

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring en uitvoering van het op 31 oktober 2009 te Tilburg totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België over de terbeschikkingstelling van een penitentiaire inrichting in Nederland ten behoeve van de tenuitvoerlegging van bij Belgische veroordelingen opgelegde vrijheidsstraffen (Trb. 2009, 202) (32215).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. De reden waarom onze fractie toch nog graag wil stilstaan bij dit wetsvoorstel is gelegen in de constitutionele aspecten. Op zichzelf ondersteunen wij de gedachte dat het goed is om ons buurland België te helpen bij de oplossing van het probleem dat men daar heeft met het gevangeniswezen, maar het is toch wel een heel bijzondere situatie. In de inbreng voor het voorlopig verslag hebben wij daarvoor de nodige aandacht gevraagd en inmiddels is in het antwoord van de zijde van de regering vrij uitvoerig stilgestaan bij die constitutionele aspecten, in het bijzonder bij het advies dat al in 1983 door de Raad van State is gegeven over het onderwerp kruisvluchtwapens.

Het is interessant om dit anno 2010 weer eens te herlezen. Het geeft niet in alle opzichten een antwoord op een punt dat wij aan de orde hebben gesteld. De staatssecretaris antwoordt dat op basis van dit advies het sluiten van dit verdrag verdedigbaar is. In zekere zin wordt de rechtsmacht van de Nederlandse rechter beperkt, namelijk voor zover het de ten uitvoerlegging van straffen van de Belgische rechter op Nederlands grondgebied ten aanzien van Belgische gestraften in de gevangenis in Tilburg betreft.

Er is een belangrijk verschil ten opzichte van de debatten ten aanzien van de kruisvluchtwapens en vervolgens Lockerbie, Joegoslavië, Sierra Leone en Libanon: in al die gevallen was er sprake van een besluit van een internationale organisatie. De Raad van State haalt dat ook aan in het advies over de kruisvluchtwapens. Er was een besluit van de NAVO om te komen tot het plaatsen van kruisvluchtwapens, het dubbelbesluit. Dat besluit moest worden uitgevoerd en was een besluit van een organisatie, opgericht in het kader van de collectieve zelfverdediging en dus indirect gebaseerd op artikel 51 van het Handvest. Daarmee was het een besluit dat Nederland moet uitvoeren als lid van die organisatie. Het verdrag met de Verenigde Staten was daarin een uitvoeringshandeling, zou je kunnen zeggen. Niettemin heeft onze collega De Vries destijds de vraag aan de orde gesteld of het wel in overeenstemming was met de Nederlandse Grondwet. Wijken wij hierin niet af van de Grondwet in die zin dat er bij de goedkeuring van dit verdrag een twee derde meerderheid moet worden gehanteerd? Dat heeft geleid tot het advies van de Raad van State en vervolgens tot de lijn die steeds door de regering aan de orde is gesteld, ook in antwoord op vragen die vanuit deze Kamer zijn gesteld over de constitutionnalité van de verdragen die successievelijk aan ons ter goedkeuring zijn voorgelegd.

Het verschil is dat het voorstel niet berust op een besluit van een internationale organisatie, van de NAVO noch zoals bij die vier gevallen van de Veiligheidsraad. Bovendien vallen besluiten van de Veiligheidsraad onder hoofdstuk VII van het Handvest. Met andere woorden: in het belang van de internationale vrede en veiligheid werd het nodig geoordeeld om die tribunalen op te richten. Dat is hierbij volstrekt niet aan de orde. Wij praten nu over een probleem van de Belgische regering met betrekking tot het eigen gevangeniswezen, dat door Nederland wordt opgelost in de vorm van het ter beschikking stellen van de gevangenis in Tilburg. De internationale context en de context dat wij op deze wijze bijdragen aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, is hier gewoon niet in het geding.

