

Toezicht op vrijheidsbeneming in Nederland

CAT in de zak?!

Pauline Jacobs en Anton van Kalmthout¹

Het door het Optioneel Protocol bij het VN Anti-folterverdrag vereiste Nationaal Preventief Mechanisme (NPM) komt in Nederland niet goed van de grond. Dit komt onder andere door de meervoudige structuur waarvoor is gekozen en de relatie van de als NPM aangewezen instanties met het Ministerie van VenJ. Deze instanties en de toehoorders bij het NPM-overleg verschillen bovendien fundamenteel van mening over hoe het Protocol moet worden uitgelegd. Het algehele disfunctioneren van het Nederlandse NPM was voor de Nationale ombudsman al reden om zich uit het overleg terug te trekken. Om de huidige impasse te doorbreken zijn ingrijpende veranderingen in de Nederlandse NPM-structuur noodzakelijk.

1. Inleiding

In september 2014 heeft de Nationale ombudsman zich teruggetrokken als deelnemer van het netwerk van het Nationaal Preventief Mechanisme (hierna: NPM). Dit was een nogal opzienbarend bericht. Het gaat hierbij immers om het toezicht ter voorkoming van foltering en andere vormen van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing met betrekking tot personen die om welke reden dan ook van overheidswege van hun vrijheid zijn beroofd en zich daardoor in een afhankelijke en kwetsbare positie bevinden. De categorieën personen die hieronder moeten worden geschaard variëren van gedetineerden, ter beschikking gestelden en jeugdigen, tot gedwongen opgenomen psychiatrische of anderszins verpleegzorg behoeftige patiënten. Kortom categorieën die al vele jaren juist ook de Nationale ombudsman tot bijzondere zorg zijn.

Het NPM is een instantie die verplicht moet worden ingesteld in elk van de 72 landen die zijn aangesloten bij het CAT, het VN Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en vernederende behandeling en bestraffing en die het Optioneel Protocol, het OPCAT (hierna: Protocol) hebben geratificeerd. Nederland deed dit laatste in 2010. Dit Protocol voorziet niet alleen in een vorm van internationaal toezicht door het SPT, het Subcommittee for the Prevention of Torture (hierna: SPT) van de VN, maar verplicht ieder betrokken land ook op nationaal niveau een toezichtsmechanisme (het NPM) in het leven te roepen. Zo gezien is er sprake van een goed doortimmerd geheel van toezicht en controle. Echter valt

vast te stellen dat er ruim vier jaar na ratificatie door Nederland een grote bezorgdheid is opgetreden over de wijze waarop Nederland dit Protocol interpreteert. Deze bezorgdheid wordt gedeeld door het Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke en Vernederende Behandeling of Bestrafing (hierna: CPT) van de Raad van Europa,² het College voor de Rechten van de Mens,³ het NJCM⁴ en de Raad voor de Strafrechtspleging en Jeugdbescherming.⁵

Ruim vier jaar na ratificatie door Nederland is een grote bezorgdheid opgetreden over de wijze waarop Nederland dit Protocol interpreteert

De vraag die wij in dit artikel aan de orde willen stellen is wat de Nationale ombudsman heeft bewogen om zich te distantiëren van het Nederlandse NPM-model en waarop de kritiek van de andere genoemde instanties op de Nederlandse invulling van het Protocol is gebaseerd. In onderstaand artikel zal het NPM aan een nadere beschou-

wing worden onderworpen om een en ander in het juiste perspectief te kunnen plaatsen.

2. Het door het Protocol gewenste toezicht op nationaal niveau: de NPM's

Zoals gezegd voorziet het Protocol in een vorm van preventief toezicht op internationaal en nationaal niveau. Dit internationaal toezicht is niet nieuw. Sinds 25 jaar wordt een dergelijk internationaal toezicht binnen de Raad van Europa al uitgeoefend door het CPT. Door het Protocol wordt dit internationaal toezicht nu uitgebreid met een vergelijkbare instantie op VN niveau. Anders dan het CPT heeft dit SPT echter maar beperkte financiële middelen en heeft het door het grote aantal bij het Protocol betrokken landen maar een beperkte slagkracht. Het ligt dan ook voor de hand dat het SPT zijn directe toezichthoudende taak vooral zal richten op de landen buiten de Raad van Europa, die niet door het CPT worden bestreken. Voor wat betreft de landen van de Raad van Europa zal de taak van het SPT vooral gericht zijn op de ondersteuning en monitoring van het toezicht door de nationale toezichthouders. Vandaar dat het accent van het Protocol vooral ligt bij het toezicht houden op risico's voor foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing op nationaal niveau. Daarbij komt dat nationale toezichthouders hun toezichthoudende taken met een grotere frequentie kunnen uitvoeren en beter in staat zijn toe te zien op een juiste uitvoering van de bevindingen en aanbevelingen van de internationale toezichthouders.⁶ Niet zonder reden typeert Evans het systeem van toezicht door het NPM dan ook als 'the "front line" in the system of prevention which the OPCAT constructs'.⁷

