

Vergaderjaar 2001–2002

25 203

Nederlanders in buitenlandse gevangenissen en buitenlanders in Nederlandse gevangenissen

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 oktober 2001

In mijn brief van 6 juli jl. (BUZA 01–370) heb ik U geïnformeerd over mijn voornemen een Ronde Tafel Conferentie te organiseren over het beleid ten aanzien van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Ik heb daarbij tevens toegezegd U zo spoedig mogelijk na deze conferentie, die op 4 oktober jl. heeft plaatsgevonden, te zullen inlichten over de resultaten hiervan alsmede van de wijze waarop ik voornemens ben gehoor te geven aan de motie Hoekema/Verhagen (27 400 V, nr 28), waarin de regering wordt verzocht «een zorgnorm te ontwikkelen om daarmee te garanderen dat aan alle Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenissen een minimum aan zorg wordt verleend».

Hierbij voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken uiterlijk 18 oktober ingelicht te worden over de ervaringen van de Ronde Tafel Conferentie (brief Buza 2001/78 van 7 september jl.). Alvorens in te gaan op de daadwerkelijke resultaten van de Ronde Tafel Conferentie in het algemeen en de invulling van de genoemde motie in het bijzonder, wil ik in het kort nog de achtergronden schetsen.

Achtergronden

Het consulaire beleid is een van de kerntaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarbinnen heb ik sinds mijn aantreden de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland als een belangrijk aandachtspunt gezien. Het aantal Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenissen is in de afgelopen jaren belangrijk toegenomen. Zaten in 1993 nog circa 1000 landgenoten in een buitenlandse cel, in augustus 1998 waren het er 1600. Volgens de meest recente gegevens zitten er per 1 oktober van dit jaar 2137 Nederlanders in het buitenland gevangen. Ongeveer tachtig procent zit vast vanwege drugsdelicten.

Mede als gevolg van deze grote toename is het beleid inzake in het buitenland gedetineerde Nederlanders sinds eind 1998 geïntensiveerd. De basis voor dit beleid wordt gevormd door het eind 1998 opgestelde Plan

van Aanpak. Voor een dergelijk geïntensiveerd beleid, waarover U bent ingelicht met mijn brief van 27 november 1998, kenmerk CM/jf (Zorg voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland) is sindsdien structureel NLG 2 miljoen per jaar extra ter beschikking gekomen.

Vrij snel nadat dit nieuwe beleid was ingezet, is de Algemene Rekenkamer een onderzoek hiernaar begonnen. In september 2000 heeft de Algemene Rekenkamer terzake het rapport «Gedetineerdenzorg buitenland» gepubliceerd. Dit rapport was ten dele kritisch, doch in mijn reactie – mijn brief van 8 september 2000 aan de President van de Algemene Rekenkamer, die U ook is toegegaan – heb ik mijn waardering uitgesproken voor dit belangrijke rapport. Ik heb aangegeven dat ik verheugd was over het oordeel van de Algemene Rekenkamer, dat naast de kritische punten, de praktische benadering van het Plan van Aanpak in korte tijd reeds op verschillende punten tot positieve resultaten had geleid. Een van de meest zichtbare positieve resultaten, waarop ook door de Algemene Rekenkamer is gewezen, is dat Nederlandse gedetineerden in het buitenland vaker worden bezocht door consulaire medewerkers en dat de tijdsduur tussen arrestatie en eerste bezoek sterk is verkort. Daarnaast heb ik in mijn reactie gesteld dat ik de algemene lijn van het rapport, namelijk het meer structureren en standaardiseren van beleid en uitvoering, van harte kon ondersteunen en dat ik dat reeds tot een kernpunt had gemaakt in mijn beleid. Het rapport van de Algemene Rekenkamer bracht tot uiting dat er een groeiende behoefte was ontstaan om meer duidelijkheid te scheppen over het beleid inzake Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Deze grotere duidelijkheid dient in de eerste plaats de gedetineerde en zijn familie, maar ook andere betrokken organisaties, advocaten en de Nederlandse samenleving in het algemeen.

Ik heb toen al aangegeven dat de nagestreefde verduidelijkingen en verbeteringen van het beleid de nodige tijd zouden vergen. Daarom en gezien het feit dat in Nederland ook buiten de overheid een groot aantal organisaties en individuen betrokken is bij de complexe materie van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland, heb ik het voornemen aangekondigd hierover in de loop van 2001 een Ronde Tafel Conferentie te organiseren.

De gedachtewisseling in het kader van deze Ronde Tafel Conferentie en de resultaten daarvan vormen een belangrijke bijdrage aan de uitwerking van de genoemde motie van de leden Hoekema en Verhagen, aangenomen tijdens de behandeling van de begroting van mijn Ministerie op 2 november 2000.

Ronde Tafel Conferentie Gedetineerdenbegeleiding (4 oktober 2001)

Ter voorbereiding van de Ronde Tafel Conferentie is een tweetal voorbereidende werkgroepen in het leven geroepen, samengesteld uit betrokkenen en deskundigen. Naast ambtenaren van mijn Ministerie en het Ministerie van Justitie werd aan de bijeenkomsten van deze werkgroepen deelgenomen door vertegenwoordigers van de Stichting Reclassering Nederland, de Stichting Epafra, de werkgroep Relaties van Gedetineerden, vrijwilligers, ex-gedetineerden, advocaten en andere betrokkenen.

De indeling van deze werkgroepen vormde een weerspiegeling van de twee algemene principes waardoor de Nederlandse overheid zich, net zoals de autoriteiten van andere landen overigens, laat leiden bij de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland:

1. Het eerste principe betreft het toezicht houden op een juiste toepas-

sing van het vreemde recht waarbij de buitenlandse gedetineerde elke mogelijkheid wordt geboden die de betreffende wetgeving kent. Dit aspect stond centraal in de consulaire-juridische werkgroep, die zich verder nog met andere juridische aspecten bezighield, zoals de keuze van advocaten en de rol van de Nederlandse vertegenwoordiging hierbij, WOTSen uitleveringsaangelegenheden (op deze laatste twee onderwerpen kan ik hier niet nader ingaan omdat dit de verantwoordelijkheid betreft van mijn collega van Justitie).

2. Het tweede principe is het toezicht houden op menswaardige omstandigheden waaronder de gedetineerde gevangen wordt gehouden. Dit aspect en de mogelijkheden waarover de Nederlandse vertegenwoordiging beschikt (op financieel en ander gebied) om de gedetineerde hierbij ter zijde te staan, is aan de orde gekomen in de consulaire-humanitaire werkgroep.

Na een eerste verkennende bijeenkomst op 7 juni jl. zijn de werkgroepen driemaal bijeengekomen om over hun respectieve onderwerpen van gedachten te wisselen, en wel op 9 juli en op 4 en 20 september. Over de bevindingen van de werkgroepen is tijdens de Ronde Tafel Conferentie zelf, die op 4 oktober jl. op het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag heeft plaatsgevonden, gerapporteerd. Mede op basis van deze rapportage is tijdens deze Conferentie door leden van de werkgroepen en andere betrokkenen nader van gedachten gewisseld over de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland.

In het kader van de voorbereiding op de Ronde Tafel Conferentie heeft mijn Ministerie tevens in samenwerking met ambassades een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar het beleid inzake gedetineerde landgenoten in het buitenland van andere EU-landen, Canada, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland. Dit onderzoek gaat als bijlage hierbij.¹

«Zorgnormen»

In dit kader wil ik allereerst opmerken dat ik in plaats van gedetineerden-*zorg* en *zorgnormen* liever wil spreken van gedetineerden*begeleiding* en *begeleidingsnormen*. Zorg veronderstelt in mijn ogen iets dat we niet kunnen waarmaken en dat niet onze verantwoordelijkheid is. Immers, volgens het internationale recht berust de zorg voor de leefomstandigheden en het welzijn van Nederlandse gedetineerden in het buitenland op het land waar zij gevangen zitten. Ook al voldoet deze zorg in veel landen niet aan onze criteria, dan nog kan Nederland de zorg niet volledig overnemen. We kunnen wel maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de leefomstandigheden van Nederlandse gedetineerden in het buitenland waar nodig verlicht worden. Het woord «gedetineerdenbegeleiding» past beter bij de verschillende fases van detentie en sluit beter aan bij de taken van het departement en van de posten in het buitenland op dit punt.

