

Vergaderjaar 2005–2006

30 161

Wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2006

Naar aanleiding van de eerste termijn van de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming op woensdag 8 februari jl. hecht ik eraan in deze brief in te gaan op een aantal vragen die, mede vanwege de beperkt beschikbare tijd, wellicht onvoldoende aan de orde zijn gekomen.

Zo heb ik in het debat slechts kort in kunnen gaan op de internationale regels die bestaan over toezicht op gedetineerden en of de Nederlandse situatie zoals in het wetsvoorstel voorgesteld, hieraan voldoet. Verschillende sprekers verwezen hierbij naar de zeer recent vastgestelde herziene European Prison Rules. Bij de totstandkoming van deze regels is Nederland zeer nauw betrokken geweest. Daarbij is steeds bezien of de Nederlandse situatie (huidige én toekomstige) aan de regels voldoet. De regels over inspectie en toezicht luiden als volgt:

Governmental inspection

92. Prisons shall be inspected regularly by a governmental agency in order to assess whether they are administered in accordance with the requirements of national and international law, and the provisions of these rules.

Independent monitoring

93.1 The conditions of detention and the treatment of prisoners shall be monitored by an independent body or bodies whose findings shall be made public.

93.2 Such independent monitoring body or bodies shall be encouraged to co-operate with those international agencies that are legally entitled to visit prisons.

Regel 92 richt zich op toezicht vanuit de overheid. Zoals in de toelichting wordt aangegeven kan dit variëren van controle van de administratie tot meer diepgaande onderzoeken en audits op locatie, waar niet alleen naar de administratie wordt gekeken, maar ook naar de behandeling van de gedetineerden.

In Nederland wordt via vier verschillende wegen aan deze regel voldaan. In de eerste plaats wordt vanuit de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) toezicht gehouden op de besteding van overheidsmiddelen door de verschillende inrichtingen door middel van de zogenaamde P&C-cyclus. DJI behoeft voor de vaststelling van de begroting een goedkeurende accountantsverklaring. In de tweede plaats beziet ook de Departementale Audit Dienst, eigener beweging of desgevraagd, of middelen toegekend aan de DJI rechtmatig en doelmatig worden besteed. Deze instanties vallen onder de organisatie van het ministerie van Justitie. Voorts wordt op de rechtmatigheid en doelmatigheid ook toezicht gehouden door de Algemene Rekenkamer die hierover rechtstreeks aan de Tweede Kamer rapporteert. Daarnaast houdt de Inspectie sanctietoepassing (ISi) toezicht op de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op de aspecten bejegening en beveiliging, en het daaraan gerelateerde beleid en ziet zij toe op de naleving van wet- en regelgeving. Dit toezicht is minder op de administratie van de financiën gericht en meer op de tevens in de toelichting genoemde behandeling van de gedetineerden.

Regel 93 betreft toezicht op de detentieomstandigheden en de bejegening van gedetineerden. Ten aanzien van dit toezicht geeft de regel aan dat hiervoor een onafhankelijk orgaan is of organen zijn vereist. De toelichting van de regel vermeldt dat in de lidstaten van de Raad van Europa verschillende modellen bestaan. De regels willen hiervoor ook nadrukkelijk de ruimte geven en beogen vooral een hoge kwaliteit van het toezicht te bewerkstelligen.

Ook aan deze regel wordt door Nederland op verschillende wijzen voldaan. Zo is aan iedere afzonderlijke inrichting een commissie van toezicht verbonden en bestaat op landelijk niveau de Raad voor Strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ). In beide gevallen betreft het onafhankelijke instanties. De leden van de commissie van toezicht mogen geen relatie hebben met het ministerie (meer specifiek de onderdelen die zich met sanctietoepassing bezig houden, vgl. artikel 13 van de Penitentiaire maatregel). Wat betreft de leden van de RSJ worden de incompatibiliteiten in het onderhavige wetsvoorstel beschreven (artikel 1, onderdeel C). Het betreft hier een aanpassing van de reeds bestaande regeling (zie artikel 5 lid 3 Tijdelijke instellingswet RSJ).

Aan regel 93 wordt niet alleen invulling gegeven door de toezichthoudende taak van de commissies en de RSJ. Toezicht in de termen van de European Prison Rules moet breder worden gezien dan de term «toezicht» zoals die op nationaal niveau wordt gebruikt, mede om deze taak te onderscheiden van de taken van advies en rechtspraak. De European Prison Rules beogen een goede bejegening van de gedetineerden en waarborging van hun rechten. Het waarborgen van de rechten van gedetineerden wordt niet alleen invulling gegeven via de toezichtstaak zoals die in Nederland is vormgegeven, maar zeker ook – en wellicht nog in sterkere mate – door de rechtsprekende taak. Voorts geeft ook de adviestaak van de commissies van toezicht en de RSJ invulling aan deze regel. Zie in deze zin ook het rapport van het Verweij-Jonker Instituut, waar het Nederlandse systeem wordt getoetst op een schaal van rechtsbescherming en waar naast controle op de uitvoering met name wordt gekeken naar de mogelijkheid van de gedetineerde om klacht of beroep in te stellen (p. 79 rapport). Immers beoogt regel 93, zoals blijkt uit de toelichting, te realiseren dat bevindingen beschikbaar worden gesteld aan de leiding van de inrichting en openbaar zijn. De uitspraken van de klachtcommissie worden aan de directeur toegezonden en zijn openbaar, zij het dat dit vanwege de grote omvang van het aantal zaken zo is georganiseerd dat dit op verzoek is. De uitspraken van de RSJ zijn openbaar en worden (naar selectie van de RSJ zelf) op de website van de RSJ openbaar gemaakt. Voor de adviezen van de RSJ geldt hetzelfde.

Naast advies en rechtspraak wordt aan toezicht zoals bedoeld in de EPR invulling gegeven door toezicht zoals we deze term nationaal hanteren. Toezicht in de zin van regelmatige bezoeken aan de inrichting om met eigen ogen te kunnen zien of de gedetineerden fatsoenlijk bejegend worden, is het meest effectief wanneer dat op lokaal niveau plaatsvindt. De leden van de commissie van toezicht zijn immers op zeer regelmatige basis in de inrichting aanwezig, bijvoorbeeld in verband met de taken van de maandcommissaris, en hebben door frequente contacten met de gedetineerden direct zicht daarop. Toezicht op landelijk niveau ligt, aldus de toelichting bij de regel, vooral voor de hand als er slechts enkele gevangenen zijn of de gedetineerdenpopulatie klein is. Dat is niet de Nederlandse situatie.

Ook aan regel 93 wordt dus volledig door Nederland voldaan. Toezicht moet breder worden gezien dan de toezichtstaken van de commissies en RSJ en omvat ook advies en rechtspraak. Juist het laatste element is van belang voor de score op de schaal van rechtsbescherming. Op dat onderdeel brengt het wetsvoorstel geen wijziging (anders dat deze taak thans definitief wordt geregeld).

Daarnaast geeft ook de ISt invulling aan regel 93. De ISt ziet ook toe op de bejegening en rechtspositie van de gedetineerden en de rapporten die naar aanleiding daarvan worden opgesteld zijn openbaar en worden aan de Tweede Kamer toegezonden. Met betrekking tot de vraag of de ISt wel onafhankelijk is in de zin van regel 93, merk ik op dat dit eigenlijk van ondergeschikt belang is. Zoals uit het bovenstaande blijkt voldoet Nederland meer dan voldoende aan regel 93. Voorts kan uit de toelichting bij de regel niet worden afgeleid dat deze alleen kan worden ingevuld door organen die los staan van de organisatie van het ministerie van Justitie. Wellicht dat regels 92 en 93 in samenhang gezien een dergelijk indruk wekken, de toelichting geeft dit niet met zoveel woorden aan. Naar mijn interpretatie van de regels is de ISt wel onafhankelijk. Dat de organisatie van de ISt onderdeel uitmaakt van mijn ministerie doet aan hun onafhankelijkheid van onderzoek en oordeel niet af. Zoals eerder aangegeven bepaalt de ISt zijn eigen onderzoeksprogramma en worden de rapporten aan de Tweede Kamer toegezonden en gepubliceerd op de eigen website van de ISt. Het ministerie kan slechts een standpunt toevoegen en niet de inhoud van het rapport veranderen. Indien aan de onafhankelijkheid van de ISt wordt getwijfeld zou dit voor alle andere inspecties dienen te gelden, nu zij steeds onderdeel uitmaken van de organisatie van een ministerie.

In de toelichting bij de European Prison Regels wordt gesteld dat deze stroken met het Optioneel protocol bij het Anti-folterverdrag van de VN. Ik volsta op deze plaats met de opmerking dat de Nederlandse situatie ook goed invulling geeft aan laatstgenoemde regels. Ook dit protocol is overigens niet glashelder in de definitie van onafhankelijk, nu daarin zowel termen worden gebruikt als «independent» als «functional independence». Momenteel zie ik nut en noodzaak van een interpretatieve verklaring bij ratificatie van dit protocol.

Ik besluit met de conclusie dat aan de internationale eisen van toezicht op het gevangeniswezen, zoals meest recent neergelegd in de aanbevelingen van de Raad van Europa (de European Prison Rules), meer dan voldaan wordt. Door de taken bij verschillende instituten te beleggen worden nog extra waarborgen geboden voor toezicht op de bejegening van de gedetineerden. De score op de standaard voor rechtsbescherming in het Verweij-Jonker rapport blijft gelijk.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner