

## De Europese Gevangenisregels zijn vernieuwd: oude wijn in nieuwe zakken of inspiratie voor verandering?

*Sancties 2021/24*

### 1. Inleiding

Dat het coronavirus een groot stempel heeft gedrukt op het jaar 2020 moge duidelijk zijn. Het gevangeniswezen heeft gedurende de pandemie vergaande aanpassingen gedaan om de verspreiding van het coronavirus in detentie zoveel mogelijk te beteugelen.<sup>2</sup> Dat men binnen de Raad van Europa oog heeft gehad voor de invloed van de coronamaatregelen op het gevangeniswezen blijkt uit het feit dat het Europese Comité ter Preventie van Foltering en Inhumane en Vernederende Behandeling en bestraffing (hierna: CPT) op 20 maart 2020 kwam met een lijst van uitgangspunten die in acht genomen moeten worden bij het vormgeven van deze maatregelen, gevolgd door een *follow-up statement* in juli.<sup>3</sup> Dat de Raad van Europa tijdens de pandemie niet stilgezeten heeft op het gebied van detentiekwesties blijkt tevens uit het feit dat op 1 juli 2020 het Comité van Ministers van de Raad van Europa een herziene versie van de Europese Gevangenisregels heeft aangenomen.<sup>4</sup> De Europese Gevangenisregels bevatten belangrijke uitgangspunten voor de detentie, met betrekking tot het beheer van de gevangenis, het personeel en de behandeling van gedetineerden; ze kwamen in 1973 tot stand in navolging van de United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (hierna: SMR) uit 1955, met aanpassingen aan de Europese context.<sup>5</sup> De herzieningen in 1987 en 2006 gaven onder meer aanleiding tot beschouwingen door Constantijn Kelk in het *NJCM-bulletin* (tegenwoordig: *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten, NTM*) en door Gerard de Jonge in *Proces* en dit blad.<sup>6</sup> In deze bijdrage wordt stilgestaan bij de recente herziening en de invloed daarvan op het Nederlandse gevangeniswezen. Allereerst wordt ingegaan op de rechtskracht van de Europese Gevangenisregels en wordt de invloed ervan op de uitspraken van de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) in kaart gebracht. Daarna wordt de achtergrond van de herziening geschetst en worden enkele belangrijke wijzigingen besproken. Hierbij wordt uitgebreider stilgestaan bij de bepalingen inzake

- 
- 1 Mevr. mr. dr. P. (Pauline) Jacobs is universitair docent straf(proces)recht bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht en verbonden aan het Montaigne centrum voor rechtsstaat en rechtspleging van dezelfde universiteit.
  - 2 In dit tijdschrift is uitgebreid stilgestaan bij de gevolgen van het coronavirus voor het gevangeniswezen, onder andere in bijdragen van De Korte (A.J. de Korte, 'De coronacrisis in het gevangeniswezen', *Sancties 2020/31*) en Molleman (T. Molleman, 'De gevangenis in tijden van een pandemie', *Sancties 2020/32*).
  - 3 Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic, d.d. 20 March 2020 (CPT/Inf(2020)13) en Follow-up statement regarding the situation of persons deprived of their liberty in the context of the ongoing COVID-19 pandemic (CPT/Inf(2020) 21). Zie ook M.M. Kommer, Corona-maatregelen in internationaal perspectief, *Sancties 2020/34*.
  - 4 Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules, adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020 at the 1380th meeting of the Ministers' Deputies.
  - 5 The European Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners by Resolution No. R(73)5 of the Committee of Ministers.
  - 6 C. Kelk, 'Nieuwe Europese gevangenisregels', *NJCM-Bulletin* 1989, afl. 1, p. 20-35; G. de Jonge, 'De betekenis van de herziene Europese Gevangenisregels voor het Nederlandse gevangeniswezen', *Proces* 2006/6, p. 208-213; G. de Jonge, 'De Europese gevangenisregels zijn vernieuwd. De rechtskracht ervan blijft echter gering', *Sancties 2006*, afl. 6, p. 341-354.

eenzame opsluiting en de betekenis hiervan voor het Nederlandse gevangeniswezen. Afgesloten wordt met een conclusie.

## 2. De rechtskracht van de Europese gevangenisregels

De Europese Gevangenisregels betreffen minimumstandaarden voor de detentie die gelden voor alle 47 lidstaten van de Raad van Europa. De regels hebben geen juridisch bindende status, het betreft zogenaamde *soft law*-standaarden. Om de status van *hard law* (juridisch bindend recht) te krijgen, dient omzetting door de nationale of internationale rechter plaats te vinden. Ondanks dat het geen juridisch bindend recht betreft, staat buiten kijf dat de regels morele waarde hebben.<sup>7</sup>

Een summier onderzoekje door De Jonge liet zien dat in de databank van de penitentiaire rechtspraak van de RSJ in de periode 2002 tot 2006 slechts 11 verwijzingen naar de Europese Gevangenisregels voorkwamen, waarvan tenminste twee in dezelfde uitspraak.<sup>8</sup> Dit beeld lijkt de afgelopen 14 jaar echter te zijn gekanteld, waarbij met name de herziening van de regels in 2006 een rol van betekenis lijkt te hebben gespeeld. Een actuele zoektocht in de uitsprakendatabase van de RSJ laat zien dat in de uitspraken van de beroepscommissie de afgelopen vijf jaar regelmatig verwezen werd naar de Europese gevangenisregels. Een raadpleging met als zoekterm 'European Prison Rules' in uitspraken van de afgelopen vijf jaar levert 31 treffers op en de zoekterm 'Europese gevangenisregels' nog eens twaalf (andere) uitspraken.<sup>9</sup>