De omstandigheden waaronder mensen gevangen zitten, de afstand tot familie en vrienden en de wensen van iedere individuele gedetineerde zijn van grote invloed op de mate en vorm van de te verlenen consulaire bijstand. De verlening van consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland blijft daarom een kwestie van maatwerk. In de voorbereidende werkgroepen en tijdens de Ronde Tafel Conferentie werd deze opvatting ondersteund door de grote meerderheid van de deelnemers, onder wie met name ook ex-gedetineerden. Ik geef daarom de voorkeur aan hantering van het meervoudige begrip «normen» bij de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de eerder genoemde motie Hoekema/Verhagen. Ter informatie moge nog dienen dat geen van de andere onderzochte landen de begeleiding van hun in het buitenland gedetineerde landgenoten in één enkele expliciete norm heeft vastgelegd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ter illustratie hiervan dient het aspect van de bezoekfrequentie. Het is moeilijk om een algemene uitspraak te doen over het aantal bezoeken dat ambassademedewerkers aan gedetineerden in het buitenland zouden moeten afleggen. Dit is immers afhankelijk van verschillende factoren, zoals de detentie-omstandigheden, de reisafstand en de reistijd tussen post en gevangenis en zeker ook de personele bezetting op de post. Ook is gebleken dat bij gedetineerden zelf lang niet altijd behoefte bestaat aan veel bezoeken van ambassademedewerkers. Zeker in de ons direct omringende landen, waar meer dan de helft van alle Nederlandse gedetineerden in het buitenland zich bevindt, is de noodzaak voor dergelijke bezoeken over het algemeen kleiner. Ter informatie moge dienen dat uit het genoemde vergelijkende onderzoek is gebleken dat geen van de onderzochte andere landen een norm heeft vastgesteld aangaande het aantal bezoeken dat zou moeten worden afgelegd.

Overzicht van de te hanteren normen

Uitgaande van de twee eerder genoemde algemene uitgangspunten bij het begeleiden van gedetineerden in het buitenland, nl. toezicht houden op een juiste toepassing van het vreemde recht alsmede toezicht houden op menswaardige omstandigheden waaronder de gedetineerde gevangen wordt gehouden, en mede gebaseerd op de resultaten van de Ronde Tafel Conferentie alsmede het rapport van de Algemene Rekenkamer heb ik een aantal normen voor gedetineerdenbegeleiding geformuleerd.

Teneinde op concrete punten de door de deelnemers van de Ronde Tafel Conferentie gewenste en noodzakelijke duidelijkheid te scheppen, vooral ook op financieel gebied, heb ik besloten tot de invoering van de volgende *nieuwe* normen met betrekking tot de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland:

- Financieel gebied

In het kader van het huidige beleid kan aan Nederlandse gedetineerden in landen buiten Europa een maandelijks gift van NLG 50,- worden verstrekt als bijdrage in de kosten van levensonderhoud of voor andere noodzakelijke uitgaven. Voorwaarde hiervoor is dat de gedetineerde zelf niet over eigen geldmiddelen beschikt of over familie of vrienden die hem financieel ondersteunen. In de praktijk is gebleken dat deze regeling tot misverstanden aanleiding kan geven. **Daarom heb ik besloten dat vanaf 1 januari 2002 alle Nederlandse gedetineerden in landen buiten Europa een maandelijks schenking van 30 Euro (ca. zesenzeftig gulden) zullen krijgen.** Deze nieuwe regeling wordt thans nader uitgewerkt.

Daarnaast zal vanaf 1 januari 2002 niet meer bij elke geldoverboeking door familie of vrienden via het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar gedetineerden in het buitenland een bedrag worden ingehouden voor bemiddelingskosten, zoals nu het geval is. **Periodieke overboekingen van familieleden zullen voortaan door mijn Ministerie worden beschouwd als één activiteit waarvoor nog slechts éénmaal een bedrag van vijftig gulden (22,50 Euro) bemiddelingskosten zal worden berekend.** Zo wordt voorkomen dat overboekingen van relatief kleine bedragen erg duur worden, hetgeen een probleem is gebleken voor veel familieleden en vrienden. Dat laat echter onverlet dat sommige andere kosten, zoals die voortvloeien uit de Wet op de Kanselarijrechten, ook in de toekomst niet vermeden zullen kunnen worden.

- Vertrouwensadvocaten

Reeds nu kunnen in bepaalde gevallen op kosten van het Ministerie «vertrouwensadvocaten» worden ingeschakeld. Hun kan om een zgn. *second opinion* worden gevraagd als er gerede twijfel bestaat of een

rechtszaak volgens de regels van het betrokken land is verlopen. **Omdat tijdens de discussies in het kader van de Ronde Tafel Conferentie duidelijk is geworden dat aan een dergelijke onafhankelijke opvatting grote behoefte bestaat, zal ik de mogelijkheden van de inzet van dergelijke vertrouwensadvocaten uitbreiden.**

- Specifiek gerichte cursussen

In de afgelopen jaren is het aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland niet alleen aanzienlijk toegenomen, ook de aard van de samenstelling hiervan is gewijzigd als gevolg van de veranderingen in het algemeen in de Nederlandse samenleving. Zo is thans iets meer dan de helft van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland van allochtone afkomst – en een niet onaanzienlijk deel van hen spreekt geen of gebrekkig Nederlands. Daarnaast is ook de groep Antilliaanse gedetineerden in de afgelopen periode toegenomen. **Teneinde het nut van bezoeken aan Nederlandse gedetineerden te vergroten wil ik de medewerkers op de posten middels gerichte trainingen meer vertrouwd maken met specifieke aspecten van gedetineerdenbegeleiding. Hierbij zal ook bijzondere aandacht worden besteed aan de situatie van gedetineerde Nederlanders van allochtone afkomst alsmede gedetineerde vrouwen.** Op dit moment wordt een begin gemaakt met de ontwikkeling van dergelijke cursussen. In dit kader wordt ook gewerkt aan de ontwikkeling van een standaard rapportageformulier voor de bezoeken aan gedetineerden.

