

Vergaderjaar 2007–2008

30 010

Gedetineerdenbegeleiding buitenland

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2007

In deze brief wil ik u nader informeren over het beleid ten aanzien van consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Ik zal daarbij ingaan op de ervaringen die zijn opgedaan met de door mijn ambtsvoorganger voorgestelde beleidswijzigingen (Kamerstuk 30 010, nr. 5, d.d. 12 januari 2006) en u informeren over de conclusies die ik hieraan verbind voor toekomstig beleid op het gebied van begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland.

Context

De afgelopen twee jaar is het aantal Nederlandse gedetineerden in buitenlandse detentie licht toegenomen van 2529 in januari 2006 tot 2635 in oktober 2007¹. Nog altijd is ruim 85% van hen gedetineerd vanwege drugsgerelateerde delicten, veelal smokkel.

De sterkste toename van het aantal gedetineerden was in Latijns-Amerika. Met name in Argentinië, Brazilië, Ecuador, Peru en de Dominicaanse Republiek is een sterke toename te zien de afgelopen twee jaar. De verklaring hiervoor moet hoogstwaarschijnlijk gezocht worden in een verschuiving van drugsroutes in reactie op verscherpte controles in onder andere Suriname, waar een afname van het aantal Nederlandse gedetineerden kon worden vastgesteld. Ambassademedewerkers, honorair consuls en medewerkers van consulaten over de hele wereld zijn actief betrokken bij de verlening van consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden. In landen met veel gedetineerden, waaronder Duitsland (424), Frankrijk (227), Spanje (286), Dominicaanse Republiek (157) hebben diverse medewerkers hier een dagtaak aan.

In het algemeen sluit ik niet uit dat met de huidige toename van het aantal gedetineerden in de nabije toekomst uitbreiding van de personele capaciteit op sommige posten wenselijk wordt. Ambassademedewerkers bemiddelen bij het vinden van een tolk of advocaat, zien toe op het goede verloop van de rechtsgang, bezoeken gedetineerden en zijn betrokken bij

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de procedures om deze gedetineerden hun straf in Nederland te laten uitzitten.

In landen met schrijnende detentieomstandigheden en/of een rechtsgang die niet altijd vlot verloopt hebben ambassades en consulaten ook geregeld contact met lokale autoriteiten ten einde de belangen van de Nederlandse gedetineerden te behartigen. Ten aanzien van de slechte veiligheids- en gezondheidssituatie in detentie-inrichtingen in verschillende Latijns-Amerikaanse landen wordt daarbij ook regelmatig in EU-verband opgetreden richting lokale overheid en op verbetering aangedrongen.

De minister van Justitie heeft zijn Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC) opdracht gegeven nader onderzoek te doen naar de achtergronden en beweegredenen voor het relatief grote aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Het WODC legt momenteel de laatste hand aan zijn rapport. Aan de hand van de bevindingen van het WODC wil ik trachten mijn voorlichtingsbeleid nog beter op de diverse doelgroepen af te stemmen.

Al jaren voert dit ministerie een actief voorlichtingsbeleid om potentiële drugsmokkelaars te ontmoedigen en op de hoge pakkans, zware straffen en het sterk van Nederland afwijkende detentieklimaat te wijzen. Ook wordt gewezen op het weinig tolerante drugsbeleid in het buitenland. Met name via indringende documentaires waarin gedetineerden zelf aan het woord komen wordt een groot publiek bereikt. De volgende voorlichtingsmiddelen werden de afgelopen jaren ontwikkeld:

- de oprichting van de website www.drugsmokkel.nl over wat BZ wel/niet kan doen, omstandigheden in de gevangenissen, strafmaat, ervaringsverhalen etc;
- publicatie van «Drugs, het goedkoopste ticket naar de hel», een korte folder over de risico's en gevolgen van drugsmokkel;
- het samenstellen van een lespakket «Dat zal mij niet overkomen», voor bovenbouw VMBO en HAVO/VWO over risico's en gevolgen van drugsmokkel;
- de voorlichtingsfilm «Het IJzeren Paradijs». Deze film is opgenomen in het lespakket en verstuurd aan ongeveer 150 sociale en maatschappelijke instellingen;
- aandacht voor verstandig op reis gaan tijdens de jaarlijkse «Wijs op Reis-campagne» van het ministerie;
- co-productie van de EO-serie «Vreemde Tralies» waarin de ervaringsverhalen van de gedetineerde zelf en de familie in Nederland;
- de reisadviezen op de website van het ministerie, www.minbuza.nl/reizen-en-landen/reisadviezen. Consulaire hulpverlening is een kerntaak van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het verstrekken van reisadviezen is daar een onderdeel van. Daarmee kunnen Nederlandse reizigers zich beter voorbereiden op veiligheidsrisico's verbonden aan een buitenlands verblijf.

De minister van Justitie heeft u recent ook geïnformeerd over een aantal beleidswijzigingen ten aanzien van de mogelijkheden voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland hun straf in Nederland uit te zitten in het kader van de Wet Overname Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS) (Kamerstuk 31 200 VI, nr. 30). De ambassades vervullen een actieve rol in de contacten met de lokale autoriteiten over de toepassing van de WOTS.

Daarnaast is in februari 2007 door de ministers van Justitie in EU-verband een politiek akkoord bereikt over de wenselijkheid van een Europese regeling voor overname van straffonnissen. Deze regeling zal erin moeten voorzien dat EU-onderdanen, die in een ander EU-land na een veroorde-

ling gedetineerd zijn, hun straf in eigen land ondergaan (Kamerstuk 23 490, nr 447). Een en ander zal hoogstwaarschijnlijk tot vereenvoudiging van de huidige procedures leiden en resulteren in een lager aantal Nederlandse gedetineerden in andere EU-landen. Dit zal op termijn een verlichting van de taken van de posten in de EU-landen met zich meebrengen. De nieuwe regeling zal in werking treden 3 jaar nadat het ontwerp-kaderbesluit zal zijn vastgesteld.

De afgelopen twee jaar heeft mijn ministerie een trend ingezet om meer maatwerk te bieden wat betreft de consulaire bijstand aan gedetineerden. Algemene regels ten aanzien van onze bijstand zijn moeilijk te stellen. Lokale detentieomstandigheden verschillen immers van land tot land, vaak ook zelfs van detentie-instelling tot detentie-instelling. Als gevolg daarvan volstaat in sommige situaties een op afstand volgen van de rechtsgang in combinatie met een enkel bezoek aan de gedetineerden. In andere situaties is actief toezicht wenselijk, dient geregeld aangedrongen te worden op veilige en gezonde detentieomstandigheden, adequate rechtsbijstand en een voortvarende rechtsgang. Ook de individuele behoeftes van gedetineerden verschillen sterk: leeftijd en gezondheid lopen uiteen en vragen in sommige gevallen (minderjarigen, patiënten) veel aandacht van de consulaire medewerkers, zeker in landen waar de inbreng van lokale autoriteiten ontoereikend is. Veel ambassades verstrekken om die reden medicijnen- en attentiebudgetten, bedoeld om acute problemen het hoofd te helpen bieden.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Op 24 februari 2005 bracht de Algemene Rekenkamer het rapport «Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2005» uit (Kamerstuk 30 010, nr 2). In het overigens positieve rapport doet de Algemene Rekenkamer een aantal aanbevelingen ter verdere verbetering van de consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland.

In het bijzonder stelt de Algemene Rekenkamer dat

- a. per land of regio een, bijvoorbeeld aan koopkrachtpariteit gerelateerde indexering van de in 2002 ingestelde 30-euro gift aan gedetineerden buiten de EU wenselijk zou zijn om «ongewenste neveneffecten» van dit beleid in de praktijk tegen te gaan en
- b. meer duidelijkheid voor de posten geboden zou zijn ten aanzien van de wenselijke bezoekfrequentie voor gedetineerden. De Algemene Rekenkamer beveelt daarbij aan rekening te houden «met bijvoorbeeld het land, het aantal gedetineerden, de omstandigheden, de personele capaciteit en de stand van zaken in de juridische procedure».

Voorts doet de Algemene Rekenkamer nog enkele aanvullende aanbevelingen van meer praktische aard ten aanzien van de werkwijze van het ministerie, en suggesties respectievelijk nader onderzoek te doen naar de achtergronden van het – in vergelijking met andere landen – grote aantal drugsgelateerde Nederlandse gedetineerden in het buitenland alsmede meer intensievere Europese samenwerking te zoeken bij de begeleiding van gedetineerden.

Bij hogergenoemde brief van 12 januari 2006 gaat mijn ambtsvoorganger in op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, stelt een aantal beleidswijzigingen in het vooruitzicht en geeft aan deze in 2007 te zullen evalueren. Onderstaande beleidsregels ten aanzien van de maandelijkse gift en bezoekfrequentie vloeien uit deze evaluatie voort.