Een analyse van deze uitspraken van de beroepscommissie laat zien dat het in het overgrote deel van de zaken (37 van de 43) de klager is die verwijst naar de Europese gevangenisregels. In het merendeel van de uitspraken (31) wordt door de beroepscommissie bij de beoordeling van de klacht(en) geen aandacht meer besteed aan het beroep van klager op de Europese gevangenisregels. Waar door de beroepscommissie in de beoordeling van de zaak aandacht besteed wordt aan de regels, wordt in een viertal uitspraken expliciet verwezen naar het *soft law*-karakter ervan.<sup>10</sup> Het is echter niet in alle uitspraken zo dat de beroepscommissie slechts ingaat op bepalingen uit de Europese gevangenisregels wanneer de klager daar een beroep op doet. In een drietal zaken verwijst de beroepscommissie in de beoordeling van de klacht(en) naar de regels terwijl uit de uitspraak niet blijkt dat deze door klager naar voren zijn gebracht.<sup>11</sup> In één van deze zaken verwijst de beroepscommissie bij de beoordeling van de rol van de gevangenisautoriteiten in het faciliteren van contact met de buitenwereld en het beschikbaar stellen van moderne faciliteiten hiervoor, zeer

7 C. Kelk & M. Boone, *Het Nederlands detentierecht*, Deventer: Kluwer 2015, p. 128.

8 G. de Jonge, 'De Europese gevangenisregels zijn vernieuwd. De rechtskracht ervan blijft echter gering', *Sancties* 2006, afl. 6, p. 351.

9 De onderzochte periode betreft de periode 1 oktober 2015 tot 1 oktober 2020. De treffer 'Europese gevangenisregels' levert dertien treffers op, waarvan er een uitspraak ook terugkomt als gezocht wordt op 'European Prison Rules'. Deze uitspraak (BC 15 december 2015, 15/2560/TA) is uiteraard maar een keer meegenomen in de analyse. Bij de absolute stijging van het aantal zaken waarin de Europese Gevangenisregels genoemd wordt dient een belangrijke kanttekening te worden geplaatst, nu er sinds jaren sprake is van een gestage en forse toestroom van de instroom van het aantal zaken bij de RSJ. Om een idee te hebben: in 2008 was er sprake van een instroom van 2.281 zaken op het terrein van het gevangeniswezen, in 2013 ging het om 2.943 zaken en in 2017 ging het om 3.161 zaken (*Jaarverslag RSJ 2007*, p. 22). Navraag bij de RSJ in december 2020 leert dat het in 2020 naar verwachting zal gaan om in een instroom van in totaal 3.284 zaken. Het aantal zaken waarin de beroepscommissie verwijst naar de Europese Gevangenisregels betreft relatief dan ook slechts een klein percentage van het totaal aantal door de beroepscommissies behandelde zaken.

10 BC 11 oktober 2017, 17/1606/GA; BC 25 april 2016, 15/4307/GA; BC 17 juli 2018, R-54; BC 6 december 2018, 17/4013/GA.

11 BC 9 november 2015, 15/2274/GA; BC 29 december 2017, 17/1326/GA; BC 26 mei 2017, 17/1079/JJA.

uitgebreid naar de Europese Gevangenisregels en de toelichting hierbij.<sup>12</sup> Dit is waarschijnlijk ingegeven door het feit dat in de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) niets is geregeld over het gebruik van digitale communicatiemiddelen door gedetineerden, waardoor met name de toelichting bij de regels een aanvullende werking biedt ten opzichte van de bepalingen in de Pbw.

In een zaak over het verblijf in de buitenlucht gedurende de oplegging van een disciplinaire straf in een justitiële jeugdinrichting besteedt de beroepscommissie ten overvloed aandacht aan de daaraan krachtens de Europese Gevangenisregels te stellen eisen.<sup>13</sup> Dat het voor klager tijdens het ondergaan van een disciplinaire straf gedurende vijf dagen niet mogelijk was om lichaamsbeweging in de buitenlucht te hebben, achtte de beroepscommissie onwenselijk. De beroepscommissie doet de aanbeveling om jeugdigen ook tijdens het ondergaan van disciplinaire straffen en ordemaatregelen daadwerkelijk de mogelijkheid te bieden om minimaal een uur per dag te kunnen bewegen in de buitenlucht. Opmerkelijk is dat hierbij door de beroepscommissie niet verwezen wordt naar artikel 53, vijfde lid van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) waarin is bepaald dat de jeugdige door de directeur in de gelegenheid moet worden gesteld om dagelijks ten minste een uur in de buitenlucht te verblijven. Dit kan ermee te maken hebben dat de Bjj weinig duidelijkheid biedt waar het gaat om de condities waaronder het verblijf in de buitenlucht plaats dient te vinden, en de Europese Gevangenisregels hier meer richting in bieden.<sup>14</sup>

Geconcludeerd kan worden dat in de uitspraken van de beroepscommissie van de RSJ regelmatig verwezen wordt naar de Europese Gevangenisregels. Waar de beroepscommissie sterk lijkt te hechten aan het *soft law*-karakter van de regels, vindt zij in een aantal zaken wel degelijk aanknopingspunten in de Europese Gevangenisregels om te komen tot een nadere normering van de penitentiaire praktijk. Of de recente herziening net zoals in 2006 zal leiden tot een toegenomen gebruik ervan in de penitentiaire rechtspraak zal de komende jaren moeten blijken. Dat de advocatuur hierbij een belangrijke rol speelt door consequent en regelmatig te (blijven) verwijzen naar de relevante bepalingen uit de Europese Gevangenisregels in beklag- en beroepsprocedures moge duidelijk zijn.