- Coördinatie met andere organisaties van activiteiten t.b.v. gedetineerden
- Ten behoeve van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland verstrekt het Ministerie van Buitenlandse Zaken subsidie aan de Unit Buitenland en Buitenlandse Betrekkingen van de Stichting Reclassering Nederland, die de in het buitenland gedetineerde landgenoot al tijdens zijn detentie kan helpen bij de voorbereiding op zijn terugkeer in de Nederlandse maatschappij, alsmede aan de Stichting Epafras, die hun geestelijke verzorging biedt. Hiermee neemt de Nederlandse gedetineerdenbegeleiding in de Westerse wereld een unieke positie in.

Deze organisaties ontvangen voor hun activiteiten ten behoeve van Nederlandse gedetineerden in het buitenland jaarlijks subsidie van mijn Ministerie – Stichting Reclassering NLG 900 000 per jaar, de Stichting Epafras NLG 700 000 per jaar. **Daarnaast zullen de activiteiten ten behoeve van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland beter worden gecoördineerd.**

Daarnaast ben ik, zoals ik reeds heb aangekondigd in mijn brief van 8 september 2000 aan de President van de Algemene Rekenkamer, enige tijd geleden begonnen met het verder stroomlijnen van bestaande regelgeving. Zo worden in de jaarplanaanschrijving aan de posten thans specifiekere beleidsaanwijzingen opgenomen opdat duidelijker wordt wat van de posten wordt verwacht op het gebied van gedetineerdenbegeleiding. Posten wordt ondermeer verzocht te rapporteren over ondernomen activiteiten, zoals het aantal afgelegde bezoeken. Ook is een begin gemaakt met de herinrichting van de geautomatiseerde informatievoorziening aangaande het gedetineerdenbestand op het ministerie; het huidige informatiesysteem is inmiddels zeer verouderd.

Een aantal andere reeds nu gehanteerde normen blijft ongewijzigd van kracht. Het gaat hierbij onder andere om de volgende normen:

- Een gearresteerde landgenoot wordt zo snel mogelijk door een ambassademedewerker bezocht als de ambassade van hun arrestatie heeft vernomen. Daarnaast moeten bezoeken worden afgelegd naargelang de noodzaak of behoefte daaraan bestaat. Het moge duidelijk zijn

- dat Nederlandse gedetineerden in landen verder verwijderd van Nederland en familie en in gevangenissen met minder goede omstandigheden dan in Nederland over het algemeen vaker worden bezocht.
- Gedetineerden kunnen rijksvoorschotten ontvangen voor levensonderhoud, de aanschaf van kleding en medicijnen en met name de kosten voor de terugreis naar Nederland na de detentie. Hiervoor dient de gedetineerde een Overeenkomst van Geldlening aan te gaan.
 - Een gearresteerde landgenoot wordt zo spoedig mogelijk ingelicht over de mogelijkheden en voorwaarden van rechtsbijstand in het land waar hij is gearresteerd.
 - Indien mogelijk en/of noodzakelijk wordt de rechtszitting bijgewoond door een medewerker van ambassade of consulaat.

Deze nieuwe normen voor wat betreft de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland zullen op korte termijn in brede kring worden bekendgesteld. De huidige voorlichtingsbrochure «Als U in het buitenland bent gearresteerd» zal daartoe inhoudelijk worden aangepast.

Tot slot

Ik ben ervan overtuigd dat met behulp de genoemde maatregelen de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland verder zal verbeteren. Met de formulering van bovenstaande normen wordt naar mijn mening in algemene zin duidelijk gemaakt wat het minimum aan begeleiding zou moeten zijn, terwijl het beleid flexibel genoeg blijft om meer begeleiding aan te bieden in die gevallen waar dat noodzakelijk is.

Het beleid inzake de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland is een complexe materie. In de afgelopen jaren is het op belangrijke punten verbeterd en verfijnd. Ik ga ervan uit dat met de thans aangekondigde maatregelen deze begeleiding op een nog hoger niveau komt. Het moge duidelijk zijn dat de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland mijn voortdurende aandacht en betrokkenheid zal houden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen