



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,  
t.a.v. de Minister van Justitie  
L.G. Smith Boulevard 76  
Alhier

**Uw brief:** 16 juli 2017 (moet zijn: 16 augustus 2017)

**Uw kenmerk:** LH-17/0011

**Datum:** 25 oktober 2017

**Kenmerk:** RvA 128-17

**Onderwerp:** Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 11, vijfde lid van de Landsverordening penitentiaire beginselen (AB 2005 no.75) (Landsbesluit geweldinstructie penitentiaire inrichting)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 11, vijfde lid, van de Landsverordening penitentiaire beginselen (AB 2005 no.75) (Landsbesluit geweldinstructie penitentiaire inrichting), abusievelijk gedateerd 16 juli 2017 in plaats van 16 augustus 2017, moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

## 1. Algemeen

1.1 Met het ontwerp wordt beoogd nadere regels te stellen voor de toepassing van geweld in de penitentiaire inrichting en dient ter uitvoering van artikel 11, vijfde lid van de Landsverordening penitentiaire beginselen (AB 2005 no.75), welke wet nog niet in werking is getreden. In zijn advies bij de invoeringsverordening<sup>1</sup> heeft de Raad reeds gewezen op het lange totstandkomingstraject van genoemde landsverordening, nu dat reeds eind jaren 80 van de vorige eeuw aanving. Het heeft tot 2005 geduurd voordat deze werd vastgesteld en nog eens 10 jaar voordat de bovengenoemde invoeringsverordening ter advisering werd aangeboden. Anno 2017 moet geconstateerd worden de Landsverordening penitentiaire beginselen nog steeds niet in werking is getreden. De Raad wijst wederom op de onwenselijkheid van deze ongebruikelijk lange tijdspanne, die in strijd is met het beginsel van rechtszekerheid, te meer daar het een wettelijke regeling betreft die zich richt op personen in een bijzonder afhankelijke positie. Hetgeen deze lange tijdspanne nog onbegrijpelijker maakt is dat Aruba herhaaldelijk, zowel in Koninkrijks- als in internationaal verband is en wordt aangesproken op de niet naleving van internationale normen met betrekking tot het gevangeniswezen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Advies van de Raad d.d. 13 mei 2015, kenmerk RvA 16-15 bij de Invoeringsverordening Landsverordening penitentiaire beginselen. Vindplaats: [www.raadvanadvies.aw](http://www.raadvanadvies.aw)

<sup>2</sup> In zijn advies bij de Invoeringsverordening Landsverordening penitentiaire beginselen merkte de Raad op dat het gebrek aan voortvarendheid bij de totstandkoming van de noodzakelijke wetgeving opmerkelijk was gezien de zeer kritische rapporten van het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CPT*)<sup>2</sup> naar aanleiding van haar bezoeken aan detentiefaciliteiten in Aruba in 1994 en 2007. Waar het CPT ernstige schendingen van het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen constateert, dragen de aanbevelingen een dwingend en urgent karakter en dient van overheidswege met voortvarendheid opgetreden te worden om de huidige praktijk en wetgeving verdragsconform te maken. Deze urgentie valt moeilijk te rijmen met het feit dat de invoering van de Landsverordening penitentiaire beginselen meer dan een decennium na vaststelling nog niet heeft plaatsgevonden.

1.2 De Raad heeft met grote bezorgdheid kennis genomen van de voortgangsrapportage aan de Rijksministerraad gedateerd januari 2013<sup>3</sup> en het meest recente rapport van de *Committee for the Prevention of Torture* (CPT) met betrekking tot het Caribische deel van het Koninkrijk dat in augustus 2015 werd gepubliceerd.<sup>4</sup> Het onderhavige ontwerp, alsook het ontwerp-landsbesluit algemeen en incidenteel verlof gedetineerden en het ontwerp-Penitentiair Besluit, die thans voor advies bij de Raad liggen, zijn bestudeerd in het licht van deze rapportages.

1.3 De Raad is van mening dat een aantal aspecten en randvoorwaarden gerelateerd aan de uitvoering van het ontwerp onderbelicht is in de toelichting. Het betreft de volgende punten:

a. Effectief en efficiënt management van het Korrektie Instituut Aruba (KIA)

Het is niet duidelijk of het management c.q. het Hoofd in staat is een correcte uitvoering van het ontwerp te verzekeren. De Raad constateert dat de leiding van het KIA in de afgelopen jaren veel personele wijzigingen heeft gekend. In 2013 rapporteerden Nederlandse deskundigen dat de kennis en ervaring met (gevangenis) bestuur van de leden van het management team ‘zacht gezegd beperkt’ was.<sup>5</sup> Bepaalde penitentiaire bevoegdheden kunnen strikt genomen enkel door een directeur worden uitgeoefend. Zo bepaalt voorgesteld artikel 5 dat het Hoofd een dienstinstructie voor het personeel dient vast te stellen waarin het Hoofd aangeeft onder welke omstandigheden, welk personeelslid bevoegd is, binnen en buiten de inrichting, jegens een gedetineerde geweld te gebruiken dan wel vrijheidsbeperkende middelen aan te wenden en van welk geweldmiddel dan wel vrijheidsbeperkend middel daarbij gebruik mag worden gemaakt. Het moge duidelijk zijn dat de inhoud van deze dienstinstructie en het effectief toezicht op de naleving ervan door het management van het KIA, nauw verbonden zijn met de uitvoering van het onderhavige ontwerp.

In het licht van het bovenstaande vraagt de Raad zich af of zich noemenswaardige veranderingen hebben voorgedaan die de kwaliteit van het management hebben verbeterd en of het op 8 april 2011 gesloten samenwerkingsverband met de Nederlandse Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), waarin werd overeengekomen dat voor een periode van 3 jaar DJI zijn kennis en kunde zou inzetten ten behoeve van advies en praktische ondersteuning bij de kwaliteitsverbetering van het gevangeniswezen in Aruba,<sup>6</sup> tot structurele verbeteringen heeft geleid. In de toelichting ware hier op in te gaan.

b. Opleiding en training KIA personeel

Een goede opleiding en (continue) training van personeel over de inzet van geweldmiddelen is een *conditio sine qua non*.<sup>7</sup> Het verbaast de Raad dan ook dat de toelichting hier nauwelijks informatie over verschaft. Artikel 3, eerste lid, onderdeel c, stelt dat het gebruik van een geweldmiddel uitsluitend is toegestaan aan het personeelslid die in het gebruik van het geweldmiddel is geoefend. Voorts stelt de toelichting dat het eerste lid van artikel 3 als uitgangspunt heeft dat het gebruik van geweldmiddelen en ook vrijheidsbeperkende middelen (zoals handboeien) slechts is toegestaan indien de noodzaak daartoe aanwezig is. Daarnaast dient bekwaamheid in de omgang met geweldmiddelen te zijn gebleken. De Raad

---

<sup>3</sup> Rapport betreffende de implementatie en uitvoering van de te nemen verbeteringen na bezoek CPT aan de Nederlandse Antillen en Aruba in juni 2007, prof. mr. P.C. Vegter en mr. G. Pessele, Aruba, januari 2013. Dit rapport is een verslag van een onderzoek uitgevoerd door prof. mr. P.C. Vegter, advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden tevens hoogleraar penitentiair recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en mr. G. Pessele docent strafrecht aan diezelfde universiteit. Bij de voorgaande vier rapportages was mr. dr. J. De Lange betrokken.

<sup>4</sup> *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Caribbean part of the Kingdom of the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 12 to 22 May 2014.*

<sup>5</sup> Rapport Prof. mr. P.C. Vegter en mr. G. Pessele, Aruba, januari 2013, p.12.

<sup>6</sup> Idem, p.12.

<sup>7</sup> NvT, p. 4.

acht het noodzakelijk dat de toelichting inzicht geeft in hoe deze bekwaamheid in de praktijk wordt gewaarborgd. In dit verband kan tevens verwezen worden naar de volgende aanbeveling van het CPT: *“The CPT recommends that all prison officers be offered in-service training and that regular compulsory refresher courses be organised for core requirements of a prison officer’s job.”*<sup>8</sup>

c. Correcte en volledige verslaglegging en dossiervorming

Op de verslaglegging en dossiervorming van alle relevante gegevens omtrent het verblijf van gedetineerden in het KIA is in het verleden door het CPT kritiek geuit in de zin dat deze niet plaatsvond of onvolledig was.<sup>9</sup> Ten aanzien van voorgesteld artikel 16 dat betrekking heeft op de meldingsprocedure bij geweldsincidenten, acht de Raad het noodzakelijk dat de toelichting aangeeft hoe gewaarborgd wordt dat deze procedure in de praktijk wordt nageleefd.

d. Medische hulp

De Raad acht het noodzakelijk dat de inzet van medisch personeel na het gebruik van geweldsmiddelen nader wordt toegelicht. Met name ten aanzien van de vraag of er voldoende medische hulp c.q. verplegend personeel indien noodzakelijk ingeroepen kan worden. Een aantal passages in de toelichting baart de Raad namelijk zorgen. De toelichting op de artikelen 8 en 9<sup>10</sup> die betrekking hebben op de inzet van voorwerpen met weerloosmakende stoffen: traangas (artikel 8) en pepperspray (artikel 9), stelt bijvoorbeeld dat ter voorkoming van benauwdheidsklachten het betrokken personeelslid ervoor zorgt dat degene tegen wie de pepperspray is ingezet voldoende frisse lucht kan inademen en dat het ook kan voorkomen dat degene tegen wie de pepperspray is ingezet in een medische noodsituatie komt te verkeren. In dat geval dient onmiddellijk medische hulp te worden ingeschakeld, aldus de toelichting. Ook de passage in de toelichting die stelt dat het Hoofd, indien de aanwending van het geweld bij een gedetineerde heeft geleid tot lichamelijk letsel van meer dan geringe betekenis en in alle gevallen waarin van een vuurwapen, een wapenstok of CS-traangasgranaten of traangasverspreidende middelen gebruik is gemaakt, zo spoedig mogelijk *schriftelijk* advies dient in te winnen bij de inrichtingenarts,<sup>11</sup> verdient naar de mening van de Raad een nadere toelichting aangaande de waarborgen voor een deugdelijke uitvoering.

e. Adequate rechtsbescherming

In hoofdstuk II van de (nog niet in werking getreden) Landsverordening Penitentiaire Beginselen worden de samenstelling en de taakstelling van de Commissie van Toezicht beschreven. Voorts wordt in hoofdstuk 3 van het ontwerp Penitentiair Besluit zoals aan de Raad voor advies aangeboden, de werkwijze van de Commissie nader uitgewerkt. Echter in het verleden heeft het CPT zich in kritische bewoordingen geuit ten aanzien van het functioneren van de Commissie: *“A Prison Supervisory Committee was competent to receive complaints from prisoners at the KLA and its members could visit prisoners at any time. However the Supervisory Committee has not been functioning since December 2013 following the resignation of its chairman, a judge from the Joint Court of Justice and the Committee’s only paid member. Action should be taken to reconstitute the Supervisory Committee as soon as possible and to ensure that it functions effectively to examine prisoners’ complaints (i.e. that the members of the Committee are properly trained to fulfil their task and fully*

<sup>8</sup> Zie CPT Report (2015), p. 48.

<sup>9</sup> Zie CPT Report (2015), p. 8: *“the delegation observed gaps in the documentation held by the prison administration (...) For example personal custody records were incomplete and no registers were kept with regard to incidents, complaints, use of force and means of restraint.”*

<sup>10</sup> NvT, p. 6.

<sup>11</sup> NvT, p. 9.

*understand the independent nature of their mandate). (...) Many prisoners met by the delegation had little confidence in the complaints process and stated that they often did not receive any response. Other did not know how to make a complaint and there were no specific forms available.*<sup>12</sup> De Raad acht het noodzakelijk dat de toelichting informatie verschaft over het huidige functioneren van de Commissie van Toezicht en of dit functioneren tegemoet komt aan de door het CPT geconstateerde tekortkomingen.

1.4 De Raad constateert dat de Nederlandse Geweldinstructie penitentiaire inrichtingen (Staatscourant 1998, nr. 27) model heeft gestaan voor het onderhavig ontwerp. Op een aantal punten wijkt het ontwerp echter af van de Nederlandse regeling. Zo is het gebruik van het eigen lichaam of van een wapenstok (voorgestelde artikelen 6 en 7) als zodanig niet terug te vinden in de Nederlandse instructie. Ook de inzet van de surveillancehond zoals geregeld in voorgesteld artikel 13 komt niet voor in de Nederlandse instructie. Met name ten aanzien van de inzet van de surveillancehond acht de Raad een nadere toelichting noodzakelijk daar het Nederlandse deskundigenrapport zeer kritisch was ten aanzien van de inzet van surveillancehonden: “Benadrukt moet worden dat de inzet van surveillancehonden in een penitentiaire inrichting een groot risico op schending van artikel 3 EVRM meebrengt. Naast het feit dat een surveillance hond naar zijn aard een betrekkelijk oncontroleerbaar gewelddoel is, kan de geringe ruimte die binnen een inrichting en zeker binnen cellen bestaat snel een chaotische en gevaarlijke situatie ontstaan. Het CPT keurt het gebruik van honden in de inrichting niet per definitie af, maar stelt wel hoge eisen. De inzet moet vanuit veiligheidsoogpunt geboden en proportioneel zijn.”<sup>13</sup> De Raad adviseert in de toelichting aan te geven waarom op de genoemde punten wordt afgeweken van de Nederlandse instructie nu deze zo duidelijk model heeft gestaan voor het ontwerp en welke omstandigheden nopen tot de regeling van additionele gewelddoel.

1.5 Paragraaf 6 regelt de inzet van het Interne Bijstandsteam (IBT). Ingevolge voorgesteld artikel 1 is het IBT een bijzondere eenheid dat als collectief optreedt. De toelichting met betrekking tot artikel 1 stelt dat zowel het begrip ‘eenheid’ als het begrip ‘collectief verband’ zien op de situatie waarin ambtenaren of medewerkers groepsgewijs bijstand verlenen en bevelen van het ter plaatse bevoegde gezag door tussenkomst van hun meerdere ontvangen.<sup>14</sup> De Raad vraagt zich af of de genoemde definitie en toelichting duidelijk genoeg zijn voor de uitvoeringspraktijk. Uit de toelichting blijkt niet uit wie dit team bestaat, onder wiens leiding het optreedt en of de leden van het team een specifieke training hebben ontvangen.<sup>15</sup> Voorgesteld artikel 15, eerste lid, stelt weliswaar dat het Hoofd of het daartoe door hem aangewezen personeelslid, met het oog op de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de inrichting het IBT kan inzetten, maar het is niet duidelijk of het Hoofd vervolgens ook de leiding van het team heeft. Voorts is het niet duidelijk of dit team specifiek voor het KIA is opgericht of ook bij andere, niet aan de inrichting gerelateerde omstandigheden, ingezet kan worden.<sup>16</sup> De Raad acht het noodzakelijk dat de toelichting nadere informatie verschaft ten aanzien van bovengenoemde punten.

## 2. Ontwerp-landsbesluit

2.1 De Raad vraagt zich af waarom in artikel 1 bij de definiëring van ‘geweld’ is afgeweken van de definitie in de Nederlandse geweldsinstructie die geweld omschrijft als ‘elke dwangmatige kracht van meer dan geringe betekenis uitgeoefend op personen of zaken’ en het als zodanig niet beperkt tot dwangmatige fysieke kracht. Ter vergelijking kan verwezen worden naar artikel 1 van

<sup>12</sup> Zie CPT Report (2015), p. 55.

<sup>13</sup> Rapport Prof. mr. P.C. Vegter en mr. G. Pessele, Aruba, januari 2013, p.13-14.

<sup>14</sup> NvT, p. 3.

<sup>15</sup> Het rapport Vegter/Pessele stelt dat de oprichting en training van een intern bijstandsteam hoge prioriteit dient te krijgen (p. 13).

<sup>16</sup> Ter vergelijking wordt in artikel 1 van de Nederlandse geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen de eenheid omschreven als een eenheid bij de Landelijke Bijzondere Bijstandsverlening van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

de Landsverordening internationale misdrijven (AB 2012 no.40) dat bijvoorbeeld marteling definieert als het opzettelijk veroorzaken van ernstige pijn of ernstig lijden, hetzij lichamelijk, hetzij geestelijk, bij een persoon die zich in gevangenschap of in de macht bevindt van degene die van marteling beschuldigd wordt. De Raad acht het noodzakelijk dat in de toelichting wordt gemotiveerd waarom in de definitie van het begrip geweld non-fysiek geweld is uitgesloten.

2.2 Ook ten aanzien van de omschrijving van ‘meerdere’ in artikel 1 rijst de vraag waarom voor een andere omschrijving dan die in de Nederlandse instructie is gekozen. De Raad vraagt zich af of de voorgestelde omschrijving helder genoeg is en of het niet tot problemen in de uitvoering kan leiden. Ook de toelichting op het hiermee verband houdend artikel 4 is naar de mening van de Raad onvoldoende duidelijk. Geadviseerd wordt de omschrijving zodanig aan te passen dat onder alle omstandigheden duidelijk vaststaat wat onder meerdere verstaan moet worden.

2.3 Voorgesteld artikel 6 heeft geen reële inhoud daar niet duidelijk is waar deze opsomming toe dient. Geadviseerd wordt dit artikel zodanig te redigeren dat duidelijk wordt dat een opsomming gegeven wordt van de gewelddiddelen die een personeelslid kan gebruiken.

### **3. Nota van Toelichting**

3.1 In het algemeen kan geconstateerd worden dat het informatiegehalte van de toelichting gering is en op veel punten niet meer dan een herhaling van de inhoud van het artikel betreft. Geadviseerd wordt de toelichting integraal te herzien en hierbij tevens rekening te houden met de in onderdeel 1.3 genoemde punten.

3.2. In de nota van toelichting wordt zeer summier verwezen naar de ‘Europese gevangenisregels’ en de ‘Standaard minimumregels van de VN’. Het is noodzakelijk dat de juiste titels en vindplaatsen van de relevante internationale regelingen worden opgenomen en dat de internationale context nader wordt toegelicht.

3.3 Op pagina 2 van de toelichting wordt abusievelijk verwezen naar de Geweldinstructie tijdelijk verlaten van het gesticht.

### **4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen**

Voorstellen voor redactionele verbeteringen zijn in de marge van zowel het ontwerp als de toelichting aangegeven. Geadviseerd wordt de toelichting redactioneel integraal te herzien.

### **5. Conclusie en eindadvies**

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen nadat met het bovenstaande rekening is gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

---

mr. dr. H.A. van der Wal

---

drs. C. Timmer