

Verslag van het seminar ‘Uitdagingen bij de uitvoering van het Facultatief Protocol bij het VN-Verdrag tegen Foltering in Nederland’

Op dinsdag 26 mei organiseerden het College voor de Rechten van de Mens en de Rijksuniversiteit Groningen gezamenlijk een seminar over toezicht op plaatsen van vrijheidsbeneming in Nederland. Mari Amos, lid van het VN-Subcomité ter Voorkoming van Foltering (SPT), gaf een keynote speech. Pauline Jacobs, universitair docent straf(proces)recht aan de Universiteit Utrecht, ging in op het Nederlandse systeem van toezicht. Vervolgens verdeelden de deelnemers zich over twee werksessies. De ene werksessie zag op het nut en de noodzaak van het gebruik van mensenrechtennormen in toezichtswerk, in het bijzonder in de zorgsector. De andere werksessie ging in op de samenwerking binnen een nieuw samenwerkingsverband met bestaande organisaties.

Keynote speech door Mari Amos, lid van het SPT



Mari Amos, lid van het VN-Subcomité ter Voorkoming van Foltering (SPT), sprak de keynote speech uit. Het mandaat van het SPT bestaat uit drie verschillende elementen:

preventieve bezoeken afleggen aan plaatsen van vrijheidsbeneming, adviserende bezoeken verrichten om te kijken hoe de NPMs eruit zien en aan te bevelen hoe het mandaat en de werkzaamheden van de NPMs verbeterd kunnen worden, en

samenwerken met NPMs om hen in staat te stellen hun preventieve taken het best te benutten.

Gezien het gebrek aan middelen en tijd om plaatsen van vrijheidsbeneming vaak en effectief te kunnen bezoeken in alle lidstaten, heeft het SPT strategisch gekozen om zich te concentreren op de twee laatste aspecten van zijn mandaat. Derhalve zal het SPT eind juli 2015 Nederland bezoeken om verder te praten over het NPM. De delegatie van het SPT zal dan gesprekken voeren met het NPM zelf, de betrokken ministeries, en andere ‘stakeholders’. Een adviserend bezoek, dus.

Amos onderstreepte het belang van het NPM om efficiënt en effectief te werken om zo de tekortkomingen van het SPT omtrent de mogelijkheden om vaak bezoeken af te leggen op te vangen. Het is dus belangrijk dat de NPMs werken conform de normen van het OPCAT, en conform andere gerelateerde normen: het VN-Verdrag tegen Foltering, de Paris Principles, en de richtlijnen die het SPT heeft geformuleerd inzake NPMs. NPMs moeten onafhankelijk zijn, de benodigde expertise hebben en samenwerken met het maatschappelijk middenveld. Daarnaast dient het NPM stil te staan bij wat het onder de preventieve taken verstaat: het gaat verder dan alleen maar bezoeken afleggen aan plaatsen van vrijheidsbeneming. Ook bewustwordingsactiviteiten, deelname aan onderwijs,

het becommentariëren van bestaande en toekomstige wetgeving en aanbevelingen formuleren aan de regering horen daarbij. Juist hier zit een toegevoegde waarde in het zijn van 'NPM'.

Vervolgens stond Amos stil bij de belangrijkste uitdagingen voor NPM's: het streven naar (functionele en financiële) onafhankelijkheid, het goed onderscheid maken tussen klachtbehandelende taken en preventieve taken, het zichtbaar maken van de NPM-activiteiten, en het hanteren van effectieve werkmethoden op creatieve wijze. De kwestie van 'follow-up' is hierbij ook van groot belang: welk effect hebben aanbevelingen gesorteerd? Het is niet genoeg om te rapporteren, maar men moet ook kunnen beoordelen of er systemische veranderingen hebben plaatsgevonden naar aanleiding van de aanbevelingen. Samenwerken met andere instanties en 'civil society' is hierbij ook relevant.

Nadat Amos een beschrijving gaf van de verschillende NPM modellen (Ombudsman/NHRI; "Ombudsman plus", waarbij voor samenwerking met maatschappelijk middenveld wordt gekozen; nieuwe instantie; meervoudig NPM), ging zij in op het door Nederland gekozen model (meervoudig) en de daarbij behorende uitdagingen. Op papier is dit een goed model, maar in de praktijk is het problematisch gezien de gebrekkige onafhankelijkheid en niet samenhangende werkmethoden. Hierbij speelt ook de vraag in hoeverre de coördinator de andere NPM-organisaties kan aansturen. Is er beleid met betrekking tot gezamenlijke acties, aanbevelingen of iets als een meerjarig werkplan? Amos gaf aan dat het aan ieder land is om zelf voor een model te kiezen, maar dat dat besluit niet lichtvaardig genomen moet worden.

Ten slotte was er aandacht voor de verschillen tussen landen als het gaat om de mensenrechtensituatie. Amos gaf aan dat in democratische landen als Nederland het toezichtswerk soms nog zwaarder is, omdat dieper gegraven moet worden naar onmenselijke behandeling. Toch is, volgens Amos, in ieder land sprake van enige vorm van onmenselijke behandeling. Het is aan het NPM om dat te voorkomen.

Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland door het NPM

De tweede plenaire spreker was Pauline Jacobs, universitair docent straf(proces)recht aan de Universiteit Utrecht. Zij presenteerde de belangrijkste bevindingen uit een artikel dat zij schreef met Anton van Kalmthout, getiteld 'Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland. CAT in de zak?!'. Na een uiteenzetting van de belangrijkste vereisten waaraan een Nationaal Preventief Mechanisme (NPM)



moet voldoen, ging zij ook in op het verschil tussen 'toezicht' en 'inspecteren'. Daarbij citeerde ze uit het handboek 'Nederlands detentierecht' van Constantijn Kelk en Miranda Boone: "toezicht suggereert een zekere afstandelijkheid, het laat een zekere ruimte toe. Het gaat niet zozeer om het signaleren van incidenten die zich kunnen voordoen, maar om symptomen en tendensen. Toezicht heeft ook iets richtinggevend. Het is gericht op na te streven doeleinden. Inspectie betreft echter primair het hier en nu opvolgen van besluiten en gestelde regels. Dit cruciale verschil vloeit voort uit het feit dat toezicht door een

onafhankelijk orgaan wordt uitgeoefend en inspectie door een dienst van het betreffende overheidsonderdeel zelf.”.

Jacobs wees op enkele knelpunten die zij en Van Kalmthout signaleerden in hun artikel. Het NPM lijkt een vrijblijvend overlegorgaan te zijn, waardoor de situatie amper anders is dan vóór ratificatie van het OPCAT. Met name de drie als NPM aangewezen inspecties voldoen bovendien niet aan de normen die gelden voor NPMs. Zo is er geen wettelijke regeling waarin de complementaire NPM-taak is vastgelegd. Verder geven de inspecties geen advies over relevante toekomstige beleids- en wetsvoorstellen. De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) doet dit wel, maar niet op alle terreinen van vrijheidsbeneming. Het NPM treedt niet als zodanig naar buiten op. Bovendien is de (gepercipieerde) onafhankelijkheid van de (rijks)inspecties een punt van zorg. Ten slotte menen Jacobs en Van Kalmthout dat de werkwijze van de inspecties te gefragmenteerd is, dat zij slechts bij uitzondering in multidisciplinair verband gezamenlijk optreden en dat onaangekondigde bezoeken eerder uitzondering dan regel zijn.

Enkele deelnemers, werkzaam bij de inspecties, spraken de bevindingen van Jacobs en Van Kalmthout deels tegen. Zo gaven zij aan dat de inspecties - ook inspecties die officieel geen onderdeel uitmaken van het NPM, zoals de Onderwijsinspectie - altijd samenwerken als het om situaties van



vrijheidsbeneming gaat. Ook zouden de inspecties hun bezoeken niet aankondigen, maar slechts aangeven dat bepaalde gesprekspartners - zoals de directeur van een instelling - op de betreffende dag aanwezig dienen te zijn. Andere deelnemers wezen er echter op dat de inspecties nog altijd niet onafhankelijk zijn en dat daarmee het belangrijkste knelpunt blijft bestaan. Bovendien werken de inspecties vanuit hun nationale mandaat, dat hen beperkt in hun mogelijkheden om bijvoorbeeld dossiers te *cross-checken* met informatie verkregen van ingeslotenen. Door die werkwijze voldoen zij nog niet aan de normen die voor NPMs gelden.

Werksessie 1/2: Vrijheidsneming, zorg en mensenrechten

Deze werksessie had betrekking op het nut en de noodzaak van het gebruik van mensenrechtennormen in toezicht op vrijheidsbeneming, in het bijzonder in de zorg. Onder de deelnemers aan de werksessie bevonden zich vertegenwoordigers van commissies van toezicht, de Inspectie Jeugdzorg, het College voor de Rechten van de Mens, psychiatrische experts en de wetenschap. De voorzitter, Brigit Toebes, benadrukte het algemeen belang van mensenrechten en de verschillende soorten normen die een rol kunnen spelen in de discussie. Het gaat dan niet alleen maar om ‘hard law’ zoals de verschillende (mensenrechten)verdragen, maar ook om ‘soft law’ zoals de [Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners](#) en [General Comment No. 14](#) van het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten.

Antenor Hallo de Wolf ging kort in op het belang van de rol van deze normen bij het werk van NPMs. NPMs zouden zich volgens hem niet moeten beperken tot het hanteren van normen die zuiver aan foltering of onmenselijke behandeling gerelateerd zijn. De normen

uit het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (CRPD), het VN-Kinderrechtenverdrag, en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) - naast alleen artikel 3 - zijn eveneens belangrijk. De deelnemers spraken een bereidheid uit om mensenrechten te gebruiken in hun toetsingskader, maar tegelijkertijd constateerden ze een gebrek aan kennis over die normen. Er was een uitwisseling van ideeën over de rol die de normen en de uitleg daarvan door internationale instanties zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen hebben. Inspecties en commissies van toezicht maken gebruik van nationale regels, die zijn gebaseerd op de internationale normen. Ingeslotenen beroepen zich voor een commissie van toezicht soms in algemene termen op artikel 3 EVRM, zonder dat verder te motiveren. De Inspectie Jeugdzorg is zich bewust van met name het VN-Kinderrechtenverdrag.

Men dient ook te voorkomen dat er een inflatie ontstaat van het begrip ‘onmenselijke behandelingen’. De deelnemers bespraken of mensenrechtennormen gebruikt kunnen worden tijdens inspecties in plaats van het nationale wettelijk kader en of dit leidt tot daadwerkelijke veranderingen in situaties. Zou het gebruik van mensenrechtennormen bijvoorbeeld leiden tot vermindering van het gebruik van fixatie of medicaties in de zorg? De deelnemers bespraken verschillende voorbeelden van activiteiten binnen en buiten de zorg die mogelijk als onmenselijk bestempeld kunnen worden. Er leek overeenstemming te bestaan over welke situaties onmenselijk zijn en welke niet.

De discussie richtte zich vervolgens op de vraag of men genoeg aandacht heeft voor de ethische dilemma's die achter de nationale en internationale normen liggen en de dilemma's die ontstaan vanwege bezuinigingen. Bezuinigingen kunnen namelijk leiden tot een toename van bewegingsbeperkende maatregelen. De vraag rees of het streven naar het afschaffen van fixatiebanden in de ouderenzorg heeft geleid tot het gebruik van andere maatregelen, zoals het toedienen van gedrag beïnvloedende medicatie. Onderzoek heeft uitgewezen dat dit niet het geval is. Waar kan de hulpverlener terecht als hij situaties tegenkomt die mogelijk onmenselijk zijn? Is het indienen van klachten een oplossing? Het behandelen van klachten hoort echter niet bij het takenpakket van het NPM. Ook spraken de deelnemers over de verdeling van verantwoordelijkheid. Is het aan de gedetineerde zelf om bij instanties aan te kloppen als er iets mis is met zijn situatie? Ten slotte wordt dan ook ingegaan op de rol van het NPM bij bewustwordingsactiviteiten. Daar zou het NPM een actievere rol in kunnen spelen.

Werksessie 3: Samenwerking binnen een meervoudig NPM



De werksessie begon met videoboodschappen van de NPMs uit het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland, waarin zij over hun ervaringen met samenwerking binnen een meervoudig NPM spraken.

De deelnemers werkzaam bij NPM-instellingen spraken over gezamenlijk optreden als NPM. De keuze voor een onderwerp is daarbij van belang. De deelnemers meenden dat in eerste instantie gekozen moet

worden voor een onderwerp waar niemand op tegen kan zijn, om de gezamenlijkheid op een thema op te bouwen. Zodra de basis is gelegd voor vertrouwen, kan het NPM gevoeliger onderwerpen oppakken. Op dit moment heeft het NPM als thema voor 2015 'transport' gekozen, al is nog niet geheel duidelijk hoe dit vorm zal krijgen bij de NPM-instellingen. Het belangrijkste obstakel om tot een gezamenlijk thema te komen is het verschil in prioriteiten die de organisaties toekennen aan onderwerpen.

Een van de deelnemers wees erop dat het voor gezamenlijkheid nodig is om gelijkheid tussen partners te creëren. Het onderscheid tussen toehoorders en volwaardige leden zou daarom moeten verdwijnen. Het NPM heeft verder een bewuste keuze gemaakt om geen gezamenlijk logo te creëren, maar alleen inhoudelijk als NPM te functioneren. Toch sluit het niet uit dat in de toekomst alsnog gekozen wordt voor een eigen "NPM-merk". Het NPM-netwerk wordt nu echter vooral gebruikt voor het uitwisselen van informatie op onderwerpen waar een van de organisaties zich mee bezighoudt of daartoe voornemens is. Daarvoor is het een nuttig forum.

Een deelnemer die buiten het NPM staat merkte op dat zij het opvallend vindt dat de samenwerking zo stroef lijkt te verlopen. Het leek haar logisch dat de NPM-organisaties een gemeenschappelijk doel zouden hebben en meerwaarde zouden zien in samenwerking. Ook vond zij de keuze om de Nationale ombudsman als toehoorder bij het NPM te voegen in plaats van volwaardig lid, opvallend. Dat bleek een keuze van de staatssecretaris te zijn geweest. In de praktijk bestaat tijdens de NPM-overleggen echter geen onderscheid tussen leden en toehoorders. Een deelnemer merkte op dat deze gang van zaken aantoont dat de discussie over het op te richten NPM (te) oppervlakkig gevoerd is voorafgaand aan de aanwijzing. Een andere deelnemer nodigde het SPT uit om contact op te nemen met lidstaten die het OPCAT ratificeren, om uitleg te geven over de vereisten waarin NPMs moeten voldoen, zodat deze al meegenomen kunnen worden voordat een NPM wordt aangewezen. Mari Amos, lid van het SPT, gaf aan dat dat tegenwoordig steeds vaker gebeurt.

Binnen iedere organisatie van het NPM zijn twee personen aangewezen die als contactpersoon fungeren. Toch is nog geen sprake van het beleggen van de NPM-taken bij specifieke, vaste personen binnen iedere organisatie. Daar zou het NPM wel naar moeten streven, volgens enkele deelnemers. Het is echter vooral belangrijk dat de hoofden van de verschillende organisaties betrokken zijn. Betrokkenheid op dat niveau heeft het meeste effect op het goede functioneren van het NPM.

