

## **Godsdienstvrijheid als beginsel en concreet recht**

### ***Rule 29 European Prison Rules: Freedom of thought, conscience and religion***

Door Anne Kooi en Gerard Loman

#### **Bepalingen m.b.t. menings- en godsdienstvrijheid in gevangenissen**

In deel II artikel 29 van de Europese aanbeveling inzake Prison Rules staan bepalingen met betrekking tot de vrijheid van mening, geweten en godsdienst in justitiële inrichtingen. [Rules Recommendation Rec\(2006\)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules](#)

Artikel 29 bevat drie leden.

In het eerste lid (29.1) staat de brede, algemene bescherming die vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst waarborgt. Het tweede lid (29.2) stelt in positieve zin het recht van gedetineerden om hun geloof te beleven en te belijden vast en het derde (29.3) ziet toe op de bescherming die gedetineerden moeten krijgen tegen ongewenste inmenging van (religieuze) anderen in hun persoonlijke overtuigingen of hun geloof.

In de toelichting staat dat 'de plek die godsdienst heeft in de gevangenis, tot nu toe niet als problematisch is ervaren. Daarom beperkt artikel 29 zich tot de nogal algemeen gestelde bepaling, dat de vrijheid van godsdienstbeleving zo goed mogelijk ingepast dient te worden in het gevangenisleven.

De Nederlandse regelgeving met betrekking tot menings- en godsdienstvrijheid in justitiële inrichtingen is vastgelegd in artikel 41 van [Penitentiaire Beginselen Wet](#).

Ook in de PBW ontbreekt een gekwantificeerde ondergrens van de voorzieningen ten behoeve van genoemde vrijheden. De toename van gevangenen met extreme religieuze opvattingen vereisen echter een explicitering en nuancering van de voorwaarden. Hoe belangrijk overigens ook een expliciete formulering van de voorwaarden is, nog essentiëler is dat de concrete regelingen aansluiten bij een vaste overtuiging van de overheid dat menings- en godsdienstvrijheid ook in justitiële inrichtingen volwaardig tot hun recht moeten komen.

#### **Bedreigingen voor godsdienstvrijheid**

Secularisering uit zich in onze Nederlandse samenleving over het algemeen in ontkerkelijking en in het afwijzen van een godsdienstige levensbeschouwing als uitgangspunt voor maatschappelijk handelen. Wel moet worden opgemerkt dat in het WRR-rapport 'Geloven in het publieke domein' wordt geconstateerd dat rondom rituelen als geboorte, dood en trouwen nog steeds een relatief groot beroep wordt gedaan op de kerk en dat tv-uitzendingen als The Hour of Power uit de Crystal Cathedral in Californië voor velen als functionele equivalenten gelden voor het kerkbezoek. Ervaringen in bijvoorbeeld straatpastoraat en aanloophuizen doen vermoeden dat er in bepaalde sociale lagen vaak sprake is van een opmerkelijke religieuze vitaliteit. (Zie *Volzin*, 2006, nr. 12, pg 10-14 artikel over straatpastoraat, waarin de religiositeit van druggebruikers duidelijk naar voren komt)

De verminderende betekenis van de godsdienst in het maatschappelijk leven kan gemakkelijk leiden tot een relativering van de betekenis van godsdienstvrijheid. Opkomen voor godsdienstvrijheid als een recht dat juist tijdens detentie beschermd moet worden, zal

daarentegen door vertegenwoordigers van de reguliere kerken geïnterpreteerd worden als een plicht jegens hen die het moeilijk hebben in hun bestaan.