De vereisten die het Protocol aan de nationale toezichthouder stelt zijn te vinden in het Protocol en de begeleidende stukken daarbij. Deze punten zijn van belang om te kunnen beoordelen of het Nederlandse NPM-model voldoet aan de eisen die daaraan in het Protocol gesteld worden. De belangrijkste daarvan kunnen als volgt, puntsgewijs, worden samengevat.

- 1) Ingevolge artikel 18 van het Protocol dienen verdragsstaten allereerst *de functionele onafhankelijkheid* van het NPM te waarborgen,⁸ evenals de onafhankelijkheid en deskundigheid van zijn personeel en de nodige

middelen vrij te maken voor het functioneren van het NPM. Cruciaal voor deze functionele onafhankelijkheid is niet alleen dat een NPM onafhankelijk en zonder inmenging van autoriteiten kan opereren, maar dat deze ook door de buitenwereld als onafhankelijk wordt gepercipieerd.⁹ Om die reden moeten de taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in een eigen, wettelijke regeling¹⁰ en moeten de leden van een NPM worden benoemd volgens een openbare procedure, in overleg met relevante stakeholders. Bij de samenstelling van het NPM dient te worden gestreefd naar een evenwichtige verdeling tussen de seksen en naar een adequate vertegenwoordiging van ethische en minderheidsgroepen in het land. Bij het instellen van het NPM dienen de Staten ook rekening te houden met de 'Paris Principles',¹¹ het document waarin de voorwaarden worden genoemd waaraan instellingen voor de bevordering en bescherming van mensenrechten moeten voldoen.

- 2) Artikel 19 van het Protocol bepaalt verder dat het NPM in staat moet worden gesteld om *regelmatig inrichtingen te bezoeken*, met het oog op het versterken van de bescherming van ingeslotenen tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (onder a). Het NPM dient tevens in de gelegenheid te worden gesteld *aanbevelingen ter verbetering te doen* (onder b) en te komen met *voorstellingen en opmerkingen met betrekking tot bestaande of voorgestelde wetgeving* (onder c).¹²
- 3) Om zijn taken adequaat te kunnen vervullen dient het NPM krachtens artikel 19 van het Protocol te beschikken over onder andere de volgende, belangrijke, bevoegdheden:
 - toegang tot alle informatie betreffende de behandeling van deze gedetineerden en de detentieomstandigheden;
 - toegang tot alle plekken waar personen van hun vrijheid beroofd worden;
 - de mogelijkheid om privégesprekken te voeren met die personen, evenals met andere personen die relevante informatie kunnen verstrekken (advocaten, personeel, medici, familieleden, ex-gedetineerden); en
 - de vrijheid om zelfstandig de plaatsen uit te kiezen die bezocht worden en de personen die geïnterviewd worden. Relevant hierbij is dat artikel 21 bepaalt dat

Auteurs

1. Mr. dr. P. Jacobs is universitair docent straf(proces)recht bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht. Prof. dr. A.M. van Kalmthout is emeritus hoogleraar vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking in het vreemdelingen- en strafrecht aan Tilburg University, lid van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing. Deze bijdrage is door laatstgenoemde op persoonlijke titel geschreven. De auteurs bedanken prof. mr. C. Kelk voor zijn waar-

devolle commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Noten

2. CPT/Inf (2012) 21, par. 9.
3. The Netherlands Institute for Human Rights, Utrecht 2013, p. 11-13.
4. NJCM, commentary on the sixth periodic report submitted by the Kingdom of the Netherlands on the implementation of the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT/C/NLD/Q/6), Leiden 2013, p. 32-34
5. Zie: Brief RSJ van 10 november 2014 aan de organisaties betrokken bij het Nationaal

preventief Mechanisme.

6. Association for the Prevention of Torture (APT) and Inter-American Institute for Human Rights (IHR), *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual*, 2010 (revised edition), p. 47.
7. M. Evans, 'The OPCAT at 50'. in: G. Gilbert, F. Hampson, C. Sandoval (eds.), *The Delivery of Human Rights: essays in Honour of Professor Sir Nigel Rodley*, Routledge 2011, p. 107.
8. Zie artikel 8 (onder 'basic principles') van de guidelines on national preventive

9 December 2010.

9. APT, Implementation manual, 2010 (revised edition), p. 90.
10. Art. 11 en 12 (onder 'basic principles') van de guidelines en artikel 2 van de analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms (NPM), a preliminary guide by the SPT regarding the functioning of an NPM, CAT/OP/1, d.d. 6 februari 2012.
11. Deze zijn neergelegd in Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 december 1993.
12. Zie ook art. 35 (onder 'points for NPMs') van de guidelines.

Met de NPM's wordt niet beoogd om bestaande systemen van toezicht of inspectie te vervangen, maar juist om deze te complementeren

geen sancties mogen worden opgelegd aan personen of instanties die het NPM voorzien van informatie.¹³

- 4) In de *guidelines* wordt in lijn met eerder genoemde 'Paris Principles' nog een aantal basis voorwaarden genoemd, die bij de instelling van een NPM in acht moeten worden genomen. Deze betreffen onder meer dat het NPM een eigen, herkenbare identiteit dient te hebben, welke wordt gekenmerkt door openheid en transparantie, waarbij het maatschappelijk middenveld in ruime mate betrokken wordt (nr. 16). Vandaar ook dat de selectie, de zittingstermijn en de benoeming van de leden van het NPM volgens openbare criteria dient plaats te vinden (nr. 9 en 16). Bovendien moet een NPM collectief over de expertise en ervaring beschikken die voor een effectieve uitvoering van zijn taak noodzakelijk is. Expliciet wordt daarbij genoemd de juridische expertise en expertise op het terrein van gezondheidszorg (nr. 17 en 20). Andere voorwaarden die in de *guidelines* worden genoemd zijn, dat:
 - het mandaat en de bevoegdheden bij wet worden geregeld (nr. 7);
 - bij wet de zittingsduur van de leden van een NPM wordt vastgesteld (nr. 9);
 - het NPM wordt geïnformeerd over relevante wetsvoorstellen en daarover advies kan uitbrengen (nr. 28); en
 - de NPM-taak in een aparte afdeling of unit wordt ondergebracht met eigen staf en budget, ingeval dit NPM ook andere dan NPM-taken te vervullen heeft (nr. 32).
- 5) In de *self-assessment tool* wordt een werkwijze voor het NPM beschreven die sterke gelijkenis vertoont met die van het CPT.¹⁴ Een belangrijke rol bij deze werkwijze speelt het (*steekproefsgewijze*) onderzoek van dossiers van *ingeslotenen* en het onderzoeken van activiteiten die worden aangeboden aan de gedetineerden. *Cross-checking* van informatie is hierbij van groot belang.¹⁵ Rapporten naar aanleiding van het bezoek, met daarbij de gedane aanbevelingen, kunnen worden gepubliceerd zonder voorafgaande instemming van de nationale autoriteiten.¹⁶ Dit in tegenstelling tot de rapporten van het CPT en het SPT, die vertrouwelijk van aard zijn en waarvan de nationale autoriteiten zelf beslissen of deze worden gepubliceerd.¹⁷

Geconcludeerd kan worden dat de opdracht van het NPM tweërlei is: 1. het regelmatig - bij voorkeur onaangekondigd - bezoeken van plaatsen waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen om de omstandigheden ter plaatse te beoordelen op mogelijke risico's voor foltering en andere wrede, onmenselijke en vernederende behandeling en bestraffing (kortweg *ill-treatment*) genoemd en 2. het adviseren van de nationale regering over bestaande en toekomstige wetgeving die betrekking heeft op de mensenrechten van ingeslotenen. In dit

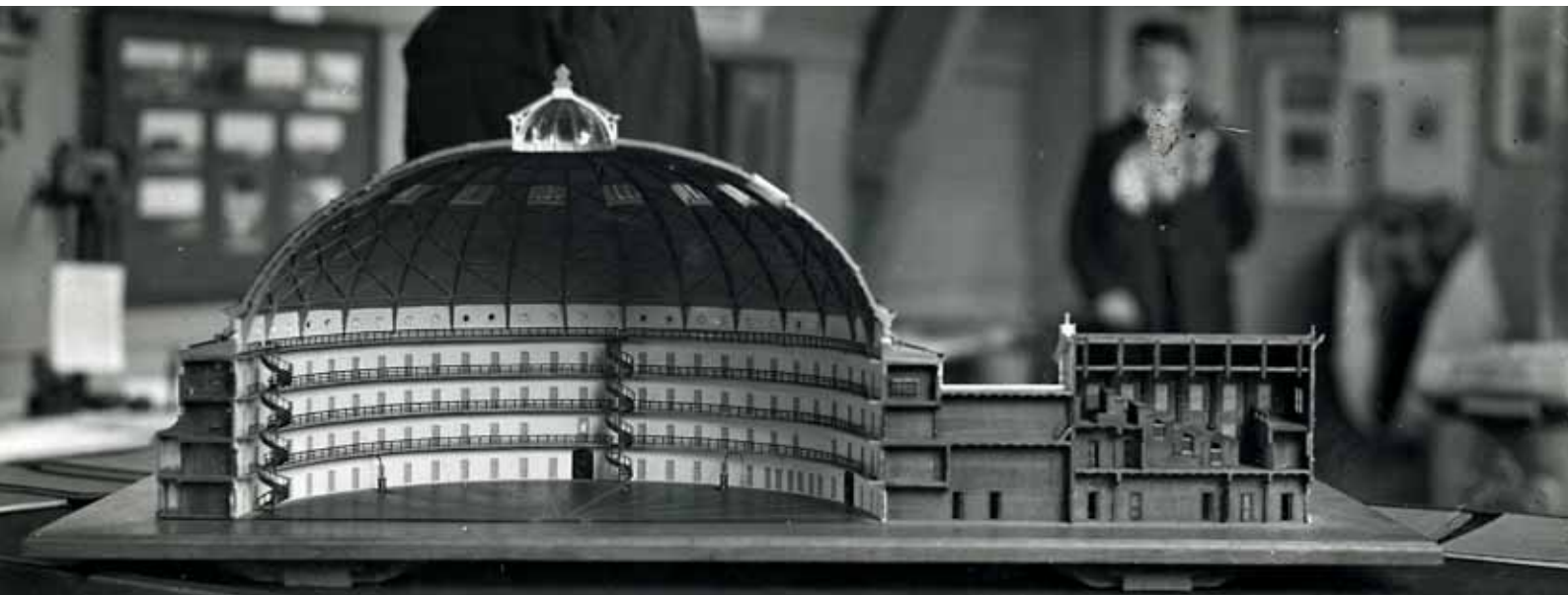
opzicht verschilt het door het Protocol beoogde model van maatschappelijk toezicht wezenlijk van het huidige systeem van toezicht dat wordt uitgeoefend door ambtelijke, nationale inspectieorganen. Een ander verschil met de gebruikelijke nationale inspecties en andere toezichthoudende instanties is dat de NPM's multidisciplinair moeten zijn samengesteld, met daarin een belangrijke inbreng vanuit het maatschappelijk middenveld, in het Protocol aangeduid met de term *civil society*. Juist vanwege deze verschillen wordt dan ook gesteld dat met de NPM's niet beoogd wordt om bestaande systemen van toezicht of inspectie te vervangen, maar juist om deze te complementeren.¹⁸

3. Vormgeving en werkwijze van het Nederlandse NPM

In december 2011 liet de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie weten hoe het NPM in Nederland gestalte zou krijgen. Er werd niet besloten tot de creatie van een nieuw NPM, maar om de NPM-taken neer te leggen bij reeds bestaande toezichthoudende organisaties. Aanvankelijk waren dat er zes, maar na wat verschuivingen zijn uiteindelijk drie instanties als aangewezen NPM overgebleven: de Raad voor de Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (hierna: RSJ), de Inspectie Jeugdzorg (hierna: IJZ) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (hierna: IGZ). De coördinatie van de NPM's werd in handen gelegd van de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: IVen). Daarnaast werd een viertal instanties genoemd die niet de status van NPM kregen maar als toehoorder aan dit NPM-overleg mochten deelnemen, waaronder de Nationale ombudsman.¹⁹ Uitdrukkelijk wordt in de brief ook vermeld dat uit de aanwijzing als NPM geen nieuwe bevoegdheden voor de betrokken organisaties voortvloeien noch dat daarvoor extra middelen ter beschikking zullen worden gesteld.

4. Knelpunten bij de huidige vormgeving en werkwijze van het Nederlandse NPM

Het eerste wat opvalt bij de door Nederland opgezette NPM-structuur is de keuze voor een meervoudig NPM, waar vrijwel alle andere landen die het Protocol hebben geratificeerd de NPM taak aan slechts één bestaande of nieuw opgerichte instantie hebben toevertrouwd. In de meeste gevallen is dat het instituut van de Nationale ombudsman of een apart Instituut voor de Mensenrechten. Voor een meervoudige structuur opteerden alleen het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nieuw Zeeland.²⁰ Voor deze landen is deze keuze begrijpelijk gezien de federale structuur en de daarbij behorende verschillende jurisdicties. Het Protocol biedt landen de mogelijkheid meerdere instanties met de preventieve taak te belasten, al geldt dan wel als voorwaarde dat elke afzonderlijke instantie dient te voldoen aan alle eisen uit het Protocol. Het is niet voldoende wanneer elk van de als NPM aangewezen



Model van de koepelgevangenis in Haarlem © Spaarnestad Photo / Hollandse Hoogte

instanties één of slechts een gedeelte van de taken op zich neemt, ook al levert dit op dat gezamenlijk aan de eisen van het Protocol voldaan wordt.²¹ De niet nader gemotiveerde keuze om ook in Nederland voor een meervoudig NPM-model te kiezen kan alleen worden verklaard uit de opstelling van het Ministerie van Justitie, dat in het

Deze opstelling, waarbij aan het Protocol geen toegevoegde waarde wordt toegekend, verklaart de keuze voor het meervoudig NPM-model

Protocol geen enkele toegevoegde waarde voor Nederland zag naast het reeds bestaande systeem van toezicht door het CPT en het toezicht dat al door diverse nationale instanties wordt uitgeoefend. Om die reden verzette het

ministerie zich lange tijd tegen ratificatie. Uiteindelijk werd echter schoorvoetend en onder druk van het Ministerie van Buitenlandse zaken besloten tot de ratificatie van het Protocol, aangezien het weigeren van ratificatie de goede internationale reputatie van Nederland op het gebied van de mensenrechten en het internationaal recht zou schaden.²² Dat men toch tot ratificatie overging was, aldus de regering teneinde 'ook andere landen aan te moedigen het Protocol te bekrachtigen en dergelijke toezichthoudende organen in te stellen'.²³ Deze opstelling, waarbij aan het Protocol geen toegevoegde waarde wordt toegekend, verklaart de keuze voor het meervoudig NPM-model. Feitelijk is er niets veranderd ten opzichte van de situatie die bestond vóór de ratificatie. Het door het Protocol beoogde preventieve toezichtmechanisme op nationaal niveau is daarmee gereduceerd tot een vrijblijvend overlegorgaan van instanties die op enigerlei wijze betrokken zijn bij het toezicht op plaatsen waar mensen hun vrijheid is ontnomen.

De vraag moet dan ook worden gesteld of dit Nederlandse overlegmodel in overeenstemming is met de letter en geest van het Protocol, zoals dat op grond van Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht moet worden uitgelegd en toegepast.²⁴

13. Zie ook art. 14 (onder 'basic principles') en art. 27 (onder 'points for states') van de *guidelines*.

14. In art. 13 en verder.

15. Zie art. 14 en 15 van de *self-assessment tool*.

16. Zie art. 22 van de *self-assessment tool*.

17. APT, Implementation manual, p. 32.

Overigens kan het SPT zijn rapporten zonder toestemming van de nationale autoriteiten wel op vertrouwelijke basis aan het betreffende NPM toesturen.

18. Zie art. 5 (onder 'basic principles') van

de *guidelines*. Zie ook het Third annual report van het SPT, waar in par. 50 wordt gesteld; 'NPM's should complement existing systems of protection against torture and ill-treatment. They should not replace or duplicate the monitoring, control and inspection functions of governmental and non-governmental bodies.'

19. Als zodanig werden in de brief genoemd: de Klankbordgroep Commissies van Toezicht (voor justitiële inrichtingen), de Commissies van Toezicht op de Politiecellen (CTPC's), thans Commissies van

toezicht arrestantenzorg geheten (CTA's), de Commissies van Toezicht Detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee en de Nationale ombudsman. Brief 'Aanwijzen Nationale Preventie Mechanismen (NPM's) op basis van VN-OPCAT', d.d. 20 december 2011.

20. In het Verenigd Koninkrijk zijn 23 instanties als NPM aangewezen, in Nieuw Zeeland vier en in Duitsland is er één NPM op federaal niveau, naast de NPM's die per deelstaat worden aangewezen. Zie: www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/NationalPreventiveMechanisms.aspx

(laatst geraadpleegd op 17 maart 2015).