Eerder werd al opgemerkt dat de *soft law*-standaarden van de Europese Gevangenisregels de status van *hard law* kunnen krijgen wanneer deze omgezet worden door de nationale of de internationale rechter. Waar het gaat om omzetting door de internationale rechter speelt met name het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een voorname rol. Waar De Jonge in 2006 nog signaleerde dat een zoektocht in de database van het EHRM naar de European Prison Rules nog slechts zeven hits opleverde, lijkt ook dat beeld te zijn gekanteld.<sup>15</sup> Abels signaleerde al in 2012 dat het EHRM in zijn uitspraken in toenemende mate verwijst naar de Europese Gevangenisregels, met name na de revisie ervan in 2006.<sup>16</sup> In de toelichting bij de meest recente herziening wordt eveneens aangegeven dat de Europese Gevangenisregels,

<sup>12</sup> BC 29 december 2017, 17/1326/GA.

<sup>13</sup> BC 26 mei 2017, 17/1079/JA.

<sup>14</sup> Zie ook J. Serrarens, 'De European prison rules in de rechtspraak van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming', in: J. Claessen en D. de Vocht, *Humaan strafwerk (liber amicorum Gerard de Jonge)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 347.

<sup>15</sup> G. de Jonge, 'De Europese gevangenisregels zijn vernieuwd. De rechtskracht ervan blijft echter gering', *Sancties* 2006, afl. 6, p. 351.

<sup>16</sup> Dit is in lijn met een door hem gesignaleerde trend dat diverse regionale en internationale toezichthoudende lichamen in toenemende mate gebruik maken van *soft law* penologische instrumenten bij het vaststellen van verdragsverplichtingen. D. Abels, 'De verbindendheid van *soft-law* penologische standaarden', in: J. Claessen en D. de Vocht, *Humaan strafwerk (liber amicorum Gerard de Jonge)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012, p. 6 en 13.

met name na de herziening ervan in 2006, een aanzienlijke juridische erkenning hebben gekregen in de jurisprudentie van het EHRM.<sup>17</sup> Deze incorporatie van de standaarden in de (wel bindende) rechtspraak van het EHRM geeft aan de Europese Gevangenisregels een dimensie van legitimiteit die de *soft law*-status in de buurt van die van *hard law* brengt.<sup>18</sup>

### 3. De achtergrond van de herziening en enkele belangrijke wijzigingen

Net zoals in 1987 en 2006 is de meest recente herziening ingegeven door ontwikkelingen op het gebied van het Europese detentierecht en gevangeniswezen die noopten tot herziening van de minimumstandaarden. In het commentaar bij de nieuwe versie wordt hierover opgemerkt:

“Since 2006, [...] there have been many developments in prison law and practice in Europe. Evolutionary changes in society, crime policy, sentencing practice and research have significantly altered the context for prison management and the treatment of prisoners.”<sup>19</sup>

Belangrijk hierbij is dat het aantal uitspraken van het EHRM over detentie gerelateerde kwesties sinds 2006 fors is toegenomen, hetgeen een sterk normerend effect heeft gehad. Hetzelfde geldt voor de standaarden zoals die zijn ontwikkeld door het CPT. Daarnaast zijn bij de herziening twee na 2006 ontwikkelde internationale instrumenten meegenomen, namelijk de al eerder genoemde SMR die bij de herziening in 2015 omgedoopt zijn tot de Nelson Mandela Rules<sup>20</sup> en de United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules) uit 2010.<sup>21</sup> Met het oog op deze ontwikkelingen waren de Europese Gevangenisregels toe aan herziening. Artikel 108 uit de Europese Gevangenisregels uit 2006 bood hiervoor de grondslag.<sup>22</sup>

In eerste instantie werd beoogd slechts het commentaar bij de Europese Gevangenisregels te updaten. Gedurende het herzieningsproces in 2017 en 2018 bleek echter dat het nodig was ook de regels zelf te herzien.

In 2018 werd besloten om acht onderdelen van de Europese Gevangenisregels te herzien: 1. Records and file management (artikel 15 en 16); 2. Women (artikel 34); 3. Foreign nationals (artikel 37); 4. Special high security or safety measures and solitary confinement (artikel 53 en 60); 5. Instruments of restraint (artikel 68); 6. Requests and complaints (artikel 70); 7. Prison management, regarding adequate staffing levels and minimum service guarantee (artikel 83); en 8. Inspections and monitoring (artikel 92 en 93).<sup>23</sup>

17 Revised rules and commentary to recommendation CM/REC(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules, adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006 at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies with amendments adopted by the Committee of Ministers on ... [sic] 2019) d.d. 8 October 2018, p. 4.

18 Kelk & Boone 2015, p. 111, verwijzend naar D. van Zyl Smit & S. Snacken, *Principles of European Prison Law and Policy*, Oxford University Press 2009, p. 372.

19 Revised rules and commentary to recommendation CM/REC(2006)2, p. 4.

20 General Assembly resolution 70/175, annex, adopted on 17 December 2015.

21 United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules). Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2010.

22 Dit artikel bepaalt dat “The European Prison Rules shall be updated regularly”.

23 H. Chetwynd, ‘Updating the European Prison Rules’, in een artikel voor Nationale Preventieve Mechanismen (NPM's) uit 2020, te raadplegen op [www.europris.org/news/overview-of-changes-in-updated-european-prison-rules/](http://www.europris.org/news/overview-of-changes-in-updated-european-prison-rules/) (laatst geraadpleegd op 16 december 2020). Hugh Chetwynd was als Head of Division van het secretariaat van het CPT namens het CPT betrokken bij de onderhandelingen en discussies over de Europese Gevangenisregels binnen de CDPC.

Gedurende de plenaire vergadering van het *European Committee on Crime Problems* (CDPC) die plaatsvond van 3 tot 6 december 2019 werden de tekst van de Europese Gevangenisregels en de toelichting gefinaliseerd en goedgekeurd. Op 1 juli 2020 stelde het Comité van Ministers van de Raad van Europa deze versie van de regels vast, zonder hierbij nog aanpassingen te doen.<sup>24</sup>

Zonder naar volledigheid te streven wordt hieronder een aantal wijzigingen uitgelicht. In een afzonderlijke paragraaf zal worden stilgestaan bij de herziene en nieuw ingevoegde bepalingen over eenzame opsluiting van gedetineerden.

Allereerst zijn wijzigingen aangebracht ten aanzien van 'record and file management', het vastleggen en verwerken van gegevens. Artikel 15 bepaalt dat bij opname van de gedetineerde in de inrichting een aantal gegevens van die gedetineerde genoteerd wordt. Dit betreft onder andere informatie over de identiteit van de gedetineerde, het tijdstip en uur van de opname, een inventaris van de persoonlijke eigendommen die in bewaring worden gegeven en registratie van eventuele zichtbare verwondingen en klachten over eerdere mishandeling. In het commentaar wordt met betrekking tot dat laatste punt opgemerkt dat ook informatie met betrekking tot seksueel misbruik of gender-gerelateerd geweld dient te worden genoteerd (zie ook Rule 6 van de Bangkok Rules).<sup>25</sup> Daarbij is opgenomen dat ook de naam en contactgegevens van de echtgeno(o)t(e), partner of naaste verwant of enige ander persoon die door de gedetineerde is aangewezen om contact mee te zoeken in geval van overlijden, ernstig letsel of ziekte (artikel 15, eerste lid, onder g) en de namen van kinderen, hun leeftijd, locatie en voogdijstatus (onder h) dienen te worden geregistreerd. Het nieuw ingevoegde artikel 16A onderstreept het belang van een zorgvuldige 'record keeping' voor elke gedetineerde, niet alleen bij opname, maar ook gedurende zijn detentie.

Artikel 34 heeft betrekking op de groep vrouwelijke gedetineerden. Sinds 2006 is het besef gegroeid dat deze groep gedetineerden een onderscheiden aanpak vereist.<sup>26</sup> De Raad van Europa kent geen aanbeveling die zich specifiek richt op vrouwelijke gedetineerden, maar de UN Bangkok Rules uit 2010 hebben hier inspiratie geboden. Het nieuwe artikel 34 bepaalt dat in detentie specifiek beleid moet worden ontwikkeld en maatregelen dienen te worden genomen om te voldoen aan de specifieke behoeften van vrouwelijke gedetineerden. Daarnaast is (in artikel 34.3) opgenomen dat inspanningen moeten worden geleverd om vrouwelijke gedetineerden te beschermen tegen fysiek, mentaal of seksueel misbruik. In veel landen wordt het gevangeniswezen geconfronteerd met grote groepen zogenaamde 'foreign nationals', gedetineerden die afkomstig zijn uit het buitenland. In de herziene regels zijn de uitgangspunten uit de aanbeveling van de Raad van Europa uit 2012 met betrekking tot die groep verwerkt.<sup>27</sup> In het nieuwe artikel 37, eerste lid is bepaald dat stappen dienen te worden genomen om discriminatie van deze groep gedetineerden te voorkomen en om specifieke problemen aan te pakken waarmee zij in de gevangenis te maken kunnen krijgen. Artikel 37.2 voegt daaraan toe dat bijzondere aandacht zal moeten worden besteed aan het onderhouden en ontwikkelen van de relaties van deze gedetineerden met de buitenwereld, inclusief contacten met familie en vrienden, diplomatieke of consulaire vertegenwoordigers, reclasserings- en gemeenschapsinstanties en vrijwilligers. Daarnaast dient vervroegde invrijheidsstelling te worden overwogen zodra ze daarvoor in aanmerking komen (artikel 37.8). In artikel 37 wordt verder benadrukt dat deze gedetineerden dienen te worden geïnformeerd in een voor hen begrijpelijke taal.

24 Chetwynd 2020.

25 Revised rules and commentary to recommendation CM/REC(2006)2, p. 10.

26 Chetwynd 2020.

27 Recommendation CM/Rec(2012)12 concerning foreign prisoners.

#### 4. Eenzame opsluiting van gedetineerden

De meest in het oog springende herziening in de Europese Gevangenisregels betreft de uitgebreide aandacht die besteed wordt aan de eenzame opsluiting (*'solitary confinement'*) van gedetineerden. Gedurende de herziening was dit ook het meest controversiële onderwerp.<sup>28</sup> Reden genoeg om er ook hier uitgebreider bij stil te staan, en daarbij ook aandacht te besteden aan de Nederlandse praktijk.