Dat neemt niet weg dat wij zouden kunnen zeggen dat wij met de lidstaten van de Europese Unie langzamerhand een zodanig verband zijn aangegaan – ook Nederland is dat aangegaan – dat er als het ware een morele plicht is gegroeid, die zich zo langzamerhand ook vertaalt in een juridische plicht, waarbij wij gehouden zijn om België te ondersteunen. Ik wijs in dit verband op een debat dat wij eerder hebben gehad met de toenmalige minister van Justitie Donner. Het ging toen om het Haagse programma ten tijde van het laatste Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie. Hij bracht in dat stuk nadrukkelijk onder de aandacht dat het Duitse belang van de Duitse binnenlandse veiligheid ook het Nederlandse belang is en dat het binnenlandse veiligheidsbelang van Nederland ook het Duitse veiligheidsbelang is. Het ging toen met name om het bestrijden van terrorisme. Als je dat concept aanvaardt, zeg je eigenlijk dat je echt wel wat verder bent dan het op basis van bilaterale of multilaterale verhoudingen verdragen sluiten om concrete problemen aan te passen. Dan zeg je eigenlijk dat er een mate van lotsverbondenheid is gegroeid waarbij je elkaar bejegend zoals staten in een federale staat dat doen of zelfs nog verdergaand. Indertijd is gezegd dat wij het debat misschien verder moeten voeren als de conventie die toen nog aan het werk was, tot een Europese grondwet zou hebben geleid en die in de Kamer zou voorliggen. Wij weten dat het daarvan niet meer gekomen is.

Dat neemt niet weg dat wij langzamerhand zien, ook bij een niet-principieel wetsvoorstel zoals dit over het Verdrag van Tilburg, dat wij in een ontwikkeling zitten die een bepaalde richting kan nemen. De CDA-fractie zegt niet daarop tegen te zijn. Wel moeten wij de constitutionele gevolgen ervan onder ogen zien. Of om het in hedendaagse termen te zeggen: het moet niet zo zijn dat wij dit verdrag goedkeuren en wij als het ware een "cookie" hebben opgenomen in ons constitutionele bestel waarvan wij later het bestaan niet meer weten. Wij hebben vaker meegemaakt dat toen hier per ongeluk een wetsvoorstel was aangenomen, zoals bij de implementatiediscussie waarbij de regering de bevoegdheid gegeven is om van de wet in formele zin af te wijken, de regering vervolgens zei: de Kamer heeft jaren geleden ermee ingestemd en moet het dus maar zonder verder morren goedkeuren. De CDA-fractie wil voorkomen dat als wij dit onopgemerkt laten, wij er later door de regering op een andere wijze aan herinnerd worden. Ik vraag de staatssecretaris om, in aanvulling op de vragen in het voorlopig verslag, deze materie onder de aandacht te brengen van de Staatscommissie Grondwet.



De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Het betoog van de heer Van de Beeten wordt door mij onderschreven. Ik ben dan ook blij dat hij meedoet aan dit debat.

Als ons Koninkrijk een verdrag sluit in Tilburg, is er in ieder geval voor Tilburgers alle reden om vereerd te zijn. Na het verscheiden van koning Willem II zijn we daar immers in mijn woonplaats niet al te dik mee bedeed geweest. Ik dank de regering dus, als Tilburger, voor het uitkiezen van Tilburg als verdragsplaats. Of ik de regering ook moet bedanken voor de inhoud van het Verdrag van Tilburg weet ik nog niet. Het verdrag van 31 oktober 2009 maakt Tilburg 500 Belgische boeven rijker. Daar gaat bij mij in de straat niet direct de vlag voor uit. Maar het lijkt erger dan het is, want we raken de andere gedetineerden kwijt die eerder in de Koning Willem II- gevangenis zaten. En door de deal met de Belgen hoeft onze staatssecretaris geen gevangenis te sluiten, kan het personeel doorwerken en vinden onze zuiderburen een tijdelijk gemeubileerd onderdak voor hun overtollige gevangenispopulatie. Win-win, heet dat dan al gauw. En wie weet, is het ook zo. Maar vooraleer mijn fractie tot die conclusie kan komen, moet er nog wel wat water door de Leij stromen en wil mijn fractie meer duidelijkheid van de staatssecretaris hebben.