21. APT, Implementation Manual, p. 25 en 88.

22. H. Reiding, *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments*, Antwerpen: Intersentia 2007, p. 65-71, met verwijzingen.

23. Tweede Kamer, Nota naar aanleiding van het verslag, 31797 (R1871), p. 2.

24. Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht van 21 maart 1986, *Trb.* 1989, 136.

Getoetst aan de hiervoor genoemde criteria uit het Protocol en de begeleidende stukken hierbij, kan worden geconcludeerd dat met name de drie als NPM aangewezen inspecties maar in beperkte mate voldoen aan de criteria die aan een NPM worden gesteld. Bij deze ambtelijke inspecties is bijvoorbeeld geen sprake van multidisciplinaire teams met een collectieve expertise op het terrein van mensenrechten en gezondheidszorg, ontbreekt de inbreng van het maatschappelijk middenveld en is er geen sprake van leden met een vastgestelde zittingstermijn die volgens een openbare procedure worden benoemd. Ook is er geen expliciete wettelijke regeling, waarin de complementaire NPM-taak is vastgelegd. Anders dan de RSJ worden de inspecties ook niet betrokken bij het adviseren over relevante toekomstige beleidsvoorstellen en wetsvoorstellen en zijn de NPM-taken niet ondergebracht in een staf met eigen staf en budget. Ook de gefragmenteerde werkwijze van deze inspecties, waarbij slechts bij uitzondering in multidisciplinair verband gezamenlijk wordt opgetreden verschilt wezenlijk van de werkwijze die het Protocol naar het voorbeeld van het CPT voorstaat. Bovendien wordt er doorgaans pas samengewerkt als er zich een ernstig incident heeft voorgedaan (zoals na het overlijden van

De schijn van partijdigheid die het NPM zo wekt was een punt van zorg voor het CPT

Alexander Dolmatov in het Detentiecentrum Rotterdam), wat iets anders is dan een gezamenlijke optreden dat gericht op het preventief signaleren van situaties die een risico van *ill-treatment* inhouden. De bij het NPM betrokken inspecties opereren naar buiten ook niet als NPM en hebben blijk gegeven in de aanwijzing als NPM geen aanleiding te zien om hun werkwijze (meer) in lijn met het Protocol te brengen. Dat betekent dat bezoeken aan instellingen doorgaans van tevoren worden aangekondigd, dat interviews met ingeslotenen maar op beperkte schaal plaatsvinden en *cross-checking* met bijvoorbeeld de medische dossiers en klachtendossiers, die bij andere instanties liggen, niet of nauwelijks plaatsvindt. Ook heeft de ratificatie van het Protocol er niet toe geleid dat de relevante mensenrechtenstandaarden in het toetsingskader van de IGZ en IJZ zijn opgenomen.

Een ander discutabel punt betreft de onafhankelijke status van de drie inspecties. Formeel zijn deze in hun werkwijze en formuleren van bevindingen onafhankelijk van het ministerie, maar niet kan worden ontkend dat zij als organisatorische onderdelen van de respectieve ministeries toch in bepaalde opzichten daarvan afhankelijk zijn. Zo is de Staatssecretaris van VenJ bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het aanstellen van personeel en dienen jaarplannen te worden voorgelegd aan de Minister van VenJ.²⁵ Dit is een relevante constatering, aangezien de verantwoordelijke staatssecretaris en minister zo, in ieder geval potentieel, de koers van de inspectie – ook in diens

rol als NPM – kunnen beïnvloeden. De schijn van partijdigheid die het NPM zo wekt was een punt van zorg voor het CPT naar aanleiding van het bezoek aan Nederland in 2011,²⁶ alsook voor het College voor de Rechten van de Mens,²⁷ het NJCM en 9 andere mensenrechtenorganisaties.²⁸ De onafhankelijkheid komt temeer in het gedrang nu de IVenJ als NPM, als coördinator van het NPM-overleg correspondeert met briefpapier van dit ministerie en zittingen van het NPM plaatsvinden in het gebouw van hetzelfde ministerie. Ook naar buiten beperkt de IVenJ zich niet tot een coördinerende rol, maar stelt zij zich steeds meer op als de vertegenwoordiger van het NPM, zonder de overige deelnemers aan het NPM daarbij te betrekken. Dit alles is moeilijk te rijmen met de gedachte uit het Protocol dat het NPM ook in zijn presentatie en daden moet laten zien onafhankelijk te zijn.

De hier genoemde knelpunten doen zich niet, of in beperkte mate, voor bij de RSJ en bij de als toehoorders bij het NPM-overleg aangewezen instanties. De laatste zijn echter niet als NPM aangewezen, hoewel hun structuur en werkwijze meer met de Protocoldoelstellingen correspondeert dan die van de drie inspecties.

5. Hoe nu verder? Suggesties voor verbetering van de huidige situatie

Kijkend naar het buitenland kan men stellen dat wanneer ook in Nederland de NPM-taak aan slechts één niet-departementale instantie, zoals een Instituut voor de rechten van de Mens of (een instituut) van de Nationale ombudsman zou zijn toegewezen, dit meer in lijn met het Protocol zou zijn geweest. Aldus zou ook de complementaire taak van het NPM ten opzichte van bestaande inspecties beter tot zijn recht gekomen zijn. Dit neemt evenwel niet weg dat ook een meervoudig NPM een werkbaar structuur kan zijn, zoals het geval is in Nieuw Zeeland, waar de coördinerende rol van de NPM's is toevertrouwd aan de onafhankelijke, niet zelf als NPM aangewezen Human Rights Commission en de implementatie van het Protocol bij wet²⁹ is geregeld. Ook in het Verenigd Koninkrijk is men erin geslaagd een samenwerkingsverband in te richten dat er op gericht is de meerwaarde ten opzichte van de bestaande inspectievormen vorm te geven.³⁰

In Nederland is van de implementatie van het Protocol daarentegen tot op heden weinig terechtgekomen. NPM's en toehoorders bij het driejaarlijkse NPM-overleg verschillen fundamenteel van mening over hoe het Protocol moet worden uitgelegd waarbij een gemeenschappelijk werkprogramma en visie over de functie en werkwijze van het NPM ontbreken. De drie ambtelijke inspecties zien de NPM-structuur, evenals de Staatssecretaris van VenJ³¹ als niet meer dan een netwerkoverleg van de inspecties, RSJ en toehoorders en niet als een opgave om naast de bestaande inspectietaken ook gezamenlijk naar buiten herkenbaar, autonoom en onafhankelijk als NPM te opereren. Voor zover er van enige gezamenlijke actie sprake is betreft dat het jaarlijks vervaardigen van een NPM-jaarverslag, dat, zoals ook door de Nationale ombudsman wordt geconstateerd, feitelijk niet meer is dan een opsomming van activiteiten die ook zonder het bestaan van het NPM zouden zijn uitgevoerd.³² De meerwaarde van het door het Protocol beoogde preventieve toezicht is nu echter juist dat dit zich kan richten op terreinen en

Het is met name dit dilemma dat tot nu toe een effectieve samenwerking binnen het NPM-netwerk heeft geblokkeerd

thema's die niet, of slechts fragmentarisch, in onderlinge samenhang door de inspecties worden bestreken. Te denken valt daarbij onder meer aan de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, de praktijk van separeren en isoleren in de verschillende justitiële en (forensisch) psychiatrische inrichtingen, de mensenrechten in verzorgings- en verpleegtehuizen, de omstandigheden in detentiecentra voor vreemdelingen en de bejegening van ingeslotenen in het Justitieel Centrum voor Somatische Zorg (het voormalige Justitieel Medisch Centrum).

Het algehele disfunctioneren van het Nederlandse NPM was voor de Nationale ombudsman reden om zich uit het overleg terug te trekken.³³ Ook de RSJ heeft laten weten een eigen koers te gaan varen om zodoende, in samenwerking met andere relevante, onafhankelijke partners tot een zo goed mogelijke invulling van zijn rol onder het Protocol te komen.³⁴ In de brieven aan de Staatssecretaris van VenJ waarin beide organisaties hun beslissing toelichtten werd, naast bezorgdheid over de huidige structuur en werkwijze van het NPM als belangrijke reden genoemd de weigering van de IVenJ en IGZ, na overleg met de Staatssecretaris van VenJ, mee te werken aan een gezamenlijk, onafhankelijk multidisciplinair onderzoek naar het beleid en de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Dit onderzoek werd ingegeven door recente uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens,³⁵ die nopen tot onderzoek naar de verenigbaarheid van het huidige Nederlandse beleid en uitvoeringspraktijk met artikel 3 EVRM.

Om de huidige impasse te doorbreken zijn ingrijpende veranderingen in de Nederlandse NPM-structuur noodzakelijk. Een mogelijkheid daartoe zou kunnen zijn om de NPM-taken slechts bij één niet-ambtelijke organisatie neer te leggen, zoals in de meeste het Protocol ratificerende

landen het geval is. Zou toch worden vastgehouden aan een meervoudig NPM dan zou het onderscheid tussen NPM's en toehoorders moeten worden losgelaten. Dit onderscheid heeft nu al geen betekenis, maar miskent ook dat juist deze toehoorders in samenstelling, werkwijze en taakstelling meer voldoen aan de eisen uit het Protocol dan de wel als NPM aangewezen inspecties. Ook zou de coördinerende taak bij voorkeur moeten worden belegd bij een onafhankelijke instantie, die zelf geen NPM-mandaat heeft. Dit is de constructie waarvoor in Nieuw Zeeland is gekozen. Meest essentieel is echter dat zowel de verantwoordelijke bewindslieden en de onder hun verantwoordelijkheid opererende inspecties de meerwaarde van het Protocol erkennen en het zowel naar de letter als naar de geest uitvoeren. Dit zou er toe kunnen leiden de NPM-taak uitsluitend nog toe te bedelen aan instanties, die geen inspectietaak hebben, zoals het College voor de Rechten van de Mens, de Nationale ombudsman en de RSJ. Voordeel daarvan is dat de inspecties daarmee verlost worden van het probleem dat zij complementair aan hun bij wet opgedragen inspectietaken als NPM tezamen met het maatschappelijk middenveld preventieve taken moeten vervullen, waarvoor het nationale wettelijk kader geen ruimte biedt, zolang dit niet aan de eisen van het Protocol is aangepast. Het is met name dit dilemma dat tot nu toe een effectieve samenwerking binnen het NPM-netwerk heeft geblokkeerd. Gezien de reactie van de staatssecretaris aan de RSJ, Nationale ombudsman en het antwoord op Kamervragen van D66 ziet het er vooralsnog echter niet naar uit dat de huidige impasse zal worden doorbroken.³⁶ Het wachten is nu op de reactie van het SPT, dat in reactie op het uittreden van de Nationale ombudsman uit het NPM-netwerk heeft laten weten in 2015 Nederland te zullen bezoeken. ●

25. V.L. Derckx, A.G. Hallo de Wolf & B.C.A. Toebes, *Implementatie van het OPCAT: preventie van onmenselijke behandeling in zorginstellingen*, Groningen 2013, p. 30-31.

26. CPT/Inf (2012) 21, par. 9.

27. The Netherlands Institute for Human Rights, Submission to the UN Committee against Torture on the Examination of the 6th Periodic report on the Netherlands in May 2013, Utrecht 2013, p. 11-13.

28. NJCM, commentary on the sixth periodic report submitted by the Kingdom of the

Netherlands on the implementation of the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT/C/NLD/Q/6), Leiden 2013, p. 32-34.

29. *Crimes of torture act* 1989, zoals herzien bij de *Crimes of Torture Amendment Act* 2006 (2006 No 68).

30. Zie hiervoor met name: *Monitoring places of detention*, Fourth annual report of the United Kingdom's National Preventive Mechanism, London, March 2014.

31. Zie onder meer de brieven van staatsse-

cretaris Teeven aan de Nationale ombudsman en de RSJ van 30 september 2014 (kenmerk 561637) en de antwoorden op de Kamervragen van D66 over het uittreden van de Nationale ombudsman van 4 november 2014 (kenmerk 5677350).

32. Zie de Brief van de Nationale ombudsman aan de Staatssecretaris van VenJ en de RSJ van 24 september 2014 (nr. 20140273 U).

33. *Ibid.*

34. Zie brief van de RSJ aan de organisaties betrokken bij het Nationaal Preventief

Mechanisme van 10 november 2014 (kenmerk RSJ/100/2306/14/Avb/HE).

35. Met name EHRM, *Vinter e.a. vs. United Kingdom*, 9 juli 2013, appl. nrs. 66069/09, 130/10 en 3896/10, EHRM 2013, nr. 12, p. 2759-2782, m.nt. A.M. van Kalmthout.

36. Zie onder meer de brieven van staatssecretaris Teeven aan de Nationale ombudsman en de RSJ van 30 september 2014 (kenmerk 561637) en de antwoorden op de Kamervragen van D66 over het uittreden van de Nationale Ombudsman van 4 november 2014 (kenmerk 5677350).