In de jaren na de herziening van 2006 is een groeiend bewustzijn ontstaan over de fysieke en mentale schade die eenzame opsluiting veroorzaakt.<sup>29</sup> In eenzame opsluiting verblijven is voor de meeste gedetineerden een zeer stressvolle en vaak ook traumatiserende gebeurtenis. Hoe ingrijpend het is, valt op te maken uit verschillende egodocumenten van ex-gedetineerden, bijvoorbeeld dat van Lucia de Berk.<sup>30</sup> Zij beschrijft in haar boek indringend haar ervaringen met eenzame opsluiting, waarbij met name het geïsoleerd zijn van anderen (waaronder medegedetineerden en familie en vrienden) en het daarmee gepaard gaande gevoel van eenzaamheid, het incidentele en oppervlakkige contact met de inrichtingsmedewerkers waarbij sprake is van een hoge mate van afhankelijkheid van deze medewerkers om te voorzien in (basis)behoeften, en het gebrek aan prikkels en mogelijkheden om zichzelf bezig te houden, in het oog springen. Uit de literatuur is op te maken dat het juist ook die elementen zijn die eenzame opsluiting kenmerken.<sup>31</sup> Dit komt bovenop de gevangenisomgeving die doorgaans al als stressvol wordt ervaren, onder meer door constante gevoelens van onveiligheid, en door verlies van autonomie.<sup>32</sup>

Eenzame opsluiting heeft negatieve gevolgen voor de gezondheid van de persoon die het betreft, zelfs bij een kortdurend verblijf. Uit onderzoek naar de effecten van isolatie in penitentiaire inrichtingen blijkt dat isoleren gepaard gaat met veel negatieve psychische en lichamelijke effecten.<sup>33</sup> Hierbij wordt een verscheidenheid aan psychische klachten genoemd, zoals angst- en stemmingsstoornissen, suïcidaliteit, woede/agressie, hallucinaties en wanen, concentratie- en geheugenproblemen, impulscontroleproblematiek, symptomen passend bij post-traumatisch stresssyndroom, gevoelens van hulpeloosheid, verveling en eenzaamheid en ten slotte hypergevoeligheid voor prikkels uit de omgeving. Voor wat betreft de lichamelijke effecten van isolatieplaatsing werden zowel een overgevoeligheid voor stimuli en een ontregeld slaapritme gerapporteerd.<sup>34</sup>

Het toegenomen besef van de schadelijke effecten van eenzame opsluiting heeft geleid tot de opname van de artikelen 53A t/m 53D en 60.6 in de Europese Gevangenisregels waarin belangrijke normenkaders neergelegd zijn voor het opleggen en laten voortduren van eenzame opsluiting van gedetineerden.

In artikel 53A.1 wordt aangegeven dat eenzame opsluiting in het gevangeniswezen om verschillende redenen en op verschillende gronden kan plaatsvinden: a) als gevolg van een rechterlijke beslissing, b) vanwege het handhaven van de orde in de inrichting ('for administrative purposes of good order'), c) voor de bescherming van de gedetineerde zelf, of d) als disciplinaire straf. Op al deze situaties zien de Europese Gevangenisregels. Artikel 53A.2

28 Chetwynd 2020.

29 Zie hierover uitgebreid: S. Shalev, *A Sourcebook on Solitary Confinement*, London: Mannheim Centre for Criminology, London School of Economics 2008.

30 Lucia de Berk, *Lucia de B. Levenslang en tbs*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers 2010, p. 51-60.

31 Shalev 2008, p. 9.

32 J. Meijers, *Do not Restrain the Prisoner's Brain: Executive Functions, Self-regulation and the Impoverished Prison Environment*, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2018, p. 116.

33 C. Gerlsma, J. Manenschijn & N. Rommes, 'Eenzame opsluiting in Nederland; over het gebruik van de isoleercel in penitentiaire instellingen', *de Psycholoog*, januari 2017, p. 42 e.v.

34 Gerlsma, Manenschijn & Rommes 2017, p. 42-43, met verwijzingen.

geeft als algemene uitgangspunten die gelden ten aanzien van eenzame opsluiting, dat die voor de kortst mogelijke periode moet worden toegepast en proportioneel moet zijn in het licht van de met de opsluiting beoogde doelen (onder a) en dat gedetineerden in eenzame opsluiting niet mogen worden onderworpen aan meer beperkingen dan die nodig zijn om het doel van de opsluiting te bereiken (onder d). Daarnaast mag eenzame opsluiting niet worden opgelegd aan gedetineerden met een lichamelijke of geestelijke handicap indien hun handicap hen kwetsbaarder maakt voor de nadelige gevolgen ervan (onder f). Gedetineerden in eenzame opsluiting moeten minimaal worden voorzien van leesmateriaal en hen moet de mogelijkheid voor lichaamsbeweging worden geboden (onder h). Tevens dienen gedetineerden die in eenzame opsluiting verblijven dagelijks bezocht te worden door of namens de directeur van de gevangenis (onder i). Als uitgangspunt geldt dat hoe langer gedetineerden in eenzame opsluiting worden gehouden, hoe meer maatregelen zullen moeten worden genomen om de negatieve effecten van hun opsluiting te verzachten door hun contact met anderen te maximaliseren en door hen faciliteiten en activiteiten te bieden (onder j). Wanneer eenzame opsluiting de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de gevangene ernstig schaadt, moet actie worden ondernomen om de eenzame opsluiting op te schorten (onder k).

De herziene Europese Gevangenisregels bevatten vele belangrijke en lezenswaardige bepalingen met betrekking tot eenzame opsluiting van gedetineerden. In artikel 53 zijn deze bepalingen ook nadrukkelijk van toepassing verklaard op beveiligings- en veiligheidsmaatregelen die neerkomen op eenzame opsluiting. Ik zal mij echter voornamelijk richten op de bepalingen omtrent eenzame opsluiting als disciplinaire straf vanwege de relevantie ervan voor het Nederlandse gevangeniswezen.

Met betrekking tot de normering van eenzame opsluiting is het met name het CPT geweest dat belangrijke stappen heeft gezet. In zijn 21<sup>e</sup> *General report* uit 2011 heeft het CPT de voornaamste uitgangspunten geformuleerd.<sup>35</sup> Deze uitgangspunten zijn duidelijk terug te vinden in de Europese Gevangenisregels. De definitie van eenzame opsluiting in de regels is echter ontleend aan de UN Mandela Rules (Rule 44), waarbij eenzame opsluiting gedefinieerd is als opsluiting van meer dan 22 uur per dag zonder betekenisvol menselijk contact. Volgens de Europese Gevangenisregels mag een dergelijke eenzame opsluiting als straf nooit opgelegd worden aan kinderen (personen jonger dan 18 jaar), zwangere of borstvoeding gevende vrouwen of ouders die met hun kind gedetineerd zijn (artikel 60.6.a). Bij de beslissing over eenzame opsluiting dient daarnaast rekening te worden gehouden met de gezondheidstoestand van de betrokken gedetineerde. Eenzame opsluiting mag niet worden opgelegd aan gedetineerden met een geestelijke of lichamelijke handicap wanneer de eenzame opsluiting ervoor zou zorgen dat hun toestand erdoor zou verslechteren. Wanneer de uitvoering van de eenzame opsluiting ervoor zorgt dat de mentale of fysieke toestand van de gedetineerde verslechtert, dient de eenzame opsluiting beëindigd te worden (artikel 60.6.b).

In de Europese Gevangenisregels is niet gekozen voor het bepalen van een maximale duur van de eenzame opsluiting in het kader van de disciplinaire straf, nu een aantal lidstaten hiertegen bleek te zijn. Dit is in afwijking van het CPT, dat als uitgangspunt hanteert dat de maximale duur van eenzame opsluiting veertien dagen mag zijn (en bij voorkeur minder). Het niet opnemen van een maximale duur van eenzame opsluiting in de regels kan vanuit het perspectief van de rechtsbescherming van gedetineerden gezien worden als een gemiste kans. Het bepalen van de maximale duur dient volgens de Europese Gevangenisregels te gebeuren op nationaal niveau (artikel 60.6.d). Wel is in artikel 60.6.c.

<sup>35</sup> CPT/Inf (2011) 28, p. 37-50.

bepaald dat eenzame opsluiting slechts in uitzonderlijke situaties opgelegd mag worden als disciplinaire straf en slechts voor de kortst mogelijke tijd. Daarnaast mag de eenzame opsluiting niet neerkomen op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. In artikel 60.6.e is verder bepaald dat een nieuw op te leggen disciplinaire straf niet mag worden toegepast zonder dat de gedetineerde in staat is gesteld te herstellen van de vorige periode van eenzame opsluiting. Gedetineerden die in eenzame opsluiting zitten, dienen daarnaast dagelijks te worden bezocht, onder meer door de directeur van de gevangenis of door een personeelslid dat optreedt namens hem of haar (artikel 60.6.f).

Uit voorgaande blijkt dat op grond van de Europese Gevangenisregels eenzame opsluiting slechts als *ultimum remedium* mag worden toegepast. Dit is ook uitdrukkelijk bepaald in de toelichting bij de voornaamste uitgangspunten in het eerste gedeelte van de regels ('Part 1'). In het licht hiervan zijn kritische opmerkingen te plaatsen bij recente Nederlandse ontwikkelingen aangaande het gebruik van eenzame opsluiting als disciplinaire straf.

In Nederland geldt dat wanneer door een medewerker geconstateerd wordt dat een gedetineerde betrokken is bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming, de directeur kan bepalen dat de gedetineerde een disciplinaire straf wordt opgelegd van opsluiting in een strafcel (dan wel een andere verblijfsruimte) voor ten hoogste twee weken (artikel 50, eerste lid, jo. 50, eerste lid onder a Pbw). De manier waarop de opsluiting als disciplinaire straf moet worden uitgevoerd, is vastgelegd in de Regeling Straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen.<sup>36</sup> Als de gedetineerde langer dan 24 uur in de strafcel moet verblijven, dient de directie de Commissie van Toezicht van de betreffende inrichting en de inrichtingsarts hiervan in kennis te stellen. Het verlengen van een disciplinaire straf is niet toegestaan; wel kan als gevolg van een nieuwe beslissing nogmaals een disciplinaire straf worden opgelegd. Stapeling van verschillende disciplinaire straffen is niet onbeperkt mogelijk, zeker niet als de totale duur hierdoor flink oploopt. Een door oplegging van verschillende disciplinaire straffen opgelopen verblijf in de strafcel van 28 dagen werd door de voorzitter van de beroepscommissie van de RSJ als onredelijk beschouwd.<sup>37</sup>