Zoals aangekondigd in de brief van januari 2006 zijn de mogelijkheden onderzocht om te komen tot een minder rigide toepassing van de 30 euro gift per gedetineerde. Onderzocht is in welke mate een aan koopkracht gerelateerde indexering werkbaar en haalbaar zou zijn. Daarnaast is bezien in hoeverre een afschaffing ervan in een aantal westerse landen uitvoerbaar zou zijn.

Uit intern onderzoek is gebleken dat zowel een koopkrachtindexering, als een afschaffing van de gift in een aantal landen een gecompliceerde zaak zijn.

Op grond van artikel 3 van de Algemene Wet Bestuursrecht dient aan inrichting van nieuw beleid een correcte motivering ten grondslag te liggen. Deze motivering dient gebaseerd te zijn op gedegen feitenonderzoek, een zorgvuldige belangenweging en toepassing van het evenredigheidsbeginsel.

De praktijksituatie van Nederlandse gedetineerden in het buitenland die als uitgangspunt geldt voor een afweging op grond van Art 3 Awb blijkt na onderzoek weerbarstig en divers. Het gaat hier om tientallen verschillende landen, met honderden detentiecentra die alle een eigen detentieregime en -omstandigheden (in termen van voeding, hygiëne en veiligheid) kennen.

Ook de koopkracht verschilt vaak per detentie-inrichting en laat zich niet vergelijken met de landelijke koopkrachtniveaus, omdat veel detentiecentra een eigen prijssysteem hanteren, dat bovendien geregeld aangepast wordt. Bij afschaffing van de gift dienen bovendien ook de belangen betrokken te worden van de individuele gedetineerden voor wie de gift bedoeld is. De belangen en behoeften van gedetineerden zijn sterk uiteenlopend.

Uit bovenstaande vloeit voort dat een gewogen beslissing over koopkrachtcorrectie dan wel afschaffing van de 30-eurogift op zichzelf genomen kan worden, zij het op grond van een bijzonder arbeidsintensieve inventarisatie. Deze inventarisatie zal bovendien in verschillende opzichten niet meer dan een momentopname kunnen zijn.

Tegen deze achtergrond doet de vraag zich voor of de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de 30-eurogift een dergelijke arbeidsintensieve maatregel rechtvaardigen.

De Algemene Rekenkamer stelt als voornaamste bezwaar dat de huidige 30 eurogift «tot ongewenste neveneffecten» kan leiden. De Algemene Rekenkamer stelt dat «indien het bedrag te laag is, een gevangene niet in zijn levensonderhoud kan voorzien en, als het bedrag te hoog is, er gevaar bestaat voor bedreiging, afpersing en diefstal door medegevangenen en bewakers».

Hoewel er zeker incidenten voorkomen waarbij sprake is van de door de Algemene Rekenkamer genoemde effecten, is enige toelichting hier op zijn plaats.

In de eerste plaats is de 30-eurogift nimmer bedoeld geweest om tekortkomingen in het levensonderhoud van gedetineerden volledig te kunnen compenseren. De gift is een tegemoetkoming, bedoeld om de gedetineerde in staat te stellen – naar eigen inzicht – enige aanvullingen te verwerven op de voorzieningen die door de detentie-inrichting standaard

worden verstrekt. De behoefte aan aanvullende voorzieningen is in de regel groter naarmate de detentieomstandigheden slechter of bijkomende kosten hoger zijn bijvoorbeeld telefoonkosten.

In de tweede plaats blijkt het met het risico van bedreiging en afpersing mee te vallen. Incidenten komen voor, vooral in Latijns- en Midden-Amerika, maar zijn vaker gerelateerd aan drugsbezit of het bezit van andere waardevolle goederen en bezittingen. Een koopkrachtcorrectie op de 30-eurogift zal aan deze situatie niet veel veranderen.

Alles overwegende acht ik de voorgestelde beleidswijzigingen dermate arbeidsintensief en de door de Rekenkamer geschetste problematiek dusdanig beperkt, dat ik het overnemen van deze aanbeveling van de Rekenkamer niet opportuun acht.

– Bezoekfrequentie

In de brief aan de Kamer van 12 januari 2006 (Kamerstuk 30 010, nr. 5) staat aangegeven hoe de bezoekenorm naar aanleiding van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in 2006 nader zou worden uitgewerkt.

Uitgegaan zou worden van een minimumbezoekfrequentie van minstens twee bezoeken per gedetineerde per jaar. Het aantal bezoeken kon, rekening houdend met zowel lokale als individuele omstandigheden worden uitgebreid tot zes à twaalf bezoeken per gedetineerde per jaar.

Bij lokale omstandigheden dient gedacht te worden aan detentieomstandigheden en afstand tot Nederland. Individuele criteria die toegepast kunnen worden betreffen onder meer leeftijd, kwaliteit van de rechtshulp, fase van de rechtsgang, strafmaat, fysieke en psychische behoeften van gedetineerde.

Inmiddels is met deze lijn van het bieden van meer maatwerk anderhalf jaar ervaring opgedaan. In de praktijk bleken de posten de bezoekenorm nog onvoldoende af te stemmen op hogergenoemde criteria, vooral ook omdat de nieuwe richtlijn nog te weinig specifiek bleek te zijn.

Aan de hand van de praktijkervaringen op de posten en in het bijzonder na raadpleging van een drietal pilotposten zullen met ingang van 1 januari 2008 de volgende criteria worden gehanteerd voor de vaststelling van de bezoekenorm.

Voor gedetineerden die bezoeken willen van de post blijft het minimum in beginsel gehandhaafd op 2 bezoeken per gedetineerde per jaar. Posten (incl. honorair consuls) krijgen (in overleg met de gedetineerde) de ruimte nadere afspraken te maken met vrijwilligers van de stichting Epafras en van Reclassering Nederland.

Deze vrijwilligers bezoeken de gedetineerden overigens ook nu al, via subsidieregelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij zouden enkele geplande bezoeken van de post kunnen overnemen onder voorwaarde dat zij bepaalde taken die aan de ambassade toevallen, zoals bespreken WOTS-kwesties, op adequate wijze kunnen overnemen. In principe zouden deze vrijwilligers hier geen extra bezoeken voor te hoeven afleggen, maar een en ander kunnen combineren met het eigen bezoek aan de gedetineerde.

Daarnaast kunnen posten, waar dat technisch mogelijk is, extra telefonisch en/of schriftelijk contact hebben met de gedetineerden die niet twee

maal per jaar bezocht kunnen worden. Ook in deze contacten kan met een gedetineerde gecommuniceerd worden over de voortgang in diens rechtszaak of WOTS-verzoek en kunnen eventuele vragen en problemen besproken worden over zijn of haar detentiesituatie.

Op ad-hoc basis kan het aantal bezoeken aan een gedetineerde hoger zijn dan twee per jaar, bijvoorbeeld wanneer:

- sprake is van een sterk van de Nederlandse situatie afwijkende rechtsgang
- de gedetineerde minderjarig is
- de gedetineerde ouder is dan 60 jaar
- de gedetineerde lang in voorarrest zit
- de gedetineerde lang gestraft is (> 10 jaar) of de doodstraf heeft gekregen
- gedetineerde ook in detentie aanwezige kinderen te verzorgen heeft
- de gedetineerde ernstige fysieke of psychische problemen heeft
- sprake is van een sterk isolement van de gedetineerde en hij/zij bijvoorbeeld niet of nauwelijks met de buitenwereld kan communiceren en/of familie of vrijwilligers mag ontvangen
- sprake is van sterk van Nederland afwijkende detentieomstandigheden in termen van hygiëne, veiligheid en voeding.

De posten zullen gevraagd worden aan de hand van bovenstaande criteria een bezoekplanning voor 2008 op te stellen.

Overige consulaire bijstand

De post zal indien nodig contact houden met lokale en gevangenisautoriteiten. In overleg met het departement zal de post daarbij zonodig de zorg uitspreken over detentieomstandigheden, vertraging in de rechtsgang, of vragen stellen over de gevolgde procedure. Voor de noodzakelijke onderbouwing kan het ministerie besluiten een vertrouwensadvocaat in te schakelen. Het ministerie spreekt zich uiteraard niet uit over de schuldvraag. Het departement in Den Haag communiceert over al deze aspecten met de door de gedetineerde aangewezen contactpersonen in Nederland.

Posten en departement staan permanent met elkaar in verbinding via gedeelde en geautomatiseerde databestanden (PRISON) die per gedetineerde inzicht bieden in diens specifieke situatie. Op deze wijze heeft het ministerie een goed inzicht in de actuele stand van zaken en kan wereldwijd het gewenste maatwerk verricht worden.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen