2004) 21, Bulgaria, par. 56, CPT/Inf (2004) 34, Ukraine, par. 95.

²⁶⁶ CPT/Inf (2001) 12, Portugal, par. 68.

²⁶⁷ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands (Antilles), par. 37.

²⁶⁸ CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 79.

²⁶⁹ CPT/Inf (2002) 1, Bulgaria, par. 121, CPT/Inf (2002) 35, Transnistrian region of the Republic of Moldova, par. 51, CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 68, CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 73 en 74, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 68.

het verspreiden van ziekten als tuberculose dat hiermee in de hand wordt gewerkt.²⁷⁰

IV.3.5 Hygiëne

Hygiëne is een belangrijk onderdeel in het onderhouden van humane leefomstandigheden tijdens detentie.²⁷¹ In landen waar de penitentiaire inrichtingen te kampen hebben met serieuze overbevolking, laten de hygiënische omstandigheden nogal eens te wensen over. Smerige, overbevolkte cellen, waar ongedierte zich tussen de gedetineerden beweegt en waar gedetineerden te kampen hebben met tuberculose en allerlei huidaandoeningen, spreken hierbij tot de verbeelding. Ook in andere landen waar dit soort problemen geen rol speelt worden de hygiënische omstandigheden in de inrichting aan een kritische blik onderworpen. Bij de beoordeling van de hygiënische omstandigheden in een penitentiaire inrichting bekijkt het CPT de toegang tot de sanitaire voorzieningen in een penitentiaire inrichting, alsook de feitelijke toestand ervan.

Zoals bij de normering van de inrichting van de cellen al naar voren kwam, heeft het CPT met betrekking tot de toegang tot toiletfaciliteiten zowel een intern toilet als een voorziening buiten de cel geaccepteerd.²⁷² Bij dit laatste benadrukt het CPT dat een gedetineerde op diens verzoek de mogelijkheid moet krijgen zijn cel te verlaten, om zonder vertraging van het toilet gebruik te maken. Dit betekent dat zowel overdag als 's nachts de toegang gewaarborgd dient te zijn.²⁷³

Met betrekking tot de aanwezigheid van een toiletvoorziening op cel hecht het CPT er met name belang aan dat de privacy van de gedetineerde gewaarborgd wordt. In cellen waar meer dan één gedetineerde verblijft, moet worden voorkomen dat gedetineerden in het bijzijn van medegedetineerden hun natuurlijke behoeften moeten doen. Uit privacyoverwegingen dient het toilet zoveel mogelijk te worden gescheiden van de rest van de cel.²⁷⁴ In het voorgaande is de praktijk al beschreven, waarbij gedetineerden hun natuurlijke behoefte op een emmer en in het bijzijn van een celgenoot moesten doen en waarbij deze gedetineerden de gebruikte emmers vervolgens zelf dienden te reinigen. Het CPT concludeerde in verschillende rapporten dat dit voor zowel de gedetineerde zelf, alsook voor de medegedetineerde een vernederende bezigheid is. Gelet op deze

²⁷⁰ CPT/Inf (2002) 35, Transnistrian region of the Republic of Moldova, par. 51, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 67.

²⁷¹ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 49.

²⁷² 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 49.

²⁷³ CPT/Inf (2005) 1, United Kingdom, par. 80.

²⁷⁴ CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 70.

normering heeft het CPT dan ook zijn voorkeur uitgesproken voor een afgescheiden ruimte met toilet, een zgn. ‘*sanitary-annex*’.²⁷⁵

Voorts beoordeelt het CPT de toegang tot douche- en wasvoorzieningen en de aanwezigheid van stromend water. Als absoluut minimum heeft het CPT bepaald dat iedere gedetineerde ten minste éénmaal per week de mogelijkheid geboden moet worden om te kunnen douchen.²⁷⁶ Hierbij heeft het CPT in een tweetal rapporten uitdrukkelijk aansluiting gezocht bij regel 18 (oud) van de Europese gevangenisregels.²⁷⁷ Onder bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer directe toegang tot stromend water of toiletvoorzieningen ontbreekt²⁷⁸, bij zeer warm weer²⁷⁹ of ten aanzien van werkende gedetineerden²⁸⁰, heeft het CPT één keer douchen per week ontoereikend bevonden.²⁸¹

Behalve schone matrassen en lakens dienen alle gedetineerden te worden voorzien van essentiële persoonlijke toiletartikelen als zeep, tandpasta, tandenborstel, toiletpapier en maandverband.²⁸² Daarnaast heeft het CPT in verschillende rapporten aanbevolen dat er voorzieningen dienen te worden gecreëerd opdat kleding en beddengoed gereinigd kunnen worden.²⁸³ Ten slotte dienen schoonmaakmiddelen verstrekt te worden om gedetineerden in staat te stellen zelf hun cel schoon te maken.²⁸⁴

²⁷⁵ CPT/Inf (2006) 14, Norway, par. 59.

²⁷⁶ CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 106.

²⁷⁷ CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 74, CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 102. Regel 18 van de Europese gevangenisregels (oud) luidt: ‘*Adequate bathing and showering installations shall be provided so that every prisoner may be enabled and required to have a bath or shower, at a temperature suitable to the climate, as frequently as necessary for general hygiene according to season and geographical region, but at least once a week. Wherever possible there should be free access at all reasonable times.*’ De herziene editie van de Europese gevangenisregels gaan nog een stap verder door het gebruik van bad of douche ‘*if possible daily but at least twice a week (or more if necessary)*’ te garanderen. Regel 19 onder 4 Europese gevangenisregels. Zie tevens CPT/Inf (2007) 47, Armenia, par. 46.

²⁷⁸ CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 74, CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 102.

²⁷⁹ CPT/Inf (93) 2, France (Partie 1), 112.

²⁸⁰ CPT/Inf (98) 5, Romania (Partie 1), par. 110.

²⁸¹ CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 74, CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 102.

²⁸² CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation, par. 69, CPT/Inf (2004) 21, Bulgaria, par. 62, CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 87, CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 37 en 76.

²⁸³ CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 87, CPT/Inf (2004) 21, Bulgaria, par. 87.

²⁸⁴ CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 87, CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 40, CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 76.

IV.3.6 Voedsel en drinken

Het CPT benadrukt het belang van adequate voedselverstreking in penitentiaire inrichtingen voor het streven naar een goede gezondheid en moraal van de gedetineerden.

*'As stated in the explanatory memorandum to the European Prison Rules, food and water are basic for life itself and, inevitably, are a focus of special interest to people who are bound to the monotony of institutional routines by virtue of imprisonment. It follows that inadequate, poor and badly served food can provoke serious discontent.'*²⁸⁵

In zijn rapportage besteedt het CPT aandacht aan zowel de kwaliteit alsook de kwantiteit van het voedsel. In het rapport naar aanleiding van het bezoek aan de Nederlandse Antillen in 1999 overwoog het CPT dat er geen enkele rechtvaardiging bestaat voor het onthouden van regelmatige voedselverstreking en toegang tot drinkwater.²⁸⁶ Tevens dienen gedetineerden te worden voorzien van borden en bestek.²⁸⁷ In verschillende rapporten constateert het CPT dat gedetineerden te weinig voedsel krijgen of dat zij voor de voedselverstreking afhankelijk zijn van familie.²⁸⁸ Voorts heeft het CPT zijn afkeuring uitgesproken over restricties die zouden bestaan ten aanzien van het ontvangen van bepaalde producten van familieleden. Zo constateerde het CPT in een bezoek aan een Georgische gevangenis dat er – zonder opgave van redenen – geen groente of fruit mocht worden ontvangen van het bezoek. Dit terwijl deze producten niet verstrekt konden worden door de gevangenisautoriteiten.²⁸⁹

Zowel op klachten van gedetineerden over de kwaliteit van het voedsel als over de hoeveelheid ervan reageert het CPT doorgaans met een algemene aanbeveling aan de lidstaat hier verandering in aan te brengen. Het CPT voorziet in zijn aanbevelingen echter niet in een nadere specificatie wat betreft de aanbevolen dagelijkse hoeveelheid calorieën waaraan per gedetineerden voldaan dient te worden. De klachten over de kwaliteit van het voedsel hebben voornamelijk betrekken op het feit dat het voedsel koud wordt geserveerd of dat het te weinig voedingsstoffen zou bevatten, bijvoorbeeld omdat het hoofdzakelijk uit meel-

²⁸⁵ CPT/Inf (2001) 18, Greece (Part 1), par. 127.

²⁸⁶ CPT/Inf (2000) 9, Netherlands (Antilles), par. 28.

²⁸⁷ CPT/Inf (91) 10, Austria, par. 86, CPT/Inf (97) 1, Bulgaria (Part 1), par 62.

²⁸⁸ CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 95, CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 61.

²⁸⁹ CPT/Inf (2007) 42, Georgia, par. 40.

kost bestaat.²⁹⁰ Een andere klacht die in de rapporten van het CPT dikwijls voorkomt betreft het gebrek aan diversiteit van het aangeboden voedsel.²⁹¹

Naast de kwaliteit en kwantiteit van het voedsel lijkt het CPT in recent rapportering eveneens gevoelig te zijn voor speciale dieetwensen van gedetineerden. In bepaalde gevallen en ten aanzien van speciale groepen gedetineerden heeft het CPT onderkend dat een aangepast dieet noodzakelijk kan zijn. Hierbij valt niet alleen te denken aan zieke gedetineerden zoals diabetici²⁹² of gedetineerden die besmet zijn met tuberculose²⁹³, maar ook aan zwangere vrouwen, vrouwen die borstvoeding geven en aan kinderen die bij hun moeder in detentie verblijven.²⁹⁴ Recentelijk sprak het CPT zich in een rapport naar aanleiding van een bezoek aan gedetineerden die onder de Britse anti-terrorisewetgeving (*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*) werden vastgehouden, eveneens uit over het voorzien in diëtische voorkeuren op grond van hun geloofsovertuiging.²⁹⁵

Behalve ten aanzien van het voedsel zelf bekommert het CPT zich tevens over de wijze waarop en de plaats waar het voedsel bereid wordt. Maaltijden dienen onder hygiënische omstandigheden klaargemaakt te worden.²⁹⁶ In dit licht heeft het CPT vieze oude, onhygiënische en slecht geventileerde keukens onacceptabel bevonden.²⁹⁷ Daarnaast heeft het CPT vervallen en vochtige eetzalen²⁹⁸ en het uitdelen van het voedsel in de buitenlucht onder onhygiënische omstandigheden niet wenselijk geacht.²⁹⁹

IV.3.7 Activiteitenprogramma, arbeid en luchten

Naar het oordeel van het CPT dient iedere gedetineerde een substantieel deel van de dag buiten de cel te verblijven. In sommige rapporten concretiseert het CPT dit door een na te streven duur van 8 uur of meer te noemen.³⁰⁰ De tijd bui-

²⁹⁰ CPT/Inf (2002) 18, Denmark, par. 44, CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation, par. 69, CPT/Inf (2004) 34, Ukraine, par. 61.

²⁹¹ CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 95, CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 61, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 82 en 123.

²⁹² CPT/Inf (2002) 9, Poland, par. 84.

²⁹³ CPT/Inf (2004) 25, Armenia, par. 125

²⁹⁴ CPT/Inf (2002) 8, Turkey, par. 99 en 101.

²⁹⁵ CPT/Inf (2005) 10, United Kingdom, par. 13.

²⁹⁶ CPT/Inf (2002) 19, Ukraine, par 159.

²⁹⁷ CPT/Inf (98) 17, Netherlands (Antilles), par. 39, CPT/Inf (98) 13, Poland, par. 103, CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 95.

²⁹⁸ CPT/Inf (2002) 36, Slovenia, par. 64.

²⁹⁹ CPT/Inf (2002) 31, Greece, par. 64.

³⁰⁰ CPT/Inf (2003) 36, Ireland, par. 50, CPT/Inf (2002) 18, Denmark, par. 48, CPT/Inf (2005) 1, United Kingdom, par. 81.

ten de cel dient te worden besteed aan betekenisvolle activiteiten. Dit geldt zowel voor veroordeelde gedetineerden als voor gedetineerden die in afwachting van hun strafproces in detentie verblijven.³⁰¹ Hierbij valt te denken aan sport, arbeid, educatie en recreatie. Tv-kijken en het spelen van bordspelletjes wordt door het CPT niet als adequate vervanging voor een zinvol activiteitenprogramma gezien.³⁰²

Een gevarieerd activiteitenprogramma binnen een inrichting kan op fundamentele wijze bijdragen aan het resocialisatieproces³⁰³ van een gedetineerde en kan voorts de negatieve aspecten van het verblijf in de inrichting compenseren.³⁰⁴ In dit verband heeft het CPT in verscheidende rapporten gepleit voor een zgn. ‘*individualised custody plan*’. Hierbij wordt werk en educatie toegesneden op de persoon van de gedetineerde. Met andere woorden: een programma op maat. Het CPT stimuleert op deze wijze – daar waar mogelijk – differentiatie van bijvoorbeeld arbeid en scholing naar het niveau en naar de bijzondere behoefte van de individuele gedetineerde. Dit in tegenstelling tot een meer statisch aanbod van programma dat voor alle gedetineerden heeft te gelden. In alle gevallen dient bij het aanbod van activiteiten het omgaan met het leven in detentie en de uiteindelijke terugkeer in de samenleving centraal te staan.³⁰⁵ Het CPT onderstreept bovendien dat met name wanneer gedetineerden alleen in een cel verblijven, het ontbreken van een dergelijk programma het onwenselijke gevolg heeft dat het intermenselijke contact van gedetineerden tot een minimum wordt beperkt.³⁰⁶

Bij de beoordeling van het activiteitenprogramma binnen een inrichting kijkt het CPT onder andere naar de gevarieerdheid van het aanbod van activiteiten. Het CPT hecht er bovendien belang aan dat gedetineerden een bepaalde mate van vrijheid wordt geboden om de tijd buiten hun cel naar eigen inzicht in te vullen.³⁰⁷ Hoe langer de periode van detentie is, des te gevarieerder dient het aanbod van activiteiten te zijn.³⁰⁸ Met betrekking tot arbeid binnen de inrichting heeft het CPT gesteld dat gestreefd moet worden naar meer variatie dan slechts het aanbieden van schoonmaakwerk of het verspreiden van voedsel over de inrichtingsafdelingen.³⁰⁹

³⁰¹ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 47.

³⁰² CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 55.

³⁰³ CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 58.

³⁰⁴ CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 69.

³⁰⁵ CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 69, CPT/Inf (2005) 6, United Kingdom, par. 26.

³⁰⁶ CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 55.

³⁰⁷ CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 69, CPT/Inf (2005) 10, United Kingdom, par. 26.

³⁰⁸ CPT/Inf (2005) 10, United Kingdom, par. 26.

³⁰⁹ CPT/Inf (2005) 10, United Kingdom, par. 26.

Daarnaast kijkt het CPT of het aanbod van activiteiten voldoende is voor alle gedetineerden. Niet zelden constateert het CPT bijvoorbeeld dat er in een bezochte inrichting slechts voor een beperkt deel van de gedetineerden arbeid wordt aangeboden.³¹⁰ Het CPT heeft in dit verband weliswaar erkend dat het bieden van de mogelijkheid voor alle gedetineerden om tijdens detentie te werken zeker in economisch moeilijke tijden een erg moeilijke opgave is. Toch heeft het CPT in verschillende rapporten overwogen dat het aanbod van arbeid binnen de inrichting niet slechts afhankelijk dient te zijn van de marktwerking. Het CPT onderstreept dan ook dat arbeid in penitentiaire inrichtingen in de eerste plaats gericht dient te zijn op resocialisatie en rehabilitatie van de gedetineerde en niet louter dient plaats te vinden uit economische en financiële overwegingen aangeboden dient te worden.³¹¹ In dit verband verwijst het CPT bovendien niet zelden op de mogelijkheid tot het verrichten van onbetaalde arbeid binnen de inrichting.³¹²

Een fundamentele norm die tot dusver in alle rapporten is neergelegd betreft de bepaling dat iedere gedetineerde de mogelijkheid geboden moet worden om minimaal éénmaal per dag een uur in de buitenlucht te kunnen bewegen.³¹³ De absolute van deze norm komt tot uitdrukking in het feit dat deze voorziening eveneens gegarandeerd dient te worden ten aanzien van gedetineerden die in een strafcel of in afzondering verblijven. Ten aanzien van jeugdige gedetineerden hanteert het CPT zelfs een minimumnorm van twee uur per dag beweging in de buitenlucht.³¹⁴

De aanbevelingen van het CPT ten aanzien van het luchten handelen overigens niet alleen over de duur ervan, maar betreffen eveneens de materiële aspecten van de luchtruimte. Onder verwijzing naar regel 86 (oud) van de Europese gevangenisregels heeft het CPT aanbevolen dat de luchtruimte op een dusdanige wijze moet zijn ingericht dat de gedetineerden zich aldaar in voldoende mate fysiek kunnen inspannen. Voorts dient de luchtplaats gedetineerden voldoende bescherming te bieden tegen de (slechte) weersomstandigheden.³¹⁵ In enkele rapporten spreekt het CPT zijn ongenoegen uit over de beperkte afmetingen van de luchtruimte. Ook heeft het CPT kritiek gehad op de kooiachtige constructie van sommige luchtruimten.³¹⁶

³¹⁰ CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 58, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 55.

³¹¹ CPT/Inf (2006) 11, Poland, par. 65.

³¹² CPT/Inf (2004) 34, Ukraine, par. 98, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 58.

³¹³ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 48.

³¹⁴ CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 92.

³¹⁵ CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 56.

³¹⁶ CPT/Inf (2006) 14, Norway, par. 60.

IV.3.8 *Contact met de buitenwereld*

Het CPT hecht er groot belang aan dat gedetineerden tijdens detentie goed contact onderhouden met familie en vrienden. Een vast onderdeel in de rapporten van het CPT betreft dan ook de beoordeling van het contact met de buitenwereld. Op de lidstaten rust volgens het CPT een (actieve) verplichting dit contact te faciliteren en te stimuleren.³¹⁷ Deze verplichting geldt in het bijzonder waar het jeugdige gedetineerden betreft, aangezien die vaak te kampen hebben met gedragsproblemen en een gebrek aan sociale vaardigheden. Contact met familieleden en vrienden buiten de inrichting kan hierbij een stimulerende factor zijn.³¹⁸ Het CPT refereert hierbij uitdrukkelijk aan de bepalingen uit de Europese gevangenisregels, waarin wordt bepaald dat contact met de buitenwereld in het algemeen en het onderhouden en versterken van relaties buiten de inrichting (familie) in het bijzonder, moet worden aangemoedigd.³¹⁹ Het gaat bij het onderhouden van contact met de buitenwereld naast het recht om bezoek in de richting te mogen ontvangen, om het recht op schriftelijke correspondentie en het recht op regelmatig telefonisch contact.

Ten aanzien van al deze rechten geldt dat iedere inbreuk ervan uitsluitend gerechtvaardigd is, indien dit gebaseerd is op veiligheidsoverwegingen, plaatsvindt in het kader van het opsporingsonderzoek of vanwege een gebrek aan beschikbare middelen. Wanneer het contact met de buitenwereld wordt beperkt ter bescherming van het strafvorderlijk onderzoek heeft het CPT overwogen dat de beslissing hiertoe genomen dient te worden door een andere functionaris dan welke deelneemt aan dit opsporingsonderzoek.³²⁰ Bovendien dient een dergelijke restrictie onder de omstandigheden van het geval gelimiteerd te zijn tot een bepaalde periode en dient de toepassing ervan zo kort mogelijk te zijn.³²¹ Voorts dienen de omstandigheden dienen regelmatig aan de gronden voor beperking getoetst te worden.³²²

BEZOEK

Bezoek vormt een belangrijk onderdeel van het contact met de buitenwereld. Het CPT heeft hieromtrent overwogen dat hoewel de omstandigheden van het geval het kunnen rechtvaardigen dat het recht om bezoek te mogen ontvangen beperkt kan worden, dit evenwel nooit mag leiden tot langdurige uitsluiting van

³¹⁷ 2nd General Report, CPT/Inf(92)3, par. 51.

³¹⁸ CPT/Inf(2005)13, Austria, par. 100.

³¹⁹ Regel 43, onder 2 en Regel 65, onder c (oud) van de Europese gevangenisregels.

³²⁰ CPT/Inf(2004)36, Azerbaidjan, par. 136 en 137.

³²¹ CPT/Inf(2002)14, Georgia, par. 129, CPT/Inf(2004)36, Azerbaidjan, par. 136.

³²² CPT/Inf(96)9, Spain (Part 1), par. 172.

bezoek van familieleden.³²³ Een algeheel bezoekverbod keurt het CPT derhalve ten strengste af. Ook dient een gedetineerde niet te worden beperkt in het recht zijn raadsman te ontvangen en dient het contact tussen de raadsman en de gedetineerde voorts niet onderworpen te worden aan enige vorm van toezicht.³²⁴

In verschillende rapporten heeft het CPT normering neergelegd wat betreft de minimale frequentie en de duur van het bezoek. Zo heeft het aanbevolen dat voor gedetineerden in afwachting van hun proces, één keer in de week bezoek voor de duur van minimaal één uur de doelstelling zou moeten zijn.³²⁵ In meer recente rapportage lijkt het CPT deze norm naar beneden te hebben bijgesteld door een minimum van dertig minuten per week aan te bevelen.³²⁶ Eén uur bezoek per maand heeft het CPT echter als onvoldoende bestempeld.³²⁷

Als gezegd, rust op de lidstaten een verplichting op actieve wijze bij te dragen aan het onderhouden van contact met de buitenwereld. Dit geldt onderverminderd voor het recht op bezoek. Zo heeft het CPT aanbevolen dat wanneer familieleden van gedetineerden ver van de penitentiare inrichting wonen, waardoor regelmatig bezoek moeilijk zo niet onmogelijk wordt, ten aanzien van de regels omtrent bezoek de nodige flexibiliteit betracht moet worden. Gedacht kan worden aan het samenvoegen van de duur van enkele bezoeken tot één langer bezoek, het bieden van meer mogelijkheden om telefonisch contact te hebben en het onthouden van een limiet op het aantal brieven dat vanuit de inrichting verstuurd mag worden.³²⁸ In een rapport aan Finland in 1993 lijkt het CPT nog een stap verder te gaan door een verzoek om informatie te doen naar de vraag of er bij de bouw van de nieuwe penitentiare inrichting, 40km buiten het stadscentrum (*Hämeenlinna*), concrete plannen zijn ontwikkeld om bezoekers van gedetineerden bij hun reis van dienst te zijn. Op de vraag naar de wijze waarop het CPT een en ander verwezenlijkt wil zien, wordt in het rapport vervolgens geen antwoord gegeven.³²⁹

Omtrent de wijze waarop het bezoek plaatsvindt heeft het CPT in zijn rapporten eveneens het nodige opgemerkt. Uitgangspunt lijkt te zijn dat het bezoek een zo open mogelijk karakter dient te hebben. Hiermee wordt bedoeld dat het feitelijke bezoek aan zo min mogelijk beperkende maatregelen wordt onderworpen.

³²³ CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 136.

³²⁴ CPT/Inf (2004) 29, The former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 54, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 71.

³²⁵ CPT/Inf (2002) 36, Slovenia, par. 91.

³²⁶ CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 71.

³²⁷ CPT/Inf (2004) 18, Hungary, par. 50, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 71.

³²⁸ CPT/Inf (96)1, Netherlands (Antilles), par. 110, CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 104, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 72.

³²⁹ CPT/Inf (93) 8, Finland, par. 135.

In verschillende rapporten heeft het CPT bepaalde vormen en de daarbij behorende voorschriften waaronder het bezoek plaatsvond als onacceptabel en onwenselijk bestempeld. Zo heeft het CPT onder andere kritiek geuit ten aanzien van de situatie waarbij het bezoek plaatsvond in zeer kleine hokjes en waar bezoeker en gedetineerde door middel van een glazen wand van elkaar werden gescheiden³³⁰ en voorts op het feit dat inrichtingswerkers op gehoorafstand van gedetineerde en bezoeker bleven.³³¹

Het CPT erkent dat bepaalde omstandigheden dergelijke veiligheidsmaatregelen kunnen rechtvaardigen, maar dat het uitgangspunt moet blijven dat een bezoek zonder beperkingen plaatsvindt.³³² Met andere woorden, toepassing van beperkende voorschriften moet de uitzondering vormen en niet de regel. Een voorbeeld waarbij de beperkende veiligheidsmaatregelen bij een bezoekregeling fors door het CPT bekritiseerd werden, betrof de regeling van de Extra Beveiligde Inrichting in Nederland in 1998. Als regel gold in deze inrichting dat bezoek plaatsvond achter pantserglas. Eenmaal per maand kon een verzoek worden ingediend om familieleden te ontvangen onder minder beperkende omstandigheden. Fysiek contact bleef hierbij beperkt tot het schudden van handen bij aankomst en vertrek. Gedetineerde en bezoeker werden door een tafel met afscheidingswand (op borsthoogte) van elkaar gescheiden. Gedurende het bezoek bleven inrichtingswerkers op gehoorafstand achter de gedetineerde staan. Als gevolg van deze regeling gaven enkele gedetineerden te kennen geen verzoeken om dergelijke 'open' bezoeken in te dienen. Het CPT deed de aanbeveling de bezoekregeling te herzien.³³³

Naast beperkende maatregelen die de uitoefening van het recht op bezoek negatief kunnen beïnvloeden, heeft het CPT zeer drukke en lawaaierige bezoekenruimtes waar gedetineerden en bezoekers moeten schreeuwen om zich verstaanbaar te maken en situaties waarbij bezoekers als gevolg van de afwezigheid van voldoende stoelen gedurende het bezoek moesten staan, afgekeurd.³³⁴ Ten aanzien van de bezoekfaciliteiten in een Ierse gevangenis in 2002 toonde het CPT zich ontevreden:

'visiting arrangements remained unsatisfactory (...) the visiting facilities offered no privacy and became very noisy when several prisoners received visits at the same

³³⁰ CPT/Inf (2001) 2, Hungary, par. 125, CPT/Inf (2002) 36, Slovenia, par. 91, CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 102.

³³¹ In één rapport is te lezen dat zelfs geklaagd werd over de aanwezigheid van gemaskerde mannen bij het bezoek van familie of vrienden. CPT/Inf (2001) 29, Slovakia, par. 80.

³³² CPT/Inf (2002) 31, Greece, par. 106.

³³³ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 66 en 70.

³³⁴ CPT/Inf (2002) 1, Bulgaria, par. 150.

*time. In short, prisoners and their visitors are not yet able to meet under conditions conducive to the maintenance of positive relationships*³³⁵

CORRESPONDENTIE

Wanneer het CPT zich uitlaat over het recht tot correspondentie van gedetineerden heeft dit in veel gevallen betrekking op klachten de beperking van de mogelijkheid om brieven of andere poststukken te versturen. Daarnaast ontvangt het CPT tijdens de inspectiebezoeken niet zelden klachten over het toezicht van het penitentiaire personeel op de inhoud van deze correspondentie. Naast het voor de hand liggende bezwaar van de schending van de privacy van gedetineerden werd in sommige rapporten de klacht geuit dat systematisch toezicht op de correspondentie tot een aanzienlijke vertraging in de postbezorging leidde.³³⁶ In de ogen van het CPT dient het uitgangspunt te zijn, dat iedere gedetineerde zonder restricties brieven en andere poststukken moet kunnen ontvangen en versturen. Beperkingsgronden dienen uitdrukkelijk geregeld te worden.³³⁷ Daar waar het CPT geconfronteerd werd met praktijken waarbij enveloppen en andere poststukken, afkomstig of bestemd voor gedetineerden, op systematische wijze werden onderworpen aan toezicht en censuur, heeft het CPT aanbevolen deze procedure onmiddellijk te staken. In het geval toezicht van de correspondentie van een bepaalde gedetineerde door de inrichtingsautoriteiten noodzakelijk wordt geacht, heeft het CPT overwogen dat het de voorkeur geniet dat dit slechts een onderzoek naar de inhoud van het poststuk (bijvoorbeeld op de aanwezigheid van voorwerpen) betreft en geen betrekking heeft op de schriftelijke inhoud van de post.³³⁸

In een aantal rapporten heeft het CPT opmerkingen gemaakt ten aanzien van post bestemd voor of afkomstig van geprivilegieerde personen of instanties. Zo heeft het overwogen dat in geen geval correspondentie met raadslieden, onderzoeksautoriteiten, rechtbanken en andere relevante nationale en internationale autoriteiten, zoals het EHRM en het CPT,³³⁹ onderworpen mogen worden aan (inhoudelijk) toezicht. In verschillende rapporten heeft het CPT benadrukt dat vrije en vertrouwelijke communicatie met dergelijke personen en instanties te allen tijde dient te worden gewaarborgd.³⁴⁰

Ook ten aanzien van het recht op correspondentie wordt van de penitentiaire inrichtingen een actieve houding verlangd ten einde het recht op contact met de buitenwereld te effectueren. Het CPT heeft hieromtrent aanbevolen dat aan ge-

³³⁵ CPT/Inf(2003) 36, Ireland, par. 77.

³³⁶ CPT/Inf(2002) 16, Malta, par. 77.

³³⁷ CPT/Inf(2004) 36, Azerbaijan, par. 139.

³³⁸ CPT/Inf(2002) 16, Malta, par. 77.

³³⁹ CPT/Inf(2008) 2, Netherlands, par. 51.

³⁴⁰ CPT/Inf(2002) 14, Georgia, par. 130, CPT/Inf(2002) 16, Malta, par. 77.

detineerden, die in financieel opzicht hiertoe niet in staat zijn, briefpapier, schrijfgerei en postzegels dienen te worden verstrekt.³⁴¹

TELEFONISCH CONTACT

Ten slotte kan het voeren van telefoongesprekken genoemd worden in het kader van het recht op contact met de buitenwereld. Het CPT heeft zich ten aanzien van de frequentie en de duur van telefonisch contact met de buitenwereld niet uitdrukkelijk uitgesproken. Hetgeen het CPT in zijn rapporten heeft opgemerkt en aanbevolen heeft met name betrekking op het voorzien van de mogelijkheid tot het voeren van telefoongesprekken en op de beperkingen van telefonisch contact.

Net als bij het recht op bezoek en het recht op correspondentie, verlangt het CPT ook met betrekking tot telefonisch contact een actieve houding van de lidstaten dit recht te faciliteren. In inrichtingen waar geen telefoons aanwezig waren heeft het CPT de aanbeveling gedaan hier alsnog in te voorzien.³⁴² In een rapport aan Malta overwoog het CPT dat gedetineerden die niet beschikken over de financiële middelen om telefoonkaarten aan te schaffen, deze op regelmatige basis dienen te worden verstrekt.³⁴³ In een rapport aan Oostenrijk deed het CPT ten aanzien van een jeugdgevangenis de aanbeveling, om gratis telefoonkaarten te verstrekken, telefooncellen te plaatsen op de luchtplaatsen en om de limiet op het aantal toegestane telefoongesprekken op te heffen.³⁴⁴

In enkele gevallen constateerde het CPT dat gedetineerden die telefoongesprekken voerden in een taal die de inrichtingswerkers niet machtig waren, werden beperkt in het recht op telefonisch contact met de buitenwereld.³⁴⁵ Evenals ten aanzien van het recht om bezoek in de inrichting te ontvangen, heeft het CPT in verschillende rapporten benadrukt dat, met betrekking tot het telefoongebruik in de inrichting, een flexibele houding van de regels geboden kan zijn. Hiervan is sprake in gevallen waar familie van gedetineerden niet in staat is om regelmatig de inrichting te kunnen bezoeken.³⁴⁶ Het onthouden van iedere mogelijkheid tot telefonisch contact met familieleden keurt het CPT af.³⁴⁷

³⁴¹ CPT/Inf (96) 27, Netherlands (Aruba), par. 259, CPT/Inf (2004) 18, Hungary, par. 52.

³⁴² CPT/Inf (97) 1, Bulgaria (Part 1), 159.

³⁴³ CPT/Inf (2005) 15, Malta, par. 69.

³⁴⁴ CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 100.

³⁴⁵ CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 104, CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 100.

³⁴⁶ CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1), par. 176, CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 104.

³⁴⁷ CPT/Inf (98) 7, France, par. 149, CPT/Inf (2002) 9, Poland, par. 142.

IV.3.9 *Disciplinaire procedure*

In het tweede jaarrapport onderstreept het CPT het belang, voor zowel gedetineerden als het inrichtingspersoneel, van een procedurele regeling ten aanzien van het opleggen van disciplinaire sancties.³⁴⁸ Het ontbreken van een heldere disciplinaire procedure zou het ontstaan van onofficiële en vooral oncontroleerbare praktijken in de hand kunnen werken. De aanbevelingen van het CPT omtrent de oplegging van disciplinaire sancties aan gedetineerden hebben dan ook voornamelijk betrekking op de procedurele waarborgen en in mindere mate op de aard van de opgelegde sancties en de wijze van tenuitvoerlegging ervan.

Ondanks de mindere aandacht voor het karakter van de sancties zelf, heeft het CPT zich in een aantal gevallen uitgesproken over de (on)toelaatbaarheid van bepaalde sancties. Zo overwoog het CPT ten aanzien van sommige straffen dat deze per definitie als onacceptabel zijn aan te merken. Voorbeelden hiervan betreffen onthouding van de mogelijkheid om één uur per dag te luchten³⁴⁹, uitsluiting van deelname aan het educatieprogramma voor jeugdigen³⁵⁰ en langdurige plaatsing in een aardedonkere strafcel als disciplinaire sanctie.³⁵¹ Ook de archaische sancties van plaatsing in een strafcel voor maximaal vier weken op een regime van water en brood en het gedurende een aantal dagen geboeid opsluiten van gedetineerden heeft het CPT als onacceptabel bestempeld.³⁵² De disciplinaire straf van langdurige eenzame opsluiting, waarbij ieder intermenselijk contact met medegedetineerden tot een minimum wordt beperkt, wordt eveneens onaanvaardbaar geacht.³⁵³ Ten slotte heeft het CPT bepaald dat het opleggen van collectieve disciplinaire sancties niet geoorloofd zijn.³⁵⁴ Het CPT refereert hierbij expliciet aan regel 37 van de Europese gevangenisregels (oud).³⁵⁵

Wat betreft de tenuitvoerlegging van disciplinaire straffen heeft het CPT in een aantal rapporten overwogen dat dit niet ten koste dient te gaan van andere aanspraken die de gedetineerde toekomen. Zo benadrukt het CPT dat gedetineerden, die als gevolg van een disciplinaire sanctie in een strafcel verblijven, niet beperkt mogen worden in de mogelijkheid om dagelijks minimaal één uur in

³⁴⁸ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 55.

³⁴⁹ CPT/Inf (93) 13, Germany, par. 159, CPT/Inf (97) 9, Germany (Part 1), par. 158 en 159, CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 134.

³⁵⁰ CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 146.

³⁵¹ CPT/Inf (93) 3, Suisse, par. 84.

³⁵² Hoewel de sancties al sinds jaar en dag in ongebruik waren, deed het CPT de aanbeveling onderhavige sanctienormen te schrappen. CPT/Inf (96) 27, Netherlands (Aruba), par. 261.

³⁵³ CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 153.

³⁵⁴ CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 134.

³⁵⁵ Ook in de nieuwe versie van de Europese gevangenisregels (Regel 60, onder 3) is het verbod op collectief straffen van gedetineerden opgenomen.

de buitenlucht te kunnen bewegen.³⁵⁶ Ook moet het gedetineerden in een strafcel worden toegestaan om leesmateriaal op cel te hebben. Hieraan voegt het CPT toe dat dit niet beperkt moet worden tot een exemplaar van de huisregels van de penitentiaire inrichting of de bijbel.³⁵⁷ Bij de oplegging van disciplinaire sancties heeft het CPT er bovendien op aangedrongen dat hierbij het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen moet worden.³⁵⁸ De opgelegde sanctie dient derhalve niet onevenredig zwaar te zijn in verhouding tot het vergrijp dat met de sanctie wordt bestraft.

Voorts dient er bij de oplegging van de sanctie een adequate procedure te bestaan welke met de nodige waarborgen voor de betrokken gedetineerde is omkleed. Allereerst dient de gedetineerde, bij voorkeur schriftelijk, op de hoogte te worden gebracht van de beschuldiging en dient de gedetineerde door de autoriteit, welke bevoegd is tot het opleggen van de disciplinaire sanctie, te worden gehoord over het vermeende vergrijp waarvan hij wordt beschuldigd.³⁵⁹ Waar nodig dient de gedetineerde hierbij te worden bijgestaan door een tolk.³⁶⁰ In enkele rapporten doet het CPT eveneens de aanbeveling om tijdens de procedure gedetineerden de gelegenheid te bieden tot zowel het oproepen van ontlastende getuigen als het horen van belastende getuigen.³⁶¹ Tevens heeft het CPT zich positief uitgesproken over de mogelijkheid voor een gedetineerde om zich te laten bijstaan door een raadsman en dient iedere gedetineerde in de gelegenheid te worden gesteld om gedurende de procedure te zitten en aantekeningen te maken.³⁶² Voorts dient er een formele rechtsgang te zijn om bij een hogere autoriteit op te komen tegen de opgelegde sancties.³⁶³ In recente rapportering aan Bosnië en Herzegovina lijkt het CPT een stap verder te gaan door te stellen dat een

³⁵⁶ CPT/Inf (99) 9, Turkey, par. 160, CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 145, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 139.

³⁵⁷ CPT/Inf (97) 9, Germany (Part 1), par. 160, CPT/Inf (99) 7, Czech Republic, par. 75, CPT/Inf (2002) 26, Estonia, par. 119, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 81.

³⁵⁸ CPT/Inf (91) 10, Austria, par. 35.

³⁵⁹ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 55, CPT/Inf (2001) 2, Hungary, par. 128, CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan par. 142, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 137, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 76.

³⁶⁰ CPT/Inf (2001) 18, Greece (Part 1), par. 176. In recente rapportage sprak het CPT zijn ongenoegen uit over het verrichten van vertaalwerkzaamheden door medegedetineerden en penitentiaire inrichtingswerkers in dergelijke procedures. CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 103.

³⁶¹ CPT/Inf (99) 15, Ireland, par. 85, CPT/Inf (2001) 2, Hungary, par. 128, CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 110, CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 102.

³⁶² CPT/Inf (2003) 1, Cyprus, par. 40.

³⁶³ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 55, CPT/Inf (2004) 25, Armenia, par. 151, CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 142.

dergelijk beroep bij een externe onafhankelijke autoriteit moet openstaan.³⁶⁴ Het CPT benadrukt vervolgens dat een beroepsmogelijkheid open dient te staan ten aanzien van alle opgelegde sancties. In een aantal rapporten constateert het CPT namelijk dat slechts tegen de disciplinaire sanctie van opsluiting in een strafcel een rechtsmiddel openstond.³⁶⁵ Ten slotte heeft het CPT bepaald dat iedere gedetineerde schriftelijk op de hoogte dient te worden gebracht van de beroepsmogelijkheid. Dit dient te geschieden onder vermelding van de hierop van toepassing zijnde termijnen waarbinnen beroep moet zijn aangetekend.³⁶⁶

IV.3.10 *Ordemaatregelen*

Naast de oplegging van straffen kan het in het kader van de handhaving van de orde en de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn dat er jegens gedetineerden bepaalde maatregelen opgelegd worden. De ingrijpendheid van deze maatregelen in de persoonlijke levenssfeer van gedetineerden maakt, dat ook ten aanzien van deze ordemaatregelen een heldere regeling bestaat, omkleed met effectieve procedurele waarborgen.³⁶⁷ Allereerst dient de grond voor het opleggen van een bepaalde maatregel schriftelijk aan de gedetineerde kenbaar te worden gemaakt. Het CPT voegt hier evenwel aan toe dat veiligheidsoverwegingen het achterwege laten van bepaalde informatie kunnen rechtvaardigen. Daarnaast moet de betrokken gedetineerde in de gelegenheid worden gesteld zijn standpunt over de zaak naar voren te brengen.³⁶⁸

Een ordemaatregel dient te onder de gegeven omstandigheden niet langer te duren dan strikt noodzakelijk is. Het CPT heeft in het licht hiervan ten aanzien van plaatsing in afzondering overwogen dat de omstandigheden die ten grondslag liggen aan de oplegging van de maatregel ten minste iedere drie maanden opnieuw bekeken dienen te worden. Met betrekking tot het recht om tegen plaatsing in afzondering of verlenging hiervan in beroep te gaan heeft het CPT overwogen dat dit bij een autoriteit van buiten de inrichting dient te kunnen geschieden.³⁶⁹

³⁶⁴ CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 110.

³⁶⁵ CPT/Inf (94) 9, Portugal (Part 1), par. 135, CPT/Inf (94) 20, Greece, par. 131.

³⁶⁶ CPT/Inf (99) 2, Turkey, par. 162, CPT/Inf (2001) 18, Greece, par. 176, CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 142, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 76.

³⁶⁷ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 55

³⁶⁸ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 55. In de beginjaren werden genoemde procedures in de rapportering van het CPT aangeduid met de term *'watchdog procedures'*. Zie bijvoorbeeld: CPT/Inf (92) 4, Sweden, par. 135. Thans laat het CPT deze treffende benaming achterwege.

³⁶⁹ CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 111.

Het opleggen van disciplinaire maatregelen gaat niet zelden gepaard met een bepaalde mate van fysiek geweld. In geen geval echter mag dit geweld worden toegepast als sanctie. Het CPT wijst in dit verband op het gevaar van vervlaking. Vanuit controlerend oogpunt heeft het CPT om die reden overwogen dat ieder geval waarin een penitentiaire inrichtingswerker fysiek geweld jegens een gedetineerde heeft gebruikt, dit dient te worden opgetekend in een register.³⁷⁰ In het verlengde van deze aanbeveling heeft het CPT in verscheidene rapporten gepleit voor het bijhouden van een dergelijk register waarin alle informatie met betrekking tot disciplinaire procedures en ordemaatregelen wordt opgenomen, in het bijzonder ten aanzien van plaatsing in een strafcel. Wat laatstgenoemde plaatsing betreft kan gedacht worden aan zaken als het vastleggen van het tijdstip van plaatsing, de duur van verblijf in de strafcel en de grond voor het opleggen van de sanctie of maatregel.³⁷¹

IV.3.11 *Klachtprocedure*

Een effectieve klachtprocedure en een regelmatige inspectie van penitentiaire inrichtingen door een onafhankelijk orgaan vormen beide fundamentele waarborgen tegen mishandeling in detentie.³⁷² Rapportering van het CPT laat zien dat in de ogen van het CPT beide onderwerpen nauw met elkaar zijn verbonden. In een rapport naar aanleiding van een bezoek aan Portugal deed het CPT expliciet de aanbeveling zowel de klachtprocedure als de inspectietaak onder te brengen bij hetzelfde orgaan.³⁷³ Bij de exacte invulling van zowel de klachtprocedure als de inspectie laat het CPT de lidstaten een aanzienlijke vrijheid. Daar waar het CPT aanbevelingen heeft gedaan omtrent de klachtprocedure betrof dit voornamelijk de vertrouwelijke toegang tot de klachtinstanties en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de procedure. Met betrekking tot de inspectie valt op dat veel aandacht wordt besteed aan de effectiviteit van de procedure en de wijze waarop een effectieve inspectie bewerkstelligd kan worden.

De mogelijkheid voor gedetineerden om te klagen over de behandeling tijdens de detentie dient naar het oordeel van het CPT tweeledig te zijn. In de eerste plaats dient er voor alle gedetineerden een *interne* klachtprocedure te zijn. Dat wil zeggen een beklagregeling binnen de context van de inrichting. In de tweede plaats hecht het CPT er aan, dat gedetineerden met hun klacht terecht kunnen bij een onafhankelijk *extern* orgaan. Dat wil zeggen, bij een orgaan die niet is

³⁷⁰ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 53.

³⁷¹ CPT/Inf (99) 2, Turkey, par. 163, CPT/Inf (99) 9, Finland, par. 96, CPT/Inf (2001) 22, Lithuania, par. 131, CPT/Inf (2001) 18, Greece (Part 1), par. 183.

³⁷² 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 54.

³⁷³ Het betrof hier een zgn. '*supervisory judge*'. CPT/Inf (94) 9, Portugal (Part 1), par. 141.

aangesloten bij, of onder directe verantwoordelijkheid staan van de betreffende penitentiaire inrichting.

INTERNE KLACHTPROCEDURE

Met betrekking tot de nadere invulling van de interne klachtprocedure acht het CPT een aantal aspecten in het bijzonder van belang. Allereerst wijst het CPT op het belang dat gedetineerden bekend worden gemaakt met de bestaande beklagprocedure. Bij binnenkomst in de inrichting dienen gedetineerden schriftelijk en in eenvoudige bewoordingen (en beschikbaar in verschillende talen) op de hoogte te worden gebracht van de bestaande mogelijkheden om te klagen en de wijze waarop dit kan plaatsvinden.³⁷⁴ Vervolgens rust er op de inrichtingen een positieve verplichting de klacht van gedetineerde te faciliteren. Dit betekent bijvoorbeeld dat er klachtenformulieren dienen te worden opgesteld en dat deze onder gedetineerden dienen te worden verspreid. Daarnaast kan gedacht worden aan het ter hand stellen van schrijfmateriaal.³⁷⁵

Wat betreft de vormgeving van de interne klachtprocedure valt op dat het CPT in zijn rapporten niet veel nadere eisen stelt. Zo geven de aanbevelingen van het CPT niet aan ten aanzien van welke zaken geklaagd zou moeten kunnen worden. Niet duidelijk wordt derhalve of de voorgestelde klachtprocedure slechts betrekking dient te hebben op vermeende mishandelingen tijdens detentie, of dat ook de fysieke en regimaire omstandigheden waaronder gedetineerden worden vasthouden eveneens een grond voor het indienen van een klacht zou moeten zijn.

De aanbevelingen ten aanzien van de interne klachtprocedure handelen daarentegen veelal over de betrouwbaarheid van de gang naar de klachtinstantie. In verschillende rapporten heeft het CPT aanbevelingen gedaan om te voorzien in vergrendelde brievenbussen, of om gebruik te maken van verzegelde enveloppen om de betrouwbaarheid van de klacht te garanderen.³⁷⁶ Voorts heeft het CPT opgemerkt dat de klachtinstantie onafhankelijk en onpartijdig dient te zijn.³⁷⁷ De situatie waarbij gedetineerden hun klachten slechts bij de inrichtingsdirecteur konden indienen, werd door het CPT sterk bekritiseerd.³⁷⁸ In sommige rapporten spreekt het CPT zijn ongenoegen uit over het achterhouden van ingediende klachtformulieren en het ontmoedigen van gedetineerden om een

³⁷⁴ CPT/Inf (2004) 25, Armenia, par.159, CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 114, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 82.

³⁷⁵ CPT/Inf (91) 12, United Kingdom, par. 184, CPT/Inf (2005) 6, Estonia, par. 82.

³⁷⁶ CPT/Inf (97) 5, Cyprus (Part 2), par. 79, CPT/Inf (2002) 23, Ukraine, par. 124, CPT/Inf (2004) 34, Ukraine, par. 138.

³⁷⁷ CPT/Inf (91) 12, Denmark, par. 104, CPT/Inf (96) 27, Netherlands (Aruba), par. 273, CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 100.

³⁷⁸ CPT/Inf (95) 14, Ireland, par. 156.

klacht in te dienen, door te dreigen met eventuele represailles, wanneer er door gedetineerden geklaagd zou worden.³⁷⁹

EXTERNE KLACHTPROCEDURE

Naast de mogelijkheid om binnen de inrichting te klagen moet gedetineerden de mogelijkheid worden geboden om hun klacht op vertrouwelijke wijze aan een onafhankelijk, extern orgaan voor leggen.³⁸⁰ Het CPT heeft aangegeven dat het zowel om nationale als internationale organisaties en instellingen kan gaan. Hierbij valt te denken aan een Nationale Ombudsman, externe klachtinstanties, openbare aanklagers, volksvertegenwoordigers en rechtbanken, maar ook aan internationale organen als het EHRM en de President van het CPT.³⁸¹ Ook ten aanzien van het extern klagen wordt een actieve houding van de lidstaten nagestreefd. Dit betekent dat informatie over de genoemde instanties en organisaties – zoals telefoonnummers of adresgegevens – bijvoorbeeld in de vorm van een folder, aan gedetineerden verstrekt dient te worden.³⁸²

IV.3.12 Onafhankelijk toezicht

Naast het creëren van een onafhankelijke klachtprocedure hecht het CPT in het bijzonder waarde aan inspectie van alle penitentiaire inrichtingen door een onafhankelijk orgaan. Dit orgaan kan hiervoor speciaal voor in het leven worden geroepen, maar het CPT heeft zich in verschillende rapporten eveneens positief uitgelaten over rechters die worden belast met de inspectie van penitentiaire inrichtingen.³⁸³ Teneinde de onafhankelijkheid te garanderen, acht het CPT het uitermate wenselijk dat de leden van het orgaan niet worden aangesteld door de gevangenisautoriteiten zelf.³⁸⁴ In een rapport naar aanleiding van een bezoek aan Ierland heeft het CPT overwogen dat een inspectieorgaan waarvan de leden door de minister van Justitie zijn aangesteld niet principieel wordt afgekeurd.³⁸⁵ In een aantal andere rapporten merkt het CPT op dat de samenstelling van het inspectieorgaan zoveel mogelijk een afspiegeling dient te zijn van de lokale gemeenschap van de lidstaat.³⁸⁶

³⁷⁹ CPT/Inf(2007) 42, Georgia, par. 101.

³⁸⁰ 2nd General Report, CPT/Inf(92) 3, par. 54.

³⁸¹ CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 144, CPT/Inf(95) 14, Ireland, par. 156, CPT/Inf(2002) 23, Ukraine, par. 124, CPT/Inf(2004) 36, Azerbaijan, par. 147.

³⁸² CPT/Inf(2004) 34, Ukraine, par. 138.

³⁸³ CPT/Inf(94) 9, Portugal (Part 1), par. 141.

³⁸⁴ CPT/Inf(97) 1, Bulgaria (Part 1), par. 175.

³⁸⁵ CPT/Inf(95) 14, Ireland, par. 157.

³⁸⁶ CPT/Inf(94) 20, Greece, par. 144, CPT/Inf(97) 1, Bulgaria (Part 1), par. 175.

Het inspecterende orgaan dient naar het oordeel van het CPT te beschikken over de bevoegdheid om klachten van gedetineerden te ontvangen en de inrichtingen aan inspectie te onderwerpen. Een effectieve inspectieprocedure zou een belangrijke rol kunnen vertolken in het slaan van bruggen tussen gevangenisautoriteiten enerzijds en gedetineerden anderzijds.³⁸⁷ Met betrekking tot de effectiviteit van de inspectie overweegt het CPT in zijn rapporten:

*The CPT considers that the effectiveness of a body responsible for monitoring conditions in a prison will depend on the way in which it organises its activities in the establishment, on the provision of appropriate training for its members and, perhaps, above all, on its ability to make itself seen as a quite separate body from the prison staff and administration.*³⁸⁸

Het CPT stelt voorop dat het van groot belang is dat (een afgevaardigde van) dit orgaan regelmatig inrichtingen bezoekt en in contact treedt met gedetineerden en penitentiaire inrichtingswerkers.³⁸⁹ Wat het CPT onder regelmatig verstaat wordt evenwel niet helemaal duidelijk. Zo overwoog het CPT naar aanleiding van een bezoek aan Griekenland dat het wenselijk zou zijn dat bezoeken wekelijks en in ieder geval maandelijks zouden plaatsvinden.³⁹⁰ In een rapport aan Spanje beval het CPT dat de ‘supervisory judge’ verantwoordelijk voor het uitvoeren van inspecterende bevoegdheden ten minste éénmaal per week de inrichting diende te bezoeken. Waar het CPT geen misverstand over heeft laten bestaan betreft de toevoeging dat de inspectiebezoeken niet afhankelijk moeten worden gesteld van eventuele klachten vanuit de inrichting.³⁹¹ Preventief toezicht is derhalve gewenst.

IV.3.13 Gezondheidszorg

De beoordeling van de gezondheidszorg in gevangenis en vormt een volgend belangrijk onderdeel in de rapportage van het CPT. Het CPT stelt dat wanneer een persoon zijn vrijheid wordt ontnomen, er op de vrijheidsbenemende autoriteiten een verplichting rust zorg te dragen voor het fysieke, mentale en psychologische welzijn van de gedetineerde.³⁹² Zelfs in economisch moeilijke tijden

³⁸⁷ 2nd General Report, CPT/Inf(92) 3, par. 54.

³⁸⁸ CPT/Inf(2001) 18, Greece (Part 1), par. 186.

³⁸⁹ CPT/Inf(96) 18, Slovenia, par. 87, CPT/Inf(96) 27, Netherlands (Aruba), par. 273, CPT/Inf(2001) 18, Greece (Part 1), par. 186.

³⁹⁰ CPT/Inf(94) 20, Greece, par. 144.

³⁹¹ CPT/Inf(96) 9, Spain (Part 1), par. 189, CPT/Inf(2001) 18, Greece (Part 1), par. 186.

³⁹² CPT/Inf(2001) 1, Turkey (Part 1), par. 43, CPT/Inf(2002) 14, Georgia, par. 96, CPT/Inf(2002) 35, Transnistrian region of the Republic of Moldova, par. 48.

dient aan deze verplichting te worden voldaan en behoort er te worden voorzien in een aantal basisbehoeften van medische verzorging.³⁹³

Het belang van goede medische verzorging in detentie behoeft weinig uitleg. Zoals ten aanzien van de benadering van de termen uit artikel 3 EVRM al werd opgemerkt, kan een inadequaat niveau van gezondheidszorg in detentie, naar het oordeel van het CPT, leiden tot onmenselijke en vernederende situaties.³⁹⁴ Voorts stelt het CPT dat adequate medische verzorging een positieve impact kan hebben op de algemene levensstandaard binnen de inrichting. Tevens stelt het CPT dat medisch personeel een belangrijke rol kan spelen in het voorkomen van fysiek geweld tegen gedetineerden.³⁹⁵ In de bespreking van de procedurele waarborgen werd hier, ten aanzien van het verblijf op het politiebureau, al uitvoerig aandacht aan besteed. Het belang dat het CPT hecht aan het stimuleren van een goede gezondheidszorg voor gedetineerden komt onder andere tot uitdrukking in het derde jaarrapport, waarin het CPT een aantal maatstaven met betrekking tot de gezondheidszorg in gevangenissen heeft neergelegd.³⁹⁶ In het navolgende zullen deze maatstaven kort besproken worden.

GELIJKWAARDIGHEID (EQUIVALENTIE) VAN ZORG

De beoordeling door het CPT van de geboden gezondheidszorg in detentie betreft een beoordeling in ruime zin. Hierbij wordt naast de directe toegang tot conventionele medische verzorging in de inrichting eveneens gekeken naar zaken als hygiënische omstandigheden, preventieve zorg, geestelijke verzorging, medische betrouwbaarheid en toegang tot externe specialisten. Voorts vormt de professionele onafhankelijkheid van de medische dienst een belangrijk onderdeel in de beoordeling van de zorg in detentie en besteedt het CPT afzonderlijk aandacht aan speciale kwetsbare categorieën gedetineerden. In de aanbevelingen ten aanzien van de geboden zorg in detentie klinkt steeds het belang door dat het CPT hecht aan een goede relatie tussen patiënt en inrichtingsarts.

Bij de beoordeling van het niveau van de gezondheidszorg in detentie staat het algemene beginsel van gelijkwaardigheid van zorg centraal.³⁹⁷ Dit beginsel gaat uit van de gedachte dat personen die van hun vrijheid zijn beroofd gerechtigd zijn tot hetzelfde niveau van zorg als dat geboden wordt aan personen die

³⁹³ CPT/Inf (2002) 14, Georgia, par. 96, CPT/Inf (2002) 35, Transnistrian region of the Republic of Moldova, par. 48. In laatstgenoemd rapport concludeerde het CPT dat het voldoen aan de verplichting (te voorzien in medicatie tegen tuberculose) des te belangrijker was nu het leven van gedetineerden op het spel stond.

³⁹⁴ CPT/Inf (2002) 14, Georgia, par. 96.

³⁹⁵ CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic, par. 84.

³⁹⁶ 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 30-77 (*Health care services in prisons*).

³⁹⁷ Het CPT spreekt in dit verband van '*equivalence of care*', 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 31 en 32.

niet van hun vrijheid zijn beroofd. Het CPT stelt in het derde jaarrapport dat dit beginsel inherent is aan de fundamentele rechten van het individu.³⁹⁸ Met deze gedachte van gelijkwaardigheid koppelt het CPT het niveau van zorg in een bepaalde inrichting aan de geboden gezondheidszorg in de desbetreffende lidstaat. De door het CPT na te streven norm wordt op deze wijze bepaald door en afhankelijk gesteld van wat er in het maatschappelijke verkeer van een bepaalde lidstaat als adequaat aangemerkt wordt. De gelijkwaardigheid van zorg heeft overigens niet alleen betrekking op de geboden medische verzorging in de zin van toegang tot een dokter, tandarts of verpleegkundige en de aanwezigheid en kwaliteit van medicatie en andere medische voorzieningen, maar ziet tevens toe op gelijkwaardigheid met betrekking tot vertrouwelijkheid van medische gegevens en professionele onafhankelijkheid van de medische staf in de inrichting. Daar waar geen adequate voorzieningen binnen de inrichting geboden kunnen worden, dient de mogelijkheid gecreëerd te worden dat gedetineerden toegang krijgen tot externe medische faciliteiten. Indien gedetineerden in financieel opzicht niet in staat zijn de kosten voor noodzakelijke medische zorg te dragen, dient deze zorg kosteloos aangeboden te worden.³⁹⁹

TOEGANG TOT EEN INRICHTINGSARTS

Een belangrijk onderdeel in het garanderen van adequate gezondheidszorg in detentie betreft de onverwijld toegang tot een dokter. In de eerste plaats heeft het CPT overwogen dat iedere gedetineerde bij binnenkomst in de inrichting zo spoedig mogelijk een dokter dient te bezoeken en indien nodig lichamelijk onderzocht te worden. In recente rapportering heeft het CPT dit nader gespecificeerd door op te merken dat dergelijk onderzoek binnen 24 uur na binnenkomst dient plaats te vinden.⁴⁰⁰ Het belang van medische screening bij binnenkomst in de inrichting is onder meer gelegen in het feit dat het kan bijdragen aan het voorkomen van de verspreiding van besmettelijke ziekten. Daarnaast kunnen op deze wijze bepaalde psychosociale kenmerken bij gedetineerden, die indicatief zijn voor een verhoogd risico op zelfdoding tijdens de vrijheidsbeneming, vastgesteld worden. Hetzelfde geldt voor drugsgerelateerde problemen. Ten slotte is medisch onderzoek bij binnenkomst essentieel voor het constateren van mogelijke verwondingen.⁴⁰¹

Dit medisch onderzoek kan zowel door een dokter zelf worden uitgevoerd als door een gediplomeerde verpleger, waarna aan een dokter wordt gerappor-

³⁹⁸ 3rd General Report, CPT/Inf(93) 12, par. 31.

³⁹⁹ CPT/Inf(99) 2, Turkey, par. 154, CPT/Inf(2001) 29, Slovakia, par. 71.

⁴⁰⁰ CPT/Inf(2004) 29, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 53, CPT/Inf(2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 80.

⁴⁰¹ CPT/Inf(2006) 14, Norway, par. 73.

teerd.⁴⁰² Zoals reeds is geconcludeerd ten aanzien van medisch onderzoek bij binnenkomst op het politiebureau, dienen alle bevindingen, en in het bijzonder welke duiden op lichamelijk geweld, tezamen met een eventuele verklaring van de gedetineerde en een conclusie van de dokter te worden vastgelegd in het medisch dossier van de gedetineerde.⁴⁰³ Voorts acht het CPT het wenselijk dat iedere gedetineerde bij binnenkomst in de inrichting schriftelijk op de hoogte wordt gebracht van de medische voorzieningen in de inrichting.⁴⁰⁴

In de tweede plaats dient een gedetineerde op diens verzoek te allen tijde toegang te hebben tot een huisarts. Hiertoe dient een inrichtingsarts beschikbaar te zijn. In verschillende aanbevelingen heeft het CPT er op aangedrongen dat per 500 gedetineerden in ieder geval één fulltime inrichtingsarts (bijgestaan door een aantal verpleegkundigen) bij de inrichting werkzaam dient te zijn.⁴⁰⁵ Gedetineerden moeten in de gelegenheid gesteld worden een verzoek tot een medisch consult in vertrouwelijkheid, bijvoorbeeld door middel van verzegelde enveloppen, te doen.⁴⁰⁶ De praktijk waarbij gedetineerden een verzoek om een consult via medegedetineerden kenbaar diende te maken, heeft het CPT afgekeurd.⁴⁰⁷ Bovendien heeft het CPT aangegeven dat het verzoek om een arts te zien in geen geval beoordeeld mag worden door niet-medisch gevangenispersoneel.⁴⁰⁸ De inrichtingsarts dient in geval van nood altijd oproepbaar en tijdig beschikbaar te zijn.⁴⁰⁹

Naast de toegang tot een inrichtingsarts heeft het CPT voorts bepaald dat er altijd iemand in de penitentiaire inrichting aanwezig moet zijn – bij voorkeur een gediplomeerde verpleger – die gekwalificeerd is om eerste hulp toe te passen.⁴¹⁰

In een aantal rapporten heeft het CPT zich voorts uitgelaten over het inzetten van gedetineerden bij het vervullen van medische taken. Het CPT heeft dit niet onder alle omstandigheden afgekeurd. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het vervullen van eenvoudige verpleegtaken. Het CPT heeft evenwel aange-

⁴⁰² CPT/Inf (96) 18, Slovenia, par. 74.

⁴⁰³ CPT/Inf (96) 18, Slovenia, par. 74.

⁴⁰⁴ 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 33.

⁴⁰⁵ CPT/Inf (96) 1, Netherlands (Antilles), par. 126, CPT/Inf (96) 31, Portugal (Part 1), par. 109 (twee fulltime artsen per 1000 gedetineerden), CPT/Inf (97) 5, Cyprus (Part 2), par. 65 (een halve fulltime inrichtingsarts per 200 à 300 gedetineerden), CPT/Inf (98) 1, Portugal, par. 23 (twee fulltime artsen per 1000 gedetineerden).

⁴⁰⁶ 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 34, CPT/Inf (98) 1, Portugal, par. 23, CPT/Inf (2001) 1, Turkey (Part 1), par. 39.

⁴⁰⁷ CPT/Inf (98) 1, Portugal, par. 24.

⁴⁰⁸ CPT/Inf (94) 8, Iceland, par. 106, CPT/Inf (99) 2, Turkey, par. 153, CPT/Inf (2001) 1, Turkey (Part 1), par. 40.

⁴⁰⁹ CPT/Inf (94) 9, Port (Part 1), par. 129.

⁴¹⁰ CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 93.

geven dat het verrichten van dergelijke taken door gedetineerden moet worden gezien als *ultimum remdium*. Bovendien heeft het hierbij benadrukt dat in geen enkel geval gedetineerden mogen worden ingezet bij het verstrekken van medicijnen, dat zij geen toegang mogen krijgen tot medische dossiers en niet aanwezig mogen zijn gedurende medisch onderzoek.⁴¹¹

Op eenzelfde wijze als de onverwijldde toegang tot de inrichtingsarts dient eveneens te worden voorzien in de mogelijkheid voor iedere gedetineerde om (in de inrichting) een tandarts te bezoeken of om de hulp van een psycholoog of psychiater in te schakelen. Ook met betrekking tot de toegang tot deze tandheelkundige zorg heeft het CPT overwogen dat wanneer gedetineerden niet in staat zijn de kosten hiervoor te kunnen dragen, de behandeling in beginsel kosteloos dient te worden aangeboden.⁴¹² Daarnaast heeft het CPT aangegeven dat de tandheelkundige zorg meer moet omvatten dan slechts het trekken en vullen van tanden en kiezen.⁴¹³

MEDISCH ONDERZOEK

Zoals al werd opgemerkt bij de bespreking van de procedurele waarborgen in paragraaf IV.2.1 onderstreept het CPT dat ieder medisch onderzoek, zowel bij binnenkomst als gedurende het verdere verblijf in de inrichting, buiten gehoorafstand en, tenzij de inrichtingsarts uitdrukkelijk anders verzoekt, uit het zicht van het gevangenispersoneel dient plaats te vinden.⁴¹⁴ Wat betreft de uitvoering van het medisch onderzoek heeft het CPT voorts sterke kritiek geuit tegen het boeien van patiënten gedurende het onderzoek en het houden van medisch consult achter glas.⁴¹⁵ Ook keurt het CPT het verrichten van bepaalde onderzoekshandelingen, zoals het afnemen van bloed, door de tralies van de cel heen af.⁴¹⁶ In sommige gevallen achtte het CPT dit zelfs onmenselijk en vernederend, voor zowel gedetineerde als medisch personeel.⁴¹⁷ In alle gevallen dient medisch on-

⁴¹¹ CPT/Inf (2004) 21, Bulgaria, par. 102. Zie eveneens CPT/Inf (2001) 12, Portugal, par. 88. In laatstgenoemd rapport keurde het CPT de praktijk af waarbij een gedetineerde werd ingezet bij het verstrekken en (in geval van nood) het voorschrijven van medicatie aan medegevangenen.

⁴¹² CPT/Inf (98) 9, Spain, par. 35, CPT/Inf (2001) 12, Portugal, par. 88, CPT/Inf (2002), Estonia, par. 89.

⁴¹³ CPT/Inf (96) 5, Hungary, par. 106, CPT/Inf (2001) 12, Portugal, par. 88.

⁴¹⁴ 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 51, CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 77, CPT/Inf (99) 7, Czech Republic, par. 59, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 43, CPT/Inf (2005) 13, Austria, par. 96.

⁴¹⁵ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 77.

⁴¹⁶ CPT/Inf (2005) 8, Latvia, par. 90.

⁴¹⁷ CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation, par. 100.

derzoek slechts plaats te vinden op individuele basis. Groepsgewijs onderzoek, of onderzoek in het bijzijn van medegedetineerden, keurt het CPT af.⁴¹⁸

MEDISCH DOSSIER

Als gezegd, dienen de resultaten van medisch onderzoek, de verklaringen van de gedetineerden, de conclusies van het betrokken medisch personeel en alle andere informatie betrekking hebbend op de medische toestand van de gedetineerden schriftelijk te worden vastgelegd in een medisch dossier.⁴¹⁹ In het derde jaarrapport sprak het CPT zijn voorkeur uit dat gedetineerden toegang dienen te krijgen tot hun eigen medisch dossier, tenzij dit vanuit therapeutisch oogpunt niet raadzaam wordt geacht.⁴²⁰ In recente rapporten lijkt het CPT minder terughoudend zijn door aan te geven dat de medische gegevens ten aanzien van het onderzoek bij binnenkomst toegankelijk dienen te zijn voor zowel de betrokken gedetineerde als voor diens raadsman.⁴²¹ Toegang tot medische dossiers dient te allen tijde te worden uitgesloten voor niet-medische inrichtingswerkers.⁴²² Vertrouwelijkheid van medische gegevens behoort op eenzelfde wijze gegarandeerd te worden als buiten de inrichting. Deze medische vertrouwelijkheid brengt met zich dat de verantwoordelijkheid voor het medisch dossier van gedetineerden exclusief bij de inrichtingsarts ligt.⁴²³

PREVENTIEVE ZORG

De beoordeling van het niveau van gezondheidszorg omvat niet alleen conventionele medische zorg ten aanzien van zieke gedetineerden, maar het CPT onderstreept eveneens het belang van goede preventieve zorg.⁴²⁴ Deze preventieve zorg kan, naar het oordeel van het CPT, in een aantal aspecten tot uitdrukking worden gebracht. Zo is er voor de medische dienst de taak weggelegd toezicht te houden op hygiënische aspecten van het verblijf in de inrichting (schone kleding, bedlinnen, sanitaire voorzieningen) en toe te zien op de kwaliteit en kwantiteit van het voedsel, alsook op de wijze van bereiding en verstrekking hiervan. Voorts dient de lidstaat in dit kader zorg te dragen voor adequate omstandigheden op cel (temperatuur, ventilatie en belichting) en in de ruimten waar arbeid

⁴¹⁸ 3rd General Report, CPT/Inf(93) 12, par. 51.

⁴¹⁹ 3rd General Report, CPT/Inf(93) 12 par. 39, CPT/Inf(96) 1, Netherlands (Antilles), par. 138 en 139.

⁴²⁰ 3rd General Report, CPT/Inf(93) 12, par. 46.

⁴²¹ CPT/Inf(2004) 29, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, par. 53, CPT/Inf(2004) 40, Bosnia and Herzegovina, par. 82.

⁴²² CPT/Inf(94) 8, Iceland, par. 100, CPT/Inf(2002) 16, Malta, par. 55.

⁴²³ 3rd General Report, CPT/Inf(93) 12, par. 50, CPT/Inf(2002) 16, Malta, par. 55.

⁴²⁴ 3rd General Report, CPT/Inf(93) 12, par. 52.

en andere activiteiten plaatsvinden.⁴²⁵ Tevens acht het CPT het van groot belang dat zowel gedetineerden als inrichtingswerkers goed worden geïnformeerd over de risico's en de gevolgen van het gebruik van drugs en over overdraagbare aandoeningen als AIDS, tuberculose en bepaalde huidziekten.⁴²⁶ Voorts heeft het CPT de medische dienst een belangrijke rol toegedicht bij het voorkomen van zelfdoding tijdens detentie. De preventieve functie die het medisch personeel vertolkt in het voorkomen van geweld tegen gedetineerden is reeds besproken.⁴²⁷

De ruime beoordeling van de gezondheidszorg binnen detentie heeft eveneens betrekking op de professionele onafhankelijkheid van de medische dienst. Het CPT doelt hierbij op het garanderen van onafhankelijkheid in het handelen van het medisch personeel ten aanzien van de vrijheidsbenemende autoriteiten. In verschillende instanties werd dit onderstreept door te overwegen dat klinische beslissingen slechts op medische gronden genomen dienen te worden en bijvoorbeeld niet uit veiligheidsoverwegingen of ter handhaving van de orde in de inrichting.⁴²⁸ In het derde jaarrapport wijst het CPT op de mogelijkheid van conflicterende belangen van de medische zorgplicht enerzijds en overwegingen van orde en veiligheid in de inrichting anderzijds.⁴²⁹ Om de onafhankelijkheid van medisch personeel en de kwaliteit van de medische zorg te garanderen acht het CPT het van groot belang dat het medische personeel dat werkzaam is binnen de inrichting in verbinding staat met of deel uitmaakt van de reguliere medische voorzieningen buiten de inrichting.⁴³⁰ Voorts acht het CPT het wenselijk dat medisch personeel in administratieve zin ressorteert onder het ministerie verantwoordelijk voor de volksgezondheid en welzijn.⁴³¹ In het licht van zaken als toezicht op de hygiënische omstandigheden, op het voorkomen van en omgaan met epidemieën en op de geboden zorg en organisatie van de medische dienst in het algemeen, ziet het CPT namelijk een belangrijke taak weggelegd voor het ministerie van volksgezondheid en welzijn van de betreffende lidstaat.⁴³² Met deze benadering zoekt het CPT uitdrukkelijk aansluiting bij de aanbeveling van

⁴²⁵ 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 52, CPT/Inf (96) 1, Netherlands (Antilles), par. 131.

⁴²⁶ CPT/Inf (96) 18, Slovenia, par. 75, CPT/Inf (2002) 16, Malta, par. 56.

⁴²⁷ 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 57-59, CPT/Inf (99) 7, Czech Republic, par. 59.

⁴²⁸ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 118, CPT/Inf (96) 1, Netherlands (Antilles), par. 137.

⁴²⁹ 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 71.

⁴³⁰ CPT/Inf (91) 15, United Kingdom, par. 177, 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12, par. 71, CPT/Inf (2002) 19, Ukraine, par. 140, CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 105.

⁴³¹ CPT/Inf (96) 1, Netherlands (Antilles), par. 133.

⁴³² CPT/Inf (2001) 27, Latvia, par. 125.

het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake ethische en organisatorische aspecten van gezondheidszorg in detentie.⁴³³

V. Enkele concluderende opmerkingen

In het bovenstaande is de normering van detentie besproken, zoals het CPT die in de loop der jaren in de verschillende rapporten heeft neergelegd. Naar aanleiding van deze bespreking kan een aantal concluderende opmerkingen worden gemaakt.

De beoordeling en de normering van detentie door het CPT wijkt als gezegd nogal af van de wijze waarop dit doorgaans door rechterlijke instanties of ter uitvoering van andere verdragen geschiedt. Het belangrijkste verschil is gelegen in het feit dat het CPT niet toetst aan vooraf opgestelde juridische regels om eventuele schendingen van deze regels vast te stellen, maar dat de geconstateerde bevindingen tijdens de bezoeken de basis vormen voor het doen van aanbevelingen om de bestaande detentiepraktijk in een bepaalde lidstaat te verbeteren. Het voortdurende streven naar een humane tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming brengt, als gezegd, met zich dat het CPT niet alleen bepaalde feitelijke misstanden in kaart brengt, maar dat het tevens waakzaam is op indicatoren die op mogelijke misstanden in de toekomst duiden.

Zonder zich hieraan gebonden te achten, heeft het CPT zich bij zijn werkzaamheden ten dienste gesteld aan situaties vallende onder artikel 3 EVRM. De preventieve grondslag van het CPT heeft er in de eerste plaats voor gezorgd dat het beschermingsniveau dat van de werkzaamheden van het CPT uitgaat groter is, maar in zijn opvatting ook dient te zijn dan welke het EHRM bij de beoordeling van klachten over de behandeling van gedetineerden en de omstandigheden van detentie aanhoudt onder artikel 3 EVRM.

In de tweede plaats kan op grond van bovenstaande uiteenzetting geconstateerd worden, dat de aanbevelingen van het CPT een veel ruimer speelveld bestrijken dan welk voor de preventie van gevallen als bedoeld in artikel 3 EVRM in eerste instantie te verwachten is. Onder de vlag van het streven naar voortdurende verbetering van de bescherming van gedetineerden ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling, heeft het CPT detentiesituaties beoordeeld aan de hand van de eisen die gesteld kunnen worden aan de notie van humane vrijheidsbeneming van personen. Hierin is naast de materiële eisen aan de plaatsen van detentie en de procedurele waarborgen ter voorko-

⁴³³ Recommendation Rec(98)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe Concerning the ethical and organizational aspects of health care in prison.

ming van mishandeling, eveneens plaats voor de beoordeling van zaken als gezondheidszorg in detentie, contact met de buitenwereld, klacht- en inspectieprocedures en zinvolle dagbesteding voor alle gedetineerden. Deze beoordeling van detentie in ruime zin is toe te juichen, niet in de laatste plaats wanneer er gekeken wordt naar de mogelijke betekenis die aan de normatieve beoordeling van detentiesituaties door het CPT kan worden toegekend in landen waar folterpraktijken en andere grove misstanden nu juist niet aan de orde van de dag lijken te zijn.

Ondanks de grote verscheidenheid van aspecten van een menswaardige vrijheidsbeneming die het CPT aan de orde stelt, blijkt een aantal onderwerpen in de rapportage niet of nauwelijks aandacht te krijgen. Zo heeft het CPT zich nog nauwelijks uitgelaten over gedetineerdencommissies of inspraak van gedetineerden bij het beheer van penitentiaire inrichtingen. Bishop meent dat het CPT in het kader van zijn inspectiebezoeken telkens aandacht zou moeten besteden aan de vraag of er gedetineerdenraden bestaan, welke onderwerpen deze bespreken en hoe daar door de directies mee wordt omgegaan.⁴³⁴ Een mogelijke oorzaak voor het feit dat het CPT daar geen aandacht aan besteed kan volgens de auteur liggen in het feit dat het CPT dit soort organen wellicht zelden heeft aangetroffen. Het niet of onvoldoende bekend zijn van het CPT met deze gedeco's – zoals de gedetineerdenraden in het spraakgebruik afgekort worden – lijkt gezien de Nederlandse detentiepraktijk moeilijk denkbaar. In dat geval zou er een taak weggelegd zijn voor ons nationale lid om het CPT hierover te informeren.

Voorts kan in dit verband worden opgemerkt dat er voor religie weinig plaats is in de rapportage. Het CPT lijkt zijn vinger niet te willen branden aan de godsdienstbelijdenis en de geestelijke verzorging in penitentiaire inrichtingen. Al lijkt hierin verandering te komen, nu het CPT ten aanzien van de voeding van gedetineerden onder de Britse terrorismewetgeving ervoor heeft gepleit rekening te houden met voorkeuren op grond van de geloofsovertuiging.⁴³⁵ Opmerking verdient dat beide genoemde onderwerpen wel aan bod komen in de recentelijk vernieuwde Europese gevangenisregels.⁴³⁶

Naast het rijke palet aan onderwerpen dat wel deel uitmaakt van de beoordeling en normering van detentie, dienen nog enkele woorden gewijd te worden aan de aard van de normen uit de rapportage van het CPT.

⁴³⁴ N. Bishop, 'Inspraak van gedetineerden bij het beheer van penitentiaire inrichtingen', *Proces* 2006, p. 234-235.

⁴³⁵ CPT/Inf(2005) 10, United Kingdom, par. 13.

⁴³⁶ Regel 29 EPR (godsdienstvrijheid in detentie) en Regel 50 EPR (gedetineerdencommissies).

Zoals uit bovenstaande bespreking blijkt, is de normering van detentie door het CPT divers van aard. Allereerst kan geconcludeerd worden dat het karakter van de verschillende normen nogal blijkt te verschillen. Een groot deel van de normen van detentie is als positieve verplichting voor de lidstaten geformuleerd. Dat betekent dat niet het onthouden van bepaalde gedragingen (bijvoorbeeld het folteren of anderszins mishandelen van gedetineerden) centraal staat, maar dat van de lidstaten een actieve houding wordt verwacht met betrekking tot het garanderen van een menswaardige tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Het CPT maakt daarbij niet zelden gebruik van open normen, waarbij de lidstaten een bepaalde mate van vrijheid wordt gegund, deze normen naar eigen inzicht in te vullen.

Voorts is een aantal van de CPT-normen te beschouwen als minimumnormen. Zo heeft het CPT onder andere bepaald dat iedere gedetineerde ten minste éénmaal per week de gelegenheid moet krijgen om zich te kunnen douchen en dient iedere gedetineerde minimaal één uur per dag gelucht te worden. Andere normen presenteert het CPT als gewenste, of na te streven normen. Hierbij valt te denken aan de aanbevelingen die het CPT geeft ten aanzien van de afmetingen van politiecellen. Vervolgens heeft het CPT in zijn rapporten normering neergelegd die zij als fundamenteel heeft aangemerkt, zoals de procedurele waarborgen omtrent het verblijf op het politiebureau. Tot slot heeft het CPT ten aanzien van bepaalde aspecten van de vrijheidsbeneming de na te streven norm afhankelijk gesteld van de situatie buiten de inrichting. Dit is het geval bij het gewenste niveau van medische zorg in de inrichting, dat naar de mening van het CPT gelijk dient te zijn aan de geboden zorg in de betreffende lidstaat buiten detentie.

Er is niet alleen een onderscheid in karakter van de verschillende normen te bespeuren, maar eveneens een verschil in gedetailleerdheid van deze normen. Met betrekking tot bepaalde aspecten van de vrijheidsbeneming voorziet het CPT in zeer nauwgezette aanbevelingen, zoals ten aanzien van de grootte van de cel is te zien. In andere gevallen biedt het CPT ‘slechts’ een procedureel kader, waarbinnen het de lidstaat grote vrijheid laat invulling te geven om aan bepaalde positieve verplichtingen te voldoen. Als voorbeeld hiervan kunnen de aanbevelingen ten aanzien van de klacht- en inspectieprocedure genoemd worden. In weer andere gevallen kwalificeert het CPT bepaalde situaties als onwenselijk en doet het de uitdrukkelijke aanbeveling hier verandering in aan te brengen, zonder hierbij vervolgens aan te geven op welke wijze dit zou kunnen plaatsvinden.

In paragraaf II werd kort ingegaan op de standaardisering van de normering van detentie door het CPT. Hoewel de aanbevelingen van het CPT in de landenrapporten in beginsel uitsluitend betrekking hebben op de concrete situatie van de bezochte plaats van detentie – en daarmee in de eerste plaats bestemd zijn voor de betrokken lidstaat – zijn in de rapporten veel algemeen geldende en als zoda-

nig herkenbare, normen terug te vinden. Dit doet minstens vermoeden dat de rapporten van het CPT geschreven zijn met het oog op publicatie van de rapporten (en daarmee van de normen), hetgeen het bij uitstek mogelijk maakt dat lering getrokken kan worden uit rapportages aan andere lidstaten. Met de opname van de standaardoverwegingen in de substantieve delen van de jaarrapporten en de bundeling ervan in *'The CPT Standards'* hebben deze normen tevens een meer permanent karakter gekregen. De normering van detentie wordt hierdoor losgemaakt van de sociale, culturele en historische context waarbinnen de aanbevelingen in de individuele landenrapporten zijn gedaan. Voorts wordt met de standaardisering van de normering een uitstekende opmaat geboden voor het toetsen van detentiesituaties buiten de context van een concreet bezoek om, door bijvoorbeeld elke lidstaat zelf.

De rapportering van het CPT in het algemeen en de normering van detentie door het CPT in het bijzonder is in toenemende mate een inspiratiebron gebleken bij de beoordeling van klachten van gedetineerden door het EHRM. In het navolgende hoofdstuk zal besproken worden welke rol de CPT-rapportering speelt in de rechtspraak van het EHRM. In de hoofdstukken 8 en 9 zal vervolgens worden betoogd dat de genoemde ontwikkeling van standaardisering van CPT-normering ook voor de vormgeving van vrijheidsbeneming in Nederland niet van enig belang ontbloomt is.

Doorwerking van CPT-rapportage in de rechtspraak van het EHRM

I. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid aandacht besteed aan het inhoudelijke kader van detentienormering zoals het CPT dit in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Daarin werd duidelijk dat bij de beoordeling van detentiesituaties een steeds grotere verscheidenheid aan onderwerpen onder de aandacht van het CPT is gekomen. Naast het voorkomen dat gedetineerden gedurende de vrijheidsbeneming onderworpen worden aan fysieke of mentale mishandeling, ziet het CPT eveneens toe op het bevorderen van de algemene kwaliteit van detentie in al zijn facetten. Er is betoogd dat met het opnemen van de abstracte normen van detentie in de jaarverslagen deze een meer zelfstandig karakter hebben gekregen. De normen zijn immers losgeraakt van de context van een concreet inspectiebezoek en bieden daarmee een uitgebreid richtsnoer voor de wijze waarop door de verschillende lidstaten invulling wordt gegeven aan de inrichting van de vrijheidsbeneming. Daarnaast is vastgesteld dat het CPT hiermee beoogt discussie over aanvaardbaarheid van de vormgeving van detentie met de lidstaten te bevorderen. Het besproken normenkader richt zich dan ook in de eerste plaats tot de lidstaten bij het ECPT. Toch zijn het niet *alleen* de lidstaten die lijken te profiteren van het werk van het CPT. Ook binnen de gelederen van de Raad van Europa zelf zijn de rapporten en in het bijzonder de bevindingen en de aanbevelingen van het CPT een meer zelfstandige rol van betekenis gaan spelen.

Zo heeft CPT-normering een prominente rol gespeeld bij het ontwikkelen van de recentelijk herziene Europese gevangenisregels.¹ Daarnaast is het EHRM in zijn rechtspraak met betrekking tot klachten over detentiesituaties steeds meer betekenis gaan toekennen aan de rapporten van het CPT. Aanvankelijk kende het EHRM terzake een terughoudende opstelling. Het is niet voor niets dat Murdoch in 1999 nog constateert dat klagers zelden rapporten van het CPT aanvoeren ter ondersteuning van hun klacht en dat het EHRM ook slechts sporadisch gebruik maakt van de bevindingen van het CPT bij de weergave van het 'relevante recht' in het vonnis.² Ook Smaers bevestigt in 2000 het beeld van

¹ Recommendation Rec(2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules. Zie hierover G. de Jonge, 'De Europese gevangenisregels zijn vernieuwd. De rechtskracht ervan blijft echter gering', *Sancties* 2006, p.340-354.

² Murdoch (1999), *a.w.*, p. 103-136.

de marginale rol die het CPT speelt in de rechtspraak van het EHRM.³ Inmiddels lijkt het EHRM evenwel vertrouwd geraakt met de rapportering van het CPT en kiest het een ruimhartigere opstelling. In steeds meer uitspraken is dan ook te zien dat het EHRM zich bedient van de rapportering van het CPT. Deze ontwikkeling is overigens niet geheel verrassend te noemen. Hoewel het CPT zich in zijn rapporten onthoudt van een juridisch oordeel omtrent de vraag of er in bepaalde gevallen mensenrechten zijn geschonden, opereert het CPT als gezegd onder de vlag van artikel 3 EVRM, ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing. Nu het aandachtsveld van beide instrumenten elkaar overlapt – beide instrumenten zien immers (mede) toe op de bescherming van personen die van hun vrijheid beroofd worden gehouden – en gezien het feit dat het EHRM en het CPT dezelfde begrippen bezigen, is een zekere wisselwerking niet te vermijden. Voorts is goed denkbaar dat het verdwijnen van de Europese Commissie voor de rechten van de mens eveneens een rol heeft gespeeld bij de toename van het gebruik van CPT-rapporten. Het CPT dat als onderzoeksorgaan feiten vaststelt en condities van detentie beoordeelt door zelf plaatsen van detentie te inspecteren, voorziet namelijk (deels) in de opvulling van de leemte, die door het wegvallen van de Commissie was ontstaan. Tot 1998 werd het feitenonderzoek uitgevoerd door de Commissie. Met de inwerkingtreding van het 11^e protocol bij het EVRM is de Commissie als zodanig opgehouden te bestaan.

In het navolgende zal onderzocht worden welke rol het CPT speelt in de rechtspraak van het EHRM. Er zal hierbij onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende niveaus waarop er doorwerking van de rapporten van het CPT plaatsvindt. In paragraaf II zal de betekenis van het CPT als *'fact-finder'* voor het EHRM worden besproken. Paragraaf III zal zich vervolgens toespitsen op de vraag in hoeverre en op welke wijze de zelfstandige en abstracte detentienormering van het CPT doorwerkt bij beoordeling van individuele zaken door het EHRM. Aansluitend zal in paragraaf IV worden ingegaan op de vraag of er grenzen zijn aan de doorwerking van CPT-rapportering in de Straatsburgse jurisprudentie. In deze paragraaf zal bovendien gezien worden in welke mate deze grenzen zijn terug te voeren op het verschil in de aard en de doelstelling van beide instrumenten. Ter afsluiting zullen enkele conclusies getrokken worden over de vraag naar de betekenis en de wenselijkheid van de rol van het CPT in de rechtspraak van het EHRM in het licht van het streven naar een humane tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming.

³ Smaers (2000), *a.w.*, p. 12-14.

II. Het EHRM en *'fact-finding'* door het CPT

II.1 CPT-bevindingen over detentieomstandigheden

Op verschillende wijzen wordt door het EHRM in zijn rechtspraak gebruik gemaakt van de resultaten van het werk van het CPT. De gebruikmaking laat zich het sterkst zien in zaken waarin wordt geklaagd over de (materiële) leefomstandigheden in detentie. Het is niet heel opmerkelijk te noemen dat juist in zaken waarin de fysieke condities van de vrijheidsbeneming in het geding zijn, het EHRM zijn toevlucht zoekt tot de bevindingen van het CPT. De *modus operandi* van het CPT kenmerkt zich immers door het afleggen van inspectiebezoeken en is daardoor bij uitstek geëquipeerd de verschillende materiële (of bouwkundige) aspecten van de detentie in kaart te brengen om vervolgens – waar nodig – aanbevelingen te doen de geconstateerde detentiesituatie te verbeteren. De gedetailleerde bevindingen van het CPT vormen in die zin eerst en vooral de basis voor de aanbevelingen aan de betreffende lidstaat. De klachten in de zaken bij het EHRM, waar de bevindingen een ondersteunende rol vervullen, hebben dan ook in veel gevallen betrekking op min of meer statische en objectief vast te stellen aspecten van de vrijheidsbeneming. Het gaat dan bijvoorbeeld om (basale) zaken als de celgrootte, de bevolkingsdichtheid (gedetineerdenpopulatie), het aantal gedetineerden dat een cel moet delen, de aanwezigheid van (voldoende) matrassen, de toegang tot sanitaire voorzieningen, schoon water en andere hygiënische aspecten in detentie. Steeds vaker wordt door het EHRM bij de beoordeling van een individuele klacht over vermeende onmenselijke of vernederende detentieomstandigheden, aansluiting gezocht bij de gedetailleerde bevindingen afkomstig uit de inspectierapporten van het CPT. De door het CPT geconstateerde omstandigheden van bezochte plaatsen van detentie fungeren hierbij als ondersteuning bij de vaststelling van het feitencomplex in de betreffende zaak. Door de benutting van de door het CPT waargenomen feitelijke bevindingen, kan het EHRM tot op zekere hoogte zijn eigen (in de praktijk) beperkte mogelijkheid tot zelfstandig feitenonderzoek compenseren. In dit verband is het CPT ook wel *'fact-finder'* voor het EHRM genoemd.⁴

Bij het EHRM viel er als gezegd eerst nog een enigszins gereserveerde houding te bespeuren ten aanzien van de waarde die moest worden toegekend aan de feitelijke bevindingen van het CPT. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat het CPT – dat in 1990 zijn eerste inspectiebezoek aflegde – zich als internationaal toezichthouder nog diende te bewijzen. Bovendien zijn de gedane bevin-

⁴ Terminologie ontleend aan: 'EHRM 6 maart 2001, Dougoz tegen Griekenland. De toenemende betekenis van artikel 3 EVRM en van het CPT als fact-finder voor het EHRM', m.nt. M. Hagens en E. Myjer, *NJCM-Bulletin* 2001, p. 780-790.

dingen van het CPT niet direct publiek. Het initiatief tot openbaarmaking van de rapportage ligt immers op grond van artikel 11, tweede lid, ECPT volledig in handen van de betreffende lidstaat.⁵

Hoewel in een aantal uitspraken al wel verwezen werd naar de kritische bevindingen van het CPT, resulteerde dit aanvankelijk niet in de constatering dat er ten aanzien van de beklagde detentieomstandigheden mensenrechten waren geschonden.⁶ Met het oordeel in de zaak *Dougoz tegen Griekenland* breekt het EHRM definitief met deze terughoudendheid.⁷ In deze zaak werd geklaagd over de erbarmelijke detentieomstandigheden in een Grieks detentiecentrum (*Drapetsona*) en een politiecellencomplex (*Alexandras Police Headquarters*). Het EHRM concludeert dat de omstandigheden waaronder klager werd vastgehouden een vernederende behandeling oplevert, zoals bedoeld in artikel 3 EVRM. Hierbij baseert het EHRM zich, voor wat betreft de feiten, voor een belangrijk deel op de bevindingen uit de rapporten van het CPT aan Griekenland:

(...) In the present case, although the Court had not conducted an on-site visit, it notes that the applicant's allegations are corroborated by the conclusions of the CPT report of 29 November 1994 regarding the Police Headquarters in Alexandra Avenue. In its report the CPT stressed that the cellular accommodation and detention regime in that place were quite unsuitable for a period in excess of a few days, the occupancy levels being grossly excessive and the sanitary facilities appalling. Although the CPT had not visited the Drapetsona detention centre at that time, the Court notes that the Government had described the conditions in Alexandras as being the same as at Drapetsona, and the applicant himself conceded that the former were slightly better with natural light, air in the cells and adequate hot water.

(...)

In the light of the above, the Court considers that the conditions of detention of the applicant at the Alexandras police headquarters and the Drapetsona detention centre, in particular the serious overcrowding and absence of sleeping facilities, combined with the inordinate length of the period during which he was detained in such conditions, amounted to degrading treatment contrary to Article 3.’⁸

⁵ Zie hoofdstuk 3, paragraaf IV.3.

⁶ Zie onder meer: ECRM 16 februari 1993, *Delazarus tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 17525/90), ECRM 3 december 1993, *Raphaie tegen het Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 20035/92), ECRM 28 juni 1995, *L.J. tegen Finland* (klachtnummer 21221/93), EHRM 30 juli 1998, *Aerts t. België* (klachtnummer 61/1997/845/1051).

⁷ EHRM 6 maart 2001, *Dougoz tegen Griekenland* (klachtnummer 40907/98).

⁸ EHRM 6 maart 2001, *Dougoz tegen Griekenland* (klachtnummer 40907/98), par. 46-48.

In bovenstaande uitspraak komt het volgende beeld naar voren: wanneer er wordt geklaagd over de omstandigheden waaronder een gedetineerde wordt vastgehouden en deze klacht komt overeen met de bevindingen zoals het CPT deze naar aanleiding van een bezoek aan die betreffende plaats van detentie in dezelfde periode heeft vastgesteld en deze bevindingen worden vervolgens niet, of onvoldoende, door de regering betwist, dan accepteert het EHRM deze feiten als uitgangspunt bij de beoordeling van de klacht. De aanvoer van CPT-bevindingen ter ondersteuning van een concrete klacht brengt, met andere woorden, een verzwaring van de opdracht tot motivering van de lidstaat met zich mee.

Dit beeld wordt door latere rechtspraak van het EHRM bevestigd.⁹ Ook in de belangwekkende uitspraak van het EHRM over de regimesaspecten van het verblijf in de Extra Beveiligde Inrichting te Vught – *Lorsé en anderen tegen Nederland*¹⁰ – is de rol van het CPT als vaststeller van de feitelijke omstandigheden, waaronder klager ruim zes jaren verbleef, duidelijk aanwezig. Ten aanzien van de beklagde regimesaspecten van het verblijf in de EBI overweegt het EHRM het volgende:

*The Court notes that paragraphs 62-66 of the CPT report quoted above (...) contain a detailed description of conditions obtaining in the EBI drawn up following a visit to the facility. Since neither party have argued that this description is factually incorrect, the Court accepts that it adequately reflects the situation in the EBI.*¹¹

II.2 CPT-bevindingen over ‘vroegere’ detentieomstandigheden

Dat het EHRM eveneens gebruik kan maken van CPT-bevindingen afkomstig uit rapporten die dateren van vóór de periode dan welke waarop een klacht betrekking heeft, blijkt uit het oordeel in de zaak *Istratii en anderen tegen Moldavië*.¹² In deze zaak wordt onder meer opgekomen tegen de slechte leefomstandigheden in een overbevolkt huis van bewaring. Het EHRM refereert hierbij aan een drietal rapporten – naar aanleiding van bezoeken die het CPT aflegde voordat

⁹ Zie onder meer: EHRM 27 juli 2004, Slimani tegen Frankrijk (klachtnummer 57671/00), EHRM 5 april 2005, Nevmerzhitsky tegen Oekraïne (klachtnummer 54825/00), EHRM 12 oktober 2006, Staykov tegen Bulgarije (klachtnummer 49438/99), EHRM 5 april 2007, Todor Todorov tegen Bulgarije (klachtnummer 50765/99).

¹⁰ EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (klachtnummer 52750/99). De inhoudelijke aspecten van deze uitspraak, alsmede de rol die het CPT hierin heeft gespeeld, zullen – zoals reeds eerder aangekondigd – in hoofdstuk 8 uitvoerig worden besproken.

¹¹ EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (klachtnummer 52750/99), par. 65.

¹² EHRM 27 maart 2007, Istratii en anderen tegen Moldavië (klachtnummers 8721/05, 8705/05 en 8742/05).

klager in het betreffende huis van bewaring werd gedetineerd – waarin het CPT stevige kritiek uit op de serieuze tekortkomingen in het beklagde huis van bewaring. Ten aanzien van de klachten overweegt het EHRM:

'It notes that some of the applicants' claims (whether ventilation was switched on, electricity and water were periodically switched off, the low cell temperature) cannot be verified since they are denied by the Government and there is no other confirmation of the real state of affairs. However, other complaints coincide with the findings of the CPT, which the Court takes as a starting point, subject to any evidence to the contrary provided by the Government'.¹³

Bovenstaande overweging van het EHRM laat zien dat, voor zover de klachten over de leefomstandigheden nog overeenkomen met de bevindingen uit eerdere CPT-rapporten en deze bovendien niet worden weerlegd door de vrijheidsbenemende overheid, het EHRM deze feitelijke bevindingen bij de beoordeling van de klacht als uitgangspunt neemt.

II.3 CPT-bevindingen over soortgelijke plaatsen van detentie

De rol van het CPT bij de vaststelling van het feitencomplex in individuele zaken door het EHRM beperkt zich echter niet tot de bevindingen van het CPT over de beklagde plaatsen van detentie zelf. De rol is verder uitgebreid doordat de rapporten van het CPT ook gebruikt worden als het gaat om andere plaatsen van detentie (binnen dezelfde lidstaat) dan de plaats waarover wordt geklaagd bij het EHRM, maar met vergelijkbare detentiecondities. Zo werd in de zaak *Poltoratskiy tegen Oekraïne* geklaagd over de erbarmelijke omstandigheden tijdens het verblijf op de afdeling voor ter dood veroordeelden gedetineerden in een Oekraïense gevangenis. Ter ondersteuning van het oordeel dat de levensomstandigheden in detentie voor klager een vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM oplevert, steunt het EHRM op de bevindingen van het CPT, dat tijdens het eerste bezoek aan Oekraïne een vergelijkbare penitentiaire inrichting bezocht en daar omstandigheden aantrof die sterk overeenkwamen met die waarover *Poltoratskiy* had geklaagd:

*'(...) In common with the observations of the CPT concerning the subjection of death row prisoners in Ukraine to similar conditions, the Court considers that the detention of the applicant in unacceptable conditions of this kind amounted to degrading treatment in breach of article 3 of the Convention.'*¹⁴

¹³ EHRM 27 maart 2007, *Istratii en anderen tegen Moldavië* (klachtnummers 8721/05, 8705/05 en 8742/05), par. 70.

¹⁴ EHRM 29 april 2003, *Poltoratskiy tegen Oekraïne* (klachtnummer 38812/97), par. 145.

Een vergelijkbare situatie doet zich voor in de uitspraak van het EHRM in de zaak *Nevmerzhitsky tegen Oekraïne*. Ook hier kwamen de door klager gepresenteerde armzalige detentieomstandigheden overeen met de bevindingen van het CPT in andere, soortgelijke penitentiaire inrichtingen voor het vasthouden van preventief gehechte gedetineerden in Oekraïne en concludeerde het EHRM (mede) op basis van deze feitelijke bevindingen dat het verblijf van klager vernerderend voor hem was geweest:

*'taking into account that the applicant's submissions are consistent, thorough and correspond in general to the inspections of the pre-trial detention centres in Ukraine conducted by the Committee for the Prevention of Torture (...) and that the Government have made no comment on these submissions, the Court concludes that the applicant was detained in unacceptable conditions and that such detention amounted to degrading treatment in breach of Article 3 of the Convention.'*¹⁵

Uit bovengenoemde uitspraken tegen Oekraïne is derhalve af te leiden dat CPT-bevindingen over vergelijkbare detentiecondities een rol kunnen spelen bij het vaststellen van het feitencomplex bij de beoordeling van individuele klachten. In de uitspraak van het EHRM betreffende *I.I. tegen Bulgarije* bevestigt het EHRM deze aanname nog eens uitdrukkelijk door te stellen dat eveneens waarde kan worden toegekend aan CPT-bevindingen die zich niet rechtstreeks toespitsen op de beklagde situatie.

*'The Court also observes that the 1995 report of the CPT contains no information about the Shoumen Investigation Service detention facility (...). The report points to general problems in Investigation Service detention facilities in Bulgaria and states that the conditions in other similar facilities which had been inspected could be described as inhuman and degrading (...). That conclusion was confirmed in the CPT's 1999 report on Bulgaria, no significant improvement having been noted (...). These two reports, while not containing information which is directly relevant to the actual conditions of the applicant's detention (...) may nevertheless inform the judgment of the Court through providing an accurate picture of the overall situation in the Investigation Service detention facilities in Bulgaria during the period in issue.'*¹⁶

¹⁵ EHRM datum, *Nevmerzhitsky tegen Oekraïne* (klachtnummer 54825/00), par. 86. Voor een uitvoerige beschouwing van de uitspraak van het EHRM zie P.C. Vegter, 'Dwangvoeding', *NJCM-Bulletin* 2005, p. 992-1000.

¹⁶ EHRM 9 juni 2005, *I.I. tegen Bulgarije* (klachtnummer 44082/98), par. 71. Zie op eenzelfde wijze EHRM 12 oktober 2006, *Staykov tegen Bulgarije* (klachtnummer 49438/99), par. 79.

In deze zaak, waarin wordt geklaagd over de slechte, onhygiënische omstandigheden in een overbevolkte detentiefaciliteit voor personen in voorarrest, overweegt het EHRM dat hoewel de aangedragen CPT-rapporten weliswaar niet specifiek toezien op de beklagde inrichting, de rapporten wel een accuraat beeld verschaffen van de algemene situatie in dit soort detentiecentra in Bulgarije.

II.4 CPT-bevindingen over de detentiesituatie van klager

In de hierboven beschreven uitspraken refereert het EHRM telkens uitdrukkelijk aan de bevindingen van het CPT over de algemene detentiesituatie in de betreffende dan wel vergelijkbare bezochte penitentiaire inrichtingen. De door het CPT in kaart gebrachte materiële condities van detentie in de bezochte inrichtingen bieden het EHRM dan inzicht in de omstandigheden waaronder klager van zijn vrijheid beroofd is vastgehouden. De rol van het CPT als *fact-finder* in individuele zaken bij het EHRM wordt in het bijzonder pregnant in gevallen waarin het EHRM steunt op de bevindingen en de aanbevelingen van het CPT naar aanleiding van bezoeken aan (de inrichting van) de klager(s) in kwestie. Hoewel het de taak van het CPT niet is om de condities van detentie van individuele gedetineerden te beoordelen – het CPT is immers in primair opzicht geen klachtinstantie waar gedetineerden met hun grieven terecht kunnen – heeft het CPT incidenteel gerapporteerd over de vrijheidsbeneming van individuele gedetineerden. Het EHRM maakt in een aantal gevallen uitdrukkelijk gebruik van dit (op individuele gevallen richtende) feitenonderzoek door het CPT. Zo bijvoorbeeld in de zaak *Ilaşcu e.a. tegen Moldavië en Rusland*.¹⁷ Bij de beoordeling van de detentieomstandigheden op een afdeling voor ter dood veroordeelde gedetineerden, waar klager meer dan acht jaar in detentie verbleef, refereert het EHRM aan het bezoek dat het CPT in 2000 aan Trans-Nistrië¹⁸ aflegde.¹⁹ Tijdens dat bezoek rapporteerde het CPT onder meer over de slechte omstandigheden waaronder klagers gedurende lange periode in afzondering werden gedetineerd. Het EHRM overweegt hieromtrent:

(...) The CPT pointed out that the situation in Transnistrian penitentiary establishments in 2000 left a great deal to be desired, especially at Hlinaia Prison, where the conditions of detention were deplorable: poor ventilation, insufficient natural light, inadequate sanitary facilities and overcrowding.

¹⁷ EHRM 8 juli 2004, *Ilaşcu e.a. tegen Moldavië en Rusland* (klachtnummer 48787/99).

¹⁸ De republiek Trans-Nistrië is een orthodox stalinistisch ministaatje, dat door geen enkel land ter wereld wordt erkend en dat internationaal nog steeds geldt als een deel van Moldavië.

¹⁹ CPT/Inf(2002) 35, Transnistrian region of the Republic of Moldova.

On the situation of the applicants in particular, the CPT said that three members of the Ilaşcu group had been detained for eight years under conditions of solitary confinement which were having harmful psychological consequences for at least one of them. The CPT went on to say that solitary confinement could, in certain circumstances, amount to inhuman and degrading treatment and that in any event solitary confinement for so many years was indefensible. The CPT asked the Transnistrian authorities to relax the conditions of detention of the three members of the Ilaşcu group held in solitary confinement by allowing them access to the newspapers of their choice and by ensuring that they could receive visits from their families and lawyers.²⁰

Mede op basis van hetgeen door het CPT in het rapport aan Moldavië (Trans-Nistrië) naar voren is gebracht, constateert het EHRM uiteindelijk dat de detentieomstandigheden waaronder klagers op de afdeling voor ter dood veroordeelden werden vastgehouden, in strijd waren met artikel 3 EVRM.

Ook in de zaak *Öcalan tegen Turkije* maakt het EHRM uitvoerig gebruik van de bevindingen van het CPT over de fysieke condities van de vrijheidsbeneming van klager zelf.²¹ Het CPT bracht tot drie maal toe een bezoek aan de leider van de verboden Koerdische organisatie PKK, die wegens betrokkenheid aan terroristische activiteiten als enige gedetineerde werd vastgehouden op het Turkse gevangenseiland *Imrali*. In 1999 en 2001 vonden de bezoeken aan *Öcalan* plaats in een breder kader van een bezoek aan Turkije.²² In 2003 legde het CPT een ‘*ad hoc*’ bezoek af, waarbij louter de vrijheidsbeneming van de PKK-leider op het gevangenseiland aan inspectie werd onderworpen.²³

De uitspraak van het EHRM over de detentieomstandigheden en de behandeling van *Öcalan* is in het bijzonder interessant, nu hieruit blijkt dat de bevindingen van het CPT niet slechts behulpzaam zijn ter *ondersteuning* van een individuele klacht dat er in detentie mensenrechten zijn geschonden, maar dat de rapporten eveneens kunnen bijdragen aan de *ontkrachting* van zo’n klacht. *Öcalan* klaagt bij het EHRM onder meer over de vermeende inhumane detentieomstandigheden op het gevangenseiland. Refererend aan het bezoek dat het CPT in 2001 aan het gevangenseiland aflegde, constateert het EHRM dat de om-

²⁰ EHRM 8 juli 2004, *Ilaşcu e.a. tegen Moldavië en Rusland* (klachtnummer 48787/99), par. 289.

²¹ EHRM 12 maart 2003, *Öcalan tegen Turkije* (klachtnummer 46221/99).

²² In 1999 betrof het een ‘*ad hoc*’ (onder de omstandigheden vereist: CPT/Inf (2000) 17, Turkey, par. 36-49 en in 2001 vond het bezoek aan Turkije plaats in het kader van het periodieke bezoekprogramma: CPT/Inf (2002) 8, Turkey, par. 78-86.

²³ CPT/Inf (2004) 2, Turkije. Dit bezoek werd geïnitieerd als gevolg van de aanhoudende berichtgeving dat zijn familie en zijn raadslieden serieuze hinder ondervonden om toegang te verkrijgen tot het gevangenseiland.

standigheden waaronder klager werd vastgehouden niet strijdig zijn met het bepaalde in artikel 3 EVRM:

*'(...) The Court further observes that the standard of the applicant's prison cell was indisputably beyond criticism. From the photographs that have been provided and the findings of the Delegates of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT), who visited the applicant's prison during their mission to Turkey from 2 to 14 September 2001, the Court notes that the cell which the applicant occupies alone is large enough to accommodate a prisoner and furnished with a bed, table, armchair and bookshelves. It is also equipped with an air-conditioning system, washing and toilet facilities and a window overlooking an inner courtyard. The Court considers that these conditions do not give rise to any issue under Article 3 of the Convention.'*²⁴

Ook ten aanzien van de klacht over de vermeende mishandeling van *Öcalan* gedurende zijn transport naar het gevangenseiland blijken de bevindingen van het CPT niet onbloom van enige betekenis. Bij de beoordeling van de klacht refereert het EHRM in het bijzonder aan de uitlatingen van *Öcalan* die hij tijdens de gesprekken met de delegatieleden van het CPT over zijn behandeling tijdens detentie deed:

*'The Court also notes that the applicant informed the CPT delegates, who saw him after his period in police custody had ended, that he had not been subjected to ill-treatment while in police custody.'*²⁵

Nu het EHRM deze uitlatingen uitdrukkelijk laat meewegen in zijn oordeel dat niet *'beyond reasonable doubt'* is vast komen te staan dat klager – tijdens zijn arrestatie en gedurende het vervoer met het vliegtuig – onderworpen is geweest aan een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM, wordt hiermee duidelijk dat ook de – in de rapportage opgetekende – gesprekken tussen delegatieleden van het CPT en de bezochte gedetineerden doorwerking kunnen hebben in de rechtspraak van het EHRM. Hierbij dient wel de aantekening te worden gemaakt, dat niet te verwachten is dat dergelijke situaties zich vaak zullen voordoen. Het CPT onthoudt zich immers doorgaans van het vermelden van de identiteit van de geïnterviewde gedetineerden. Het rapport aan Turkije waarin specifiek wordt ingegaan op de detentieomstandigheden van *Öcalan*, kan dan ook als een uitzondering worden beschouwd.

²⁴ EHRM 12 maart 2003, *Öcalan* tegen Turkije (klachtnummer 46221/99), par. 233.

²⁵ EHRM 12 maart 2003, *Öcalan* tegen Turkije (klachtnummer 46221/99), par. 226

II.5 CPT-bevindingen in andersoortige zaken

UITLEVERING

De jurisprudentie van het EHRM laat zien dat de rol van het CPT als ‘*fact-finder*’ voor het EHRM zich niet beperkt tot zaken waarin de detentieomstandigheden als zodanig in het geding zijn. Naast de zaken waarin wordt geklaagd over de (fysieke) condities waaronder gedetineerden worden of werden onderworpen, blijkt uit de uitspraak van het EHRM inzake *Shamayev en anderen tegen Georgië en Rusland* dat de rapportering van het CPT door het EHRM eveneens aangewend kan worden in zaken waarin wordt opgekomen tegen dreigende uitlevering of overlevering naar een land waar de toekomstige detentieomstandigheden beweerdelijk in strijd zijn met artikel 3 EVRM.²⁶

ONTVANKELIJKHEID

Ook bij de beoordeling van de vraag of aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid is voldaan in de zin van artikel 35 EVRM blijken de rapporten van het CPT voor het EHRM van waarde te zijn. Zo kan het EHRM pas een klacht in behandeling nemen nadat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. In de zaak *A.B. tegen Nederland*, waarin wordt geklaagd over de slechte detentieomstandigheden op de Nederlandse Antillen, concludeert het EHRM dat hoewel klager de weg naar de Antilliaanse voorzieningenrechter nog openstond, deze rechtsgang niet tot het gewenste resultaat zou hebben geleid. Om dat te illustreren refereert het EHRM onder meer naar de bevindingen en de aanbevelingen van het CPT naar aanleiding van de diverse bezoeken aan de Nederlandse Antillen.²⁷ Het EHRM wijst in het bijzonder op het uitblijven van het nemen van passende maatregelen door de Antilliaanse autoriteiten om de onaanvaardbare detentieomstandigheden naar de aanbevelingen van het CPT te veranderen:

‘Furthermore, the Court has regard to the findings and recommendations contained in various reports by, inter alia, the CPT on the conditions of detention in the Antilles at the material time. The Court cannot but conclude that, in the absence of convincing explanation from the Government for their failure to take the necessary measures within a reasonable time to repair the structural problems criticised in these reports, and to observe the aforementioned court orders, there were special circumstances at the

²⁶ EHRM 12 april 2005, *Shamayev en 12 anderen tegen Georgië en Rusland* (klachtnummer 36378/02), EHRM 27 januari 2005. Zie in dit verband eveneens EHRM 27 januari 2005, *Narcisio tegen Nederland* (klachtnummer 47810/99), m.nt. A. Smeulders, *Sancties* 2005, p. 246-249.

²⁷ CPT/Inf (96) 1, *Netherlands (Antilles + Aruba)*, CPT/Inf (98) 17, *Netherlands (Antilles)*, CPT/Inf (2000) 9, *Netherlands (Antilles)*.

*material time which dispensed the applicant from the obligation to exhaust the remedy suggested by the Government.*²⁸

Het niet opvolgen van de aanbevelingen van het CPT leidt in onderhavige zaak tegen Nederland derhalve tot de conclusie, dat van klager niet hoefde te worden verwacht dat de nationale rechtsmiddelen doorlopen moest worden, alvorens zich tot het EHRM te wenden. In bovenstaande rechtsoverweging maakt het EHRM duidelijk dat ook de gevoerde dialoog tussen het CPT en de betreffende lidstaat – en in het bijzonder de vraag of deze lidstaat conform de aanbevelingen van het CPT de detentiesituatie al dan niet verbetert – van invloed kan zijn op de beoordeling van individuele zaken door het EHRM.²⁹ Nu het EHRM naast de feitelijke bevindingen over de materiële aspecten van detentie, eveneens conclusies trekt uit de wijze waarop de betreffende lidstaat reageert (of beter, weigert te reageren) op de bevindingen en de aanbevelingen van het CPT, is de (mogelijke) betekenis die kan worden toegekend aan de rapporten van het CPT in de rechtspraak van het EHRM aanzienlijk uitgebreid. In dit verband is de vraag dan vervolgens interessant of dit mogelijke gevolgen kan hebben voor de – primair op samenwerking met de lidstaat gerichte – werkwijze van het CPT. In paragraaf IV zal hier nader op worden ingegaan.

III. Het EHRM en de abstracte detentienormering door het CPT

III.1 Het gebruik van de CPT-normen in de rechtspraak van het EHRM

Niet alleen de door het CPT geconstateerde feitelijkheden over de bezochte plaatsen van detentie hebben hun weg naar de rechtspraak van het EHRM gevonden. Dit geldt evenzeer voor de (abstracte) normering van detentie en de aanbevelingen die aan de betreffende lidstaten zijn gedaan. De normering van detentie, zoals deze in de loop der jaren door het CPT in de verschillende landenrapporten is neergelegd, is in hoofdstuk 5 uitvoerig voor het voetlicht gebracht. Daar is onder meer geconcludeerd dat het ECPT als verdrag (in dit opzicht) niet normstellend is. Het verdrag als zodanig bevat dan ook geen regels

²⁸ EHRM 29 januari 2002, A.B. tegen Nederland (klachtnummer 37328/97), par. 73.

²⁹ Eenzelfde situatie doet zich voor in de zaak EHRM 27 januari 2005, Narcisio tegen Nederland (klachtnummer 47810/99). Onder verwijzing naar het oordeel in de voornoemde zaak *AB tegen Nederland*, constateert het EHRM dat het niet is overtuigd van de effectiviteit van de rechtsmiddelen die klager zou nog zou kunnen aanwenden in de Nederlandse Antillen. Nu de regering geen gronden heeft aangevoerd dat de situatie substantieel verbeterd zou zijn, besluit het EHRM de klacht ontvankelijk te verklaren.

over een humane tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, maar het voorziet ‘slechts’ in een procedureel mechanisme van bezoeken en rapportering waarbinnen het CPT kan opereren. Ook moeten de aanbevelingen van het CPT aan de verschillende lidstaten eerst en vooral worden gezien in het licht van de omstandigheden van het concrete geval, hetgeen algemene toepassing in de weg kan staan. Desalniettemin is vastgesteld dat de rapporten van het CPT standaardoverwegingen bevatten waarin algemene normering van vrijheidsbeneming te ontdekken is. In dit verband is opgemerkt dat, door de opname van deze standaardoverwegingen in de jaarrapporten van het CPT, deze normen van detentie een zekere vorm van bestendigheid hebben verkregen. Dit heeft ook het EHRM niet onbetuigd gelaten. Een blik op de rechtspraak van het EHRM maakt duidelijk, dat de normering van detentie door het CPT over verschillende aspecten van de vrijheidsbeneming, in toenemende mate voor het EHRM een bron van inspiratie is geworden bij de beoordeling van klachten van gedetineerden. In sommige uitspraken wordt dit zichtbaar doordat het EHRM relevante maatstaven uit de verschillende jaarrapporten onder de noemer ‘*relevant international law and practice*’ in het vonnis opneemt. In andere zaken vindt een meer uitgebreide toetsing plaats aan de abstracte detentienormen van het CPT. Door aan te haken bij de normering van het CPT lijkt het EHRM vooral een sterker normatief fundament te willen creëren voor zijn oordelen in afzonderlijke zaken.

De toenemende betekenis van de normatieve beoordeling van het CPT in de rechtspraak van het EHRM wordt uitstekend geïllustreerd in de zaak *Khudoroyov tegen Rusland*.³⁰ Klager stelt in deze zaak onder meer dat de omstandigheden van zijn detentie en het transport van en naar het gerechtsgebouw in strijd zijn met artikel 3 EVRM. Wat betreft de transportomstandigheden overweegt het EHRM dit aspect als zodanig niet eerder op verenigbaarheid met artikel 3 EVRM te hebben onderzocht en dus ook terzake geen normen te hebben ontwikkeld. Precies ten aanzien van die normen zoekt het EHRM – wellicht daarom maar in elk geval vervolgens – aansluiting bij het CPT. Het EHRM wijst hierbij op een aantal landenrapporten van het CPT³¹ waarin het CPT heeft geconcludeerd dat voor het vervoer van gedetineerden individuele compartimenten met een omvang van 0.4m², 0.5m² en 0.8m² onacceptabel zijn, ongeacht de duur van het transport.³² Bij de beoordeling van de klacht anticipeert het EHRM uitdrukkelijk op het oordeel dat het CPT zou vellen, wanneer het met onderhavige situatie geconfronteerd zou worden. Het EHRM overweegt dat de omvang (1m²)

³⁰ EHRM 8 november 2005, Khudoroyov tegen Rusland (klachtnummer 6847/02).

³¹ CPT/Inf (98) 13, Poland, par. 68, CPT/Inf (2002) 23, Ukraine, par. 129, CPT/Inf (2001) 22, Lithuania, par. 118, CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, par. 152, CPT/Inf (2004) 12, Luxembourg, par. 19.

³² EHRM 8 november 2005, Khudoroyov tegen Rusland (klachtnummer 6847/02), par. 117.

van de compartimenten op zichzelf genomen niet in strijd zou zijn met de maatstaven van het CPT. Klager heeft deze evenwel moeten delen met een andere gedetineerde, waarbij beurtelings op elkaars schoot moest worden plaatsgenomen. Eerdere conclusies van het CPT suggereren, volgens het EHRM, dat het CPT ook deze situatie onacceptabel zou hebben gevonden. Op gelijke wijze beschouwt het EHRM vervolgens het vervoeren van twee gedetineerden in een compartiment van 1m² met slechts een zitplaats onacceptabel, ongeacht de duur van het transport. Nu klager onder genoemde omstandigheden in 4 jaar ruim 200 maal was vervoerd en gezien het feit dat hij gedurende die dagen geen voedsel ontving, constateert het EHRM dat artikel 3 EVRM is geschonden.³³

Ook in de eerder aangehaalde uitspraak inzake *Nevmerzhitsky tegen Oekraïne* wordt het EHRM geconfronteerd met een onderwerp waarover het nog nooit een oordeel vormde en zoekt het voor de normering uitdrukkelijk aansluiting bij CPT-normering hieromtrent. De klacht onder artikel 3 EVRM heeft betrekking op het toedienen van gedwongen voeding aan een gedetineerde die in hongerstaking is gegaan.³⁴ Uit de benadering van het CPT blijkt dat gedetineerden in beginsel het recht moeten hebben om dwangvoeding te weigeren. Iedere inbreuk op dit recht dient volgens het CPT een uitdrukkelijke wettelijke grondslag te hebben waarin de gronden voor dwangvoeding helder staan omschreven. De benadering van het CPT ziet derhalve sterk toe op de procedure van oplegging van de maatregel. Het CPT wijst gedwongen voeding of medicatie van gedetineerden niet in alle gevallen af. Onder omstandigheden – die overigens niet nader worden toelicht³⁵ – kan dwangvoeding volgens het CPT plaatsvinden, zij het slechts wanneer de procedure tot toepassing ervan met voldoende waarborgen is omkleed. In lijn met de normatieve beoordeling van het CPT overweegt het EHRM dat onder omstandigheden gedwongen voeding van een gedetineerde is toegestaan, en derhalve niet per definitie strijdig moet worden geacht met artikel 3 EVRM. Dergelijke omstandigheden doen zich volgens het EHRM voor wanneer de dwangvoeding wordt toegepast met het oogmerk om het leven van de betrokken gedetineerde te redden. Het EHRM concludeert echter dat in onderhavige zaak niet voldoende was komen vast te staan dat er een medische noodzakelijkheid bestond voor het gedwongen voeden en stelt schending van artikel 3 EVRM vast. Het EHRM laat daarbij voorts meewegen de wijze waarop de voeding in onderhavig geval was toegediend, namelijk door een rubberen slang,

³³ EHRM 8 november 2005, Khudoroyov tegen Rusland (klachtnummer 6847/02), par. 120.

³⁴ EHRM 5 april 2005, Nevmerzhitsky tegen Oekraïne (klachtnummer 54825/00).

³⁵ Het CPT lijkt de lidstaten dan ook een zekere mate van beleidsvrijheid te geven bij het bepalen van de omstandigheden waaronder dwangvoeding en –medicatie kan worden toegestaan.

terwijl de handen geboeid waren en een klem was geplaatst om de mond te openen.

Ook in een aantal zaken waarin het EHRM zich geconfronteerd ziet met klachten over het isolatieregime – al dan niet op basis van beslissingen van de rechtbank – is de beïnvloeding door CPT-normering duidelijk waarneembaar.³⁶ Een treffend voorbeeld hiervan is te vinden in de zaak *Ramirez Sanchez tegen Frankrijk*. In deze zaak, waarin wordt geklaagd over het langdurige verblijf in afzondering van een voor terroristische misdrijven veroordeelde Venezolaan, toont het EHRM zich goed geïnformeerd over de voortdurende dialoog tussen de Franse regering en het CPT, waarvan het onderwerp van sociale isolatie van gedetineerden deel uitmaakte. De bevindingen en aanbevelingen, alsmede de reactie van de Franse autoriteiten worden uitvoerig door het EHRM geciteerd. Evenals het CPT is het EHRM van mening dat langdurig verblijf van gedetineerden onder zeer beperkende omstandigheden (sociale isolatie) en zonder stimulering op geestelijk en lichamelijk vlak, voor betrokkene schadelijke gevolgen voor zijn geestelijke gezondheid kan hebben. Afzondering van gedetineerden dient slechts in uitzonderlijke gevallen plaats te vinden en voor een zo kort mogelijke duur. Op eenzelfde wijze als het CPT in zijn rapporten, pleit het EHRM bovendien voor een opgave van de gronden voor de beslissing tot afzondering en voor een regelmatige (her)beoordeling van deze gronden.³⁷ Ook meent het EHRM dat het voor gedetineerden mogelijk moet zijn om de rechtmatigheid van de verlening van de afzondering door een onafhankelijke rechterlijke autoriteit te laten toetsen.³⁸ Opvallend is voorts de rechtsoverweging waarin het EHRM de wenselijkheid uitspreekt dat naar alternatieve oplossingen voor de langdurige afzondering van gevaarlijke gedetineerden moet worden gezocht:

‘It would also be desirable for alternative solutions to solitary confinement to be sought for persons considered dangerous and for whom detention in an ordinary prison under the ordinary regime is considered inappropriate.’³⁹

Met het uitspreken van deze wens tot het ontwikkelen van alternatieven voor de isolatiedetentie – welke sterk het karakter van een aanbeveling heeft – klinkt,

³⁶ Zie onder meer: EHRM 12 maart 2003, *Öcalan tegen Turkije* (klachtnummer 46221/99), EHRM 11 maart 2004, *G.B. tegen Bulgarije* (klachtnummer 42346/98), EHRM 21 juli 2005, *Rohde tegen Denemarken* (klachtnummer 69332/01), EHRM 4 juli 2006, *Ramirez Sanchez tegen Frankrijk* (klachtnummer 59450/00).

³⁷ EHRM 4 juli 2006, *Ramirez Sanchez tegen Frankrijk* (klachtnummer 59450/00), par. 139.

³⁸ EHRM 4 juli 2006, *Ramirez Sanchez tegen Frankrijk* (klachtnummer 59450/00), par. 145.

³⁹ EHRM 4 juli 2006, *Ramirez Sanchez tegen Frankrijk* (klachtnummer 59450/00), par. 146.

onmiskenaar, de preventieve en in het bijzonder de toekomstgerichte inborst van het CPT door in het vonnis van het EHRM.

Bij de beoordeling van tal van andere aspecten van de vrijheidsbeneming maakt het EHRM zichtbaar dat het zich bedient van normering van detentie door het CPT. Zo overweegt het EHRM onder uitdrukkelijke verwijzing naar CPT-normering dat klager toegang tot een raadsman had moeten krijgen als tegenwicht tegen de intimiderende omgeving in het Britse verhoorcentrum *Castlereagh*.

*The Court has examined the findings and recommendations of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment ("CPT") in respect of the Castlereagh Holding Centre (...). It notes that the criticism which the CPT levelled against the Centre has been reflected in other public documents (...). The austerity of the conditions of his detention and his exclusion from outside contact were intended to be psychologically coercive and conducive to breaking down any resolve he may have manifested at the beginning of his detention to remain silent. Having regard to these considerations, the Court is of the opinion that the applicant, as a matter of procedural fairness, should have been given access to a solicitor at the initial stages of the interrogation as a counterweight to the intimidating atmosphere specifically devised to sap his will and make him confess to his interrogators.'*⁴⁰

Voorts komt het EHRM mede op basis van de normering van het CPT in de zaak *Kelly tegen het Verenigd Koninkrijk* tot het oordeel dat geen effectief onderzoek was uitgevoerd naar de omstandigheden waaronder een negental leden van de IRA was omgekomen. Refererend aan de CPT-normering omtrent de procedurele waarborgen bij vrijheidsbeneming door de politie, overweegt het EHRM dat een effectief en volledig onafhankelijk onderzoek essentieel is om het vertrouwen van het publiek in het opsporings- en vervolgingsapparaat te herstellen.⁴¹

Vervolgens wordt in de zaak *Mouisel tegen Frankrijk* door het EHRM acht geslagen op CPT-normen betreffende het vervoer en het medische onderzoek van gedetineerden. Het EHRM oordeelt dat het gebruik van handboeien bij de aan kanker lijdende gedetineerde, tijdens het vervoer van en naar het ziekenhuis en gedurende de behandeling in het ziekenhuis, onder de omstandigheden van onderhavig geval, strijdig is met artikel 3 EVRM.

Voorts wordt in verschillende zaken waarin overbevolking in gevangenis in het geding is, door het EHRM uitvoerig verwezen naar de maatstaven die het

⁴⁰ EHRM 6 juni 2000, *Magee tegen Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 28135/95), par. 43.

⁴¹ EHRM 4 mei 2001, *Kelly tegen Verenigd Koninkrijk* (klachtnummer 30054/96), par. 114.

CPT hieromtrent heeft ontwikkeld en refereert het EHRM in sommige gevallen aan de aanbevelingen die het CPT heeft gedaan om besmettelijke ziekten als tuberculose in dergelijke gevallen te voorkomen.⁴²

III.2 Interpretatie van CPT-normering door het EHRM: zorgvuldigheid geboden

Hierboven is vastgesteld dat het EHRM steeds meer vertrouwd lijkt te zijn met de normatieve beoordeling van detentie door het CPT. Het EHRM toont zich hierbij doorgaans goed geïnformeerd over de standaarden van het CPT. Desondanks lijkt het EHRM niet in alle gevallen volledig op de hoogte te zijn van de juistheid van de aangehaalde normering. Dit lijkt het geval te zijn in een tweetal zaken over detentieomstandigheden in Russische huizen van bewaring. Zowel in *Kalashnikov tegen Rusland* als in *Mayzit tegen Rusland* wordt (onder meer) geklaagd over het langdurige verblijf met meerdere gedetineerden in te krappe cellen. In beide gevallen zou het vloeroppervlak dat per gedetineerde beschikbaar was minder dan twee vierkante meter bedragen. Het EHRM stelt in genoemde zaken de vraag of dergelijke accommodatie acceptabel genoemd kan worden. Bij deze vraag naar de mate van acceptatie of aanvaardbaarheid van detentieomstandigheden dient te worden opgemerkt dat de invloed van het CPT duidelijk waarneembaar is. Daar waar het CPT vaak spreekt in termen van acceptabele of onacceptabele condities van detentie, brengt de taakomschrijving van het EHRM mee dat het zich doorgaans louter uitspreekt over de vraag of de beklagde detentieomstandigheden de minimale drempelwaarde van artikel 3 EVRM heeft overschreden. Ter beantwoording van deze vraag baseert het EHRM zich – voor wat betreft het aantal vierkante meters vloeroppervlak dat per gedetineerde minimaal beschikbaar dient te zijn – uitdrukkelijk op de normering van het CPT hieromtrent.⁴³ Vreemd genoeg refereert het EHRM daarbij niet aan de eisen die het CPT heeft gesteld aan de afmetingen van cellen in penitentiaire inrichtingen – hetgeen juist zou zijn – maar wijst het EHRM in dit verband op de na te streven afmetingen die het CPT heeft ontwikkeld ten aanzien van de politiecellen.

Ook bij de uitspraak in de zaak *Y.F. tegen Turkije* lijkt het EHRM niet volledig op de hoogte te zijn van de inhoud en achtergrond van de normering van het

⁴² EHRM 2 september 2005, *Novoselov tegen Rusland* (klachtnummer 66460/01), par. 32, EHRM 8 november 2005, *Khudoyorov tegen Rusland* (klachtnummer 6847/02), par. 98, EHRM 28 juni 2006, *Melnik tegen Oekraïne* (klachtnummer 72286/01), par. 47-49.

⁴³ EHRM 15 juli 2002, *Kalashnikov tegen Rusland* (klachtnummer 47095/99), par. 97, EHRM 18 januari 2005, *Mayzit tegen Rusland* (klachtnummer 63378/00), par. 39.

CPT.⁴⁴ In die zaak wordt met een beroep op het recht op eerbiediging van de lichamelijke integriteit (8 EVRM) geklaagd over het feit dat een vrouw tijdens haar verblijf in politiedetentie is onderworpen aan een gedwongen gynaecologisch onderzoek door een dokter. De Turkse regering verweert zich door te stellen dat het onderzoek noodzakelijk is om valse beschuldigingen van seksueel geweld door politiefunctionarissen te voorkomen. De Turkse regering wijst hierbij uitdrukkelijk op het rapport van het CPT uit 1999 waarin het CPT benadrukt dat een dergelijk medisch onderzoek als een significante waarborg tegen (seksueel) geweld kan worden aangemerkt.⁴⁵ Hoewel het EHRM de stelling van de regering aanvaardt dat *'the medical examination of detainees by a forensic medical doctor can prove to be a significant safeguard against sexual harassment or ill-treatment'*, voegt het EHRM hieraan toe dat wel aan het vereiste moet worden voldaan dat iedere inbreuk op het recht op eerbiediging van het privé-leven een wettelijke grondslag heeft in het nationale recht. Het EHRM lijkt hiermee te miskennen dat het recht op toegang tot een dokter, zoals het CPT dit voorstaat, voornamelijk moet worden gezien als extra mogelijkheid voor de gedetineerde tot het verzoeken van nader medisch onderzoek, uitgevoerd (indien mogelijk) door een arts naar keuze. Dit derhalve, náást het medische onderzoek dat op instigatie van de politiefunctionarissen plaatsvindt en slechts in het geval wanneer de gedetineerde dit wenselijk acht.⁴⁶ Het waarborgkarakter van het recht op toegang tot een arts is derhalve, in tegenstelling tot wat het EHRM lijkt te veronderstellen, niet slechts gelegen in het medische onderzoek zelf, maar met name in de mogelijkheid voor de gedetineerde na dit standaardonderzoek nog een (extra) onderzoek te verzoeken door een arts naar keuze.⁴⁷

Ook in de *'partly dissenting opinion'* bij de uitspraak inzake *Devrim Turan tegen Turkije* – waarin wordt verwezen naar het oordeel van het EHRM in de voornoemde *Y.F.-zaak* – komt de kwestie over het waarborgkarakter van het medische onderzoek van gedetineerden aan de orde. De rechters Hedigan en Thor Björgvinsson menen dat aanvaarding van het principe dat medisch onderzoek bij gedetineerden bij aanvang van de vrijheidsbeneming een belangrijke waarborg behelst ter voorkoming van seksueel geweld tijdens de vrijheidsbeneming, geenszins betekent dat vrouwelijke gedetineerden zonder meer onderworpen kunnen worden aan gynaecologisch onderzoek. Zij menen terecht dat:

⁴⁴ EHRM 22 juli 2003, Y.F. tegen Turkije (klachtnummer 24209/94).

⁴⁵ CPT/Inf(2000) 17, Turkey, par. 18-19.

⁴⁶ 2nd General Report, CPT/Inf(92) 3, par. 36, CPT/Inf(2000) 5, Spain, par. 26.

⁴⁷ Overigens hield de voornaamste kritiek op onderhavige uitspraak verband met het feit dat de beoordeling van de klacht door het EHRM zich voornamelijk toespitste op het ontbreken van een wettelijke basis voor het gedwongen medische onderzoek, waardoor overwegingen over de proportionaliteit en de legitimiteit van het onderzoek achtwegen bleven. Zie: *EHRC* 2003/9, EHRM 22 juli 2003, Y.F. tegen Turkije (klachtnummer 24209/94), m.nt. Henrard.

(...) the acceptance of this principle is very far removed from acceptance that female detainees may as a matter of course be sent for such examinations as occurred here or in Y.F. v. Turkey. It is undoubtedly the case that such examination may have the effect of helping to prevent or answer false allegations or even sexual assault or molestation. It is nonetheless important to reflect upon the vulnerability of any female detainee in such a situation.’⁴⁸

Het bovenstaande maakt duidelijk dat het EHRM niet altijd de gewenste mate van zorgvuldigheid betracht bij de interpretatie en de gebruikmaking van de normering van het CPT. Dat brengt gevaren met zich. Voorkomen dient te worden dat de door lidstaten gepresenteerde CPT-normen, zonder nader onderzoek naar de betekenis en achtergrond ervan, door het EHRM wordt overgenomen in het betreffende vonnis.

III.3 De betekenis van het CPT in de rechtspraak van het EHRM

Uit bovenstaande uiteenzetting over de betekenis van het CPT in de rechtspraak van het EHRM kan een aantal conclusies worden getrokken. Deze conclusies hebben betrekking op de verschillende niveaus waarop het EHRM zich laat informeren en inspireren door het werk van het CPT en op de waarde die het EHRM toekent aan diens rapportage. Het gebruik van CPT-rapportering in de rechtspraak van het EHRM neemt duidelijk toe. Niet alleen worden de bevindingen van het CPT door gedetineerden ingeroepen ter ondersteuning van hun klacht, ook ambtshalve wordt aan het CPT gerefereerd. Op grond hiervan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het EHRM veel waarde toekent aan de bevindingen, de aanbevelingen en ook aan de normatieve conclusies van het CPT. De bereidwilligheid om lering te trekken uit de expertise van het CPT, maakt het EHRM goed zichtbaar door uitdrukkelijk naar de CPT-rapportering te verwijzen en zijn oordeel in afzonderlijke zaken (mede) hierop te baseren. Het EHRM toont hiermee eens te meer aan dat de interpretatie van het EVRM dynamisch en voortdurend in ontwikkeling is. Bij deze interpretatie van het mensenrechten uit het EVRM, die plaatsvindt in het licht van veranderende sociale en politieke opvattingen, lijkt het standpunt van het CPT over een humane tenuitvoerlegging van detentie zich definitief een rol van betekenis verworven te hebben. De rapporten van het CPT en de aanbevelingen om de bescherming van gedetineerden – daar waar mogelijk – te verbeteren worden serieus genomen.

De gebruikmaking van de CPT-rapportage in de rechtspraak van het EHRM is als gezegd op verschillende niveaus zichtbaar. Niet alleen worden de gedetail-

⁴⁸ EHRM 2 maart 2006, Devrim tegen Turkije (klachtnummer 879/02), Partly dissenting opinion of judge Hedigan and Judge Thor Björgvinsson, par. 13.

leerde bevindingen aangewend bij de vaststelling of ondersteuning van de feiten in individuele zaken en wordt er door het EHRM in sommige zaken acht geslagen op de dialoog die tussen het CPT en de betreffende lidstaat wordt gevoerd, maar er wordt tevens steeds vaker gerefereerd aan de meer abstracte detentienormering, zoals deze door het CPT is ontwikkeld. Het aanhaken bij deze normen van detentie door het EHRM lijkt zich met name voor te doen in zaken waarin het EHRM zich geconfronteerd ziet met aspecten van de vrijheidsbenaming waarover het nog niet eerder een oordeel vormde. Naast de rol van het CPT als *'fact-finder'* voor het EHRM kan het CPT derhalve ook een zekere *rechtsvormende rol* toegedicht worden. Het CPT lijkt, anders geformuleerd, met betrekking tot bepaalde onderwerpen binnen het penitentiaire kader in ontwikkeling vooruit te zijn ten opzichte van het EHRM. Dit is op zichzelf genomen niet onbegrijpelijk noch verrassend te noemen. In tegenstelling tot het EHRM is het CPT immer niet afhankelijk van een daadwerkelijke klacht om een bepaalde kwestie aan de orde te stellen en hierover een mening te vormen. Anders dan het EHRM hoeft het CPT derhalve niet af te wachten tot zich een concrete problematische kwestie voordoet om hierover zijn licht te laten schijnen. Als gevolg van diens preventieve karakter bezit het CPT een aanzienlijke beleidsvrijheid in het bepalen van het aandachtsgebied en kan het zelf koers uitzetten en prioriteit stellen om bepaalde actuele zaken binnen detentie aan de kaak te stellen.

In elk geval is duidelijk dat de normatieve beoordeling van het CPT over dergelijke 'nieuwe' onderwerpen een duidelijk richtsnoer kan vormen voor het EHRM bij de beoordeling van klachten in individuele zaken en dat het EHRM hier zichtbaar gebruik van maakt. Dit versterkt niet alleen de basis van het oordeel van het EHRM in de onderliggende zaak, het heeft omgekeerd belangrijke gevolgen voor de aangehaalde CPT-norm. Naast het gegeven dat met het aanwenden van de CPT-normering van detentie in de rechtspraak van het EHRM de bewuste CPT-norm meer aanzien zal genereren, heeft het tot effect dat daarmee een verjuridisering plaatsvindt van deze 'zachte', niet-dwingende regels voor vrijheidsbenaming. Hoewel het CPT in zijn rapportage een juridisch oordeel over geconstateerde detentiesituaties uit de weg gaat – de bevindingen dienen immers eerst en vooral als grondslag voor voorstellen tot verbetering – verkrijgt de normatieve beoordeling van het CPT door aanwending in de rechtspraak van het EHRM een sterk (of in ieder geval 'sterker') juridisch karakter. De 'zachte' aanbeveling van het CPT transformeert op deze wijze tot een 'hard' rechterlijk oordeel, met alle mogelijke rechtsgevolgen van dien. Via het oordeel van het EHRM verwordt *'soft law'* in zekere zin tot *'hard law'*, hetgeen de rechtsbescherming van gedetineerden ten goede komt. Op dit punt zal in de hoofdstukken 8 en 9 worden teruggekomen.

Resumerend kan er met recht geconcludeerd worden dat ook de normen voor de inrichting van detentie uit de CPT-rapporten langzaam maar zeker doorwerking vinden in de rechtspraak van het EHRM. Het is hierbij van belang nogmaals op te merken dat het EHRM zich niet alleen bedient van de normen uit de ‘*substantive sections*’ uit de jaarverslagen. Ook de individuele landenrapporten blijken een bruikbare bron van detentienormering voor het EHRM te zijn. En dit zelfs wanneer het rapportage betreft over een andere lidstaat dan die waar de onderliggende zaak betrekking op heeft.⁴⁹ De verwijzing naar en de gebruikmaking van de abstracte normering van detentie van het CPT is in het bijzonder interessant te noemen, wanneer in ogenschouw genomen wordt dat de Europese gevangenisregels – die evenals het CPT hun oorsprong hebben binnen het kader van de Raad van Europa – in de rechtspraak van het EHRM thans nog altijd een marginale rol vervullen.⁵⁰

IV. Grenzen aan gebruik van CPT-rapportering in de rechtspraak van het EHRM

Hoewel de invloed van het CPT op de rechtspraak van het EHRM dus onmiskenbaar aanwezig is – en dit zeker een positieve ontwikkeling genoemd kan worden – roept de geschetste ontwikkeling een aantal belangrijke vragen op. Deze vragen hebben betrekking op de grenzen van het gebruik van de bevindingen en de normatieve beoordeling van detentie door het CPT. Met Murdoch ben ik van mening dat de gebruikmaking van de CPT-rapportage in de rechtspraak van het EHRM niet onbegrensd kan plaatsvinden.⁵¹ Het verschil in karakter, aard en taakstelling van beide instrumenten maakt, dat het EHRM een bepaalde mate van terughoudendheid en zorgvuldigheid dient te betrachten bij het aanwenden van de CPT-rapportering. Er is bij gebruikmaking van het CPT in de rechtspraak van het EHRM een aantal spanningspunten aan te wijzen. Hoewel het voor deze studie niet onmiddellijk aangewezen is om op uitputtende wijze in te gaan op al deze spanningspunten, zullen in het navolgende de belangrijkste worden geduid.

⁴⁹ EHRM 8 november 2005, Khudoroyov tegen Rusland (klachtnummer 6847/02).

⁵⁰ Zie in dit verband G. de Jonge, ‘De Europese gevangenisregels zijn vernieuwd. De rechtskracht ervan blijft echter gering’, *Sancties* 2006, p. 340-354. In dit stuk betoogt de auteur, zoals de titel reeds doet vermoeden, dat de rechtskracht van de regels (die tot het *soft law* worden gerekend) nogal te wensen overlaat. De Jonge concludeert onder meer dat de regels geen (zichtbare) rol van betekenis spelen in de rechtspraak van het EHRM. Hierbij dient te worden aangetekend dat de toekomstige rechtspraak zal moeten uitwijzen of met de ontwikkeling van de nieuwe EPR hierin verandering zal komen.

⁵¹ J. Murdoch, *The treatment of prisoners. European standards*, Strasbourg, Council of Europe Publishing 2006, p. 51.

IV.1 Verschil in focus

In het voorgaande is reeds uitvoerig ingegaan op de verschillen tussen het CPT en het EHRM. Daarbij is onder meer vastgesteld dat de focus van de werkzaamheden van het CPT in belangrijke mate verschilt van die van het EHRM. Dit verschil in benadering kan van invloed zijn op de algemene toepasbaarheid van de feitelijke bevindingen van het CPT bij de beoordeling van de klachten van individuele gedetineerden door het EHRM. Kenmerkend aan de toezichtsrapportages van het CPT is immers dat hierin eerst en vooral een algeheel beeld wordt geschetst van de condities van detentie in de betreffende penitentiair inrichting ten tijde van het bezoek. Er wordt door het CPT dus – uitzonderingen daargelaten – in de rapportage doorgaans geen aandacht besteed aan individuele gevallen. Dit in tegenstelling tot de werkwijze en de beslissingsmodaliteit van het EHRM. Die is *juist* gelegen in de beoordeling of er in een individueel geval een overtreding van een juridische norm heeft plaatsgevonden. De (algemene) bevindingen van het CPT zijn derhalve niet zonder meer toepasbaar op alle klachten van individuele gedetineerden. In zaken waarin de algehele (fysieke) condities van detentie in het geding zijn, zal dit doorgaans niet veel problemen opleveren. De klacht van een gedetineerde over zijn verblijf in een structureel overbevolkte gevangenis, waar de hygiënische omstandigheden te wensen overlieten, laat zich bijvoorbeeld betrekkelijk eenvoudig bevestigen door het algemene beeld van het CPT over de betreffende penitentiaire inrichting. De rechtspraak van het EHRM laat dit ook zien.⁵² Het EHRM steunt als gezegd in dergelijke zaken bij de vaststelling van de feiten niet zelden op de gedetailleerde beschrijving van de fysieke detentieomstandigheden door het CPT.

Het elementaire verschil in benadering wrikt daarentegen met name in zaken waarin bevindingen van het CPT worden aangedragen ter ondersteuning van een klacht over vermeende (fysieke) mishandeling of vernedering tijdens de vrijheidsbeneming. Daarbij draait het immers niet om eenvoudig vast te stellen (deplorabele) condities van detentie in een bepaalde gevangenis, maar gaat het om klachten van gedetineerden over de wijze van behandeling of bejegening in een bepaalde situatie. Het EHRM zal in dergelijke gevallen de (algemene) bevindingen van het CPT met een zekere mate van terughoudendheid moeten benaderen. Zo kan uit de vaststelling van het CPT, dat er in een zekere bezochte penitentiaire inrichting gedetineerden onderworpen worden aan fysieke mishandelingen, niet automatisch de conclusie volgen dat klager – die in dezelfde

⁵² Zie bijvoorbeeld EHRM 12 oktober 2006, Staykov tegen Bulgarije (klachtnummer 49438/99), par. 60-68.

inrichting gedetineerd is (geweest) – eveneens als slachtoffer van deze praktijken kan worden aangemerkt.

In de zaak *Narcisio tegen Nederland*, waarin het EHRM in algemene bewoordingen ingaat op de rol van het CPT bij de beoordeling van individuele klachten over detentie, onderschrijft het EHRM deze zienswijze nog eens uitdrukkelijk:

*'The Court's task being limited to the determination of issues arising from the applications brought before it, it must in each case determine whether the applicant has substantiated his claim that he is a direct victim of a breach of Article 3; in other words, the question whether or not the applicant was subjected to inhuman or degrading treatment within the meaning of Article 3 depends on an assessment of the extent to which he or she was personally affected.'*⁵³

Bovenstaande rechtsoverweging laat zien dat, hoewel CPT-bevindingen over de detentiesituatie in algemene zin een ondersteunende rol kunnen spelen, klager in de betreffende zaak het EHRM er alsnog van zal moeten overtuigen dat er – in het bijzonder ten aanzien van hem – mensenrechten met voeten zijn getreden.

IV.2 Gebruik terminologie uit artikel 3 EVRM

Een volgend spanningspunt dat op deze plaats bijzondere aandacht verdient, betreft het gebruik van de terminologie uit artikel 3 EVRM in de rapportage van het CPT. Eerder, bij de bespreking van de detentienormering door het CPT in hoofdstuk 5, is vastgesteld dat het CPT zich niet gebonden acht aan 's Hof's interpretatie van de termen 'vernederend', 'onmenselijk' en 'foltering', zoals bedoeld in artikel 3 EVRM. De taak van het CPT is immers niet gelegen in het geven van een (juridisch) oordeel omtrent de vraag of er in een bepaald geval sprake is van een vernederende of een onmenselijke behandeling of dat gedetineerden worden onderworpen aan fysieke mishandeling die als foltering te kwalificeren is. In het *Explanatory Report* wordt dit bovendien benadrukt door het uitspreken van het voornemen dat het CPT zich in geen geval zal wagen aan de interpretatie van en de beoordeling aan de termen uit voornoemd artikel.⁵⁴ Vanuit het preventieve en vooral niet-juridische oogpunt van het CPT lijkt dit een volstrekt legitiem voornemen. Ondanks dit voornemen blijkt uit de rapportage van het CPT dat de termen uit artikel 3 EVRM toch regelmatig worden aangewend. In voornoemd hoofdstuk 5 is hiervoor een tweetal redenen aangedragen. Zo is opgemerkt, dat het CPT door het kwalificeren van de geconstateerde onwenselijke detentiesituaties aan de bevindingen een zekere morele lading toekent. De bevindingen krijgen op deze wijze meer gewicht. Hiermee in samenhang bezien

⁵³ EHRM 27 januari 2005, *Narcisio tegen Nederland* (klachtnummer 47810/99), p. 25.

⁵⁴ *Explanatory Report*, CPT/Inf/C (89) 1 Part 2, par. 25

is voorts geconcludeerd, dat het gebruik van de terminologie uit artikel 3 EVRM kan worden gezien als een opmaat voor het doen van aanbevelingen om de bestaande detentiepraktijk te verbeteren. Het kwalificeren heeft hiermee een toekomstgericht karakter en dient voornamelijk een proactief doel gericht op de dialoog met de lidstaat. Hoewel dit – getuige het *Explanatory Report* bij het ECPT – aanvankelijk niet was beoogd, lijkt het CPT hiermee derhalve een zekere interpretatie van de bedoelde terminologie niet vreemd. Het etiketteren van de geconstateerde detentieomstandigheden met de termen uit artikel 3 EVRM in de landenrapporten van het CPT blijkt voor de beoordeling van de klachten door het EHRM evenwel niet helemaal zonder gevolgen te zijn.

Doordat CPT-rapportages in toenemende mate worden ingeroepen in de procedure bij het EHRM – en doordat het CPT op zijn beurt het gebruik van de terminologie uit artikel 3 EVRM niet schuwt – kan het voorkomen dat het EHRM bij diens oordeel in individuele zaken (op voorhand) geconfronteerd wordt met de toepassing van de ‘eigen’ terminologie. Zo is goed denkbaar dat het EHRM om een oordeel gevraagd wordt omtrent omstandigheden waaronder klager gedetineerd heeft gezeten, terwijl het CPT naar aanleiding van een inspectiebezoek reeds heeft geoordeeld dat het de omstandigheden in die betreffende inrichting als onmenselijk zijn aan te merken. In dergelijke situaties wordt het EHRM in een precare situatie geplaatst wanneer er, ter ondersteuning van de klacht bij het EHRM, door klager wordt gememoreerd aan dit rapport en meer in het bijzonder aan de kwalificatie door het CPT. Enerzijds is het helder dat het EHRM in juridisch opzicht niet is gebonden om dergelijke kwalificaties uit de CPT-rapportage over te nemen. In de voornoemde *Narcisio-zaak* overweegt het EHRM hieromtrent:

*‘The Court has taken that Committees’s reports very seriously, as it plainly must. Even so, it does not follow that the Court is bound to find a violation of Article 3 of the Convention in each and every case where the CPT has expressed the view that conditions in an institution where an applicant is detained amount to “inhuman or degrading treatment.”*⁵⁵

Anderzijds blijkt uit bovenstaand citaat dat het EHRM de bevindingen en de normatieve conclusies van het CPT zeer serieus neemt. Het EHRM zal het oordeel van het CPT dan ook niet openlijk willen afvallen. In dit verband heeft Hagens – over hetzelfde thema maar naar aanleiding van een andere zaak – terecht opgemerkt dat het EHRM zich in dergelijke gevallen zal realiseren dat het de rechtszekerheid binnen Europa niet ten goede komt wanneer het EHRM tot een

⁵⁵ EHRM 27 januari 2005, *Narcisio tegen Nederland* (klachtnummer 47810/99), p. 25

significant andere conclusie zou komen dan het CPT in het aangevoerde rapport laat zien. Daarmee zou de reputatie van het CPT ondermijnd worden en zou het EHRM in het bijzonder afbreuk doen aan het vertrouwen in het werk van het CPT.⁵⁶

Voorts dient in herinnering te worden genomen dat de wijze waarop het CPT in zijn rapporten gebruik maakt van de termen uit artikel 3 EVRM een andere is dan de benadering die het EHRM hanteert. Volgens de benadering van het EHRM verhouden de termen uit artikel 3 EVRM zich immers op graduele wijze tot elkaar. De mate van lijden of ernst geldt daarbij als onderscheidend criterium. Het CPT houdt er als gezegd een andere zienswijze op na. Ten aanzien van het gebruik van de terminologie uit artikel 3 EVRM door het CPT is immers vastgesteld dat er sprake is van een tweesporenbeleid. De termen ‘onmenselijk’ en ‘vernederend’ worden in de rapporten van het CPT slechts gebezigd met betrekking tot materiële condities van de vrijheidsbeneming en dus niet in relatie tot fysieke of psychische mishandeling van gedetineerden. Slechts voor gevallen waarin sprake is van ernstige, opzettelijke mishandeling, welke is toegebracht met een bepaald doel, heeft het CPT de term ‘foltering’ gereserveerd. Minder ernstige mishandelingen kwalificeert het CPT doorgaans als ‘*severe ill-treatment*’ of ‘*ill-treatment*’. Nu het gebruik van de termen uit artikel 3 EVRM door het CPT afwijkt van de wijze waarop het EHRM deze benadert, dringt de vraag zich op hoe de verschillende interpretaties zich tot elkaar verhouden.

IV.3 De bewijsstandaard

Het verschil in bewijslast tussen het CPT en het EHRM maakt voorts dat het EHRM uiterst voorzichtig dient om te gaan met normatieve conclusies uit de CPT-rapportage. Er mag niet uit het oog verloren worden dat het niet-juridische karakter van het CPT met zich brengt dat het CPT bij de beoordeling van geconstateerde detentiepraktijken niet onderworpen is aan eenzelfde bewijsstandaard waaraan het EHRM in zijn rechtspraak onderhevig is. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM dient ‘*beyond reasonable doubt*’ vast te staan dat de feiten waarop de klacht doelt waar zijn. Voor het CPT geldt een soortgelijke bewijsstandaard niet. Het CPT baseert zich immers eerst en vooral op de eigen waarneming. Het gebruik van de terminologie en de normatieve conclusies door het CPT dienen voorts een ander doel dan de kwalificatie door het EHRM. Het gebruik van de termen uit artikel 3 EVRM door het CPT vindt met name plaats om meer gewicht toe te kennen aan de geconstateerde feitelijke bevindingen en dient als ba-

⁵⁶ EHRM 4 februari 2003, Lorsé c.s. tegen Nederland, met noten van E. Myjer & M. Hagens, *NJCM-Bulletin* 2003, p. 490.

sis voor de aanbevelingen aan en communicatie met de lidstaten om de bestaande detentiesituatie te verbeteren.

IV.4 Het beschermingsniveau

Hiervoor, in hoofdstuk 5, is reeds uitgebreid ingegaan op de preventieve grondslag van het CPT en de consequenties die deze grondslag heeft voor de wijze waarop het CPT reageert op onwenselijke detentiesituaties. Eén van de gevolgen van diens preventieve aard is gelegen in het feit dat het CPT een beschermingsniveau nastreeft, dat hoger is dan welke het EHRM bij de beoordeling van de behandeling van gedetineerden pleegt aan te houden. Het CPT tracht immers in zijn voortdurende streven tot verbetering van de bescherming van gedetineerden te voorkomen dat detentiesituaties onder het bereik van artikel 3 EVRM komen. Ten aanzien van een aantal aspecten van detentie lijkt het CPT dan ook duidelijk een kritischer houding aan te nemen dan het EHRM. In een aantal zaken waarin het EHRM zich uitspreekt over het vasthouden van gedetineerden onder een zeer beperkend regime (isolatiedetentie) wordt geen schending van artikel 3 EVRM vastgesteld, terwijl het CPT in zijn rapportage – waar uitdrukkelijk naar wordt verwezen – concludeert dat dit een vernederende en onmenselijke behandeling oplevert. Ook op dit punt is een gereserveerde en zorgvuldige houding van het EHRM ten opzichte van de normatieve conclusies van het CPT geboden.

IV.5 Gevolgen voor werkwijze CPT

Een laatste, niet onbelangrijk, punt van aandacht betreft de mogelijke gevolgen van het gebruik van de CPT-rapporten in de rechtspraak van het EHRM voor de uitoefening van de werkzaamheden van het CPT zelf. Als gezegd, kan de doorwerking van de CPT-bevindingen in de juridische procedures bij het EHRM een positieve ontwikkeling genoemd worden. De rechtskracht van de CPT-normering wordt hierdoor vergroot en van de aanbevelingen van het CPT aan de lidstaten zal meer gezag uitgaan. Op langere termijn is evenwel niet ondenkbaar dat de vergroting van de rol van het CPT in de Straatsburgse rechterlijke procedure van invloed zal zijn op de samenwerking van het CPT met de verschillende lidstaten. Als gezegd, staat het beginsel van samenwerking hoog aangeschreven in werkwijze van het CPT.⁵⁷ Bij afwezigheid van dwanginstrumenten⁵⁸ is het CPT voor een belangrijk deel aangewezen op de bereidwilligheid van

⁵⁷ Artikel 3 ECPT. Zie hoofdstuk 3, paragraaf II.2.

⁵⁸ Het afleggen van een openbare verklaring als bedoeld in het tweede lid van artikel 10 ECPT wegens het niet verlenen van samenwerking of het weigeren van de lidstaat in de zin van de aanbevelingen de detentiesituatie te verbeteren, kan in dit verband als dwangmiddel

de lidstaten om met het CPT samen te werken. De opdracht tot samenwerking komt onder meer tot uitdrukking in het verlenen van onbeperkte toegang tot elke plaats van detentie in de betreffende lidstaat en het bieden van gelegenheid tot vertrouwelijk onderhoud met alle gedetineerden aldaar. De intensivering van de gebruikmaking van de CPT-rapportering in de rechtspraak van het EHRM heeft evenwel gezorgd voor een verschuiving van de notie dat de gedetailleerde bevindingen louter dienen als basis voor het doen van aanbevelingen om de bestaande detentiepraktijk (en hiermee de bescherming van gedetineerden) te verbeteren naar een situatie waarin de bevindingen tevens grondslag kunnen zijn voor (of in elk geval kunnen bijdragen aan) een veroordeling voor overtreding van een juridische norm. De vraag dringt zich hierbij op of de lidstaten bereid zullen blijven bezoekdelegaties van het CPT te ontvangen, indien de resultaten van deze toezichtbezoeken steeds vaker aangewend worden in rechterlijke procedures tegen diezelfde lidstaten. Niet ondenkbaar is, dat een verdere toename van de betekenis van het CPT als *fact-finder* voor het EHRM bij de beoordeling van concrete juridische kwesties, op langere termijn afbreuk doet aan het preventieve, niet-juridische karakter van het CPT. Dit zou immers van invloed kunnen zijn op de bereidwilligheid van de lidstaten tot samenwerking met het CPT, teneinde te zorgen voor constructieve vooruitgang in het streven naar een humane tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.

V. Ter afsluiting

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat klachten over detentie een volwaardig onderwerp zijn geworden binnen de jurisprudentie van het EHRM. Aanvankelijk werden klachten van gedetineerden veelal niet-ontvankelijk verklaard op grond van de theorie van de inherente beperkingen.⁵⁹ Het beperken van de grondrechten bij gedetineerden werd volgens deze theorie onlosmakelijk verbonden geacht met de rechtmatige vrijheidsbeneming. Een bijzondere rechtvaardiging was derhalve niet geboden. Gedetineerden zijn evenwel geleidelijk aan meer en beter beschermd geraakt door het EVRM. Het betreft dan met name bescherming onder de artikelen 3, 5 en 8 EVRM. Deze ontwikkeling is door Smaers ook wel 'een stille revolutie in Straatsburg' genoemd.⁶⁰ Binnen deze geleidelijke omwenteling is vervolgens een andere ontwikkeling te bespeuren, namelijk die van de groeiende betekenis van het CPT binnen de jurisprudentie van het EHRM. In het bovenstaande is aandacht geweest voor de doorwerking van CPT-

worden gezien. Het middel wordt evenwel beschouwd als laatste redmiddel en derhalve slechts in uiterste gevallen ingezet.

⁵⁹ Smaers (1994), *a.w.*, p. 20-28.

⁶⁰ Smaers (2000), *a.w.*, p. 7-40.

rapportages in de beoordeling van individuele zaken voor het EHRM. Er is gebleken dat het CPT in steeds meer zaken en op verschillende niveaus een waardevolle bijdrage levert aan de uitoefening van de rechterlijke taken van het EHRM. Niet alleen worden CPT-rapporten aangewend ter ondersteuning van de vaststelling van het feitencomplex, maar tevens wordt er door het EHRM steeds vaker aansluiting gezocht bij het inhoudelijke kader van detentienormering van het CPT en vindt er in sommige zaken uitdrukkelijke toetsing plaats aan deze CPT-normen. Het EHRM laat daarmee zien in grote mate te vertrouwen op de deskundigheid van het CPT als (multidisciplinair) toezichthouder van detentiesituaties.⁶¹ Duidelijk is dat het EHRM bij de discussie over de juridische aanvaardbaarheid van concrete detentiesituaties bereid is de normatieve opvatting van het CPT te betrekken en in bepaalde gevallen zelfs als leidraad te gebruiken. Er is vastgesteld dat het EHRM daarmee niet alleen een bredere basis creëert voor zijn eigen oordeel, maar dat er tegelijkertijd een verjuridisering plaatsvindt van de aangehaalde CPT-norm. Vanuit het oogpunt van de bescherming van de individuele gedetineerde is dit een positieve ontwikkeling te noemen. Aan de andere kant is een aantal spanningspunten gesignaleerd, die nopen tot een terughoudend gebruik van de CPT-rapportage in de rechtspraak. De bevindingen en de normatieve conclusies van het CPT vanuit de toezicht houdende taak kunnen met andere woorden niet één op één in de rechtspraak van het EHRM worden overgenomen. Adequate kennis van CPT-normering is allereerst onontbeerlijk. Tevens is gewezen op een mogelijk averechts effect van het gebruik van CPT-bevindingen in rechterlijke procedures op de samenwerking van het CPT met de aangesloten lidstaten. De toekomst zal moeten uitwijzen of de spreekwoordelijke soep in dit verband zo heet gegeten wordt als deze wordt opgediend. Een zorgvuldige benadering van CPT-rapportages lijkt daarbij evenwel geen overbodige luxe.

Nu de CPT-normering uitvoerig voor het voetlicht is gebracht en de doorwerking van de CPT-rapportage in de rechtspraak van het EHRM is besproken, zal de aandacht in het volgende hoofdstuk verschuiven naar de Nederlandse detentiesituatie.

⁶¹ Zie tevens Murdoch (2006), *a.w.*, p. 50.

Het CPT en de bezoeken aan Nederland

I. Inleiding

In hoofdstuk 5 is de normering van detentie besproken zoals het CPT die in de loop der jaren in de verschillende rapporten heeft neergelegd. Er is onder andere aandacht besteed aan de wijze van normering door het CPT in algemene zin en de hierbij gebruikte terminologie in de rapportage. Daarnaast is een groot aantal concrete normen besproken die het CPT voor verschillende aspecten van detentie heeft ontwikkeld. In dit hoofdstuk verschuift de aandacht naar de Nederlandse detentiesituatie en staan de bezoeken die het CPT aan Nederland heeft afgelegd en de rapporten die naar aanleiding hiervan zijn opgemaakt centraal. Er zal antwoord worden gegeven op de vragen wat de aard de bezoeken aan Nederland is geweest, wat de voornaamste aandachtspunten tijdens deze bezoeken zijn geweest, welke plaatsen van detentie er zijn bezocht – en welke niet – welke specifieke aanbevelingen het CPT heeft gedaan om de geconstateerde detentiesituatie in Nederland te veranderen en over welke aspecten van de vrijheidsbeneming er door het CPT om nadere informatie is verzocht. Daarnaast zal gekeken worden naar de dialoog tussen het CPT en de Nederlandse regering, die naar aanleiding van de bezoeken op gang is gebracht. Er zal antwoord worden gegeven op de vraag hoe de Nederlandse regering op de bevindingen en de aanbevelingen van het CPT heeft gereageerd en of dit van invloed is geweest op de verdere dialoog met het CPT. Dit hoofdstuk richt zich evenwel (nog) niet tot de vraag naar het effect van de normatieve beoordeling van het CPT op de bestaande Nederlandse detentiepraktijk. De invloed van de detentienormering zal in het volgende hoofdstuk nadrukkelijk aan de orde worden gesteld.

Om een beeld te geven van de bezoeken die het CPT aan Nederland heeft afgelegd en de verschillende plaatsen van detentie die het daarbij heeft bezocht, worden hieromtrent allereerst enkele cijfers gepresenteerd. Deze cijfers bieden een kader voor de beoordeling van de verschillende aanbevelingen die het CPT in de rapporten heeft neergelegd, ter verbetering van de bestaande detentiepraktijk in Nederland. Voordat vervolgens concreet wordt ingegaan op de beoordeling van de verschillende plaatsen van detentie in Nederland, volgen in paragraaf III eerst enkele opmerkingen over de mate waarin de Nederlandse autoriteiten gedurende de bezoeken met het CPT hebben samengewerkt. Er zal hierbij onder meer bekeken worden of de mate van coöperatie inzicht kan geven in het acceptatieniveau dat er ten aanzien van het mandaat van het CPT bestaat. In para-

graaf IV worden vervolgens de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uiteengezet die het CPT naar aanleiding van de bezoeken aan Nederland heeft geformuleerd.¹ Ten slotte zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een paragraaf waarin enkele afsluitende opmerkingen zullen worden gemaakt over de bezoeken door het CPT aan Nederland.

II. Cijfers

Als gezegd, zal er in deze paragraaf eerst aandacht zijn voor enkele cijfers betreffende de bezoeken van het CPT aan Nederland.² Tot dusver heeft het CPT het Koninkrijk der Nederlanden in het kader van het periodieke bezoekprogramma viermaal bezocht, te weten in 1992, 1997, 2002 en 2007.³ In alle gevallen betrof het – in ieder geval – een bezoek aan plaatsen van detentie in Nederland. Gedurende de laatste twee bezoeken in dit kader werden eveneens plaatsen van detentie bezocht op de Nederlandse Antillen (2002 en 2007) en Aruba (2007).⁴ In totaal verbleven de bezoekdelegaties van het CPT zo'n vierenveertig dagen in Nederland.⁵ In deze periode werden er achttien politiecellencomplexen bezocht, waarvan een tweetal van de Koninklijke Marechaussee. Vervolgens werd zevenmaal een bezoek gebracht aan een penitentiaire inrichting voor volwassenen. Dit betrof zowel huizen van bewaring als gevangenissen. Een substantieel deel van de bezoeken aan de penitentiaire inrichtingen had betrekking op het verblijf in de afdelingen en de inrichtingen met een extreem beveiligingsniveau. In 1997 en in 2002 bezocht het CPT de Extra Beveiligde Inrichting van de penitentiaire inrichting *Nieuw-Vosseveld* in Vught.⁶ Daarnaast heeft het CPT driemaal een bezoek afgelegd aan een justitiële jeugdinrichting. Voorts bezocht het CPT gedu-

¹ In hoofdstuk I is reeds aangekondigd, dat gegeven de sluitingsdatum van deze studie het rapport aan Nederland van 2008 niet *in extenso* zal worden besproken. Indien verwijzing naar concrete onderdelen van dit rapport evenwel kan bijdragen ter verduidelijking van bepaalde standpunten of bevindingen, zal dit in de voetnoten plaatsvinden.

² De cijfers zijn inclusief het laatste CPT-bezoek aan Nederland (CPT/Inf (2008) 2, Netherlands).

³ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, CPT/Inf (98) 15, Netherlands, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, CPT/Inf (2008) 2, Netherlands.

⁴ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, CPT/Inf (2008) 2, Netherlands. De bevindingen en de aanbevelingen van deze bezoeken aan de Nederlandse Antillen en Aruba zijn samen met die naar aanleiding van het bezoek aan Nederland in één document aan de Nederlandse autoriteiten gerapporteerd.

⁵ Waar in het navolgende van Nederland wordt gesproken, wordt bedoeld op het Europese deel van ons Koninkrijk.

⁶ In 2007 werd een bezoek afgelegd aan twee afdelingen bestemd voor gedetineerden met een terroristische achtergrond.

rende de drie periodieke bezoeken aan Nederland één TBS-kliniek, één detentiecentrum voor drugskoeriers⁷, vier inrichtingen voor vreemdelingenbewaring (waaronder twee detentieboten), twee aanmeldcentra voor asielzoekers en twee vertrekcentra. Ten slotte werden de leefomstandigheden van het verblijf in twee verpleeghuizen aan een nadere inspectie onderworpen. In het bijzonder was hierbij aandacht voor ouderen met lichte dementie of een psychiatrische aandoening die aldaar op grond van de Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) verbleven.

Gedurende de laatste twee periodieke inspectiebezoeken aan ons Koninkrijk werden eveneens plaatsen van detentie op de Nederlandse Antillen en Aruba bezocht. In 1994 en 1997 werden de Nederlandse Antillen bovendien bezocht in het kader van een bezoek die het CPT onder de omstandigheden vereist leken (*ad hoc* bezoek)⁸, zoals is bedoeld in artikel 7, eerste lid, ECPT. De slechte leefomstandigheden in de toenmalige overbevolkte, gewelddadige en onhygiënische *Koraal Specht*⁹ gevangenis speelden hierbij een onmiskenbare rol.¹⁰ In beide rapporten werden de detentieomstandigheden aldaar als onmenselijk en vernederend bestempeld.¹¹ Gedurende het bezoek in 1994 werden eveneens plaatsen van detentie in Aruba bezocht. In 1999 vond het bezoek aan de Nederlandse Antillen plaats op uitdrukkelijke uitnodiging van de Antilliaanse minister van Justitie.¹² Gedurende dit bezoek werd in het bijzonder gekeken naar de verbeteringen die met betrekking tot de detentieomstandigheden van de *Koraal Specht* gevangenis waren aangebracht, in het licht van de aanbevelingen van het CPT in vorige rapportages.¹³ De bezoeken aan de Nederlandse Antillen en Aruba tezamen namen in totaal zevenendertig dagen in beslag. Gedurende deze bezoeken bezocht het CPT dertien maal een politiecellencomplex, negen keer een

⁷ In deze speciale noodvoorzieningen werden op grond van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers (*Stb.* 2002, 124) de zogenaamde 'bolletjesslikkers' vastgehouden. Op 8 maart 2005 is deze wet komen te vervallen.

⁸ CPT/Inf (96) 1, Netherlands (Antilles + Aruba), CPT/Inf (98) 17, Netherlands (Antilles).

⁹ Thans is de *Koraal Specht* gevangenis 'Bon Futuro' genaamd.

¹⁰ Zie voor een uitvoerige bespreking van de bevindingen en de aanbevelingen in de rapporten van het CPT en de reactie van de Antilliaanse regering onder andere C. Kelk, 'Wanneer behoren de gruwelijkheden in de gevangenis te Curaçao tot het verleden?', *Nederlands Juristenblad* 1999, p. 1-7, A. van Rijn, 'De toestand in de Antilliaanse gevangenissen', *NJCM-Bulletin* 1996, p. 115-1126, H.F. Munneke, "Gevangen op de Nederlandse Antillen: recht op geweldloze behandeling? Beschouwing naar aanleiding van bezoeken van het CPT aan Curaçao in 1994 en 1997", *NJCM-Bulletin* 1999, p. 614-622.

¹¹ CPT/Inf (96) 1, Netherlands (Antilles + Aruba), par. 71-123, CPT/Inf (98) 17, Netherlands (Antilles), par. 19-26.

¹² CPT/Inf (2000) 9, Netherlands (Antilles).

¹³ CPT/Inf (2000) 9, Netherlands (Antilles), par. 5.

penitentiare inrichting en driemaal een inrichting voor vreemdelingenbewaring.¹⁴

Hoewel het Koninkrijk der Nederlanden partij is bij het Verdrag en het CPT eveneens plaatsen van detentie kan bezoeken op de Nederlandse Antillen en Aruba – hetgeen meermaals is gebeurd – zal dit hoofdstuk eerst en vooral handelen over de beoordeling en de normering van vrijheidsbeneming door het CPT ten aanzien van Nederland, in de zin van het Europese deel van het Koninkrijk.

III. Samenwerking tussen CPT en de Nederlandse autoriteiten

III.1 Samenwerking als positieve verplichting

Het CPT besteedt in al zijn rapporten afzonderlijke aandacht aan de mate waarin gedurende een bezoek met de nationale autoriteiten is samengewerkt. De rapporten aan Nederland vormen hierop geen uitzondering. Zoals besproken in hoofdstuk 3, is de opdracht tot samenwerking als algemene positieve verplichting in het ECPT neergelegd. In artikel 3 ECPT wordt bepaald dat bij de toepassing van het ECPT het CPT en de bevoegde nationale instanties van de betrokken partij met elkaar samenwerken. Voorts is gewezen op het belang van de samenwerking tussen het CPT en de lidstaten. Er is vastgesteld dat verbetering van de penitentiare praktijk in een lidstaat niet plaatsvindt op grond van dwingende uitspraken of bevelen van het CPT, maar dat dit tot stand komt door samenwerking met de betrokken lidstaat. Het niet-rechterlijke karakter van het CPT maakt daarmee daadwerkelijke aanpassingen van concrete detentiesituaties, of regelgeving hieromtrent, volstrekt afhankelijk van de vrijwilligheid van de lidstaat.

In de rapporten aan Nederland stelt het CPT dat er over het algemeen gedurende de bezoeken op een bevredigende manier met de Nederlandse autoriteiten is samengewerkt.¹⁵ Het CPT toont zich in de rapportage tevreden over de samenwerking met de verschillende vertegenwoordigers van de verantwoordelijke ministeries en de autoriteiten van de bezochte plaatsen van detentie. Toch constateert het CPT dat op een aantal punten de samenwerking niet naar volle te-

¹⁴ Zowel bij de opsomming ten aanzien van de bezoeken aan Nederland alsook ten aanzien van de plaatsen van detentie die op de Nederlandse Antillen en Aruba zijn bezocht, dient te worden aangetekend dat enkele politiecellencomplexen en penitentiare inrichtingen meer dan één keer door het CPT zijn bezocht.

¹⁵ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 7, CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 5, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 5.

vredenheid heeft plaatsgevonden. Het CPT beschrijft in zijn rapportage een aantal incidenten en plaatst het hierover vervolgens enkele kritische kanttekeningen. De incidenten kunnen grofweg in twee categorieën onderverdeeld worden. De eerste categorie heeft betrekking op een aantal gevallen waarin het CPT wijst op het bestaan van een gebrekkige kennis over de werkzaamheden en het mandaat van het CPT bij de lokale autoriteiten. De tweede categorie incidenten vindt zijn oorsprong in een verschil van inzicht tussen het CPT en de Nederlandse autoriteiten als gevolg waarvan de samenwerking te wensen overliet. Beide categorieën worden thans nader besproken.

III.2 Gebrekkige kennis over het CPT

In de eerste plaats beschrijft het CPT enkele incidenten waaraan een gebrekkige kennis over het CPT en zijn bevoegdheden bij de plaatselijke autoriteiten ten grondslag lag. Een treffend voorbeeld hiervan betrof het nachtelijke bezoek aan het hoofdbureau van politie in Almelo tijdens het eerste bezoek aan Nederland, in 1992. De bezoekdelegatie van het CPT kreeg daar, op gezag van de officier van Justitie, geen toegang tot enkele Koerdische arrestanten. Daarnaast weigerde de officier van Justitie de bezoekdelegatie te ontvangen. De betrokken officier van Justitie gaf te kennen niet bekend te zijn met het CPT en niet op de hoogte te zijn gesteld van de mogelijkheid om door een dergelijk comité bezocht te kunnen worden. Nadat de bezoekdelegatie zich tot de Nederlandse *liaisons officer* had gewend, kreeg het de volgende dag alsnog vrije toegang tot de Koerdische arrestanten. Het CPT benadrukt in het rapport dat, hoewel het incident uiteindelijk een goede afloop kende, de beperking van de vrije toegang tot de Koerdische gedetineerden in strijd is met de hiervoor aangeduide plicht om onbeperkte toegang te verlenen, als bedoeld in artikel 8 ECPT. In het derde lid van dit artikel wordt voorts bepaald dat het CPT personen die van hun vrijheid zijn beroofd zonder bijzijn van derden (zoals het in onderhavig geval de ambtenaren van politie betrof) mag ondervragen. Ook met deze regel achtte het CPT de bovenbeschreven situatie in strijd.

Ook gedurende het bezoek in 1997 liep het CPT als gevolg van de gebrekkige voorlichting over een mogelijk bezoek van het CPT aanzienlijke vertraging op bij het bezoeken van enkele politiecellencomplexen en kon de bezoekdelegatie bij het bezoek aan de penitentiaire inrichting *Demersluis* niet rekenen op de volledige medewerking van het inrichtingspersoneel. Bovendien werd het ondervragen van gedetineerden in unit 4 van *Demersluis*, waar ten tijde van het bezoek extreem moeilijk beheersbare gedetineerden werden vastgehouden, als gevolg van de obstructieve houding van het inrichtingspersoneel ernstig bemoeilijkt. Deze houding in het bijzonder en meer in het algemeen de gebrekkige kennis over het mandaat van het CPT en de mogelijkheid om door het CPT bezocht

te worden, maken duidelijk dat de (penitentiaire) circulaire van 1989, waarin er onder meer op is gewezen dat de leden van het CPT in beginsel onder alle omstandigheden onbeperkte toegang tot de gedetineerden hebben, kennelijk onvoldoende effect heeft gehad.¹⁶ Ten aanzien van het bezoek in 2002 wordt overigens door het CPT geen melding meer gemaakt van incidenten van soortgelijke aard. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat de plaatselijke autoriteiten van de destijds bezochte inrichtingen op de hoogte zijn gebracht van het bestaan van het CPT en de verplichting tot samenwerking in het geval er een bezoek wordt afgelegd.

III.3 Verschil van inzicht

In de tweede plaats is het CPT gedurende de bezoeken aan Nederland geconfronteerd met een twee incidenten, die beide een oorzaak kende van meer principiële aard. De gebrekkige samenwerking in deze situaties werd niet toegeschreven aan een gebrekkige kennis op lokaal niveau, maar was het directe gevolg van een verschil van inzicht tussen het CPT en de Nederlandse autoriteiten. Het betrof hier in de eerste plaats de vrije toegang van de delegatieleden van het CPT tot de medische informatie van gedetineerden. In de tweede plaats had het verschil van inzicht betrekking op de omstandigheden waaronder met bepaalde gedetineerde gesproken kon worden.

Het eerstgenoemde betrof de toegang tot de medische gegevens van (ex)gedetineerden. Op dit punt blijken de Nederlandse autoriteiten en het CPT wettelijk van mening te verschillen. Zowel in het rapport naar aanleiding van het bezoek in 1997 als in dat van 2002 maakt het CPT melding van het feit dat de toegang tot de medische dossiers van (ex)gedetineerden slechts verleend werd, nadat de betrokken gedetineerde hiervoor zijn uitdrukkelijke toestemming had gegeven.¹⁷ De Nederlandse regering stelt zich in reactie op het rapport van het CPT op het standpunt dat inzage in de medische gegevens van gedetineerden zonder uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming van de betrokken gedetineerde in strijd zou zijn met regelgeving en rechtspraak betreffende de bescherming van de privacy van gedetineerden. Daarbij wordt onder meer gewezen op artikel 8 EVRM, waarin het recht op privacy is gewaarborgd.¹⁸

Het CPT daarentegen beoordeelt de handelswijze, waarbij van iedere gedetineerde vooraf toestemming dient te worden verkregen voordat inzage kan worden verleend, als buitengewoon beperkend. Inzage in het medische dossier

¹⁶ Circulaire van 25 januari 1989, nr. 043 DJ89, *DD* 1989, p. 431-433.

¹⁷ In 2002 werd een en ander voorafgaand aan het bezoek van het CPT door de minister van Justitie in een instructie, gericht aan alle inrichtingsdirecteuren, neergelegd.

¹⁸ CPT/Inf(93) 20, Response of the Netherlands Government, p. 4.

wordt volgens het CPT hiermee aanzienlijk belemmerd, in het bijzonder wanneer de betrokken gedetineerde moeilijk te bereiken blijkt, of als gevolg van overlijden niet meer in staat is zijn toestemming te verlenen. Refererend aan de verplichting voor alle lidstaten onder artikel 8 ECPT, om het CPT te voorzien van inlichtingen die voor de uitoefening van zijn taak noodzakelijk zijn, onderstreept het CPT het belang van het bieden van vrije inzage in het medische dossier van gedetineerden.¹⁹ Medische gegevens kunnen volgens het CPT een belangrijke rol spelen in de beoordeling van de behandeling van gedetineerden. Zo kan inzage in het medische dossier van gedetineerden het CPT nader inzicht verschaffen in de organisatie van gezondheidszorg in een bezochte penitentiaire inrichting. Daarnaast kunnen de medische gegevens worden aangewend ter vergelijking van informatie uit andere bronnen, zoals verklaringen van gedetineerden over vermeend fysiek geweld of de aanwezigheid van psychische effecten als gevolg van het verblijf in een bepaald regime. Voorts kan hierbij gedacht worden aan een vergelijking met de resultaten van medisch onderzoek door delegatieleden zelf. In reactie op het standpunt van de Nederlandse autoriteiten, dat de toegang tot de medische gegevens van individuele gedetineerden zonder uitdrukkelijke en schriftelijke toestemming niet in overeenstemming zou zijn met regelgeving en rechtspraak op het gebied van privacy, erkent het CPT enerzijds dat bij het inwinnen van de inlichtingen de van toepassing zijnde voorschriften van het nationale recht en de beroepsethiek in acht genomen dienen te worden genomen. Dit is immers uitdrukkelijk bepaald in artikel 8, tweede lid, onder d, ECPT. Anderzijds kan deze bepaling niet rechtvaardigen, dat de toegang tot bepaalde gegevens volledig wordt ontzegd of dat de toegang slechts verleend wordt onder condities die in de praktijk zouden neerkomen op een totale weigering, aldus het CPT. In het rapport naar aanleiding van het bezoek in 2002 stelt het CPT voor om het vraagstuk van toegang tot de medische gegevens van gedetineerden onderwerp van discussie te maken in de dialoog tussen de Nederlandse autoriteiten en het CPT.^{20 21}

¹⁹ Artikel 8, tweede lid, onder d, ECPT bepaalt dat het iedere lidstaat gehouden is om andere inlichtingen (in aanvulling op de inlichtingen als bedoeld onder c) waarover de lidstaat beschikt en die noodzakelijk zijn voor het CPT om zijn taak te vervullen aan het CPT te verstrekken.

²⁰ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 9.

²¹ Gegeven het rapport naar aanleiding van het laatste bezoek aan Nederland in 2007, heeft de dialoog met de Nederlandse autoriteiten ertoe geleid, dat de kwestie van de toegang tot de medische gegevens van gedetineerden thans is opgelost. Het CPT constateert dat de delegatieleden gedurende bezoek genoemd onverwijld en onvoorwaardelijke toegang heeft gekregen tot alle verzochte informatie, inclusief de medische dossiers van gedetineerden. Voorts maakt het CPT er melding van, dat er door de Nederlandse autoriteiten wordt nagedacht over de mogelijkheid om het recht voor het CPT op inzage in medische dossiers van

Een tweede controverse tussen de Nederlandse autoriteiten en het CPT als gevolg waarvan een gebrek in de samenwerking tussen beide partijen optrad, speelde gedurende het bezoek aan de extra beveiligde units (EBI en TEBI) in de penitentiaire inrichting *Nieuw-Vosseveld* in 1997. Tijdens dit bezoek bestond er in grote mate onenigheid over de condities waaronder met de gedetineerden gesproken kon worden.²² Uit overwegingen van veiligheid stonden de gevangenisautoriteiten het de delegatieleden niet toe, zonder het bijzijn van één of meerdere inrichtingswerkers, de ‘extreem vluchtgevaarlijke’ gedetineerden te bevragen. Hetgeen op grond van artikel 8, derde lid, ECPT uitdrukkelijk moet worden toegelaten. Na langdurig overleg tussen de delegatieleden van het CPT en de gevangenisautoriteiten werd uiteindelijk overeengekomen dat de interviews met de gedetineerden zouden plaatsvinden in de sportzaal aan een tafel, waarbij inrichtingswerkers, buiten gehoorafstand, aan de andere kant van de zaal aanwezig waren. Bovendien werd overeengekomen dat de gedetineerden niet geboeid zouden worden tijdens de ondervraging. Onder deze omstandigheden werden acht, van de in totaal negen, gedetineerden geïnterviewd.

Dat bovengenoemde onenigheid tussen het personeel van de EBI en de bezoekdelegatie van het CPT tot de nodige onrust in de EBI heeft geleid, blijkt wel uit de rapportage van de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (thans: RSJ) die in het kader van de – toen nog aanwezige – toezichhoudende taak in september 1998 een bezoek aan de EBI aflegde.²³ De RSJ merkt op dat het feit dat inbreuk werd gemaakt op vaststaande beveiligingsprotocollen – met name de manier waarop het spreken van gedetineerden plaatsvond – medewerkers in de EBI heeft geschokt.

Ten aanzien van één gedetineerde, op wie al gedurende een jaar het handboeienregime van toepassing was, achtte de inrichtingsautoriteiten zelfs dit compromis, als uitkomst van het overleg over de omstandigheden waaronder het interview zou moeten plaatsvinden, niet toereikend. Zelfs onder genoemde omstandigheden zou, naar het oordeel van de inrichtingsautoriteiten, de veiligheid van de interviewende delegatieleden niet gewaarborgd kunnen worden. De bezoekdelegatie kreeg als gevolg hiervan de keuze voorgelegd de betreffende gedetineerde ofwel achter een glazen wand, ofwel geboeid en onder toezicht van het inrichtingspersoneel te ondervragen. Uiteindelijk werden beide opties door het CPT geweigerd en vond er geen interview van de gedetineerde in kwestie plaats.

gedetineerden uitdrukkelijk in een wettelijke regeling vast te leggen. CPT/Inf (2008) 2, Netherlands, par. 5 en 6.

²² CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 7 en 8.

²³ Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (1998). Verslag bezoek PI Nieuw Vosseveld op 25 september 1998. Den Haag: CRS, p. 6.

In het rapport noemt het CPT als voornaamste reden hiervoor het feit dat in de ogen van het CPT geen van de voorstellen een zorgvuldige psychoanalyse van de betrokken gedetineerde mogelijk maakte, hetgeen de voornaamste reden was juist deze gedetineerde te ondervragen. In tegenstelling tot het hierboven beschreven incident over de toegang tot de medische gegevens van (ex-)gedetineerden, spreekt het CPT slechts zijn ongenoegen uit over de beperkende omstandigheden waaronder het interview mocht plaatsvinden, en laat het derhalve na een inhoudelijk oordeel te geven over de eventuele strijdigheid met het bepaalde in artikel 8 ECPT.

IV. Bevindingen en concrete aanbevelingen

IV.1 Inleiding

De rapporten van het CPT zijn opgebouwd volgens een vast stramien. Dit stramien vindt zijn oorsprong in de duale benadering van de termen uit artikel 3 EVRM door het CPT, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen twee van elkaar gescheiden categorieën, te weten: mishandelingen van personen die van hun vrijheid zijn beroofd enerzijds en materiële detentieomstandigheden anderzijds. Bij de bespreking van de bevindingen en de concrete aanbevelingen die het CPT naar aanleiding van de bezoeken aan Nederland heeft gedaan, zal aan dit patroon worden vastgehouden. Eerst zal het normatieve oordeel van het CPT over de behandeling en de omstandigheden van detentie in de politiecellencomplexen worden besproken. Daarbij zal onder meer aandacht zijn voor de procedurele waarborgen tegen intimidatie en fysieke mishandeling. Daarna zullen de bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de reguliere penitentiaire inrichtingen aan bod komen. Er zal blijken dat vooral de regimesaspecten in de penitentiaire inrichtingen waar een extreem beveiligingsniveau heerst kritisch tegen het licht is gehouden.

IV.2 Het verblijf op de politiebureaus

Een substantieel deel van de bezoeken aan Nederland heeft het CPT gewijd aan de beoordeling van de vrijheidsbeneming op het politiebureau. Gedurende de bezoeken aan Nederland heeft het CPT naast de reguliere politiebureaus waar personen op strafrechtelijke titel van hun vrijheid beroofd kunnen worden gehouden, eveneens cellencomplexen bezocht van de Koninklijke Marechaussee (KMAR) en de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND). Laatstgenoemden zijn beide gevestigd op de luchthaven Schiphol.

In de rapportage van het CPT wordt bij de beoordeling van deze plaatsen van detentie de term ‘*law enforcement agencies*’ gehanteerd. In onderhavige bespreking zal de overkoepelende term ‘politiecellencomplexen’ worden gebezigd. Deze term vindt aansluiting bij de Regeling inrichting politiecellencomplex.²⁴

De beoordeling van het verblijf in deze politiecellencomplexen door het CPT beslaat traditiegetrouw een drietal aspecten: een onderzoek naar klachten over foltering en andere vormen van mishandeling, de omstandigheden van detentie aldaar en de aanwezigheid van de (fundamentele) procedurele waarborgen. Aan de hand van de drie genoemde aspecten zal in het navolgende de beoordeling door het CPT van de vrijheidsbeneming op de Nederlandse politiecellencomplexen worden besproken.

IV.2.1 Foltering en andere vormen van mishandeling

Als gezegd, vangt de beoordeling van het verblijf in politiecellencomplexen doorgaans aan met een opgave van de tijdens de bezoeken ontvangen klachten over foltering en ander vormen van mishandeling tijdens de vrijheidsbeneming. Nu echter in geen van de bezochte politiecellencomplexen tijdens de drie bezoeken door de bezoekdelegaties klachten zijn ontvangen over vermeende folterpraktijken of andere vormen van mishandeling, behoeft het aspect van de bescherming van de lichamelijke en fysieke mishandeling op deze plaats betrekkelijk weinig aandacht. In de meeste gevallen gaven gedetineerden aan op correcte wijze door de vrijheidsbenemende autoriteiten te zijn bejegend. In één rapport voegt het CPT hieraan toe dat dit gunstige beeld wordt bevestigd door instanties als de Nationale Ombudsman en de beklagcommissie van de commissie van toezicht politiecellen.²⁵ Nu er evenmin andere indicaties zijn aangetroffen van dergelijke behandelingen, suggereert het CPT in het eerste rapport zelfs dat de kans dat een persoon, die op een Nederlands politiebureau van zijn vrijheid beroofd worden gehouden, fysiek wordt mishandeld klein is:

‘The information received by the CPT delegation during its visit suggests that there is little likelihood of a person deprived of his liberty by the police or gendarmerie in the Netherlands being physically ill-treated.’²⁶

²⁴ Regeling van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 1 april 1994, houdende regels over de inrichting van een politiecellencomplex en de registratie van gegevens van ingesloten. In deze regeling worden met name eisen gesteld aan de inrichting van een politiecel.

²⁵ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 12.

²⁶ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 17.

Wel verzoekt het CPT in ditzelfde rapport om meer informatie omtrent het aantal ingediende klachten over het optreden van politie en de strafrechtelijke en disciplinaire procedures tengevolge hiervan. Kennelijke bezorgdheid van het CPT voor mogelijke, eventueel verborgen gebleven disproportionele repressie is hierbij niet ondenkbaar. Voorts wordt in dit kader om nadere informatie verzocht omtrent een incident dat zou hebben plaatsgevonden, waarbij een man van Turkse nationaliteit na zijn arrestatie op cel is komen te overlijden. Het CPT toont zich in de deze kwestie in het bijzonder geïnteresseerd in het onderzoek dat naar aanleiding van het incident is ingesteld.²⁷

Het gunstige beeld dat in de rapporten naar voren komt over de behandeling van gedetineerden tijdens het verblijf in de politiecellencomplexen schrijft het CPT onder meer toe aan de hoge kwaliteit van de opleiding van de ambtenaren van politie en het brede arsenaal aan toezicht- en inspectiemogelijkheden. Ondanks dit positieve oordeel roept het CPT in het rapport naar aanleiding van het bezoek in 1997 evenwel op tot het betrachten van de nodige mate van waakzaamheid aan de zijde van de Nederlandse autoriteiten. De noodzaak hiertoe illustreert het CPT aan de hand van een drietal voorbeelden, waarin het CPT aandacht vraagt voor het politieoptreden tijdens de Eurotop in Amsterdam in juni 1997²⁸, het gebruik van bepaalde verhoormethodes tijdens de opsporing (beter bekend onder de term ‘Zaanse verhoormethode’) en het gebruik van fixatiemiddelen tijdens de uitzetting van uitgeprocdeerde asielzoekers uit Nederland.²⁹

IV.2.2 (Materiële) detentieomstandigheden

De omstandigheden van het verblijf in de cellencomplexen van de politie, de Koninklijke Marechaussee en de IND worden door het CPT in het algemeen adequaat bevonden en in enkele gevallen zelfs als ‘goed’ omschreven. Bovendien worden de condities van detentie in het leeuwendeel van de bezochte cellen in overeenstemming geacht met de eisen die het CPT in zijn rapportages hierom-

²⁷ CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 18.

²⁸ Tijdens deze Eurotop in Amsterdam pakte de politie meer dan 350 demonstranten op bij het krakersbolwerk *Vrankrijk* op grond van verdenking van deelname aan een criminele organisatie (140 Sr). Zie voor een beschrijving en beoordeling van het verloop van de opvang in penitentiaire inrichtingen van personen die in het kader van de ongeregelde in Amsterdam rond de Eurotop zijn gearresteerd en het in verband daarmee gevoerde beleid, het rapport *Eurotop en gevangeniswezen* van de onderzoekscommissie onder leiding van mr. J.P. Balkema. Het rapport wees onder meer uit dat het juridische kader waarbinnen de opvang plaatsvond in formeel opzicht gebrekkig was. De bejegening van de arrestanten werd door de commissie strak, doch correct bevonden. Zie tevens *Kamerstukken II, 1997-1998, 25 419*, nr. 11.

²⁹ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 12-16.

trent heeft ontwikkeld.³⁰ Zoals volgt uit de bespreking van de materiële normen voor detentie in politiecellencomplexen stelt het CPT de volgende eisen:

de cellen dienen schoon te zijn, redelijke afmetingen te hebben en dienen voldoende belicht en geventileerd te zijn. Voorts dienen cellen op adequate wijze te zijn ingericht en dient er toegang te zijn tot een schoon toilet en dienen gedetineerden de mogelijkheid geboden te worden om zichzelf te kunnen wassen onder behoorlijke omstandigheden. Ten slotte is in dit verband aangegeven dat gedetineerden die langer dan 24 uur worden vastgehouden dagelijks de gelegenheid geboden dienen te worden om in de buitenlucht te kunnen bewegen.³¹

Naast het oordeel over de materiële omstandigheden van detentie toont het CPT zich in het derde rapport eveneens bijzonder tevreden over de waargenomen professionele houding van het personeel op het hoofdbureau van politie te Amsterdam en is het goed te spreken over de aandacht die er wordt geschonken aan de voortdurende opleiding van het bewarend personeel aldaar, bijvoorbeeld op het gebied van de communicatieve vaardigheden.³²

Het algemene beeld dat in de rapporten van het CPT wordt geschetst omtrent de (materiële) condities van detentie in de politiecellencomplexen is zonder meer gunstig te noemen. Het CPT is echter niet onverdeeld positief. Ten aanzien van een aantal aspecten worden kritische opmerkingen geplaatst en doet het CPT aanbevelingen de bestaande situatie te verbeteren. Zo merkt het CPT in 1992 op dat een aantal van de bezochte cellen vanwege de afmetingen – in sommige gevallen bedroeg het vloeroppervlak minder dan 5m² – niet geschikt is voor het vasthouden van gedetineerden gedurende de nachtelijke uren.³³ Het CPT overweegt dat cellen met dergelijke afmetingen nauwelijks geschikt zijn voor het onderbrengen van gedetineerden voor meer dan enkele uren.³⁴ Hierbij wordt gerefereerd aan de richtlijn die het met betrekking tot de celgrootte op het politiebureau heeft ontwikkeld en die in het vorige hoofdstuk uitvoerig uiteen is gezet: voor het vasthouden van een gedetineerde voor langer dan enkele uren acht het CPT een cel met een vloeroppervlak van 7m² geschikt.³⁵

³⁰ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par 22, CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 28, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 13.

³¹ Hoofdstuk 5, paragraaf IV.2.3.

³² CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 15.

³³ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 22-33.

³⁴ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 25.

³⁵ Zoals bij de bespreking van de normering van het verblijf op het politiebureau in hoofdstuk 5 reeds is aangegeven, dient deze richtlijn te worden gezien als een gewenste of na te streven afmeting en niet als een minimumnorm.

Voorts constateert het CPT ten aanzien van een aantal van de bezochte cellen dat de ventilatie aldaar te wensen overlaat of dat er onvoldoende toegang tot daglicht in de cellen bestaat.³⁶ Ook heeft het CPT aanbevelingen gedaan ten aanzien van een meerpersoonsophoudkamer. Dergelijke cellen worden doorgaans gebruikt voor het tijdelijk insluiten van (groepen) personen die in afwachting zijn van verhoor of de insluitfouillering. De kritiek van het CPT richt zich voornamelijk op het feit dat de ophoudkamer – die ongeveer 30m² bedraagt – een volstrekt lege ruimte zonder meubilair betreft. Het CPT beveelt de Nederlandse regering dan ook aan de ophoudkamer te voorzien van een bank, die aan de muur bevestigd dient te worden.³⁷

Ten aanzien van het vasthouden van personen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, in Terminal 3 van Luchthaven Schiphol constateert het CPT vervolgens dat in de ruimte (90m²), waar de vreemdelingen maximaal 48 uur kunnen worden vastgehouden, zowel mannen als vrouwen verblijven. Voorts zou het voor de vreemdelingen aan de mogelijkheid ontbreken om in de buitenlucht te kunnen bewegen. Het CPT doet de aanbeveling dat voorzieningen getroffen dienen te worden zodat mannen en vrouwen (in elk geval) gedurende de nacht van elkaar gescheiden worden vastgehouden.³⁸

Een laatste punt van kritiek dat het CPT in het kader van de detentieomstandigheden naar voren brengt, betreft de langdurige onderbrenging van personen in politiecellencomplexen. Zowel naar aanleiding van het bezoek in 1992 als in het rapport van 1997 vraagt het CPT hier uitdrukkelijk aandacht voor. Bij de bespreking van de normering van het verblijf op het politiebureau in het vorige hoofdstuk, is aan de orde geweest dat het CPT als uitgangspunt hanteert dat het verblijf op het politiebureau zo kort mogelijk dient te worden gehouden. Dit houdt verband met het feit dat de cellencomplexen in de meeste gevallen, zowel wat betreft de materiële voorzieningen alsook ten aanzien van de regimesaspecten, niet voor langdurige onderbrenging uitgerust zijn. De duur van de vrijheidsbeneming dient derhalve gelijke tred te houden met het voorzieningenniveau van het cellencomplex. Het CPT spreekt in 1992 de uitdrukkelijke zorg uit over het feit dat, als gevolg van de capaciteitsproblemen in de huizen van bewaring, zowel voorlopig gehechten alsook vreemdelingen voor langere duur, in politiecellen worden vastgehouden, welke slechts geschikt zouden zijn voor opsluiting van personen gedurende enkele dagen. Ter illustratie van de ernst van het probleem beschrijft het CPT een geval waarbij een vreemdeling al 14 dagen op het hoofdbureau van politie te Amsterdam in een veel te kleine cel werd vastge-

³⁶ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, 23-27.

³⁷ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par 28.

³⁸ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par 28.

houden. Naast de beperkte afmetingen van de cel (circa 5m²) zouden ook de recreatieve voorzieningen veel te wensen overlaten. Het CPT constateert onder meer dat de fysieke toestand van de recreatieruimte alsmede het aanbod van activiteiten, welk voornamelijk zou bestaan uit kaartspelen, niet toereikend is voor wat ten aanzien van een gedetineerde die voor langere tijd wordt vastgehouden mag worden verwacht.³⁹

In reactie hierop erkent de Nederlandse regering dat de capaciteitsproblemen in de huizen van bewaring het soms noodzakelijk maken dat vreemdelingen en personen in voorlopige hechtenis voor langere duur in een politiecel verblijven. De regering spreekt in reactie op het rapport van 1992 dan ook de verwachting uit dat het capaciteitsprobleem nog zeker een aantal jaren zal voortduren en dat gewerkt wordt aan een wettelijke regeling om langer verblijf op het politiebureau voor personen in voorlopige hechtenis mogelijk te maken. Tegelijkertijd geeft de regering aan dat het zich ervan bewust is dat hierdoor aanpassingen van de materiële aspecten van de cellen (sanitaire voorzieningen, celgrootte en bezoekfaciliteiten) geboden zullen zijn.⁴⁰

In het rapport naar aanleiding van het tweede bezoek aan Nederland constateert het CPT dat de langdurige onderbrenging van personen op strafrechtelijke titel (de preventief gehechten) op het politiebureau haast niet meer lijkt voor te komen. Daarentegen stelt het CPT vast dat het nog wel altijd voorkomt dat vreemdelingen gedurende langere tijd op een politiebureau worden vastgehouden. Aangezien het CPT de cellencomplexen van politie en van de Koninklijke Marechaussee niet geschikt acht voor langdurig verblijf doet het de aanbeveling de vreemdelingen zo snel mogelijk in een geschikter onderkomen over te brengen.⁴¹ De Nederlandse regering geeft in zijn reactie aan dat de maximale duur dat vreemdelingen in een politiecel kunnen worden vastgehouden 10 dagen bedraagt. Wanneer een vreemdeling in afwachting van uitzetting in een politiecel verblijft (en de uitzetting binnen 10 dagen verwacht wordt) of wanneer er geen beschikbare plaats is in een huis van bewaring kan van deze termijn worden afgeweken.⁴²

³⁹ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 32.

⁴⁰ CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands Government, pag. 15.

⁴¹ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 29. Opmerking verdient, dat het CPT in het rapport naar aanleiding van het bezoek in 2007 de Nederlandse autoriteiten andermaal verzoekt om het verblijf in politiecellen zo kort mogelijk te houden. Het CPT benadrukt, dat vooral vreemdelingen en jeugdigen zo spoedig mogelijk dienen te worden overgebracht naar een geschiktere plaats van detentie. CPT/Inf (2008) 2, Netherlands, par. 9.

⁴² CPT/Inf (99) 5, Interim report of the Dutch Government, pag. 9.

IV.2.3 Procedurele waarborgen

In hoofdstuk 5 is uitvoerig stilgestaan bij een aantal procedurele waarborgen die het CPT heeft ontwikkeld teneinde het risico op intimidatie en fysieke mishandeling tijdens het verblijf op het politiebureau tot een absoluut minimum te beperken.⁴³ Ook in de rapporten ten aanzien van Nederland besteedt het CPT hier de nodige aandacht aan. Traditiegetrouw wordt in het bijzonder gekeken naar de waarborgen die het CPT als fundamenteel heeft bestempeld: het recht op notificatie van de vrijheidsbeneming, het recht op onverwijld toegang tot een raadsman en het recht om medisch onderzocht te worden door een arts naar keuze. Voorts heeft het CPT bepaald dat gedetineerden uitdrukkelijk dienen te worden geïnformeerd over al hun rechten tijdens de vrijheidsbeneming. Als gezegd, dienen deze fundamentele waarborgen – die in de vorm van uitdrukkelijke rechten voor de gedetineerden zijn geformuleerd – vanaf het vroegste moment van de vrijheidsbeneming te gelden. De rapporten met betrekking tot Nederland leren dat de Nederlandse situatie niet in alle gevallen geheel in overeenstemming kan worden geacht met de eisen die het CPT aan het waarborgen van deze procedurele voorschriften heeft gesteld. Herhaaldelijk heeft het CPT zich hierover kritisch uitgelaten en aanbevolen de bestaande regelgeving aan de ontwikkelde standaarden aan te passen. De Nederlandse regering heeft zich echter niet in alle gevallen bereid getoond de aanbevelingen van het CPT te volgen. De bevindingen en de aanbevelingen van het CPT evenals de dialoog met de Nederlandse regering naar aanleiding hiervan, die in het navolgende worden besproken, laten zien dat er op bepaalde punten een fundamenteel verschil van inzicht bestaat. Dat betreft vooral het onderdeel over het recht op toegang tot de raadsman vanaf het vroegste moment van de vrijheidsbeneming.

IV.2.3a *Recht op notificatie van de vrijheidsbeneming*

Personen die van hun vrijheid zijn beroofd, dienen vanaf het moment van de vrijheidsbeneming in de gelegenheid te worden gesteld een familielid of een ander persoon naar keuze hiervan op de hoogte te stellen. Er is in dit verband aan de orde geweest dat de situatie waarbij de notificatie door een ambtenaar van politie namens de betrokkene geschiedt, eveneens door het CPT is goedgekeurd. Als gezegd, omvat het recht naast de notificatie van het feit van de vrijheidsbeneming tevens de verwittiging van de plaats waar de betrokken persoon van zijn vrijheid beroofd wordt gehouden.

De beoordeling door het CPT van de realisatie van het recht op notificatie betreft een aantal belangrijke aspecten. In de eerste plaats pleit het CPT ervoor

⁴³ Hoofdstuk 5, paragraaf IV.2.1.

dat het recht op notificatie uitdrukkelijk in een wettelijke bepaling is verankerd. In de tweede plaats dienen de omstandigheden voor inperking van het recht op notificatie eveneens een wettelijke grondslag te hebben. De beslissing tot inperking dient vervolgens schriftelijk en met redenen omkleed te worden gedaan en behoeft de uitdrukkelijke goedkeuring van een officier van Justitie of een rechter-commissaris. Ten slotte dient de inperking in beginsel de termijn van maximaal 48 uur niet te overschrijden.⁴⁴

Voor de Nederlandse situatie is de notificatie van een familielid of een huisgeenoot geregeld in de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar.⁴⁵ Hoewel het CPT anders doet vermoeden – het CPT spreekt immers van ‘*a detainee’s right to inform*’, dat in artikel 27 van die regeling zou zijn neergelegd – is deze notificatie niet als uitdrukkelijk recht voor de van zijn vrijheid beroofde persoon gedefinieerd, maar betreft het een gedragscode voor de vrijheidsbenemende ambtenaar. Nu de bepaling bovendien is opgenomen onder de titel ‘maatregelen jegens ingeslotenen’ die ten opzichte van gedetineerden op politiebureaus mogen worden genomen, lijkt niet zozeer het recht op notificatie – zoals bedoeld door het CPT – voorop te staan, maar veeleer de bescherming van het de belangen van het onderzoek.⁴⁶

Terecht constateert het CPT vervolgens in het tweede rapport aan Nederland dat de notificatie van een familielid op grond van deze regeling slechts obligatoir is, daar waar het minderjarige ingeslotenen betreft. Met andere woorden, in het geval van meerderjarige ingeslotenen dient een familielid of een huisgeenoot slechts op de hoogte te worden gebracht van de vrijheidsbeneming op verzoek van de betrokkene zelf. Als de verdachte geen Nederlands ingezetene is, en het op de hoogte stellen van familieleden op problemen stuit, kan vervolgens worden volstaan met het inlichten van het consulaat of de ambassade van het land waarvan de verdachte ingezetene is. Uit de rapportage van het CPT blijkt niet dat het CPT hierin een onaanvaardbare beperking op het recht op notificatie van de vrijheidsbeneming ziet.

Hoewel het CPT van oordeel is dat het bepaalde in de Ambtsinstructie een positieve ontwikkeling is ten opzichte van de situatie ten tijde van het eerste bezoek in 1992 – een uitdrukkelijke regeling van de notificatie van familie of der-

⁴⁴ Hoofdstuk 5, paragraaf IV.2.1.

⁴⁵ Artikel 27, eerste lid, Besluit van 8 april 1994, houdende regels met betrekking tot een nieuwe Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar en de maatregelen waaraan rechtens van hun vrijheid beroofde personen kunnen worden opgeroepen.

⁴⁶ Zie in dit verband tevens A.M. Berkhout-Van Poelgeest & C. Kelk, ‘Het bezoek van het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT) aan Nederland’, *NJCM-Bulletin* 1999, p. 592-613.

den ontbrak destijds nog – benadrukt het CPT het belang van de daadwerkelijke uitvoering van het voorschrift. Dit zou in de praktijk niet in alle gevallen gebeuren, aldus het CPT.⁴⁷

Het tweede belangrijke aspect bij de beoordeling van het recht op notificatie van de vrijheidsbeneming betreft de mogelijkheid tot de beperking ervan. Het onthouden van de mogelijkheid om een familielid of ander persoon naar keuze op de hoogte te brengen van de vrijheidsbeneming is naar Nederlands recht toegestaan in het kader van het treffen van maatregelen in het belang van het onderzoek. Artikel 62, eerste lid, Sv bepaalt dat de inverzekeringgestelde aan geen andere beperkingen mag worden onderworpen dan die in het belang van onderzoek of in het belang van de orde strikt noodzakelijk zijn. Deze bepaling dwingt tot het stellen van strikte grenzen aan het opleggen van beperkingen tijdens de tenuitvoerlegging van de inverzekeringstelling. Wanneer het strafrechtelijk onderzoek evenwel in gevaar gebracht zou kunnen worden door het verstrekken van de verblijfplaats van betrokkene, kunnen op grond van artikel 62, tweede lid, Sv tegen de verdachte specifieke beperkende maatregelen worden bevolen. De beslissing om derden niet op de hoogte te brengen van de vrijheidsbeneming van de verdachte kan als zodanige maatregel worden aangemerkt.

Het CPT toont zich in zijn rapporten niet volledig tevreden over de wijze waarop in Nederland het recht op notificatie kan wordt beperkt. Enerzijds heeft het CPT begrip voor het feit dat in het belang van het strafrechtelijk onderzoek bepaalde excepties op het recht op notificatie worden toegelaten. Anderzijds hanteert het CPT als uitgangspunt dat de omstandigheden waaronder zo'n exceptie is toegestaan, expliciet in een wettelijke bepaling moeten zijn neergelegd. 'Het belang van het (strafrechtelijk) onderzoek' als bepalend criterium voor het beperken van het recht op notificatie van de vrijheidsbeneming, zoals dit in het Wetboek van Strafvordering is geregeld, is naar het oordeel van het CPT onvoldoende bepaald. Zowel naar aanleiding van het bezoek in 1997 alsook in het rapport uit 2002 beveelt het CPT dan ook aan de wettelijke regeling aan te passen, zodat het te ruim geformuleerde criterium wordt vervangen door meer specifieke omstandigheden waaronder een exceptie van het recht op notificatie is toegelaten.⁴⁸ Het CPT spreekt zich vervolgens niet uit over de vraag aan welke specifieke omstandigheden dan kan worden gedacht, en laat het derhalve volledig aan de beleidsvrijheid van de Nederlandse wetgever over om nader invulling te geven aan de gedane aanbeveling.

⁴⁷ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 31. Ter illustratie refereert het CPT hierbij aan het politieoptreden tijdens de Eurotop in Amsterdam in juni 1997, waarbij een groep opgepakte betogers juridische bijstand werd onthouden en het niet werd toegestaan te telefoneren.

⁴⁸ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 32, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 23.

In zijn reactie op de aanbevelingen van het CPT geeft de Nederlandse regering er geen blijk van voornemens te zijn de aanbevelingen van het CPT op te volgen. Er wordt zelfs verzuimd nader in te gaan op het bezwaar van het CPT dat het criterium ‘in het belang van het onderzoek’ te ruim zou zijn en op de aanbeveling de wettelijke regeling op dit punt aan te passen.⁴⁹ In plaats daarvan beperkt de regering zich tot (een herhaling) van de uiteenzetting van de wettelijke regeling omtrent het nemen van maatregelen in het belang van het onderzoek.⁵⁰

IV.2.3b *Recht op toegang tot een raadsman*

Een volgend recht dat op het moment van de vrijheidsbeneming gewaarborgd dient te worden, betreft het recht op toegang tot een raadsman. Zoals eerder opgemerkt, dient dit recht gedurende de gehele periode van detentie gewaarborgd te blijven en dient het de mogelijkheid te omvatten in contact te treden met een raadsman alsmede door hem bezocht te kunnen worden.⁵¹ Ook ten aanzien van het recht op toegang tot een raadsman heeft het CPT herhaaldelijk aangegeven dat de omstandigheden waaronder inperkingen op het recht gerechtvaardigd zouden zijn, in een wettelijke regeling dienen te zijn vastgelegd.

De Nederlandse regeling van de toegang tot een raadsman ten aanzien van personen die op strafrechtelijke titel van hun vrijheid beroofd in de politiecellencomplexen worden vastgehouden, wordt door het CPT in het algemeen als gunstig beoordeeld.⁵² Het CPT plaatst hierbij echter een aantal belangrijke kanttekeningen. Het voornaamste bezwaar betreft het feit dat het recht op contact volgens Nederlands recht pas ontstaat vanaf het moment van de inverzekeringstelling.

‘the situation appears less satisfactory in respect of access during the initial period of detention by the police for interrogation purposes (up to six hours). The official interpretation, which is said to be widely applied, is apparently that access to a lawyer may be granted, but is not a right.’⁵³

⁴⁹ CPT/Inf (99) 5, Interim report of the Dutch Government, pag. 12.

⁵⁰ Ook in het rapport naar aanleiding van het bezoek in 2007 herhaalt het CPT de aanbeveling over de regeling omtrent het beperken van het recht op notificatie. Voorts uit het CPT zijn ongenoegen over de Nederlandse reactie door te stellen dat de Nederlandse autoriteiten ‘*did not respond to, or act upon, this recommendation in a meaningful manner*’. CPT/Inf (2008) 2, Netherlands, par. 19.

⁵¹ Hoofdstuk 5, paragraaf IV.2.1.

⁵² CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 41.

⁵³ Artikel 57, tweede lid, Sv.

Dit betekent derhalve dat er gedurende de eerste zes uren van de vrijheidsbenaming – dus vanaf het moment dat de verdachte wordt opgehouden voor verhoor – geen formeel recht op bijstand door een raadsman bestaat. Dat in de praktijk een ruime interpretatie van de regeling zou plaatsvinden – de Nederlandse overheid stelt in haar reactie dat de toegang tot een raadsman in sommige gevallen reeds op een eerder moment bestaat – doet hier naar het oordeel van het CPT niets aan af. Het CPT onderstreept dat de uitdrukkelijke garantie van het recht op onverwijld toegang tot een raadsman vanaf het vroegste moment van de vrijheidsbenaming in een wettelijke regeling essentieel is, nu juist tijdens deze periode de kans op intimidatie en mishandeling van de verdachte het grootst wordt geacht.⁵⁴

In haar reactie blijkt de Nederlandse regering zich andermaal niet te kunnen vinden in de aanbeveling van het CPT.⁵⁵ Er wordt door de Nederlandse autoriteiten een aantal argumenten aangevoerd tegen de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor gedurende de eerste zes uren van de vrijheidsbenaming. Zo voert de regering allereerst een praktisch bezwaar aan. In veel gevallen zou het buitengewoon moeilijk haar om op korte termijn een beschikbare raadsman te vinden.⁵⁶ De Nederlandse regering lijkt er hierbij ten onrechte vanuit te gaan dat het recht op toegang tot een raadsman betekent, dat het verhoor nog geen aanvang mag hebben op het moment dat er nog geen raadsman beschikbaar is, hetgeen door het CPT in verschillende rapporten uitdrukkelijk is weerlegd.⁵⁷

Daarnaast overweegt de regering dat de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor niet wenselijk wordt geacht, nu dit een negatieve invloed zou (kunnen) hebben op de bereidwilligheid van de verdachte om mee te werken aan het achterhalen van de materiële waarheid. Hierdoor zou de politie zich vervolgens vaker genoodzaakt zien andere opsporingsbevoegdheden aan te wenden, zoals huiszoeking, met als gevolg dat de verdachte langer in voorarrest zou moeten verblijven. Het CPT werpt hierop tegen dat goed opgeleid politiepersoneel in staat moet worden geacht op professionele wijze om te gaan met de aanwezigheid van een raadsman bij het verhoor.⁵⁸

Ten slotte acht de regering de aanwezigheid van een raadsman bij het politieverhoor onnodig, aangezien *‘the system includes so many built-in safeguards that*

⁵⁴ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 41, CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 34.

⁵⁵ CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands Government, pag. 23-24, CPT/Inf (99) 5, Interim report of the Dutch Government, pag. 13-14, CPT/Inf (2002) 30, Response of the Dutch Government, pag. 10-11.

⁵⁶ CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands Government, p. 23-24.

⁵⁷ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 25.

⁵⁸ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 25.

there is little risk of unlawful action being taken against suspects'.⁵⁹ De rechtsbescherming van de verdachte tegen onregelmatigheden tijdens het verhoor zou, met andere woorden, afdoende gewaarborgd zijn in de bestaande procedure. Naast de aandacht die er tijdens de politieopleiding wordt besteed aan ethische aspecten en de rechtmatigheid van het verhoor, wordt hierbij tevens gerefereerd aan een breed arsenaal van toezichtmogelijkheden op het optreden van politie.⁶⁰ De aanwezigheid van een raadsman zou hieraan niet veel toevoegen, aldus de Nederlandse regering in haar reactie. Het CPT onderschrijft deze zienswijze alderminst. Het merkt hierover op dat het risico op mishandeling tijdens het verblijf op een Nederlands politiebureau dan relatief gering kan zijn, het verhoor gedurende het initiële verblijf te allen tijde een zeker risico op dergelijke misstanden in zich draagt. Dit is inherent aan het verhoorproces als zodanig, aldus het CPT.^{61 62}

IV.2.3c *Recht op toegang tot een arts*

De derde fundamentele waarborg ter voorkoming van mishandeling tijdens de vrijheidsbeneming op het politiebureau is het recht om onderzocht te worden door een arts naar keuze. Voor de Nederlandse situatie is de toegang tot een arts naar keuze is geregeld in Ambtsinstructie voor politie, de Koninklijke Marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar. Het tweede lid van artikel 32 bepaalt dat in geval een ingeslotene om medische bijstand van zijn eigen arts vraagt, de politie(ambtenaar) deze arts hiervan op de hoogte stelt. Net als bij de waarborg omtrent de notificatie van de vrijheidsbeneming betreft het hier derhalve een gedragscode voor de (politie)ambtenaar en geen uitdrukkelijk recht voor de gedetineerde of ingeslotene.

Het CPT toont zich in de laatste twee rapporten uitermate tevreden over de wijze waarop in de nieuwe Ambtsinstructie – ten tijde van het eerste bezoek aan Nederland was de Ambtsinstructie zoals hiervoor vermeld nog geen geldend

⁵⁹ CPT/Inf (99) 5, Interim report of the Dutch Government, pag. 13-14.

⁶⁰ Hieronder in paragraaf IV.2.3e zal nader aandacht worden geschonken aan de beoordeling van de toezichtmogelijkheden op het optreden van politie.

⁶¹ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 25.

⁶² In het rapport aan Nederland uit 2008 constateert het CPT dat thans geëxperimenteerd wordt met een tijdelijk systeem waarin de raadsman de mogelijkheid wordt geboden om aanwezig te zijn bij het eerste politieverhoor in zaken waarin de verdachte beschuldigd wordt van levensdelicten. Voorts noemt het CPT de proef met de audiovisuele registratie van verhoren een stap in de goede richting, maar niet voldoende. Het CPT verzoekt de Nederlandse autoriteiten om nadere details van (de resultaten) dit experiment. CPT/Inf (2008) 2, Netherlands, par. 22. Over de uitvoering hiervan zie: Voortgangsrapportage versterking opsporing en vervolging “Samen in de fronlinie” en raadsman bij het politieverhoor: *Kamerstukken II*, 2006/2007, 30 800 VI, nr. 86.

recht – uitvoering wordt gegeven aan het voorschrift omtrent de toegang tot een arts naar keuze.⁶³

In het rapport naar aanleiding van het bezoek in 1997 pleit het CPT evenwel voor een verhoogde mate van toezicht en medische zorg ten aanzien van bolletjesslikkers, teneinde het risico dat zij lopen door het dragen van bolletjes cocaïne in het lichaam tot een minimum te beperken.⁶⁴ Ook in 2002 vraagt het CPT nadere aandacht voor de medische zorg van bolletjesslikkers.⁶⁵

IV.2.3d Recht op informatie van rechten

De drie bovengenoemde rechtswaarborgen zijn van geringe waarde wanneer een gedetineerde in een politiecellencomplex niet op de hoogte wordt gesteld van het bestaan ervan. In de rapportages van het CPT is het belang van het uitdrukkelijk informeren van alle de gedetineerde toekomstige rechten meer dan eens benadrukt. Naar aanleiding van de bezoeken aan Nederland heeft het CPT evenwel betrekkelijk weinig woorden gewijd aan het garanderen van deze informatievoorziening. Dit doet vermoeden dat het CPT de Nederlandse praktijk waarbij gedetineerden worden geïnformeerd over de rechtspositie en de gang van zaken in het cellencomplex in overeenstemming acht met de eisen het CPT hieromtrent heeft ontwikkeld. Slechts éénmaal – naar aanleiding van het bezoek in 1992 – sprak het CPT zijn ongenoegen uit over de gedane constatering dat de informatiebrochure waarin de rechten en plichten van de gedetineerden en de gang van zaken betreffende het voorarrest waren opgenomen, niet in alle gevallen werd uitgereikt. Desgevraagd reageerden politiefunctionarissen hierop door te wijzen op het gegeven dat voor een aanzienlijk deel van de arrestanten die in het politiecellencomplexen verbleven dit niet de eerste keer was, en dat zij als gevolg daarvan op de hoogte waren van hun rechten.⁶⁶ Noch in het tweede rapport noch in het rapport naar aanleiding van het bezoek in 2002 besteedt het CPT nadere aandacht aan het recht op informatie van rechten. Niet valt uit te sluiten dat de inwerkingtreding van het Besluit beheer regionale politiekorpsen hierop van invloed is geweest. In het eerste lid van artikel 15 van dit besluit wordt immers bepaald dat de korpsbeheerder voorzieningen treft opdat de ingeslotene in ieder geval beschikt over informatie over de gang van zaken in het

⁶³ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 36, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 26.

⁶⁴ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 37.

⁶⁵ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 27.

⁶⁶ CPT/Inf (1993) 15, Netherlands, par. 48.

politiecellencomplex.⁶⁷ In reactie op het rapport in 1997 informeerde de Nederlandse regering het CPT reeds over de op handen zijnde regeling.⁶⁸

IV.2.3e Andere procedurele waarborgen

Naast de als fundamenteel omschreven procedurele waarborgen heeft het CPT gedurende de bezoeken aan Nederland eveneens enkele andere waarborgen, die kunnen bijdragen aan de bescherming van gedetineerden tegen vormen van geweld of intimidatie gedurende de vrijheidsberoving op het politiebureau, beoordeeld.

ONAFHANKELIJK TOEZICHT

Het CPT hecht bijzonder veel waarde aan de aanwezigheid van een onafhankelijk toezicht- of inspectieorgaan.⁶⁹ In dit verband is het CPT zeer goed te spreken over het instellen van de commissie van toezicht politiecellen in Amsterdam.⁷⁰ Deze commissie, welke wordt gevormd door onafhankelijke leden, heeft onder andere tot taak toezicht te houden op de huisvesting, veiligheid, verzorging en bejegening van personen die in een politiecel zijn ingesloten. Ter uitoefening van deze taak hebben de leden vrijelijk toegang tot de politiecellencomplexen en zijn zij bevoegd in contact te treden met gedetineerden en het bewarend personeel. Daarnaast is de commissie van toezicht bevoegd om gevraagd of ongevraagd advies uit te brengen en inlichtingen te geven omtrent aangelegenheden betreffende politiecellencomplexen. Jaarlijks brengt de commissie een rapport uit over zijn werkzaamheden. Het CPT nodigt de Nederlandse autoriteiten uit in overweging te nemen dit initiatief landelijke navolging te laten hebben.⁷¹

KLACHTPROCEDURE

Vervolgens heeft het CPT in verscheidene rapporten het belang benadrukt van een onafhankelijke en onpartijdige klachtprocedure als essentiële waarborg tegen mishandeling. Het CPT constateert ten aanzien van de Nederlandse praktijk een grote verscheidenheid aan mogelijkheden voor gedetineerden om over hun behandeling tijdens het verblijf op het politiebureau te klagen.⁷² Hierbij noemt

⁶⁷ Artikel 15, eerste lid, onder e, Besluit van 28 maart 1994, houdende regels met betrekking tot het beheer van de regionale politiekorpsen en maatregelen jegens ingeslotenen, *Stb.* 1994, 224. Inwerkingtreding 1 april 1994, *Stb.* 1994, 27.

⁶⁸ CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands Government, p. 26.

⁶⁹ Hoofdstuk 5, paragraaf IV.2.2.

⁷⁰ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 52.

⁷¹ Sinds begin 2001 geldt op grond van artikel 16a, eerste lid, Besluit beheer regionale politiekorpsen, de verplichting om in elke politieregio een commissie van toezicht in te stellen, *Stb.* 2000, 544.

⁷² CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 55.

het CPT onder andere de behandeling en advisering over klachten over het verblijf in de politiecel door de klachtencommissie van genoemde commissie van toezicht politiecellen⁷³ en de individuele klachtprocedure bij de Nationale ombudsman.⁷⁴

VERSLAGLEGGING EN INFORMATIEBEHEER

Een volgende waarborg waar het CPT zich in de rapportage aan Nederland uiterst tevreden over heeft getoond, betreft het systeem van verslaglegging van relevante gegevens omtrent de vrijheidsbeneming, dat in de bezochte politiecellencomplexen wordt gehanteerd. In deze individuele ‘*custody records*’, zoals deze registers in CPT-rapportage doorgaans wordt aangeduid, worden onder meer gegevens geregistreerd als: het tijdstip van binnenkomst op het politiebureau, het moment van de voorgeleiding voor de rechter-commissaris, de aanwezigheid van persoonlijke bezittingen, het tijdstip van het aanbieden van maaltijden, het tijdstip van het bezoek van een arts of de raadsman, het tijdstip en de duur van het verhoor en de verschijning ter terechtzitting.⁷⁵ Op de vraag of de informatie uit de registers beschikbaar is voor de betrokken gedetineerde en diens raadsman antwoordt de Nederlandse regering dat ingevolge de Wet politieregisters hiertoe een verzoek aan de beheerder van het register kan worden gedaan. De gegevens zullen voor de raadsman slechts beschikbaar zijn wanneer de betrokkene hiervoor zijn uitdrukkelijke toestemming verleent.⁷⁶

WAARBORGEN OMTRENT HET POLITIEVERHOOR

Minder positief is het oordeel van het CPT over de afwezigheid van een specifieke instructie voor het uitoefenen van het politieverhoor.⁷⁷ Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven heeft het CPT in verschillende rapporten het belang onderstreept van een wettelijke regeling waarin dergelijke richtlijnen omtrent het verhoor zijn opgenomen. Het CPT constateert ten aanzien van de Nederlandse situatie dat afgezien van het bepaalde in artikel 29 Sv – de verhorende rechter of ambtenaar van politie onthoudt zich van alles wat de strekking heeft een verklaring te verkrijgen, waarvan niet kan worden gezegd dat zij in vrijheid is afgelegd – dergelijke richtlijnen ontbreken. Vervolgens zouden ten aanzien

⁷³ Thans geregeld in artikel 16a, derde lid, Besluit beheer regionale politiekorpsen j° artikel 61 Politiewet 1993.

⁷⁴ Ingevolge artikel 12, eerste lid, Wet Nationale ombudsman j° artikel 9:18, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht, heeft eenieder het recht de Nationale ombudsman te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid tegenover hem of een ander heeft gedragen.

⁷⁵ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 51.

⁷⁶ CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands Government, p. 29.

⁷⁷ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 50.

van kwetsbare gedetineerden specifieke waarborgen dienen te gelden. Het CPT noemt jeugdigen, verstandelijk gehandicapten en geesteszieken als voorbeeld.

In reactie op de aanbeveling van het CPT tot het instellen van een gedragscode met betrekking tot de wijze waarop het verhoor op het politiebureau dient plaats te vinden, merkt de Nederlandse regering op dit onnodig te vinden, nu er tijdens de politieopleiding in het bijzonder aandacht wordt besteed aan het uitoefenen van het verhoor in overeenstemming met de menselijke waardigheid. Bovendien wijst de regering op de bestaande vormen van toezicht.

IV.3 Het verblijf in penitentiaire inrichtingen

Het CPT heeft gedurende de bezoeken in het kader van het periodieke bezoekprogramma aan Nederland zowel huizen van bewaring als gevangenissen bezocht. Tijdens het bezoek in 1992 was er in het bijzonder aandacht voor de vrijheidsbeneming van jeugdige delinquenten. In dat jaar werden de justitiële jeugdinrichting *Alexandra* voor meisjes in Almelo en de jeugdinrichting *Het Nieuwe Lloyd* voor jongens in Amsterdam door de bezoekdelegatie van het CPT geïnspecteerd.⁷⁸ Het algemene beeld dat in de rapporten naar voren komt, is zowel wat betreft de inrichtingen voor volwassenen als voor de jeugdinrichtingen positief te noemen. Een aantal bevindingen en aanbevelingen van het CPT vraagt om enige toelichting.

IV.3.1 Capaciteitsdruk

In 2002 sprak het CPT zijn bezorgdheid uit over een toenemende druk op de detentiecapaciteit van het Nederlandse gevangeniswezen. De capaciteitsdruk zou het directe gevolg zijn van een verharding van het strafklimaat en de hang naar een veilige samenleving. Het CPT wijst hierbij in het bijzonder op een toenemende belasting van het inrichtingspersoneel, welke onder meer tot uitdrukking zou komen in een stijging van het ziekteverzuim. In dit kader benadrukt het CPT het belang van het handhaven van een positieve werkomgeving voor het inrichtingspersoneel:

*'In this connection, the Committee wishes to stress that it is of crucial importance to maintain a positive work environment for high-quality, well-trained and motivated prison staff; this, in turn, will facilitate better treatment of detainees.'*⁷⁹

⁷⁸ CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 107-116.

⁷⁹ CPT/Inf(2002) 30, Netherlands, par. 29.

Het CPT legt hiermee een direct en onlosmakelijk verband tussen de aanwezigheid van voldoende, goed opgeleid en gemotiveerd, gevangenispersoneel en een goede bejegening van de gedetineerden.

IV.3.2 Bejegening

Net als het geval was bij de politiecellencomplexen, werd in geen van de bezochte penitentiaire inrichtingen klachten ontvangen van gedetineerden over vermeende folterpraktijken of andere vormen van fysiek geweld van de zijde van het inrichtingspersoneel.⁸⁰ Wel werden enkele klachten geuit over mishandelingen ('*ill-treatment*') van gedetineerden in andere dan de bezochte inrichtingen.⁸¹ Deze klachten worden in de genoemde rapporten overigens door het CPT niet nader gespecificeerd of besproken. Wat betreft de relatie tussen het inrichtingspersoneel en de gedetineerden constateert het CPT dat deze in het algemeen goed te noemen is.⁸² Ondanks deze positieve bevindingen verzoekt het CPT in de rapporten betreffende de bezoeken in 1992 en 1997 om nadere informatie met betrekking tot het aantal ingediende klachten van vermeende mishandeling door inrichtingswerkers. Het CPT toont zich hierbij met name geïnteresseerd in de strafrechtelijke en disciplinaire procedures die tengevolge hiervan zijn gevoerd en de sancties die eventueel zijn opgelegd.

IV.3.3 Materiële detentieomstandigheden

Hoewel ten aanzien van iedere inrichting wel één of meer kritische opmerkingen worden gemaakt, toont het CPT zich vervolgens ook wat betreft de materiële detentieomstandigheden uiterst tevreden. De cellen, variërend van 8m² tot 11m², bieden naar het oordeel van het CPT voldoende leefruimte voor de gedetineerden, zijn adequaat ingericht en beschikken over (meer dan) voldoende natuurlijk licht en ventilatiemogelijkheden.

Naar aanleiding van het bezoek in 1992 geeft het CPT voorts te kennen aangenaam verrast te zijn met de constatering dat iedere gedetineerde in de bezochte inrichtingen de beschikking heeft over een cel voor zichzelf. Hieraan voegt het CPT toe dat de plaatsing van één gedetineerde per cel kennelijk de norm is in het Nederlandse gevangeniswezen:

⁸⁰ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 62, CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 41, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 34.

⁸¹ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 62, CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 41.

⁸² De uitzondering hierop, de verhouding tussen het personeel en de gedetineerden in de inrichtingen met een extreem beveiligingsniveau, zal hieronder besproken worden.

*'The CPT's delegation was favourably impressed by the policy of one person per cell applied in the establishments.'*⁸³

*'The policy of one person per cell is applied in all the above establishments (and is apparently the norm throughout the Netherlands).'*⁸⁴

In navolging van wat in veel andere Europese landen al langer gebruikelijk is, heeft het Nederlandse gevangeniswezen inmiddels gebroken met het genoemde uitgangspunt van het verblijf van een gedetineerde in een eigen éénpersoonscel. Thans is het mogelijk om in Nederlandse penitentiaire inrichtingen waar het regime van beperkte gemeenschap bestaat, meerdere gedetineerden in één cel onder te brengen.⁸⁵ Voor die verruiming was gemeenschappelijke onderbrenging van gedetineerden al wel mogelijk in inrichtingen waar een regime van algehele gemeenschap geldt, maar werd dit slechts toegepast bij een zeer beperkte categorie gedetineerden.⁸⁶

IV.3.4 Regimesaspecten

De regimesaspecten van de bezochte inrichtingen voldoen volgens het CPT eveneens aan de eisen die het hieromtrent heeft ontwikkeld. Het aanbod van arbeid is gevarieerd en uitdagend en er worden voldoende recreatieve-, gemeenschappelijke en educatieve activiteiten ontplooid.⁸⁷ Ten aanzien van het bezoek aan de penitentiaire inrichting *De Singel* merkt het CPT in 1992 bovendien op dat het activiteitenprogramma in overeenstemming kan worden geacht met de doelstelling de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf zoveel mogelijk dienstbaar te maken aan de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij.⁸⁸ Hiermee toetst het CPT uitdrukkelijk aan het resocialisatiebeginsel zoals (destijds) in de Beginselenwet gevangeniswezen was geregeld. Dat er ondanks dit positieve beeld ook nog plaats is voor een kritische noot, laten de bevindingen ten aanzien van de bezochte justitiële jeugdinrichtingen zien. Zo noemt het CPT de beperkte sportvoorzieningen van de jeugdinrichting *Alexandra* een serieuze tekortkoming in het voor het overige gevarieerde activiteiten-

⁸³ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 61.

⁸⁴ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 161.

⁸⁵ Wet van 9 juli 2004 tot wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met verruiming van de mogelijkheden van meerpersoonscelgebruik, *Stb.* 2004, 350.

⁸⁶ Artikel 20, tweede lid, PBW.

⁸⁷ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 99 en 104.

⁸⁸ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 101.

aanbod en wordt het aanbod van slechts één uur onderwijs per week in *Het Nieuwe Lloyd* als ‘*manifestly insufficiently*’ bestempeld.⁸⁹

Een volgend aspect van de vrijheidsbeneming in de bezochte penitentiaire inrichtingen waar het CPT bijzonder goed over te spreken is, betreft de mogelijkheid voor gedetineerden om contact met buitenwereld te onderhouden. In hoofdstuk 5 is reeds aangegeven dat het CPT er veel waarde aan hecht dat gedetineerden de mogelijkheid geboden worden om de banden met familie en vrienden buiten de inrichting te onderhouden. Het CPT pleit er dan ook voor dat dit contact vanuit de inrichting wordt gestimuleerd. Beperking van het contact is volgens het CPT slechts toegestaan vanuit een oogpunt van veiligheid of wanneer hiertoe onvoldoende middelen aanwezig zijn. Ten aanzien van de Nederlandse situatie merkt het CPT dat er voldoende mogelijkheden geboden worden om contact met de buitenwereld te onderhouden. Het CPT noemt hierbij het recht om brieven te verzenden en te ontvangen, het recht op bezoek (inclusief de mogelijkheid om eenmaal per maand bezoek zonder toezicht te ontvangen, gericht op het mogelijk maken van seksueel contact met de vaste partner) en de mogelijkheid om telefoongesprekken te voeren met personen buiten de inrichting. Wat betreft het ontvangen van bezoek constateert het CPT in 1992 dat de geconstateerde praktijk gunstiger is dan de wettelijke bezoeksregeling.⁹⁰

IV.3.5 Klachtprocedure en onafhankelijk nationaal toezicht

Een adequate en effectieve klachtprocedure evenals nationaal georganiseerd toezicht door een onafhankelijke instantie vormen volgens het CPT fundamentele waarborgen tegen misstanden in penitentiaire inrichtingen.⁹¹ Zowel binnen de gevangensmuren als daarbuiten moeten voor gedetineerden wegen openstaan om op vertrouwelijke wijze te klagen over de behandeling tijdens de vrijheidsbeneming. Daarnaast hecht het CPT er in het bijzonder aan dat iedere penitentiaire inrichtingen op regelmatige basis worden geïnspecteerd door een onafhankelijke instantie, die tevens bevoegd is om zonder de aanwezigheid van het inrichtingspersoneel met gedetineerden te spreken en eventuele klachten van gedetineerden over het verblijf in de inrichting te ontvangen. Alleen tijdens het bezoek in 1992 wordt afzonderlijke aandacht besteed aan de klachtprocedure voor gedetineerden en de verschillende wijze waarop op de Nederlandse inrichtingen toezicht wordt uitgeoefend. Het CPT constateert dat beide genoemde waarborgen in voldoende mate aanwezig zijn.⁹² Het CPT refereert hierbij in

⁸⁹ CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 116.

⁹⁰ CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 132 en 133.

⁹¹ Hoofdstuk 5, paragraaf IV.3.11 (klachtprocedure) en paragraaf IV.3.12 (onafhankelijk toezicht).

⁹² CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 144 en 145.

het bijzonder aan het bestaan van de commissies van toezicht – zowel in de hoedanigheid van onafhankelijk en maatschappelijke toezichthouder alsook in de rol van klachtinstantie voor gedetineerden – en de (toenmalige) Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, die onder meer tot taak had toezicht uit te oefenen op de behandeling van gedetineerden en die ook optrad (en treedt) als beroepsrechter in beklagzaken. Ook noemt het CPT de mogelijkheid om te klagen bij de Nationale Ombudsman, bij beide Kamers der Staten-Generaal en de mogelijkheid om de voorzieningenrechter te adriëren.

IV.3.6 Algemeen beeld

Het bovenstaande laat zien dat in zijn algemeenheid de vrijheidsbeneming van personen in de reguliere penitentiaire inrichtingen door het CPT uitermate positief is beoordeeld. Naast het oordeel omtrent de materiële leefcondities binnen de inrichtingen toont het CPT zich eveneens tevreden over de regimesaspecten, de bejegening en de rechtspositie van gedetineerden in de Nederlandse gevangenissen en huizen van bewaring. Dit kan echter niet gezegd worden voor de inrichtingen en afdelingen met een zogenaamd extra beveiligingsniveau. In de drie rapporten die het CPT over de Nederlandse situatie terzake heeft uitgebracht, heeft het CPT forse kritiek geuit op de wijze waarop de gedetineerden met een extreem beheers- en vluchtrisico werden vastgehouden. In het navolgende zullen de bevindingen en de aanbevelingen die het CPT naar aanleiding van de bezoeken aan de inrichtingen met een dergelijk hoog beveiligingsregime besproken worden.

IV.3.7 Afdelingen en inrichtingen met een extra beveiligingsniveau

IV.3.7.1 Inleiding

In de rapporten van het CPT neemt de beoordeling van de inrichtingen en de afdelingen waar een extra beveiligingsniveau heerst een bijzondere plaats in. Deze speciale aandacht houdt voor een belangrijk deel verband met de bijzondere aard van de gedetineerden die doorgaans in dergelijke inrichtingen worden vastgehouden en komt tot uitdrukking in het feit dat er ten aanzien van deze categorie gedetineerden in de rapporten van het CPT afwijkende normen zijn ontwikkeld. Het CPT onderkent dat in elk land het gevangeniswezen te maken heeft met een relatief kleine categorie beheers- en vluchtgevaarlijke gedetineerden,⁹³ ten aanzien waarvan bepaalde beperkende maatregelen noodzakelijk en

⁹³ Het CPT bezigt hier de term *'dangerous prisoners'*. Bestudering van de landenrapporten van het CPT leert dat met deze term zowel vluchtgevaarlijke alsook beheersgevaarlijke gedetineerden worden bedoeld.

dus gerechtvaardigd kunnen zijn. Deze maatregelen kunnen zijn gelegen in het beperken van het contact met medege-detineerden, het bewarend personeel of de buitenwereld. Bij dit laatste kan gedacht worden aan het stellen van bijzondere regels ten aanzien van het ontvangen van bezoek, het voeren van telefoongesprekken en het ontvangen en versturen van brieven en poststukken. Voorts kunnen deze maatregelen zijn gelegen in aanpassingen van het activiteitenprogramma en frequentere toepassing van veiligheidsfouilleringen, visitaties en cel-inspecties. Hoezeer genoemde maatregelen in het kader van het garanderen van de orde en veiligheid binnen de inrichting noodzakelijk kunnen zijn, dit betekent echter geenszins dat deze beperkingen ongelimiteerd opgelegd kunnen worden. Naar de mening van het CPT dient juist ten aanzien van deze bijzondere categorie gedetineerden een grote mate van waakzaamheid betracht te worden, nu de veiligheidsmaatregelen een groter risico op een onmenselijke behandeling (*'inhuman treatment'*) met zich brengen.⁹⁴ Daarbij wordt een belangrijke rol toegedicht aan het inrichtingspersoneel en het onderhouden van een goede verstandhouding met de gedetineerden. Het CPT refereert hierbij voorts aan het bepaalde in het *Explanatory Memorandum* bij de Aanbeveling van het Comité van Ministers over het vasthouden en de behandeling van gevaarlijke gedetineerden.⁹⁵ Uit deze aanbeveling vloeit voort dat enerzijds aspecten van orde en veiligheid gewaarborgd dienen te worden, maar dat anderzijds de menselijke waardigheid en een aanvaardbaar niveau van materiële en sociale detentieomstandigheden niet uit het oog dienen te worden verloren. Er dient, kort gezegd, een belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang dat vluchtgevaarlijke gedetineerden niet ontsnappen en anderzijds het belang van de betrokken gedetineerden van een humane tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf of maatregel.

Ook tijdens de drie bezoeken die het CPT in het kader van het periodieke programma aan Nederland heeft afgelegd, is er afzonderlijk en uitvoerig aandacht geweest voor het vasthouden van beheers- en vluchtgevaarlijke gedetineerden. Voor een beter begrip van de beoordeling en de aanbevelingen van het CPT met betrekking tot het vasthouden van zogenaamde *'dangerous prisoners'* volgen eerst in het kort enkele opmerkingen over de achtergrond en de totstandkoming van de extra beveiligde inrichtingen in Nederland. Vervolgens zal een drietal abstracte criteria worden besproken die het CPT in zijn rapporten heeft ontwikkeld en waaraan het vasthouden van gedetineerden in inrichtingen met een extreem beveiligd regime aan dient te voldoen. Deze criteria gebruikt het CPT vervolgens

⁹⁴ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 89.

⁹⁵ Explanatory Memorandum to the Recommendation (No. R (82)17) on the custody and treatment of dangerous prisoners adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 24 September 1982.

als toetssteen voor de beoordeling van de vrijheidsbeneming in de extra beveiligde inrichtingen. De beoordeling van de extra beveiligde inrichtingen die het CPT in Nederland bezocht en de aanbevelingen die het naar aanleiding daarvan in de rapporten heeft neergelegd, zullen daarna worden uiteengezet. Hierbij zal de reactie van de Nederlandse overheid op het oordeel en de adviezen van het CPT niet onbesproken blijven.

IV.3.7.2 Extra Beveiligde Inrichtingen in Nederland

Tot aan 1990 heerste in Nederland de opvatting dat gedetineerden met een vluchtrisico verspreid over de reguliere penitentiaire inrichtingen dienden te worden vastgehouden. Concentratie van vluchtgevaarlijken werd als onwenselijk gezien. Dat zou een stigmatiserende werking hebben waardoor de problemen uiteindelijk alleen maar zouden worden vergroot. Bovendien zou de personeelsvoorziening voor aparte afdelingen voor deze categorie gedetineerden op problemen stuiten.⁹⁶ Dit beeld veranderde toen het Nederlandse gevangeniswezen begin jaren tachtig werd geconfronteerd met een stijgend aantal ontvluchtelingen uit gesloten penitentiaire inrichtingen, waarbij gebruikmaking van geweld(smiddelen) niet werd geschuwd.⁹⁷ Naar aanleiding hiervan werd in 1986 de werkgroep opvang vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden ingesteld met als taakopdracht voorstellen te doen omtrent de beveiliging van deze categorieën gedetineerden. In zijn eindrapport doet de werkgroep voorstellen om de extreem vlucht- en gemeengevaarlijke gedetineerden geconcentreerd onder te brengen in een aantal daartoe speciaal ingerichte extra beveiligde afdelingen van een aantal bestaande nieuwbouwinrichtingen. Binnen het circuit van de extra beveiligde afdelingen zouden de desbetreffende gedetineerden iedere zes maanden stelselmatig moeten rouleren over de verschillende inrichtingen. Dit stond bekend als het zogenaamde carrouselstelsel. Uiteindelijk werd in 1990 een vijftal extra beveiligde afdelingen in gebruik genomen in Arnhem, Hoogeveen, Leeuwarden, Rotterdam en Sittard. Bij circulaire van 12 januari 1990 werd de nieuwe differentiatiemodaliteit Extra Beveiligde Inrichting (EBI) gedoopt en nader uitgewerkt.⁹⁸ Hoewel de extra beveiligde afdelingen strikt genomen zelf-

⁹⁶ Zie onder meer: P.C. Vegter, 'De noodzaak van een wettelijke basis voor de (tijdelijke) extra beveiligde inrichting', *Sancties* 1995, p. 206.

⁹⁷ Zie in dit verband: S.L. Resodihardjo, *Crisis and Change: Understanding Crisis-Reform Processes in Dutch and British Prison Service* (diss.), Optima Grafische Communicatie Rotterdam, 2006. In deze studie bekijkt de auteur onder welke omstandigheden crisis in beleidssectoren leiden tot hervormingen. Een van de onderzochte crisissituaties betreft de situatie in het Nederlandse gevangeniswezen in de periode 1992-1993, dat te maken had met gewelddadige ontsnapningen in combinatie met de problemen rond het cellentekort.

⁹⁸ Circulaire van 12 januari 1990, nr. 1267, DJ90, Extra beveiligde inrichtingen, *Sancties* 1990, 5.

standige inrichtingen waren, werd gebruik gemaakt van de algemene voorzieningen van de reguliere penitentiaire inrichting, zoals sportvelden, luchtplaatsen en faciliteiten voor arbeid en recreatie. Het regime binnen de EBI's werd er een van beperkte gemeenschap, met dien verstande dat er buiten de vaste groepen van maximaal zes personen geen contacten met andere gedetineerden werd toegestaan. Deze extra beveiligde afdelingen werden vervolgens al vrij snel uitsluitend voor de onderbrenging van extreem vluchtgevaarlijke gedetineerden gebruikt. Gedetineerden die een beheersrisico vormen zouden een wezenlijk andere benadering vergen dan gedetineerden die een vluchtrisico vormen. Voor de categorie gedetineerden met een beheersrisico (en geen extreem vluchtrisico) werden aparte afdelingen van twee penitentiaire inrichtingen – *Overmaze* te Maastricht en van het huis van bewaring *Demersluis* (paviljoen 4a en 4b) te Amsterdam – aangewezen.⁹⁹

Tot in het najaar 1993 hebben er EBI's in Hoogeveen, Leeuwarden, Rotterdam en Sittard dienst gedaan.¹⁰⁰ Als gevolg van een aantal gewelddadige ontsnapingen – welke in een aantal gevallen gepaard gingen met de gijzeling van inrichtingspersoneel – uit juist deze extra beveiligde afdelingen, werd de Evaluatiecommissie beveiligingsbeleid gevangeniswezen (beter bekend als Commissie-Hoekstra) ingesteld. Deze commissie concludeerde onder meer dat het gewenste veiligheids- en voorzieningenniveau niet binnen de in gebruik zijnde EBI's, zoals deze waren gehuisvest binnen grotere complexen, kon worden gerealiseerd. Bij gebreke van eigen voorzieningen waren de EBI's niet in staat volledig onafhankelijk van de rest van de inrichting te functioneren, waardoor er nog steeds ontvluchtelingen plaatsvonden. De commissie beval aan twee nieuwe volwaardige EBI's in te richten, toegerust met volledig eigen (beveiligde) voorzieningen in Vught en Lelystad. Voorts werd een aantal bouwkundige aanpassingen voorgesteld – waaronder aanbrengen van een fijnmazig ijzeren rooster over de luchtplaats – en diende er voor wat betreft het contact met de buitenwereld een nog strenger regime te gelden. Het advies werd door de minister van Justitie overgenomen. Uit kostenoverwegingen werd uiteindelijk slechts de bouw van de zelfstandige EBI te Vught gerealiseerd. In afwachting van de nieuw te bouwen EBI werden vluchtgevaarlijke gedetineerden ondergebracht in de zogenaamde

⁹⁹ Met de circulaire van 11 juni 1991, nr. 117835, DJ91, Herziening selectiecriteria, doelgroep en bestemming EBI's, *Sancties* 1991, 52, kwam de aanwijzing van de EBI voor gedetineerden met slechts een beheersrisico te vervallen.

¹⁰⁰ Niet lang na de ingebruikname werd de EBI in Arnhem vanwege de bouwkundige staat minder geschikt geacht voor onderbrenging van vluchtgevaarlijke gedetineerden en werd deze EBI gesloten.

Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting (TEBI) eveneens te Vught.¹⁰¹ Deze inrichting bestond uit een gerenoveerd oud cellengebouw dat plaats bood aan drieëndertig vluchtgevaarlijke gedetineerden. In 1997 werd de nieuwe EBI in gebruik genomen.

IV.3.7.3 Abstracte criteria van het CPT

Voor de beoordeling van het verblijf in inrichtingen met een extra beveiligingsniveau heeft het CPT in zijn rapporten een drietal criteria ontwikkeld waaraan het vasthouden van gedetineerden met een groot veiligheidsrisico dient te voldoen. Het beschermen van de geestelijke gezondheidstoestand van gedetineerden die onder een dergelijk regime worden vastgehouden en het bieden van een humaan detentieklimaat staat hierbij centraal. Ook in het eerste rapport aan Nederland zet het CPT de ontwikkelde criteria uiteen.¹⁰² In dit rapport, alsook in de daaropvolgende rapporten aan Nederland, wordt de geconstateerde situatie in de inrichtingen met een extreem beveiligd regime uitdrukkelijk en uitvoerig aan de ontwikkelde criteria getoetst.

Als eerste criterium – zo stelt het CPT – moeten de veiligheidsmaatregelen die ten aanzien van de vlucht- en beheersgevaarlijke gedetineerden gelden, op enigerlei wijze worden gecompenseerd door een betrekkelijk ontspannen regime (*‘relatively relaxed regime’*) in de inrichting zelf. Het CPT denkt hierbij onder meer aan de mogelijkheid dat gedetineerden zich vrijelijk tussen elkaar en zonder restricties moeten kunnen bewegen op de afdeling, waar de fysieke ruimte – als gevolg van het beperkt aantal gedetineerden – doorgaans relatief gering zal zijn. Het ontspannen regime kan voorts tot uitdrukking worden gebracht in een gevarieerd en uitdagend activiteiten aanbod.

Als tweede criterium noemt het CPT het ontwikkelen van een goede interne atmosfeer (*‘good internal atmosphere’*) op de afdeling. Het intermenselijke contact tussen de gedetineerden en het inrichtingspersoneel speelt daarbij een onmiskenbare rol. Een positieve relatie tussen het bewarende personeel en de gedetineerden zou niet alleen in het belang zijn van een humane behandeling van de gedetineerden, maar zou eveneens kunnen bijdragen aan het handhaven van de orde en veiligheid binnen de inrichting, zo meent het CPT. Dit vereist een zorgvuldige selectie en opleiding van de inrichtingswerkers. Het personeel in extreem beveiligde inrichtingen of afdelingen dient, meer nog dan in inrichtingen

¹⁰¹ Zie circulaire van 27 juli 1993, nr. 376190/93DJ, Bestemmingswijziging penitentiaire inrichtingen ‘Nieuw-Vosseveld’ te Vught, *Sancties* 1993, 41 en circulaire van 17 augustus 1993, nr. 383344/93DJ, Bestemming extra beveiligde inrichtingen te Vught, *Sancties* 1993, 42.

¹⁰² CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 90.

waar een normaal beveiligingsniveau heerst, geëngageerd te zijn met gedetineerden en te beschikken over goed ontwikkelde communicatieve vaardigheden.

Het derde criterium dat het CPT noemt, behelst de aanwezigheid van een bevredigend activiteitenprogramma (*'satisfactory programme of activities'*). Een gevarieerd en uitdagend aanbod van educatie, sport en arbeid kan naar de mening van het CPT helpen in het terugdringen van de schadelijke effecten op de persoonlijkheid van de gedetineerde als gevolg van het verblijf in een dergelijke gesloten atmosfeer. Het CPT toont begrip voor het feit dat vanuit veiligheidsoverwegingen bepaalde werkzaamheden of activiteiten niet toegestaan zullen zijn. Ook kan vanuit dit oogpunt het werken met bepaald gereedschap of materialen worden uitgesloten. Het CPT benadrukt evenwel met klem, dat de veiligheidsoverwegingen er niet in dienen te resulteren dat het aanbod van activiteiten aan gedetineerden die onder een streng beveiligd regime worden vastgehouden als gevolg hiervan louter van eenvoudige en eentonige aard mag zijn.

Op gelijke wijze als eerdergenoemde aanbeveling van het Comité van Ministers over het vasthouden en de behandeling van gevaarlijke gedetineerden wordt gesteld, klinkt in de drie abstracte criteria van het CPT de opdracht door dat er een zorgvuldige afweging dient plaats te hebben van de belangen van het handhaven van orde en veiligheid in de inrichting en de bescherming van de openbare orde en maatschappelijke veiligheid enerzijds en de belangen van het realiseren van een vrijheidsbeneming in overeenstemming met de menselijke waardigheid anderzijds.

Naast deze abstracte criteria die betrekking hebben op de regimesaspecten binnen de inrichtingen met een extra beveiligingsniveau, heeft het CPT tevens enkele procedurele voorschriften ontwikkeld betreffende de plaatsing van vluchten en beheersgevaarlijke gedetineerden.¹⁰³ Het CPT heeft hierbij in het bijzonder aandacht voor de rechtspositie van de gedetineerde in deze procedure tot plaatsing onder een dergelijk strikt regime. Zo dient de beslissing tot plaatsing of de verlenging daarvan schriftelijk en met redenen omkleed aan de betrokken gedetineerde kenbaar worden gemaakt. Het CPT voegt hier hieraan toe dat zulks achterwege kan blijven indien veiligheidsoverwegingen dit verlangen. Er wordt vervolgens verzuimd nader in te gaan op de vraag onder welke omstandigheden een dergelijke noodzaak aanwezig geacht kan worden. Op dit punt biedt rapportage van het CPT weinig helderheid en lijkt het CPT de lidstaten derhalve een zekere beleidsvrijheid toe te kennen. Vervolgens dient de betrokken gedetineerde in de gelegenheid gesteld te worden zijn standpunt over de beslissing tot

¹⁰³ CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 96, CPT/Inf(2002) 30, Netherlands, par. 40.

plaatsing of verlening in een procedure naar voren te brengen en dient de betrokken gedetineerde in de gelegenheid te worden gesteld hierbij bijgestaan te worden door een raadsman. Het CPT hecht er voorts groot belang aan dat gedetineerden niet langer dan strikt noodzakelijk onder een extreem beveiligd regime te worden vastgehouden. Dit vraagt derhalve om regelmatige beoordeling van de gronden waarop het verblijf van een individuele gedetineerde onder een dergelijk regime gebaseerd is. Wat betreft de frequentie waarmee de plaatsing van een gedetineerde opnieuw dient te worden gezien, lijkt het CPT zijn aanvankelijke standpunt enigszins te hebben afgezwakt. In het rapport naar aanleiding van het bezoek in 1992 stelt het CPT nog dat de beoordeling van de noodzakelijkheid tot verblijf onder een extreem beveiligd regime ten minste iedere drie maanden dient plaats te vinden.¹⁰⁴ In het rapport van 2002 lijkt het CPT evenwel geen bezwaar (meer) te hebben tegen de praktijk waarbij iedere zes maanden ambtshalve een besluit wordt genomen omtrent de verlenging van het verblijf in de EBI.¹⁰⁵ Uit de rapporten is niet op te maken wat de achtergrond van deze nuancering is.

IV.3.7.4 Concreet: bevindingen en aanbevelingen

Voor de beoordeling van de wijze waarop in Nederland wordt omgegaan met gedetineerden met een extreem groot vlucht- en/of beheersrisico bezocht het CPT in 1992 de extra beveiligde unit van het huis van bewaring *De Schie* in Rotterdam en paviljoen 4 van het huis van bewaring *Demersluis* in Amsterdam. In laatstgenoemde inrichting werden zowel de afdeling voor beheersgevaarlijke gedetineerden (paviljoen 4a) als de afdeling bestemd voor onveroordeelden die krachtens een bevel van de officier van Justitie of rechter-commissaris in beperkingen verblijven¹⁰⁶ (paviljoen 4b) aan een nadere inspectie onderworpen.¹⁰⁷ Gedurende het bezoek in 1997 werd de situatie in paviljoen 4 van *Demersluis* andermaal bekeken tijdens een zogenaamd *follow-up* bezoek.¹⁰⁸ Tot tweemaal toe bezocht het CPT de EBI van de penitentiaire inrichting *Nieuw-Vosseveld* te Vught.¹⁰⁹ Gedurende het bezoek in 1997 bestonden hier de Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting (TEBI) en de nieuwe Extra Beveiligde Inrichting (EBI) nog naast elkaar. De eerstgenoemde had als gezegd een tijdelijk karakter en functio-

¹⁰⁴ CPT/Inf(1993) 15, Netherlands, par. 96.

¹⁰⁵ CPT/Inf(2002) 30, Netherlands, par. 40.

¹⁰⁶ Zie over dit onderwerp A.M. Berkhout-van Poelgeest, 'Afzonderingsvormen in huizen van bewaring: één pot nat?', in: M. Boone, G. de Jonge (red.), *De Penitentiaire Beginselenwet in werking. Het gevangeniswezen anno 2001*, p. 173-199.

¹⁰⁷ CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 69-96, CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 42-48.

¹⁰⁸ CPT/Inf(97) 15, Netherlands, par. 42-48.

¹⁰⁹ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 58-70, CPT/Inf(2002) 30, Netherlands, par. 33-43.

nerde aanvankelijk in afwachting van de genoemde nieuw te bouwen EBI. Tijdens het bezoek aan Nieuw-Vosseveld in 2002 onderging de nieuwe EBI renovatiewerkzaamheden en waren de gedetineerden tijdelijk ondergebracht in het oude celledgebouw van de TEBI.

Het oordeel van het CPT in de drie rapporten aan Nederland laat geen misverstand over bestaan over het feit dat de Nederlandse EBI's ten tijde van de bezoeken niet voldeden aan de criteria voor het vasthouden van gedetineerden onder een extreem beveiligd regime, zoals deze door het CPT zijn ontwikkeld en hiervoor zijn besproken. De kritiek van het CPT betreft eerst en vooral de regimesaspecten van het verblijf in de EBI's. Het CPT laat zich in het drietal rapporten, in niet mis te verstane bewoordingen, uitermate kritisch uit over het leefklimaat binnen de EBI's. Het CPT is van mening dat gedetineerden worden onderworpen aan een onnodig strikt en armoedig regime. Naar aanleiding van het bezoek in 1997 concludeert het CPT zelfs dat het gevoerde regime in zowel de TEBI als de EBI van de penitentiaire inrichting Nieuw-Vosseveld '*could be considered to amount to inhuman treatment*'.¹¹⁰ Aan deze vernietigende kwalificatie voegt het CPT bovendien toe dat het vasthouden van gevaarlijke gedetineerden onder dergelijke omstandigheden hen nog gevaarlijker kan maken, een uitspraak die ook op nationaal niveau navolging heeft gehad.¹¹¹

Wat betreft de materiële condities concludeert het CPT daarentegen dat deze in zijn algemeenheid van hoog niveau zijn.¹¹² Een enkel punt van kritiek heeft betrekking op het gebrek aan natuurlijk licht in de cellen van het gerenoveerde celledgebouw van de TEBI en een gebrekkig ventilatiesysteem daar.¹¹³

IV.3.7.4a EBI De Schie en paviljoen 4 van Demersluis

Al vanaf het eerste rapport in 1992 vormen de regimesaspecten van de inrichtingen met een extreem beveiligingsniveau aldus onderwerp van felle kritiek. Het CPT bezoekt in dat jaar de EBI *De Schie* alsook paviljoen 4 van het huis van

¹¹⁰ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 69.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld: NRC-Handelsblad, 16 oktober 1999, *Bajesmaf, Het extreem strenge regime in Vught*. In dit artikel stellen J.P. Balkema en P.C. Vegter dat het regime in de EBI versoepeld zou moeten worden.

¹¹² CPT/Inf(92) 15 Netherlands, par. 70, CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 42 en 59.

¹¹³ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 60. In 2007 bezoekt het CPT voornoemd celledgebouw andermaal, op dat moment dienstdoende als bijzondere afdeling voor de opvang van gedetineerden met een terroristische achtergrond. Tijdens dit bezoek constateert het CPT gelijklopende tekortkomingen met betrekking tot het natuurlijk licht in de cellen en het gebrekkige ventilatiesysteem. Het CPT merkt terzake nog op dat de Nederlandse regering in haar reactie op de kritiek van het CPT in 1997 nog had aangegeven, dat het ventilatiesysteem direct na dit bezoek was vervangen. CPT/Inf(2008) 2, Netherlands, par. 44.

bewaring *Demersluis*. Hoewel de kritiek op het strikte regime op beide inrichtingen van toepassing is, merkt het CPT op dat deze in het bijzonder geldt voor paviljoen 4a van *Demersluis*. Het CPT is vooral slecht te spreken over de beperkte tijd die gedetineerden per dag buiten hun cel mogen verblijven. In het geval van gedetineerden die krachtens een bevel van de officier van Justitie of rechter-commissaris in beperkingen verblijven (paviljoen 4b), bedraagt de tijd die gedetineerden dagelijks buiten hun cel wordt gegund zelfs niet meer dan de 30 minuten. De resterende tijd wordt dus op cel doorgebracht.¹¹⁴ Daarnaast merkt het CPT op dat ook het activiteitenprogramma in beide inrichtingen uit veiligheidsoverwegingen zeer beperkt is, weinig variatie kent en niet stimulerend van aard is. Recreatieve activiteiten beperken zich hoofdzakelijk tot kaartspelen, tv kijken en het spelen van tafeltennis. Bovendien wordt de aangeboden arbeid als eenvoudig en saai bestempeld.

In dit eerste rapport staat het CPT vervolgens uitvoerig stil bij de relatie tussen het inrichtingspersoneel en de gedetineerden. Deze verhouding wordt armoedig genoemd. Zo noemt het CPT de houding van het personeel in het paviljoen 4a van *Demersluis* vijandig en in sommige gevallen niet coöperatief en zelfs provocerend naar gedetineerden. Het CPT merkt hierover het volgende op:

'85. Reference has already been made to the fact that unit 4A accommodates prisoners considered to present pronounced management and control difficulties. The CPT recognises that working with such prisoners is a particularly demanding task for prison staff and, with that consideration in mind, its delegation paid particular attention to the quality of staff-inmate relations in the unit.

The delegation observed that the attitude of staff to prisoners in unit 4A was markedly antagonistic. In practically all their day-to-day dealings, an "us and them" mentality prevailed; indeed, some of the staff displayed openly contemptuous attitudes towards the inmates in their charge.

86. The delegation spoke with every prisoner detained in unit 4A and without exception they complained about the provocative attitude which staff adopted towards them. It should be noted that the accounts given by detainees who had been held in isolation from each other were consistent, as were their descriptions of which officers were the worst offenders in this respect. There were repeated allegations that, based on knowledge about them gleaned from their files, staff would often seek to prey upon what they perceived as the particular weaknesses of individual prisoners. It was also claimed that officers of the unit used assumed names in their contacts with detainees, in order both to conceal their identities and, by sporadically changing those names, to disorientate prisoners. Staff members themselves confirmed that

¹¹⁴ CPT/Inf(93) 15, Netherlands, par. 83.

*they did not use their own names in contacts with the inmates, stating that this was because of fears of reprisals from family members or friends of the inmates.'*¹¹⁵

De aanbevelingen die het CPT vervolgens doet om de geconstateerde detentiepraktijk in de extra beveiligde afdelingen van beide inrichtingen te verbeteren, zijn kort maar krachtig. Het CPT doet de Nederlandse autoriteiten allereerst de aanbeveling dat er onverwijld onderzoek dient te worden gedaan naar de relatie tussen het inrichtingspersoneel en de gedetineerden van het paviljoen 4a van *Demersluis*, met het oog op het verbeteren van deze relatie. Verder dienen stappen te worden ondernomen om te garanderen dat iedere gedetineerde de mogelijkheid wordt geboden ten minste één uur per dag in de buitenlucht te kunnen bewegen.¹¹⁶ Het CPT wijst hierbij uitdrukkelijk naar artikel 41 van de toenmalige Gevangenismaatregel.¹¹⁷ Deze bepaling voorzag slechts in het recht voor iedere gedetineerde dagelijks een half uur in de buitenlucht te vertoeven. Het CPT doet de aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten de wetgeving op dit punt te wijzigen.¹¹⁸ Bovendien pleit het CPT voor het bieden van aanvullende, zinvolle activiteiten – onderwijs, sport, arbeid – met name voor de gedetineerden die krachtens een bevel van de officier van Justitie of rechter-commissaris in beperkingen in *Demersluis* verblijven. Dit ondanks de constatering dat deze categorie gedetineerden doorgaans voor relatief korte duur onder een dergelijk regime in detentie verblijven. Meer in het algemeen stelt het CPT voor het regime in *Demersluis* in overeenstemming te brengen met de genoemde criteria voor het vasthouden van vlucht- en beheersgevaarlijke gedetineerden.

Gedurende het tweede bezoek aan Nederland in 1997 brengt het CPT als gezegd een *follow-up* bezoek aan paviljoen 4 van *Demersluis*. Tijdens dergelijke bezoeken wordt in het bijzonder gekeken of de aanbevelingen die het CPT tijdens een eerder bezoek deed naar tevredenheid zijn opgevolgd. Ten aanzien van de houding van het inrichtingspersoneel en de relatie met de gedetineerden in paviljoen 4a signaleert het CPT een aanmerkelijke verbetering. Het CPT constateert dat het contact tussen de gedetineerden en het personeel op informele en

¹¹⁵ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 85-86.

¹¹⁶ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 92.

¹¹⁷ De Gevangenismaatregel was de voorloper van de Penitentiaire maatregel (Pm). Besluit van 23 februari 1998, houdende vaststelling van de Penitentiaire maatregel en daarmee verband houdende wijziging van enige andere regelingen, *Stb.* 1998, 111. Inwerkingtreding 1 januari 1999, *Stb.* 1998, 623. Op grond van artikel 59 Pm werd met de inwerkingtreding van de Penitentiaire maatregel de Gevangenismaatregel ingetrokken.

¹¹⁸ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par 131.

ogenschijnlijk ontspannen wijze plaatsvindt, hetgeen voor een positieve atmosfeer in dat deel van de inrichting heeft gezorgd.¹¹⁹

De regimesaspecten van het verblijf in *Demersluis* blijven het CPT evenwel grote zorgen baren. Hoewel de Nederlandse regering in haar antwoord op het eerste rapport te kennen gaf dat het sinds het bezoek van het CPT een groot aantal wijzigingen is doorgevoerd teneinde het regime volledig in lijn te brengen met de aanbevelingen van het CPT¹²⁰, constateert het CPT tijdens zijn tweede bezoek aan *Demersluis* dat de situatie in paviljoen 4 wat het regime betreft grotendeels onveranderd is gebleven. Ondanks enkele nieuwe voorzieningen voor sport en recreatie in paviljoen 4a – zoals de inrichting van een ruimte met fitnessapparatuur en de plaatsing van kleine keuken – kwalificeert het CPT het gevoerde regime nog altijd als armoedig. Zo spreekt het CPT opnieuw zijn bezorgdheid uit over de tijd die gedetineerden gegund wordt om buiten de cel door te brengen en het zeer beperkte contact met medegedetineerden. Bij wijze van compensatie van de beperkende detentieomstandigheden zouden gedetineerden in paviljoen 4a zich vrijelijk tussen elkaar en zonder verdere beperkingen moeten kunnen bewegen.¹²¹ Voorts herhaalt het CPT de aanbeveling dat een meer gevarieerd en stimulerend activiteitenprogramma aangeboden moet worden. In elk geval dient te worden voldaan aan het basisvereiste dat dagelijks ten minste één uur per dag gelucht kan worden.¹²² Voor categorie preventief gehechten in paviljoen 4b was dit nog steeds niet het geval. Wat dit laatste betreft overweegt de Nederlandse regering dat dit met de inwerkingtreding van de Penitentiaire maatregel per 1 januari 1999 gegarandeerd zal worden.¹²³

IV.3.7.4b De Extra Beveiligde Inrichting van ‘Nieuw-Vosseveld’ te Vught

Het eerste bezoek van het CPT aan de EBI behorende tot de penitentiaire inrichting *Nieuw-Vosseveld* te Vught vond plaats in 1997. Tijdens het bezoek aan Nederland in 2002 werd het daar gevoerde extreem beveiligde regime nogmaals aan nadere inspectie onderworpen. Hoewel de Nederlandse overheid in reactie op het bezoek aan paviljoen 4 van *Demersluis* in 1992 nog hoopvol wist te melden dat bij de nieuw te bouwen EBI in Vught de aanbeveling van het CPT om er zorg voor te dragen dat gedetineerden zich vrijelijk tussen elkaar en zonder beperkingen moet kunnen bewegen op de afdeling in acht genomen zou worden, schetst het CPT in de twee rapporten een heel ander beeld.¹²⁴ Dit beeld komt in

¹¹⁹ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 44.

¹²⁰ CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands Government, p. 31.

¹²¹ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 47.

¹²² CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 46.

¹²³ CPT/Inf (99) 5, Interim report of the Dutch Government, p. 18.

¹²⁴ CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands Government, p. 35.

grote mate overeen met de bezwaren die het CPT ten aanzien van de extra beveiligde afdelingen van *De Schie* en paviljoen 4 van *Demersluis* naar voren bracht. Ook ten aanzien van de EBI van *Nieuw-Vosseveld* toont het CPT zich zeer bezorgd over het gevoerde strikte veiligheidsregime aldaar en de mogelijke psychische gevolgen voor gedetineerden als gevolg van langdurig verblijf in de EBI.

De kern van de kritiek in beide rapporten komt erop neer dat gedetineerden die worden vastgehouden in de EBI onderworpen worden aan een zeer armoedig regime.¹²⁵ Als gezegd, verbindt het CPT in 1997 hieraan zelfs de kwalificatie onmenselijk:

*In the light of all of the information at its disposal, the CPT has been led to conclude that the regime currently being applied in the (T)EBI and EBI could be considered to amount to inhuman treatment. To subject prisoners classified as dangerous to such a regime could well render them more dangerous still.*¹²⁶

Ondanks dat het CPT in het daaropvolgende rapport in 2002 constateert dat het gevoerde regime in essentie gelijk is aan dat ten tijde van het bezoek in 1997, blijft een dergelijke kwalificatie in dat jaar achterwege.¹²⁷ Het is niet ondenkbaar dat enkele geconstateerde verbeteringen ten opzichte van het bezoek in 1997 – zoals het toestaan van de mogelijkheid om een muziekinstrument te spelen op cel en het feit dat het handboeienregime sinds 1999 niet meer op een gedetineerde van toepassing is geweest – hierbij een rol hebben gespeeld. Het CPT verschaft hieromtrent in zijn rapportage echter geen duidelijkheid.

De Nederlandse regering lijkt in haar reactie op de kritiek niet erg ontvankelijk voor de aanbevelingen van het CPT. Punt voor punt worden de bezwaren van het CPT op de verschillende aspecten van het strikte regime verdedigd met een beroep op de noodzaak ervan in het kader van de vluchtgevaarlijkheid van de gedetineerden die in de EBI verblijven.¹²⁸

TIJD BUITEN CEL

Van een relatief ontspannen regime ter compensatie van de strenge veiligheidsmaatregelen in de EBI kan in de ogen van het CPT niet worden gesproken. Als gezegd, dient naar het oordeel van het CPT iedere gedetineerde een substantieel deel van de dag buiten de cel te verblijven. Voor gedetineerden in de EBI is de tijd die dagelijks buiten de cel doorgebracht kan worden volgens het CPT te

¹²⁵ Het CPT bezigt hierbij de term *'empoverished'*. CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 61-70.

¹²⁶ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 69.

¹²⁷ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 38.

¹²⁸ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 37.

weinig. Gedurende het bezoek in 1997 constateert het CPT dat het verblijf in de buitenlucht varieerde van één uur per dag tot een maximum van vier en een half uur per dag waarbinnen tijd was voor luchten, sporten en recreatie. Ondanks een aanpassing van de wettelijke regeling met betrekking tot het aantal uren bestemd voor activiteiten en bezoek, stelt het CPT gedurende het bezoek in 2002 vast dat gedetineerden in de praktijk dagelijks slechts twee tot vier uur buiten de cel doorbrengen. Een constatering die overigens door de Nederlandse autoriteiten wordt betwist.¹²⁹ In hoofdstuk 5 kwam reeds aan de orde dat het CPT in sommige rapporten een na te streven duur van 8 uur formuleert die gedetineerden dagelijks buiten hun cel moeten kunnen doorbrengen.¹³⁰ Ten aanzien van het verblijf in de EBI volstaat het CPT echter met het oordeel dat de geconstateerde duur onvoldoende is en dat hierin verandering dient te worden aangebracht. In een nadere concretisering wordt niet voorzien.

INTERMENSELIJK CONTACT

Een volgend belangrijk onderdeel van de kritiek op het EBI-regime wordt gevormd door het ontbreken van adequaat intermenselijk contact. Wanneer gedetineerden buiten de eigen cel verblijven, verkeren ze slechts met een zeer beperkt aantal medegedetineerden.¹³¹ Het CPT heeft zich in dit verband negatief uitgesproken over het gehanteerde groepssysteem binnen de EBI, als gevolg waarvan gemeenschappelijke activiteiten slechts met maximaal vier gedetineerden plaatsvonden.¹³² Naast het beperkte contact tussen gedetineerden onderling is het CPT evenmin te spreken over het contact van gedetineerden met het inrichtingspersoneel. Zo vinden er volgens het CPT te weinig directe contacten plaats tussen de gedetineerden van de EBI en het bewarend personeel. Als gevolg van de aanwezigheid van een doorzichtige glazen wand, zijn gedetineerden in hun contacten vaak volledig van het personeel gescheiden, hetgeen in de ogen

¹²⁹ CPT/Inf (2002) 28, Response of the Dutch government, pag. 14.

¹³⁰ Hoofdstuk 5, paragraaf IV.3.7.

¹³¹ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 63.

¹³² Op grond van een Circulaire van 22 augustus 1997, Nr. 646189/97/DJI, wijziging regimelichtlijn voor Extra Beveiligde Inrichtingen, bestond ten tijde van het eerste bezoek aan Nieuw-Vosseveld binnen de EBI een differentiatie van regimes. De groepsgrootte voor deelname aan gemeenschappelijke activiteiten was afhankelijk van het regime dat op de betrokken gedetineerden van toepassing was. Bij deze differentiatie werd onderscheid gemaakt tussen het zogenaamde A-regime met verdergaande beperkingen en het B-regime met minder vergaande beperkingen. In het B-regime gold voor gemeenschappelijke activiteiten een groepsgrootte van maximaal vier gedetineerden en in het A-regime gold een groepsgrootte van maximaal drie gedetineerden. Gemeenschappelijke activiteiten vonden slechts plaats met gedetineerden van dezelfde afdeling.

van het CPT een serieuze belemmering vormt voor het opbouwen van een positieve relatie.¹³³

Het belang van het onderhouden van goede relaties tussen gedetineerden en het personeel wordt door het CPT in tal van rapporten benadrukt. In dit verband overwoog het CPT al eens dat het detentieklimaat binnen een penitentiaire inrichting voor een groot deel afhankelijk is van de aanwezigheid van voldoende goed gekwalificeerd personeel. Humane bejegening van gedetineerden speelt hierbij een onmiskenbare rol.¹³⁴ Ook naar aanleiding van een gewelddadig incident tussen twee gedetineerden op de luchtplaats van de EBI, refereert het CPT hier nogmaals aan.¹³⁵ Eén gedetineerde kwam hierbij om het leven. Naar aanleiding van dit dodelijke incident stelde het CPT dat er op de gevangenisautoriteiten een zorgplicht bestaat om gedetineerden te beschermen. Deze zorgplicht dient, naast de bescherming ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing van de zijde van de vrijheidsbenemende autoriteiten, tevens de bescherming ter voorkoming van fysiek geweld tussen gedetineerden onderling te omvatten.¹³⁶ Dit vereist volgens het CPT dat het inrichtingspersoneel alert is op signalen van mogelijk geweld, zodat tijdig kan worden ingegrepen. Een goede relatie tussen het personeel en de gedetineerden vormt in dit verband een beslissende factor.¹³⁷

CONTACT MET BUITENWERELD

Ook het onderhouden van het contact met de buitenwereld wordt volgens het CPT – als gevolg van de veiligheidsmaatregelen – ernstig bemoeilijkt.¹³⁸ Bezoek vindt in de regel plaats achter een glazen wand. Daarbij is altijd direct toezicht van een personeelslid van de inrichting aanwezig. Op verzoek mogen gedetineerden eenmaal per maand familieleden – de levenspartner en bloedverwanten in de eerste graad – zonder scheidingswand ontvangen. Bij dit zogenaamde ‘open’ bezoek is slechts spaarzaam fysiek contact toegestaan, te weten het geven van een hand bij binnenkomst en vertrek. Gedetineerden en bezoekers worden door een tafel met afscheidingswand (op borsthoogte) van elkaar gescheiden gehouden. Ook hierbij is het inrichtingspersoneel op gehoorafstand van de gedetineerde aanwezig. Het CPT merkt op dat enkele gedetineerden hebben aangegeven dat zij, als gevolg van de condities waaronder dergelijke ‘open’ bezoeken

¹³³ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 64.

¹³⁴ Zie onder meer CPT/Inf(2006) 18, Serbia and Montenegro, par. 260.

¹³⁵ CPT/Inf(2002) 30, Netherlands, par. 35 en 36.

¹³⁶ Deze opvatting betreffende deze zorgplicht van de vrijheidsbenemende overheid wordt door het EHRM in jurisprudentie inzake artikel 3 EVRM op eenzelfde wijze onderkend. Zie in dit kader onder meer EHRM 3 juni 2003, *Pantea tegen Roemenië*, klachtnummer 33343/96.

¹³⁷ CPT/Inf(2002) 30, Netherlands, par. 36.

¹³⁸ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 66, CPT/Inf(2002) 30, Netherlands, par. 38.

ken plaatsvinden, geen verzoeken hiertoe meer hebben gedaan. De Nederlandse regering acht de maatregelen noodzakelijk om eventuele ontsnappingen van gedetineerden te voorkomen. Voorts geeft de regering aan dat het aantal bezoeken dat in de EBI wordt toegestaan niet verschilt van reguliere penitentiaire inrichtingen en dat de bezoeken zodanig zijn ingericht dat visueel, verbaal en non-verbaal contact mogelijk is.¹³⁹

ACTIVITEITENPROGRAMMA

Bij de bespreking van de abstracte criteria voor het vasthouden van gedetineerden met een groot veiligheidsrisico is voorts het belang van een bevredigend activiteitenprogramma besproken. Een gevarieerd activiteitenprogramma wordt van eminent belang geacht, met name in een detentieomgeving die mogelijke gevolgen kan hebben op de psychische gesteldheid van gedetineerden.¹⁴⁰ Volgens het CPT is het activiteitenprogramma van de EBI onderontwikkeld.¹⁴¹ Onderwijs wordt in het geheel niet aangeboden en het verrichten van arbeid vindt slechts op individuele basis plaats op de eigen cel. De arbeid die wordt aangeboden kwalificeert het CPT als zeer eenvoudig en niet stimulerend van aard. Bij de keuze van de vormen van arbeid in de EBI wordt nadrukkelijk rekening gehouden met veiligheidsaspecten. Daarbij gaat het met name om materialen en gereedschappen die geen gevaar kunnen opleveren voor het personeel. Hoewel het CPT hiervoor in beginsel begrip kan opbrengen, acht het de aangeboden arbeid in de EBI – welke slechts bestond uit het bevestigen van plastic haken aan gordijnrails – ondermaats. Met betrekking tot het verrichten van sportactiviteiten merkt het CPT op, dat er weliswaar uitstekende sportfaciliteiten zijn, maar dat gedetineerden hiervan onvoldoende gebruik kunnen maken.¹⁴² Tijdens het bezoek in 2002 constateert het CPT overigens een minieme uitbreiding in het aanbod van activiteiten, waardoor het voor gedetineerden mogelijk werd om in hun eigen cel een muziekinstrument te bespelen.¹⁴³

VISITATIEREGELING

De visitatieregeling in de EBI is voor het CPT een doorn in het oog. Zowel in 1997 als in 2002 besteedt het CPT afzonderlijk aandacht aan de visitatieregeling. Op grond van deze regeling worden gedetineerden stelselmatig gecontroleerd op het bezit van voorwerpen die een gevaar voor de veiligheid van het personeel kunnen opleveren. Het CPT heeft met name kritiek op de routinematigheid waarmee de onderzoeken worden uitgeoefend. Het CPT constateert dat

¹³⁹ CPT/Inf (99) 5, Response of the Dutch government, p. 23.

¹⁴⁰ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 39.

¹⁴¹ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 63 en 67, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 38.

¹⁴² CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 63.

¹⁴³ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 38.

het visiteren van gedetineerden – wat tevens anale inspectie omvat – wekelijks plaatsvindt, ongeacht of er door betrokkene contact met de buitenwereld is geweest. Het CPT oordeelt dat deze praktijk van systematisch visiteren vernederend is voor de betrokken gedetineerden en verder gaat dan op grond van overwegingen van veiligheid strikt noodzakelijk kan worden geacht.¹⁴⁴

Opmerkelijk in dit verband is het gebruik van de term ‘*humiliating*’ ter aanduiding van het vernederende karakter van deze geconstateerde praktijk van visitatie. Het zou in het kader van de taakopdracht van het CPT – verbetering van de bescherming van gedetineerden ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing – voor de hand hebben gelegen wanneer de term ‘*degrading*’ zou zijn gebruikt, zoals bedoeld in artikel 3 EVRM.

Het CPT beveelt de Nederlandse autoriteiten uiteindelijk aan de visitatieregeling zo te herzien, dat een einde wordt gemaakt aan de routinematige inspectie en dat nog slechts gevisiteerd wordt indien dit in het individuele geval uit het oogpunt van veiligheid noodzakelijk wordt geacht.¹⁴⁵

In reactie op het rapport in 2002 stelt de Nederlandse regering dat het aantal visitaties sinds de opening van de EBI scherp is gedaald. Naast de visitaties bij de wekelijkse celinspectie worden gedetineerden nog slechts gevisiteerd wanneer er ruimten zijn bezocht waar zich mogelijk gevaarlijke voorwerpen bevinden. Als voorbeeld noemt de regering een bezoek aan de kapper, dokter of tandarts. Daarnaast worden visitaties uitgevoerd na contact met de buitenwereld, zoals na bezoek van familie of de raadsman. Visitaties zijn volgens de regering noodzakelijk in het kader van het garanderen van de veiligheid binnen de inrichting. Bovendien benadrukt de regering dat visitaties ook in reguliere inrichtingen plaatsvinden. Tot slot wijst de Nederlandse overheid op twee (niet nader genoemde) uitspraken van het EHRM, waarin de routinematige visitaties in combinatie met de overige strenge veiligheidsmaatregelen in de EBI in strijd zijn beoordeeld met artikel 3 EVRM.¹⁴⁶ Hoewel de uitspraken van het Hof niet nader worden aangeduid, valt met zekerheid te stellen dat hier de zaken *Lorsé en anderen tegen Nederland* en *Van der Ven tegen Nederland* worden bedoeld.¹⁴⁷ Deze uitspraken hebben de regering genoopt tot aanpassing van de visitatieregeling zodat niet meer

¹⁴⁴ CPT/Inf (2002) 38, Netherlands, par. 38.

¹⁴⁵ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 70, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 38.

¹⁴⁶ CPT/Inf (2002) 28, Response of the Dutch authorities, p. 14.

¹⁴⁷ EHRM 4 februari 2003, *Lorsé en anderen tegen Nederland*, klachtnummer 52750/99 en EHRM 4 februari 2003, *Van der Ven tegen Nederland*, klachtnummer 50901/99.

routinematig zal worden gevisiteerd, aldus de reactie van de regering.¹⁴⁸ Zoals reeds enkele malen is aangekondigd zal in het kader van de doorwerking van CPT-rapportage in nationale en internationale rechtspraak in het volgende hoofdstuk, genoemde uitspraken van het EHRM voor het voetlicht worden gebracht.

MEDISCHE VERZORGING

Naast de regimesaspecten krijgt de medische verzorging tijdens het verblijf in de EBI eveneens de nodige aandacht. Het CPT constateert in beide rapporten dat gedetineerden in de EBI goede toegang hebben tot een adequaat niveau van medische zorg. De kwaliteit van de medische faciliteiten wordt evenwel overschaduwd door de vele veiligheidsmaatregelen die rondom consultatie van de medische dienst getroffen worden, aldus het CPT in beide rapporten.¹⁴⁹ Het CPT wijst hierbij onder meer op de voortdurende aanwezigheid van inrichtingspersoneel (niet behorende tot de medische staf) bij lichamelijk onderzoek. Voorts vinden alle consultaties met de inrichtingsarts plaats achter pantserglas. Het CPT heeft in tal van rapporten benadrukt dat, tenzij de arts anderszins verzoekt, ieder medisch onderzoek dient plaats te vinden buiten het zicht van het inrichtingspersoneel.¹⁵⁰ In het rapport naar aanleiding van het bezoek in 1997 spreekt het CPT bovendien zijn ongenoegen uit over de praktijk waarbij gedetineerden onder het zogenaamde boeienregime zowel tijdens het ondergaan van lichamelijk onderzoek als tijdens medische consultaties geboeid bleven.

Op grond van de op dat moment geldende circulaire konden gedetineerden, met het oog op de veiligheid van het betrokken personeel, op grond van het Huishoudelijk reglement voor de EBI te Vught, door handboeien in hun bewegingen worden beperkt.¹⁵¹

Het CPT noemt de maatregel van het boeien tijdens het bezoek aan de arts alsook de medische consultatie achter veiligheidsglas in ethisch opzicht twijfelachtig. In geen geval, zo stelt het CPT, zullen dergelijke maatregelen bijdragen aan een positieve verstandhouding tussen de gedetineerden in de EBI en de inrichtingsarts.¹⁵²

De Nederlandse regering overweegt daarentegen, in reactie op het bezoek in 1997, dat er geen aanwijzingen zouden zijn dat gedetineerden zich storen aan

¹⁴⁸ CPT/Inf (2002) 28, Response of the Dutch authorities, p. 14.

¹⁴⁹ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 76, CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 43.

¹⁵⁰ Zie hoofdstuk 5, paragraaf IV.3.13.

¹⁵¹ Circulaire van 22 augustus 1997, Nr. 646189/97/DJI, wijziging regimeslichtlijn voor Extra Beveiligde Inrichtingen.

¹⁵² CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 76-77.

het gebrek aan privacy tijdens het onderzoek of dat de aanwezigheid van het inrichtingspersoneel bij lichamelijk medisch onderzoek of de consultaties achter glas een goede verstandhouding met de inrichtingsarts in de weg staan.¹⁵³ Het CPT betwist deze aanname ten stelligste. Het CPT overweegt dat *'many prisoners interviewed during the 2002 visit asserted that the lack of confidentiality did inhibit consultations'*.¹⁵⁴

Ook naar aanleiding van het bezoek in 2002 herhaalt het CPT de aanbeveling dat medisch onderzoek dient plaats te vinden buiten de aanwezigheid van het inrichtingspersoneel. In reactie hierop neemt de Nederlandse regering vervolgens opmerkelijk genoeg een heel ander standpunt in, waarbij de kennelijke afwezigheid van bezwaar van de betrokken gedetineerden geen rol meer lijkt te spelen. De Nederlandse regering erkent dat medisch onderzoek *in beginsel* dient plaats te vinden buiten de waarneming van anderen, tenzij de patiënt hiermee heeft ingestemd. Hierbij wijst zij naar het bepaalde in het eerste lid van artikel 7:459 BW. Dit recht (op medisch onderzoek zonder dat een ander hierbij aanwezig is) is vervolgens op grond van artikel 7:464 BW eveneens van toepassing op het verrichten van medische handelingen tijdens detentie. Dat wil zeggen, voor zover de aard van de rechtsbetrekking zich daar niet tegen verzet. Naar het oordeel van de regering is dit bij medisch onderzoek in de EBI nu juist wel het geval. De regering stelt dat het gevaar dat een gedetineerde uit de EBI ontvlucht – zelfs gedurende een medisch onderzoek – zo groot is, dat dit de aanwezigheid van een inrichtingswerker bij dit onderzoek rechtvaardigt.¹⁵⁵

RECHTSBESCHERMING TIJDENS PLAATSINGSPROCEDURE

Over de procedure van plaatsing in de EBI en de verlening van het verblijf aldaar, heeft het CPT tot slot het nodige opgemerkt. Allereerst valt op dat het CPT zich goed geïnformeerd toont over de wijze waarop de plaatsingsprocedure voor de extreem beveiligde inrichting is vormgegeven. Het CPT benadrukt dat, gezien de belangen die bij een dergelijke plaatsing zijn gemoeid, iedere gedetineerde tijdens deze procedure tot plaatsing en verlenging de mogelijkheid dient te worden geboden om bijgestaan te worden door een raadsman.

Het CPT stelt vervolgens dat gedetineerden niet langer dan strikt noodzakelijk moeten worden vastgehouden in inrichtingen met een extreem beveiligd regime. Dit vraagt volgens het CPT om regelmatige herziening van de gronden op basis waarvan de beslissing tot plaatsing heeft plaatsgevonden. Ten aanzien van deze beoordeling overweegt het CPT dat:

¹⁵³ CPT/Inf (99) 5, Interim report of the Dutch government, p. 25.

¹⁵⁴ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 43.

¹⁵⁵ CPT/Inf (2002) 39, Response of the authorities of the Kingdom of the Netherlands, p. 15.

*'Such reviews should always be based on the continuous assessment of the individual prisoner by staff specially trained to carry out such an assessment.'*¹⁵⁶

Hoewel het CPT vaststelt dat de beslissing tot verlenging iedere zes maanden opnieuw wordt bekeken, spreekt het CPT zijn bezorgdheid uit over de motivering die aan de verlenging van het verblijf in de EBI ten grondslag ligt. In veel gevallen, zo signaleert het CPT, is deze beslissing gebaseerd op exact dezelfde (ruim geformuleerde) gronden als de aanvankelijke plaatsing. In de meeste gevallen betreft dit de aard van het gepleegde feit, dan wel grote maatschappelijke onrust bij ontvluchting. Het gegeven dat de betrokken gedetineerde zich tijdens het verblijf in de EBI coöperatief heeft opgesteld, lijkt hierbij geen effect te hebben. Het CPT merkt hierover op dat:

*'Even if the behaviour displayed by a particular inmate was evaluated as cooperative, friendly, etc., that did not appear to carry much weight as far as the decision to renew placement was concerned. This is a highly questionable approach, which provides no incentive to detainees and, as such, may augment the potential hazards to their mental health.'*¹⁵⁷

Nu het vertoonde gedrag van de gedetineerde geen invloed lijkt te hebben op de beslissing tot verlenging, worden gedetineerden naar het oordeel van het CPT onvoldoende geprikkeld zich normconform te gedragen. Het CPT stelt voor de gronden voor plaatsing en verlenging van het verblijf in de EBI meer specifiek te formuleren, om zo een op het individu toegesneden beoordeling mogelijk te maken.

CONCLUSIE

Uit het bovenstaande lijkt de conclusie meer dan gerechtvaardigd dat het CPT de regimesaspecten van het verblijf van gedetineerden in de EBI van de penitentiaire inrichting *Nieuw-Vosseveld* niet in overeenstemming acht met de eisen die het hiervoor heeft ontwikkeld.¹⁵⁸ Van de genoemde compensatoire elementen kan met betrekking tot het extreem beveiligde regime niet of nauwelijks worden gesproken. Gedetineerden in de EBI verblijven dagelijks te weinig tijd buiten hun cel, er vinden te weinig menselijke contacten plaats, het activiteitenpro-

¹⁵⁶ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 41.

¹⁵⁷ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 40.

¹⁵⁸ Nu de bijzondere afdelingen bestemd voor het vasthouden van gedetineerden met een terroristische achtergrond is opgezet volgens dezelfde structuur als de EBI, zal het geen verbazing wekken dat de kritiek van het CPT naar aanleiding van het bezoek aan deze afdelingen in 2007 op onderdelen sterke verwantschap vertoont met diens herhaaldelijke kritiek op het EBI-regime. Het CPT merkt hierover op dat *'in fact, the regimes in the terrorist departments is in many ways similar to that on the EBI'*. CPT/Inf (2008) 2, Netherlands, par. 46.

gramma laat te wensen over en bepaalde veiligheidsaspecten van het regime zoals de visitatieregeling is vernederend voor gedetineerden en kunnen niet worden gelegitimeerd vanuit overwegingen van direct gevaar voor de veiligheid binnen of buiten de inrichting. In de twee rapporten legt het CPT bovendien een direct verband tussen het verblijf in de EBI en de geconstateerde psychologische klachten van geïnterviewde gedetineerden.¹⁵⁹ Deze gedetineerden zouden onder meer te kampen hebben met gevoelens van hulpeloosheid, hetgeen gepaard zou gaan met gevoel van identiteitsverlies en depersonalisatie; gevoelens van machteloosheid en regressie (met een obsessieve gerichtheid op lichaamsfuncties); woede, gericht op zichzelf (waardeloosheid en depressiviteit) en anderen. Voorts zouden gedetineerden die onder het gevoerde regime in de EBI verblijven moeite ondervinden met communiceren. Genoemde symptomen worden door het CPT als schadelijke psychologische effecten toegeschreven aan het strikte regime binnen de EBI. Het CPT spreekt in dit verband van een *'environment which is potentially hazardous to the mental health of prisoners'*.¹⁶⁰ Opmerking verdient de opstelling van de psycholoog werkzaam in de EBI. Deze zou expliciet de overtuiging hebben uitgesproken dat het EBI-regime niet zou leiden tot significant schadelijke effecten bij gedetineerden. De bevindingen tijdens het bezoek in 1997 vormden voor het CPT aanleiding tot het doen van een aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten een onafhankelijke studie te verrichten naar de psychologische toestand van gedetineerden en voormalig gedetineerden van de EBI.¹⁶¹ In het volgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de uitkomst van deze studie en op de reactie van de minister van Justitie hierop.

IV.3.7.5 Overige penitentiaire inrichtingen

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de beoordeling van het CPT van plaatsen van detentie zich in belangrijke mate richt op de vrijheidsbeneming van personen in de politiecellencomplexen en op gedetineerden in de 'reguliere' penitentiaire inrichtingen. De bezoeken aan Nederland vormen in dit opzicht geen uitzondering. Dit betekent echter niet dat het CPT in het geheel geen aandacht heeft besteed aan andere vormen van detentie, integendeel. Zo is er in alledrie de rapporten aan Nederland aparte aandacht voor de vreemdelingenbewaring in Nederland. Voorts bezocht het CPT tijdens het bezoek in 1998 de Dr. S. van Mesdag-kliniek, waar personen verblijven die de maatregel ter beschikkingstelling (hierna:TBS) opgelegd hebben gekregen en bracht het CPT in 2002 een bezoek aan de noodopvang drugskoeriers in het detentiecentrum Bloemendaal.

¹⁵⁹ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 68.

¹⁶⁰ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 39.

¹⁶¹ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 70.

VREEMDELINGENBEWARING

Het CPT heeft tijdens de drie bezoeken, die het aan Nederland bracht, de vrijheidsbeneming bekeken van een bijzondere categorie gedetineerden: de zogenaamde vreemdelingen. In 1992 bezocht het CPT het Grenshospitium op luchthaven Schiphol waar asielzoekers en illegale vreemdelingen worden ondergebracht.¹⁶² Tijdens het bezoek in 1997 bracht het CPT zowel een bezoek aan het Justitieel complex Koning Willem II, een detentiecentrum waar gedetineerden in vreemdelingenbewaring verblijven, als het vertrekcentrum in Ter Apel, waar vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting worden vastgehouden.¹⁶³ Ten slotte werd in 2002 in beperkte mate aandacht voor het verblijf in het aanmeldcentrum op Schiphol.¹⁶⁴ Dit is een plaats waar asielzoekers hun asielaanvraag indienen en waar ook de eerste beoordeling van de aanvraag plaatsvindt.

Het beeld dat het CPT in de rapporten naar voren brengt, is relatief gunstig. De materiële detentieomstandigheden zijn volgens het CPT over het algemeen goed te noemen en in het geval van het Grenshospitium zelfs zeer goed. Voorts toont het CPT zich tevreden over de tijd die gedetineerden buiten hun cel verblijven en is het goed te spreken over het ruime en gevarieerde activiteitsaanbod.¹⁶⁵ Ondanks dit positieve beeld is er ook plaats voor kritiek. Zo ontving het CPT tijdens het bezoek aan het Koning Willem II-detentiecentrum klachten van vreemdelingen die noodgedwongen al enkele maanden dezelfde (zomer)kleding droegen. In één geval zou een gedetineerde sinds zijn binnenkomst – op dat moment al anderhalve maand – in zijn pyjama rondlopen. Het CPT overweegt hieromtrent dat de vrijheidsbenemende autoriteiten er zorg voor dienen te dragen alle vreemdelingen die in het detentiecentrum worden vastgehouden van kleding te voorzien.¹⁶⁶

Ten aanzien van de situatie in het Grenshospitium merkt het CPT op dat de onderbrenging van twee gedetineerden in één cel met een vloeroppervlak van 9m² aan de krappe kant is. In dit verband spreekt het CPT zijn uitdrukkelijke voorkeur uit voor één gedetineerde per cel, tenzij anderszins wordt verzocht, bijvoorbeeld in het geval een gedetineerde graag met een gedetineerd familielid of vriend een cel wil delen.¹⁶⁷ Ook naar aanleiding van het bezoek aan het Justitieel complex Koning Willem II heeft het CPT zich uitgelaten over het samenplaatsen

¹⁶² CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 146-154.

¹⁶³ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 87-109.

¹⁶⁴ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 48-53.

¹⁶⁵ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 151 en CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 152.

¹⁶⁶ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 85.

¹⁶⁷ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 150.

van vreemdelingen in één cel. Tijdens dit bezoek keurt het CPT de situatie waarbij vreemdelingen van verschillende etniciteit doelbewust bij elkaar worden geplaatst om groepsvorming en beheersproblemen tegen te gaan uitdrukkelijk af.¹⁶⁸ Daarnaast toont het CPT zich fel tegenstander van de geconstateerde praktijk waarin jeugdigen een cel delen met volwassenen. Het CPT beveelt de Nederlandse autoriteiten dan ook aan dat vreemdelingen, die de leeftijd van achttien nog niet hebben bereikt, tenzij het familie betreft, niet samen met volwassenen dienen te worden vastgehouden.¹⁶⁹

Naar aanleiding van het bezoek in 1997 besteedt het CPT aparte aandacht aan het personeel van detentiecentra voor vreemdelingenbewaring. Het CPT onderstreept in het bijzonder het belang van een zorgvuldige selectie van goed opgeleid personeel. Het formuleert vervolgens een aantal criteria waaraan personeelsleden van detentiecentra voor vreemdelingen dienen te voldoen. Zo dient het personeel te beschikken over adequate communicatieve vaardigheden. Daarnaast dienen zij bekend te zijn met de verschillende culturele achtergronden van de vreemdelingen en kennis van relevante vreemde talen te hebben. Verder dienen zij in staat te worden geacht bepaalde symptomen van stress (post traumatisch of als gevolg van sociaal culturele veranderingen) bij vreemdelingen te herkennen en hier op adequate wijze mee om te gaan.

Het CPT constateert dat het personeel in Ter Apel over het algemeen aan genoemde eisen voldoet. Wel ontving het enkele klachten over vermeende racistische uitlatingen van personeelsleden aan het adres van de vreemdelingen. Het CPT nodigt de Nederlandse autoriteiten uit onderzoek naar de klachten te doen en desgewenst passende maatregelen te treffen. Over het personeel van Koning Willem II lijkt het CPT minder tevreden. Hoewel een deel van de vreemdelingen aangeeft een goede relatie met het personeel te onderhouden, stelt het CPT vast dat bepaalde personeelsleden ongeschikt zijn voor het werk in het detentiecentrum. Zo werden klachten ontvangen dat vreemdelingen zouden zijn beledigd en zou het personeel in sommige gevallen onwillig zijn om klachten aan de beklagcommissie door te sturen.

TBS-KLINIEK

Voorts heeft het CPT eenmaal een bezoek afgelegd aan een forensisch psychiatrisch centrum voor TBS-patiënten, te weten de Dr. S. Van Mesdag-kliniek in Groningen. Het CPT bezocht zowel de oudbouw als de nieuwbouw van de kliniek. Voordat het CPT toekomt aan de beoordeling van de omstandigheden van detentie in de kliniek spreekt het, net als in 1992, zijn bezorgdheid uit over de

¹⁶⁸ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 91.

¹⁶⁹ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 91.

positie van de TBS-gestelden die in afwachting van plaatsing in de TBS-kliniek in een huis van bewaring verblijven. Het CPT wijst op het feit dat gedetineerden gedurende een wachtperiode van gemiddeld 9 maanden verstoken blijven van noodzakelijke behandeling. Bovendien stelt het CPT dat deze gedetineerden veelal onder een beperkt regime worden vastgehouden. Het CPT verzoekt de Nederlandse autoriteiten om nadere informatie over de maatregelen die worden genomen om deze passanten-problematiek op te lossen.

Het CPT stelt vast dat het geen klachten over vermeende folterpraktijken of andere fysieke mishandelingen heeft ontvangen. Voorts beoordeelt het de materiële omstandigheden van het verblijf in de nieuwbouw als uitstekend.¹⁷⁰ De cellen zijn ruim genoeg (12m²) en adequaat ingericht (tafel, bed, stoel, opbergkast en een afgescheiden douche met toilet). Daarnaast stelt het CPT vast dat er verscheidende gemeenschappelijke ruimten zijn (recreatieruimte, hobbyruimte, keuken enz.) en een ruimte om bezoek te ontvangen. Wel signaleert het CPT de eerste tekenen van overbevolking. Zo werden in sommige verblijfsunits cellen bestemd voor de afzondering van gedetineerden als reguliere cellen gebruikt. Het CPT doet de aanbeveling een eind te maken aan deze praktijk. Over de condities van het oude gebouw is het CPT minder positief. De cellen waren voldoende ruim (10m²) en adequaat ingericht, maar waren niet uitgerust met een toilet. Als gevolg hiervan waren gedetineerden genoodzaakt om gedurende de nacht hun natuurlijke behoefte op een emmer te doen. Tevens ontbrak er stromend water op de cellen. Het CPT keurt deze praktijk af en stelt dat de cellen moeten worden uitgerust met een toilet, of dat iedere gedetineerde te allen tijde (inclusief gedurende de nachtelijke uren) toegang moet krijgen tot sanitaire faciliteiten buiten de cel.¹⁷¹ De Nederlandse regering stelt in haar reactie op onderhavig rapport dat de cellen van de oudbouw gerenoveerd zullen worden.¹⁷²

Het CPT constateert vervolgens dat er voor gedetineerden in de Van Mesdag-kliniek een breed en gevarieerd aanbod aan behandelmethoden bestaat en dat het personeel van de inrichting bekwaam en gemotiveerd is. Daarentegen merkt het CPT op dat de behandelvoorzieningen en het inrichtingspersoneel in aantal door de jaren is achtergebleven bij de toename van het aantal TBS-patiënten. Het CPT doet de aanbeveling er zorg voor te dragen dat het niveau van zorg in de Van Mesdag kliniek op pijl blijft. De Nederlandse regering erkent dat de voorbereiding van de kliniek gepaard is gegaan met personele problemen, maar dat deze slechts van tijdelijke aard zullen zijn.¹⁷³ Ten slotte doet het CPT een aantal

¹⁷⁰ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 115.

¹⁷¹ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 116-117.

¹⁷² CPT/Inf(99) 5, Response of the Dutch Government, p. 33.

¹⁷³ CPT/Inf(99) 5, Response of the Dutch Government, p. 33-34.

aanbevelingen met betrekking tot het gebruik van de maatregel van isolatie en afzondering. Zo stelt het CPT dat bij het gebruik van deze maatregelen alle relevante informatie (tijdstip van oplegging, tijdstip van beëindiging en de omstandigheden waaronder de maatregel is opgelegd) in een centraal register dient te worden vastgelegd. Voorts dienen in deze registers zaken als het opleggen van disciplinaire sancties en het gebruik van dwangmiddelen worden bijgehouden. De Nederlandse regering reageert hierop door op te merken dat met de inwerkingtreding met de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (BVT) en het Reglement verpleging ter beschikking gestelden (RVT) er reeds aan deze aanbeveling wordt voldaan.¹⁷⁴ Verder overweegt het CPT dat de betrokken gedetineerde, aan wie de maatregel van isolatie of afzondering wordt opgelegd, iedere dag in de gelegenheid gesteld dient te worden om een uur in de buitenlucht te bewegen.

NOODOPVANG DRUGSKOERIERS

Ten slotte heeft het CPT zijn licht laten schijnen op het verblijf van de zogenaamde bolletjesslikkers in het detentiecentrum in Bloemendaal. Op het moment van het bezoek was de bezochte inrichting slechts tien dagen in gebruik. De materiële detentieomstandigheden zijn naar het oordeel van het CPT van goed niveau.¹⁷⁵ Het CPT lijkt geen probleem te hebben met het cameratoezicht van het toilet. Het CPT stelt dat het gezondheidsrisico voor de gedetineerde en het feit dat de bolletjes als bewijs kunnen dienen een dergelijke praktijk rechtvaardigen. Een rechtvaardiging wordt gemist bij de praktijk waarbij gedetineerden zich naakt door de gang naar de doucheruimten dienen te begeven. Voorts toont het CPT weinig begrip voor de regel dat gedetineerden niet mogen luchten wanneer er nog het vermoeden bestaat dat zij drugs in hun lichaam dragen. Het CPT vraagt de Nederlandse regering om nadere uitleg over de regel. De Nederlandse regering stelt dat de regel in het belang van de gezondheid van de gedetineerde is. Bovendien zouden gedetineerden veelal te ziek zijn om in de buitenlucht te bewegen.¹⁷⁶ Voorts is het CPT benieuwd naar de opleiding van het inrichtingspersoneel van het detentiecentrum en doet het de uitdrukkelijke aanbeveling dat medisch consult buiten hoorafstand van het inrichtingspersoneel dient plaats te vinden. Wat het laatste betreft, geeft de Nederlandse regering in haar antwoord op het onderhavige rapport te kennen, dat de aanbeveling ter harte genomen is en dat medisch onderzoek thans buiten de aanwezigheid van het personeel van de Koninklijke Marechaussee plaatsvindt.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Artikel 6, eerste lid, RVBG j^o artikel 24 tot en met 28 en artikel 34 en 49 BVBG.

¹⁷⁵ CPT/Inf (2002) 30, Netherlands, par. 45.

¹⁷⁶ CPT/Inf (2002) 28, Response of the Dutch authorities, p. 19.

¹⁷⁷ CPT/Inf (2002) 28, Response of the Dutch authorities, p. 17.

V. Conclusies

In dit hoofdstuk stonden de bezoeken centraal die het CPT sinds de inwerking-treding van het ECPT in 1989 aan Nederland heeft afgelegd. De bezochte plaatsen van detentie gedurende de drie reguliere bezoeken geven er blijk van dat het CPT heeft getracht een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de verschillende vormen van vrijheidsbeneming in Nederland. Hierbij heeft het CPT zich niet louter gericht op de gebruikelijke plaatsen van detentie, waar personen op straf-rechtelijke titel worden vastgehouden. Zo was er in alle bezoeken aandacht voor de administratiefrechtelijke detentie van de vreemdelingen en werd in 2002 zelfs het leefklimaat in een tweetal verpleeghuizen geïnspecteerd.

Het beeld dat in de besproken rapporten naar voren komt is, dat wijze waarop in Nederland personen van hun vrijheid beroofd worden gehouden in grote lijnen overeenkomt met de standaarden die het CPT hieromtrent heeft ontwikkeld. In geen van de bezochte plaatsen van detentie trof het CPT sporen aan van folter-praktijken of (systematische) mishandeling van gedetineerden. En hoewel het CPT ten aanzien van iedere inrichting wel één of meer punten voor verbetering heeft, toont het CPT zich – door de bank genomen – wat betreft de fysieke con-dities van detentie tevreden. Ook waar het de rechtspositie van de gedetineerde betreft, blijken hiervoor volgens het CPT voldoende waarborgen te bestaan om deze te garanderen.

Dit algemene beeld wordt evenwel overschaduwd door de kritische noten die het CPT ten aanzien van het regime in de EBI heeft gekraakt. In niet mis te ver-stane bewoordingen veegt het CPT in zijn rapporten de vloer aan met de ver-schillende aspecten van het strenge veiligheidsregime in de EBI. Er bestaat in de ogen van het CPT onvoldoende rechtvaardiging voor het onderwerpen van ge-detineerden aan een dergelijk strikt en armoedig regime. Met name het visitatie-systeem is het CPT een doorn in het oog. Maar ook de beperkte tijd die dagelijks buiten de cel doorgebracht kan worden, het ontbreken van adequaat intermen-selijk contact en het zeer povere activiteitenprogramma kan niet op de goedkeu-ring van het CPT rekenen. De ernst van de situatie vindt een dieptepunt in het rapport naar aanleiding van het bezoek in 1997, waarin het CPT in krachtige bewoordingen concludeert dat het gevoerde regime in zowel de TEBI als de EBI van de penitentiaire inrichting *Nieuw-Vosseveld* als onmenselijk kan worden be-schouwd.¹⁷⁸

Dit keiharde oordeel van het CPT brengt de Nederlandse autoriteiten er evenwel niet onmiddellijk toe rigoureuze aanpassingen van het EBI-regime door

¹⁷⁸ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 69.

te voeren. Weliswaar wordt op onderdelen tegemoet gekomen aan de aanbevelingen van het CPT, in de kern blijft het regime ongewijzigd. Met een beroep op het vluchtgevaar dat de gedetineerden in de EBI zouden vormen, houdt de Nederlandse regering vast aan de noodzaak tot het handhaven van de veiligheidsmaatregelen in de EBI.

De betekenis van het CPT voor de inrichting van vrijheidsbeneming in Nederland

I. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de rapporten besproken die het CPT ten aanzien van Nederland heeft opgemaakt, alsmede de reactie hierop van de Nederlandse overheid. Er is vastgesteld dat het algemene beeld dat in deze rapporten naar voren komt, niet heel ongunstig is. De wijze waarop in Nederland invulling wordt gegeven aan de vrijheidsbeneming van burgers lijkt op basis van de CPT-rapportage in grote lijnen in overeenstemming te zijn met het inhoudelijke kader van detentienormering van het CPT. Maar het CPT heeft zich lang niet altijd tevreden getoond. Op bepaalde onderdelen is het CPT herhaaldelijk kritisch. De belangrijkste uitzondering op het algemeen positieve beeld betrof de situatie in de EBI. Daarover heeft het CPT in opeenvolgende rapportages de noodklok geluid. De ernst van de situatie vindt als gezegd een climax in het rapport van 1997, waarin het CPT het gevoerde regime aldaar als onmenselijk betitelt.

De vraag is nu wat het effect is (geweest) van deze kritische opmerkingen van het CPT en de aanbevelingen die aan het adres van de Nederlandse overheid zijn gedaan. Heeft Nederland zich, met andere woorden, iets aangetrokken van de CPT-rapportage en is er uitvoering gegeven aan de concrete aanbevelingen om de bestaande detentiepraktijk op onderdelen aan te passen? Wel zo belangrijk is de meer algemene vraag of het CPT als internationale waakhond voor de kwaliteit van detentie van invloed is bij de wijze waarop in Nederland personen van hun vrijheid beroofd worden vastgehouden.

In dit hoofdstuk zal op deze vragen nader worden ingegaan. Er zal onderzocht worden wat de betekenis is van de normatieve beoordeling van detentiesituaties door het CPT voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de inrichting van vrijheidsbeneming in Nederland. Daarbij zal aandacht zijn voor de vraag op welke wijze er uitvoering is gegeven aan de kritiek van het CPT in genoemde rapportages. De vraag naar de betekenis van detentienormering voor het Nederlandse gevangeniswezen behelst evenwel meer. Daarom zal er tevens bekeken worden of de normatieve beoordeling van detentie door het CPT een rol van betekenis speelt bij recente ontwikkelingen op het terrein van penitentiaire regelgeving en -beleid en zal er onderzocht worden of, en zo ja op welke

wijze de bevindingen en de abstracte normen van detentie doorwerken in onze nationale (penitentiaire) rechtspraak. Voordat conclusies worden getrokken zal hieronder eerst een onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte werking die van CPT-normering kan uitgaan.

II. Onderscheid directe en indirecte werking CPT-normering

Wanneer gekeken wordt naar de betekenis van CPT-normering voor de wijze waarop in Nederland personen van hun vrijheid beroofd worden gehouden, is het van belang eerst iets te zeggen over de verschillende niveaus waarop de CPT-normering een rol speelt, of zou kunnen spelen. Er dient, met andere woorden, te worden bekeken langs welke wegen de Nederlandse penitentiaire overheid thans wordt bewogen de tenuitvoerlegging van detentie in te richten in overeenstemming met het inhoudelijke kader van kwaliteitsnormen zoals het CPT dit heeft ontwikkeld. In onderhavig hoofdstuk zal in dit verband een onderscheid worden gemaakt tussen detentienormering die rechtstreeks afkomstig is van het CPT enerzijds en normering die via een omweg doorklinkt in ons nationaal penitentiair systeem anderzijds. De betekenis van de normering in het eerste geval zal worden aangeduid als de *directe werking* van CPT-normering. In het laatstgenoemde geval zal gesproken worden van de *indirecte werking* van de normering door het CPT.

II.a Directe werking CPT-normering

Bij directe werking van CPT-normering moet gedacht worden aan de betekenis van het CPT naar aanleiding van een concreet optreden. Over de normering die rechtstreeks afkomstig is van het CPT is in hoofdstuk 5 uitvoerig gesproken. Daar werden de bronnen van detentienormering van het CPT uiteengezet. Er kwam naar voren dat er verschillende documenten zijn waarin het CPT normen heeft neergelegd voor de behandeling en bejegening van gedetineerden. Naast de landenrapporten waarin het CPT concrete aanbevelingen doet om geconstateerde detentieomstandigheden te verbeteren is daarbij gewezen op de zogenoemde standaardoverwegingen uit de landenrapporten, die het CPT per onderwerp in zijn jaarverslagen is gaan opnemen. Voor de Nederlandse situatie minder van belang dient in dit verband eveneens de openbare verklaring te worden genoemd. Hoewel dergelijke verklaringen primair tot doel hebben openheid van zaken te geven over de oncoöperatieve houding van een betrokken lidstaat, zijn de openbare verklaringen, als gezegd, niet geheel vrij van normatieve uitspraken omtrent de behandeling van gedetineerden.

II.b Indirecte werking CPT-normering

Maar ook zonder dat het CPT er in directe zin bij betrokken is, kunnen CPT-normen doorwerken in onze nationale rechtsorde. De gebruikmaking van de feitelijke bevindingen uit de landenrapporten alsmede het toetsen aan abstracte CPT-normering van detentie in rechterlijke procedures zijn voorbeelden van wat onder de indirecte werking van het CPT moet worden verstaan. In dit verband is in hoofdstuk 6 uitvoerig stilgestaan bij de doorwerking van CPT-normen in de rechtspraak van het EHRM. Daarbij is vastgesteld dat zowel ter ondersteuning van een bepaalde klacht van een gedetineerde, alsook ambtshalve door het EHRM, CPT-rapportage een rol kan spelen bij de beoordeling van de juridische houdbaarheid van een concrete detentiesituatie. Van belang bij deze indirecte werking is dat door aanwending in de rechtspraak de normatieve beoordeling van het CPT een juridisch dwingend karakter verkrijgt. Dit heeft ook consequenties voor de rechtskracht van de betreffende norm. Het betreft dan immers geen ‘aanbeveling’ meer van een niet-juridisch orgaan als het CPT, maar heeft dan de vorm gekregen van een rechterlijke uitspraak, waar bepaalde rechtsgevolgen aan (kunnen) kleven.

Bij de navolgende bespreking van de betekenis van CPT-normering voor de Nederlandse detentiesituatie zal zowel aandacht zijn voor de directe werking van het CPT als voor de indirecte werking.

III. Uitvoering geven aan aanbevelingen CPT: bereidwillig, maar met mate

De vraag naar de betekenis van het CPT voor de wijze waarop in Nederland invulling wordt gegeven aan de vrijheidsbeneming wordt voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin uitvoering wordt gegeven aan de concrete aanbevelingen van het CPT. Het antwoord op deze vraag hangt nauw samen met de houding die Nederland in het algemeen inneemt ten aanzien van het toezichthoudende instrument. Uit verschillende officiële publicaties blijkt dat de Nederlandse overheid belang hecht aan het CPT als internationale waakhond voor de bescherming van de mensenrechten van gedetineerden in Europa. Nederland behoorde tot de voorstanders van het in het leven roepen van een instrument als het CPT, hetgeen onder meer tot uitdrukking kwam in het feit dat het ECPT reeds binnen een jaar werd geratificeerd.¹ In de ‘tweede voortgangsnotitie men-

¹ In dit verband dient gewezen te worden op H. Reiding, *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments* (diss.), Antwerpen-Oxford, Intersentia 2007. In

senrechten en buitenland beleid' in 1991 wordt de totstandkoming van het ECPT zelfs één van de belangrijkste voorbeelden van innovaties op het terrein van internationale toezichtsmechanismen op mensenrechtelijk vlak van het afgelopen decennium genoemd.² Vooral van de preventieve werking van het CPT werd veel verwacht. In diezelfde notitie werd de verwachting uitgesproken dat 'van de bezoeken en van de aanbevelingen van het toezichthoudende comité een preventieve werking zal uitgaan en dat zij beter inzicht zullen verschaffen in maatregelen die het tegengaan van vormen van foltering of onmenselijke behandelingen kunnen verbeteren.'³ Ook in reactie op het eerste bezoek van het CPT aan ons land in 1992 benadrukt de Nederlandse overheid het belang van het bieden van een hoge beschermingsgraad van (mensen)rechten voor gedetineerden, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Voor het toezicht op de naleving daarvan wordt, zoals blijkt uit de reactie van de Nederlandse regering, een belangrijke rol toegedicht aan het CPT:

*'The Netherlands government is confident that in its emphasis on prevention, the CPT is making a valuable contribution to the observance of human rights in everyday practice.'*⁴

Het algemene beeld dat in de officiële publicaties naar voren komt, is dat het CPT in de ogen van de Nederlandse regering door middel van preventief toezicht een waardevolle bijdrage kan leveren aan het realiseren van een menswaardig detentieklimaat in Europa. Voor de onderhavige studie is nu de vraag interessant of deze veelbelovende bewoordingen van de Nederlandse regering over de waarde die het klaarblijkelijk toekent aan het CPT, ook in de Nederlandse detentiepraktijk nader gestalte hebben gekregen. Concreet zal in het navolgende worden ingegaan op de vraag in hoeverre op nationaal niveau uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen van het CPT bij de inrichting van detentie.

hoofdstuk 2 en 3 van dit dissertatieonderzoek heeft de auteur onder meer onderzocht hoe Nederland zich heeft gedragen bij het ontwikkelen van instrumenten in de internationale strijd tegen foltering. Dit zowel binnen het kader van de Raad van Europa als op het terrein van de Verenigde Naties. Een opvallende conclusie was evenwel dat hoewel Nederland kon worden gerekend tot de voorstanders van het ECPT, het enthousiasme waarmee Nederland zich in de VN had ingezet voor de ontwikkeling van nieuwe instrumenten op het terrein van de strijd tegen foltering veel minder prominent aanwezig was toen in de Raad van Europa het ontwerp van het ECPT werd behandeld.

² Tweede voortgangsnote mensrechten en buitenland beleid. *Kamerstukken II*, 1990-1991 21 800 V, nr. 91, p. 6.

³ *Kamerstukken II*, 1990-1991, 21 800 V, nr. 91, p. 22-23.

⁴ CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands Government, p. 1.

III.1 Tweeledig beeld

De betekenis van het CPT voor de bescherming van de individuele gedetineerde komt als gezegd eerst en vooral tot uitdrukking in de mate waarin de lidstaten bereid zijn de bemoeienissen van het CPT te vertalen in daadwerkelijke aanpassingen van de bestaande detentiepraktijk. Anders gezegd, bekeken dient te worden of en zo ja, in welke mate de Nederlandse overheid zich door de jaren heen bereidwillig heeft getoond om de voorgestelde aanpassingen van het CPT daadwerkelijk door te voeren. Op deze vraag lijkt evenwel geen eenduidig antwoord te zijn. Nadere bestudering van de aanbevelingen van het CPT over de verschillende onderdelen van vrijheidsbeneming in Nederland en de wijze waarop de Nederlandse overheid vervolgens invulling heeft gegeven aan deze suggesties ter verbetering, laat een tweeledig beeld zien.

Eenzijds is daar het beeld van Nederland als ‘gidsland’, dat een leidende rol zou moeten spelen op weg naar een wereld van vrede, rechtvaardigheid en menselijke waardigheid voor allen.⁵ Dit beeld wordt bevestigd in de recente verschenen nota *Naar een menswaardig bestaan*, waarmee de regering de naleving van mensenrechten wereldwijd in de volle breedte hoog op de agenda van het Nederlandse buitenlands beleid plaatst.⁶ Nederland ziet zichzelf daarbij graag als een land dat een voortrekkersrol vertolkt waar het gaat om het eerbiedigen en promoten van mensenrechten, ook waar het detentiesituaties betreft. Niet voor niets stond Nederland jarenlang te bekend om het milde detentieklimaat. In zijn algemeenheid wordt erkend dat de feitelijke naleving daarvan in belangrijke mate kan worden bevorderd door toezichtsmechanismen als het CPT. Als partij bij het ECPT van het eerste uur toont Nederland zich dan ook in algemene zin graag bereid aan alle verplichtingen te voldoen die het partijchap bij het ECPT met zich brengt. Het is Nederland er veel aan gelegen de inrichting van detentie in overeenstemming te brengen met de eisen van het CPT hieromtrent.

Dit beeld komt onder meer tot uitdrukking in de uitgebreide en gedetailleerde reacties op de rapporten van het CPT. De aanbevelingen van het CPT om ten aanzien van bepaalde zaken aanpassingen door te voeren, worden op hun inhoud beoordeeld en daar waar het CPT dit verlangt, wordt nadrukkelijk voorzien in nadere informatie over de penitentiaire praktijk of uitleg over specifieke wet- en regelgeving. Voorts laat opeenvolgende rapportering zien dat op een aantal onderdelen daadwerkelijk verbeteringen zijn doorgevoerd. Deze punten van verbetering betroffen in veel gevallen praktische aanpassingen van de fysie-

⁵ Reiding (2007), *a.w.*, p.12-15. Deze traditie is ook omschreven als ‘*an internationalist-idealist tradition in the foreign policy of the Netherlands*’.

⁶ *Naar een menswaardig bestaan. Een mensenrechtenstrategie voor buitenlands beleid*, Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007).

ke omgeving van detentie. Zo werd bijvoorbeeld een aantal politiecellen grondig gerenoveerd nadat het CPT had geconcludeerd dat deze vanwege de afmetingen niet geschikt waren voor het onderbrengen van arrestanten gedurende de nachtelijke uren⁷ en werden naar aanleiding van kritische opmerkingen over het regime in *paviljoen 4* van Demersluis enkele nieuwe voorzieningen voor sport en recreatie – zoals de inrichting van een ruimte met fitnessapparatuur en de plaatsing van een kleine keuken – in gebruik genomen.⁸ Maar ook met betrekking tot personele kwesties is tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van het CPT. Zo werd op verzoek van het CPT onderzoek verricht naar de relatie tussen het inrichtingspersoneel van Demersluis en de gedetineerden en werd een aantal inrichtingswerkers overgeplaatst, nadat het CPT zich kritisch had uitgelaten over de provocerende houding van het personeel in Demersluis.⁹ Een aantal voorstellen tot verbetering van de bestaande detentiepraktijk maakten reeds deel uit van op hande zijnde wijzigingen, zoals het garanderen van minimaal één uur beweging in de buitenlucht per dag.

Anderzijds blijkt uit de CPT-rapportage aan Nederland dat de bereidwilligheid van de Nederlandse overheid om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van het CPT duidelijk haar grenzen kent. Op een aantal onderdelen wordt door de Nederlandse overheid op welhaast krampachtige wijze aan de eigen inzichten vastgehouden en kan er met recht gesproken worden van *botsende denkwerelden*.¹⁰ Het meest pregnante voorbeeld daarvan wordt gevormd door de problematiek omtrent de regimesaspecten in de inrichtingen met een extreem beveiligingsniveau, zoals besproken in hoofdstuk 7. Maar ook ten aanzien van de herhaaldelijke voorstellen van het CPT om te komen tot een wettelijke regeling waarin de onverwijldde toegang tot een raadsman vanaf het vroegste moment van de vrijheidsbeneming is vastgelegd, toont de Nederlandse overheid zich niet of nauwelijks bereid tot het doorvoeren van verandering.¹¹ Eenzelfde houding is vervolgens te bespeuren ten aanzien van de aanbeveling van het CPT om de wettelijke regeling omtrent het beperken van het recht op de notificatie van de vrijheidsbeneming aan te passen.¹² Zowel in 1997 als in 2002 dringt het CPT er op aan het te ruim geformuleerde criterium van ‘in het belang van het (strafrecht-

⁷ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 25, CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands government, p. 17.

⁸ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 131, CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands government, p. 31, CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 47.

⁹ CPT/Inf (93) 15, Netherlands, par. 85-86, CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands, p. 32.

¹⁰ Term ontleent aan: M.M. Kommer, *botsende denkwerelden*, *Sancties* 2007, p. 65-68.

¹¹ Hoofdstuk 7, paragraaf IV.2.3b.

¹² Hoofdstuk 7, paragraaf IV.2.3a.

lijk) onderzoek' te vervangen door meer specifieke omstandigheden waaronder een exceptie van het recht is toegelaten.¹³ In beide gevallen geeft de Nederlandse overheid niet thuis. Maar met name ten aanzien van de terugkerende kritiek van het CPT over de strenge veiligheidsmaatregelen in de inrichtingen met een extreem beveiligingsniveau is het bijzonder spijtig te zien dat de Nederlandse overheid de bemoeienissen van het CPT niet lijkt te waarderen. Juist op dit onderdeel, waar het CPT meermaals tot de conclusie komt dat de aanvaardbaarheid van de detentiesituatie in het gedrang is – en het zelfs zo ver gaat om hieraan de vernietigende kwalificatie 'onmenselijk' te verbinden – kan de houding van de Nederlandse regering als defensief worden omschreven. Het CPT dat van oorsprong juist aan het voorkomen van dergelijke gevallen zijn bestaansrecht heeft te danken, lijkt bij de Nederlandse overheid geen voet aan de grond te krijgen om de gewraakte onderdelen van het regime naar de normen van het CPT aan te passen.

III.2 Psychologisch rapport langdurig verblijf in de EBI¹⁴

De bereidwilligheid van de Nederlandse penitentiaire overheid om de vrijheidsbeneming in Nederland in te richten in overeenstemming met de ontwikkelde detentienormering van het CPT is dus zeker in abstracto aanwezig, maar niet onbegrensd en in concreto hier en daar ronduit afwezig. Daar waar het CPT aanbevelingen doet die op fundamentele onderdelen botsen met de bestaande detentiepraktijk of –regelgeving, toont de Nederlandse overheid zich minder genegen de deze aanbevelingen in acht te nemen. Illustratief voor dit duale beeld is de wijze waarop de Nederlandse overheid uitvoering heeft gegeven aan de aanbeveling van het CPT om een onafhankelijke studie te verrichten naar de psychologische effecten bij (voormalige) gedetineerden in de EBI.¹⁵ In het onderstaande zal dit worden toegelicht.

DIRECTE AANLEIDING AANBEVELING

Directe aanleiding voor deze aanbeveling betrof het bezoek aan de EBI in 1997. Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, omschrijft het CPT het EBI-regime in dat jaar als 'zeer beperkend'. Gedetineerden in de EBI zouden te weinig tijd buiten hun cel verblijven en eenmaal buiten de cel constateert het CPT dat er te weinig sprake is van sociaal contact. Het CPT spreekt hierbij van een 'inadequate mate van intermenselijk contact'. Voorts stelt het CPT vast dat er in het

¹³ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 32, CPT/Inf(2002) 30, Netherlands, par. 23.

¹⁴ De navolgende paragraaf is een bewerking van de eerder verschenen publicatie: J. de Lange, 'Psychologisch rapport, reactie minister en de voortdurende verbetering bescherming gedetineerden', *Sancties* 2004, p.159-163.

¹⁵ CPT/Inf(98) 15, Netherlands, par. 70.

EBI-regime een meer dan in andere detentiesituatie gebruikelijke en substantiële psychische schade optreedt. Daarbij zou een stimulusarme omgeving – het CPT wijst onder meer op het beperkte activiteitenprogramma in de EBI – leiden tot cognitief disfunctioneren.¹⁶ Deze bevindingen vormden voor het CPT dan ook aanleiding tot het doen van een aanbeveling aan de Nederlandse autoriteiten een onderzoek in te stellen naar de psychologische effecten bij de EBI-gedetineerden.^{17 18}

Hoewel de minister van Justitie in reactie op het CPT-voorstel aangeeft voornemens te zijn een dergelijk onderzoek naar de psychische en fysieke effecten van een lang verblijf in de EBI te laten verrichten¹⁹, lijkt hij de noodzaak hiertoe evenwel te betwijfelen. In een brief van 29 december 1999 laat de minister de Tweede Kamer immers weten de stelling, dat het EBI-regime inhumain is dan wel dat de psychosociale conditie van gedetineerden verslechtert ten gevolge van het verblijf in de EBI, niet te onderschrijven.²⁰ Uit de hem beschikbare informatie van de individuele gedetineerden zou voornamelijk niet blijken dat er sprake is van risico's voor de psychische gesteldheid van gedetineerden ten gevolge van een verblijf in de EBI, aldus de minister in voornoemde brief. Niettemin besluit de minister het door het CPT voorgestelde onderzoek te laten verrichten en zegt hij toe de resultaten hiervan aan de Tweede Kamer te rapporteren.²¹

GEFASEERDE AANPAK

Uiteindelijk wordt er gekozen voor een gefaseerde aanpak.²² Hiertoe wordt in 1999 door de wetenschappers van de universiteit te Nijmegen eerst een vooronderzoek uitgevoerd naar het beleid omtrent de zorg voor de psychische conditie in de EBI en naar de haalbaarheid van een hoofdonderzoek naar de effecten

¹⁶ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 68.

¹⁷ CPT/Inf (98) 15, Netherlands, par. 70.

¹⁸ In dit verband kan worden opgemerkt dat ook de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (thans RSJ) in haar rapport naar aanleiding van een toezichtbezoek aan de EBI in 1998 het belang van zo'n onderzoek onderschrijft. Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (1998). Verslag bezoek PI Nieuw Vosseveld op 25 september 1998. Den Haag: CRS.

¹⁹ CPT/Inf (99) 5, Response of the Netherlands Government, p. 24.

²⁰ *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 800 VI, nr. 51.

²¹ *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 800 VI, nr. 76. *Kamerstukken II* 2000-2001, 24 587, nr. 62.

²² Het besluit om het onderzoek in fasen te laten uitvoeren, hield verband met de verwachting dat er mogelijk complicaties zouden optreden (causaliteit, betrouwbaarheid, medewerking gedetineerden enzovoort) en met het belang van een zorgvuldige uitvoering van het onderzoek. *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 800 VI, nr. 51, p. 12.

van het verblijf in de EBI op de psychische conditie van gedetineerden.²³ De voornaamste conclusie uit dat rapport was dat er in de EBI wel degelijk oog bestond voor het spanningsveld tussen veiligheid en humaniteit, waarbij er vanuit het beleid aandacht wordt geschonken aan de zorg voor de psychische conditie van gedetineerden. De beperkende veiligheidsmaatregelen in de EBI zouden een humane invulling van detentie niet per definitie in de weg staan. Toch is er ook kritiek. Net als het CPT concluderen de onderzoekers dat goed gedrag in de EBI niet wordt beloond. Op deze wijze, zo stellen de onderzoekers, is het een gedetineerde in de EBI onmogelijk invloed uit te oefenen op de zwaarte van het regime.²⁴

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of er daadwerkelijk sprake is van extra schade als gevolg van het verblijf in de EBI, volgde er een nieuw onderzoek waarin de psychische conditie van gedetineerden centraal kwam te staan.²⁵ De voornaamste onderzoeksvraag luidde: Is er sprake van een substantiële verandering in het psychische welzijn van gedetineerden tijdens hun verblijf in de EBI in Vught? Hiertoe werden zo veel mogelijk EBI-gedetineerden intensief bestudeerd en in de tijd gevolgd. Om de bevindingen van het onderzoek te nuanceren en te objectiveren – waar het gaat om de bepaling van de extra schade die het EBI-regime met zich mee zou brengen – werd een contrastgroep in het onderzoek opgenomen, namelijk gedetineerden in een regime van Beperkte Gemeenschaps Geschikten (BGG).²⁶

RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

De vraag of het EBI-regime extra schade toebrengt aan gedetineerden kon op basis van dit onderzoek uiteindelijk voor een aantal aspecten bevestigd beantwoord worden en voor een aantal aspecten ontkennend.

Zo stellen de onderzoekers vast dat het regime van de EBI het cognitief functioneren van de gedetineerden waarschijnlijk op negatieve wijze beïnvloedt, in het bijzonder waar het de informatieverwerkingssnelheid en responsinhibitie betreft. Dit wordt toeschreven aan het prikkelarme karakter van de detentiesitua-

²³ Mol, G.D., Verschuren, P.J.M. & van der Staak, C.P.F., *Zorg in en om de Extra Beveiligde Inrichting: Een onderzoek naar de zorg van de psychische conditie van gedetineerden in de EBI te Vught*. Den Haag: Ministerie van Justitie, 2000.

²⁴ Mol, Verschuren, & van der Staak (2000), *a.w.*, p. 50.

²⁵ A.J.F.M. Kerkhof, K.C.M.P. Ferenschild & E.J.A. Scherder, 'De psychische conditie van gedetineerden in de Extra Beveiligde Inrichting en de afdeling voor Beperkt Gemeenschaps-geschikte Gedetineerden in PI Nieuw Vosseveld in Vught', Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, 2003. Een verkorte weergave van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek werd eveneens gepubliceerd: A.J.F.M. Kerkhof, K.C.M.P. Ferenschild & E.J.A. Scherder, *Detentie in de EBI, Sancties* 2004, p. 149-158.

²⁶ Kerkhof, Ferenschild & Scherder (2003), *a.w.*, p. 6.

tie. Daarnaast wordt geconcludeerd dat het EBI-regime waarschijnlijk meer depressiviteit produceert dan het BGG-regime en laat het onderzoek zien dat het regime van de EBI waarschijnlijk extra achterdocht tussen inrichtingswerkers en gedetineerden veroorzaakt. In samenhang met deze achterdocht zorgen de visitaties voor een onveilig klimaat en voor weinig persoonlijk contact met inrichtingswerkers, aldus het rapport. Voorts wordt vastgesteld dat het EBI-regime aanzienlijk meer affectief geladen gedragingen (vijandig, angstig, depressief, sloom en verward) uitlokt als expressie van een verstoorde emotionele regulatie dan de BGG. Geheel in overeenkomst met de bevindingen van het CPT wordt opgemerkt dat de visitaties als vernederend worden ervaren, hetgeen een extra belasting vormt voor gedetineerden in de EBI.

Aan de andere kant wordt vastgesteld dat het EBI-regime vermoedelijk een beter rust/activiteitsritme waarborgt dan de BGG, waardoor gedetineerden in de EBI een gezonder levensritme aanhouden. Bovendien is met objectievere metingen niet aangetoond dat gedetineerden in de EBI meer lichamelijke verschijnselen van een aanhoudende psychische overbelasting vertonen.

De onderzoekers bevelen aan om te komen tot aanpassingen in het EBI-regime, die rekening houden met de veiligheid en met het belang van persoonlijke interactie van gedetineerden met inrichtingswerkers en met familieleden, het belang van enige controle voor gedetineerden over hun verblijf in de EBI, en het belang van inrichtingswerkers om niet onnodig geconfronteerd te hoeven worden met achterdocht en vijandigheid. Enige differentiatie in het regime, waarbij gedetineerden door coöperatief gedrag invloed kunnen uitoefenen op het op hen toegepaste beveiligingsniveau, kan volgens de onderzoekers, het risico op schade verkleinen.

REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE

Naar aanleiding van de resultaten van onderhavig onderzoek laat de minister van Justitie per brief aan de Tweede Kamer weten geen aanleiding te zien om tot een grondige herbezinning op het EBI-regime over te gaan.²⁷ Hij constateert dat in de eindconclusie van het rapport herhaaldelijk gesproken wordt van een ‘*waarschijnlijk gevolg*’ en van een ‘*waarschijnlijke oorzaak*’. Het leggen van een causale relatie tussen het regime en het psychische welzijn van gedetineerden in de EBI is dan ook niet mogelijk gebleken, aldus de minister. Ten aanzien van de aanbevelingen van de onderzoekers om te komen tot aanpassingen van het regime stelt hij, dat de relatie tussen de onderzoeksbevindingen en de aanbevelingen, hoe terughoudend ook geformuleerd, zijns inziens, niet dwingend zijn.

²⁷ *Kamerstukken II 2003-2004, 24 587, nr. 96.*

Niettemin geeft de minister aan de aanbevelingen zorgvuldig te zullen laten bezien.

In de brief aan de Tweede Kamer geeft de minister voorts aan met het verrichten van een onderzoek naar de psychische gesteldheid van gedetineerden in de EBI te hebben voldaan aan de toezegging van zijn voorganger om uitvoering te geven aan de aanbeveling van het CPT. Tevens laat hij weten dat de regering het onderzoeksrapport aan het CPT zal doen toekomen. De minister doet hiermee vermoeden dat de kous hiermee af is. De vraag is of het CPT er eenzelfde zienswijze op na houdt en of de minister hiermee niet voorbij gaat aan de bedoeling die het CPT met de aanbeveling voor ogen had. Vanuit het oogpunt van het CPT tot het betrachten van een voortdurende waakzaamheid, met name ten aanzien van gedetineerden in inrichtingen met een extreem beveiligingsniveau, is het dan ook interessant de reactie van de minister nader te bekijken.

Gezien het feit dat de onderzoekers, naar de mening van de minister, onvoldoende hebben kunnen aantonen dat er een causale relatie bestaat tussen het welzijn van de gedetineerden en het EBI-regime, ziet hij geen aanleiding tot een grondige herbezinning op dit regime. In het onderzoeksrapport geven de onderzoekers aan dat, gezien het feit dat de populaties van de EBI en de BGG op belangrijke kenmerken verschillen, vergelijkingen tussen beide condities slechts kunnen worden opgevat als aanwijzingen die van invloed zijn op de psychologische conditie. De vraag is dan of deze conclusies – waarin met een bepaalde mate van waarschijnlijkheid regime-invloeden worden toegeschreven – wel zo gemakkelijk met het enkele argument dat niet met absolute zekerheid vast is komen te staan dat er sprake is van een direct causaal verband, opzij geschoven kunnen worden. Er zou eenvoudig betoogd kunnen worden dat een ‘zekere mate van waarschijnlijkheid’ immers geen neutrale uitspraak is, maar dat het juist aangeeft dat de kans op een bepaald gevolg weldegelijk aanwezig is. Bovendien is van de minister een zekere mate van zorgvuldigheid en bedachtzaamheid te verwachten, met name op het terrein van de EBI, waar gedetineerden worden onderworpen aan een regime met verregaande maatregelen en beperkingen op tal van terreinen. Natuurlijk kan niet worden ontkend, dat de bijzondere categorie gedetineerden in het EBI-regime noopt tot het voeren van een beleid dat recht doet aan bepaalde veiligheidsaspecten. Bepalend zou echter moeten zijn, dat het EBI-regime zich bevindt op de grens van het toelaatbare en dat men er voor dient te waken dat deze grens niet wordt overschreden. Juist bij deze kleine groep gedetineerden is zorgvuldigheid en voortdurende alertheid geen overbodige luxe.

De conclusie uit het CPT-rapport in 1998 dat het EBI-regime inhumain zou zijn dan wel dat tengevolge van dit regime de psychosociale conditie van gedeti-

neerden zou verslechteren, werd door de (toenmalige) minister niet onderschreven. Gelet op de complexiteit van de EBI en de daaraan verbonden veiligheidsrisico's, achtte hij het geïndiceerd om de resultaten van het onderzoek naar de psychische en sociale effecten van het verblijf in de EBI af te wachten, alvorens een (ethische) discussie te voeren omtrent eventuele wijzigingen van het regime van de EBI.²⁸

Terecht wijst de minister in onderhavige reactie naar het feit dat naar aanleiding van de uitspraken van het EHRM aanpassingen van het visitatiebeleid zijn doorgevoerd.²⁹ De stelselmatige wekelijkse visitaties na celinspectie zijn hierbij komen te vervallen en vervangen door een steekproefsgewijze visitatie. Deze verlichting van het regime als zodanig zou de minister er echter niet van moeten weerhouden het debat over de humaniteit van dit type detentie alsnog te voeren. In het licht van de taakstelling van het CPT, die gelegen is in het streven naar voortdurende versterking van de bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, lijkt een dergelijke alles-of-niets houding onwenselijk. Het CPT-model van samenwerking dwingt juist tot voortdurende waakzaamheid.

IV. Het EHRM en de extra beveiligde inrichting: doorwerking CPT-normering tot op nationaal niveau

IV.1 Inleiding

Zoals in de inleiding opgemerkt, beperkt de vraag naar de betekenis van het CPT zich niet louter tot de landenrapporten en de daarin vervatte concrete aanbevelingen ter verbetering. Ook langs alternatieve wegen en zonder directe tussenkomst van het CPT kunnen de CPT-normen van detentie in ons nationale systeem doorklinken. Via het rechterlijke oordeel van het EHRM kunnen de CPT-normen van detentie (andermaal) onze rechtsorde binnendringen. Ditmaal evenwel binnen de context van een juridisch bindende uitspraak.

Dat deze doorwerking van de CPT-rapportage in de rechtspraak van het EHRM juist ook voor het Nederlandse gevangeniswezen niet van enig belang ontbloeit is, wordt treffend geïllustreerd in het vernietigende oordeel van het EHRM inzake *Lorsé e.a. tegen Nederland*.³⁰ In deze zaak, waarin werd geklaagd over de

²⁸ *Kamerstukken II*, 1999/2000, Aanhangsel 513, p. 1156.

²⁹ Bedoelde uitspraken zullen in hieronder uitvoerig besproken worden.

³⁰ EHRM 4 februari 2003, *Lorsé c.s. t. Nederland* (Klachtennummer 52750/99). Op diezelfde dag deed het EHRM eveneens uitspraak in de vrijwel identieke zaak, EHRM 4 februari 2003, *Van der Ven t. Nederland* (Klachtennummer 50901/99). Voor de bespreking van het oordeel van het EHRM over de regimesaspecten in de EBI zal op deze plaats voornamelijk

strikte veiligheidsmaatregelen in de EBI in Vught, belandde de kritiek van het CPT over het omstreden detentieregime andermaal op het bordje van de Nederlandse penitentiare overheid. Het EHRM stelt in onderhavige zaak vast dat de lichaamvisitaties waaraan klager bij wekelijkse celinspectie werd onderworpen in combinatie met de overige strikte veiligheidsmaatregelen in de EBI in strijd zijn met artikel 3 EVRM.

Een aantal aspecten aan deze uitspraak maakt het voor deze studie bijzonder interessant het oordeel van het EHRM nader te bekijken. In de eerste plaats dient daarbij te worden gewezen op het feit dat met de constatering van het EHRM – dat in onderhavige zaak artikel 3 EVRM is geschonden – Nederland is toegetreden tot het schaamtevolle lijstje met landen die voor schending van dit absolute recht in detentiesituatie is terechtgewezen. Deze ferme tik op de vingers vanuit Straatsburg is dan ook hard aangekomen en is niet zonder gevolgen gebleven voor de Nederlandse detentiepraktijk. In zijn conclusie bij het arrest HR 31 oktober 2003, NJ 2005, 196 merkt A-G Langemeijer op dat het beschamend is dat een land als Nederland, één van de *'founding fathers'* van het EVRM, is veroordeeld wegens schending van artikel 3 EVRM en dat nog wel in een inrichting van Justitie.³¹ Voorafgaand aan de uitspraak van het EHRM noemde Myjer de enkele omstandigheid dat er een kans bestaat dat Nederland wordt veroordeeld wegens schending van artikel 3 EVRM al te *gênant* voor woorden.³² Volgens Kelk werd met genoemde uitspraak door het EHRM het eerste bres(je) geslagen in het tot dan toe als min of meer vanzelfsprekend gepraktiseerde EBI-regime. De constatering dat artikel 3 EVRM was geschonden werd door dezelfde auteur om een tweetal redenen 'enigszins revolutionair' genoemd. In de eerste plaats omdat het Nederlandse gevangeniswezen in internationaal opzicht lange tijd als één van de humane bekend had gestaan. In de tweede plaats omdat bij de invoering van de EBI altijd de pretentie zou hebben gegolden dat het regime ondanks het karakter van extreem beveiligde inrichting menselijk zou blijven.³³

Een tweede aspect van de uitspraak inzake *Lorsé*, dat voor onderhavige studie met name van belang is, betreft de betekenis die het CPT in onderhavige zaak heeft gespeeld. In dit verband valt op te merken dat het oordeel van het EHRM niet alleen naadloos aansluit bij de kritiek van het CPT over de regimesaspecten in de EBI, maar dat het EHRM zich voor wat betreft de vaststelling van de feiten alsook voor de kwalificatie van de veroordeling duidelijk heeft laten beïnvloeden

gerefereerd worden aan de zaak *Lorsé*. De rechtsoverwegingen van het EHRM voor zover deze betrekking hebben op de artikelen 3 en 8 EVRM zijn voor beide zaken vrijwel identiek.

³¹ HR 31 oktober 2003, NJ 2005, 196, R.O 3.8 (noot 13).

³² B.E.P. Myjer, 'De toenemende betekenis van artikel 3 EVRM en het CPT als fact-finder voor het EHRM', *Nieuwsbrief Strafrecht* 2001, 9, p. 299.

³³ C. Kelk, 'Straatsburgse tucht in de EBI te Vught', *Nederlands Juristenblad* 2003, nr. 13, p. 779.

door de rapportage van het CPT over de verblijfsomstandigheden in de extreem beveiligde gevangenis in Vught. Vooral het rapport naar aanleiding van het bezoek aan de (T)EBI in 1997 lijkt een belangrijke rol te hebben gespeeld in de totstandkoming van het oordeel van het EHRM terzake.

Een derde aspect dat het in het bijzonder interessant maakt de zaak *Lorsé* meer inhoudelijk te bekijken heeft betrekking op de navolging die de uitspraak van het EHRM heeft gehad in de nationale (penitentiaire) rechtspraak. Deze procedurele nasleep heeft zowel betrekking op de vraag naar een passende vorm van rechtsherstel voor klager – ook wel aangeduid als het civiele staartje van de EHRM-uitspraak inzake *Lorsé*³⁴ – als ook op het in overeenstemming brengen van het visitatiesysteem in de EBI met het oordeel van het EHRM terzake.

Nadat in de volgende paragraaf eerst de belangrijkste overwegingen van onderhavige EHRM-uitspraak de revue zullen passeren, zal vervolgens worden ingegaan op de bovengenoemde aspecten.

IV.2 EHRM 4 februari 2003, *Lorsé* en anderen tegen Nederland

FEITEN

Klager wordt op 24 juli 1994 opgepakt op verdenking van drugs- en vuurwapendelicten. Uiteindelijk wordt hij veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijftien jaar en een geldboete van een miljoen gulden. Op basis van beschikbare ambtsberichten, waaruit zou blijken dat klager vluchtgevaarlijk en gewelddadig zou zijn, wordt klager nog tijdens de strafrechtelijke procedure van een regulier huis van bewaring overgeplaatst naar de Tijdelijke Extra Beveiligde Inrichting, (T)EBI in Vught. Ontvluchting van klager zou volgens deze berichten een onaanvaardbaar risico vormen voor de maatschappij in termen van maatschappelijke onrust. Iedere zes maanden worden de gronden voor zijn verblijf in de EBI opnieuw gezien. In een aantal gevallen gaat klager tegen de beslissing tot verlenging in beroep bij de beroepscommissie van de (toenmalige) Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing.³⁵ Hierbij komt hij onder meer op tegen het strenge regime in de EBI en wijst hij al op de bevindingen van het CPT naar aanleiding van het bezoek dat het CPT in 1997 aan de (T)EBI aflegde. De procedures blijken evenwel vruchteloos. Uiteindelijk wordt klager begin januari 2001 overgeplaatst naar de gevangenis in Maastricht.

³⁴ Strafrecht en Mensenrechten. Het civiele staartje van *Lorsé*. Hoge Raad 31 oktober 2003 (eerste kamer), m.nt. E. Myjer, *NJCM-Bulletin* 2004, p. 49-53.

³⁵ Thans de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

DE KLACHT

De klacht in onderhavige zaak tegen Nederland richt zich als gezegd op het strenge detentieregime in de EBI, waar klager ruim zes jaren was gedetineerd. Zich baserende op artikel 3 EVRM en onder verwijzing naar de rapporten van het CPT terzake, stelt klager dat zijn verblijf in Vught moet worden aangemerkt als een onmenselijke of in elk geval een vernederende behandeling. Hij wijst hierbij onder meer naar de lange duur van zijn verblijf in de EBI. Het strenge regime zou bovendien schadelijke gevolgen hebben gehad voor zijn psychische conditie.

Twee aspecten van het EBI-regime worden door klager in het bijzonder als bezwaard ervaren. Dit betreft in de eerste plaats de visitatiepraktijk in de EBI.³⁶ Bij wekelijkse celinspectie werd klager onderworpen aan onderzoeken van lichaamsholten en –openingen, inclusief de anus. Daarbij diende hij zich volledig uit te kleden en moest hij vernederende posities aannemen. Ook wanneer er die week geen contact met de buitenwereld was geweest en zelfs wanneer er al gevisiteerd was na een zogenoemd ‘open bezoek’ aan de inrichtingsarts, de tandarts of de kapper werd hij aan dergelijke lichaamsonderzoeken onderworpen.

Ten tweede klaagt Lorsé dat de omstandigheden waaronder bezoek werd toegestaan ertoe geleid zou hebben dat ‘normaal’ intermenselijk contact – waaronder de mogelijkheid om elkaar aan te raken – met zijn naaste familie niet mogelijk was. Klager stelt dat er in casu onvoldoende rechtvaardiging was voor de strenge veiligheidsmaatregelen in de EBI. Er zouden nooit concrete aanwijzingen zijn geweest dat hij voornemens zou zijn de extreem beveiligde gevangenis te ontvluchten. Daarnaast voert hij aan dat er bij hem tijdens de lichaamsvisitaties nooit contrabande is aangetroffen.

REGERING

De Nederlandse regering ontkent in haar verweerschrift niet dat gedetineerden in de EBI aan een streng regime worden onderworpen, waarbij een aantal extra veiligheidsmaatregelen gelden. Zij is echter van mening dat de omstandigheden waaronder gedetineerden in de EBI worden vastgehouden geenszins zijn aan te

³⁶ Op grond van de toenmalige Huisregels van de EBI was het mogelijk om gedetineerden te onderwerpen aan onderzoek aan en in het lichaam tijdens of onmiddellijk na de wekelijkse celinspectie. Daarnaast was lichaamsvisitatie toegestaan bij binnenkomst en bij het verlaten van de inrichting, voorafgaand aan en na afloop van ‘open’ bezoek en na afloop van een bezoek aan de inrichtingsarts, de tandarts of aan de kapper. Ten slotte kon de directeur van de inrichting bepalen dat een gedetineerde in het lichaam werd onderzocht indien dit noodzakelijk was in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel voor de gezondheid van de gedetineerde. Indien onverwijld tenuitvoerlegging noodzakelijk was, kon een beslissing tot visitatie bovendien genomen worden door een ambtenaar of medewerker van de inrichting.

merken als onmenselijk of vernederend, in de zin van artikel 3 EVRM. De regering stelt dat elk van de strikte veiligheidsmaatregelen te rechtvaardigen is, mede in het licht van de ernstige risico's die minder strenge maatregelen zouden meebrengen en de (op de overheid rustende) verplichting tot het minimaliseren van de risico's voor het personeel en tot bescherming van de maatschappij. Over de constatering van het CPT dat het EBI-regime onmenselijk zou zijn, merkt de regering het volgende op:

*'(...) the CPT's comment that the regime "could be considered to amount to inhuman treatment" did not mean that it actually was inhuman, since it was impossible to say how the regime affected detainees in general; this rather depended on the individual's personality, character and other personal factors.'*³⁷

De vraag of in casu gesproken kan worden van een onmenselijke behandeling is derhalve afhankelijk van de wijze waarop het regime de klager in kwestie heeft beïnvloed, aldus de Nederlandse overheid. Hoewel het duidelijk was dat klager moeite had zich staande te houden onder het extreem beveiligde regime, is het naar het oordeel van de Nederlandse regering onvoldoende vast komen te staan dat hij als gevolg van zijn detentie in de EBI ernstige psychologische schade heeft ondervonden. De regering wijst hierbij onder meer op het positieve contact dat hij met medege-detineerden zou hebben gehad, op de mogelijkheden die hem werden geboden om contact met zijn familie te onderhouden en op het brede assortiment aan activiteiten dat hem ter beschikking stond. De regering concludeert dan ook dat klager onvoldoende heeft aangetoond dat zijn verblijf in de EBI een onmenselijke behandeling oplevert als bedoeld in artikel 3 EVRM.

BESLISSINGEN VAN HET EHRM

Net als bij het CPT worden de condities waaronder de vrijheidsbeneming plaatsvindt door het EHRM gezien en beoordeeld vanuit een zogenaamd cumulatief perspectief. Omstandigheden die op zichzelf niet onmiddellijk als onmenselijk of vernederend worden gezien, kunnen wel als zodanig worden gekwalificeerd indien deze worden gezien in combinatie met andere omstandigheden. Ook in onderhavige zaak gaat het EHRM uit van deze cumulatieve benadering.

Het EHRM stelt voorop dat iedere vorm van detentie vaak een element van *'suffering or humiliation'* in zich draagt. Het EHRM acht evenwel niet dat extreem beveiligde gevangenen op zichzelf genomen strijdig met artikel 3 EVRM moeten worden geacht.

³⁷ EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (Klachtennummer 52750/99), par. 55.

*'While measures depriving a person of his liberty often involve an element of suffering and humiliation, it cannot be said that the detention in a high security prison facility, be it on remand or following a criminal conviction, in itself raises an issue under Article 3 of the Convention.'*³⁸

Geheel in lijn met het CPT erkent het EHRM dat er een bijzondere categorie beheers- en vluchtgevaarlijke gedetineerden bestaat, ten aanzien waarvan afwijkende en beperkende maatregelen bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming gerechtvaardigd kunnen zijn. Van de andere kant overweegt het EHRM dat het bepaalde in artikel 3 EVRM wel de nodige humanitaire grenzen stelt aan de hardheid van een detentieregime. De striktheid van het regime mag in geen geval te boven gaan aan hetgeen vanuit veiligheidsperspectief als absoluut noodzakelijk moet worden geacht. Voorts lijkt het EHRM met zoveel woorden te zeggen dat ook – of wellicht beter gezegd: met name – in zwaar beveiligde gevangenissen bij de toepassing van ingrijpende bevoegdheden tegen de fysieke of lichamelijke integriteit adequate zorg voor de individuele gedetineerde een vereiste blijft. In alle gevallen dient de menswaardigheid van de vrijheidsbeneming voorop te staan. Het EHRM overweegt hieromtrent dat:

'(...), although public order considerations may lead states to introduce high security prisons for particular categories of detainees, Article 3 nevertheless requires those states with respect for his human dignity, that the manner and method of the execution of the measure do not subject him distress or hardship of an intensity exceeding the unavoidable level of suffering inherent in detention and that, given the practical demands of imprisonment, his health and wellbeing are adequately secured.'

Wat betreft de klacht in onderhavige zaak stelt het EHRM buiten twijfel dat klager gedurende zijn verblijf in de EBI onderworpen is geweest aan zeer strenge veiligheidsmaatregelen. Het EHRM wijst daarbij onder meer op het geringe aantal sociale contacten met medegedetineerden, penitentiaire inrichtingswerkers en familieleden. Afgezien van de mogelijkheid tot één 'open bezoek' van directe familieleden per maand, vond bezoek in de regel plaats achter een glaswand. Van onderwerping aan zogenaamde sensorische of totale sociale isolatie is volgens het EHRM echter geen sprake geweest. Desalniettemin spreekt het EHRM grote bezorgdheid uit over de situatie in de EBI, met name wanneer gedetineerden voor langere periode aan het strenge veiligheidsregime worden onderworpen, zoals bij klager het geval is geweest.

³⁸ EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (Klachtnummer 52750/99), par. 62.

Het EHRM is allerm minst te spreken over de visitatiepraktijk in de EBI. Hoewel het EHRM het onderzoeken van de lichaamsholten en –openingen van gedetineerden *an sich* niet in strijd acht met het bepaalde in artikel 3 EVRM, bekritiseert het EHRM in deze zaak vooral het routinematige karakter van deze lichaamsonderzoeken, waarbij de gedetineerde zeer vernederende posities moest aannemen. Onder uitdrukkelijke verwijzing naar de bevindingen van het CPT hieromtrent, stelt het EHRM vast dat klager jarenlang bij wekelijkse celinspectie onderworpen is geweest aan de in de klacht aangevochten ‘strip-searches’ en dat hij zelfs wanneer er die week geen contact was geweest met de buitenwereld en zelfs als er al gevisiteerd was na een ‘open bezoek’ aan de inrichtingsarts, de tandarts of de kapper hij lichamelijk werd onderzocht. Het EHRM keurt derhalve de beklagde veiligheidsvisitaties niet per definitie af, maar de toepassing ervan dient telkens een uitdrukkelijke rechtvaardiging. In het geval van Lorsé was hier geen sprake van.

Thus, this weekly strip-search was carried out as a matter of routine and was not based on any concrete security need or Mr Lorsé’s behaviour.’³⁹

In het licht van het grote aantal andere stringente veiligheidsmaatregelen in de EBI, de psychische toestand van klager als gevolg van het regime en de omstandigheid dat nog nooit contrabande was aangetroffen, was er volgens het EHRM méér rechtvaardiging vereist dan door de Nederlandse regering naar voren was gebracht. Het EHRM constateert dan ook dat de routinematige visitatie van klager in combinatie met de overige veiligheidsmaatregelen in strijd zijn met artikel 3 EVRM. Het EHRM is van mening dat hiermee de menselijke waardigheid van klager dermate is aangetast, dat er gesproken kan worden van een onmenselijke of vernederende behandeling.

IV.2.a Rol van het CPT inzake Lorsé en anderen tegen Nederland

Dat het CPT in onderhavige zaak een belangrijke rol speelt, staat buiten twijfel. Het oordeel van het EHRM kan dan ook niet los gezien worden van de kritische rapporten van het CPT ten aanzien van de verschillende regimesaspecten in de EBI. Het belang van de bevindingen en de conclusies van het CPT over het regime in de EBI wordt al meteen duidelijk wanneer de inhoud van de klacht nader wordt gezien. De klachten over de strenge veiligheidsmaatregelen in het algemeen en het vernederende karakter van de routinematige visitaties in het bijzonder zijn geheel in lijn met de kritische opmerkingen die het CPT over het

³⁹ EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (Klachtnummer 52750/99), par. 70.

EBI-regime heeft geplaatst. Ter ondersteuning van de klacht dat zijn verblijf in de EBI onmenselijk en derhalve in strijd met artikel 3 EVRM was, beroept klager zich dan ook uitdrukkelijk op de rapporten van het CPT hieromtrent. Met name het rapport in 1997, waarin het CPT de constatering doet dat het gevoerde strenge veiligheidsregime als onmenselijk moet worden beschouwd, heeft de klacht in het bijzonder kracht bijgezet.

‘The applicant submitted that in the light of the very critical comments expressed by the CPT on various aspects of the EBI regime there could be no doubt that this regime must be regarded as inhuman.’⁴⁰

Ook het EHRM steunt in onderhavige zaak in belangrijke mate op de rapportage van het CPT. Bij de weergave van het ‘relevante recht’ worden de bevindingen en de conclusies van het CPT naar aanleiding van het bezoek aan Nederland in 1997, alsmede de reactie van de Nederlandse regering hierop, uitvoerig geciteerd.⁴¹ Ook voor de vaststelling van de feitelijke toestand in de EBI laat het EHRM zich informeren door het CPT. Nu de CPT-bevindingen over het EBI-regime door geen van de partijen worden betwist – er is slechts verschil van mening over de vraag of de beperkende maatregelen als absoluut noodzakelijk moeten worden gezien – accepteert het EHRM deze als uitgangspunt bij de beoordeling van de klacht.

‘The Court notes that paragraphs 62-66 of the CPT report quoted above (...) contain a detailed description of conditions obtaining in the EBI drawn up following a visit to the facility. Since neither party have argued that this description is factually incorrect, the Court accepts that it adequately reflects the situation in the EBI.’⁴²

Als gezegd, sluit het oordeel van het EHRM over de regimesaspecten in de EBI naadloos aan bij de kritiek die het CPT in de rapporten aan Nederland heeft geleverd. Het EHRM merkt op dat *“the Court does not diverge from the view expressed by the CPT that the situation in the EBI is problematic and gives cause for concern”*.⁴³ Maar ook voor wat betreft het kwalificatievraagstuk lijkt het EHRM

⁴⁰ EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (klachtnummer 52750/99), par. 48.

⁴¹ EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (klachtnummer 52750/99), par. 43-44. Zes pagina’s uit het rapport van het CPT worden integraal overgenomen in de uitspraak.

⁴² EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (klachtnummer 52750/99), par. 65.

⁴³ EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (klachtnummer 52750/99), par. 69.

zich in zekere mate te hebben laten beïnvloeden door de normatieve beoordeling van het CPT. Hier doet zich evenwel een opmerkelijk punt voor. In het veelvuldig aangehaalde rapport uit 1997 concludeert het CPT in krachtige bewoordingen dat het gevoerde veiligheidsregime in de EBI als onmenselijk kan worden beschouwd. Opmerkelijk genoeg constateert het EHRM in onderhavige zaak evenwel dat er jegens klager – die in diezelfde periode gedetineerd was in de EBI en derhalve onderworpen is geweest aan dit zogenoemde onmenselijke regime – sprake is geweest van een *onmenselijke of vernederende behandeling*. Het opmerkelijke schuilt dan met name in het woordje ‘of’. Deze toevoeging maakt duidelijk, of doet in elk geval sterk vermoeden, dat naar de mening van het EHRM niet met zekerheid is vast komen te staan dat de behandeling van Lorsé in de EBI van dien aard is geweest om deze als ‘onmenselijk’ aan te merken. Het EHRM lijkt daarmee niet volledig mee te gaan in het oordeel van het CPT dat de strikte omstandigheden, waaronder klager jarenlang in de EBI gedetineerd is geweest zonder enige twijfel als ‘onmenselijk’ gekwalificeerd moet worden. Nu het EHRM constateert dat artikel 3 EVRM in onderhavige zaak is geschonden, staat in elk geval vast dat er jegens klager sprake is geweest van een ‘vernederende behandeling’. Immers, op de glijdende schaal van artikel 3 EVRM vormt de ‘vernederende behandeling’ de ondergrens. De vraag is vervolgens met welke reden het EHRM voor een dergelijke ongebruikelijke kwalificatie heeft gekozen. Een mogelijke verklaring is dat het EHRM het oordeel van het CPT – dat het EBI-regime is aan te merken als onmenselijk – niet openlijk heeft willen afvallen. Zeker niet nu het EHRM bij zijn uitspraak uitdrukkelijk steunt op de rapportage van het CPT hieromtrent. Daarmee zou immers de reputatie van het CPT ondermijnd worden en zou het EHRM in het bijzonder afbreuk doen aan het vertrouwen in het werk van het CPT.⁴⁴

IV.2.b Juridische nasleep op nationaal niveau

Het oordeel van het EHRM dat ten aanzien van Lorsé artikel 3 EVRM is geschonden en dat zijn verblijf in de EBI als onmenselijk of vernederend moet worden gekwalificeerd, is niet zonder gevolgen gebleven in de nationale (penitentiaire) rechtspraak. Met de uitspraak van het EHRM is immers de morele afkeuring van het EBI-regime zoals het CPT deze in zijn rapportage aan Nederland heeft uitgesproken, verworpen tot een juridisch bindend oordeel, waaraan bepaalde rechtsgevolgen kleven. Als gezegd, betreft de procedurele nasleep van de Lorsé-uitspraak in de eerste plaats het vraagstuk van een passende vorm van

⁴⁴ EHRM 4 februari 2003, Lorsé c.s. tegen Nederland, met noten van E. Myjer & M. Hagens, *NJCM-Bulletin* 2003, p. 490.

rechtsherstel.⁴⁵ Met het oordeel van het EHRM op zak – dat ten aanzien van hem een belangrijk mensenrecht was geschonden – vordert Lorsé in kort geding zijn onmiddellijke invrijheidsstelling en staking van de tenuitvoerlegging van de hem opgelegde geldboete. In de tweede plaats heeft de uitspraak inzake Lorsé gevolgen gehad op penitentiairrechtelijk niveau. Gesteund door het oordeel van het EHRM is in verschillende instanties opgekomen tegen het routinematige karakter van de visitatieregeling in EBI. De penitentiaire praktijk van het visiteren in de EBI zou nog steeds niet in overeenstemming met de uitspraak van het EHRM zijn en jegens betrokkenen derhalve onrechtmatig.

GEVOLGEN LORSÉ: CIVIELRECHTELIJKE STAART

Enkele dagen na het vernietigende oordeel van het EHRM vordert Lorsé bij de voorzieningenrechter in kort geding zijn onmiddellijke invrijheidstelling, alsmede staking van de tenuitvoerlegging van de aan hem opgelegde geldboete.⁴⁶ De voorzieningenrechter stelt voorop dat betrokkene op grond van artikel 41 EVRM aanspraak heeft op rechtsherstel ter zake van deze, niet meer ongedaan te maken schending en dat de Staat onrechtmatig handelt indien een passende vorm van herstel uitblijft. De voorzieningenrechter meent dat slechts compensatie in de vorm van een vervroegde invrijheidsstelling passend is. De door het EHRM toegekende geldelijke tegemoetkoming en de genoegdoening van de grondverklaring van de klacht door het EHRM, acht de voorzieningenrechter onvoldoende als passende en toereikende vorm van rechtsherstel. Ook verlichting van het detentieregime en een eventuele gratiëring wijst de rechter van de hand. Dit laatste nu de mogelijkheid van gratie slechts (het vragen van) een gunst zou betreffen en niet de effectuering van een recht.

Aangezien een vaste maat voor ‘verrekening’ met de nog resterende duur van de vrijheidsstraf ontbreekt en er geen relevante aanknopingspunten te vinden zijn in de bestaande wetgeving, wordt de hoogte van de compensatie vastgesteld naar billijkheid. De voorzieningenrechter kent vervolgens een vermindering van de strafduur met 10 procent van het aantal dagen dat de betrokkene aan het regime in de EBI onderworpen is geweest. Nu dat, als gevolg hiervan, de spoedeisendheid van het belang bij een voorlopige voorziening niet aanwezig is, wijst de rechtbank de vordering af.

Als gevolg van het principiële karakter van het geschil wordt vervolgens tegen de beslissing van de voorzieningenrechter (sprong)cassatie ingesteld bij de Hoge

⁴⁵ Zie meer in het algemeen over rechtsherstel na een oordeel van het EHRM: P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Heropening van procedures na veroordelingen door het EHRM. Over redres van schendingen van het EVRM in de afgesloten strafzaken alsook afgesloten civiele en bestuurszaken* (diss.), Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2003.

⁴⁶ Rechtbank 's-Gravenhage (voorzieningenrechter), 12 februari 2003, LJN: AF4438.

Raad.⁴⁷ Belangrijke gronden voor de Staat om cassatie aan te tekenen zijn, dat de uitspraak een vorm van schadevergoeding zou inhouden die het Nederlandse recht niet kent en bijgevolg strijdig is met het gesloten stelsel van rechtsmiddelen. Het gesloten stelsel van rechtsmiddelen houdt in dat een strafvonnis niet kan worden aangetast anders dan op een wijze, voorzien in het Wetboek van Strafvordering. De Hoge Raad verwerpt het cassatieberoep. Net als de voorzieningenrechter is de Hoge Raad van oordeel dat Lorsé naar nationaal recht aanspraak kan maken op schadevergoeding en dat deze ook in een andere vorm dan in betaling van een geldsom kan worden toegekend. Het bevel tot staking van de tenuitvoerlegging moet dan ook worden gezien als een in de bijzondere omstandigheden van dit geval passende vorm van schadevergoeding in natura.⁴⁸ Het betoog van de Staat dat het gesloten stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken, met de daarmee samenhangende plicht voor de Staat om uitspraken van de strafrechter ten uitvoer te leggen, zich tegen invrijheidsstelling zou verzetten, wordt eveneens door de Hoge Raad verworpen. De Hoge Raad overweegt dat de verdragsschending is begaan in het kader van de tenuitvoerlegging van de straf en dat het herstel eveneens gezocht kan worden in het kader van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf. Gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, de door het EHRM geconstateerde schending van artikel 3 EVRM en het gegeven dat een bij de wet voorzien specifiek rechtsmiddel met het oog op rechtsherstel ontbreekt, kan hier een uitzondering op het gesloten stelsel van rechtsmiddelen worden aanvaard, aldus de Hoge Raad.⁴⁹

GEVOLGEN LORSÉ: (ON)RECHTMATIGHEID VISITATIETREGELING EBI

De uitspraak van het EHRM inzake Lorsé leert dat de strenge veiligheidsmaatregelen in de EBI hun beperkingen vinden in het criterium van de strikte noodzaak ter beveiliging. Elke toepassing van ingrijpende bevoegdheden behoeft een uitdrukkelijke rechtvaardiging. In dit verband merkt Kelk op dat ongelimiteerde cumulaties van restrictieve maatregelen onder de vlag van ‘*safety first*’, waarbij tomeloos het zekere voor het onzekere zou moeten worden genomen, disproportioneel zijn en als onnodig kwellend en/of vernederend dienen te worden afgekeurd. Een en ander zou tot herbezinning van het algehele EBI-regime moeten leiden.⁵⁰ In het antwoord op Kamervragen van (toenmalig) kamerlid Ditrach (D66) laat de minister van Justitie echter een ander geluid horen. De minister van Justitie stelt ‘dat weliswaar een onderdeel van het EBI-regime door het EHRM in strijd is bevonden met artikel 3 EVRM, maar dat dit geenszins wil zeggen dat het gehele EBI-regime daarmee in strijd is en uit dien hoofde als in-

⁴⁷ Hoge Raad 31 oktober 2003, NJ 2005, 196.

⁴⁸ Hoge Raad 31 oktober 2003, NJ 2005, 196, R.O. 3.3.

⁴⁹ Hoge Raad 31 oktober 2003, NJ 2005, 196, R.O. 3.4.2.

⁵⁰ Kelk (2003) *a.w.*, p. 780.

humaan moet worden aangemerkt.⁵¹ De minister meent dat de klachten in onderhavige uitspraak dateren van de tweede helft 1999 en dat het aantal visitaties in de EBI sindsdien al is teruggebracht. Wel kondigt hij aan dat naar aanleiding van de uitspraak van het EHRM er in de EBI geen wekelijkse routinematige visitaties gedurende lange perioden meer plaats zullen vinden.

Naar aanleiding van het oordeel van het EHRM is inderdaad het visitatiebeleid in de EBI op het punt van het onderzoek aan lichaam en kleding dan ook aangepast. Hiertoe werden de Huisregels van de EBI gewijzigd. De stelselmatige wekelijkse visitatie na celinspectie is komen te vervallen en vervangen door een steekproefsgewijze visitatie. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat ook deze (aangepaste) huisregels, voor zover betrekking hebbende op het bij wijze van routine uitvoeren van onderzoeken aan lichaam en kleding door de voorzieningenrechter als onrechtmatig zijn aangemerkt.⁵² In een kort-gedingprocedure vorderen eisers – allen op dat moment gedetineerd in de EBI te Vught – de Nederlandse Staat te bevelen de huisregels buiten toepassing te laten en af te zien van alle bij wijze van routine uitgevoerde onderzoeken aan lichaam en kleding. Op dat moment was de bevoegdheid tot onderzoek aan lichaam en kleding als volgt geregeld. Artikel 29 Pbw regelt onderzoek aan lichaam en aan kleding en luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

‘De directeur is bevoegd een gedetineerde bij binnenkomst of bij het verlaten van de inrichting, voorafgaand of na afloop van bezoeken, dan wel indien dit anderszins noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, aan zijn lichaam of zijn kleding te onderzoeken.’

Aan artikel 29 Pbw is nader uitwerking gegeven in de huisregels van de EBI. Onderdeel 6.4. van de huisregels luidt, na wijziging op 1 maart 2003, als volgt:

‘In het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting kunt u op elk moment aan uw lichaam en kleding worden onderzocht. U wordt in elk geval aan uw lichaam en kleding onderzocht in de volgende gevallen:

- a. bij binnenkomst en bij het verlaten van de P.I. Vught;
- b. bij plaatsing in de straf- of afzonderingscel;
- c. voorafgaand aan en na afloop van bezoek indien u bezoek heeft ontvangen in de ruimte zonder doorzichtige scheidingswand;

⁵¹ *Kamerstukken II*, 2002-2003, Aanhangsel, p. 1789.

⁵² Rechtbank 's Gravenhage (voorzieningenrechter) 7 juli 2003, LJN: AH9275, m.nt. J. de Lange, *Sancties* 2003, 5, p. 296-303.

- d. steekproefsgewijs bij of direct na de wekelijkse celinspectie;
- e. indien dit anderszins in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid noodzakelijk is'

Onderdeel 8.2. onder a van genoemde huisregels luidt:

'Tijdens uw verblijf in de strafcel dan wel in andere verblijfsruimte in het kader van een disciplinaire straf wordt u in ieder geval eenmaal per dag aan lichaam en kleding onderzocht'.

Niet alle aspecten van de visitatieregeling worden door de voorzieningenrechter als onrechtmatig beoordeeld. Zowel ten aanzien van de visitaties bij plaatsing in een straf- of afzonderingscel als ten aanzien van visitaties die plaatsvinden voor en na het verlaten van de EBI en voorafgaand en na afloop van een 'open' bezoek, overweegt de voorzieningenrechter dat de bestreden maatregel noodzakelijk is voor de afgezonderde detentie van juist deze bijzondere categorie gedetineerden in de EBI en de maatschappelijke onaanvaardbaarheid van een eventuele ontvluchting. Ook met betrekking tot de steekproefsgewijze visitatie bij of direct na de wekelijkse celinspectie oordeelt de voorzieningenrechter dat deze in beginsel geen onrechtmatig karakter draagt. Ondanks het zwaar bewaakte karakter van de inrichting wordt het feit dat bepaalde zaken zich aan het zicht van het gevangenispersoneel zouden onttrekken niet ondenkbaar geacht. Door de afschrikwekkende werking van een dergelijke maatregel zou de veiligheid in de inrichting bovendien kunnen vergroot, aldus de voorzieningenrechter. In het algemeen accepteert de rechter het EBI-visitatieregime dus. Ondanks het voorgaande merkt de voorzieningenrechter de beklagde regeling ten aanzien van steekproefsgewijze visitaties jegens eisers als onrechtmatig aan. Refererend aan de uitspraken van het EHRM inzake Lorse overweegt de voorzieningenrechter dat de regeling geen rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van gedetineerden.

'De huidige regeling ten aanzien van steekproefsgewijze visitatie ondervangt echter niet dat een gedetineerde, ten aanzien van wie omstandigheden gelden op grond waarvan een dergelijke visitatie naar de normen van het EHRM als onmenselijk en vernederend is aan te merken, aan die steekproef wordt onderworpen.'⁵³

De voorzieningenrechter vindt ook een steekproefsgewijze visitatie dus nog te algemeen. Zonder nadere verbijzondering moet de visitatieregeling volgens deze rechter, jegens eisers, als onrechtmatig worden aangemerkt. Zo overweegt de

⁵³ Rechtbank 's Gravenhage (voorzieningenrechter) 7 juli 2003, LJN: AH9275, R.O. 3.9.

voorzieningenrechter dat gedetineerden die al langer in de EBI verblijven, niet even vaak als nieuwkomers gevisiteerd moeten worden. Ook moet er rekening worden gehouden met de effecten van visitaties op de betreffende gedetineerde. Ten slotte moeten gedetineerden bij wie geen noodzaak bestaat tot controle, worden ontzien.

Met dit oordeel houdt de voorzieningenrechter duidelijk vast aan de lijn die door het EHRM – en eerder door het CPT – was ingezet. Bij de toepassing van bevoegdheden die voor de gedetineerde zeer ingrijpend kunnen zijn, waaronder de bijzondere categorie van bevoegdheden die inbreuk maken op de lichamelijke integriteit van de gedetineerden, dient telkens rekening te worden gehouden met de individuele belangen en omstandigheden van elke afzonderlijke gedetineerde.⁵⁴ De beperkende maatregel dient immers noodzakelijk te zijn. De voorzieningenrechter stelt de rechtmatigheid van het onderzoek aan het lichaam en kleding op deze wijze afhankelijk van de mate waarin deze individuele omstandigheden in de afweging worden betrokken. De uitspraak bevat vervolgens de opdracht aan de vrijheidsbenemende overheid tot bezinning op de vraag of voor steekproefsgewijze visitaties een systeem kan worden ontwikkeld waarin de door het EHRM geschetste normen in acht genomen kunnen worden. Zulks zou op zichzelf, gelet op het beperkte aantal gedetineerden in de EBI, mogelijk moeten worden geacht, aldus de rechtbank.⁵⁵

Anders dan de voorzieningenrechter ziet de beroepscommissie van de RSJ niet in waarom de in de huisregels gegeven invulling van de bevoegdheid van artikel 29 Pbw door steekproefsgewijze visitatie zonder meer onrechtmatig is, mede gelet op de speciale veiligheidseisen die gelden voor een inrichting als de EBI.⁵⁶ In een beroepszaak van 1 maart 2004 merkt de beroepscommissie op dat het begrip ‘steekproef’ een marge laat voor beoordeling en dat veel afhangt van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het nieuwe beleid. De beroepscommissie doet hiermee veronderstellen dat de door de voorzieningenrechter bedoelde EHRM-normen in de context van deze beoordeling in acht genomen kunnen worden. De meer op individuele omstandigheden toegespitste steekproefsgewijze visitatie kan derhalve in de ogen van de beroepscommissie met het huidige systeem gerealiseerd worden. Ten aanzien van de bedoelde wijze van uitvoering stelt de beroepscommissie een norm van twee steekproefsgewijze visitaties per maand als uitgangspunt van beoordeling voorop. Hiermee

⁵⁴ Hoewel dit niet met zoveel woorden in de uitspraak wordt genoemd, kan als bijkomend effect van deze individualisering van de toepassing van ingrijpende bevoegdheden worden opgemerkt dat de visitatie daarmee bovendien vatbaar zou worden voor individueel beklag.

⁵⁵ Rechtbank 's Gravenhage (voorzieningenrechter) 7 juli 2003, LJN: AH9275, R.O. 3.10.

⁵⁶ Beroepscommissie 1 maart 2004 (visitatieregeling EBI getoetst), m.nt. J. de Lange, Sancties 2004, 3, p. 185-192.

wordt duidelijk dat de beroepscommissie met het stellen van deze harde kwantitatieve grens als voorwaarde voor rechtmatige visitatie een andere benadering heeft gekozen dan de meer inhoudelijke en op de persoon van de gedetineerde toegespitste benadering van de voorzieningenrechter. Desalniettemin resulteert de benadering van de beroepscommissie *de facto* eveneens in een afname van intensiteit van visitaties zonder bijzondere grond.

IV.3 Belang doorwerking CPT-rapportage in EHRM-rechtspraak voor Nederland

Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de doorwerking van de CPT-rapportage in de rechtspraak van het EHRM zijn weerslag kent op nationaal niveau. Er is gebleken dat via alternatieve wegen, zoals de rechtsgang van het EHRM, de normatieve conclusies van het CPT in ons nationale systeem kunnen doordringen. Dit kan een positieve ontwikkeling genoemd worden, nu het standpunt van het CPT over de aanvaardbaarheid van detentie langs verschillende wegen een rol van betekenis blijkt te spelen in de discussie over een menswaardige vrijheidsbeneming. Het bovenstaande laat echter eveneens zien dat aan de aanbevelingen en de detentienormering van het CPT lang niet altijd uitvoering wordt gegeven op nationaal niveau. Immers, soms is daarvoor een rechterlijk oordeel van het EHRM nodig. Zo was in de situatie rondom het EBI-regime eerst een veroordelende uitspraak van het EHRM nodig, alvorens in Nederland zelfs de allerscherpste kanten van de detentiepraktijk in de EBI serieus ter discussie kwamen te staan. Hoewel de kritiek in de CPT-rapportage aan Nederland in essentie niet verschilt van het juridische oordeel van het EHRM in dezen, blijkt de Nederlandse overheid meer gewicht toe te kennen aan normatieve uitspraken uit de mond van de Straatsburgse rechter, dan wanneer deze door het CPT aan Nederland worden gepresenteerd. Daarmee miskent Nederland de kerngedachte van het ECPT, dat immers gelegen is in het *voorkomen* dat misstanden tijdens detentie bestaan (of blijven voortbestaan). Voorts dient de toezichthoudende preventieve taakstelling van het CPT er nu juist toe bij te dragen dat voorkomen dient te worden dat dergelijke misstanden in een juridische setting worden beslecht. Gesteld kan worden dat de Nederlandse overheid met deze miskennis in sterke mate afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van haar uitgesproken vertrouwen in het toezicht van het CPT als waardevolle bijdrage bij het realiseren van een menswaardig detentieklimaat.

V. Abstracte CPT-normering in nationale rechtspraak en wetgeving

De vraag naar de betekenis van het CPT voor de inrichting van de vrijheidsbeneming in Nederlandse penitentiaire inrichtingen, richt zich niet alleen op de mate waarin uitvoering wordt gegeven aan de concrete aanbevelingen die het CPT naar aanleiding van de bezoeken aan ons land heeft geformuleerd. Voor de beantwoording van die vraag is immers eveneens relevant te bekijken of er buiten de context van een concreet bezoek aandacht is voor het CPT. Meer bepaald is interessant te bezien of de normen van het CPT een zichtbare rol van betekenis spelen bij de discussie omtrent de menswaardigheid van detentiesituaties in onze nationale rechtspraak en bij het ontwikkelen van wetgeving en beleid op penitentiair terrein.

Er is vastgesteld dat de detentienormering van het CPT een steeds grotere rol is gaan spelen in de rechtspraak van het EHRM.⁵⁷ Daarbij is gewezen op het groeiend aantal zaken waarin gedetineerden ter ondersteuning van een klacht een beroep doen op de CPT-normen. Daarnaast is een steeds grotere bereidwilligheid geconstateerd bij het EHRM om gebruik te maken van de abstracte normen, door in voorkomende gevallen er uitdrukkelijk aan te toetsen. Door aan te haken bij de normering van het CPT lijkt het EHRM een sterker fundament te willen creëren voor zijn beoordeling van de juridische houdbaarheid van beklagde detentiesituaties.

Op nationaal niveau kunnen de afzonderlijke CPT-normen zich echter op aanzienlijk minder aandacht verheugen. De CPT-normen van detentie worden niet of nauwelijks in juridische procedures ingeroepen. Daar waar dit wel gebeurt, vindt er in veel gevallen geen inhoudelijke toetsing plaats, maar worden de normen veelal terzijde geschoven met een beroep op het niet dwingende karakter van de CPT-normen.

Zo overwoog de beroepscommissie al eens dat het ECPT ‘geen bepalingen bevat waaruit voortvloeit dat aanbevelingen van het CPT bindend zijn voor de ondergetekende staten of voor rechterlijke organen die beslissen inzake de rechtspositie van gedetineerden.’⁵⁸ In de betreffende zaak werd geklaagd over de aanwezigheid van personeelsleden tijdens een gesprek met de inrichtingsarts. Tijdens dit gesprek was klager bovendien geboeid. Ter ondersteuning van de klacht refereerde klager uitdrukkelijk aan de CPT-norm dat medisch consult te allen tijde buiten gehoorafstand en, tenzij de inrichtingsarts uitdrukkelijk anders verzoekt, uit het zicht van het gevangenispersoneel dient plaats te vinden.

⁵⁷ Hoofdstuk 6, paragraaf III.

⁵⁸ Beroepscommissie RSJ, 29 januari 2004, 03/2214/GA.

Ook in de uitspraak in kort geding over de sobere verblijfsomstandigheden voor vreemdelingen op twee detentieboten in de Rotterdamse haven vond geen inhoudelijke toetsing plaats aan de gestelde detentienormering van het CPT. In onderliggende zaak werd naast de uitdrukkelijk beroep op de CPT-normering eveneens verwezen naar de Europese gevangenisregels. Eisers in deze zaak meenden – zich onder meer beroepende op deze internationale bronnen – dat, in afwachting van de uitzetting, een verblijf op de detentieboten van langer dan vier maanden is aan te merken als onrechtmatig. Net als de voorzieningenrechter in eerste aanleg, oordeelt het Hof in deze zaak dat een verblijf op de detentieboten ten hoogste zes maanden mag duren. Volgens het Hof bestaat er na zes maanden immers geen redelijke verhouding meer tussen de beperking in grondrechten en het doel van de vreemdelingenbewaring. Dit betekent concreet dat na die periode de vreemdelingenbewaring moet worden opgeheven, dan wel elders onder betere verblijfsomstandigheden moet worden voortgezet. Voor wat betreft het beroep op de normen van het CPT (alsmede op de Europese gevangenisregels) stelt het Hof voorop dat daaraan geen rechtstreekse werking toekomt.⁵⁹ Zonder dit standpunt nader te onderbouwen, overweegt het Hof bovendien dat aan deze internationale normen geen verderstrekkende rechten kunnen worden ontleend dan die waarin reeds in de Pbw is voorzien. Van Kalmthout meent terecht dat hierop nogal wat valt af te dingen.⁶⁰ In een noot onder de uitspraak wijst de auteur op de door het CPT bij herhaling geformuleerde norm dat vreemdelingen die illegaal in een land verblijven ‘*should not be treated as criminals*’.⁶¹ Deze norm staat volgens Van Kalmthout haaks op de toepassing van de Pbw op de vreemdelingenbewaring. Daar waar het omwille van een uitzettingsprocedure noodzakelijk wordt geacht vreemdelingen hun vrijheid te ontnemen, dient dat aldus het CPT te gebeuren in ‘*centres specifically designed for that purpose, offering material conditions and a regime appropriate to their legal situation and staffed by suitably qualified personnel*’.⁶² Van Kalmthout betreurt het dat het Hof toetsing aan deze normen niet heeft aangedurfd, zeker nu de wetgever het op dit punt al jaren laat afweten om voor de vreemdelingenbewaring een regime te creëren dat recht doet aan zijn niet-strafrechtelijke grondslag en zijn specifieke doelstelling en doelgroep.

⁵⁹ Gerechtshof 's Gravenhage, 26 maart 2007, 07/03 KG en 07/46 KG (LJN: BA3925), R.O. 17.

⁶⁰ Zie tevens in dit verband M. Kox, 'De menswaardigheid van de vrijheidsontneming van vreemdelingen in Nederland', *Proces* (2007), p. 186-193.

⁶¹ Gerechtshof 's Gravenhage, 26 maart 2007, 07/03 KG en 07/46 KG (LJN:BA3925), m.nt. Van Kalmthout, *Sancties* 2007, p. 198-201

⁶² 7th General Report, CPT/Inf (97) 10, *foreign nationals detained under aliens legislation*, par. 29. Genoemde norm is eveneens opgenomen in: *Twenty Guidelines of the Committee of Ministers on Forced Return*, Straatsburg September 2005. Te raadplegen via: www.coe.int.

Nu de (penitentiaire) rechter het nalaat om voorliggende detentiesituaties te toetsen aan de afzonderlijke normen van het CPT, kan gesteld worden dat de rechtskracht van de normatieve beoordeling van het CPT in onze nationale rechtspraak gering is. De invloed is in elk geval veel minder dan de invloed van het CPT zoals die de afgelopen jaren is gaan doorklinken in de rechtspraak van het EHRM. Waar het ontbreken van een juridisch dwingend karakter de gebruikmaking van (en toetsing aan) de zelfstandige abstracte CPT-normen in de weg staat, blijkt de Nederlandse rechter echter wel gevoelig te zijn voor de feitelijke bevindingen van het CPT over de detentiesituatie in de bezochte landen. De landenrapporten van het CPT en de gedetailleerde bevindingen over de aanvaardbaarheid van de leefomstandigheden en de bejegening van gedetineerden in de verschillende plaatsen van detentie, spelen met name een rol van betekenis in die zaken waarin wordt geklaagd over toekomstige uitzetting naar het land van herkomst. In sommige gevallen wordt uitdrukkelijk verwezen naar de CPT-rapportage en worden de feitelijke bevindingen over de detentieomstandigheden uit deze rapporten door de rechter gebruikt ter ondersteuning van het oordeel of de uitzetting van vreemdelingen al dan niet in strijd geacht kan worden met artikel 3 EVRM.⁶³ In andere zaken echter ook weer niet.

Ook in het wetgevingsproces en bij het ontwikkelen van penitentiair beleid is er nauwelijks (zichtbaar) aandacht voor de abstracte detentienormen van het CPT. Terwijl de Nederlandse wetgever in voorkomende gevallen uitdrukkelijk stil staat bij de vraag of een voorgestelde wettelijke regeling al dan niet in overeenstemming is met (juridische) regels van internationaal recht, wordt zelden of nooit ingegaan op de overeenkomstigheid met de normering van het CPT terzake. Ook hier lijkt het zachte karakter van de normen een uitdrukkelijke toetsing in de weg te staan. In het volgende hoofdstuk zal op dit thema worden teruggekomen.

VI. Omloopsnelheid en karakter van bezoeken aan Nederland

Er is vastgesteld dat de betekenis van het CPT voor de wijze waarop in Nederland invulling wordt gegeven aan de vrijheidsbeneming zich (als al, dan) voor een overgroot deel concentreert rondom daadwerkelijke inspectiebezoeken van het CPT aan ons land. Het CPT als instrument van internationaal toezicht is naar zijn taakstelling immers eerst en vooral gericht op het afleggen van bezoeken. Beïnvloeding kan plaatsvinden in directe zin, doordat uitvoering wordt ge-

⁶³ Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Amsterdam, 14 november 2002, LJN: AF0582, Hoge Raad, 25 mei 2004, LJN: AO8387, Rechtbank 's Gravenhage, 8 november 2004, KG 04/1164 (LJN: AR5322).

geven aan de concrete aanbevelingen van het CPT ter verbetering van de geconstateerde detentiepraktijk. Tevens hebben we echter kunnen zien dat ook op indirecte wijze, dat wil zeggen via de rechtspraak van het EHRM, de normatieve conclusies van het CPT doorwerking kunnen hebben op nationaal niveau en daardoor tot verandering van de penitentiaire praktijk en -regelgeving kunnen leiden. Het vertrekpunt daarbij is evenwel telkens gelegen in een daadwerkelijk optreden van het CPT. Diens normatieve beoordeling van detentie wordt eerst in onze discussie over de aanvaardbaarheid van detentiesituaties betrokken, indien er concrete rapportage aan ten grondslag te ligt. Er is vastgesteld dat de rechtskracht van de afzonderlijke abstracte normen van het CPT gering is. Tegen deze achtergrond is van belang eens te kijken naar de omloopsnelheid waarmee de bezoeken aan Nederland plaatsvinden en naar het karakter van deze inspectiebezoeken aan ons land.

In het voorgaande hoofdstuk is vastgesteld dat Nederland tot op heden viermaal door een bezoekersdelegatie van het CPT aan daadwerkelijke inspectie is onderworpen. Telkens betrof het een bezoek in het kader van het periodieke bezoekprogramma, zoals dat aan het einde van ieder kalenderjaar wordt vastgesteld. Al deze bezoeken aan Nederlandse plaatsen van detentie – de Nederlandse Antillen en Aruba niet meegerekend – droegen derhalve in oorsprong een preventief karakter. Met deze reguliere bezoeken beoogt het CPT een algemeen beeld te verkrijgen van het detentieklimaat in een land. Nu het CPT in het voorjaar van 2007 andermaal in ditzelfde kader een bezoek aan Nederland heeft afgelegd, kan geconcludeerd worden dat ons land eens per vier á vijf jaar aan een dergelijk periodiek bezoek wordt onderworpen.

Uit het voorgaande volgt eveneens de conclusie dat Nederland niet één keer onderwerp is geweest van een zogenaamd *ad hoc* bezoek. Dat wil zeggen, het CPT heeft naast de periodieke preventieve bezoeken aan Nederland niet één keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om plaatsen van detentie te bezoeken omdat dit, naar het oordeel van het CPT, onder de gegeven omstandigheden *vereist* zou zijn geweest. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot de detentiesituatie in de (toenmalige) *Koraal Specht* gevangenis op de Nederlandse Antillen (Curaçao), die voor het CPT tot tweemaal toe aanleiding gaf tot een dergelijk acuut en gericht inspectiebezoek. Indien dit wordt gezien vanuit het bepaalde in artikel 7, eerste lid, ECPT – waarin de grondslag voor een dergelijk bezoek is neergelegd – leidt dit tot de assumptie dat het CPT kennelijk de noodzaak niet heeft gevoeld om Nederland tussentijds te bezoeken.

Wat zegt dit over de toestand in de Nederlandse gevangenissen? Wat zegt dit over de wijze waarop in Nederland invulling wordt gegeven aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming? Betekent dit daadwerkelijk dat de bejegening van gedetineerden en de omstandigheden waaronder gedetineerden worden

vastgehouden niets meer te wensen overlaat? Deze veronderstelling doet vermoeden dat het Nederlandse detentieklimaat en de ontwikkelingen die recentelijk op het terrein van het gevangeniswezen hebben plaatsgevonden en nog plaatsvinden, geenszins aanleiding hebben gegeven tot het afleggen van een kortstondig en gericht *ad hoc* bezoek. Het is evenwel zeer de vraag of deze aanname gerechtvaardigd is, of dat er mogelijk andere overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan het uitblijven van zo'n tussentijds bezoek.

VI.1 Toename van het aantal lidstaten: scheefgroei tussen aantal afgevaardigden en omvang gedetineerdenpopulatie

Het is goed denkbaar dat overwegingen van politieke, organisatorische en pragmatische aard een rol hebben gespeeld bij het organiseren van het bezoekprogramma. In hoofdstuk 3 is in het kort aandacht geschonken aan verschillende aspecten die van invloed (kunnen) zijn bij de keuze om aan een bepaalde lidstaat een inspectiebezoek af te leggen.⁶⁴ Daarbij werd onder meer betoogd dat de algemene situatie met betrekking tot het respecteren van de mensenrechten in een bepaalde lidstaat en de wijze waarop de dialoog met het CPT wordt gevoerd – en natuurlijk die mate waarin de lidstaat de aanbevelingen van het CPT ter harte neemt – van invloed kunnen zijn op de invulling van het bezoekprogramma. In het zevende jaarrapport is aangegeven dat ook de grootte van de lidstaat, het aantal plaatsen van detentie en de omvang van de gedetineerdenpopulatie in een lidstaat van betekenis kunnen zijn om een bezoek aan een lidstaat af te leggen.

Voorts is er aandacht geweest voor de omloopsnelheid van de bezoeken. Er is uiteengezet dat als gevolg van de grote toename van het aantal lidstaten bij het ECPT en de hiermee gepaard gaande explosieve groei van de gedetineerdenpopulatie dat binnen het mandaat van het CPT is komen te vallen, de voorgenoemen omloopsnelheid van het reguliere bezoekprogramma van twee jaren is bijgesteld tot vier jaren.⁶⁵ Nu het ECPT nog steeds uitgaat van de regel dat iedere lidstaat één afgevaardigde levert, kan gesteld worden dat er een scheefgroei heeft plaatsgevonden tussen het totaal aantal afgevaardigden binnen het CPT en de gedetineerdenpopulatie vallende onder het mandaat van het CPT. Dit heeft het CPT er toe gedwongen meer nadruk te leggen op de kortstondige en meer doelgerichte *ad hoc* en *follow-up* bezoeken.⁶⁶

De toetreding van nieuwe lidstaten – waaronder voormalige Sovjetlanden als Oekraïne, Azerbeidjaan, Georgië en Moldavië – met een omvangrijke gedeti-

⁶⁴ Hoofdstuk 3, paragraaf IV.1.

⁶⁵ 7th General Report, CPT/Inf(97) 10, paragraaf 21.

⁶⁶ 7th General Report, CPT/Inf(97) 10, paragraaf 21.

neerdenpopulatie⁶⁷ heeft het CPT er voorts toe gebracht prioriteit toe te kennen aan het bezoeken van deze nieuwkomers. Een en ander niet in de laatste plaats met het oog op het feit dat de detentieomstandigheden en de wijze waarop gedetineerden daar doorgaans plegen te worden behandeld nogal eens te wensen overlaat,⁶⁸ hetgeen in de rapportage van het CPT niet zelden wordt bevestigd.⁶⁹

Het voorgaande in ogenschouw nemende, kan worden vastgesteld dat het CPT geen aanleiding heeft gezien om Nederland buiten het reguliere programma om een bezoek te brengen. Het heeft er alle schijn van dat de bovenbeschreven schaalvergroting hieraan voor een groot deel debet is geweest. Anders gezegd, indien er op zichzelf genomen al aanleiding zou zijn geweest voor het afleggen van een *ad hoc* bezoek aan Nederlandse plaatsen van detentie, dan stond dit naar alle waarschijnlijkheid in schril contrast met de detentiecondities in andere lidstaten. Deze veronderstelling wordt bevestigd wanneer gekeken wordt naar de lidstaten die de afgelopen jaren wel onderwerp zijn geweest van een dergelijk tussentijds inspectiebezoek en de rapporten die naar aanleiding hiervan door het CPT zijn opgemaakt.

VI.2 Regulier bezoek aan Nederland in 2007: meer gericht dan preventief?

Het laatste periodieke bezoek aan Nederland vond als gezegd plaats in het voorjaar van 2007.⁷⁰ Met dit bezoek aan Nederland heeft het CPT voldaan aan het voornemen iedere lidstaat eens per vier jaar (periodiek) te bezoeken. Over de plaatsen van detentie die het CPT tijdens dit inspectiebezoek heeft bezocht kan een aantal opmerkingen worden geplaatst.⁷¹ Allereerst kan worden opgemerkt

⁶⁷ Voor gedetailleerde cijfers over gedetineerdenpopulaties in 211 landen van de wereld zie www.prisonstudies.org; R. Walmsley, *World Prison Population List (sixth edition)*.

⁶⁸ Voor een beschrijving van de ondermaatse en overbevolkte detentiecondities in Oekraïense huizen van bewaring zie G. de Jonge, 'Zitten in Zhytomyr – een bericht uit Oekraïne', *Strafblad* 2006, 4, p. 349-353.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld: CPT/Inf (2002) 35, Transnistrian region of the Republic of Moldova, CPT/Inf (2004) 34, Ukraine, CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, CPT/Inf (2006) 28, Armenia. Ten aanzien van Rusland heeft het CPT tot drie maal toe ingevolge artikel 10, tweede lid, ECPT een openbare verklaring afgelegd in verband met geconstateerde wantoestanden met gedetineerden in de deelrepubliek Tsjetsjenië: CPT/Inf (2001) 15, Public Statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation, CPT/Inf (2003) 33, Public Statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation, CPT/Inf (2007) 17, Public Statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation.

⁷⁰ Het bezoek vond plaats van 4 tot 14 juni 2007.

⁷¹ Persbericht (news flash) *Council of Europe Anti-Torture Committee visits the Kingdom of the Netherlands*. Te raadplegen via: www.cpt.coe.int.

dat, net als in 2002, naast plaatsen van detentie in Nederland (ofwel het Europese deel van ons Koninkrijk) het bezoek zich eveneens heeft uitgestrekt tot Aruba en de Nederlandse Antillen. Voor het eerst werden tijdens dit bezoek bovendien een tweetal politiebureaus en het huis van bewaring bezocht op het eiland Bonaire, behorende tot de Nederlandse Antillen.⁷²

Kijkende naar de plaatsen voor vrijheidsbeneming die het CPT in Nederland heeft geïnspecteerd, valt op dat het bezoek zich voornamelijk lijkt te hebben gericht op de detentie van een aantal bijzondere categorieën gedetineerden. Naast een vijftal politiebureaus in Rotterdam en Den Haag, bezocht het CPT twee bijzondere afdelingen voor gedetineerden met een terroristische achtergrond (de zogenaamde ‘terroristenafdelingen’), twee detentieboten voor vreemdelingen, het uitzendcentrum op *Rotterdam Airport* en de Rijksinrichting voor Jeugdigen de *Hartelborgt* in Spijkenisse. Opmerkelijk genoeg is er tijdens dit periodieke inspectiebezoek door de delegatieleden van het CPT geen bezoek afgelegd aan ‘reguliere’ afdelingen in penitentiaire inrichtingen. Anders gezegd, afgezien van de bezochte terroristenafdelingen in de penitentiaire inrichtingen *De Schie* in Rotterdam en *Nieuw-Vosseveld* in Vught is er tijdens dit bezoek geen aandacht geweest voor de detentieomstandigheden en de bejegening van de ‘doorsnee-gedetineerde’, die op strafrechtelijke titel in een huis van bewaring of gevangenis verblijft. Dit is opmerkelijk te noemen, aangezien dit veruit de grootste groep gedetineerden in ons land betreft. Bovendien heeft het CPT daardoor een aantal belangrijke ontwikkelingen binnen het Nederlandse gevangeniswezen niet aan een nadere inspectie kunnen onderwerpen. Daarbij valt onder meer te denken aan het meerpersoonscelgebruik en de versobering van het dagprogramma, kortom maatregelen die rechtstreeks van invloed zijn (geweest) op het leefklimaat in de huidige penitentiaire inrichtingen.⁷³

Met de bezoeken in het kader van het periodieke programma – bezoeken derhalve waar de preventieve grondslag van het CPT zich het sterkst laat zien – tracht het CPT doorgaans een algemeen beeld te verschaffen van de dwarsdoorsnede van de gedetineerdenpopulatie in een betreffende lidstaat. Met betrekking tot dit bezoek aan Nederland kan derhalve niet gesproken worden van een representatieve selectie van de bezochte plaatsen van detentie.

⁷² Zoals reeds eerder opgemerkt, maken de resultaten van de bezoeken aan dit deel van het Koninkrijk evenwel geen onderdeel uit van deze studie.

⁷³ Hoewel het CPT in 2007 derhalve geen cellen bezocht bestemd voor het vasthouden van twee gedetineerden, verzoekt het CPT in de rapportage naar aanleiding van dit bezoek wel om nadere informatie over de selectiecriteria voor plaatsing in een meerpersoonscel. Voorts is het CPT benieuwd of de ingebruikname van de meerspersoonscellen heeft geleid tot een toename van het inrichtingspersoneel in de verschillende penitentiaire inrichtingen. CPT/Inf (2008) 2, Netherlands, par. 25.

Met de keuze om de verblijfsomstandigheden van de vreemdelingen op de detentieboten te inspecteren, alsmede het bezoek aan de nieuwe afdelingen voor de bijzondere opvang van gedetineerden met een terroristische achtergrond,⁷⁴ lijkt toch een zekere gerichtheid uit te gaan. De detentie van beide groepen gedetineerden is met het oog op de menswaardigheid van de vrijheidsbeneming, zowel in de rechtszaal als daarbuiten, niet onbesproken gebleven. Hierboven werd reeds gememoreerd aan de kort geding-procedure waarin werd opgekomen tegen de vermeende ondermaatse verblijfsomstandigheden op de detentieboten. Het Gerechtshof oordeelde dat het verblijf op de detentieboten niet langer dan zes maanden mag duren. Ook in het gezamenlijk onderzoeksrapport van de Inspectie voor Sanctietoepassing (ISt) van het ministerie van Justitie en de RSJ over de detentieboten, werd vastgesteld dat het niveau van materiële en sociale omstandigheden op de boten voldoende afgestemd zijn op een korte verblijfsduur, maar dat de beperkingen van het regime en de omstandigheden een bezwaar vormen naarmate de detentieduur toeneemt.⁷⁵

Ook de concentratie van gedetineerden met een terroristische achtergrond in speciaal daarvoor ingerichte afdelingen heeft de nodige kritiek te verduren gehad.⁷⁶ Zo adviseerde de RSJ (tevergeefs) om de bijzondere opvang niet in te voeren⁷⁷ en was er de nodige kritiek vanuit de rechtswetenschap. De kritiek richt zich onder meer op de algemene toepassing van het individuele regime louter op grond van een algemeen criterium, dat verwijst naar het gepleegde delict of de verdenking ervan. De rechtvaardiging voor deze verzwaring van detentie wordt op deze wijze niet meer gevonden in persoonskenmerken van de individuele gedetineerden, maar vindt zijn oorsprong in gedrag voorafgaande aan de detentie. Als zodanig zou er geen individuele afweging meer plaatsvinden over de nood-

⁷⁴ Op grond van artikel 20a van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden kunnen gedetineerden die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf, alsmede gedetineerden die radicale boodschappen verkondigen, thans worden geplaatst op een afdeling met een individueel regime en een verhoogd beveiligingsniveau.

⁷⁵ Incidentonderzoek, Detentieboten Zuid-Holland, Detentiecentra Rotterdam Locatie Werwehaven Stockholm, Inspectie voor Sanctietoepassing en Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, mei 2006. Het rapport is te raadplegen via: www.ist.nl.

⁷⁶ De ratio achter de concentratie van gedetineerden met een terroristische achtergrond is volgens de minister gelegen het voorkomen dat deze personen tijdens hun verblijf in detentie in contact kunnen komen met andere categorieën gedetineerden. Verdere radicalisering en rekrutering van andere gedetineerden zou op deze wijze kunnen worden voorkomen. Regeling van de minister van Justitie van 15 september 2006, houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing (*Stcrt.* 2006, 181, p.13, inwerking getreden op 18 september 2006).

⁷⁷ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Advies over de bijzondere opvang voor terroristen, 25 september 2006, *Stcrt.* 2006, 205, p. 7-8. Het volledige advies is te raadplegen via: www.rsj.nl.

zaak van de plaatsing.⁷⁸ Sackers merkt in dit verband op dat buiten redelijk twijfel is dat de plaatsing in een individueel regime verzwaarde detentieomstandigheden tot gevolg heeft, wat volgens hem kan rekenen op een kritische toets van het EHRM.⁷⁹ De beroepscommissie daarentegen, heeft in verschillende beklagzaken het geldende regime in de zogenoemde terroristenvleugels niet in strijd heeft geacht met hogere regelingen. Zo oordeelde de beroepscommissie het toegepaste regime niet in strijd met artikel 3 EVRM, nu de gedetineerde (ook in het concrete geval) niet volledig afgezonderd van andere personen is en op de terroristenafdeling – zij het in beperkte mate – activiteiten worden aangeboden alsmede bezoek kan worden ontvangen.⁸⁰

Gezien het bovenstaande is het niet verwonderlijk te noemen dat het CPT gedurende het laatste bezoek aan Nederland bijzondere aandacht heeft getoond voor de vrijheidsbeneming op de detentieboten en in de terroristenafdelingen. Ondanks dat nationale rechters de beide vormen van detentie als zodanig niet in strijd hebben beoordeeld met internationale regels, is wel duidelijk dat ze de aandacht van het CPT hebben weten te trekken. Het inspectiebezoek aan Nederland kende weliswaar niet in de vorm van een *ad hoc* bezoek, maar het CPT vindt kennelijk wel dat er reden is om heel gericht bepaalde plaatsen te bezoeken. Dit zal niet voor niets zo zijn.⁸¹

VII. Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht wat de betekenis is van de normatieve beoordeling van detentiesituaties door het CPT voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de inrichting van vrijheidsbeneming in Nederland. Er is vastgesteld dat de invloed van het CPT op verschillende niveaus kan plaatsvinden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen directe en indirect werking van CPT-normering. Er is vastgesteld dat de bereidwilligheid om de vrijheidsbeneming in Nederland in te richten in overeenstemming met de normen daaromtrent van het CPT zeker aanwezig is, doch dat deze bereidwilligheid niet onbegrensd is. Met name ten

⁷⁸ H.J.B. Sackers, 'De terroristenafdeling, voer voor haviken', *Sancties* 2007, p. 86-87.

⁷⁹ Zie over toetscriteria van het EHRM in terrorismegerelateerde zaken in algemene zin: M. Aksu, *Straatsburgse kaders voor terrorismebestrijding. EVRM, strafrecht en terrorisme* (diss.), Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2007.

⁸⁰ Beroepscommissie RSJ 27 maart 2007, 06/3263/GB, Beroepscommissie RSJ 15 mei 2007, 07/0336/GB.

⁸¹ In het rapport naar aanleiding van genoemd bezoek aan Nederland in 2007 beveelt het CPT de Nederlandse regering aan het gebruik van de detentieboten zo snel mogelijk te staken. CPT/Inf(2008) 2, Netherlands, par. 58.

aan zien van de EBI is het CPT onvoldoende in staat gebleken het strenge veiligheidsregime in overeenstemming te brengen met de eigen normen omtrent het vasthouden van vluchtgevaarlijke gedetineerden.

Daarnaast is vastgesteld dat ook middels de rechtspraak van het EHRM de normatieve beoordeling van het CPT kan doorklinken in ons nationale penitentiaire stelsel. Voorts is geconcludeerd dat de rechtskracht van de normatieve beoordeling van detentie door het CPT gering is. De normen van detentie worden niet of nauwelijks in juridische procedures ingeroepen – zoals dit bijvoorbeeld in de procedure bij het EHRM het geval is – en spelen vrijwel geen zichtbare rol van betekenis in procedures van penitentiaire wet- en regelgeving. Daar waar dit wel gebeurt, vindt er in veel gevallen geen inhoudelijk toets plaats, maar worden de normen veelal terzijde geschoven met een beroep op het ontbreken van een dwingend karakter van de regels. De abstracte kwaliteitsnormen van detentie zoals deze door het CPT zijn ontwikkeld, mogen zich derhalve op niet veel aandacht verheugen. Omgekeerd volgt hieruit dat de betekenis van het CPT voor de inrichting van detentie in Nederland sterk afhankelijk is van een daadwerkelijk optreden. Het CPT is, anders gezegd, voornamelijk in beeld op het moment dat er een concreet bezoek is afgelegd en het CPT met betrekking tot bepaalde aspecten van detentie concrete voorstellen doet ter verbetering. Vanuit het preventieve oogpunt van het streven naar een zo humaan mogelijke tenuitvoerlegging van detentie is dit onwenselijk te noemen. Niet in de laatste plaats wanneer in ogenschouw wordt genomen dat de omloopsnelheid van de bezoeken, als gevolg van de toename van het aantal lidstaten, de afgelopen jaren is afgenomen en de kans dat Nederland onderwerp wordt van een acuut inspectiebezoek gering is.

Het bovenstaande schept gelegenheid om in het volgende hoofdstuk nader te bezien of er een noodzaak bestaat voor het toekennen van een meer zelfstandige betekenis aan het CPT bij het bewaken van de kwaliteit van detentie in Nederlands en zo ja, op welke wijze hieraan invulling gegeven kan worden.

Het CPT als meerwaarde bij het bewaken van de kwaliteit van detentie: naar een meer zelfstandige betekenis van CPT normering op nationaal niveau

I. Inleiding

Tot aan het vorige hoofdstuk is vanuit een instrumentele kant het CPT als internationaal toezichthouder op detentiesituaties besproken. Daarbij is aandacht besteed aan het unieke karakter van het CPT binnen het mensenrechtelijke discours van de Raad van Europa. Ook is er uitvoerig stilgestaan bij de bijzondere wijze waarop het CPT detentiesituaties benadert, beoordeelt en normeert. Er is vastgesteld dat het CPT zich tot een waardevol instrument heeft ontwikkeld bij het bewaken van de kwaliteit van detentie in Europa. Een instrument van internationaal toezicht dat over het algemeen niet alleen gerespecteerd wordt door de lidstaten bij het ECPT, maar wiens standpunt over een menswaardige detentie zich eveneens een rol van betekenis heeft verworven in de rechtspraak van het EHRM. Maar er is ook een keerzijde van het succes: nu steeds meer landen zich hebben aangesloten bij het ECPT is de druk op het bezoekprogramma van het CPT aanzienlijk gestegen.

In het vorige hoofdstuk is de aandacht verschoven naar de Nederlandse detentiesituatie. In het bijzonder is bekeken welke betekenis het CPT thans speelt bij de wijze waarop in Nederland invulling wordt gegeven aan de inrichting van vrijheidsbeneming. Daarbij is uiteengezet dat de CPT-normering van detentie langs verschillende wegen in ons nationale systeem kan doordringen. Er is vastgesteld dat de aandacht voor de beoordeling van detentiesituaties door het CPT voornamelijk plaatsvindt in relatie tot daadwerkelijke rapportage naar aanleiding van een concreet inspectiebezoek aan ons land. Buiten de context van een concreet inspectiebezoek en de rapportage daaromtrent, is de zelfstandige betekenis van de abstracte normering van detentie door het CPT gering. Zo spelen de normen van het CPT bij de discussie omtrent de menswaardigheid van detentiesituaties in onze nationale rechtspraak en bij het ontwikkelen van penitentiaire wetgeving en beleid niet of nauwelijks een zichtbare rol van betekenis.

Het bovenstaande doet de vraag rijzen of dit niet anders kan en wellicht anders moet. Dient er op nationaal niveau niet nadrukkelijker aandacht te zijn voor het CPT en diens normen voor een menswaardige detentiesituatie? Bestaat er niet een noodzaak voor het toekennen van meer betekenis aan het CPT bij het be-

waken van de kwaliteit van detentie in Nederland? Noopt een en ander niet tot een alternatieve benadering ten aanzien van het werk van het CPT? Dat zou een benadering kunnen zijn waarbij enerzijds meer aandacht is voor het abstracte kader van detentienormering van het CPT – een benadering dus waarbij de betekenis van het CPT niet louter afhankelijk is van een daadwerkelijk inspectiebezoek. Anderzijds zou in die benadering het betrachten van waakzaamheid voor het algemene niveau van ons detentieklimaat sterker als uitgangspunt van denken over vrijheidsbeneming kunnen gelden. Is het daarbij voorts denkbaar dat het voortdurende streven naar verbetering van de bescherming van gedetineerden in het licht van een menswaardige tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming als model kan dienen voor verdere penitentiaire ontwikkeling alsmede voor (rechterlijke) beoordeling achteraf? Kortom, een benadering waarbij CPT-normering een meer zelfstandige betekenis krijgt in de discussie omtrent thema's die het algemene leefklimaat in detentie en daarmee de aanvaardbaarheid ervan in de kern raken. In het navolgende zal langs verschillende wegen worden bekeken of in het Nederlandse systeem aanknopingspunten gevonden kunnen worden voor een dergelijke benadering en of het inhoudelijke kader van detentienormering van het CPT zich hiervoor leent. Voordat antwoord zal worden gegeven op bovenstaande vragen, zullen in de navolgende paragraaf de belangrijkste aspecten van het unieke karakter van het CPT bij de benadering en de beoordeling van detentiesituaties kort de revue passeren.

II. CPT als waardevol en uniek instrument binnen het kader van de Raad van Europa

In de voorgaande hoofdstukken is het beeld naar voren gekomen van het CPT dat zich sinds het eerste inspectiebezoek aan Oostenrijk in 1989 – op geheel eigen wijze – heeft ingezet voor de bescherming van gedetineerden ter voorkoming van foltering en onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing. Gedetineerden zijn geleidelijk aan meer en beter beschermd geraakt in het internationale recht. In deze ontwikkeling heeft het CPT onmiskenbaar een rol van betekenis gespeeld. Niet alleen heeft het CPT een respectabele staat van dienst opgebouwd voor wat betreft de rol van toezichthouder, daarenboven wordt het CPT steeds vaker erkend als waardevolle bron van detentienormering. Het toegenomen gebruik van CPT-rapportering in de rechtspraak van het

EHRM, alsmede de prominente rol van het werk van het CPT bij de ontwikkeling van de herziene Europese gevangenisregels, zijn hiervoor exemplarisch.¹

Inmiddels hebben zich 47 lidstaten bij het ECPT aangesloten en legt het CPT jaarlijks tussen de 15 en 22 inspectiebezoeken af. Door herhaaldelijk met eigen ogen plaatsen van detentie te bekijken en de desbetreffende lidstaat middels rapportage hier over aan te spreken, heeft het CPT in het bijzonder bijgedragen aan een versterking van het besef dat op de vrijheidsbenemende overheid de plicht rust om zorg te dragen voor de leefomgeving van gedetineerden en toe te zien op een menswaardige behandeling van deze geïnstitutionaliseerden.

Er is in het voorgaande verschillende malen vastgesteld dat de niet-juridische en op preventie gerichte werkwijze van het CPT in belangrijke mate verschilt van de wijze waarop detentiesituaties doorgaans worden beoordeeld, zoals bijvoorbeeld door rechterlijke instanties als het EHRM. In dit verband is de benadering van detentie door het CPT ook wel als ‘onconventioneel’ en als een ‘vorm van politieke afdwinging van mensenrechten’ gekenschetst. Het ECPT maakt het immers mogelijk (toekomstige) misstanden in detentie in een vroeg stadium aan de kaak te stellen en desgewenst in de kiem te smoren. Zonder dat er een concrete klacht over een vermeende schending van een juridische regel aan ten grondslag ligt, is de werkwijze van het CPT daarmee gericht op het signaleren, benoemen en bekritisieren van eventuele achteruitgang in detentie. Daar ligt voor een belangrijk deel ook de meerwaarde van het CPT ten opzichte van de bescherming die uitgaat van het EHRM, dat eerst achteraf – en vaak na langlopende procedures – beoordeelt of er jegens klager in een specifiek geval fundamentele mensenrechten zijn geschonden. Bij het CPT staat juist het *voorkomen* van dergelijke schendingen tijdens detentie voorop. Zijn wijze van beoordeling en normering van detentie ziet juist daar op toe. Geconstateerde detentiesituaties worden door het CPT als zodanig dan ook niet langs een strikte juridisch-normatieve meetlat gelegd. De werkwijze van het CPT wordt eerst en vooral gekenmerkt door voortdurende waakzaamheid en door een pragmatisch streven naar verbetering van de kwaliteit van detentie in al haar onderdelen. Verbetering van de penitentiaire praktijk vindt daarbij niet plaats op grond van dwingende uitspraken (of bevelen) van het CPT, maar dient tot stand te komen door samenwerking met de betreffende lidstaat. Daadwerkelijke aanpassingen van de detentiepraktijk of van de regelgeving die hier op toeziet, blijven daarmee volledig afhankelijk van de vrijwilligheid van de lidstaat. De inspectiebezoeken en daaruit voortvloeiende aanbevelingen in de rapportage vormen de basis voor het starten van een dialoog met de lidstaat omtrent de aanvaardbaarheid van deten-

¹ Commentary on Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules. De Europese Gevangenisregels alsmede het commentaar daarbij zijn te raadplegen via www.coe.int.

tiesituaties. Op deze wijze wordt toch ook een vorm van drang uitgeoefend op de betrokken lidstaat, in de richting van verbetering en tracht het CPT discussie over de inrichting van detentie en de behandeling van gedetineerden te faciliteren en te beïnvloeden. Het CPT is daarbij de lidstaat ‘behulpzaam’ zijn vrijwilligheid in te vullen.

II.1 Beoordeling van detentie door het CPT: geen rechtmatigheids- maar aanvaardbaarheidstoets

Met het oog op een humane of menswaardige behandeling van gedetineerden ziet het CPT toe op de algemene kwaliteit van detentiesituaties. Dit met het specifieke oogmerk om te voorkomen dat detentiesituaties ontstaan (of blijven bestaan) die als vernederend of onmenselijk gekwalificeerd kunnen worden. Hier toe worden naar aanleiding van de inspectiebezoeken concrete aanbevelingen gedaan ter verbetering van de bestaande detentiepraktijk. De preventieve en niet-juridische benadering van het CPT betekent als gezegd, dat detentiesituaties niet aan harde minimumeisen worden getoetst – zoals die bijvoorbeeld voortvloeien uit artikel 3 EVRM – maar dat eerst en vooral getracht wordt bij de ondergrens vandaan te blijven. In hoofdstuk 5 is geconcludeerd dat de beoordeling en de normering van detentie door het CPT daarom ook wel gekenschetst kan worden als ‘een zoeken naar consensus ten aanzien van de grens tussen *acceptabele* en *onacceptabele* omstandigheden van vrijheidsbeneming’. Het gaat in CPT-rapportage derhalve niet om strikte toetsing ter beoordeling van de *rechtmatigheid*, maar meer om de beoordeling van de *aanvaardbaarheid* van detentiesituaties. Het oordeel van het CPT over de (on)aanvaardbaarheid van bepaalde detentieomstandigheden is, met andere woorden, niet het resultaat van een toets aan zekere juridische (minimum) regels. Het is veeleer te beschouwen als een (morele) constatering over de kwaliteit van detentie, onder de gegeven omstandigheden. Een en ander in het licht van het streven naar een menswaardige vrijheidsbeneming.

Deze zogenoemde *aanvaardbaarheidstoets* van het CPT heeft een aantal implicaties. Deze implicaties staan niet op zichzelf, maar dienen in onderling verband met elkaar te worden gezien. De implicaties zijn met name van belang wanneer vervolgens bekeken wordt of, en op welke wijze, de normatieve beoordeling van detentie door het CPT op nationaal niveau als model kan worden aangewend bij verdere ontwikkeling op penitentiair terrein en bij de toetsing van detentiesituaties achteraf.² In het navolgende zullen de implicaties van de aanvaardbaarheidstoets worden benoemd en nader worden besproken.

² In paragraaf III zal uitvoerig aan de orde komen op welke wijze de beoordeling van een menswaardige detentie op nationaal niveau is ingericht.

II.1a Implicatie I: een hoger beschermingsniveau

Een eerste implicatie van de aanvaardbaarheidstoets bij de beoordeling van detentiesituaties door het CPT is, dat hiervan een hoger niveau van bescherming uitgaat dan het geval is bij de rechtmatigheidstoets van het EHRM, die zich immers met name afspeelt aan de ondergrens van artikel 3 EVRM. De preventieve taakstelling van het CPT is er eerst en vooral op gericht te voorkomen dat detentiesituaties onder het bereik van artikel 3 EVRM komen te vallen. Een vanzelfsprekend gevolg hiervan is dat de geboden beschermingsratio derhalve groter dient te zijn dan het minimumniveau dat op grond van artikel 3 EVRM van de lidstaten bij de inrichting van detentie wordt verlangd. Het CPT werkt dus vanuit verdergaande eisen aan de inrichting van detentie dan welke voortvloeien uit de rechtspraak van het EHRM. Om in termen van het CPT te spreken betekent een rechtmatige detentiesituatie niet in alle gevallen ook een aanvaardbare detentiesituatie. Hierbij speelt ook het gegeven dat het CPT bij de beoordeling en de normering van detentieomstandigheden de historische, economische en sociale context van de betrokken lidstaat nadrukkelijk laat meewegen. Zo kan het aantal vierkante meters celoppervlak dat per gedetineerde beschikbaar is in een Russische gevangenis als acceptabel worden beoordeeld, terwijl dit in een lidstaat die niet of nauwelijks te kampen heeft met overbevolkte gevangenissen door het CPT kan worden afgekeurd. Van een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 3 EVRM zal daarentegen pas sprake zijn indien de cellen veel te klein zijn voor het aantal gedetineerden dat er in verblijft, er veel minder bedden zijn dan het aantal gedetineerden dat in de cel verblijft, de ventilatie van de cel onvoldoende is, de hygiënische omstandigheden in de cel slecht zijn of gebruikmaking van het toilet slechts onder toezien oog van medegedetineerden kan plaatsvinden.

II.1b Implicatie II: verandering detentiesituatie ter discussie stellen

Een volgende belangrijke implicatie van de aanvaardbaarheidstoets is dat het CPT hiermee zich een instrument heeft verschaft om geconstateerde veranderingen omtrent de detentiesituatie te allen tijde ter discussie te stellen. Achteruitgang van regime kan daarmee langs deze weg als zijnde ‘onacceptabel’ of ‘onwenselijk’ worden afgekeurd. De aanvaardbaarheidstoets biedt bovendien grondslag om verandering van de kwaliteit van detentie te bediscussiëren en te beoordelen in relatie tot eerdere situaties of andere soortgelijke plaatsen van detentie. In hoofdstuk 5 is betoogd dat het CPT in zijn rapportage niet zelden formuleringen bezigt als ‘*inadequate*’³, ‘*unacceptable*’⁴, ‘en ‘*unsatisfactory*’⁵ om de

³ CPT/Inf(2005) 13, Austria, par. 64.

ernst en de onwenselijkheid van geconstateerde detentiesituaties te duiden. Dus niet omdat er in formeel opzicht strijdigheid met enige juridische (minimum)regel is geconstateerd, maar bijvoorbeeld enkel en alleen omdat de praktijk of de achterliggende regeling – om onvoldoende duidelijke redenen – in negatief opzicht afwijkt van het niveau van het vorige bezoek, kan op grond van de aanvaardbaarheidstoets hierover afkeuring worden uitgesproken. Het EHRM kan dit eerst op het moment dat de vrijheidsbeneming of de behandeling van de gedetineerde dermate ernstig is dat daarmee de minimale drempelwaarde van ‘severity’ is overschreden. De benadering van het CPT biedt daarmee een handvat om al in een vroegtijdig stadium in te grijpen en bepaalde onwenselijke detentiesituaties (of achteruitgang van kwaliteit) aan de orde te stellen en te bediscussieren zonder dat hier in de benadering van het EHRM al van (mogelijke) strijdigheid met de minimumeisen uit artikel 3 EVRM kan worden gesproken. Als gevolg daarvan kan de aanvaardbaarheidstoets in het bijzonder van waarde kan zijn in de gevallen waarin de rechtmatigheid van de detentiesituatie als zodanig (nog) niet ter discussie staat. Juist in gevallen waarin versobering en achteruitgang in regime aan de orde zijn, maar waar nog niet in termen van schending van artikel 3 EVRM kan worden gesproken, kan middels de discussie omtrent de aanvaardbaarheid van detentieomstandigheden een dam worden opgeworpen ter voorkoming van verder afglijden in de richting van overschrijding van deze harde minimumnorm.

Let wel, deze aanvaardbaarheidstoets dient in geen geval te worden gezien als vervanger van het rechtmatigheidstoets, maar het maakt het mogelijk de aanvaardbaarheid en de wenselijkheid van (veranderingen omtrent) penitentiair beleid als zodanig en bovendien op een eerder moment in de discussie te betrekken. Indien de uitkomst van deze discussie niet het gewenste resultaat oplevert, of wanneer schending van bepaalde regels onmiskenbaar is, staat de juridische gang naar de (mensen)rechter gewoon open om de detentiesituatie aan een rechtmatigheidstoets te onderwerpen.

II.1c Implicatie III: een brede en flexibele reikwijdte voor beoordeling detentie

Een volgende implicatie hangt nauw samen met de voorgaande en heeft betrekking op de reikwijdte van de beoordeling van detentiesituaties. De relatie van het CPT met het bepaalde in artikel 3 EVRM is verscheidene keren aan de orde geweest en als zodanig geproblematiseerd. Het verband tussen de werkzaamheden van het CPT en artikel 3 EVRM is, als gezegd, gelegen in het feit dat het CPT

⁴ CPT/Inf(2005) 1, United Kingdom, par. 79, CPT/Inf(2005) Austria, par. 41.

⁵ CPT/Inf(2005) 6, Estonia, par. 25, CPT/Inf(2005) 15, Malta, par. 41.

zijn werkzaamheden uitdrukkelijk ten dienste heeft gesteld aan situaties vallende onder deze absolute verbodsbepaling. Tegelijkertijd is geconstateerd dat het CPT bij de beoordeling van detentiesituaties niet uitdrukkelijk toetst aan artikel 3 EVRM en dat het zich derhalve in zijn rapportage geen juridisch oordeel vormt omtrent de vraag of er in het betreffende geval sprake is van strijdigheid met dit artikel. Evenmin is het CPT gebonden aan de interpretatie van de termen uit artikel 3 EVRM door het EHRM. De opdracht van het CPT is dan ook geenszins te beschouwen als een juridische. Vanuit preventief oogpunt is de taak van het CPT immers juist om te voorkomen dat detentiesituaties afglijden naar het niveau dat onder het bereik van artikel 3 EVRM valt. Vanuit die taakopvatting streeft het CPT ernaar dat vrijheidsbeneming op een zo menswaardig mogelijke wijze wordt ingericht en omkleed wordt met noodzakelijke waarborgen tegen willekeurig optreden en mishandeling van gedetineerden. De zorgplicht van de penitentiaire overheid om te waken over de belangen van gedetineerden en te voorzien in de bescherming van hun lichamelijke en hun geestelijke toestand dient daarbij voorop te staan.

Het gegeven dat het CPT niet gebonden is aan de formeel-juridische interpretatie van de terminologie uit artikel 3 EVRM heeft er aan bijgedragen dat het CPT zich bij de beoordeling van detentie een flexibele houding heeft weten aan te meten voor wat betreft de selectie van aandachtspunten. Door de jaren heen heeft het CPT een steeds grotere verscheidenheid aan onderwerpen onder zijn aandacht genomen, die van oorsprong niet onder het bereik van artikel 3 EVRM gerekend konden worden. In hoofdstuk 6 is in dit verband de rechtsvormende- of voortrekkersrol van het CPT besproken, welke een weerslag heeft op de rechtspraak van het EHRM.

De verschillende landenrapporten van het CPT laten zien dat ter voorkoming van foltering, onmenselijke en vernederende behandeling en bestraffing van gedetineerden, het CPT meer in het algemeen toeziet op de algehele kwaliteit van de vrijheidsbeneming in al haar facetten. Dit betreft materiële of bouwkundige onderdelen van detentie die in grote mate bepalend zijn voor het dagelijkse leven in de penitentiaire inrichting, zoals accommodatie en beschikbare voorzieningen en faciliteiten. Onder deze noemer is voortdurend aandacht voor de grootte en de inrichting van de cel en de aanwezigheid en de staat van de sanitaire voorzieningen. Voorts worden de regimaire aspecten van de detentiesituatie en een adequate medische verzorging door het CPT kritisch tegen het licht gehouden. Het aanbieden van betekenisvolle en zinvolle bezigheden als arbeid, onderwijs, sport, ontspanning en geestelijke verzorging maken hiervan eveneens deel uit. Tevens benadrukt het CPT telkens het belang van goed intermenselijk contact tussen gedetineerden en het inrichtingspersoneel, het samenzijn van gedetineerden onderling en het onderhouden van goede contacten met de buitenwereld.

Het CPT laat in zijn rapportage voorts zien oog en zorg te hebben voor bijzondere categorieën gedetineerden en staat uitvoerig en nadrukkelijk stil bij de bijzondere (en daarmee soms afwijkende) behandeling en bejegening die deze groepen verlangen. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan vrouwelijke en jeugdige gedetineerden, maar bijvoorbeeld ook aan arrestanten, aan vreemdelingen en aan gedetineerden die worden vastgehouden onder een extreem beveiligingsregime of die extra medische of psychosociale zorg behoeven.

Kortom, het gegeven dat het bij de werkzaamheden van het CPT niet gaat om toetsing ter beoordeling van de rechtmatigheid van detentieomstandigheden – waarbij de reikwijdte, de aard en de betekenis van de juridische norm strikt in acht genomen dient te worden – maar om de beoordeling van de aanvaardbaarheid ervan, brengt mee, dat het CPT bij de invulling van de beoordeling en de normering van detentie de vrijheid heeft genomen zijn beoordelingsratio ruim te trekken.

II.2 Zelfstandig karakter CPT-normering: richtsnoer voor inrichting van detentie

Op grond van het ECPT is de kern van de werkzaamheden van het CPT gelegen in het afleggen van bezoeken aan plaatsen waar personen van overheidswege van hun vrijheid beroofd, worden vastgehouden. Deze betekenis van het CPT als waakhond voor het behoud van de algemene kwaliteit van detentie en ter voorkoming van onmenselijke en vernederende behandeling tijdens de vrijheidsbeneming, beperkt zich echter niet alleen tot de bedoelde inspectiebezoeken en de daaruit voortvloeiende concrete aanbevelingen aan de betreffende lidstaten. Vastgesteld is dat het CPT de verschillende aanbevelingen uit de landenrapporten een meer zelfstandig karakter is gaan geven door deze in de algemene jaarverslagen op te nemen. Als gevolg hiervan is in de loop der jaren een indrukwekkend geheel aan normatieve standaarden voor detentie ontstaan. Vooruitlopend op de beoordeling en de aanbevelingen tijdens de bezoeken heeft het CPT hiermee in een algemeen kader zichtbaar gemaakt aan welke eisen een menswaardige vrijheidsbeneming naar zijn oordeel dient te voldoen. Meer in het algemeen voorziet het CPT daarmee in een richtsnoer voor de lidstaten dat behulpzaam kan zijn bij de inrichting van detentiesituaties als zodanig.

Als gezegd, moeten deze abstracte normen niet worden beschouwd als vaststaande, harde waarden. Met het opnemen van de detentienormering in de algemene jaarverslagen beoogt het CPT een indicatie te geven van zijn opvatting omtrent de wijze waarop detentie dient plaats te vinden en – niet minder belangrijk – hieromtrent discussie met de lidstaten te bevorderen. Hoewel er dus weliswaar niet kan worden gesproken van een uitdrukkelijk geformuleerde rechtsplicht tot naleving van de normen – hetgeen ook niet zou passen in het ka-

rakter van het ECPT, dat gebaseerd is op wederzijds vertrouwen en samenwerking met de lidstaten – rust er op de lidstaten (ook jegens elkaar) een zekere morele verdragsverplichting tot internalisering van de detentienormen. Jaarlijks wordt de bestaande normering via de jaarverslagen geactualiseerd en soms worden er nieuwe onderwerpen aan het geheel toegevoegd. In zoverre is sprake van een levend en dynamisch instrument dat bestaat uit een inhoudelijk kader voor de algemene kwaliteit van de inrichting van vrijheidsbeneming, waar de afzonderlijke lidstaten vooral zelf mee aan de slag moeten gaan.

De laatstgenoemde opdracht aan de lidstaten om meer aandacht te hebben voor het CPT als bron van detentienormering, wordt met name van betekenis wanneer wordt bedacht dat – als gevolg van de forse toename van het aantal lidstaten – de omloopsnelheid van de bezoeken van het CPT de afgelopen jaren is afgenomen. Concreet heeft dit tot resultaat dat het CPT minder frequent in staat zal zijn om lidstaten te bezoeken, om aldaar de detentieomstandigheden met eigen ogen te beoordelen. Wil er door de lidstaten geprofiteerd worden van het werk van het CPT bij de inrichting van detentie en wil er door de lidstaten aan het werk van het CPT recht worden gedaan, dan zal er naast de aandacht voor de concrete bezoeken een meer zelfstandige betekenis moeten worden toegekend aan de abstracte normering van detentie op nationaal niveau. Dit geldt in het bijzonder de lidstaten waar de detentiesituatie doorgaans niet van dien aard is dat een *ad hoc* bezoek te verwachten is. Onder die categorie landen mag Nederland zich gelukkig nog steeds scharen.

III. Beoordeling van een menswaardige detentiesituatie op nationaal niveau⁶

In het voorgaande is de unieke werkwijze van het CPT besproken in de uitoefening van zijn taak als internationaal toezichthouder van detentie in Europa. In het navolgende zal bekeken worden op welke wijze vrijheidsbeneming op nationaal niveau wordt benaderd, beoordeeld en genormeerd. In het bijzonder zal gekeken worden naar de mogelijkheden binnen ons penitentiaire systeem om ongewenste detentieomstandigheden onder de aandacht te brengen en op te komen tegen (wijzingen van) regels betreffende het regime. Daarbij is relevant te bezien op welke wijze de garantie van een menswaardige detentie bij de tot-

⁶ Het onderstaande bevat een bespreking van de mogelijkheden om binnen het nationale (penitentiaire) recht inhoudelijk discussie te voeren over de menswaardigheid van detentiesituaties. De paragraaf bouwt als zodanig voort op hetgeen hierover reeds is opgemerkt in: J. de Lange en P.A.M. Mevis, 'De beoordeling van de menswaardigheid van detentiesituaties', *Sancties* 2003, p. 157-167. Voor dit thema is eveneens uitvoerig aandacht in P.A.M. Mevis, 'De gedetineerde als rechtssubject', in: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.) *Detentie. Gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Kluwer 2005, p. 364-389.

standkoming van beleid en in de beoordeling achteraf wordt bewaakt en als toetscriterium wordt gebruikt. Voorts zal bekeken worden of er vanuit ons nationale rechtssysteem belemmeringen zijn aan te wijzen die het doorwerken van het normatieve kader van detentienormering van het CPT in de weg staan.

III.1 Zorgplicht tot menswaardige behandeling gedetineerden

De garantie van een menswaardige detentie van gedetineerden is een algemeen erkend beginsel. De notie van menswaardigheid ziet op tal van onderdelen van de inrichting en tenuitvoerlegging van detentie. Het houdt onder meer in dat de vrijheidsbeneming op een zo humaan mogelijke wijze wordt ingericht. De menswaardigheid van detentie gaat onder meer over de materiële onderdelen van het verblijf in een penitentiaire inrichting. Het stelt als zodanig bepaalde eisen aan de (inrichting) van de cellen en de beschikbare voorzieningen in een penitentiaire inrichting. Op eenzelfde wijze worden er inhoudelijke eisen gesteld aan de invulling van het dagprogramma. Maar ook de kwaliteit van de begeleiding van gedetineerden door het inrichtingspersoneel en de regimesaspecten van het verblijf in penitentiaire inrichtingen maken onderdeel uit van de vraag of een detentiesituatie als menswaardig aangemerkt kan worden. Een menswaardige behandeling van gedetineerden impliceert evenwel niet alleen een behoorlijke materiële verzorging, maar ook een rechtspositie die voldoet aan een aantal randvoorwaarden. Dan gaat het in het bijzonder over het verschaffen van subjectieve rechten en vrijheden voor gedetineerden en over de mogelijkheid die een gedetineerde geboden wordt om de eigen detentiesituatie te beïnvloeden.⁷ Bij het laatstgenoemde is met name de mogelijkheid van de gedetineerde om zich te beklagen over hem betreffende beslissingen in een adequate beklagprocedure van belang.

Het garanderen van een menswaardige detentie is eerst en vooral te beschouwen als een taak van de overheid. De overheid bezit het monopolie om tegen de wil van de betrokkene in – en op verschillende gronden – mensen van hun vrijheid te beroven. Wanneer dit gebeurt, valt de gedetineerde onder de volle verantwoordelijkheid van de vrijheidsbenemende overheid. Vanwege de detentie komt er op de overheid een zorgplicht te rusten om te waken over de belangen en de lichamelijke en fysieke bescherming van gedetineerden. Zo dienen gedetineerden te allen tijde te worden gevrijwaard van onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing tijdens de vrijheidsbeneming. De opdracht tot een menswaardige detentie is als zodanig onlosmakelijk verbonden met de vrij-

⁷ C. Kelk, *Rechten voor gedetineerden. Een onderzoek naar de beginselen van het detentierecht* (diss.), Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij 1978, hoofdstukken III en IV.

heidsbeneming van iedere gedetineerde. Zij vormt mede de legitimerende basis voor die vrijheidsbeneming. Dit maakt de opdracht tot het realiseren van een menswaardige detentie een absolute opdracht, die te allen tijde en onder alle omstandigheden dient te gelden.

III.2 De menswaardigheid als uitgangspunt bij de inrichting van detentie

De notie van een menswaardige inrichting en tenuitvoerlegging van detentie vindt zowel erkenning op nationaal als op internationaal niveau. De opdracht tot een menswaardige detentie als uitdrukkelijke zorgnorm voor de vrijheidsbenemende overheid wordt evenwel voornamelijk tot uitdrukking gebracht in het internationale recht.

INTERNATIONAAL NIVEAU

De norm dat iedere gedetineerde recht heeft op een detentiesituatie in overeenstemming met de notie van menswaardigheid is in zijn meest wezenlijke vorm neergelegd in het IVBPR.⁸ Artikel 10, eerste lid, IVBPR spreekt van een recht voor de ingeslotene op een behandeling met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid, inherent aan de menselijke persoon.⁹ In de bewoordingen van dit artikellid is de menswaardige behandeling een *aanspraak* die simpelweg voortvloeit uit het *'mens-zijn'*. Het VN-Mensenrechtencomité heeft in zijn algemene aanbeveling benadrukt dat *'respect for the dignity of such persons must be guaranteed under the same conditions as for that of free persons'*.¹⁰ Het recht omvat een actieve zorgplicht voor de vrijheidsbenemende overheid om ten aanzien van iedere gedetineerde en onder alle omstandigheden de detentiesituatie in te richten in overeenstemming met deze menselijkheid. De garantie voor een menswaardige detentie mag dan ook niet afhankelijk worden gesteld van beschikbare middelen. Voorts geldt dat van genoemde zorgplicht voor een menswaardige vrijheidsbeneming niet kan worden afgeweken tijdens noodtoestanden.¹¹

⁸ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Inwerkingtredingsdatum: 11 maart 1979; zoals laatstelijk gewijzigd: *Trb.* 1978, 177.

⁹ Artikel 10, eerste lid, IVBPR luidt: *'All persons deprived of their liberty shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person'*. Zie over de betekenis van het IVBPR voor de Nederlandse rechtsorde nader J. Leijten, 'Mediteren over: De doorwerking van het internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten in de Nederlandse rechtsorde', in: M.J. Bossuyt, *De betekenis van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten voor de interne rechtsorde*, Antwerpen, Maklu 1993, p. 105-111.

¹⁰ Human Right Committee, General Comment 21, Artikel 10 (forty-fourth session, 1992), te raadplegen via: www.un.org.

¹¹ I. Boerefijn, 'Foltering is het probleem, niet de oplossing', *NJCM-Bulletin*, nr. 3, 2005, p. 240-258.

Natuurlijk dient voorts te worden gewezen op artikel 3 EVRM. Zoals eerder vastgesteld, is de reikwijdte van het bepaalde in artikel 3 EVRM – met het oog op de menselijke waardigheid – in detentiesituaties door de jaren heen aanzienlijk verruimd.¹² Langs de lijn van het absolute verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing heeft de rechtspraak van het EHRM zich ontwikkeld in de richting van de positieve opdracht dat iedere gedetineerde dient te worden gedetineerd onder omstandigheden in overeenstemming met de menselijkheid.¹³ Op artikel 3 EVRM en de waarde daarvan als toetscriterium bij de beoordeling van detentiesituaties zal hieronder nog worden ingegaan.

Eveneens in het kader van de Raad van Europa staan ten slotte ook de Europese gevangenisregels in het teken van het realiseren van een menswaardige vrijheidsbeneming. In de preambule wordt dit tot uitdrukking gebracht met de expliciet geformuleerde opdracht tot het garanderen van detentieomstandigheden die niet strijdig zijn met de ‘*human dignity*’.¹⁴ In tegenstelling tot de hierboven beschreven verdragen vloeien uit de Europese gevangenisregels geen harde, juridisch-afdwingbare normen voort, maar zijn de regels te beschouwen als (morele) aanbevelingen.

NATIONAAL NIVEAU

Aangenomen wordt dat de notie van menswaardige detentie als zodanig in onze rechtsstaat wordt erkend en dat gestreefd wordt aan deze notie zo adequaat mogelijk uitvoering te geven, zowel bij het ontwikkelen van regels voor de inrichting van detentieregimes in het algemeen als in de dagelijkse praktijk in de Nederlandse penitentiaire inrichtingen. Lange tijd is het Nederlandse gevangeniswezen zelfs geroemd geweest om zijn milde en humane detentieklimaat.¹⁵

Van oudsher heeft het streven naar humaniteit in detentie een belangrijke rol gespeeld bij de inrichting van de vrijheidsbeneming in het Nederlandse gevangeniswezen. Met name na, en als gevolg van, de Tweede Wereldoorlog heeft de humanisering van het Nederlandse gevangeniswezen zijn beslag gekregen. De ervaringen tijdens de Duitse bezetting inspireerden tot een krachtige modernisering van ons gevangeniswezen. Aanvankelijk stond het streven naar humani-

¹² Ook Kelk signaleert een verbreding van de grondnorm uit artikel 3 EVRM waar het detentieomstandigheden betreft: Kelk, C., ‘Mensenrechten in de gevangenis: op het scherp van de snede’, in: *Via Straatsburg* (Egbert Myjer-bundel), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2004, p. 283.

¹³ Zie hoofdstuk 4, paragraaf IV.1.

¹⁴ Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules.

¹⁵ Zie onder meer: David Downes, *Contrasts in tolerance: post-war penal policy in the Netherlands and England and Wales*, Oxford: Clarendon Press 1988 en meer recentelijk: Michael Cavadino and James Dignan, *Penal Systems. A comparative approach*, London: Sage 2006.

sering in detentie voornamelijk in dienst van de resocialisatiegedachte.¹⁶ In het rapport van de in 1946 ingestelde Commissie-Fick wordt er voor gepleit dat gedetineerden overdag zoveel mogelijk in gemeenschap dienen te verkeren onder krachtige, deskundige en inspirerende leiding van het personeel. In het kader van de voorbereiding van de gedetineerde op zijn terugkeer in de samenleving werd de nadruk gelegd op het belang van zinnige en educatieve bezigheden en op de verbeterende en reclasserende functie van de staf.¹⁷ Het rapport van de Commissie-Fick zette de toon voor de Beginselenwet Gevangeniswezen die in 1953 in werking trad, de voorganger van de huidige Penitentiaire beginselenwet.

Ook in tal van nota's die in de loop der tijd over het gevangeniswezen zijn verschenen, klinkt de opdracht tot een menswaardige inrichting en tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming door. In de eerste Gevangenisnota in 1964 van de toenmalige minister van Justitie Scholten is te lezen dat 'getracht moet worden een zodanig sociaal klimaat te scheppen, dat de negatieve werking welke aan de vrijheidsbeneming inherent is, tot een minimum beperkt blijft, en dat een zo gezond mogelijke voedingsbodem wordt geschapen voor de op wederaanpassing gerichte activiteiten'.¹⁸

Naarmate het geloof in de resocialiserende werking van de gevangenisstraf afnam, kwam meer nadruk te liggen op het beperken van zogenoemde detentieschade. Het beginsel van minimale beperkingen vormt als zodanig een uitvloeisel van deze gedachte. In het rapport van Staatscommissie-Van Hattum uit 1977 wordt hierover opgemerkt dat het beperken van psychische en sociale detentieschade een zodanige menswaardige behandeling van gedetineerden vooronderstelt, dat ontplooiingsmogelijkheden zoveel mogelijk benut worden en dienstverlening naar eigentijdse maatstaven mogelijk blijft.¹⁹ In de beleidsnota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen uit 1982 verwordt het streven naar een humanisering van de detentie tot de eerste hoofddoelstelling van het gevangeniswezen. Het streven naar humane tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf steunde 'op het in onze westerse beschavingskring algemeen aanvaarde beginsel, dat de vrijheidsbeneming op zichzelf de straf is en dat iedere extra toevoeging van leed zoveel mogelijk moet worden voorkomen'. Voorts wordt in deze nota beklemtoond dat het personeel in de inrichtingen zich er 'zo mogelijk in nog sterkere mate dan voorheen' van bewust zal moeten zijn 'dat gedetineerden een medemens is die als zodanig een gelijkwaardige positie inneemt, zelf

¹⁶ H. Franke, *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Utrecht, Het Spectrum 1990, p. 669.

¹⁷ *Rapport Commissie-Fick. Rapport van de commissie voor de verdere uitbouw van het gevangeniswezen*, 's-Gravenhage, 1947.

¹⁸ *Nota Het Nederlandse gevangeniswezen (nota Scholten)*, 's-Gravenhage, 1964.

¹⁹ *Rapport Commissie Doelstelling en Functie Huis van Bewaring (nota commissie Van Hattum)*, 's-Gravenhage, 1977, p. 25.

verantwoordelijkheid behoort te dragen, zelf – binnen zekere grenzen – keuzes zal mogen en moeten maken'.²⁰

In de Nota Werkzame detentie uit 1994 krijgen aspecten van veiligheid en beveiliging van de samenleving een meer prominente plaats in het detentiebeleid.²¹ Tevens wordt het vergeldende karakter van de vrijheidsstraf aangescherpt. Naast 'veiligheid' en 'doelmatigheid' wordt 'menswaardigheid' evenwel nog steeds als kernbegrip voor toekomstig beleid aangeduid. De notie van menswaardigheid van detentie betekent vooral dat bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming niet méér beperkingen werden aangebracht dan nodig.

Zowel dit beginsel van minimale beperkingen als het beginsel van resocialisatie zijn thans in artikel 2 de Penitentiaire beginselenwet van 1999 van toepassing verklaard op alle categorieën gedetineerden, zowel onveroordeelden als veroordeelden.

III.3 De menswaardigheid als toetscriterium bij de beoordeling van detentie

Hoewel de notie van menswaardige detentie bij de ontwikkeling van ons gevangeniswezen door de jaren heen een centrale rol heeft vertolkt en als uitgangspunt heeft gediend bij de inrichting van de vrijheidsbeneming in Nederland, is de norm van menswaardigheid als zodanig niet in ons nationale recht verankerd.²² Dat wil zeggen dat noch in de Grondwet noch in de penitentiaire wet- en regelgeving wordt voorzien in een uitdrukkelijke opdracht tot een menswaardige detentie.

De consequentie van het ontbreken van zo'n grondnorm in het Nederlandse publiekrecht is niet zonder betekenis. Zo wijst Mevis op de functie en de betekenis die een uitdrukkelijke erkenning van de notie van menswaardigheid kan hebben als toetsnorm. Hij stelt daarbij dat in tijden dat de wettelijke regeling van detentieregimes wordt aangepast en de inrichting van het regime daarbij wordt beperkt, de uitdrukkelijke erkenning van de notie van menswaardigheid van het regime als principieel grondrecht van de gedetineerde ook kan functioneren als toetsingsnorm voor discussie en beoordeling van deze regelingen en wijzingen daarvan.²³ Het uitdrukkelijk in een wettelijke regeling neergelegde recht op een menswaardige of humane detentie vormt in dat opzicht het normatieve kader waarbinnen discussie over de aanvaardbaarheid van detentiesituaties kan plaatsvinden. Een dergelijk normatief kader voor discussie ontbreekt thans in

²⁰ *Nota Taak en toekomst van het Nederlandse gevangeniswezen*, 1982, p. 23. *Kamerstukken II*, 1981-1982, 17 539, nrs. 1-2.

²¹ *Nota Werkzame detentie. Kamerstukken II*, 1993-1994, 22 999, nrs. 10-11.

²² De Lange en Mevis (2003), *a.w.*, p. 159 en Mevis (2005), *a.w.*, p. 365.

²³ Mevis (2005), *a.w.*, p. 365.

het Nederlandse (penitentiaire) rechtsstelsel. Met name daar waar veranderingen in wetgeving of beleid op fundamentele wijze ingrijpen in het leefklimaat in de penitentiaire inrichtingen en de aanvaardbaarheid van de condities waaronder de detentie plaatsvindt als zodanig in het geding zijn of kunnen zijn, biedt het Nederlandse recht onvoldoende mogelijkheden om terzake de discussie te voeren en kwesties ter beoordeling aan de rechter voor te leggen.²⁴ Dit met als gevolg dat de discussie gevoerd wordt langs alternatieve of inhoudelijk minder diep uitgewerkte wegen, dan welke vanuit het oogpunt van de menswaardigheid van detentie wenselijk zouden kunnen zijn. Dit punt zal in het navolgende geïllustreerd worden aan de hand van een aantal concrete voorbeelden van ontwikkelingen op penitentiair terrein, waar het Nederlandse gevangeniswezen recentelijk mee te maken heeft gehad.

MEERPERSOONSCELGEBRUIK

Een maatregel die van grote invloed is gebleken op het dagelijkse leven binnen de Nederlandse penitentiaire inrichtingen, in het bijzonder de huizen van bewaring, betreft de verruiming van de mogelijkheid tot het meerpersoonscelgebruik.²⁵ Wat lange tijd ondenkbaar en onwenselijk werd geacht in het Nederlandse gevangeniswezen en waar de strafrechtswetenschap zich altijd fel tegen heeft verzet²⁶ – en waar ook binnen het beleid aanvankelijk onvoldoende draagvlak voor bestond – geschiedde. Met de landelijke invoering van het meerpersoonscelgebruik werd gebroken met het uitgangspunt van het verblijf van een gedetineerde in een eigen éénpersoonscel. Bestaande éénpersoonscellen werden aan het verblijf van twee gedetineerden aangepast. Hoewel het hier toch lijkt te gaan om een kwestie die de leefbaarheid in detentie in de kern raakt en waarbij de discussie over de aanvaardbaarheid en de menswaardigheid ervan toch eerst en vooral gevoerd dient te worden langs die lijn, is de invoering van het meerpersoonscelgebruik procedureel het meest uitgebreid bediscussieerd en beoordeeld als wijziging van de werkomstandigheden van het inrichtingspersoneel. Daarbij voerden argumenten op het gebied van de personeelsveiligheid de boventoon. Zo werd het besluit tot invoering van het meerpersoonscelgebruik

²⁴ De Lange en Mevis (2003), *a.w.*, p. 157.

²⁵ Voor de landelijke invoering van de mogelijkheid tot meerpersoonscelgebruik was gemeenschappelijke onderbrenging van gedetineerden op grond van artikel 20, tweede lid, Pbw al mogelijk in inrichtingen waar een regime van algehele gemeenschap geldt, maar zelfs dan werd dit slechts toegepast bij een zeer beperkte categorie gedetineerden.

²⁶ Zie onder andere: C. Kelk, 'De ondeelbaarheid van de cel', *Penitentiaire Informatie* 1987, p. 47- 49, C. Kelk, 'Geen denken aan de meermanscel', *Nederlands Juristenblad*, 1987, p. 242-243, C. Kelk, 'Nogmaals: geen denken aan de 'meermanscel'', *Nederlands Juristenblad*, 1988, p. 90-91, J.P.S. Fiselier, 'De meermanscel: de kogel door de kerk?', *Sancties* 1992, p. 210-217, W.F. van Hattum, 'Celdeling is onwettig', *DD* 1995, p. 202-221, C. Kelk, 'Twee personen in één cel', *Sancties* 2005, p. 8-16.

door de Groepsondernemingsraden (GOR) aangevochten. De GOR stelde onder meer dat de Staat niet in redelijkheid tot het bestreden besluit had kunnen komen omdat er geen ‘harde garanties’ waren gegeven om de positie van het personeel in het gevangeniswezen veilig te stellen. De Ondernemingskamer overwoog in haar beschikking dat voldoende maatregelen waren getroffen om de gevolgen van het besluit voor het personeel op te vangen en het verzoek van de GOR, om te beslissen dat niet mag worden overgegaan tot het invoeren van het besluit om twee gedetineerden in één cel te plaatsen, werd bijgevolg afgewezen.²⁷

Opvallend aan de discussie – in bredere zin – omtrent de invoering van het meerpersoonscelgebruik is dat betrekkelijk weinig aandacht is geschonken aan de mensenrechtelijke aspecten voor gedetineerden die dergelijke wijzigingen met zich kunnen brengen. Daarbij dringt de vraag zich met name op of vanuit het oogpunt van menswaardigheid niet al te zeer voorbij is gegaan aan betrekkelijk essentiële vraag of het plaatsen van twee gedetineerden op één cel – hetgeen als achteruitgang van kwaliteit van detentie bestempeld kan worden – gelegitimeerd kan worden met louter een beroep op de toenmalige capaciteitproblemen in het Nederlandse gevangeniswezen.²⁸

Interessant is vervolgens te kijken naar de mogelijkheden die voor individuele gedetineerden openstaan om op te komen tegen plaatsing op een cel bestemd voor twee gedetineerden. Kan een gedetineerde klagen over samenplaatsing indien hij van mening is dat de plaatsing of de daarmee ontstane detentiesituatie strijdig is met de notie van een menswaardige detentie? Hier alweer, wreekt zich dat het Nederlandse (detentie)recht niet voorziet in de mogelijkheid om de menswaardigheid van een bepaalde vorm van detentie als zodanig door een rechter te laten toetsen. Een gedetineerde kan zich volgens de PBW slechts beklagen over een hem betreffende door of namens de directeur genomen beslissing.²⁹ In het geval van plaatsing in een meerpersoonscel betekent dit, dat de gedetineerde tegen bedoelde plaatsing slechts een beroep kan doen op de aanwezigheid van factoren en omstandigheden die zijn ongeschiktheid hiertoe aantonen (zogenoemde contra-indicaties). Het aan de kaak stellen van de ontstane detentiesituatie als zodanig behoort derhalve niet tot de mogelijkheden. Evenmin is het voor een gedetineerde mogelijk zich te beroepen op beweerdelijke contra-indicaties bij een toekomstige celgenoot.³⁰

²⁷ Ondernemingskamer Gerechtshof Amsterdam, 3 juli 2003, LJN: AH9170.

²⁸ *Kamerstukken II* 2002-2003, 24 587 28 600 VI, nr. 89.

²⁹ Artikel 60, eerste lid, Pbw.

³⁰ Beroepscommissie RSJ 16 december 2004, 04/2401/GA.

VERSOBERING DAGPROGRAMMA

Een andere maatregel die eveneens is ingegeven door de bezuinigingen in het gevangeniswezen en mede bepalend is voor het huidige leefklimaat in de Nederlandse penitentiare inrichtingen, betreft het minimaliseren van het aantal uren dagprogramma en het aantal uren bestemd voor activiteiten en bezoek.³¹ De beperking van het dagprogramma betekende onder andere dat de activiteiten en het bezoek van gedetineerden vanaf dat moment diende plaats te vinden gedurende bedrijfstijden, dat wil zeggen tussen circa 8 uur 's morgens en 17 uur 's middags. De resterende tijd verblijven gedetineerden derhalve ingesloten op cel. Het avondprogramma is hiermee volledig komen te vervallen. Net als in het geval van de landelijke invoering van de meerpersoonscel werd met de versobering van het dagprogramma op fundamentele wijze ingrepen in het dagelijkse leven in de penitentiare inrichtingen. Zowel vanuit de rechtswetenschap³² als vanuit de politiek³³ alsmede vanuit het gevangeniswezen zelf³⁴ werden dan ook de nodige kritische kanttekeningen geplaatst bij de versobering. Ook de RSJ sprak nadrukkelijk zijn bezorgdheid uit over de (verdergaande) versoberingen in het gevangeniswezen.³⁵ Terwijl deze kritiek voor een belangrijk deel toezag op de vraag naar de leefbaarheid in detentie, alsmede de vraag of er met de nieuwe plannen nog wel een menswaardige vrijheidsbeneming gewaarborgd kon worden, droeg de discussie voor de rechter een geheel ander karakter.

Kort nadat het versoberde dagprogramma in vrijwel alle penitentiare inrichtingen was ingevoerd, spande een aantal gedetineerden een kort geding aan tegen de Staat. Eisers – allen veroordeeld tot detentie vóór de wijziging van de Penitentiare maatregel – vorderden in dit kort geding onder meer de staat te verbieden de versobering van het detentieregime door te voeren en te handhaven. Met name de door eisers gekozen ingang verdient opmerking. Bij afwezigheid van de mogelijkheid om de ontstane detentiesituatie aan een meer fundamenteel

³¹ Hiertoe werd artikel 3 Pm, waarin het dagprogramma wordt geregeld tot tweemaal toe, gewijzigd: *Stb.* 2000, 466; *Stb.* 2003, 349.

³² Zie onder andere: J.P.S. Fiselier, 'Aantasting van verworvenheden', *Sancties* 2003, p. 3 en C. Kelk, 'Het gevangeniswezen in zwaar weer', *DD* 2006, p. 101-110.

³³ Op initiatief van de SP werd het zwartboek '*Morgen moet het beter*' opgesteld, waarin het gevoerde bezuinigingsbeleid als 'destructief' werd aangemerkt.

³⁴ Zo werden de versobering van het Nederlandse gevangeniswezen door oud-gevangenisdirecteur Scheffelaar Klots bestempeld als een 'trendbreuk' in het penitentiare bestel: P.A.W., Scheffelaar Klots, 'Het Nederlandse gevangeniswezen: enkele kanttekeningen bij het (nieuwe) beleid', *Sancties* 2005, p. 208-216. Voorts kan in dit verband gewezen worden op de openlijke kritiek die gevangenisdirecteuren Van Huet en Boeij uitten ten aanzien van het sobere gevangenisbeleid. Zie bijvoorbeeld: "Pas op met opkooien", *NRC Handelsblad* 2 oktober 2003.

³⁵ Raad voor Strafrechtstoepassing, 30 september 2005 (advies inzake De Nieuwe Inrichting), *Sancties* 2005, 41. Het advies door de RSJ werd ambtshalve uitgebracht.

criterium te toetsen – en nu een succesvol beroep op artikel 3 EVRM op voorhand ook uitgesloten leek – stelden eisers zich op het standpunt dat de versobering een verzwarende en een verhoging van de aan hen opgelegde straf inhield en als zodanig in strijd was met het legaliteitsbeginsel. In een noot onder de gepubliceerde uitspraak is de ingang van het legaliteitsbeginsel als een ‘noodgreep’ omschreven.³⁶ Met het kort geding werd uiteindelijk door de gedetineerden geen succes ge oogst. De voorzieningenrechter overwoog dat het legaliteitsbeginsel slechts betrekking heeft op de oplegging van sancties en niet op de tenuitvoerlegging daarvan. Nu niet kon worden gezegd dat de maatregel tot beperking van het dagprogramma leidde tot het opleggen van een nieuwe of andere straf of maatregel, achtte de voorzieningenrechter het beroep op het legaliteitsbeginsel op het betreffende geschil niet van toepassing.

Ook het beklagrecht blijkt terzake tekort te schieten, nu daarin niet wordt voorzien in de mogelijkheid om de algemene detentiesituatie ter discussie te stellen en daarmee achteruitgang in regime door de penitentiaire rechter inhoudelijk te laten toetsen. Dit werd onder meer duidelijk in een serie uitspraken van de beroepscommissie ten aanzien van klachten betreffende de invoering van het zogenoemde zomerrooster in penitentiaire inrichtingen, waardoor het dagprogramma gedurende de zomermaanden werd ingekort.³⁷ De beroepscommissie overwoog uiteindelijk dat tegen de invoering van het zomerrooster geen beklag open stond, nu het een regel betrof die gelding had voor alle in de inrichting verblijvende gedetineerden en die regel niet strijdig was met een hogere regel en evenmin van onzorgvuldige toepassing was gebleken.³⁸ Hiermee bleef een inhoudelijk oordeel over de aanvaardbaarheid van de maatregel achterwege.

Bovenstaande voorbeelden maken duidelijk dat het Nederlandse rechtssysteem onvoldoende is ingericht om op fundamentele wijze discussie te voeren over de menswaardigheid van detentie. Het ontbreken van een uitdrukkelijke toetsingsnorm van menswaardige detentie in onze nationale wetgeving, alsmede de beperkte beklaggrond op basis waarvan gedetineerden volgens de beklagregeling uit de Pbw kunnen klagen, maken dat naast de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een concrete beslissing van een directeur of een selectiefunctionaris, de menswaardigheid van de detentiesituatie als zodanig niet onder de aandacht van de (penitentiaire) rechter te brengen is. Gedetineerden die desondanks willen opkomen tegen de omstandigheden waaronder zij in detentie verblijven, zijn dan min of meer aangewezen op het inroepen van de grondrechten uit het

³⁶ Voorzieningenrechter Rechtbank ‘s Gravenhage, 16 november 2004, m.nt. J. de Lange en P.A.M. Mevis, *Sancties* 2005, p. 48-53.

³⁷ Serie uitspraken betreffende “zomerregeling”, m.nt. P.A.M. Mevis, *Sancties* 2005, p. 224-228.

³⁸ Beroepscommissie RSJ 27 september 2004, 04/1633/GA.

EVRM, als toetscriterium bij de beoordeling van hun detentiesituatie. Dat daarbij vervolgens de nodige kanttekeningen te plaatsen zijn, zal in het navolgende worden toegelicht.

III.4 Artikel 3 EVRM als toetscriterium bij de beoordeling van detentie op nationaal niveau

Verschillende internationaal-rechtelijke verplichtingen dwingen Nederland oog en zorg te hebben voor de kwaliteit van de detentiesituatie. Bij de totstandkoming van penitentiair beleid en in de rechterlijke beoordeling daarvan achteraf, lijken evenwel voornamelijk de toetscriteria uit het EVRM zich op daadwerkelijke aandacht te mogen verheugen. Zo staat de Nederlandse wetgever in voorkomende gevallen uitdrukkelijk stil bij de vraag of een voorgestelde wettelijke regeling al dan niet in strijd is met de bescherming die het EVRM beoogt te waarborgen³⁹ en toetst de (penitentiaire) rechter bij de beoordeling van bepaalde penitentiaire kwesties eveneens aan deze specifieke minimumnormen. In het merendeel van de gevallen concentreert deze toets zich op de vraag of de voorgestelde regeling en/of de concrete detentiesituatie al dan niet in strijd met artikel 3 EVRM kan worden geacht. Maar detentierechtelijke vraagstukken kunnen zich eveneens voordoen tegen de achtergrond van andere rechten die bescherming in het EVRM vinden. Zo kan de vraag aan de orde zijn of 24-uurs camera-toezicht van een gedetineerde in zijn cel een al dan niet geoorloofde inbreuk op het recht op eerbiediging van het privé-leven inhoudt zoals bedoeld in artikel 8 EVRM⁴⁰ en of de vrijheid van godsdienst, dat grondslag vindt in artikel 9 EVRM, niet te zeer in het gedrang komt wanneer de kerkdienst slechts bij tourbeurt kan worden bijgewoond.⁴¹ Voorts kan de situatie zich voordoen dat het opleggen van een disciplinaire straf van zeven dagen opsluiting in een strafcel wegens het bezit op cel van opruiende posters, uitdrukkelijk wordt getoetst aan

³⁹ W.J.M. Davids, 'De Europeanisering van het Strafrecht (invloed van het EVRM) In het bijzonder ten aanzien van enkele algemene vraagstukken van materieel strafrecht' in: *Europeanisering van het Nederlands Recht. Opstellen aangeboden aan Mr. W.E. Haak*, Deventer, Kluwer 2004, p. 299-300.

⁴⁰ Beroepscommissie RSJ 10 juli 2002, 02/1344/SGA en 2 december 2002, 02/1228/GA.

⁴¹ Beroepscommissie RSJ 18 september 2006, m.nt. J. de Lange, *Sancties* 2007, p. 137-140. Zie nader over de eerbiediging van de vrijheid van godsdienst in detentiesituatie: A. Overbeeke, 'God achter tralies', in: E. Brems, S. Sottiaux, P. Vanden Heede en W. Vandenhole (red.), *Vrijheden en vrijheidsbenaming, Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen: Intersentia 2005, p. 127 en M. Post, *Detentie en culturele diversiteit. De effectuering van de rechtspositie door etnische minderheden in detentie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

het recht op de vrijheid van meningsuiting zoals neergelegd in artikel 10 EVRM.⁴²

Voor andere internationale normen die toezien op de inrichting van detentie blijkt in de praktijk bij de beoordeling van concrete detentiesituaties door de Nederlandse rechter enerzijds en bij de ontwikkeling van penitentiair beleid en -wetgeving anderzijds nauwelijks aandacht te bestaan. Zo speelt het eerdergenoemde artikel 10 IVBPR, waarin het recht op een menswaardige detentie is neergelegd, als toetscriterium op nationaal niveau geen noemenswaardige rol van betekenis.⁴³ Voorts is in het vorige hoofdstuk betoogd dat de rechtskracht van de normatieve beoordeling door het CPT gering is. De detentienormen van het CPT worden zelden in juridische procedures ingeroepen. Daar waar dit wel gebeurt, vindt er in veel gevallen geen inhoudelijke toetsing plaats, maar worden de normen veelal terzijde geschoven met een beroep op het ontbreken van een dwingend karakter ervan.

Ook aan andere normen met een zogenoemd *zacht* karakter – zoals de regels uit de onlangs herziene Europese gevangenisregels – wordt bij de discussie rondom penitentiaire kwesties tijdens het wetgevingsproces of in de rechtspraak niet zelden voorbij gegaan, met het argument dat het ‘slechts’ gaat om aanbevelingen van de Raad van Europa en derhalve niet om juridisch bindende rechtsregels.⁴⁴ Zo werd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot verruiming van de mogelijkheden tot meerpersoonscelgebruik géén conclusies verbonden aan het feit dat met de voorgestelde regeling niet werd voldaan aan de Europese gevangenisregels.⁴⁵ Dit terwijl in deze aanbeveling van de Raad van Europa onder meer wordt bepaald dat celdeling slechts dient plaats te vinden wanneer een gedetineerde hierbij gebaat zou zijn: *‘prisoners shall normally be accommodated during the night in individual cells except where it is preferable for them to share sleeping accommodation’*.⁴⁶

In formele zin is tegen bovengenoemde toetsingspraktijk niets in te brengen. Nederland dient zich als partij bij Europese en andere internationale verdragen te houden aan de regels van *dwingend recht* die hieruit voortvloeien. In het algemeen wordt aangenomen dat vrijheidsrechten zoals neergelegd in het EVRM

⁴² Beroepscommissie 26 april 2005 (vrijheid van meningsuiting), m.nt. J. de Lange, *Sancties* 2006, p. 44-47.

⁴³ Leijten (1993), *a.w.*, p. 105-111.

⁴⁴ Beroepscommissie RSJ 27 maart 2007, 06/3263/GB, Beroepscommissie RSJ 15 mei 2007, 07/0336/GB.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2002-2003, 28 979, nr. 3, p. 4-5.

⁴⁶ Thans in deze norm neergelegd in artikel 18, vijfde lid, EPR.

‘een ieder verbindend’ zijn als bedoeld in artikel 94 Grondwet.⁴⁷ Het EVRM gaat dan ook uit van de gedachte dat de waarborg van de daarin opgenomen rechten vooral op nationaal niveau adequaat dient te worden gerealiseerd.⁴⁸ De aanbevelingen en de normering van detentie door het CPT (alsmede de normen die voortvloeien uit de Europese gevangenisregels) ontberen daarentegen zo’n juridisch dwingend karakter en een beroep er op kan – formeel gezien – enkel om die reden als zijnde niet-bindend worden afgedaan.

De uitleg die door het EHRM wordt gegeven aan het verbod om gedetineerden niet te onderwerpen aan foltering, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing vormt in dit opzicht de absolute ondergrens van wat in termen van menswaardigheid als toelaatbaar kan worden geacht. De Nederlandse detentiesituatie dient dan ook zo te worden ingericht dat geen sprake is van vernederende of onmenselijke toestanden.

De vraag is evenwel of de discussie over de aanvaardbaarheid van detentie in concrete gevallen zich *louter* (of in elk geval voornamelijk) zou moeten afspelen tegen de achtergrond van de vraag of de ondergrens van vernederende of onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM al dan niet is overschreden. Wordt daarmee niet al te zeer voorbij gegaan aan het morele karakter van de normatieve beoordeling van het CPT en de normen uit de Europese gevangenisregels? Ook Kelk wijst hierop. Zo vraagt deze auteur zich af of de verworvenheden van ons penitentiaire systeem niet een zekere verplichting met zich brengen de vrijheidsbeneming van personen in overeenstemming met deze, op menswaardigheid gestoelde, regels ten uitvoer te leggen.⁴⁹ Hieraan kan worden toegevoegd dat in concrete gevallen aan deze regels dient te worden getoetst. Niet in de laatste plaats nu dit in internationaal opzicht wel gebeurt.⁵⁰ Het gaat daarbij niet in de eerste plaats om het tegengaan van opzettelijke schendingen van fundamentele rechten, maar veeleer over het voeren van discussie over waar de grenzen liggen. Zo kan men zich afvragen of er van een land als Nederland – waar de menswaardigheid van detentie nog steeds als uitgangspunt wordt geclaimd – niet mag worden verwacht dat er bij de inrichting van de vrijheidsbeneming wordt gestreefd naar een hoger niveau dan hetwelk op grond van de minimumnorm uit artikel 3 EVRM wordt geëist. Anders geformuleerd, dienen we

⁴⁷ F.M.C. Vlemminx en M.G. Boekhorst, ‘Inleiding artikelen 90-95: De internationale rechtsorde’ in: A.K. Koekoek (red.), *de Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 467.

⁴⁸ Het voorzien in een effectieve bescherming van EVRM-rechten op nationaal niveau is van nog groter belang nu kan worden geconstateerd dat de inwerkingtreding van het 14e Protocol de procespositie van de klager er niet beter op maakt. Zie in verband tevens de aanbevelingen van het Comité van Ministers Recommendation N° R (2004) 4 t/m 6.

⁴⁹ C. Kelk, ‘Gedetineerden in de kou’, *DD* 2003, p. 956.

⁵⁰ De Lange & Mevis (2003), *a.w.*, p. 159.

ons af te vragen of de vraag naar de *aanvaardbaarheid* van detentieomstandigheden op nationaal niveau niet te zeer gelijkgesteld wordt aan de vraag naar de *rechtmatigheid* ervan. Bovendien is het gebruik van artikel 3 EVRM als toetscriterium bij de beoordeling van de rechtmatigheid van detentieomstandigheden niet zaligmakend te noemen. Bij het gebruik van dit artikel is een aantal kanttekeningen te plaatsen.

III.4a Artikel 3 EVRM; nadruk op wat niet is toegelaten

Zoals is vastgesteld in hoofdstuk 4, wordt in de Straatsburgse rechtspraak erkend, dat er uit artikel 3 EVRM zekere positieve verplichtingen voortvloeien voor de vrijheidsbenemende overheid. Desondanks richt de normatieve betekenis van dit negatief geformuleerde artikel zich eerst en vooral op wat *niet* is toegelaten. De omstandigheden waaronder gedetineerden van hun vrijheid beroofd worden vastgehouden dienen niet onder het minimumniveau van artikel 3 EVRM uit te komen. De uitleg van de begrippen uit artikel 3 EVRM bieden als zodanig dan ook betrekkelijk weinig houvast bij de beantwoording van de vraag wat nu juist wél mag of moet worden verwacht van de penitentiaire overheid bij de inrichting van de vrijheidsbeneming. Daarmee geeft het onvoldoende inzicht in de eisen waaraan iedere vrijheidsbeneming te allen tijde en onder alle omstandigheden vanuit het oogpunt van menswaardigheid dient te voldoen. Artikel 3 EVRM stelt als zodanig bijvoorbeeld geen concrete en positief geformuleerde eisen aan zaken als de toedeling van voorzieningen en individuele faciliteiten, de wijze waarop gedetineerden door het gevangenispersoneel in intermenselijk opzicht dienen te worden bejegend, de inrichting van de cellen, de invulling van het dagprogramma, het aanbod van arbeid en recreatie en het onderhouden van contact met de buitenwereld.

III.4b Artikel 3 EVRM; geen toetssteen voor achteruitgang

Het subsidiaire karakter van het EVRM brengt mee dat enkel wordt voorzien in een absoluut minimumniveau van kwaliteit waar de detentiepraktijk in geen geval onder dient te verkeren. De waarborgsfunctie die van het artikel uitgaat, heeft daarmee een beperkte betekenis. Voordat de inrichting van een detentieregime wegens strijdigheid met artikel 3 EVRM wordt afgekeurd, dient volgens vaste rechtspraak immers de objectieve drempelwaarde van '*minimum severity*' te zijn overschreden.⁵¹ Daarvan is blijkens de rechtspraak niet zomaar sprake. Zo is in verschillende Nederlandse beklagzaken tegen het geldende regime in de zo-

⁵¹ EHRM 18 januari 1978, Ierland t. het Verenigd Koninkrijk (Klachtennummer 5310/71), par. 162.

genoemde terroristenafdelingen (TA's) tevergeefs een beroep gedaan op het bepaalde in artikel 3 EVRM.⁵² In de TA's worden gedetineerden geplaatst die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf, alsmede gedetineerden die radicale boodschappen verkondigen.⁵³ In een advies plaatst de RSJ een aantal belangrijke kanttekeningen bij de concentratie van gedetineerden met een terroristische achtergrond en adviseert de Raad (tevergeefs) om de bijzondere opvang niet in te voeren.⁵⁴ De RSJ meent dat met de TA's een regime met verzwaarde detentieomstandigheden is geïntroduceerd. De beroepscommissie is evenwel van oordeel dat, nu de gedetineerden (ook in het concrete geval) niet volledig afgezonderd van andere personen worden vastgehouden en er op de terroristenafdeling – zij het in beperkte mate – activiteiten worden aangeboden en er bezoek kan worden ontvangen, het beklagde regime niet in strijd is met artikel 3 EVRM.⁵⁵

Men kan zich afvragen wat de waarde is van zo'n oordeel. Wat zegt deze uitspraak anders dan dat de detentiesituatie in het concrete geval kennelijk (nog) niet zo ernstig is dat gesproken kan worden van vernederende of onmenselijke toestanden? Het toetscriterium van artikel 3 EVRM schiet tekort waar het gaat om de vraag of de toepassing van het verzwaarde regime gerechtvaardigd kan worden op grond van het algemene plaatsingscriterium, dat louter verwijst naar het gepleegde delict of de verdenking ervan. Plaatsing in de TA geschiedt immers niet op grond van persoonskenmerken van de individuele gedetineerden, maar vindt zijn oorsprong in gedrag voorafgaande aan de detentie. Als zodanig vindt er geen individuele afweging meer plaats over de noodzaak van de plaatsing.⁵⁶

Het gegeven dat eerst de drempelwaarde van 'severity' overschreden moet zijn alvorens onder het bereik van artikel 3 EVRM te geraken, betekent dat bij de beoordeling van detentiesituaties, bij de huidige stand van zaken in het Nederlandse systeem, achteruitgang van kwaliteit van detentie pas in beeld komt en ter discussie wordt gesteld op het moment dat deze ondergrens daadwerkelijk wordt bereikt of wordt overschreden. Daarmee geldt artikel 3 EVRM slechts als een

⁵² Beroepscommissie RSJ 27 maart 2007, 06/3263/GB, Beroepscommissie RSJ 15 mei 2007, 07/0336/GB.

⁵³ Regeling van de minister van Justitie van 15 september 2006, houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing (*Stcrt.* 2006, 181, p.13, inwerking getreden op 18 september 2006).

⁵⁴ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Advies over de bijzondere opvang voor terroristen, 25 september 2006, *Stcrt.* 2006, 205, p. 7-8. Het volledige advies is tevens te raadplegen via: www.rsj.nl.

⁵⁵ Beroepscommissie RSJ 27 maart 2007, 06/3263/GB, Beroepscommissie RSJ 15 mei 2007, 07/0336/GB.

⁵⁶ H.J.B. Sackers, 'De terroristenafdeling, voer voor haviken', *Sancties* 2007, p. 86-87.

criterium om de excessen in de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming te benoemen en af te keuren. Met het oog op het streven naar een zo humaan mogelijke detentiesituatie is dit onwenselijk te noemen. Wat immers juridisch niet verboden is, behoeft vanuit moreel oogpunt nog niet toelaatbaar te zijn. Artikel 3 EVRM biedt, anders gezegd, geen – of in elk geval onvoldoende – grondslag voor het betrachten van waakzaamheid op indicatoren die duiden op verslechtering van de algemene detentiesituatie, met als gevolg dat (incidentele) schendingen van dit absolute verbod onvermijdelijk zullen zijn, zoals reeds ten aanzien van de EBI is geschied.

IV. Discrepancie benadering detentiesituatie in Nederland en CPT

Vergelijken we de manier waarop in Nederland detentie wordt benaderd en beoordeeld en de manier waarop ons systeem voorziet in de mogelijkheid om discussie te voeren over ‘problematische’ detentieomstandigheden, met de wijze waarop het CPT dit vorm geeft, dan kan gesproken worden van een discrepantie. Daar waar de op preventie gerichte werkwijze van het CPT eerst en vooral toeziet op het betrachten van voortdurende waakzaamheid op achteruitgang en op een pragmatisch streven naar verbetering van de kwaliteit van de algemene detentiesituatie, concentreert de formeel-juridische benadering op nationaal niveau zich voornamelijk op eventuele schending van concrete rechten in het betreffende geval. De voor het CPT zo kenmerkende grondhouding van waakzaamheid blijkt op nationaal niveau, zowel bij het ontwikkelen van penitentiaire wet- of regelgeving alsook bij de rechterlijke beoordeling achteraf, veel minder prominent aanwezig. Van belang in de werkwijze van het CPT is, dat het toezicht niet aan de hand van een individuele klacht werkt, maar dat de inrichting van detentiesituatie en regime in het algemeen, inclusief de daaraan ten grondslag liggende regels, wordt beoordeeld. De beoordeling van detentiesituaties door het CPT kan daarbij plaatsvinden zowel in relatie tot eerdere beoordelingen als in het licht van soortgelijke situaties in de betreffende lidstaat. Het is daarom goed mogelijk dat het CPT kritisch is over een gevoerd regime, enkel en alleen omdat dit regime om onvoldoende duidelijke redenen afwijkt van hetgeen de lidstaat doorgaans voor zijn gedetineerden aan invulling van regime noodzakelijk acht. Wijziging van regelgeving en veranderingen in het dagelijkse leven in de penitentiaire inrichtingen kunnen op deze wijze – afzonderlijk bezien, maar met name ook in onderlinge samenhang – aan de orde worden gesteld en bediscussieerd, zonder dat deze discussie wordt opgehangen aan de vraag of er op onderdelen al dan niet is voldaan aan juridisch harde minimumnormen. Dit in tegenstelling tot ons nationale systeem, waarbij men op beleidsniveau in sommige gevallen blijft steken bij de afzonderlijke beoordeling van (de rechtmatig-

heid) van een nieuwe regeling, zonder daarbij te bezien welke gevolgen er te verwachten zijn voor het algemene leefklimaat in detentie. Eenzelfde beperkte of afzonderlijke blik is te ontwaren op het niveau van de rechtspraak. De rechterlijke toets is immers per definitie in de eerste plaats opgebouwd langs de lijn van de beoordeling van een afzonderlijke klacht van een individu over een bepaald onderdeel van het regime, zoals dat in concreto op hem is toegepast. Hierdoor blijkt het in de praktijk niet eenvoudig om – meer in algemene zin – op te komen tegen een dergelijk regime (of ontstane detentiesituatie) als zodanig, noch om de aanvaardbaarheid daarvan ter discussie te stellen.

IV.1 Waakzaamheid als grondhouding

In bovengenoemde discrepantie schuilt een gevaar. Vooral nu op nationaal niveau een positief geformuleerde grondnorm voor een menswaardige vrijheidsbenaming ontbreekt en het individuele beklagrecht vanuit zijn aard, functie en werking onvoldoende is ingericht om de detentiesituatie in zijn algemeenheid als zodanig ter beoordeling aan de rechter voor te leggen, bestaat het gevaar voor een te geringe diepgang in de discussie over de aanvaardbaarheid van ontwikkelingen op penitentiair terrein. Met als gevolg dat daardoor de waakzaamheid, die juist ten aanzien van mensen in detentiesituatie noodzakelijk is, op de tocht kan komen te staan. Dit is te betreuren, met name daar waar veranderingen op penitentiair terrein op essentiële wijze ingrijpen in het leefklimaat in de penitentiaire inrichtingen en als zodanig fundamentele waarden van aanvaardbaarheid van detentieomstandigheden raken.

Dit laatste lijkt steeds vaker het geval te zijn. Wijzigingen in de inrichting van detentie volgen elkaar in hoog tempo op: twee gedetineerden op één cel, aanpassing van de dagprogramma's, versoberde regimes, het wegvallen of selectief aanbieden van resocialiserende activiteiten en het gebruik van penitentiaire inrichtingen die bouwtechnisch van mindere kwaliteit zijn.⁵⁷ Afzonderlijk bekeken, maar vooral bij elkaar genomen, getuigen ze van de wens tot bezuiniging, terugdringing van inspanningen voor gedetineerden, beperking van regimes en vernauwing van de resocialisatie-doelstelling naar uitsluitend terugdringing van recidive.⁵⁸ In dit verband dient gewezen te worden op het grootscheepse trans-

⁵⁷ Met laatstgenoemde wordt bedoeld op (tijdelijke) voorzieningen zoals de noodcapaciteit voor drugskoeriers, de 'containercellen' of 'unitbouw' van het cellencomplex op Schiphol-Oost ten behoeve van het vasthouden van vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting en de 'bajesboten'.

⁵⁸ In het kader van dit laatste kan de sinds 1 oktober 2004 in werking getreden maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) genoemd worden, welke ISD-maatregel door Struijk is betiteld als een 'spagaat tussen beveiliging en resocialisatie'. Zie S.

formatieproces, dat sedert medio 2006 in het Nederlandse gevangeniswezen plaatsvindt. Onder de naam De Nieuwe Inrichting (hierna: DNI) wordt gestreefd naar een *functionele executie* van straffen en maatregelen. Een efficiënte, effectieve en doelgerichte tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties staat hierbij centraal.⁵⁹ In de jaren negentig waren veiligheid, humaniteit en de bejegening van de justitiabelen nog dominante uitgangspunten in het detentiebeleid. Als gevolg van een structureel tekort aan sanctiecapaciteit, structureel minder geld, de roep om daadkracht en zakelijkheid en de nieuwe eisen vanuit de strafrechtsketens lijken deze uitgangspunten plaats te moeten maken voor een flexibelere, efficiëntere, effectievere en doelgerichtere tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties. Een selectief aanbod van middelen die resocialisatie beogen – resocialisatieprogramma’s tijdens detentie zullen alleen nog maar beschikbaar zijn voor gedetineerden die daarvan naar verwachting baat zullen hebben – en een grotere inzet van technologische ondersteuning om verschillende taken van het inrichtingspersoneel over te nemen, zijn daarvan het directe resultaat.

Niet alleen de inrichting van detentie op zichzelf, maar met name bezien in combinatie met de duur ervan, vraagt om de nodige zorg en waakzaamheid. De tijd dat Nederland bekend stond om zijn milde strafklimaat lijkt definitief tot het verleden te behoren.⁶⁰ Zo worden er vaker langdurige gevangenisstraffen opgelegd en neemt de gemiddelde duur van de gevangenisstraf eveneens toe.⁶¹ Een levenslange gevangenisstraf is geen uitzondering meer.⁶² Een toename van het aantal gedetineerden dat is veroordeeld tot een zeer lange of levenslange gevangenisstraf vraagt bijvoorbeeld om bijzondere voorzieningen wat betreft de detentieomstandigheden. De (potentieel) gevorderde leeftijd van deze gedetineerden en de problematiek die vaak voortkomt uit langdurige en uitzichtloze detentie maakt aangepaste zorg en bejegening en een alternatief aanbod binnen het

Struijk, ‘Het veelplegersbeleid van Donner: spagaat tussen beveiliging en resocialisatie’, *Proces* (2007), p. 106-116.

⁵⁹ *De Nieuwe Inrichting. Naar een meer functionele executie van straffen en maatregelen*, Dienst Justitiële Inrichtingen, oktober 2003.

⁶⁰ Zie onder meer: M. Boone en M. Moerings, ‘De cellenexplosie. Voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs’, in: *Detentieregiems, Justitiële verkenningen*, jrg. 33, nr. 4, 2007, p. 9-28 en M. Boone & M. Moerings, ‘Growing prison rates’, in: M. Boone & M. Moerings (red), *Dutch prisons*, The Hague, Boom Juridische uitgevers 2007, p. 51-74.

⁶¹ *Rechtspraak in Nederland 2003*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2005.

⁶² F.W. Bleichrodt, *Een leven lang. De levenslange gevangenisstraf en de long stay in het kader van de terbeschikkingstelling in onderlinge samenhang bezien* (oratie Groningen), Deventer: Kluwer 2006, p. 3.

dagprogramma voor deze categorie gedetineerden (in de toekomst) aangewezen.⁶³

Juist in de huidige tijdsgeest waarin verharding en versobering in het Nederlandse straf- en detentieklimaat onmiskenbaar aanwezig zijn⁶⁴ en waarin we ons soms met recht kunnen en moeten afvragen of de menswaardige tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende sanctie in de Nederlandse penitentiaire inrichtingen niet in het geding komt⁶⁵, is aandacht en zorg voor het algemene leefklimaat in detentie geboden. Naast aspecten van veiligheid en het terugdringen van recidive dient daarbij, meer dan thans het geval is, een houding van waakzaamheid over de kwaliteit en de aanvaardbaarheid van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming te worden aangemeten. Dit gaat echter niet vanzelf, maar het vraagt om concrete modaliteiten en processen waarbinnen die bijzondere zorg vorm kan krijgen en nader kan worden geoperationaliseerd.

IV.2 Waakzaamheid vanuit internationaal perspectief

De noodzaak voor het betrachten van waakzaamheid laat zich niet alleen voelen vanuit nationaal perspectief, maar ook wanneer in ogenschouw wordt genomen dat deze benadering op internationaal niveau door het CPT wél wordt gebezigd en dat de Nederlandse detentiesituatie aan dergelijk toezicht van het CPT wordt onderworpen. Nederland, dat zich aan Straatsburgse inspectie heeft gecommitteerd, wekt daarmee de indruk het CPT als waakhond voor het behoud van de algemene kwaliteit van detentie serieus te nemen. Dit betekent niet alleen het verschaffen van onbeperkte toegang tot de plaatsen van detentie en het tijdig concipiëren van een reactie naar aanleiding van concrete rapportage. Het omvat bovendien een meer inhoudelijke (morele) verplichting tot internalisering van het normatieve kader voor detentie dat het CPT door de jaren heeft ontwikkeld. Het opnemen van de abstracte detentienormering in de jaarverslagen van het CPT wijst in de richting van zo een plicht. De normen dienen te worden beschouwd als kader voor de inrichting van de vrijheidsbeneming, waar de lidstaten vooral zelfstandig en onafhankelijk van eventueel toezicht mee aan de slag moeten. Naast intensievere gebruikmaking van de concrete normen van detentie

⁶³ Raad voor Strafrechtstoepassing, 30 november 2006 (Advies Levenslang, perspectief op verandering).

⁶⁴ Zie in dit verband J. uit Beijerse en R. van Swaaningen, 'Gevangen in Nederland', *Panopticon* 2004, p. 172-186. De verharding en de versobering van het straf- en detentieklimaat worden hierin bezien vanuit maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en hieraan gekoppelde veranderingen binnen het veiligheidsbeleid.

⁶⁵ J. de Lange, Het Nederlandse gevangeniswezen, bezuinigingen en de nieuwe inrichting, in: J.R. Blad (red.), *Strafrechtelijke rechtshandhaving. Aspecten en actoren voor het academisch onderwijs belicht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2007, p. 369-390.

in de discussie over de aanvaardbaarheid van detentiesituaties, dient daarbij de grondhouding van waakzaamheid zichtbaar als uitgangspunt te gelden. Nederland geeft er thans onvoldoende blijk van dit CPT-model te omarmen, noch wat betreft zijn werkwijze, noch als expliciet uitgangspunt voor beleid en wetgeving. Vanuit het oogpunt van een humane invulling van de vrijheidsbeneming, hetgeen toch dient te worden nagestreefd, is het onwenselijk te noemen wanneer Nederland voor deze vorm van toezicht zichzelf afhankelijk maakt van daadwerkelijke inspectie en rapportering hieromtrent.

Het voorgaande geldt des te meer, nu is vastgesteld dat het EHRM wél steeds vaker bereid is de normatieve opvatting van het CPT te volgen en als leidraad te gebruiken bij het beoordelen van klachten over detentiesituaties. Aldus is reeds geconstateerd dat het op deze wijze zeker niet ondenkbaar is dat het inhoudelijke kader van CPT-detentienormering via een omweg (alsnog) kan doorklinken in ons nationaal penitentiair systeem; maar dan in de vorm van een bindend rechterlijk oordeel. Alleen al het bestaan van de mogelijkheid hiervan zou moeten oproepen tot een actieve(re) houding ten aanzien van het werk van het CPT. Het besef zal moeten doordringen dat het op preventie gerichte CPT juist in het leven is geroepen om het niet zover te laten komen en dat het hiervoor de nodige handvatten biedt en dat Nederland het zich eenvoudigweg niet kan permitteren hier al te lichtzinnig en vrijblijvend mee om te gaan. Dat het veronachtzamen van kritische noten door het CPT over onderdelen van ons gevangeniswezen kan leiden tot de vaststelling van schending van harde mensenrechten, is immers met de EHRM-uitspraak over het EBI-regime geenszins imaginair gebleken.

V. Het CPT als model voor penitentiaire ontwikkeling

In de inleiding van dit hoofdstuk is de vraag opgeworpen of er in Nederland niet een zekere noodzaak bestaat voor een alternatieve benadering van detentie. Een benadering waarbij – onafhankelijk van een concreet bezoek van het CPT – meer betekenis wordt toegekend aan het werk van het CPT bij het bewaken van de kwaliteit van detentie. Het bovenstaande rechtvaardigt de conclusie dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. Vastgesteld is dat een grondhouding van voortdurende zorg en waakzaamheid voor het algemene detentieklimaat onvoldoende zichtbaar in ons nationale systeem is ingebed. Door de CPT-normen in de discussie over penitentiaire kwesties te betrekken zou in deze leemte kunnen worden voorzien. De ontwikkelingen waaraan het Nederlandse gevangeniswezen de afgelopen jaren onderhevig is geweest – en waaraan voorlopig nog geen einde aan lijkt te komen – alsmede de vaststelling dat ons nationale systeem onvoldoende voorziet in de mogelijkheid om de achteruitgang van het leefklimaat in de Nederlandse penitentiaire inrichtingen in zijn algemeen-

heid ter discussie te stellen, pleiten voor een meer zelfstandige betekenis van CPT-normering in het nationale penitentiaire debat.

V.1 Opdracht tot intensiever gebruik CPT-normen

De uitgangspunten van het CPT zouden meer nadrukkelijk een rol moeten gaan spelen in het denken over vrijheidsbeneming in Nederland. Meer in het bijzonder is van belang is dat het inhoudelijke normenkader van het CPT expliciet onderdeel gaat uitmaken van de discussie over de inrichting van detentie. Het zichtbaar maken van de opvattingen van het CPT speelt daarbij een belangrijke rol. Dat betekent dat er in voorkomende gevallen nadrukkelijker aandacht dient te zijn voor CPT-normering en dat dit ook zichtbaar wordt gemaakt door er uitdrukkelijk aan te refereren. Daarmee is overigens nog niets gezegd over de uitkomst van de discussie terzake. De CPT-normen kunnen immers aanzetten tot verbetering, daar waar dat geboden is, maar kunnen evenzeer fungeren als handvatten voor positieve beoordeling van ontwikkelingen op penitentiair terrein. Vooral in gevallen waarin de rechtmatigheid van detentieomstandigheden als zodanig (nog) niet ter discussie staat, kunnen de inhoudelijke en veelal positief geformuleerde kwaliteitsnormen van het CPT een dam opwerpen tegen achteruitgang, verharding en versobering van het leefklimaat in detentie en zodoende een verder afglijden in de richting van overschrijding van harde minimumnormen voorkomen. Voorop dient te staan dat de CPT-normen – naast de bestaande harde(re) juridische criteria – uitgangspunt van denken worden bij de beoordeling van concrete situaties. Het gaat daarbij niet in de eerste plaats om het voorkomen van opzettelijke schendingen van fundamentele rechten, maar veeleer om het voeren van de discussie over waar de grenzen van de aanvaardbaarheid liggen. De normen dienen een geëxpliciteerde oriëntatie te bieden voor waakzaamheid niet alleen tegen regelingen en praktijken die onder een minimumniveau zitten, maar met name ook waakzaamheid met betrekking tot indicatoren die een (mogelijke) verslechtering van het detentieklimaat in zich bergen.

Het bewaken van de kwaliteit van detentie in Nederlandse penitentiaire inrichtingen speelt op verschillende niveaus. De opdracht tot intensievere gebruikmaking van het werk van het CPT richt zich dan ook niet louter tot de penitentiaire overheid bij het ontwerpen van nieuw beleid of tot de penitentiaire rechter die een juridisch oordeel geeft in een concrete zaak. Hierbij valt eveneens te denken aan de RSJ, die zich bij de uitvoering van zijn adviestaak aan de minister van Justitie steeds vaker van de opvattingen van het CPT bedient. Voorts kan het normenkader van het CPT bij de invulling van het regionale toezicht op de behandeling en de bejegening van gedetineerden in Nederland door de verschillende

commissies van toezicht (c.v.t.) een wezenlijke bijdrage leveren ter versterking van het inhoudelijke beoordelingskader. Ook op landelijk niveau bij het uitoefenen van het ambtelijke toezicht door de Inspectie Sanctietoepassing (ISt) zouden de normen (mede) als vertrekpunt kunnen fungeren. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Europese gevangenisregels blijft de CPT-normering in het recentelijk opgemaakte toezichtkader van de ISt nochtans ongenoemd.⁶⁶ Tot slot kan gedacht worden aan gebruikmaking van de CPT-normering door de Nationale Ombudsman kwesties die de vrijheidsbeneming van burgers betreffen.⁶⁷

V.2 Enkele concrete voorbeelden

Het volledig vertrouwd raken met de uitgangspunten van het CPT en het toepassen van het normenkader in concrete situaties is evenwel een proces dat tijd kost – vooral waar het gaat om het bewerkstelligen van een attitudeomslag jegens internationale (detentie)normering met een niet-dwingend karakter. Het realiseren van een meer zelfstandig gebruik van het werk van het CPT is een proces dat niet vanzelf gaat. Op procedureel niveau vraagt het om structuren waarbinnen de normen van het CPT geoperationaliseerd kunnen worden. De invulling van dergelijke structuren kan per niveau verschillen en vraagt om nader onderzoek. Het voert te ver om hierop binnen het bestek van onderhavig dissertatieonderzoek uitgebreid in te gaan. Wel kan op deze plaats een aanzet worden gegeven. Zonder daarbij volledigheid na te streven, zullen hieronder enkele concrete voorbeelden worden toegelicht.

CPT-NORMERING EN PENITENTIAIRE WETGEVING EN -BELEID

Als gezegd, staat de Nederlandse wetgever in voorkomende gevallen uitdrukkelijk stil bij de vraag of een voorgestelde wettelijke regeling in overeenstemming is met het internationale recht. Daarbij ligt traditiegetrouw sterk de nadruk op de bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, zoals de mensenrechten die het EVRM beoogt te waarborgen. In dit verband zou het evenwel wenselijk zijn dat diezelfde wetgever steeds, in gevallen waarin voorgestelde wetswijzigingen (mogelijk) van invloed zijn op de aanvaardbaarheid van het leefklimaat in detentie, in de nota van toelicht expliciet ingaat op de overeenkomstigheid met de normering van het CPT terzake. Daar waar op onderdelen wordt afgeweken van

⁶⁶ *Toezichtkader Inspectie Sanctietoepassing*, november 2007. Dit document is te raadplegen via: www.inspectiesanctietoepassing.nl.

⁶⁷ In dit verband is het hoopgevend te constateren dat de Nationale Ombudsman in het rapport No 2007/275 (par. 5.2) in zijn normering uitdrukkelijk de aanbeveling van het CPT tegen Nederland betreft inzake de raadsman bij het politieverhoor. De rapporten van de Nationale Ombudsman zijn te raadplegen via: www.nationaleombudsman.nl.

het normatieve kwaliteitskader van het CPT, dient dit nader te worden geëxpliciteerd en – in ieder geval – met redenen omkleed te worden gemotiveerd. Langs deze lijn zou het in de plannen omtrent de beleidsvoornemens onder de titel *Detentie en Behandeling op Maat voor volwassen gedetineerden (DBM-V)*⁶⁸ niet hebben misstaan wanneer nadere aandacht zou zijn besteed aan de opvattingen van het CPT omtrent het aanbieden van arbeid in detentie. Volgens DBM-V zullen gedetineerden met een strafrestant van maximaal vier maanden na veroordeling in eerste aanleg (tweede domein) en gedetineerden met een straf of strafrestant van meer dan vier maanden na veroordeling in eerste aanleg (derde domein) slechts dan in aanmerking komen voor arbeid wanneer dit kostendekkend is. Gedetineerdenarbeid zal op deze wijze slechts plaatsvinden wanneer er een zeker economisch profijt te verwachten is. Dit betekent dat als gevolg van het voorgestelde beleid minder productieve gedetineerden worden uitgesloten, welke evengoed nog wel behoefte kunnen hebben aan contacten, structuur en regelmaat. Met deze plannen wordt voorbij gegaan aan het CPT dat verscheidende keren uitdrukkelijk overwogen dat het aanbod van arbeid binnen de inrichting niet slechts afhankelijk moet worden gemaakt van de marktwerking.⁶⁹ Het CPT onderstreept immers dat arbeid in de inrichting in de eerste plaats gericht dient te zijn op resocialisatie en rehabilitatie van de gedetineerde en dat het dient bij te dragen aan een zinvolle dagbesteding. Het aanbieden van arbeid tijdens de detentie dient niet louter plaats te vinden uit economische overwegingen.⁷⁰

CPT-NORMERING EN REGIONAAL TOEZICHT

Ook voor het toezicht op lokaal niveau door de verschillende commissies van toezicht (c.v.t.'s) kunnen de normen van het CPT praktische ondersteuning bieden. Zoals in hoofdstuk 5 is betoogd, hecht het CPT veel waarde aan (regelmatig) preventief toezicht op de behandeling van gedetineerden door een onafhan-

⁶⁸ Detentie en behandeling op maat voor volwassen gedetineerden, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 300 VI, nr. 147. Centraal in het concept van DBM staat dat het doel van de detentie bepalend zal zijn voor de wijze van insluiting. Binnen DBM wordt in dat kader een onderscheid gemaakt tussen drie categorie gedetineerden, of domeinen. Dit gebeurt op grond van de juridische titel en de (resterende) verblijfsduur binnen de inrichting. Het eerste domein betreft gedetineerden die nog in afwachting van een uitspraak zijn van de rechter in eerste aanleg (preventief gehechten). Het tweede domein betreft de kortverblijvenden. Dit zijn gedetineerde met een strafrestant van maximaal vier maanden na veroordeling in eerste aanleg. Het derde domein – de langverblijvenden – bestaat uit gedetineerden met een netto straf of strafrestant van meer dan vier maanden na veroordeling in eerste aanleg. Opmerking verdient dat het concept DBM in de voorgestelde vorm thans van de baan is. *Kamerstukken II*, 2006-2007, 24 587, 28 979, nr. 255.

⁶⁹ CPT/Inf (2004) 34, Ukraine, par. 98, CPT/Inf (2005) 12, Georgia, par. 58.

⁷⁰ CPT/Inf (2006) 11, Poland, par. 65.

kelijk orgaan.⁷¹ Na het wegvallen van de toezichthoudende taak van de RSJ in 2006⁷², vindt thans onafhankelijk, maatschappelijk toezicht nog slechts plaats door de bij iedere inrichting fungerende c.v.t.'s.⁷³ Naast het volgen van de *formele* klachtprocedure staat het de gedetineerde vrij om zich bij de c.v.t. *informeel* te beklagen in het kader van diens traditionele algemeen toezichthoudende en adviserende taak. Deze taak laat zich kenmerken door een vormvrij karakter. Kelk merkt in dit verband terecht op dat de c.v.t.'s voor gedetineerden van oudsher de dichtst bij huis zijnde instantie zijn om hun grieven te deponeren.⁷⁴ De leden van de c.v.t. houden toezicht op de behandeling van de gedetineerden en onderhouden daartoe contact met hen, doen zonedig suggesties aan de directeur en eventueel aan de minister van Justitie.⁷⁵ Op gelijke wijze als het CPT, zijn de c.v.t.'s daarmee bij uitstek geëquipeerd om misstanden in de inrichting in een vroegtijdig stadium te signaleren en hiertegen in het verweer te komen. Een belangrijke taak hierbij is weggelegd voor de maandcommissaris, bij wie gedetineerden op informele wijze hun grieven over de behandeling en bejegening in de inrichting kenbaar kunnen maken. Dit kan resulteren in bemiddeling tussen de klagende gedetineerde en het inrichtingspersoneel.

Het informele karakter van het lokale toezicht van de c.v.t.'s maakt het bijzonder geschikt om de bevindingen te toetsen aan de normen van het CPT en ook bij het adviseren van de directeur aan te haken bij deze in de praktijk te hanteren toetscriteria. Ook de RSJ, die na overheveling van de toezichthoudende taak naar de Ist op grond van de *motie Weekers-Çörüz*⁷⁶ nog wel een stimulerende rol kreeg toegedicht ten opzichte van de lokale c.v.t.'s, ziet een rol weggelegd voor CPT-normering als inhoudelijk kader van de invulling van de toezichttaak. In de notitie *Uitwerking motie Weekers-Çörüz* signaleert de RSJ dat de commissies van toezicht niet beschikken over (gelijke) toetsingskaders voor een beoordeling van de praktijk van rechtspositie en bejegening, die ze in de inrichting aantreffen.⁷⁷ De RSJ stelt dat de omschrijving van de toezichttaak van de commissies van toe-

⁷¹ 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3, par. 54.

⁷² Wet van 13 december 2000, houdende tijdelijke instelling van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming.

⁷³ Met name het verliezen van het maatschappelijke karakter van (de inhoud van) het toezicht op nationaal niveau is in de literatuur sterk bekritiseerd. Zie: P.A.M Mevis, 'Wir brauchen Menschen, keine Beamten', *DD* (2004), 76, p. 1015-1026; J.J.J. Tulkens, 'De RSJ, opheffen of verheffen', *Sancties* (2005), p. 69-78.

⁷⁴ C. Kelk, *Nederlands detentierecht*, Deventer, Kluwer 2003, p. 69.

⁷⁵ Artikel 15-20 Penitentiaire maatregel.

⁷⁶ Motie Weekers-Çörüz van 23 februari 2006, Kamerstukken II 2005-2006, 30 161, nr. 10.

⁷⁷ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, notitie d.d. 4 juli 2007, 'Uitwerking motie Weekers-Çörüz. Landelijke vergelijking en signalering van trends op het gebied van de bejegening in de justitiële inrichtingen: een nieuwe opgave voor c.v.t.'s en RSJ'.

zicht in de beginselenwetten ruim zijn en dat, door het ontbreken van een nadere invulling en een heldere opdracht, de wettekst onvoldoende duidelijkheid en houvast biedt. Om te komen tot een versterking van de toezichtfunctie is het volgens de RSJ van essentieel belang dat er duidelijke invulling en afbakening komt van de toezichttaak van de commissies van toezicht. Om bevindingen in het kader van een toezichttaak te toetsen zijn normen nodig. De RSJ verwijst daarbij uitdrukkelijk naar reeds bestaande normen, waaronder het toetsingskader van het CPT.

CPT-NORMERING EN PENITENTIAIRE RECHTSPRAAK

De CPT-normen bieden aldus een handvat om het leefklimaat in detentie, de bejegening van gedetineerden alsmede de onderliggende regelgeving – als geheel en op onderdelen – voortdurend op de agenda te zetten en in de aandacht te houden, ook zonder dat het niet voldoen aan een bepaalde norm van het CPT onmiddellijk tot een schending van een juridische minimumregel zal leiden. Dit laat onverlet dat de zachtere CPT-normen van detentie onder omstandigheden als toetscriteria kunnen fungeren, dan wel hardere juridische criteria mede kunnen invullen. Bij de bespreking van de doorwerking van CPT-normering in de rechtspraak van het EHRM was reeds te zien dat zichtbare gebruikmaking van de normen niet alleen de basis versterkt van het rechterlijke oordeel in de onderliggende zaak, maar dat tevens de werking van de aangehaalde CPT-normen erdoor wordt versterkt. Ook in onze nationale rechtspraak is goed voorstelbaar dat de juridische beoordeling van een te berechten kwestie uitdrukkelijk in verband wordt gebracht met een aanduiding van de CPT-normen die in het onderhavige geval aan de orde zijn, ter staving van de beslissing in het concrete geval. Zo is het bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat de beroepscommissie van de RSJ in zijn oordeel, betreffende de vraag of in voorliggende situatie sprake is van strijdigheid met enig in de Pbw opgenomen bepaling, daarbij uitdrukkelijk de relevante CPT-normen betreft. Dit kan ambthalf plaatsvinden, alsmede op uitdrukkelijk verzoek van de gedetineerde of diens raadman. In het laatste geval dient met name ook de penitentiaire advocatuur zich bewust te zijn van het bestaan van het CPT. Op hen rust een belangrijke taak om in concrete zaken de rechter uit te nodigen een oordeel te geven over de toepasselijkheid van relevante CPT-normen, door hierop een uitdrukkelijk beroep te doen.

In het verlengde hiervan is al eens gepleit voor de mogelijkheid van verankering van een (grond)recht op een menswaardige detentie in de Grondwet of in de verschillende penitentiaire beginselenwetten.⁷⁸ Een voorbeeld van een dergelijk positief geformuleerde grondnorm is te vinden in artikel 1 van de Duitse

⁷⁸ De Lange & Mevis (2003), *a.w.*, p. 157-167.

grondwet, waar de ‘*Menschenwürde*’ expliciet is vastgelegd, zij het dat deze bepaling niet louter betrekking heeft op detentiesituaties, maar toeziet op de onaanastbare menselijke waarde in het algemeen.⁷⁹ In internationaal opzicht is voorts gewezen op artikel 10 IVBPR, waarin het recht op een menswaardige detentie reeds is vastgelegd. Opname van een soortgelijke aanspraak voor gedetineerden in een nationale wettelijke regeling zou een uitgelezen mogelijkheid bieden of kunnen bieden om de bescherming van (de rechtspositie van) gedetineerden verder te versterken door toetsing van algemene regels van regime (en wijzigingen daarin) mogelijk te maken. Met name door opname in de Grondwet ontstaat daarmee – op het hoogste wettelijke niveau – de mogelijkheid om de menswaardigheid van een detentiesituatie als zodanig onder de aandacht te brengen. Dientengevolge kan een gedetineerde, naast de mogelijkheid in beroep te gaan tegen een concrete beslissing van een directeur of een selectiefunctionaris, de menswaardigheid van de detentiesituatie en dus ook als beleidsuitgangspunt door een rechter laten toetsen. Op deze wijze zal de bescherming van gedetineerden tegen schendingen van fundamentele mensenrechten en de mogelijkheid zich hierop te beroepen, worden vergroot.

Naast de functie van toetscriterium zal zo’n voorziening bovendien aanzetten tot verdere rechtsontwikkeling op dit terrein. Het regelen van een wettelijke aanspraak op een menswaardige vrijheidsbeneming dwingt immers tot nadere invulling, uitwerking en operationalisering van het begrip ‘menswaardige detentie’. Wat dient hieronder te worden verstaan, in welke gevallen en onder welke omstandigheden is hiervan (nog) sprake en welke criteria gelden daarbij? Het werk van het CPT kan daarbij van nut zijn, in de zin dat bij het concretiseren van het begrip ‘menswaardigheid’ aansluiting zal worden gezocht bij de opvattingen hierover van het CPT en het daarbij behorende normenkader. Met de opname van de abstracte normen van detentie in de jaarrapporten heeft het CPT immers – in zekere zin – de norm van een menswaardige detentie vertaald naar in de praktijk te hanteren toetscriteria. Op onderdelen kunnen de afzonderlijke CPT-normen als richtsnoer fungeren bij het concretiseren van een dergelijke wettelijke aanspraak. De werking die daarvan kan uitgaan is tweemaal. Niet alleen zal dit tot effect hebben dat de CPT-normen meer in de belangstelling komen te staan, het zal bovendien resulteren in een (vorm van) verjuridisering of ‘verharding’ van bedoelde detentienormen. De kwaliteitsnormen van het CPT worden dan namelijk op directe wijze in relatie gebracht met een wettelijke norm. Zoals eerder al is geconstateerd ten aanzien van het gebruik van de CPT-normen door het EHRM, zal aanwending in de rechtspraak het juridische karakter van de in oorsprong ‘zachte’ normen daarmee aanzienlijk versterken.

⁷⁹ Artikel 1, eerste lid, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland luidt: ‘*Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt*’.

VI. Conclusie

In het denken over vrijheidsbeneming in Nederland heeft het normatieve beoordelingskader van het CPT zich nog geen vaste plaats weten te verwerven. De CPT-normen van detentie zijn nog niet volledig geïnternaliseerd in de Nederlandse rechtsorde en maken als zodanig nog onvoldoende deel uit van de discussie over ontwikkelingen op penitentiair terrein. Dit hangt enerzijds samen met bepaalde beperkingen binnen ons nationale rechtssysteem, als gevolg waarvan het werk van het CPT onvoldoende kan doorklinken. In het verlengde daarvan lijkt er toch ook sprake van een zekere attitudekwesitie, waarbij correctie op grond van de zachte normering van het CPT op dit moment nog te zeer wordt genegeerd. Voor een belangrijk deel is dit terug te voeren op het argument dat van de CPT-normen geen rechtstreekse werking uitgaat. De vraag dringt zich daarbij op of het ontbreken van een juridisch dwingende karakter zonder meer tot de conclusie zou moeten leiden dat in voorkomende gevallen geen acht wordt geslagen op deze – op menswaardigheid gestoelde – normen. Hoewel dit argument vanuit strikt formeel-juridisch oogpunt wellicht stand houdt, wordt hiermee evenwel voorbij gegaan aan de morele, alsmede de rechtsvormende betekenis van de inhoudelijke kwaliteitsnormen. Voorts wordt daarmee geen recht gedaan aan de beschermingsgedachte die van het ECPT uitgaat en waaraan Nederland zich door ratificatie van dit verdrag heeft geëngaat. Het belang van het normenkader van het CPT strekt verder dan louter die van toetssteen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de detentiesituatie in een concreet geval. Opererend op de grens tussen acceptabele en onacceptabele detentieomstandigheden bieden de positief geformuleerde normen een concreet richtsnoer om de kwaliteit van detentie als zodanig steeds onder de aandacht te brengen en te houden en voorts eventuele teruggang in de kwaliteit ter discussie te stellen. Het is nu juist *deze* grondhouding van voortdurende zorg en waakzaamheid voor het algemene detentieklimaat die op nationaal niveau thans onvoldoende tot uiting wordt gebracht. Door intensievere gebruikmaking van het werk van het CPT – waarbij de normatieve opvatting van het CPT naast overwegingen van functionaliteit, veiligheid en het terugdringen van recidive zichtbaar in de discussie over de (juridische) aanvaardbaarheid van detentieomstandigheden wordt betrokken – zou deze leemte kunnen worden opgevuld. Van belang is dat veranderingen niet eerst worden doorgevoerd op het moment dat de harde ondergrens daadwerkelijk wordt bereikt of zelfs (incidenteel) wordt overschreden. Veeleer dient getracht te worden om zo ver mogelijk bij de ondergrens vandaan te blijven: het signaleren, benoemen en bekritisieren van onwenselijke detentiesituatie staat daarbij voorop. Het CPT-model kan daarbij niet veronachtzaamd worden. Is er immers niet een zegswijze die inhoudt dat het beschavingsniveau

DETENTIE GENORMEERD

van een land kan worden afgeleid aan de wijze waarop met hun gevangenen wordt omgegaan.⁸⁰

⁸⁰ F.M. Dostojevski, *Verzamelde werken deel 3. Aantekeningen uit het dodenhuis*, eerste druk: Amsterdam, G.A. van Oorschot 2001.

Samenvatting en conclusies

I. Inleiding

In deze studie staat de bescherming van gedetineerden door het internationaal toezicht van het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) centraal. In hoofdstuk 1 is als centrale onderzoeksvraag de vraag geformuleerd naar de betekenis van het CPT voor de inrichting van vrijheidsbeneming in Nederlandse penitentiaire inrichtingen. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag is in de voorgaande hoofdstukken ingegaan op een groot aantal aspecten terzake. In het navolgende zullen de voornaamste bevindingen die het onderzoek heeft opgeleverd worden samengevat en zal er voorts een algemene conclusie worden getrokken ten aanzien van bovengenoemde onderzoeksvraag. Daartoe zullen allereerst in paragraaf II de verschillende deelconclusies hoofdstuksgewijs worden samengevat. Vervolgens zal in paragraaf III worden afgerond met een eindconclusie.

II. Samenvatting en voornaamste bevindingen

II.1 Historische achtergrond CPT

Voor de uiteindelijke beantwoording van de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvraag is het aangewezen om inzicht te krijgen in de totstandkoming van het CPT. In hoofdstuk 2 is daartoe een beknopt feitelijk overzicht gegeven van de ontstaansgeschiedenis en de historische achtergrond van het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (ECPT). Uit dat hoofdstuk volgt dat met de ontwikkeling van het aanvullende *preventieve* mechanisme van het CPT tegemoet is gekomen aan de bezwaren die bestonden ten aanzien van de bestaande *repressieve* juridische instrumenten.

II.2 Het ECPT

In hoofdstuk 3 zijn de verdragsinhoudelijke aspecten van het ECPT onderzocht, alsmede het procedureel mechanisme dat in dat verdrag is neergelegd. Daarbij zijn de doelstelling en de grondprincipes van het ECPT besproken. Voorts is er een onderscheid gemaakt tussen het operationele kader en het organisatorische kader van het ECPT. Bij de bespreking van het operationele kader is ingegaan op

(de regels betreffende) het organiseren van de bezoeken, het afleggen van de bezoeken en de rapportering naar aanleiding hiervan achteraf. Met betrekking tot het organisatorische kader is een overzicht gegeven van de belangrijkste actoren, werkzaam in het kader van het ECPT.

II.3 EHRM-rechtspraak artikel 3 EVRM

Op grond van het ECPT staat de toezichthoudende taak van het CPT in dienst van het voorkomen van schendingen van het recht op vrijwaring van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling, als bedoeld in artikel 3 EVRM. Om inzicht te krijgen in de opbouw van de detentienormering door het CPT en de concrete uitwerking van deze normen voor de diverse onderdelen van de detentiesituatie, is in hoofdstuk 4 onderzocht welke betekenis er door het EHRM wordt gegeven aan deze termen van artikel 3 EVRM. De resultaten zijn als volgt.

Artikel 3 EVRM bevat een absoluut verbod op foltering, onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing. Dat betekent, dat geen enkele afwijking is toegestaan. Kenmerkend voor een absoluut verbod is dat het voornamelijk draait om de concrete afbakening van het toepassingsbereik. Voor de toepassing van artikel 3 EVRM is het noodzakelijk dat de minimale drempelwaarde van ‘*severity*’ is overschreden. Volgens deze benadering dient de behandeling aan een bepaalde mate van ernst of hardheid te voldoen, alvorens binnen het bereik van artikel 3 EVRM te geraken. De vraag of dit minimumniveau is bereikt, hangt volgens vaste jurisprudentie af van de in concreto te beoordelen omstandigheden. Naast de duur van de behandeling en de fysieke of mentale effecten, kunnen factoren als sekse, leeftijd en gezondheid van het slachtoffer meewegen in de bepaling of aan het minimum is voldaan.

Bestudering van de Straatsburgse rechtspraak terzake leert vervolgens, dat de termen ‘foltering, onmenselijke en vernederende behandeling’ zich op graduele wijze tot elkaar verhouden. De intensiteit van het toegebrachte leed wordt daarbij door het EHRM als onderscheidend criterium gebruikt. Daarnaast spelen bepaalde contextuele omstandigheden eveneens een belangrijke rol in de beoordeling. De onderverdeling naar hiërarchie correspondeert met de overtuiging van foltering als meest extreme en barbaarse behandeling, gevolgd door de onmenselijke en de vernederende behandeling of bestraffing.

Uit hoofdstuk 4 volgt echter ook dat het aan een scherpe afbakening van de drie kwalificaties ontbreekt. Het onderscheid louter op basis van het toegebrachte leed blijkt niet in alle gevallen voldoende houvast te bieden. Met name ten aanzien van het gebruik van de kwalificaties onmenselijke en vernederende be-

handeling – al dan niet in combinatie met elkaar – blijft een deugdelijke motivering van het EHRM voor de gekozen kwalificatie nogal eens achterwege.

In hoofdstuk 4 is ten slotte specifieke aandacht besteed aan de rechtspraak over artikel 3 EVRM in relatie tot de vrijheidsbeneming. Er is vastgesteld, dat de betekenis van artikel 3 EVRM voor de bescherming van personen die van hun vrijheid worden beroofd, in de loop der jaren aanzienlijk is toegenomen. Vrijheidsbeneming en de behandeling en bejegening in detentie zijn een volwaardig onderwerp geworden binnen het toepassingsbereik van artikel 3 EVRM. Voorts is men binnen het internationale recht de individuele gedetineerde steeds meer als rechtssubject gaan beschouwen, waarbij iedere inbreuk op diens grondrechten een uitdrukkelijke legitimatie vereist. Dit verhoogde beschermingsniveau is besproken aan de hand van een drietal ontwikkelingen in de rechtspraak van het EHRM: de vergroting van het toepassingsbereik ten aanzien van zaken die de menswaardigheid van detentie raken, de beoordeling van fysiek geweld en de notie van de omkering van de bewijslast en tot slot de mogelijkheid tot het constateren van een procedurele schending van artikel 3 EVRM.

II.4 CPT-normering van detentie

In hoofdstuk 5 is vervolgens een analyse gemaakt van de detentienormering die het CPT in de loop der jaren heeft opgebouwd. Naast een overzicht van de belangrijkste kwaliteitsnormen voor detentie, zijn daarbij verschillende aspecten van de beoordeling en de normering van detentiesituaties door het CPT aan de orde gesteld. Er is geconcludeerd dat de aard van het CPT en zijn preventieve, niet-juridische taakstelling in belangrijke mate van invloed zijn op de wijze waarop het CPT de verschillende detentiesituaties normeert en de lidstaten van aanbevelingen voorziet.

De beoordeling en de normering van detentie door het CPT wijkt nogal af van de wijze waarop dit doorgaans door rechterlijke instanties geschiedt, of zoals dit in andere verdragen ter bescherming van de rechten van gedetineerden is te zien. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met het feit dat het CPT niet uitdrukkelijk toetst aan vooraf opgestelde juridische (minimum)regels om eventuele schendingen van deze regels vast te stellen. Het gaat in CPT-rapportage niet om strikte toetsing ter beoordeling van de *rechtmatigheid*, maar om de beoordeling van de *aanvaardbaarheid* van detentiesituaties. Het ECPT voorziet dan ook niet in een opsomming van inhoudelijke regels omtrent de behandeling en de bejegening van gedetineerden tijdens de vrijheidsbeneming. In het ECPT zijn evenmin rechten voor gedetineerden verankerd, die als directe waarborgsnormen in een rechterlijke procedure kunnen worden afgedwongen. De geconsta-

terde bevindingen tijdens de bezoeken aan de verschillende plaatsen van detentie vormen eerst en vooral de basis voor het doen van aanbevelingen om de bestaande detentiepraktijk te verbeteren.

De aanbevelingen van het CPT in de landenrapporten hebben in beginsel uitsluitend betrekking op de detentiesituatie van de bezochte lidstaat of penitentiare inrichting – met diens eigen sociale, historische en culturele achtergrond. De rapporten bieden nochtans een beeld van de wijze waarop het CPT, onder de gegeven omstandigheden, misstanden tijdens detentie aan de orde stelt en in de toekomst tracht te voorkomen. Bovendien is het CPT in de landenrapportages bepaalde standaardoverwegingen gaan opnemen, die bestaan uit algemeen geldende normen ten aanzien van de verschillende aspecten van de vrijheidsbeneming. Door de opname van deze algemeen geldende – en als zodanig herkenbare – normen in de jaarverslagen hebben de CPT-normen een meer permanent karakter gekregen. Het CPT heeft daarmee de afzonderlijke detentienormen definitief losgemaakt van de context waarbinnen de aanbevelingen in de landenrapporten zijn gedaan, waardoor de algemene toepasbaarheid van de normen als toetssteen bij de beoordeling van detentiesituaties door andere (juridische) instanties aanzienlijk is vergroot.

Uit hoofdstuk 5 blijkt voorts dat de ontwikkeling van de detentienormering door het CPT geen proces is dat zich in een vacuüm afspeelt. Hoewel het CPT zich niet gebonden acht aan andere regionale of internationale normen, laten de verschillende landenrapporten zien dat dergelijke standaarden wel als richtpunt fungeren bij de beoordeling en de normering van detentiesituaties tijdens de inspectiebezoeken.

Nu het CPT zich niet gebonden acht aan de uitleg van de termen uit artikel 3 EVRM door het EHRM en het zelf ook geen definitie heeft geformuleerd van genoemde termen, is vastgesteld dat het CPT zich een zekere vrijheid permitteert ten aanzien van de beoordeling en de kwalificatie van bepaalde misstanden in detentie. In tegenstelling tot de graduele benadering van het EHRM, ligt aan het gebruik van de termen uit artikel 3 EVRM door het CPT een duale benadering ten grondslag. Daarbij heeft het CPT een tweedeling aangebracht in het gebruik van de term ‘foltering’ enerzijds en de termen ‘onmenselijke en vernederende behandeling’ anderzijds.

De term ‘foltering’ wordt door het CPT slechts gebruikt in gevallen waar het de opzettelijke, fysieke mishandeling van gedetineerden door politiefunctionarissen tijdens het voorarrest betreft. Het gaat dan om opzettelijke mishandeling, die is gepleegd met een bepaald doel, anders dan ‘slechts’ het toebrengen van pijn of letsel, zoals het verkrijgen van een bekentenis. Voorts is een zekere voorbereiding en gebruikmaking van bepaalde uitzonderlijke technieken of instru-

menten onlosmakelijk met het gebruik van de term ‘foltering’ verbonden. Voor bepaalde vormen van geweld die naar de opvatting van het CPT niet als foltering gekwalificeerd kunnen worden, zoals het slaan en schoppen van gedetineerden, hanteert het CPT de termen ‘*severe ill-treatment*’ (ernstige mishandeling) en ‘*ill-treatment*’ (mishandeling), zo blijkt uit hoofdstuk 5.

Het predikaat ‘onmenselijk en vernederend’ blijkt daarentegen louter gereserveerd voor onacceptabele materiële detentieomstandigheden. Beide termen (onmenselijk en vernederend) worden bovendien in veel gevallen in combinatie met elkaar gebruikt. Wanneer het CPT zich geconfronteerd ziet met bepaalde detentieomstandigheden welke kennelijk (nog) niet in aanmerking komen voor de kwalificatie ‘onmenselijk en vernederend’, hanteert het CPT bewoordingen als ‘*inadequate*’, ‘*unacceptable*’ en ‘*unsatisfactory*’ om de ernst en de onwenselijkheid van de situatie aan te geven.

II.5 CPT-rapportage in rechtspraak EHRM

In hoofdstuk 6 is de rol van het CPT in de rechtspraak van het EHRM onderzocht. Daarbij is in het bijzonder bekeken op welke wijze er doorwerking van de CPT-rapportage plaatsvindt in de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 3 EVRM.

Bestudering van de rechtspraak van het EHRM laat zien dat er een duidelijke toename waarneembaar is in de gebruikmaking van de CPT-rapportering. Niet alleen worden de normatieve bevindingen van het CPT door gedetineerden ingeroepen ter ondersteuning van hun klacht, ook ambtshalve wordt door het EHRM in concrete zaken steeds vaker aan het CPT gerefereerd. De bereidwilligheid om lering te trekken uit de expertise van het CPT maakt het EHRM zichtbaar door uitdrukkelijk naar de CPT-rapporten te verwijzen en in sommige gevallen zijn oordeel in afzonderlijke zaken (mede) hierop te baseren. Uit de bestudeerde rechtspraak inzake artikel 3 EVRM is af te leiden dat het standpunt van het CPT over een humane tenuitvoerlegging van detentie zich hierin definitief een rol van betekenis heeft verworven.

Op verschillende wijzen wordt van de resultaten van het werk van het CPT gebruik gemaakt. De gebruikmaking laat zich het sterkst zien in zaken waarin wordt geklaagd over de (materiële) leefomstandigheden in detentie. De door het CPT geconstateerde omstandigheden van de bezochte plaatsen van detentie fungeren hierbij als ondersteuning bij de vaststelling van het feitencomplex in de betreffende zaak. In dit verband is het CPT ook wel een ‘*fact-finder*’ voor het EHRM genoemd. Het EHRM kiest daarbij een ruimhartige opstelling.

Naast de betekenis van het CPT voor het vaststellen van de feiten in de onderliggende zaak, wordt er door het EHRM bij de beoordeling van klachten van gedetineerden steeds vaker aansluiting gezocht bij het inhoudelijke kader voor detentienormering van het CPT. In sommige gevallen vindt er uitdrukkelijke toetsing plaats aan de abstracte CPT-normen. Dit lijkt zich met name voor te doen in zaken waarin het EHRM zich geconfronteerd ziet met aspecten van de vrijheidsbenaming waarover het nog niet eerder een oordeel vormde. Met betrekking tot bepaalde onderwerpen binnen het penitentiaire kader toont het CPT zich dan ook in ontwikkeling vooruit ten opzichte van het EHRM. Naast de rol van *'fact-finder'* voor het EHRM kan het CPT derhalve een zekere *rechtsvormende rol* toegedicht worden.

Expliciete gebruikmaking van de CPT-normen door het EHRM kent een aantal belangrijke gevolgen. Naast het gegeven dat met het aanwenden van de CPT-normering in de rechtspraak de bewuste norm meer in de belangstelling komt te staan en het EHRM, door hieraan te refereren, een bredere basis creëert voor zijn eigen oordeel, is voorts geconcludeerd, dat daarmee bovendien een (vorm van) verjuridisering of verharding van de bedoelde norm optreedt. De kwaliteitsnormen van het CPT worden namelijk op directe wijze in relatie gebracht met een rechtens afdwingbare norm. Aanwending in de rechtspraak van het EHRM zal het juridische karakter van de in oorsprong 'zachte' CPT-normen aanzienlijk versterken.

Uit hoofdstuk 6 blijkt echter ook dat de doorwerking van de bevindingen en de normatieve beoordeling van de detentie door het CPT in de rechtspraak van het EHRM niet onbegrensd is. Het verschil in karakter, aard en taakstelling van beide instrumenten maakt, dat het EHRM een zekere mate van terughoudendheid en zorgvuldigheid dient te betrachten bij het aanwenden van de CPT-rapportering. Er is een aantal pijnpunten gesignaleerd, hetwelk noopt tot een terughoudend gebruik van de CPT-rapportage in de rechtspraak. De bevindingen en de normatieve conclusies van het CPT vanuit zijn toezichthoudende taak kunnen niet één op één in de rechtspraak van het EHRM worden overgenomen.

II.6 CPT-rapportage aan Nederland

In hoofdstuk 7 staan de bezoeken centraal die het CPT aan Nederlandse plaatsen van detentie heeft afgelegd en de rapporten die naar aanleiding hiervan zijn opgemaakt.

De bezoeken van het CPT aan Nederland vonden telkens plaats in het kader van het periodieke bezoekprogramma. Kenmerkend aan deze periodieke bezoeken

– bezoeken waarin de preventieve grondslag van het CPT zich het sterkst laat zien – is dat het CPT zich hiermee een beeld verschaft van de algemene detentie-situatie in een betreffende lidstaat. Nederland is daarentegen nog nooit onderwerp geweest van een (gericht) *ad hoc* bezoek. Naast de periodieke bezoeken aan Nederland heeft het CPT dus niet één keer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om plaatsen van detentie te bezoeken omdat dit, naar het oordeel van het CPT, onder de gegeven omstandigheden *vereist* zou zijn geweest.

Er is geconstateerd dat het CPT tijdens deze bezoeken een verscheidenheid aan plaatsen van detentie heeft bezocht en daar de detentieomstandigheden van verschillende categoriën gedetineerden heeft geïnspecteerd. Op grond van de onderzochte rapporten ontstaat het beeld, dat de wijze waarop in Nederland personen van hun vrijheid beroofd worden gehouden in grote lijnen overeenkomt met de normering die het CPT hieromtrent heeft ontwikkeld. In geen van de bezochte plaatsen van detentie trof het CPT sporen aan van folterpraktijken of (systematische) mishandeling van gedetineerden. Hoewel het CPT ten aanzien van iedere inrichting wel één of meer aanbevelingen ter verbetering heeft gedaan, toont het CPT zich wat betreft de fysieke condities van detentie tevreden. Ook waar het de rechtspositie van de gedetineerde betreft, blijken volgens het CPT voldoende waarborgen te bestaan om deze te garanderen.

Dit algemene beeld wordt overschaduwd door de kritische opstelling van het CPT ten aanzien van het regime in de inrichting(en) met een extreem beveiligingsniveau. Het oordeel van het CPT in de onderzochte rapporten laat er geen misverstand over bestaan dat de EBI ten tijde van de bezoeken niet voldeed aan de normen die het CPT hiervoor heeft ontwikkeld. Herhaaldelijk laat het CPT zich kritisch uit over het leefklimaat binnen de EBI. Gedetineerden verblijven dagelijks te kort buiten hun cel, er vinden te weinig menselijke contacten plaats en ook het activiteitenprogramma laat te wensen over. Er bestaat in de ogen van het CPT onvoldoende rechtvaardiging voor het onderwerpen van gedetineerden aan een dergelijk strikt en armoedig regime. Met name het routinematige karakter van het visitatiesysteem in de EBI is voor het CPT een doorn in het oog. Naar aanleiding van het bezoek aan de EBI in 1997 constateert het CPT zelfs dat het gevoerde regime als onmenselijk kan worden beschouwd.

II.7 De betekenis van het CPT voor detentie in Nederland

In hoofdstuk 8 is vervolgens onderzocht wat nu het effect is (geweest) van de rapporten van het CPT en de aanbevelingen die aan het adres van de Nederlandse overheid zijn gedaan om de geconstateerde detentiesituatie op onderdelen aan te passen. Voorts is – meer in algemene zin – onderzocht of de normatieve

beoordeling van detentiesituaties door het CPT een rol van betekenis speelt bij ontwikkelingen op het terrein van penitentiaire regelgeving en beleid.

Gebleken is, dat de Nederlandse penitentiaire overheid thans langs verschillende wegen wordt bewogen de tenuitvoerlegging van detentie in te richten in overeenstemming met het inhoudelijke kader van kwaliteitsnormen van het CPT. Daarbij is onderscheid te maken tussen enerzijds detentienormering die rechtstreeks afkomstig is van het CPT en anderzijds normering die via een omweg doorklinkt in ons nationaal penitentiair systeem. In het eerste geval is gesproken van *directe werking* van CPT-normering, in het tweede geval van *indirecte werking* ervan.

De vraag naar de betekenis van het CPT voor de inrichting van de vrijheidsbeneming in Nederland wordt voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin uitvoering wordt gegeven aan de concrete aanbevelingen ter verbetering van de bestaande detentiepraktijk. De Nederlandse situatie laat daarbij een tweeledig beeld zien. In algemene zin toont Nederland zich bereid te voldoen aan de verplichtingen die het lidmaatschap van het ECPT met zich brengt, inclusief het opvolgen van voorgestelde aanpassingen. Deze bereidwilligheid blijkt evenwel niet onbegrensd te zijn. Op verschillende onderdelen wordt door de Nederlandse overheid op welhaast krampachtige wijze vastgehouden aan de eigen inzichten. Dit laat zich duidelijk illustreren door de terugkerende kritiek op de regimesaspecten in de EBI en de gebrekkige bereidwilligheid van de Nederlandse overheid om in volle omvang aan de aanbevelingen van het CPT hieromtrent te voldoen.

Voorts is gebleken dat de normatieve opvatting van het CPT over detentie ook langs alternatieve wegen, dus zonder rechtstreekse tussenkomst van het CPT, in ons nationale penitentiaire systeem kan doorklinken. Aan de hand van de uitspraak van het EHRM inzake *Lorsé tegen Nederland* is aangetoond, dat via het rechterlijke oordeel van het EHRM de CPT-normen (andermaal) onze rechtsorde kunnen binnendringen. In deze zaak constateert het EHRM dat de routinematige visitaties van klager in combinatie met de overige veiligheidsmaatregelen in de EBI in strijd zijn met artikel 3 EVRM. Het EHRM steunt in belangrijke mate op het normatieve oordeel van het CPT terzake. Nu de kritiek in de CPT-rapportage aan Nederland in essentie niet verschilt van het juridische oordeel van het EHRM, blijkt de Nederlandse overheid – in onderhavige kwestie – meer gewicht toe te kennen aan normatieve uitspraken uit de mond van de Straatsburgse rechter, dan wanneer deze door het CPT aan Nederland worden gepresenteerd.

In hoofdstuk 8 is voorts vastgesteld dat de aandacht voor de beoordeling van detentiesituaties door het CPT voornamelijk plaatsvindt in relatie tot daadwerkelijke rapportage aan ons land. Buiten de context van een concreet inspectiebezoek is de zelfstandige betekenis van de abstracte detentienormering van het CPT gering. De afzonderlijke normen blijken niet of nauwelijks in juridische procedures te worden ingeroepen. Daar waar dit wel gebeurt, worden de normen veelal terzijde geschoven met een beroep op het ontbreken van het dwingende karakter van de regels. Evenmin speelt de CPT-normering een zichtbare rol van betekenis in procedures van penitentiaire wet- en regelgeving. Vanuit het preventieve oogpunt van het streven naar een zo humaan mogelijke tenuitvoerlegging van detentie is dit onwenselijk genoemd, niet in de laatste plaats wanneer in ogenschouw wordt genomen dat – als gevolg van een groeiend aantal lidstaten bij het ECPT – de omloopsnelheid van de periodieke bezoeken de afgelopen jaren is afgenomen. Het is voorts niet te verwachten dat Nederland snel in aanmerking zal komen voor een *ad hoc* bezoek.

II.8 CPT als meerwaarde

Hoofdstuk 9 bevat een synthese van alle voorgaande hoofdstukken. In dit hoofdstuk is onderzocht of de bevindingen van het onderzoek dwingen tot een alternatieve benadering van de werkzaamheden van het CPT. Meer concreet is daarbij bekeken of er meer betekenis moet worden toegekend aan het abstracte kader van detentienormering van het CPT in de discussie over penitentiaire kwesties op nationaal niveau, teneinde de kwaliteit van de detentiesituatie in Nederland (verder) te verbeteren of – en in elk geval – om tegen achteruitgang te waken.

Indien de manier waarop in Nederland detentie wordt benaderd en beoordeeld en de manier waarop ons systeem voorziet in de mogelijkheid om discussie te voeren over detentieomstandigheden wordt vergeleken met de wijze waarop het CPT zijn toezichthoudende taak vorm geeft, dan kan gesproken worden van een discrepantie. Waar de op preventie gerichte werkwijze van het CPT vooral toeziet op het betrachten van voortdurende waakzaamheid op achteruitgang en op een pragmatisch streven naar verbetering van de kwaliteit van de algemene detentiesituatie, is vastgesteld dat de formeel-juridische benadering op nationaal niveau zich voornamelijk richt op eventuele schending van concrete rechten in het betreffende geval.

Vastgesteld is, dat een grondhouding van voortdurende zorg en waakzaamheid voor het algemene detentieklimaat thans onvoldoende in ons nationale penitentiaire systeem is ingebed. Nu op nationaal niveau een positief geformuleerde

grondnorm voor een menswaardige vrijheidsbeneming ontbreekt en het beklagrecht vanuit zijn aard, functie en werking onvoldoende is ingericht om de detentiesituatie in zijn algemeenheid als zodanig ter beoordeling aan de rechter voor te leggen, bestaat er een gevaar voor een te geringe diepgang in de discussie over de aanvaardbaarheid van detentie. Dit laat zich met name voelen in situaties waarin veranderingen op penitentiair terrein op essentiële wijze ingrijpen in het leefklimaat in penitentiare inrichtingen en zodanig fundamentele waarden van aanvaardbaarheid van detentieomstandigheden raken.

Recente ontwikkelingen binnen het Nederlandse gevangeniswezen, alsmede de vaststelling dat ons nationale systeem onvoldoende voorziet in de mogelijkheid om achteruitgang van het leefklimaat in penitentiare inrichtingen ter discussie te stellen, pleiten voor een meer zelfstandig gebruik van CPT-normering in het nationale penitentiare debat. Er is betoogd, dat vooral in gevallen waarin de rechtmatigheid van detentieomstandigheden als zodanig (nog) niet ter discussie staat, de veelal positief geformuleerde kwaliteitsnormen van het CPT een dam kunnen opwerpen tegen achteruitgang, verharding en versobering van het leefklimaat in detentie. Daarmee kan een (verder) afglijden in de richting van overschrijding van harde minimumnormen worden voorkomen.

In hoofdstuk 9 is al wel geconstateerd dat het realiseren van een meer zelfstandig gebruik van het normenkader van het CPT een proces is dat tijd kost – vooral waar het gaat om het bewerkstelligen van een attitudeomslag ten aanzien van deze en soortgelijke internationale regels met een niet-dwingend karakter. Op procedureel niveau vraagt het voorts om (versterking van) structuren waarbinnen de CPT-normen geoperationaliseerd kunnen worden.

III. Eindconclusie

In deze studie is onderzocht welke betekenis het CPT thans heeft voor de inrichting van vrijheidsbeneming in Nederlandse penitentiare inrichtingen. De studie heeft uitgewezen dat de betekenis (nog) niet heel groot is. Er is vastgesteld dat de aandacht voor de beoordeling van detentiesituaties door het CPT voornamelijk plaatsvindt in relatie tot daadwerkelijke inspectiebezoeken aan ons land. De uitgangspunten van het CPT zouden meer nadrukkelijk een rol kunnen en ook moeten gaan spelen in ons denken over vrijheidsbeneming en bij het bewaken van de kwaliteit ervan. Meer in het bijzonder is van belang dat het inhoudelijke normenkader van het CPT expliciet onderdeel gaat uitmaken van de discussie over de inrichting van detentie. De opvattingen van het CPT dienen daarbij telkens zichtbaar aan de orde te worden gesteld en bediscussieerd. Daarmee is overigens nog niets gezegd over de uitkomst van de discussie terzake. De CPT-normen kunnen aanzetten tot verbetering, daar waar dat geboden is. In andere

gevallen kunnen de normen evenzeer fungeren als toetssteen voor positieve beoordeling van penitentiaire vraagstukken, zeker nu een van de uitkomsten van het onderzoek ook is dat de Nederlandse detentiesituatie – gemiddeld genomen – aan de standaarden van het CPT voldoet. Voorop dient te staan dat de CPT-normen – naast de bestaande harde(re) juridische criteria – uitgangspunten van denken worden bij de beoordeling van concrete situaties. Als zodanig dient het CPT-model niet te worden beschouwd als alternatief voor de huidige formeel-juridische benadering van detentie, maar veeleer als waardevolle aanvulling hierop. De normen dienen als een geëxpliciteerde oriëntatie te worden beschouwd en gebruikt voor het betrachten van de noodzakelijke waakzaamheid, niet alleen ten aanzien van regelingen en praktijken die evident onder het (juridische) minimumniveau zitten, maar met name ook waakzaamheid met betrekking tot indicatoren die een mogelijke achteruitgang van het detentieklimaat in zich dragen. De materie is dat waard, zeker op een moment dat de ontwikkelingen betreffende de inrichting van het detentieklimaat bepaald niet gunstig te noemen zijn.

Summary and conclusion

I. Introduction

The main theme of this study is the protection of persons deprived of their liberty by means of the visit-based mechanism of the Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (hereafter: CPT). In chapter 1 the central research question is formulated as the question of the influence of the CPT on the deprivation of liberty in Dutch prisons. In order to answer this question various aspects of the visiting-based mechanism of the CPT were examined. In the following summary the main results and conclusions of this study will be presented. Therefore in section II the various observations of each chapter will be summarised. Section III bears upon the final conclusion.

II. Summary and main results

II.1 Historical background CPT

The topic of chapter 2 is the historical development and background of the CPT. The conclusion which was drawn from this study is that by the development of the *preventive* mechanism of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment (ECPT) one has contributed towards the existing difficulties concerning *repressive* judicial procedures, i.e. that of the European Court of Human Rights (ECHR).

II.2 The ECPT framework

Chapter 3 concerns the main aspects of the ECPT, as well the procedural mechanism of the CPT to protect detainees. The aims and fundamental principles of the ECPT were discussed. To gain insight into the unique method of working the (regulation of) the organisation of the visits, the visits themselves and the reporting afterwards were examined. Furthermore this chapter offers an overview of the most important characters, working within the framework of the ECPT.

II.3 Jurisprudence under article 3 ECHR

Noting that the visit- based machinery provided for in the ECPT operates in relation to persons who allege that they are victims of violations of article 3, in chapter 4 the jurisprudence of the ECHR under article 3 (the prohibition of torture) was examined. Specific attention was drawn to the use of the qualifications ‘torture’, ‘inhuman treatment’ and ‘degrading treatment’.

It followed that article 3 ECHM prohibits in absolute terms torture, inhuman treatment and degrading treatment or punishment. Characteristic of an absolute prohibition is that the main question is that of its threshold concerning the treatment to fall within the scope of the article. To fall within the scope of article 3 ECHR ill-treatment must attain a minimum level of severity. According to its case-law the ECHR reiterates that the assessment of this minimum is relative. It depends on the circumstances of the case, such as the duration of the treatment, its physical and mental effects, and in some cases, the sex, age and state of health of the victim.

According to the jurisprudence of the ECHR the distinction between the three qualifications torture, inhuman or degrading treatment or punishment derives principally from a difference in the intensity of the suffering inflicted. Furthermore it followed that certain contextual circumstances play a significant role in the assessment of the complaint. The hierarchical approach of the ECHR corresponds to the notion of torture as the most extreme and barbaric treatment, followed by inhuman treatment and degrading treatment or punishment.

Chapter 4 shows that the ‘intensity of suffering’ as a distinguishing criterion is not always satisfactory. Especially concerning the use of the qualifications inhuman and degrading treatment – whether used in combination or not – the ECHR doesn’t always provide a well-founded motivation.

Finally chapter 4 examines article 3 ECHR-jurisprudence, specifically in relation to the deprivation of liberty. It was concluded that the importance of article 3 ECHR for the protection of persons who are deprived of their liberty has been increased during the years. Within the scope of article 3 deprivation of liberty and the treatment of prisoners have become important matters. Furthermore it showed that within the international law the individual prisoner is increasingly being considered as a full bearer of human rights, whereby every infringement of these rights requires special legitimization. This growing level of protection is examined by discussing three developments in the case-law of the ECHR: the expansion of the scope of matters relating to the notion of

human dignity during imprisonment, the judgement of ill-treatment and reversal of the burden of proof and finally the possibility of finding a procedural breach of article 3 ECHR.

II.4 CPT and regulating deprivation of liberty

Chapter 5 contains analyses of the standards the CPT has laid down in the (country) reports during the years of its existence. Besides an overview of the most important standards concerning the various aspects of deprivation of liberty, the manner in which the standards are being developed by the CPT is studied. It followed that the specific nature of the CPT and its preventive, non-judicial task has great effect on the way the CPT regulates detention and on the way the CPT makes recommendations to member-states.

It was concluded that the manner in which the CPT approaches and regulates conditions of detention diverges from the way judicial instruments generally operate. The approach of the CPT does not purport to make a finding that article 3 ECHR has been violated. The visit-based mechanism of the CPT reflects on the *acceptability* of the conditions of detention, rather than on its *lawfulness*. The ECPT therefore does not contain specific (prisoner's) rights which can be called upon in judicial procedures. On the basis of the facts found during the visits the CPT formulates recommendations for improvements which are included in a report. This report which is sent to the State concerned is the starting point for an ongoing dialogue with this State.

As a matter of principle the recommendations refer exclusively to the State or prison concerned – with its own social, historical and cultural background. Nevertheless, under the given circumstances, the (country) reports provide an impression of the malpractices during detention that the CPT draws attention to and tries to prevent. Furthermore the CPT has started building up a set of general criteria for the treatment of persons deprived of their liberty and making these general standards public by laying them down in its annual general reports. In doing so the standards have become more permanent – and tangible – and guidance can be drawn from them. These general standards consist of shared norms and as such are detached from the specific context of each individual visit.

From chapter 5 it can be concluded, that the CPT doesn't work in a vacuum. Although the CPT is not bound by other regional or international instruments or sets of (judicial) standards, the CPT-reports clearly show that they provide a source of guidance for its work.

Since the CPT is not limited by the terms of article 3 ECHR it has developed its own autonomous understanding of what these terms mean. Whereas the hierarchical approach of the ECHR mainly concentrates on the intensity of the suffering inflicted, the CPT uses the terms in a 'dual approach'. On the one hand there is the use of the term 'torture' and on the other hand the use of the terms 'inhuman and degrading treatment'.

An examination of the CPT-reports shows that the CPT sees torture as ill-treatment which is inflicted not only purposively and deliberately but is also premeditated. Therefore in the view of the CPT torture is inflicted in the course of police custody, rather than in prisons. Torture doesn't happen by chance or accident. It is inflicted with the certain purpose – other than the mere infliction of pain – such as to elicit a confession. As follows from chapter 5 the use of what can be called 'conventional' violence – blows with fists or feet – is generally deemed insufficient to justify the use of the term 'torture' and is usually termed as 'ill-treatment'.

The terms 'inhuman and degrading treatment' are used by the CPT only to refer to unacceptable environmental custodial conditions. Both terms are often used in combination. For poor conditions of detention which are not sufficient to be qualified as inhuman or degrading the CPT uses terms as 'inadequate', 'unacceptable' and 'unsatisfactory' to indicate the seriousness of the situation.

II.5 CPT-reports and ECHR-jurisprudence

Chapter 6 entails an examination of the influence of the CPT in the jurisprudence of the ECHR. Particular attention is drawn to the use of CPT-reports in the case-law under article 3 ECHR.

Study of the jurisprudence of the ECHR shows a clear increment of the use of CPT-reports. The normative findings of the CPT are not only invoked by detainees to assist their complaint, in some cases the ECHR itself refers to the work of the CPT as well. By referring explicitly to the CPT-reports and using it as a point of reference for its judgements, the ECHR shows its willingness to learn from the CPT. It appears that the CPT's notion of deprivation of liberty in accordance with human dignity has become a meaningful element in ECHR-jurisprudence under article 3.

The use of CPT-reports in the case-law of the ECHR takes place in various ways. Most distinctive is the use in cases which revolve around the environmental conditions of detention. The CPT-reports are then called upon to assist their complaint and in order to determine the facts of the case. Therefore

the CPT is sometimes referred to as a *'fact-finder'* for the ECHR. The ECHR shows a liberal interpretation towards the CPT-findings.

Besides the role of the CPT as fact-finder, more often in individual cases the ECHR refers to the CPT-standards concerning the various aspects of deprivation of liberty. In some cases the compatibility of complaints are explicitly examined with the CPT-standards. This occurs especially in cases in which the ECHR is confronted with aspects of detention over which they have not previously made a ruling. It was concluded that with relation to particular aspects within the field of penal law the CPT is ahead of the ECHR.

Giving the findings of chapter 6 the use of CPT-standards by the ECHR bears certain important consequences. For instance by referring to a particular CPT-standards, the standard concerned has drawn considerable more attention. Furthermore in referring to the CPT-standards the ECHR creates a broader fundament for its judgement. Most importantly though, as a result of this use by a judicial instrument such as the ECHR, the legal force of the individual standard will increase.

The use of CPT-reports in the ECHR-jurisprudence is not without limits. Due to differences in character and assignment of both instruments, the ECHR must be reticent and accurate when referring to the work of the CPT. It is stressed that the normative findings of the CPT resulting from its preventive task should not be incorporated all too easily into judicial procedures without proper knowledge of the concerning standards and taking into account the possible consequences.

II.6 CPT reporting on the Netherlands

Chapter 7 discusses the visits of inspection to detention facilities in the Netherlands and the reporting on them. In this study the reports concerning the Netherlands Antilles and Aruba were left out of consideration.

All visits to places of detention in the Netherlands formed part of a periodic visit to the Kingdom of the Netherlands. Since the ECPT came into force in 1989, the CPT visited the Netherlands four times. The last (periodic) visit commenced in June 2007. With these periodic visits – in which the preventive character of the CPT is shown best – the CPT tries to provide an image of the overall quality of detention in the State concerned. No places of detention in the Netherlands have ever been subject to a so called *ad-hoc* visit. In other words, not once the CPT undertook a visit to places of detention in the Netherlands because the circumstances gave specific rise to it.

It is discussed that during the visits to the Netherlands the custodial conditions of several categories of detainees were examined. It appears from the reports examined that the CPT assessed conditions of detention in the Netherlands as being, on the whole, in accordance with its criteria. In the course of all visits CPT delegations found no practices of torture or other forms of (systematic) physical ill-treatment by members of the law enforcement agencies. Although some recommendations were made, the CPT appears satisfied with the custodial conditions of detention in Dutch prison facilities. As well as concerning the legal status of detainees the CPT perceives assured safeguards.

Notwithstanding these positive findings, the CPT is very critical about the nature of the regime offered to prisoners held in special security prisons (EBI). Although the material conditions seen in the establishment visited were of a high standard, on several occasions the CPT emphasised that the overall quality of life of prisoners left a great deal to be desired. In particular out-of-cell time was very limited, the activities available were both few in number and unstimulating in nature, and prisoners did not have sufficient human contact. Moreover, the CPT expressed that certain aspects of the regime, in particular the system of strip searching in the EBI, did not appear to respond to legitimate security needs. On account of the visit to the Netherlands in 1997 the CPT concluded that the regime being applied in the EBI could be considered to amount to inhuman treatment.

II.7 The influence of the CPT on detention in the Netherlands

Chapter 8 discusses the effect of the work of the CPT on the deprivation of liberty in Dutch prisons. In particular attention is drawn to the question of the implementation of the specific recommendations the CPT made in order to improve certain aspects of detention in the Netherlands. Furthermore – and in a broader sense – it was examined whether the CPT-standards play (any) part in the process of legislation and policy in the field of deprivation of liberty.

It was concluded that in a number of ways the Dutch government is urged to bring the execution of the deprivation of liberty in Dutch prisons in accordance with the CPT-standards. Therefore a distinction was made between on the one hand standards (recommendations) which come straight from the CPT through the (visit) report (direct influence), and on the other hand CPT-standards which enter our national penitentiary system through other (judicial) instruments (indirect influence).

Giving the findings of chapter 8, the willingness to implement CPT-recommendations to improve the conditions of detention, determines – for the greater part – the influence of the CPT on the way deprivation of liberty takes place. In the case of the Dutch situation, the picture is somewhat ambiguous. In general the Dutch government seems willing to meet all obligations resulting from being a member-State of the ECPT, including following CPT-recommendations. Nonetheless this willingness is clearly not unlimited. On different topics the Dutch government seems to hold on to its own perspective almost unrelentingly. This was illustrated with regard to the recurring criticism of the poor regime applied in the special security prison.

It was established that by means of judicial judgements the CPT's understanding of detention in accordance with human dignity can (again) enter our national legal system. This was marked by the case of *Lorsé and others vs. the Netherlands*. In that case the ECHR found a violation of article 3 (inhuman or degrading treatment) with respect to the combination of routine strip-searching with other stringent security measures in the EBI. In its judgement the ECHR relied – in large degree – on the findings and normative conclusions of the CPT with regard to the EBI-regime. Both instruments come to the exact same conclusion about the regime applied in the EBI. It was stated that apparently more importance is attached by the Dutch government to certain hard conclusions if they are coming from a legal instrument such as the ECHR, than when they come from an inspection body like the CPT.

Furthermore chapter 8 shows that attention paid to the work of the CPT is chiefly with respect to actual reporting on Dutch places of detention. Outside the context of visits to Dutch penal facilities the CPT-standards appear of small significance. CPT-standards are hardly ever called upon in legal procedures. Moreover, whenever this does take place the standards are often set aside on account of their soft (non-binding) character. Similarly, CPT-standards do not play a noticeable role in legislative procedures. From a preventive point of view this development is regretful. Especially when is taken into account that – due to the growing number of member-States – a periodic visit to the Netherlands only takes place every 4-5 years. As a consequence it is not expected that places of detention in the Netherlands will be subjected to a *ad hoc* visit in the near future.

II.8 Additional value of the CPT

Chapter 9 entails a syntheses of all preceding chapters. The chapter examines the question whether the findings of this study compel an alternative ap-

proach of the work of the CPT. More specifically, it was examined whether the CPT-standards should be generally accepted in discussions about deprivation of liberty on a national level, in order to improve – when indicated – certain aspects of the overall quality of life in detention.

The manner in which, on a national level, detention is approached and the way our legal system provides possibilities to discuss custodial conditions is compared with the preventive approach of the CPT. It was concluded that there are important differences.

As was discussed in chapter 3 to 5, characteristic of the preventive working method of the CPT is its vigilance to possible deterioration of (environmental) conditions of detention and its pragmatic effort for improvement. The more legal approach on a national level is generally focussed on (finding) possible breaches of rights in individual cases.

From the preceding chapters it was concluded that our national legal system contains insufficient possibilities to strive for such a level of vigilance as is shown by the CPT. For instance it was concluded that our national (penitentiary) laws do not entail a specific right to be detained with respect of the human dignity. Furthermore it was emphasized that our complaint procedure is limited, since is not possible to discuss environmental conditions of detention in general.

In chapter 9 some recent developments in the field of our prison system are discussed. It was stated, that these developments have a negative influence on the social environment in Dutch prisons. Together with the difficulties of discussing deterioration of the overall quality of life in Dutch prisons, they urge for a more substantive use of the CPT-standards in the debate on deprivation of liberty in the Netherlands. The positively formulated standards of the CPT can especially be helpful in situations where there is no (at least not yet) question about the lawfulness, but where conditions of detentions are deteriorating towards the unacceptable.

It was concluded that this requires a change of attitude towards soft law in general and specifically towards the preventive work of the CPT and its standards and recommendations. Furthermore it was stated that this is a process which takes time. On a procedural level it asks for (legal) structures in which the norms can be discussed and called upon.

III. Final conclusion

In this study, it was examined what the actual effect is of the work of the CPT on the deprivation of liberty in Dutch prisons. It appeared that the CPT (still) is of small significance on a Dutch national level. Improvements can (and should) be made. The preventive approach of the CPT of guarding the overall quality of life in prisons should set more of an example. Furthermore, next to all legal binding standards, the CPT-standards should more prominently be part of the discussion on penitentiary topics. Use of the preventive standards makes it in particular possible to be attentive to indicators pointing to deterioration of the general condition of detention in the near future. The matter is especially worthwhile, considering the current (worrying) developments in the field of imprisonment in the Netherlands.

Aangehaalde literatuur

Addo, M.K. & Grief, N., 'Does the Article 3 of the European Convention on Human Rights Enshrine Absolute Rights?', *European Journal of International Law* 1998, p. 510-524.

Aksu, M., *Straatsburgse kaders voor terrorismebestrijding. EVRM, strafrecht en terrorisme* (diss.), Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2007.

Beijerse, J. uit & Swaaningen, R. van, 'Gevangen in Nederland', *Panopticon* 2004, p. 172-186.

Berkhout-Van Poelgeest A.M. & Kelk, C., 'Het bezoek van het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT) aan Nederland', *NJCM-Bulletin* 1999, p. 592-613.

Berkhout-van Poelgeest, A.M., 'Afzonderingsvormen in huizen van bewaring: één pot nat?', in: M. Boone, G. de Jonge (red.), *De Penitentiaire Beginselenwet in werking. Het gevangeniswezen anno 2001*, p. 173-199.

Birtles, A., 'The European Committee for the Prevention of Torture and electronic recording of police interviews with suspects', *Human Rights Law Review* 2001, p. 67-82.

Bishop, N., 'Inspraak van gedetineerden bij het beheer van penitentiaire inrichtingen', *Proces* 2006, p. 234-235.

Bleichrodt, F.W., *Een leven lang. De levenslange gevangenisstraf en de long stay in het kader van de terbeschikkingstelling in onderlinge samenhang bezien* (oratie Groningen), Deventer: Kluwer 2006, p. 3.

Boerefijn, I., 'Foltering is het probleem, niet de oplossing', *NJCM-Bulletin* 2005, nr. 3, p. 240-258.

Boone M. & Moerings, M., 'De cellenexplosie. Voorlopig gehechten, veroordeelden, vreemdelingen, jeugdigen en tbs', in: *Detentieregiems, Justitiële verkenningen* 2007, jrg. 33, nr. 4, p. 9-28.

Boone M. & Moerings, M., 'Growing prison rates', in: Boone, M. & Moerings, M. (red), *Dutch prisons*, The Hague, Boom Juridische uitgevers 2007, p. 51-74.

Bossuyt, M.J., *De betekenis van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten voor de interne rechtsorde*, Antwerpen: Maklu 1993, p. 105-111.

Brouwer, A. *Met recht behoorlijk ingesloten, Een analyse van de uitspraken van de Nationale ombudsman op detentierechtelijk terrein van 1988-1997* (diss.), Deventer: Gouda Quint 1998, p. 11.

Cassese A. (red.), *The international Fight against Torture*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1991, p. 135.

Cassese, A., 'A New Approach to Human Rights; The European Convention for the Prevention of Torture', *The American Journal of International Law*, Vol. 83, No. 1, 1989, p. 128-153.

Cassese, A., 'Inhuman States', in: *Imprisonment, Detention and Torture in Europe Today*, Cambridge: Polity Press, 1996, p. 47.

Cassese, A., 'The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Comes of Age', in: N. Blokker & S. Muller (red.), *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Dordrecht-Boston-London: Nijhoff 1994, p. 121.

Cavadino, M. & Dignan, J., *Penal Systems. A comparative approach*, London: Sage 2006.

Cullen, A, 'Defining Torture in International Law: A Critique of the Concept Employed by the European Court of Human Rights', *California Western International Law Journal*, 2003-2004, p. 29-46.

Davids, W.J.M., 'De Europeanisering van het Strafrecht (invloed van het EVRM) In het bijzonder ten aanzien van enkele algemene vraagstukken van materieel strafrecht' in: *Europeanisering van het Nederlands Recht. Opstellen aangeboden aan Mr. W.E. Haak*, Deventer: Kluwer 2004, p. 299-300.

Dostojevski, F.M., *Verzamelde werken deel 3. Aantekeningen uit het dodenhuis*, eerste druk, Amsterdam: G.A. van Oorschot 2001.

Downes, D., *Contrasts in tolerance: post-war penal policy in the Netherlands and England and Wales*, Oxford: Clarendon Press 1988.

Duffy, P.J., 'Article 3 of the European Convention on Human Rights', *International and Comparative Law Quarterly* 1983, p. 316-346.

Evans, D. & Morgan, R., *Protecting Prisoners, The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, 1994, p. 112.

Evans, M.D. & Morgan, R., *Preventing Torture. A Study of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, New York: Oxford University Press 1998.

Evans, M.D. & Morgan, R., 'The origins and drafting of the ECPT- A salutary lesson?', in: Association for the Prevention of Torture, *20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'articles en l'honneur de Jean Jacques Gautier*, Geneva: APT, 1997.

Fiselier, J.P.S., 'Aantasting van verworvenheden', *Sancties* 2003, p. 3.

Fiselier, J.P.S., 'De meermanscel: de kogel door de kerk?', *Sancties* 1992, p. 210-217.

Franke, H., *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Utrecht: Het Spectrum 1990, p. 669.

Gautier, Jean-Jacques, 'The Case for an Effective and Realistic Procedure', in: International Commission of Jurist, Swiss Committee Against Torture, *Torture: How to make the International Convention Effective, A draft Optional Protocol*, Geneva: International Commission of Jurists 1980, p. 31.

Ginther, K., 'The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment', *European Journal of International Law* 1990, p. 123-130.

Hattum, W.F., 'Celdeling is onwettig', *Delikt en Delinkwent* 1995, p. 202-221.

Ingelse, H.C., 'De zaak Selmouni: Europees Hof te Straatsburg veroordeelt Frankrijk voor foltering', *NJCM-Bulletin* 2000, p. 686.

Jonge, G. de 'Zitten in Zhytomyr – een bericht uit Oekraïne', *Strafblad* 2006, 4, p. 349-353.

Jonge, G. de, 'De Europese gevangenisregels zijn vernieuwd. De rechtskracht ervan blijft echter gering', *Sancties* 2006, p. 340-354.

Kelk, C., *Rechten voor gedetineerden. Een onderzoek naar de beginselen van het detentierecht* (diss.), Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij 1978, hoofdstukken III en IV.

Kelk, C., 'De ondeelbaarheid van de cel', *Penitentiaire Informatie* 1987, p. 47- 49.

Kelk, C., 'Geen denken aan de meermanscel', *Nederlands Juristenblad* 1987, p. 242-243.

Kelk, C., 'Nogmaals: geen denken aan de 'meermanscel'', *Nederlands Juristenblad* 1988, p. 90-91.

Kelk, C., 'Wanneer behoren de gruwelijkheden in de gevangenis te Curaçao tot het verleden?', *Nederlands Juristenblad* 1999, p. 1-7.

Kelk, C., 'Gedetineerden in de kou', *Delikt en Delinkwent* 2003, p. 956.

Kelk, C., 'Straatsburgse tucht in de EBI te Vught', *Nederlands Juristenblad* 2003, nr. 13, p. 779.

Kelk, C., *Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2003, p. 69.

Kelk, C., *Nederlands detentierecht*, Tweede herziene druk, Deventer: Kluwer 2003, p. 63.

Kelk, C., 'Mensenrechten in de gevangenis: op het scherp van de snede', in: Duyx en Van Zeben (red.), *Via Straatsburg* (Egbert Myjer-bundel), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004, p. 269-285.

Kelk, C., 'Twee personen in één cel', *Sancties* 2005, p. 8-16.

Kelk, C., 'Het gevangeniswezen in zwaar weer', *Delikt en Delinkwent* 2006, p. 101-110.

Kempen, P.H.P.H.M.C. van, *Heropening van procedures na veroordelingen door het EHRM. Over redres van schendingen van het EVRM in de afgesloten strafzaken alsook afgesloten civiele en bestuurszaken* (diss.), Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2003.

Kerkhof, A.J.F.M., Ferenschild, K.C.M.P. & Scherder, E.J.A., 'De psychische conditie van gedetineerden in de Extra Beveiligde Inrichting en de afdeling voor Beperkt Gemeenschapsgeschiede Gedetineerden in PI Nieuw Vosseveld in Vught', Den Haag: Boom juridische uitgevers 2003.

Kerkhof, A.J.F.M., Ferenschild, K.C.M.P. & Scherder, E.J.A., 'Detentie in de EBI', *Sancties* 2004, p. 149-158.

Kommer, M.M., 'Botsende denkwerelden', *Sancties* 2007, p. 65-68.

Kox, M., 'De menswaardigheid van de vrijheidsontneming van vreemdelingen in Nederland', *Proces* 2007, p. 186-193.

Kriebaum, U., *Folterprävention in Europa. Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und Unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung*, Wien: Verlag Österreich 2000.

Kuijper, M., 'Foltering in Turkije: de publieke verklaring van het CPT', *Ars Aequi* 1994, p. 584-591.

Lange, J. de & Mevis, P.A.M., 'De beoordeling van de menswaardigheid van detentiesituaties', *Sancties* 2003, p. 157-167.

Lange, J. de, 'VN-anti-martel-protocol stap dichterbij', *Sancties* 2003, p. 25-34.

Lange, J. de, 'Psychologisch rapport, reactie minister en de voortdurende verbetering bescherming gedetineerden', *Sancties* 2004, p. 159-163.

Lange, J. de, 'Het Nederlandse gevangeniswezen, bezuinigingen en de nieuwe inrichting', in: J.R. Blad (red.), *Strafrechtelijke rechtshandhaving. Aspecten en actoren voor het academisch onderwijs belicht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 369-390.

Lawson, R.A., 'Foltering in Turkije: tweede publieke verklaring van het CPT', *NJCM-Bulletin* 1997, p. 214-219.

Leuprecht, P., 'Die Bedingungen für eine wirksame Umsetzung der Konvention: Die Umsetzung der Europäischen Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Dokumentation der Seminars am 7./8. November 1988 in Straßburg', *EuGRZ* 1989, p. 475.

Loof, J.P., *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden? Opschorting en beperking van mensenrechtenbescherming tijdens noodtoestanden en andere situaties die de staatsveiligheid bedreigen* (diss. Leiden), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 491-520.

McDermot, N. 'How to Enforce the Torture Convention', in: International Commission of Jurist, Swiss Committee Against Torture, *Torture: How to make the International Convention Effective, A draft Optional Protocol*, Geneva: International Commission of Jurists 1980, p. 18-26.

Mevis, P.A.M., 'Wir brauchen Menschen, keine Beamten', *DD* 2004, 76, p. 1015-1026.

Mevis, P.A.M., 'De gedetineerde als rechtssubject', in: E.R. Muller en P.C. Vegter (red.) *Detentie. Gevangenen in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2005, p.364-389.

Mol, G.D., Verschuren, P.J.M. & Staak, C.P.F. van der, *Zorg in en om de Extra Beveiligde Inrichting: Een onderzoek naar de zorg van de psychische conditie van gedetineerden in de EBI te Vught*, Den Haag: Ministerie van Justitie 2000.

Morgan R. & Evans, E., 'Inspecting Prisons. The view of Strasbourg', *British Journal of criminology*, volume 34, 1994, p. 152-153.

Morgan, R. & Evans, M.D., *Protecting Prisoners. The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, New York: Oxford University Press 1999.

Munneke, H.F., "Gevangen op de Nederlandse Antillen': recht op geweldloze behandeling? Beschouwing naar aanleiding van bezoeken van het CPT aan Curaçao in 1994 en 1997', *NJCM-Bulletin* 1999, p. 614-622.

Murdoch, J., 'CPT Standards within the Context of the Council of Europe', in: Evans D. & Morgan, R., *Protecting Prisoners, The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, 1994, p. 105.

Murdoch, J., 'The Work of the Council of Europe's Torture Committee', *5 EJIL* 1994, p. 1.

Murdoch, J., *The treatment of prisoners. European standards*, Strasbourg: Council of Europe Publishing 2006, p. 51.

Myjer, B.E.P., 'De toenemende betekenis van artikel 3 EVRM en het CPT als fact-finder voor het EHRM', *Nieuwsbrief Strafrecht* 2001, 9, p. 299.

Nowak, M., Die Europäische Konvention zur Verhütung der Folter Regelmäßige Besuche von Haftanstalten durch Europäische Komitee zur Verhütung der Folter ab 1989, *EuGRZ* 1988, p. 537-542.

Nowak, M. & Suntinger, W., 'International Mechanisms for the prevention of torture', in: A. Bloed, L. Leicht, M. Nowak, Rosas, A., *Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms*, Dordrecht-Boston-London: Martinus Nijhoff Publishers 1993, p. 165.

Overbeeke, A., 'God achter tralies', in: E. Brems, S. Sottiaux, P. Vanden Heede en W. Vandenhole (red.), *Vrijheden en vrijheidsbeneming, Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen: Intersentia 2005, p. 127.

Parmentier, S., 'Spotlight on Turkey', *Netherlands Quarterly of Human Rights (SIM)*, vol. 1, 1993, p. 131-136.

Post, M., *Detentie en culturele diversiteit. De effectuering van de rechtspositie door etnische minderheden in detentie* (diss.), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

Ramsbotham, D., *Prisongate. The shocking state of Britain's prisons and the need for visionary change*, London: The Free Press 2003, p. 7.

Reiding, H., *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments* (diss.), Antwerpen-Oxford: Intersentia 2007.

Resodihardjo, S.L., *Crisis and Change: Understanding Crisis-Reform Processes in Dutch and British Prison Service* (diss.), Rotterdam: Optima Grafische Communicatie 2006.

Rijn, A. van, 'De toestand in de Antilliaanse gevangnissen', *NJCM-Bulletin* 1996, p. 115-1126.

Rodley, N., *The Treatment of Prisoners under International Law*, New York: Oxford University Press 2002, p. 46-74.

Sackers, H.J.B., 'De terroristenafdeling, voer voor haviken', *Sancties* 2007, 2, p. 86-87.

Scheffelaar Klots, P.A.W., 'Het Nederlandse gevangeniswezen: enkele kanttekeningen bij het (nieuwe) beleid', *Sancties* 2005, p. 208-216.

Smaers, G., *Gedetineerden en Mensenrechten, De toepassing van het E.V.R.M. in penitentiaire detentiesituaties door de Europese jurisdicties en haar gevolgen voor de rechtspositie van veroordeelde gedetineerden in België* (diss. Leuven), Antwerpen: Maklu 1994.

Smaers, G., 'Een stille revolutie in Straatsburg: De rechtsbescherming van gedetineerden door het E.V.R.M.', *Panopticon* 2000, p. 10.

Smaers, G., 'De ontwikkeling van een Europees bewustzijn rond rechten van gedetineerden', in: Brems, E., Sottiaux, S., Vanden Heede, P. & Vandenhole, W. (red.), *Vrijheden en vrijheidsbeneming, Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen-Oxford: Intersentia 2005, p. 7.

Spjut, R.J., 'Torture under the European Convention on Human Rights', *American Journal of International Law*, 1979, p. 267-272.

Struijk, S., 'Het veelplegersbeleid van Donner: spagaat tussen beveiliging en re-socialisatie', *Proces* 2007, p. 106-116.

Suntinger, W., *CPT and Other International Standards for the Prevention or Torture*, in: Evans, M.D. & Morgan, R., *Protecting prisoners, The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture in Context*, New York: Oxford University Press 1999, p. 137-166.

Tanca, A., 'The Public Statement on Turkey by the European Committee for the Prevention of Torture', *European Journal of International Law*, vol. 4, 1993, p. 115-118.

Tulkens, J.J.J., 'Detentie volgens het CPT', *Sancties* 1997, p. 157.

Tulkens, J.J.J., 'De RSJ, opheffen of verheffen', *Sancties* 2005, p. 69-78.

Vargas, F. de, 'History of a campaign', in: *Torture: – How to Make the International Convention Effective: A draft Optional Protocol*, Internationale Juristenkommissie/Schweizer Komitee tegen die Folter, 1979, p. 16.

Vegter, P.C., 'De noodzaak van een wettelijke basis voor de (tijdelijke) extra beveiligde inrichting', *Sancties* 1995, p. 206.

Vegter, P.C., 'De Toestand in de Nederlandse Gevangenissen. Het rapport over Nederland van het Europees Comité ter voorkoming van foltering of vernederende behandeling of bestraffing', *NJCM-Bulletin* 1993, p. 823-831.

Vegter, P.C., 'Vreemde ogen dwingen', *Sancties* 2003, p. 143-148.

Vegter, P.C., 'Dwangvoeding', *NJCM-Bulletin* 2005, p. 992-1000.

Vlemminx F.M.C. & Boekhorst, M.G., 'Inleiding artikelen 90-95: De internationale rechtsorde' in: A.K. Koekoek, *de Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 467.

Vorhaus, J., 'On Degradation. Part One: Article 3 of the European Convention on Human Rights', *Common Law World Review* 2002, p. 377.

Vorhaus, J., 'On Degradation. Part Two: Degrading Treatment and Punishment', *Common Law World Review* 2003, p. 65-91.

Aangehaalde jurisprudentie

- EHRM 5 november 1969, Denemarken, Zweden en Nederland tegen Griekenland (*ECHR Reports 1969-XII*)
- EHRM 18 januari 1978, Ierland tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 5310/71).
- EHRM 25 maart 1978, Tyrer tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 5856/72).
- EHRM 6 november 1980, Guzzardi tegen Italië (klachtnummer 7367/76).
- EHRM 25 februari 1982, Campbell en Cosans tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummers 7511/76 en 7743/76).
- ECRM 16 februari 1993, Delazarus tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 17525/90).
- EHRM 25 maart 1993, Costello-Roberts tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 13134/87).
- ECRM 3 december 1993, Raphaie tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 20035/92).
- ECRM 28 juni 1995, L.J. tegen Finland (klachtnummer 21221/93).
- EHRM 4 december 1995, Ribitsch tegen Oostenrijk (klachtnummer 42/1994/489/571).
- EHRM 18 december 1996, Aksoy tegen Turkey (klachtnummer 100/1995/606/694).
- EHRM 25 september 1997, Aydin v. Turkey (klachtnummer 57/1996/676/886).
- EHRM 16 december 1997, Raninen tegen Finland (klachtnummer 152/1996/771/972).
- EHRM 30 juli 1998, Aerts t. België (klachtnummer 61/1997/845/1051).
- EHRM 28 oktober 1998, Assenov en anderen tegen Bulgarije (klachtnummer 90/1997/874/1086).
- EHRM 28 juli 1999, Selmouni tegen Frankrijk (klachtnummer 25803/94).
- EHRM 16 december 1999, V. tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 24888/94).
- EHRM 6 april 2000, Labita tegen Italië (klachtnummer 26772/95).
- EHRM 11 april 2000, Sevtap Veznedaroglu tegen Turkije (klachtnummer 32357/96).
- EHRM 6 juni 2000, Magee tegen Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 28135/95).

DETENTIE GENORMEERD

- EHRM 27 juni 2000, Salman tegen Turkije (klachtnummer 21986/93).
EHRM 11 juli 2000, Dikme tegen Turkije (klachtnummer 20869/92).
EHRM 10 oktober 2000, Akkoç tegen Turkije (klachtnummers 22947/93 en 22948/93).
EHRM 10 oktober 2000, Satik en anderen tegen Turkije (klachtnummer 31866/96).
EHRM 26 oktober 2000, Kudła tegen Polen (klachtnummer 30210/96).
EHRM 28 november 2000, Rehbock tegen Slovenië (klachtnummer 29462/95).
EHRM 30 januari 2001, Dulaş tegen Turkije (klachtnummer 25801/94).
EHRM 6 maart 2001, Dougoz tegen Griekenland (klachtnummer 40907/98).
EHRM 10 april 2001, Tanli tegen Turkije (klachtnummer 26129/95).
EHRM 19 april 2001, Peers tegen Griekenland (klachtnummer 28524/95).
EHRM 4 mei 2001, Kelly tegen Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 30054/96).
EHRM 10 mei 2001, Z. and Others tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 29392/95).
EHRM 10 juli 2001, Price tegen het Verenigd Koninkrijk (klachtnummer 33394/96).
EHRM 24 juli 2001, Valašinas tegen Litouwen (klachtnummer 44558/98).
EHRM 15 november 2001, Iwańczuk tegen Polen (Klachtnummer 25196/94).
EHRM 29 januari 2002, A.B. tegen Nederland (klachtnummer 37328/97).
EHRM 7 mei 2002, Burdov tegen Rusland (klachtnummer 59498/00).
EHRM 15 juli 2002, Kalashnikov tegen Rusland (klachtnummer 47095/99).
EHRM 14 november 2002, Mouisel tegen Frankrijk (klachtnummer 67263/01).
EHRM 4 februari 2003, Lorsé en anderen tegen Nederland (klachtnummer 52750/99).
EHRM 4 februari 2003, Van der Ven tegen Nederland (klachtnummer 50901/99).
EHRM 12 maart 2003, Öcalan tegen Turkije (klachtnummer 46221/99).
EHRM 24 april 2003, Aktas tegen Turkije (klachtnummer 24351/94).
EHRM 29 april 2003, Poltoratskiy tegen Oekraïne (klachtnummer 38812/97).
EHRM 3 juni 2003, Pantea tegen Roemenië (klachtnummer 33343/96).

- EHRM 22 juli 2003, Y.F. tegen Turkije (klachtnummer 24209/94).
- EHRM 13 november 2003, Elci en anderen tegen Turkije (klachtnummers 23145/93 en 25091/94).
- EHRM 16 november 2003, Kmetty tegen Hongarije (klachtnummer 57967/00).
- EHRM 27 november 2003, Hénaf tegen Frankrijk (klachtnummer 65436/01).
- EHRM 11 december 2003, Yankov tegen Bulgarije (klachtnummer 39084/97).
- EHRM 11 maart 2004, G.B. tegen Bulgarije (klachtnummer 42346/98).
- EHRM 8 juli 2004, Ilaşcu e.a. tegen Moldavië en Rusland (klachtnummer 48787/99).
- EHRM 27 mei 2004, Yurttas tegen Turkije (klachtnummers 25143/94 en 27098/95).
- EHRM 8 juli 2004, Ilaşcu e.a. tegen Moldavië en Rusland (klachtnummer 48787/99).
- EHRM 27 juli 2004, Slimani tegen Frankrijk (klachtnummer 57671/00).
- EHRM 30 september 2004, Krastanov tegen Bulgarije (klachtnummer 50222/99).
- EHRM 2 december 2004, Farbtuhs tegen Letland (klachtnummer 4672/02).
- EHRM 18 januari 2005, Mayzit tegen Rusland (klachtnummer 63378/00).
- EHRM 27 januari 2005, Narcisio tegen Nederland (klachtnummer 47810/99).
- EHRM 27 januari 2005, Narcisio tegen Nederland (klachtnummer 47810/99).
- EHRM 5 april 2005, Nevmerzheritsky tegen Oekraïne (klachtnummer 54825/00).
- EHRM 12 april 2005, Shamayev en 12 anderen tegen Georgië en Rusland (klachtnummer 36378/02).
- EHRM 9 juni 2005, I.I. tegen Bulgarije (klachtnummer 44082/98).
- EHRM 7 juli 2005, Karalevičius tegen Litouwen (klachtnummer 53254/99).
- EHRM 21 juli 2005, Rohde tegen Denemarken (klachtnummer 69332/01).
- EHRM 2 september 2005, Novoselov tegen Rusland (klachtnummer 66460/01).
- EHRM 13 september 2005, Ostrovar tegen Moldavië (klachtnummer 35207/03).
- EHRM 13 oktober 2005, Günaydin tegen Turkije (klachtnummer 27526/95).

DETENTIE GENORMEERD

- EHRM 8 november 2005, Khudoroyov tegen Rusland (klachtnummer 6847/02).
- EHRM 15 december 2005, Georgiev tegen Bulgarije (klachtnummer 47823/99).
- EHRM 2 maart 2006, Devrim tegen Turkije (klachtnummer 879/02).
- EHRM 28 juni 2006, Melnik tegen Oekraïne (klachtnummer 72286/01).
- EHRM 4 juli 2006, Ramirez Sanchez tegen Frankrijk (klachtnummer 59450/00).
- EHRM 4 juli 2006, Ramirez Sanchez tegen Frankrijk (klachtnummer 59450/00).
- EHRM 11 juli 2006, Jalloh tegen Duitsland (klachtnummer 54810/00).
- EHRM 12 oktober 2006, Staykov tegen Bulgarije (klachtnummer 49438/99).
- EHRM 24 oktober 2006, Vincent tegen Frankrijk (klachtnummer 6253/03).
- EHRM 26 oktober 2006, Khudobin tegen Rusland (klachtnummer 59696/00).
- EHRM 11 januari 2007, Mammadov (Jalaloglu) tegen Azerbeidjaan (klachtnummer 34445/04).
- EHRM 28 januari 2007, Chitayev en Chitayev tegen Rusland (klachtnummer 59334/00).
- EHRM 6 maart 2007, Erdoğan Yağыз tegen Turkije (klachtnummer 27473/02).
- EHRM 27 maart 2007, Istratii en anderen tegen Moldavië (klachtnummers 8721/05, 8705/05 en 8742/05).
- EHRM 5 april 2007, Todor Todorov tegen Bulgarije (klachtnummer 50765/99).
- EHRM 12 april 2007, Ivan Vasilev tegen Bulgarije (klachtnummer 48130/99).
- EHRM 24 mei 2007, Gorodnitchev tegen Rusland (klachtnummer 52058/99).
- EHRM 24 mei 2007, Zelilof tegen Griekenland (klachtnummer 17060/03).
- EHRM 10 juli 2007, Paladi (klachtnummer 39807/05).
- EHRM 26 juli 2007, Andrei Georgiev tegen Bulgarije (klachtnummer 61507/00).
- EHRM 11 september 2007, Teren Aksakal tegen Turkije (klachtnummer 51967/99).

Aangehaalde CPT-rapporten

Landenrapporten

CPT/Inf (91) 10, Austria.
CPT/Inf (91) 11, Austria 1.
CPT/Inf (91) 11, United Kingdom.
CPT/Inf (91) 12, Denmark.
CPT/Inf (91) 12, United Kingdom.
CPT/Inf (91) 15, United Kingdom.
CPT/Inf (92) 4, Sweden.
CPT/Inf (92) 5, Malta.
CPT/Inf (92) 15 Netherlands.
CPT/Inf (93) 1, Turkey.
CPT/Inf (93) 2, France (Partie 1).
CPT/Inf (93) 3, Suisse.
CPT/Inf (93) 8, Finland.
CPT/Inf (93) 13, Germany.
CPT/Inf (93) 15, Netherlands.
CPT/Inf (93) 15, Netherlands.
CPT/Inf (93) 19, Luxembourg.
CPT/Inf (94) 8, Iceland.
CPT/Inf (94) 9, Portugal (Part 1).
CPT/Inf (94) 11, Norway.
CPT/Inf (94) 13, San Marino.
CPT/Inf (94) 15, Belgique.
CPT/Inf (94) 17, United Kingdom (N-Ireland).
CPT/Inf (94) 20, Greece.
CPT/Inf (95) 1, Italia.
CPT/Inf (95) 7, Liechtenstein.
CPT/Inf (95) 14, Ireland.
CPT/Inf (96) 1, Netherlands (Antilles).
CPT/Inf (96) 5, Hungary.
CPT/Inf (96) 9, Spain (Part 1).
CPT/Inf (96) 11, United Kingdom.
CPT/Inf (96) 18, Slovenia.
CPT/Inf (96) 25, Malta.
CPT/Inf (96) 27, Netherlands (Arbua).
CPT/Inf (96) 28, Autriche.

DETENTIE GENORMEERD

- CPT/Inf (96) 31, Portugal.
- CPT/Inf (96) 31, Portugal (Part 1).
- CPT/Inf (97) 1, Bulgaria (Part 1).
- CPT/Inf (97) 1, Bulgaria.
- CPT/Inf (97) 5, Cyprus (Part 2).
- CPT/Inf (97) 7, Suisse (Partie 1).
- CPT/Inf (97) 9, Germany (Part 1).
- CPT/Inf (97) 12, France (Partie 1).
- CPT/Inf (97) 15, Netherlands.
- CPT/Inf (97) 27, Netherlands (Aruba).
- CPT/Inf (98) 1, Portugal.
- CPT/Inf (98) 5, Romania (Partie 1).
- CPT/Inf (98) 7, France.
- CPT/Inf (98) 9, Spain.
- CPT/Inf (98) 13, Poland.
- CPT/Inf (98) 15, Netherlands.
- CPT/Inf (98) 17, Netherlands (Antilles).
- CPT/Inf (99) 1, Iceland.
- CPT/Inf (99) 2, Turkey.
- CPT/Inf (99) 4, Sweden.
- CPT/Inf (99) 7, Czech Republic.
- CPT/Inf (99) 9, Finland.
- CPT/Inf (99) 9, Turkey.
- CPT/Inf (99) 15, Ireland.
- CPT/Inf (1999) 2, Turkey.
- CPT/Inf (2000) 1, United Kingdom.
- CPT/Inf (2000) 5, Spain.
- CPT/Inf (2000) 9, Netherlands (Antilles).
- CPT/Inf (2000) 11, Andorra.
- CPT/Inf (2000) 15, Norway.
- CPT/Inf (2000) 17, Turkey.
- CPT/Inf (2001) 1, Turkey (Part 1).
- CPT/Inf (2001) 2, Hungary.
- CPT/Inf (2001) 4, Croatia.
- CPT/Inf (2001) 6, United Kingdom.
- CPT/Inf (2001) 12, Portugal.
- CPT/Inf (2001) 15, Chechen Republic of the Russian Federation.
- CPT/Inf (2001) 18, Greece (Part 1).
- CPT/Inf (2001) 20, Former Yugoslav Republic of Macedonia.
- CPT/Inf (2001) 22, Lithuania.
- CPT/Inf (2001) 27, Latvia.

CPT/Inf (2001) 29, Slovakia.
CPT/Inf (2002) 1, Bulgaria.
CPT/Inf (2002) 8, Turkey.
CPT/Inf (2002) 9, Poland.
CPT/Inf (2002) 14, Georgia.
CPT/Inf (2002) 16, Malta.
CPT/Inf (2002) 18, Denmark.
CPT/Inf (2002) 18, Greece (Part 2).
CPT/Inf (2002) 19, Denmark.
CPT/Inf (2002) 19, Ukraine.
CPT/Inf (2002) 23, Ukraine.
CPT/Inf (2002) 26, Estonia.
CPT/Inf (2002) 27, Latvia.
CPT/Inf (2002) 30, Netherlands (Antilles).
CPT/Inf (2002) 30, Netherlands.
CPT/Inf (2002) 31, Greece.
CPT/Inf (2002) 35, Moldova (Part 1).
CPT/Inf (2002) 35, Transnistrian region of the Republic of Moldova.
CPT/Inf (2002) 36, Slovenia.
CPT/Inf (2002) 38, Netherlands.
CPT/Inf (2003) 1, Cyprus.
CPT/Inf (2003) 3, The Former Yugoslav Republic of Macedonia.
CPT/Inf (2003) 5, The Former Yugoslav Republic of Macedonia.
CPT/Inf (2003) 20, Germany.
CPT/Inf (2003) 30, Russian Federation.
CPT/Inf (2003) 33, Chechen Republic of the Russian Federation.
CPT/Inf (2003) 36, Ireland.
CPT/Inf (2003) 22, Spain.
CPT/Inf (2004) 2, Turkije.
CPT/Inf (2004) 4, Czech Republic.
CPT/Inf (2004) 12, Luxembourg.
CPT/Inf (2004) 14, Georgia.
CPT/Inf (2004) 14, San Marino.
CPT/Inf (2004) 16, Turkey.
CPT/Inf (2004) 18, Hungary.
CPT/Inf (2004) 20, Finland.
CPT/Inf (2004) 21, Bulgaria.
CPT/Inf (2004) 24, Bulgaria.
CPT/Inf (2004) 25, Armenia.
CPT/Inf (2004) 29, The Former Yugoslav Republic of Macedonia.
CPT/Inf (2004) 32, Sweden.

DETENTIE GENORMEERD

- CPT/Inf (2004) 34, Ukraine.
CPT/Inf (2004) 36, Azerbaijan.
CPT/Inf (2004) 40, Bosnia and Herzegovina.
CPT/Inf (2005) 1, United Kingdom and Isle of Man.
CPT/Inf (2005) 6, Estonia.
CPT/Inf (2005) 6, United Kingdom.
CPT/Inf (2005) 8, Latvia.
CPT/Inf (2005) 10, United Kingdom.
CPT/Inf (2005) 12, Georgia.
CPT/Inf (2005) 13, Austria.
CPT/Inf (2005) 15, Malta.
CPT/Inf (2005) 32, Sweden.
CPT/Inf (2006) 5, Slovak Republic.
CPT/Inf (2006) 9, Lithuania.
CPT/Inf (2006) 11, Poland.
CPT/Inf (2006) 14, Norway.
CPT/Inf (2006) 18, Serbia and Montenegro.
CPT/Inf (2006) 20, Hungary.
CPT/Inf (2006) 28, Armenia.
CPT/Inf (2007) 1, Turkije.
CPT/Inf (2007) 3, Turkije.
CPT/Inf (2007) 5, Turkije.
CPT/Inf (2007) 9, Turkije.
CPT/Inf (2007) 18, Germany.
CPT/Inf (2007) 32, Czech Republic.
CPT/Inf (2007) 40, Ireland.
CPT/Inf (2007) 42, Georgia.
CPT/Inf (2007) 47, Armenia.
CPT/Inf (2007) 47, Ireland.
CPT/Inf (2007) 30, Spain.
CPT/Inf (2007) 43, Moldova.
CPT/Inf (2008) 2, Netherlands.
- CPT/Inf (93) 20, Response of the Netherlands Government.
CPT/Inf (99) 5, Response of the Dutch Government.
CPT/Inf (2002) 28, Response of the Dutch authorities.
CPT/Inf (2002) 30, Response of the Dutch Government.

Jaarrapporten

- 1st General Report, CPT/Inf (91) 3.
- 2nd General Report, CPT/Inf (92) 3.
- 3rd General Report, CPT/Inf (93) 12.
- 4th General Report, CPT/Inf (94) 10.
- 5th General Report, CPT/Inf (95) 10.
- 6th General Report, CPT/Inf (96) 21.
- 7th General Report, CPT/Inf (97) 10.
- 8th General Report, CPT/Inf (98) 12.
- 9th General Report, CPT/Inf (99) 12.
- 10th General Report, CPT/Inf (2000) 13.
- 11th General Report, CPT/Inf (2001) 16.
- 12th General Report, CPT/Inf (2002) 15.
- 13th General Report, CPT/Inf (2003) 35.
- 14th General Report, CPT/Inf (2004) 28.
- 15th General Report, CPT/Inf (2005) 17.
- 16th General Report, CPT/Inf (2006) 35.
- 17th General Report, CPT/Inf (2007) 39.

Openbare verklaringen

- CPT/Inf (93) 1, Public Statement on Turkey.
- CPT/Inf (96) 34, Public Statement on Turkey.
- CPT/Inf (2001) 15, Public Statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation.
- CPT/Inf (2003) 33, Public Statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation.
- CPT/Inf (2007) 17, Public Statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation.

Gebruikte afkortingen

A-G	Advocaat-Generaal
AJIL	American Journal of International Law
APT	Association for the Prevention of Torture
art.	artikel
a.w.	aangehaald werk
BC	Beroepscommissie
CAT	Committee Against Torture
CPT	Committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment
CRS	Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing
c.v.t.	commissie van toezicht
DBM	Detentie en Behandeling op Maat
DD	Delikt en Delinkwent
Diss.	Dissertatie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
e.a.	en anderen
EBI	Extra Beveiligde Inrichting
ECPT	European Convention for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment
EHRC	European Human Rights Cases
EHRM	Europees Hof voor de bescherming van de rechten van de mens
EJIL	European Journal of International Law
EPR	European Prison Rules
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Gw	Grondwet
HR	Hoge Raad der Nederlanden
HRLJ	Human Rights Law Journal
ICJ	International Commission of Jurists
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
ISD	Inrichting voor stelselmatige daders
ISt	Inspectie voor Sanctietoepassing
jo.	juncto
Kamerstukken I	Kamerstukken (Eerste Kamer)
Kamerstukken II	Kamerstukken (Tweede Kamer)

KB	Koninklijk besluit
KFOR	Kosovo Force
KG	Kort Geding
KMAR	Koninklijke Marechaussee
m ²	vierkante meter
m.n.	met name
m.nt.	met noot van
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
No	Nationale ombudsman
nr.	nummer
NQHR	Netherlands Quarterly of Human Rights
OM	Openbaar Ministerie
p.	pagina
par.	paragraaf
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
Piw'er	Penitentiaire inrichtingswerker
Pm	Penitentiaire maatregel
Rb	Rechtbank
Rec.	Recommendation
red.	redactie
r.o.	rechtsoverweging
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
t.	tegen
TBS	Terbeschikkingstelling
vgl.	vergelijk
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
Vol.	Volume
Wet BOPZ	Wet Bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen

Appendix

Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing*

De Lidstaten van de Raad van Europa die dit Verdrag ondertekenen.

Gelet op de bepalingen van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;

In herinnering roepend dat krachtens het bepaalde in artikel 3 van hetzelfde Verdrag “niemand mag worden onderworpen aan folteringen noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen”;

Opmerkend dat het in dat Verdrag voorziene mechanisme werkt in relatie tot personen die aanvoeren het slachtoffer te zijn schendingen van artikel 3;

Ervan overtuigd dat de bescherming van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing kan worden versterkt door niet-juridische middelen van preventieve aard gebaseerd op verzoeken;

Zijn als volgt overeengekomen:

Hoofdstuk I

Artikel 1

Er wordt een Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (hierna te noemen: “het Comité”) ingesteld. Het Comité onderzoekt, door middel van bezoeken, de behandeling van personen die van hun vrijheid zijn beroofd, ten einde de bescherming van deze personen tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling, indien noodzakelijk, te versterken.

Artikel 2

Elke Partij laat, in overeenstemming met dit Verdrag, bezoeken toe aan elke plaats binnen haar rechtsmacht waar personen van hun vrijheid zijn beroofd door een overheidsinstantie.

Artikel 3

Bij de toepassing van dit Verdrag werken het Comité en de bevoegde nationale instanties van de betrokken Partij met elkaar samen.

* Inwerkingtredingsdatum: 01-02-1989; zoals laatstelijk gewijzigd bij *Trb.*1994, 107.

Hoofdstuk II

Artikel 4

1. Het Comité bestaat uit een aantal leden dat gelijk is aan het aantal Partijen.
2. De leden van het Comité worden gekozen uit personen van hoogstaand zedelijk karakter bekend wegens hun bekwaamheid op het gebied van de rechten van de mens of met beroepservaring op de gebieden vallende onder dit Verdrag.
3. Geen twee leden van het Comité mogen onderdaan zijn van dezelfde Staat.
4. De leden treden op in hun persoonlijke hoedanigheid, zijn onafhankelijk en onpartijdig en zijn beschikbaar om het Comité doeltreffend van dienst te zijn.

Artikel 5

1. De leden van het Comité worden bij absolute meerderheid van stemmen gekozen door het Comité van Ministers van de Raad van Europa uit een lijst met namen opgesteld door het Bureau van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa; elke nationale afvaardiging van de Partijen in de Raadgevende Vergadering draagt drie kandidaten voor, van wie er ten minste twee haar nationaliteit dienen te bezitten.
2. Dezelfde procedure wordt gevolgd bij het vervullen van tussentijdse vacatures.
3. De leden van het Comité worden gekozen voor een periode van vier jaar. Zij kunnen tweemaal worden herkozen. Van de leden die bij de eerste verkiezing zijn gekozen, loopt de ambtstermijn van drie leden echter na twee jaar af. De leden wier ambtstermijn na de beginperiode van twee jaar afloopt, worden bij loting aangewezen door de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa onmiddellijk nadat de eerste verkiezing heeft plaatsgevonden.
4. Teneinde te bewerkstelligen dat, voor zover mogelijk, de helft van de leden van het Comité om de twee jaar wordt vervangen, kan het Comité van Ministers, alvorens tot een volgende verkiezing over te gaan, besluiten dat de ambtstermijn van een of meerdere te kiezen leden een andere zal zijn dan vier jaar, doch ten hoogste zes jaar en ten minste twee jaar.
5. In gevallen waarin meer dan een lid moet worden gekozen en het Comité van Ministers het voorgaande lid toepast, geschiedt de toedeling van de zittingstermijnen door middel van loting door de Secretaris Generaal, zulks onmiddellijk na de verkiezing.

Artikel 6

1. Het Comité komt achter gesloten deuren bijeen. Het quorum wordt gevormd door de meerderheid van zijn leden. De besluiten van het Comité worden genomen bij meerderheid van stemmen van de aanwezige leden, onder voorbehoud van de bepalingen van artikel 10, tweede lid.
2. Het Comité stelt zijn eigen reglement van orde op.
3. Het Secretariaat van het Comité wordt geleverd door de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.

Hoofdstuk III

Artikel 7

1. Het Comité regelt bezoeken aan de in artikel 2 bedoelde plaatsen. Behalve periodieke bezoeken kan het Comité ook andere bezoeken regelen die het onder de omstandigheden vereist lijken.
2. Als algemene regel worden deze bezoeken door ten minste twee leden van het Comité afgelegd. Het Comité kan, indien het zulks noodzakelijk acht, zich laten bijstaan door deskundigen en tolken.

Artikel 8

1. Het Comité stelt de Regering van de betrokken Partij in kennis van haar voornemen een bezoek af te leggen. Na deze kennisgeving mag zij op elk tijdstip de in artikel 2 bedoelde plaatsen bezoeken.
2. Een Partij verstrekt het Comité de volgende faciliteiten om zijn taak te vervullen:
 - a. toegang tot haar grondgebied en het recht om zonder beperking te reizen;
 - b. volledige inlichtingen omtrent de plaatsen waar personen die van hun vrijheid zijn beroofd, vast worden gehouden;
 - c. onbeperkte toegang tot elke plaats waar personen vast worden gehouden, met inbegrip van het recht van onbelemmerde bewegingsvrijheid binnen deze plaatsen;
 - d. andere inlichtingen waarover de Partij beschikt en die noodzakelijk zijn voor het Comité om zijn taak te vervullen. Bij het inwinnen van deze inlichtingen dient het Comité de van toepassing zijnde voorschriften van het nationale recht en de beroepsethiek in acht te nemen.
3. Het Comité mag personen die van hun vrijheid zijn beroofd, ondervragen zonder getuige.
4. Het Comité mag vrijelijk in contact treden met ieder die naar zijn mening van belang zijnde inlichtingen kan verstrekken.

5. Zo nodig kan het Comité onmiddellijk zijn bevindingen aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken Partij mededelen.

Artikel 9

1. In buitengewone omstandigheden kunnen de bevoegde autoriteiten van de betrokken Partij bij het Comité bezwaar maken tegen de door het Comité voorgestelde tijd of bepaalde plaats. Dit bezwaar kan uitsluitend worden gemaakt op grond van de nationale verdediging, de openbare veiligheid, ernstige ongeregeldeheden in de plaatsen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd, de medische toestand van een persoon of het feit dat er een dringend noodzakelijke ondervraging in verband met een ernstig misdrijf plaatsvindt.

2. Na het indienen van dergelijke bezwaren plegen het Comité en de Partij onmiddellijk overleg ten einde de situatie te verduidelijken en te trachten overeenstemming te bereiken omtrent regelingen die het Comité in staat stellen zijn functies vlot te vervullen. Deze regelingen kunnen tevens inhouden dat een persoon die het Comité van plan is te bezoeken, naar een andere plaats wordt overgebracht. Totdat het bezoek heeft plaatsgevonden, dient de Partij inlichtingen over elke betrokkene te verstrekken aan het Comité.

Artikel 10

1. Na elk bezoek stelt het Comité een verslag op over de tijdens het bezoek geconstateerde feiten, rekening houdend met alle opmerkingen die eventueel door de betrokken Partij zijn gemaakt. Het zendt zijn verslag, waarin vervat alle door het Comité noodzakelijk geachte aanbevelingen, aan deze laatste toe. Het Comité kan overleg plegen met de Partij, ten einde zo nodig voorstellen te doen voor verbeteringen van de bescherming van de personen die van hun vrijheid zijn beroofd.

2. Indien een Partij geen medewerking verleent of weigert in de zin van de aanbevelingen van het Comité de situatie te verbeteren, kan het Comité, nadat de Partij in de gelegenheid is gesteld haar opvattingen kenbaar te maken, bij een meerderheid van tweederde van het aantal leden besluiten een openbare verklaring over deze zaak af te leggen.

Artikel 11

1. De door het Comité verzamelde inlichtingen met betrekking tot een bezoek, zijn verslag en zijn overleg met de betrokken Partij zijn vertrouwelijk.

2. Het Comité publiceert zijn verslag, te zamen met alle commentaar van de betrokken Partij, telkens wanneer deze Partij haar daarom heeft verzocht.
3. Er mogen echter geen persoonlijke gegevens openbaar worden gemaakt zonder de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken persoon.

Artikel 12

Met inachtneming van de regels inzake de vertrouwelijkheid in artikel 11 brengt het Comité elk jaar aan het Comité van Ministers een algemeen verslag over zijn werkzaamheden uit, dat wordt toegezonden aan de Raadgevende Vergadering en openbaar wordt gemaakt.

Artikel 13

De leden van het Comité, de deskundigen en de andere personen die het Comité bijstaan, zijn verplicht, gedurende en na hun ambtstermijn, tot geheimhouding van de feiten of inlichtingen die tijdens de vervulling van hun functie te hunner kennis zijn gekomen.

Artikel 14

1. De namen van de personen die het Comité bijstaan, dienen te worden vermeld in de kennisgeving, bedoeld in artikel 8, eerste lid.
2. De deskundigen handelen op last en gezag van het Comité. Zij dienen bijzondere kennis en ervaring op de onder dit Verdrag vallende gebieden te bezitten en zijn gebonden door dezelfde verplichtingen van onafhankelijkheid, onpartijdig en beschikbaarheid als de leden van het Comité.
3. Een Partij kan, bij wijze van uitzondering, verklaren dat een deskundige of een andere persoon die het Comité bijstaat, niet wordt toegestaan deel te nemen aan een bezoek aan een plaats binnen haar rechtsmacht.

Hoofdstuk IV

Artikel 15

Elke Partij stelt het Comité in kennis van de naam en het adres van de autoriteit die bevoegd is kennisgevingen aan haar Regering te ontvangen, alsmede van een eventueel door haar aan te wijzen contactpersoon.

Artikel 16

Het Comité, zijn leden en de in artikel 7, tweede lid, bedoelde deskundigen genieten de voorrechten en immuniteiten die in de Bijlage bij dit Verdrag zijn vastgesteld.

Artikel 17

1. Dit Verdrag maakt geen inbreuk op de bepalingen van nationaal recht of van een internationale overeenkomst, die grotere bescherming bieden aan personen die van hun vrijheid zijn beroofd.
2. Niets in dit Verdrag mag worden uitgelegd op zodanige wijze, dat daardoor de bevoegdheden van de organen van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of de door de Partijen krachtens dat Verdrag aanvaarde verplichtingen worden beperkt of aangetast.
3. Het Comité brengt geen bezoek aan plaatsen die door vertegenwoordigers of gedelegeerden van de Beschermende Mogendheden of van het Internationale Comité van het Rode Kruis geregeld en op doeltreffende wijze worden bezocht krachtens de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 en de Aanvullende Protocolen daarop van 8 juni 1977.

Hoofdstuk V**Artikel 18**

1. Dit Verdrag staat open voor ondertekening door de Lidstaten van de Raad van Europa. Het dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd. De akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring worden nedergelegd bij de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa.
2. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa kan elke niet-Lidstaat van de Raad van Europa uitnodigen tot het Verdrag toe te treden.

Artikel 19

1. Dit Verdrag treedt in werking op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum waarop zeven Lidstaten van de Raad van Europa hun instemming tot uiting hebben gebracht door dit Verdrag gebonden te worden in overeenstemming met artikel 18.
2. Met betrekking tot elke Lidstaat die daarna zijn instemming door dit Verdrag gebonden te worden tot uiting heeft gebracht, treedt het Verdrag in werking op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum van nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring.

Artikel 20

1. Elke Staat kan, ten tijde van ondertekening of bij nederlegging van zijn akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, aangeven op welk gebied of op welke gebieden dit Verdrag van toepassing is.

2. Elke Staat kan op elk later tijdstip, door middel van een aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa gerichte verklaring, de toepassing van dit Verdrag uitbreiden tot elk ander gebied dat in de verklaring wordt aangegeven. Ten aanzien van dit gebied treedt het Verdrag in werking op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum van ontvangst van deze verklaring door de Secretaris-Generaal.

3. Een verklaring die ingevolge de beide voorgaande leden is afgegeven, kan, met betrekking tot een in die verklaring aangegeven gebied, worden ingetrokken door middel van een aan de Secretaris-Generaal gerichte kennisgeving. De intrekking wordt van kracht op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een periode van drie maanden na de datum van ontvangst van deze kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

Artikel 21

Er mag geen voorbehoud worden gemaakt ten aanzien van de bepalingen van dit Verdrag.

Artikel 22

1. Elke Partij kan te allen tijde dit Verdrag opzeggen door middel van een aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa gerichte kennisgeving.

2. Deze opzegging wordt van kracht op de eerste dag van de maand volgend op het verstrijken van een periode van twaalf maanden na de datum van ontvangst van de kennisgeving door de Secretaris-Generaal.

Artikel 23

De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa stelt de Lidstaten van de Raad van Europa in kennis van:

- a. elke ondertekening;
- b. de nederlegging van elke akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring;
- c. elke datum van inwerkingtreding van dit Verdrag in overeenstemming met de artikelen 19 en 20;
- d. elke andere handeling, kennisgeving of mededeling met betrekking tot dit Verdrag, met uitzondering van de actie ondernomen krachtens het bepaalde in de artikelen 8 en 10.

TEN BLIJKE WAARVAN de ondergetekenden, daartoe behoren gemachtigd, dit Verdrag hebben ondertekend.

GEDAAN te Straatsburg, op 26 november 1987 in de Engelse en de Franse taal, waarbij beide teksten gelijkelijk authentiek zijn, in een exemplaar, dat wordt nedergelegd in het archief van de Raad van Europa. De Secretaris-Generaal van de Raad van Europa zendt een gewaarmerkt afschrift daarvan toe aan elke Lidstaat van de Raad van Europa.

Curriculum Vitae

Op maandagavond 27 november 1978 is Juan de Lange geboren te Numansdorp. In 1997 behaalde hij zijn VWO-diploma. Vervolgens studeerde hij van 1997 tot en met 2002 Nederlands recht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tijdens zijn studie was hij werkzaam als student-assistent bij de sectie strafrecht. Na zijn studie ving hij – in de hoedanigheid van Aio – aan met zijn promotieonderzoek. Dit promotieonderzoek is afgerond op 1 januari 2008.