Om te komen tot een nadere uniformering en al te grote verschillen in sanctionering in de diverse inrichtingen te voorkomen, werd in 2016 de door Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ontworpen sanctiekaart gevangeniswezen uitgebracht. Hierin wordt per gedraging een maximale disciplinaire straf geformuleerd. Het staat de directeur vrij om van de sanctiekaart af te wijken, mits dit gemotiveerd gebeurt. In 2019 werd de herijkte sanctiekaart uitgebracht. De aanleiding herijking was gelegen in de toenemende verharding en het daarmee gepaard gaande geweld jegens personeel en gedetineerden onderling. Daarbij werd ook de aanwezigheid van contrabande in de inrichtingen als versturend voor het klimaat ervaren. Bij deze herijkte sanctiekaart werd aangegeven dat de sanctiekaart op termijn geheel zal verdwijnen, waarmee de nadruk meer op maatwerk komt te liggen. Volledige afschaffing leek in 2019 echter nog niet opportuun, waardoor vooralsnog werd volstaan met herijking.<sup>38</sup>

Opgemerkt dient te worden dat het opleggen van een disciplinaire straf ook nu maatwerk bleef. In het informatieblad bij de herijkte sanctiekaart wordt opgemerkt dat bij de

36 Regeling straf- en afzonderingscel penitentiaire inrichtingen van 15 juli 1999.

37 Vz BC 8 november 2013, 13/3614/SGA (schorsing).

38 Brief van M.A. Schippers over het sanctiebeleid gevangeniswezen aan de RSJ d.d. 14 mei 2019 en het RSJ-advies 'Spanning in detentie' d.d. 25 november 2019, p. 55.



sanctionering moet worden gekeken naar “de persoon van de gedetineerde, de situatie in de inrichting/afdeling, het regime, een eventueel slachtoffer enzovoort.” Daarbij wordt aangegeven dat de sanctiekaart een richtlijn is en blijft, waardoor – mits gemotiveerd – afwijken hiervan mogelijk is.<sup>39</sup>

Wat onmiddellijk opvalt wanneer men de sanctiekaart uit 2019 vergelijkt met die uit 2016 is dat de sancties over de hele linie verzaamd zijn. Zo is bijvoorbeeld bij een aantal penitentiaire delicten niet meer vermeld dat het om een maximum aantal dagen gaat, maar wordt datzelfde aantal dagen als richtlijn gegeven.<sup>40</sup> Met name wanneer er sprake is van geweld van de gedetineerde richting medegedetineerden of het personeel zijn de op te leggen sancties fors verzaamd, waarbij het gebruik van de strafcel (sterk) geïntensiveerd is. Waar verbale agressie of fysieke of mentale bedreiging van het personeel in de vorige versie leidde tot maximaal drie dagen eigen cel, leidt dat in de herijkte sanctiekaart tot maximaal veertien dagen strafcel (gelijk aan het maximum in de Pbw). Waar het gaat om een ernstige bedreiging en het toepassen van geweld tegen medegedetineerden leidde dat in de vorige versie tot maximaal zeven dagen straf- of eigen cel (afhankelijk van de ernst), maar in de herijkte sanctiekaart wordt dat maximaal veertien dagen strafcel. Ook waar het gaat om de invoer van contrabande worden zwaardere sancties voorgeschreven: voor de invoer van een GSM of SIM-kaart stond in de vorige sanctiekaart maximaal tien dagen eigen cel, in de herijkte sanctiekaart leidt dat tot (maximaal) veertien dagen strafcel. Waar voor de invoer van geld in de vorige sanctiekaart een tot vijf dagen eigen cel stond valt dat in de herijkte sanctiekaart onder invoer van ‘overige contrabande’, hetgeen kan leiden tot maximaal veertien dagen strafcel. In het informatieblad bij de herijkte sanctiekaart wordt gewag gemaakt van de nadelige effecten van eenzame afzondering op gedetineerden. Hierbij wordt opgemerkt dat het van belang is dat het personeel in de penitentiaire inrichting zich bewust is van het mogelijk nadelig effect dat (langdurige) afzondering op gedetineerden kan hebben.<sup>41</sup> Tot een oproep om behoedzaam om te gaan met de toepassing van eenzame opsluiting als disciplinaire straf komt het echter niet.

De verzaarde sancties in de herijkte sanctiekaart dienen in samenhang te worden gezien met een recente aanscherping van het toetsingskader voor promoveren en degraderen. Per 1 oktober 2020 is met de wijziging van de Regeling selectie plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (RSPOG) een verscherpt toetsingskader voor het systeem van promoveren en degraderen in werking getreden.<sup>42</sup> Het welbekende stoplichtmodel van groen (gewenst), oranje (dit kan beter) en rood (ongewenst) gedrag – geformaliseerd als bijlage 1 bij de RSPOG – is hierbij vervangen door een model waarbij alleen gewerkt wordt met de twee uitersten, groen en rood gedrag. Daarnaast is een derde categorie van ‘ontoelaatbaar gedrag’ geïntroduceerd. Bij deze categorie gedragingen zou het mogelijk zijn om de gedetineerde direct te degraderen. Het moge duidelijk zijn dat als gevolg van de introductie van de herijkte sanctiekaart en de aanscherpingen in het toetsingskader voor promoveren en degraderen het sanctiebeleid binnen het gevangeniswezen fors repressiever en punitiever wordt. Het strikter inzetten op het bestraffen van ontoelaatbaar gedrag in detentie is in lijn

39 Informatieblad Sanctiebeleid, Disciplinaire straffen binnen het gevangeniswezen, versie 9 mei 2019.

40 Zo werd bijvoorbeeld in de vorige sanctiekaart het niet nakomen van een afspraak met een functionaris bestraft met *maximaal* twee dagen eigen cel, en in de herijkte sanctiekaart met twee dagen eigen cel. Eenzelfde aanpassing geldt voor het negeren van het rookverbod (voorheen bestraft met *maximaal* twee dagen eigen cel, in de herijkte sanctiekaart met twee dagen eigen cel).