*‘Toch kan de invloed van christelijke tradities niet tegenhouden dat, als gevolg van de afname van actieve geloofsbelijders, sprake is van een beperking van de garanties voor het uitoefenen van godsdienstvrijheid. ...*

*‘Het gaat hier niet om het doelbewust inbreuk maken op de vrijheid van godsdienst, maar om het loslaten van garanties in de wetgeving die de sociale en maatschappelijke dimensie van de godsdienstvrijheid beschermen. Anders gezegd, om ontwikkelingen ten aanzien van de “onzichtbare godsdienst” zoals deze tot uitdrukking komt of zich manifesteert in een sociaal en maatschappelijk waarden- en normenpatroon. Deze ontwikkeling wordt een zekere vanzelfsprekendheid toegedacht onder verwijzing naar maatschappelijke verschijnselen als individualisering en pluralisme. Zij wordt verder versterkt door politieke trends als deregulering, teruggred van de overheid en versterking van marktwerking (zie S.C. van Bijsterveld, *Godsdienstvrijheid in Europees perspectief*, Deventer: Tjeenk Willink, 1998, p. 102).*

In de praktijk blijkt niet dat de naleving van de wet- en regelgeving rond godsdienst-vrijheid in de inrichtingen blootstaat aan pertinente tegenwerking. Het is - zoals ook bovenstaand citaat van Van Bijsterveld aangeeft - in de ervaring van geestelijk verzorgers bij justitie eerder desinteresse. Strafvuistvoerders zijn niet altijd doordrongen van het besef dat er mogelijk van een innerlijke noodzaak bij een gedetineerde sprake kan zijn om zijn of haar geloof behalve persoonlijk, ook in gemeenschap met anderen te beleven. Natuurlijk spelen er bij gedetineerden ook andere motieven een rol om deel te nemen aan godsdienstige bijeenkomsten, zoals het even uit de cel zijn, een rol, maar dat is slechts een deel van de realiteit.

### **Blijvende behoefte van gedetineerden aan geestelijke verzorging**

Uit een Kaski-rapport dat in 2003 uitkwam blijkt dat bij 57 % van de gedetineerden de behoefte aan geestelijke verzorging bestaat, dat 34% van hen daar feitelijk gebruik van maakt, terwijl 83% van de gedetineerden aangeeft het aanbod als zodanig positief te waarderen. In dit onderzoek bleek dat existentiële, geloofs- en relationele thema's veelvuldig aan bod kwamen tijdens gesprekken van gedetineerden met geestelijk verzorgers. ( KASKI, beleidsonderzoek naar godsdienst en levensbeschouwing: *Geestelijke verzorging in justitiële inrichtingen*. Een onderzoek bij directeurs, geestelijk verzorgers en ingeslotenen in het gevangeniswezen, jeugdinrichtingen en tbs-klinieken. Nijmegen 2003)

Men zou de aandacht voor deze thema's als een expressie kunnen zien van wat Van Bijsterveld 'onzichtbare godsdienst' noemt. Een mogelijke verklaring voor die uitgesproken vraag naar geestelijke verzorging kan liggen in het gegeven dat de detentie voor veel mensen hoe dan ook een crisiservaring is die existentiële vragen oproept. Een verklaring voor het belang dat gedetineerden hechten aan het belijden van hun godsdienst binnen justitiële inrichtingen kan zijn, dat er in een omgeving die de persoonlijke identiteit van mensen stevig aan banden legt, een versterkte behoefte is aan het zoeken naar een religieuze identiteit. (Zie bijvoorbeeld de beleidsnota 2004 – 2008 van het Protestants Justitiepastaaraat in de inrichtingen van justitie: *“Bewogen, beziel, professioneel”*, DGV van DJI, Den Haag, z.j , p 10.)

## **Jurisprudentie rond godsdienst in justitiële inrichtingen**

Uit de jurisprudentie rond godsdienstige kwesties in de justitiële inrichtingen valt af te leiden dat gedetineerden aanlopen tegen nonchalance bij het bieden van de mogelijkheid om deel te nemen aan godsdienstige rituelen, of zich aan voedselvoorschriften te houden (wat dat laatste betreft, zie ook *Rule 22*).

Bijvoorbeeld: in zaak nr. 05/240/JA (beroepscommissie 09-03-2005) wordt een klacht behandeld van een moslim die niet op tijd gewekt is voor een ontbijt vóór het begin van het vasten (zonsopgang) tijdens de Ramadan. Een andere zaak (05/1208/GA, 23-09-2005) handelt over een klacht van iemand die koosjer eet, maar naar zijn mening geen variatie krijgt in zijn voeding. En weer een andere zaak (05/0847/TA, 20-07-2005) gaat over de vraag hoe vaak per week een moslim een verse halal maaltijd uitgereikt moet krijgen, afgewogen tegen de kosten die dit voor de inrichting met zich mee brengt.

De vraag waar een gedetineerde in redelijkheid aanspraak op kan maken, komt in meerdere uitspraken aan de orde. Een joodse gedetineerde gaf aan met zijn geestelijk verzorger contact te willen hebben (05/679/GA) en moest anderhalf jaar wachten voor het zover kwam. De rabbijn die de inrichting regelmatig bezocht was ziek, en de directie nam geen moeite een vervanger te zoeken. De beschikbaarheid van geestelijk verzorgers is vaker in het geding: in een zaak van een gedetineerde die graag het Paasfeest tijdens een kerkdienst wilde vieren (05/1281/GA, 21-09-2005) bleek de kerkdienst afgelast te zijn omdat er in de opvatting van de geestelijk verzorger te weinig kerkgangers waren.

## **Behoeftte aan normexplicitering**

In de uitspraken op de bovenstaande klachten is het lang niet altijd de directeur van de inrichting die in de visie van de beroepscommissie in gebreke is gebleven. Toch ontstaat het beeld dat de directie de godsdienstvrijheid van gedetineerden in de praktijk niet altijd van harte ondersteunt. Ons inziens worden rechten ook te eng geïnterpreteerd, wanneer de discussie gaat over de vraag of één gesprek met een geestelijk verzorger per anderhalf jaar genoeg is om aan de zorgplicht aan gedetineerden te voldoen. Wanneer voor gedetineerden de mogelijkheid om zijn geloof te beleven zo ver teruggedrongen wordt dat het in de praktijk niet mogelijk is om daar in een redelijke mate aan deel te nemen, ontstaat de behoefte om in de regelgeving normen aan te wijzen.

De behoefte om garanties te formuleren komt ook aan de orde bij het berekenen van het aantal formatieplaatsen voor geestelijk verzorgers die door de staat worden aangesteld bij de Dienst Justitiële Inrichtingen. De huidige teruggang in de formatie van specifieke denominaties is niet te wijten aan bezuinigen op het geheel van de Dienst Geestelijke Verzorging. Er vindt een herschikking plaats die de groeiende behoefte aan islamitische geestelijke verzorging ruimte biedt. Maar de achterliggende systematiek, namelijk de ratio van het aantal gedetineerden op één geestelijk verzorger, ligt niet wettelijk vast.

(De berekening van het aantal geestelijk verzorgers per regio gaat nu uit van een verhouding van één geestelijk verzorger per 90 gedetineerden. Over deze verhouding, die onder de beleidsverantwoordelijkheid van de Dienst Justitiële Instellingen valt, moet regelmatig onderhandeld worden.)

## **Rule 29.2 deels een verbetering t.o.v. PBW**

Ten opzichte van de PBW, artikel 41 kan *Rule 29.2* in sommige opzichten gezien worden als een verbetering. Er wordt in de toelichting gepleit voor erkende vertegenwoordigers van een religie (*approved representatives of a religion*) die op full-time basis aangesteld moeten kunnen worden. Dat is in zoverre van belang dat hiermee ook de erkenning gegeven is dat het vak van geestelijk verzorgende in een justitiële setting een vak is waarvoor een eigen deskundigheid ontwikkeld moet worden. Het biedt ook de mogelijkheid dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt voor een voldoende en een gekwalificeerd aanbod van geestelijk verzorgers in de inrichtingen: mensen die zich op basis van een fulltime aanstelling kunnen bijscholen en doorscholen. De regel biedt zo tevens de mogelijkheid om het hoofd te bieden aan een mogelijk terugverwijzen van de wettelijke taken van de overheid naar geestelijk (bege-)leiders van de lokale godsdienstige gemeenschappen (plaatselijke kerken en moskeeën). Nu al is te constateren dat die nauwelijks tijd en aandacht voor gedetineerden zullen hebben. En de regeling werpt een dam op tegen mogelijke kapitaalkrachtige aanbieders op het religieuze speelveld die een gratis aanbod willen doen, maar daarmee tevens een belang inbrengen dat niet strookt met de godsdienstbeleving van de mainstream gelovigen.

Deze zelfde bepaling kan overigens een hindernis worden voor de moslingemeenschap. De eis dat er een 'officiële' erkenning moet zijn van een geestelijk verzorger door de religieuze gemeenschap als 'zendende instantie' levert een probleem op, zolang een gemeenschap nog weinig naar westers model geïnstitutionaliseerd is en (nog) niet de mogelijkheid heeft om een gremium aan te stellen dat een dergelijke toets kan uitvoeren. Er wordt overigens binnen de moslingemeenschappen in Nederland hard gewerkt aan een oplossing voor dit vraagstuk. Voorlopig is er in de gedelegeerde regelgeving naar aanleiding van art. 41 van de PWB een "Regeling functie-eisen en vergoeding geestelijk verzorgers 'niet-klassieke' denominaties" gemaakt die kennelijk redelijk functioneert.

## **Grondwettelijke verplichting en concrete maat**

Dat de wetgever in Nederland zich verantwoordelijk voelt voor de geestelijke verzorging van gedetineerden is gelegen in de constatering dat door de overheid mensen in een situatie zijn gebracht, waarin het zonder de steun van diezelfde overheid vrijwel niet mogelijk is een godsdienst of levensovertuiging te belijden. (zie Marieke Post, *Detentie en culturele diversiteit*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2005, p 152 )

Dat laatste is een recht dat in art. 6 van onze Grondwet is gegeven. Zo ontstaat er echter binnen de justitiële setting wel een spanningsveld omdat er ondanks de genoemde verplichting sprake blijft van een scheiding tussen 'kerk' (cq. religieuze groepering, cq. groepering met een (humanistische) levensovertuiging) en 'staat'. De spanning wordt deels opgelost door het aanwijzen van gescheiden verantwoordelijkheden rond de organisatie en financiering van de geestelijke verzorging in justitiële inrichtingen. De staat is niet bevoegd om een inhoudelijke controle op het werk van de geestelijke verzorgers uit te oefenen en het werk speelt zich, mede op grond van het ambtsgeheim, voor een belangrijk deel af buiten de invloedssfeer van de directie van de instellingen. Maar dat betekent ook dat, vanwege het ontbreken van een rechtstreekse verantwoordingsstructuur, het lastig kan zijn om de urgentie van de geestelijke verzorging door te vertalen naar hen die de verantwoordelijkheid van de staat op het terrein van de godsdienstvrijheid moeten waarmaken. Je kunt nu eenmaal vanwege het ambtsgeheim niet vertellen waarom een gesprek met een gedetineerde over existentiële waarden in zijn of

haar leven dat per definitie vertrouwelijk van aard is, waardevol is. Dat maakt het ook moeilijk om overtuigende argumenten te geven bij het bevechten van een ondergrens voor deze voorzieningen.

Helaas wordt het ontbreken van een gekwantificeerde normering in de PBW niet verholpen in rule 29.2. Integendeel. Daar staat onder 29.2 dat de gevangenen de mogelijkheid moeten krijgen om binnen het regime van de gevangenis “so far as practicable” hun geloof te beoefenen, etc..

De PBW is ook niet duidelijk als het gaat om de mate waarin de godsdienstvrijheid beleden kan worden. Er moet “voldoende Geestelijke verzorging” (41.2) zijn; de diensten kunnen plaatsvinden op “in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen” (41.3) en in een “algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld ten aanzien van de beschikbaarheid van de geestelijke verzorging” (41.4). Dit biedt mogelijk iets meer houvast dan “so far as practicable”, maar in het licht van de bovengenoemde jurisprudentie blijft de vraag wat “voldoende” mag zijn. Hoe vaak kan een gedetineerde rekenen op een pastoraal gesprek, hoe vaak op een dienst, passend bij zijn of haar overtuiging? In welke ruimte, en onder wat voor omstandigheden? Het verdient aanbeveling om in de regelgeving, of anders in de jurisprudentie, een minimum aan te geven.

### **Angst voor beïnvloeding en de penitentiaire regelgeving**

In de afgelopen jaren kwam de vraag naar godsdienstvrijheid binnen de justitiële inrichtingen voor een deel in het licht te staan van de angst voor terrorisme. Mag bijvoorbeeld een lid van de Hofstadgroep alles lezen wat hij wil? Krijgt hij de geestelijke ondersteuning die hij verlangt? Rule 29.2 bepaalt dat een gedetineerde het recht heeft: “*to receive visits in private from such representatives of their religion or beliefs and to have in their possession books or literature relating to their religion or beliefs*”. Ook de PBW geeft veel ruimte: “De gedetineerde heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden en te beleven.”(art. 41.1). Een directeur hoeft een imam van een radicale richting niet binnen te laten, als er al een imam aangesteld is in de inrichting. Er zal op dat terrein ongetwijfeld binnenkort ook sprake zijn van het scheppen van jurisprudentie.

Het beschermen van mensen tegen religieuze dwang, zoals verwoord in het derde lid van *Rule 29*, krijgt tegenwoordig een andere inkleuring dan vroeger. In Nederland kenden we in de Beginselenwet Gevangeniswezen uit de jaren vijftig een bepaling die mensen tegen bijvoorbeeld de verplichte kerkgang moest beschermen. ( zie Marieke Post, *Detentie en culturele diversiteit*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2005, p 162.)

In de PBW is een dergelijke bepaling geschrapt, omdat het probleem niet meer van deze tijd leek te zijn. Maar in Europees verband wordt kennelijk wel de noodzaak gevoeld om gedetineerden te beschermen tegen de druk die religieuze groepen, van binnen of buiten de gevangenis, kunnen uitoefenen om zich te bekennen of te bekeren tot een bepaalde levensovertuiging. In een Parijse gevangenis hebben zich bijvoorbeeld problemen voorgedaan met moslimgedetineerden die medemoslims onder druk zetten om de moskee te bezoeken.

Deze bepaling van *Rule 29,3* doelt niet alleen op moslimgroepen of evangelische groepen die van buitenaf of binnen de gevangenis religieuze druk uitoefenen op gedetineerden. De bepaling dient ook betrekking te hebben op de druk die er binnen specifieke etnische groepen kan bestaan om zich alleen binnen de kaders van een voorgeschreven religie te bewegen. Er

doen wel verhalen de ronde over Marokkaanse moslimjongeren die willen voorkomen dat andere Marokkaanse jongeren naar een christelijke dienst gaan, of Afrikaanse christenen die hun medegegetineerde landgenoten pushen om de christelijke diensten bij te wonen.

In de toelichting op dit subartikel van *Rule 29.3* is dan het volgende opmerkelijk. “*The fact that these matters are dealt with in the general section underlines the requirement that religious observance should not be seen primarily as part of a prison programme but as a matter of general concern to all prisoners.*” Met andere woorden: de individuele godsdienstvrijheid en de vrijheid om als individu eventueel van godsdienst te veranderen of juist niet, is als een collectieve verantwoordelijkheid neergelegd bij de gevangenen zelf. Het lijkt in eerste instantie een zeer wenselijke erkenning van de invloed van gedetineerden op hun eigen morele omgeving, als de verantwoordelijkheid voor de vrijwaring van religieuze dwang bij hen zelf komt te liggen. Beter kun je je dat immers niet wensen. Maar het zal moeten blijken of de beperking van die verantwoordelijkheid tot de gedetineerden ook in tweede instantie voldoende is. Directeuren van penitentiaire instellingen moeten toch ook hun verantwoordelijkheid kennen om gedetineerden te vrijwaren van religieuze dwang.

### **Uitwendige en inwendige duiding van Rule 29**

*‘Zonder de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging verbleken de overige vrijheden die onze Grondwet ons toekent tot louter uiterlijkheden. Zij beschermen ons weliswaar ook dan nog tegen bepaalde inmengingen van de staat in ons bestaan, maar zij doen dat dan op zo’n manier dat zij ook voor intelligente robots geschreven konden zijn. Zij gaan, anders gezegd, geheel voorbij aan de waardigheid van de mens die erin bestaat dat deze zijn leven niet hoeft te slijten als een voorgeprogrammeerd apparaat maar er het subject van is, dat wil zeggen er vanuit innerlijke motieven vorm aan kan geven, zichzelf kan ontplooien en dat hij zowel voor het een als voor het ander aanspreekbaar en aansprakelijk is.’* (J.F. Glastra van Loon, *Vrijheid van godsdienst en geestelijke verzorging in penitentiaire inrichtingen, SANCTIES*, 2000, aflevering 2, p 71-77).

Aldus J.F. Glastra van Loon, die als humanist in een toespraak in de Dom te Utrecht ter gelegenheid van het 50-jarig jubileum van de rooms-katholieke en protestantse geestelijk verzorging en het 40-jarig jubileum van de humanistische geestelijke verzorging, een stevig pleidooi voerde voor de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Het primaat van deze in zijn ogen essentiële vrijheid ligt in de waardigheid van de mens. In die lijn doordenkend besef je dat in de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, de vrijheid van denken en het geweten gevat is; zonder gewetensvrijheid zou een juridisch proces tegen een verdachte niet eens denkbaar zijn.

In zijn toespraak voert Glastra van Loon aan dat andere vrijheden, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van vereniging en vergadering, uiterlijke vrijheden zijn die betekenisloos worden, wanneer mensen niet de innerlijke vrijheid hebben om te zijn wie ze zijn. Zijn angst was dat de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in de ogen van de wetgevers net zo’n uiterlijk gegeven wordt. De woorden van Van Bijsterveld waarin zij constateert dat niet het doelbewust inbreuk maken op de vrijheid van godsdienst aan de orde is, maar het loslaten van garanties in de wetgeving die de sociale en maatschappelijke dimensie van de godsdienstvrijheid beschermen, krijgen zo een extra lading. In de wet- en regelgeving voor de godsdienstvrijheid in justitiële inrichtingen zien we dat kwantitatieve

garanties achterwege blijven. Dit kan men beschouwen als het loslaten van garanties. Maar in de ogen van Glastra van Loon zou het nog ernstiger geweest zijn als in de belevingswereld van hen die de wetgeving maken en uitvoeren het belang van deze vrijheid niet meer als inwendige noodzaak gevoeld wordt - gesecculariseerd als de gegoede burgerij is. *Rule nr. 29* van de EPR en de PBW in artikel 41 bieden weliswaar garanties, maar die zullen eroderen wanneer niet ook de overtuiging bestaat dat het nodig is om deze wet- en regelgeving te beschermen en zo mogelijk te verbeteren.

Het zal een taak van de kerken en moskeeën zijn om niet alleen vanwege de behoefte aan pastoraat geïnteresseerd te zijn in de geestelijke verzorging in justitiële inrichtingen. Tot hun taak dienen zij ook te rekenen om juist in die situatie op te komen voor de godsdienstvrijheid, de gewetensvrijheid en de vrijheid van gedachten van hen die hun vrijheid in bijna alle andere opzichten (tijdelijk) ontnomen is, ongeacht de achtergrond van de gedetineerden. De kerken en moskeeën hebben ervoor te waken dat het hedendaagse denken over vrijheid juist door een 'liberaal model' ten aanzien van persoonlijke belangen (niet: vrijheden!) in combinatie met efficiency-maatregelen en een 'vrije'-marktwerking niet verkeert in zijn tegendeel. Dat zou immers tot perversiteit kunnen leiden van wat tot het hart van de humaniteit behoort: de vrije mens die in volle verantwoordelijkheid kiest zijn eigen overtuiging en passie te volgen.

### **Over de auteurs**

Ds Anne Kooi is predikant directeur van het diaconaal centrum voor het gevangenispastoraat in Haarlem; zij schreef haar bijdrage op persoonlijke titel.

Mr. Drs. Gerard Loman is werkzaam als pastor in de Pompekliniek Nijmegen.

(Lichte bewerking van een eerder verschenen artikel in '*Proces, tijdschrift voor strafrechtpleging, Boom Juridische uitgevers, 2006/6*'; ook andere artikelen in dit nummer van '*Proces*' betroffen vernieuwde Europese Gevangenisregels)