Het verdrag dat vandaag ter ratificatie voorligt in deze Kamer is uniek, volgens zowel onze alsook de Belgische regering. Opnieuw, althans op het eerste gezicht, iets om trots op te zijn. Maar bij nader inzien stelt onze fractie toch de vraag aan de staatssecretaris hoe het komt dat nog geen enkel ander land ooit op het idee is gekomen, laat staan tot het besluit kwam, zo'n verdrag te sluiten. Zijn wij zoveel slimmer, met de Belgen? Of zien andere regeringen beren op de weg die wij over het hoofd zien?

Mijn fractie kan zich voorstellen dat de reden dat andere landen niet eerder zo'n verdrag sloten, gelegen is in het besef dat een staat die zichzelf het recht voorbehoudt, en internationaal het recht wordt gegund, wetsovertreders op te sluiten in gevangenschap, zichzelf ook de dure plicht toedeelt zijn gevangenen op eigen territorium onder te brengen. Deelt de staatssecretaris de opvatting dat een staat in principe gehouden is voor zijn eigen gevangenen te zorgen? Uit de memorie van antwoord meen ik zo'n grondhouding te mogen afleiden. Klopt dat? En zo ja, vraag ik de staatssecretaris, waarom kijkt de regering dan nu van dit principe af? Het zijn geen grote internationale verzoeken of verplichtingen, zoals de heer Van de Beeten aangaf. Welke specifieke redenen voert de regering dan aan om af te wijken van het principe? En, vooruitlopend op overige opmerkingen van mijn kant, wil de regering hier toezeggen dat dit verdrag uniek is en ook uniek moet blijven, met andere woorden, dat wij hier geen precedent creëren en straks ook andere staten in de gelegenheid gaan stellen mogelijk overtollige gevangenen in mogelijk lege gevangenissen bij ons te stallen? Uit de memorie van antwoord heb ik die toezegging nog niet kunnen halen. Vandaar graag hier wat meer duidelijkheid en ook graag een duidelijke toezegging dat de Nederlandse regering in de toekomst zelf eigen gevangenen niet over de grens gaat exporteren, mocht er hier een onverhoopt tekort aan celcapaciteit dreigen. Dat dit geen academische kwestie is, heeft het recente verleden ons duidelijk gemaakt. Waar de Belgen nu ruimte tekortkomen, kwamen wij dit kortelings ook nog.

Indien de regering niet bereid mocht zijn dit verdrag blijvend als "uniek" en "geen precedent" te bestempelen en zich dus van geval tot geval het recht voorbehoudt te bezien of er met andere staten in gevangenen kan worden gehandeld, aan welke staten denkt de regering dan? De memorie van antwoord suggereert dat het volgens de staatssecretaris dan om lidstaten van de Europese Unie zou moeten gaan. Klopt die constatering? En zo ja, wat is de redenering daarachter? Of denkt de regering eerder breed Europees, in de zin dat landen die zich aangesloten hebben bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in principe als partner in aanmerking zouden kunnen komen voor een eventuele samenwerking op penitentiair terrein?

Voorzitter, in het recente verleden is veel commotie ontstaan over gevangenen die de Verenigde Staten had in landen als Polen en Roemenië. U weet er in uw vroegere functie als voorzitter van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa nog wel het een en ander van. Algemeen werd toen gevonden dat staten geen gevangenen in andere landen horen te gebruiken. Heeft de regering zich die discussie herinnerd en op basis van welke redenering is de regering dan tot de conclusie gekomen dat het Verdrag van Tilburg over iets heel anders gaat? Natuurlijk, wij hebben het over heel andere gevangenen en het is bij ons ook geenszins een geheime gevangenis. Je ziet hem zo vanaf de Ringbaan Zuid staan. Maar hoe dan ook is het wel een Belgische gevangenis op Nederlands grondgebied, met Belgische regels, met Belgische wetten. In die zin vertoont de Willem II-gevangenis straks, als dit verdrag mocht worden geratificeerd, overeenkomst met die Amerikaanse gevangenen in Polen en Roemenië. Of niet soms, zo vraag ik de staatssecretaris.

Nog even de parallel met de Amerikaanse oplossing doorzettend: Amerika zocht onderdak voor specifieke gevangenen omdat het hen thuis niet wilde of kon huisvesten. België zoekt onderdak voor zijn gevangenen, die het thuis ook niet kan of wil huisvesten. Bij de Belgen ligt het niet aan de aard van de gevangenen – dat zijn gewone boeven – of aan de wens geldende wetgeving op te rekken of te omzeilen, zoals de Amerikanen wel deden – dat is niet aan de orde – maar aan het ernstig falende huisvestingsbeleid in de afgelopen jaren, dat ertoe heeft geleid dat Belgische gevangenen overvol zijn, van slechte kwaliteit en daarom nationaal en internationaal veelvuldig bekritiseerd. Zo heeft het Committee for the Prevention of Torture and Degrading Treatment van de Raad van Europa al vier kritische rapporten over de Belgische gevangenen uitgebracht. Grappige Belgen zeggen zelfs dat hun gevangenen zó slecht zijn, dat gevangenen er genoeg van krijgen en daarom geregeld, individueel of groepsgewijs, boos de deur uitlopen.

Er zijn mensen bij onze zuiderburen die niet blij zijn met de Belgische gevangenis in Tilburg, omdat daarmee opnieuw respect wordt gegeven aan de Belgische regering, terwijl die al veel te lang draait om te doen wat ze moet doen: mensen die ze veroordeelt tot gevangenisstraf ook een passende en propere gevangenis bezorgen. Het is trouwens bekend dat een van de voornaamste redenen van overbevolking van Belgische cellen is gelegen in de wel erg ruime toepassing van het recht om verdachten voorlopig te hechten. Kan de staatssecretaris bevestigen dat 40% van de bevolking van Belgische gevangenen daar in voorlopige hechtenis

zit, en vaak al erg lang? Kan de staatssecretaris bevestigen dat België daarmee de onbetwiste, maar weinig begeerde nummer 1-positie in de Europese Unie op dat vlak inneemt? Is tijdens het vooroverleg over de totstandkoming van onderhavig verdrag over die kwestie gesproken? De staatssecretaris zegt in haar memorie van antwoord dat zij niet van mening is dat Nederland bij de Belgische regering de druk van de ketel haalt door het ter beschikking stellen van de Willem II-gevangenis, omdat de Belgische regering recentelijk besluiten heeft genomen tot vergroting van de celcapaciteit op eigen grondgebied. Maar had Nederland, als goede buur, de Belgen niet op zijn minst behoren te attenderen op de overvloed aan voorlopig gehechte verdachten? Indien België inzake preventieve hechtenis een beleid zou voeren dat meer met dat van Nederland vergelijkbaar is, dan kwamen er beduidend meer dan 500 plekken vrij in de bestaande Belgische gevangenissen. Met andere woorden, dan zou de Tilburgse gevangenis niet nodig zijn voor de Belgische overheid om haar gevangenen te huisvesten. Kan de staatssecretaris die rekensom met mij maken? En als ze dat kan, wat ik aanneem, heeft zij die dan ook aan haar Belgische collega's voorgelegd?

Een uniek verdrag heeft als voordeel dat je het uniek kunt noemen, maar het heeft als nadeel dat het uniek is en dat dus alles voor de eerste keer geregeld moet worden, zonder voorbeeld. Is de staatssecretaris er zeker van dat de 31 artikelen van het verdrag werkelijk waterdicht zijn? Hoe heeft zij nagegaan of het verdrag straks ECRM-proof is? Immers, door sommigen is de vraag op tafel gelegd of het opsluiten van eigen gevangenen in een ander land zich überhaupt verdraagt met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Als een verdrag uniek is, kan het daar eigenlijk niet op voorhand op getoetst zijn. Hoe kan de staatssecretaris ons toch zekerheid geven dat we geen problemen met bijvoorbeeld Straatsburg krijgen?

Die vraag wordt des te relevanter nu het er, althans op dit moment, naar uitziet dat de Belgische overheid problemen heeft, haar extraterritoriale gevangenis in Tilburg vol te krijgen. Plaatsing zou aanvankelijk geschieden op basis van vrijwilligheid. Naar het zich laat aanzien, loopt het geen storm met vrijwilligers. De accommodatie op zich kan geen reden zijn, die is een stuk moderner dan de doorsnee Belgische gevangenis. Rust is er ook gegarandeerd, omdat in het naastgelegen Willem II-stadion tegenwoordig – helaas – slechts zelden gejuicht wordt. Toch lijkt het erop dat veel Belgische gevangenen detentie in het buitenland minder aantrekkelijk vinden. Met name vragen over familiebezoek schijnen daarbij een rol te spelen. Dat maakt de kans groter dat mensen straks tegen hun wens in in Tilburg opgesloten gaan worden. Ik zie het toch juist dat in artikel 7 niets geregeld is over vrijwilligheid? Het is ook misschien iets te veel van het goede om een gevangene te vragen wat hij allemaal wil, maar in dit geval hebben we, als het geen vrijwillige opsluiting in Tilburg wordt, kans op meer recalcitrantie onder gedetineerden daar. Ziet de staatssecretaris dat risico ook? En is het, mede in dat licht, niet riskant om de Nederlandse bewakers in Tilburg minder armslag te geven dan de bewakers in elke andere Nederlandse gevangenis? Ik meen althans begrepen te hebben uit gesprekken met betrokkenen dat in Tilburg de bewakers straks onder Belgisch regime niet toegestaan wordt om altijd handboeien op zak te hebben, om in situaties waarin er sprake is van escalatie snel en

doeltreffend te kunnen de-escaleren. Heb ik dat juist begrepen? En wat vindt de staatssecretaris ervan dat België naar verwachting optimaal gebruik zal willen maken van de beschikbare celcapaciteit, die haar 30 mln. kost, en dus waar mogelijk meer mensen op één cel zat zetten dan in Nederland te doen gebruikelijk is of wenselijk wordt geacht? Zou in dat licht het verminderen van mogelijkheden voor bewakend personeel om de-escalerend te kunnen optreden niet nog eens bekeken moeten worden? Je krijgt minder middelen en je krijgt meer mensen in de cel. Is dat een wenselijke situatie? Het wordt weliswaar een gevangenis onder Belgische regels, maar de mensen die de regels moeten bewaken en uitvoeren, zijn Nederlandse staatsburgers.

Is de staatssecretaris er overigens van overtuigd dat afdoende in het verdrag geregeld is wat er moet gebeuren als er in de Willem II-gevangenis straks strafbare feiten jegens bewakers, jegens medegevangenen of jegens de Nederlandse of Belgische Strafwet als zodanig worden begaan? Het lijkt erop dat in dat geval Nederlandse autoriteiten bevoegd zijn tot onderzoek. Hoe verhoudt zich dat echter met de autoriteiten die daarna bevoegd zijn tot vervolging en straftoedeling? Kan de staatssecretaris nog eens toelichten hoe de artikelen 15, 16 en 17 dit waterdicht regelen? En wie gaat de opsporing leiden als een gevangene ontvlucht? Artikel 12 zegt duidelijk wie de ontsnapping aan wie moet melden, maar is niet erg duidelijk over wie dan als eerste aan zet is en bevoegd tot het nemen van maatregelen. Graag een toelichting.

Er is ook enige twijfel over het regime dat het gevangenvervoer beheerst. Volgens artikel 11 heeft de ontvangststaat bevoegdheden, maar de directeur van de zendstaat kan eveneens tuchtrechtelijke maatregelen nemen. Kan de staatssecretaris ophelderen hoe zich dat verhoudt? Het is geen academische kwestie, want wij weten dat er rondom het vervoer van gevangenen zich nog wel eens problemen willen voordoen. Dan luistert het nauw en willen wij precies weten wie wat mag doen en wie tot wat bevoegd is. Tot wie kan een gevangene zich eigenlijk wenden als hij klachten heeft, bijvoorbeeld over de wijze waarop hij getransporteerd wordt tussen Wortel en Tilburg? Er is geen onafhankelijk klachtrecht voor Belgische gevangenen, heb ik begrepen, en van het Nederlandse klachtrecht kan een Belgische gevangene geen gebruik maken. Hoe wordt er gehandeld als er spullen kwijtraken tijdens het transport? Ik zie de staatssecretaris nu lachen – het lijkt ook een wat platte vraag – maar de mensen die te maken hebben met gevangenen voeren dat nu juist aan als voorbeeld van iets wat heel vaak fout gaat. Het is niet duidelijk welk regime in dat geval zal gelden.

Ook twijfelachtig is hoe het zit met het onafhankelijk toezicht. In Nederland hebben wij onafhankelijk toezicht op de penitentiaire instellingen, maar in België kent men dat niet. Hoe toelaatbaar is het dat wij mensen in Nederland brengen in een situatie waarin zij niet het recht hebben dat elke andere gevangene in Nederland heeft?

Alles bijeen vindt de fractie van de SP dat er nog veel onduidelijk is. Er is onduidelijkheid over de principes die wij als land en internationaal willen hanteren ten aanzien van de rechten en plichten in geval van detentie, en over de vraag hoe wij, als wij een verdrag als het onderhavige al zouden vinden passen bij die principes, daar precies invulling aan moeten geven.

Kox

Wij regelen bij verdrag dat het mogelijk is, maar vervolgens wordt er privaatrechtelijk een afspraak gemaakt met de Belgische autoriteiten over de invulling van het contract. Al eerder heb ik schriftelijk de vraag gesteld of dit het begin van een privatisering is. Daar is het ietwat badinerende antwoord op gekomen dat er natuurlijk geen sprake is van privatisering. Ik vraag de staatssecretaris aan deze Kamer, waar wij zaken wel eens willen heroverdenken, uit te leggen waarom er geen sprake is van privatisering, als op basis van een civielrechtelijk contract een gevangenis ter beschikking wordt gesteld voor een bepaald bedrag, waarbij degene die de gevangenis in bruikleen verwerft daar mag doen wat hij zelf wil, volgens zijn eigen rechtsregels en niet volgens de onze.

België heeft een probleem, te weten de overbevolking van eigen gevangenissen. Nederland heeft een probleem in de vorm van een overschot aan gevangenisruimte. Het lijkt zo logisch om het ene probleem met het andere op te lossen. Men kan zich afvragen wat daar tegen is. Ik denk echter dat wij ons in deze Kamer de volgende vraag moeten stellen: als twee landen met elkaar zaken doen, hoe verhoudt zich dat dan tot de internationale regels? Het is mij opgevallen – daar wil ik mijn treurnis over uitspreken – dat die vraag nergens, niet in de behandeling in de Tweede Kamer, niet in de behandeling in de diverse parlementen in België en niet in de stukken van het ministerie, aan de orde gesteld is. Vanaf het begin heeft men gedacht: de een heeft een probleem, de ander heeft een probleem, wij lossen het op. Het internationaal recht, waaronder het internationaal recht dat de positie van gevangen behelst, is daarbij buiten schot gebleven. Dat betreurt ik.

Ik zie de reactie van de staatssecretaris met belangstelling tegemoet.

De **voorzitter**: Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Ik constateer dat dit niet het geval is.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.