41 Informatieblad Sanctiebeleid, Disciplinaire straffen binnen het gevangeniswezen, versie 9 mei 2019, p. 3 onder ‘voorkomen detentieschade’.

42 Zie hierover S. Struijk, ‘Duizelingwekkende en zorgwekkende ontwikkelingen in de rechtspositie van gedetineerden’, *Strafblad* 2020, nr. 5, p. 272-273; S. Meijer, ‘Verscherpt toetsingskader promoveren en degraderen van gedetineerden’, *Sancties* 2020/89.

met eerder genomen maatregelen zoals de strafbaarstelling van het binnenbrengen van voorwerpen in de inrichting die verboden zijn en het voornemen om het ontvluchten uit detentie strafbaar te stellen.<sup>43</sup>

Alhoewel ik zeker begrip heb voor de lastige situaties waarvoor penitentiaire inrichtingen kunnen komen te staan, vind ik de ontwikkeling naar een veelvuldiger en langduriger gebruik van de strafcel in de herijkte sanctiekaart uit 2019 een zorgelijke. Het vaker en langer toepassen van eenzame opsluiting als disciplinaire sanctie lijkt zich moeizaam te verhouden tot de bepalingen omtrent eenzame opsluiting uit de Europese Gevangenisregels die nopen tot een restrictief gebruik hiervan, vanuit het besef van de schadelijke gevolgen van de eenzame opsluiting voor de betrokken gedetineerde. Ook de huidige mogelijkheden voor het elkaar laten opvolgen van strafcelplaatsingen als disciplinaire straf (bijvoorbeeld wanneer een gedetineerde een plaatsing op een meerpersoonscel blijft weigeren) verhouden zich niet goed tot artikel 60.6.e uit de Europese Gevangenisregels, waaruit blijkt dat bij opeenvolgende isolatieplaatsingen de gedetineerde de tijd moeten worden gegund hiervan te herstellen. Met het oog op de schadelijke gevolgen van eenzame opsluiting wordt sinds enige jaren binnen de jeugdzorg en psychiatrie geprobeerd het gebruik van vrijheidsbenemende middelen terug te dringen. Ook binnen het gevangeniswezen is de afgelopen jaren de aandacht voor het gebruik van 'de isoleer' gegroeid. In de literatuur wordt aangegeven dat een beleidskader voor 'afzondering in detentie' naar aanleiding van een themaonderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie uit 2012, waarin het nadelige effect van isolatie op de gedetineerde werd erkend en onder andere wordt ingegaan op alternatieven voor het sanctiebeleid (uiteenlopend van het corrigerende gesprek tot de afzondering op eigen cel en in uiterste geval op de isoleercel) tot gevolg had dat het gebruik van de isoleercel sterk werd teruggebracht.<sup>44</sup> De herziene sanctiekaart lijkt in dit opzicht een stap terug en niet goed te passen bij het streven naar een restrictief gebruik van de strafcel in het gevangeniswezen. Deze ontwikkeling zou dan aanleiding moeten geven om opnieuw serieus te kijken naar humane(re) alternatieven voor de strafcel, ook waar het gaat om de bestraffing van zwaardere overtredingen in detentie. Dat de wens om te komen tot het sterk terugdringen of zelfs uitbannen van de eenzame opsluiting van gedetineerden ook in het buitenland heeft postgevat is bijvoorbeeld te zien in Ierland, waar in 2017 de *Irish Prison Service* kwam met beleid om eenzame opsluiting in het gevangeniswezen uit te bannen.<sup>45</sup>

## 5. Conclusie

De Europese Gevangenisregels zijn een uitdrukking van de minimumstandaarden voor detentie zoals die gelden voor alle landen van de Raad van Europa. Na een herziening in 2006 waren ze na ruim veertien jaar opnieuw toe aan een actualisering. In de herziene Gevangenisregels van 2020 zijn de standaarden voor het gevangeniswezen zoals die zijn ontwikkeld door de VN, het EHRM en CPT verwerkt en geïncorporeerd. Het is met name de nadere normering van eenzame opsluiting van gedetineerden die in de herziene regels in het oog springt. Deze nadere normering getuigt van een groeiend besef van de schadelijke gevolgen die eenzame opsluiting met zich brengt. De bepalingen uit de Europese Gevangenisregels roepen op tot een penitentiaire praktijk waarbij eenzame opsluiting slechts gebruikt wordt wanneer het niet anders kan (als *ultimum remedium*) en voor een

43 Meijer 2020, p. 390.

44 Gerlsma, Manenschijn & Rommes 2017, p. 43.

45 Irish Prison Service policy document 'Elimination of solitary confinement', d.d. 11 juli 2017.

zo kort mogelijke duur. Het steeds punitievere sanctiebeleid in het Nederlandse gevangeniswezen zoals dat blijkt uit de herijkte sanctiekaart uit 2019, waarbij het gebruik van de strafcel als disciplinaire straf sterk geïntensiveerd is, is in dit opzicht zorgelijk te noemen. De herziene regels zouden een reden moeten vormen om dit beleid kritisch te bezien en te heroverwegen.