

Vergaderjaar 2008–2009

31 797 (R1871)

Goedkeuring van het op 18 december 2002 te New York totstandgekomen Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (Trb. 2005, 243 en Trb. 2006, 64)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 28 april 2009

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I. Inleiding	1
II. Voornaamste kenmerken van het systeem van toezicht	2
III. Relatie met het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering	3
IV. Gevolgen voor het Koninkrijk	5
V. Koninkrijkspositie	5
VI. Artikelsgewijze toelichting	6

I. INLEIDING

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU) en Heemelaar (GL).

Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Smeets (PvdA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Van Raak (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), De Roos-Conssemulder (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU) en Halsema (GL).

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven vanzelfsprekend en ten volle de doelstelling van het Protocol om door middel van nationale en internationale toezichtorganen de naleving van mensenrechten van gedetineerden in de wereld te waarborgen en folteren te voorkomen. Desalniettemin hebben zij enkele vragen en opmerkingen.

Voor de leden van de CDA-fractie is de belangrijkste vraag wat nu precies de toegevoegde waarde is van het Protocol en van het (extra) toezichtorgaan (het Subcomité ter Preventie). Deze leden wijzen erop dat er diverse internationale verdragen zijn die zien op eerbiediging van de mensenrechten en waarvan een aantal specifieke bepalingen kent om foltering tegen te gaan. De toelichtende nota geeft daar enkele voorbeelden van. Zij vragen of er voldoende aandacht is voor de samenhang tussen deze verdragen, met name ook wat betreft het toezicht op de naleving ervan. In hoeverre is er in de praktijk sprake van onnodige overlapping van toezichtuitoefening? Zij wijzen in dit verband op de vele periodieke inspectierapporten van de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Er zijn ook in de afgelopen twee jaren verschillende nationale en internatio-

nale rapporten en adviezen (alsmede kabinetsreacties op enkele daarvan) verschenen over vreemdelingen in detentie in Nederland, zoals: het rapport «Foreigners in European prisons», Van Kalmthout c.s., 2007; het rapport van het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, 2007; het rapport «Violence against Children in conflict with the Law», Defence for Children International Nederland, 2008; het advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2008; het rapport «The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylumseekers», Amnesty International, 2008; het rapport «Uitgebuit en in de bak!», BLINN, 2009; het rapport van het Europees Parlement-lid Busuttil over het Nederlandse asielbeleid, 2009. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre er naar de mening van de regering sprake is van onnodige overlapping in dergelijke rapportages. Hoe beoordeelt de regering de toegevoegde waarde van al dergelijke rapporten? Deze leden wijzen in dit verband op de opmerking op blz. 5 van de toelichtende nota dat overlap en dubbele werklast voor lidstaten moet worden voorkomen. Zij vragen wat de mogelijkheden zijn om de verschillende afzonderlijke vormen van toezicht/inspecties te vervangen door één enkele vorm waarin alle aspecten die in relatie tot de verschillende nationale en internationale regelgeving van belang zijn worden meegenomen.

Ondanks moties daarover in 2005, heeft de procedure tot goedkeuring van het Protocol naar de mening van de leden van de CDA-fractie erg lang geduurd. De argumentatie van de regering dat moest worden gewacht op de afronding van het wetsvoorstel met betrekking tot de (wijziging van de taken van de) Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming achten zij niet geheel overtuigend, aangezien dit wetsvoorstel in september 2006 in werking is getreden. Zij vragen daarom een nadere toelichting. De leden van de CDA-fractie vragen waarom zoveel landen (33) het Protocol nog niet hebben bekrachtigd of er nog niet tot zijn toegetreden. Welke landen zijn het? Wat zijn de vooruitzichten wat betreft hun toetreding? Waarom houdt de Verenigde Staten zich nog afzijdig?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de het wetsvoorstel tot goedkeuring van het onderhavige Protocol. Deze leden hebben enkele vragen. Deze vragen komen hieronder aan de orde.

De leden van de SP-fractie zeggen verheugd te zijn dat de goedkeuring van het Facultatief Protocol aanstaande is. Zij onderschrijven van harte het standpunt dat voor foltering nimmer een rechtvaardiging bestaat en dat foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing waar ook ter wereld bestreden moet worden.

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

In de notitie Mensenrechtenbeleid 2001 wordt aangegeven, dat organisaties die foltering proberen te voorkomen, door Nederland worden ondersteund. De leden van de VVD-fractie vragen welke organisaties dat momenteel zijn en hoe zij worden ondersteund.

II. VOORNAAMSTE KENMERKEN VAN HET SYSTEEM VAN TOEZICHT

1. Internationaal toezicht

De leden van de CDA-fractie merken op dat wordt gesteld dat de door het Subcomité voorgestelde maatregelen niet juridisch afdwingbaar zijn en dat het comité slechts via constructieve dialoog en eventuele publicitaire

sancties iets kan bereiken. Wordt, zo vragen deze leden, in internationaal verband nagedacht en gesproken over eventuele andere sancties die de internationale gemeenschap bij het niet naleven van de verdragsrechtelijke bepalingen zouden kunnen en moeten treffen, bijvoorbeeld economische sancties?

De leden van de SP-fractie hebben ten aanzien van het instellen van het Subcomité ter Preventie nog enkele kritische opmerkingen. Het Subcomité ter Preventie mist bevoegdheden om daadwerkelijk door te kunnen pakken. Voorgestelde maatregelen zijn niet juridisch afdwingbaar en het niet meewerken door een ontvangende partij kan alleen met media-aandacht aan de kaak worden gesteld. Hoe gaat worden voorkomen dat het Protocol in de praktijk een papieren tijger zal blijken te zijn?

De leden van de VVD-fractie vragen welke toegevoegde waarde het Subcomité heeft, aangezien er in Nederland al verschillende nationale en internationale instanties zijn die controles uitoefenen. Deze leden zouden graag van de regering horen of nu niet te veel instanties, die hetzelfde onderzoeken, worden gecreëerd.

Mocht het Subcomité situaties tegenkomen waarvan het vindt dat het valt onder foltering of een vorm van wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, dan kan het een aanbeveling doen. Luistert het land er niet naar, dan kan het Subcomité in het ergste geval zijn bevindingen publiceren. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of deze mogelijkheid wel een afdoende afschrikkend effect naar de landen geeft.

2. Nationaal toezicht

De leden van de CDA-fractie vragen, onder verwijzing naar de in toelichende nota beschreven nationale onafhankelijke toezichthoudende organen (en hun regelmatige rapportages) in hoeverre de regering verwacht dat het Subcomité bij het onderzoeken van de Nederlandse situatie tot andere bevindingen zou kunnen komen dan de nationale toezichtinstanties.

III. RELATIE MET HET EUROPEES VERDRAG TER VOORKOMING VAN FOLTERING

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in het Protocol niets terug is te vinden over de mogelijkheid voor het Subcomité om ad hoc bezoeken af te leggen. Waarom is hier gekozen voor een verschil met het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering? Ziet de regering naast de geschetste voordelen van het ruim van tevoren bekend zijn van een bezoek van het Subcomité ook nadelen verbonden aan het ontbreken van onaangekondigde, onverwachte bezoekmogelijkheden? Zijn er mogelijkheden voor aanpassing van het Protocol om ad hoc bezoeken wel mogelijk te maken?

Rapportages van het Europees Comité ter voorkoming van foltering worden standaard vertrouwelijk doorgestuurd aan het Subcomité. Waarom geldt die vertrouwelijkheid? Hoe mag het Subcomité met die informatie omgaan?

De leden van de CDA-fractie vragen of het Koninkrijk destijds (Nederlandse) kandidaten voor het Subcomité heeft voorgedragen en of er thans leden van het Koninkrijk deel uitmaken van het Subcomité.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de toegevoegde waarde is van het Subcomité dat op grond van het Protocol inspecties uitvoert ter voorkoming van foltering boven de inspecties die op grond van het Europees Verdrag worden gehouden. In hoeverre kan het Protocol een extra

bijdrage leveren als het gaat om het tegengaan van foltering of andere ongewenste vormen van behandeling van gedetineerden e.d.?

Het feit dat het Koninkrijk als partij bij het Europees Verdrag maar één kandidaat mag voordragen, terwijl er dat in het geval van het Protocol twee zijn, zien de leden van de PvdA-fractie niet per se als een vooruitgang in de zin van dat daarmee foltering meer kan worden voorkomen. Wat is de mening van de regering hierover?

De leden van de PvdA-fractie lezen bijvoorbeeld dat er op grond van het Europees Verdrag wel maar op grond van het Protocol geen «ad hoc» bezoeken aan bijvoorbeeld gevangenis kunnen worden afgelegd. Deze leden menen dat juist het onverwachte karakter van de bezoeken kan bijdragen aan een goed inzicht of een land of gevangenis zich houdt aan een folterverbod. Kan de regering hierop ingaan?

Met de regering vinden de leden van de PvdA-fractie dat overlap en dubbel werk dient te worden voorkomen. Deze leden lezen dat het Europees Comité ter voorkoming van foltering en het Subcomité tot afstemming komen door elkaars rapportages toe te sturen. Wordt hiermee bedoeld dat indien een van beide gremia bijvoorbeeld een gevangenis heeft bezocht, dat het andere gremium dit niet zal doen? Zo nee, hoe wordt er concreet dan wel voorkomen dat er sprake is van overlap en dubbel werk?

De leden van de SP-fractie zeggen het te betreuren het ontbreken van de bevoegdheid tot «ad-hoc» inspecties. Omdat bezoeken ruim van tevoren worden aangekondigd wordt het Subcomité een effectief controlemiddel onthouden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het grote voordeel van het Protocol is dat hier meer staten aan mee zullen doen dan in Europees verband. Deze leden constateren dat er in totaal hooguit 67 landen gaan meedoen. Zij zijn van mening dit nogal weinig landen aangezien er wereldwijd meer dan 200 al dan niet erkende landen zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of het zo is dat er ook landen aan dit Protocol meedoen waar opgesloten personen het slecht hebben of dat het wederom alleen de landen zijn waar het beter geregeld is voor deze personen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak en in welke situaties het Europees Comité al negatief geoordeeld heeft over de situatie in Nederland, en wat met dit oordeel gedaan is. Voorts zien deze leden van de VVD-fractie graag voorbeelden van de bijdrage die het Europees Comité heeft geleverd aan het tegengaan van foltering.

Het Europees Comité bezoekt ad hoc, het Subcomité niet. De leden van de VVD-fractie stellen zich de vraag wat voor onregelmatigheden het Subcomité zal kunnen ontdekken die niet ontdekt zullen worden door het Europees Comité als de komst van het Subcomité al lang van tevoren is aangekondigd.

Het Subcomité en de organen die uit hoofde van dergelijke regionale verdragen zijn ingesteld «worden aangemoedigd met elkaar te overleggen en samen te werken teneinde dubbel werk te voorkomen en de doelstellingen van dit Protocol doeltreffend te bevorderen». De leden van de VVD-fractie zouden graag horen welke afspraken daar al over zijn gemaakt tussen de verschillende instanties.

Het Subcomité kwam voor het eerst bijeen van 19–23 februari 2007. De leden van de VVD-fractie vragen of er sindsdien inspecties gedaan zijn. Zo ja, wat hebben deze opgeleverd?

De leden van de VVD-fractie vragen wat de relatie is tussen de Nederlandse controle-instanties, het Europees Comité en het subcomité. Deze leden constateren dat er geen sprake is van rangorde. Is dat juist? De leden van de VVD-fractie vragen daarom wat er zal gebeuren als verschil-

lende controle instanties het met elkaar oneens zijn. Voorts vragen zij hoe de onderlinge contacten worden bevorderd.

IV. GEVOLGEN BINNEN HET KONINKRIJK

National toezicht in Nederland

De leden van de SP-fractie vragen onder welk toezichtorgaan de detentieomstandigheden van de locaties waar vreemdelingenbewaring wordt toegepast, vallen.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de invoering van het Protocol betekent voor de Nederlandse praktijk. Zij vragen of het mogelijk is dat Nederland de praktijk zal moeten aanpassen in verband met twee op één cel met de tbs of met de landelijke afzondering en isoleercellen.

National toezicht in de Nederlandse Antillen

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Nederlandse Antillen nog geen beslissing heeft genomen over het nationale toezicht op grond van het Protocol. Wanneer wordt dit wel duidelijk?

V. KONINKRIJKSPOSITIE

De leden van de CDA-fractie constateren met tevredenheid dat de regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven medegelding van het Protocol wenselijk te achten. Met de gememoreerde deskundigen achten deze leden medegelding van het Protocol voor de Nederlandse Antillen van eminent belang. Immers, de positie van het gevangeniswezen op de Nederlandse Antillen baart al geruime tijd zorgen. Extra internationaal toezicht van buitenaf kan naar hun mening een bijdrage leveren aan de verbetering van het gevangenisregime van de Nederlandse Antillen. De in de toelichtende nota gegeven beschrijving van de nationale toezichthoudende instanties op de Nederlandse Antillen betreft overwegend een beschrijving van een toekomstige situatie onder de nieuwe staatkundige verhoudingen. Kan worden aangegeven hoe het huidige Antilliaanse toezicht momenteel functioneert? Functioneert dat afdoende? Hoe vaak worden rapportages opgesteld? Hoe wordt omgegaan met aanbevelingen?

De leden van PvdA-fractie constateren dat de regering van de Nederlandse Antillen te kennen heeft gegeven medegelding van het Protocol voor haar land wenselijk te achten. In de brief van de minister van Buitenlandse Zaken (Kamerstuk 31 797, nr. 1) lezen de leden van de PvdA-fractie dat het laten bezoeken van detentiecentra van de Nederlandse Antillen eventueel extra media-aandacht met zich kan meebrengen. Bovendien krijgen gedetineerden extra mogelijkheden om hun klachten kenbaar te maken. Wat deze leden betreft, kan dit alles een bijdrage leveren aan het beter inzicht verwerven in de situatie in de genoemde detentiecentra en daarmee een bijdrage leveren tot verbetering van die situatie. Deelt de regering deze mening? Kan de regering de stelling dat medegelding van het Protocol voor de Nederlandse Antillen zich «wellicht ook in economische voordelen laat vertalen» nader concretiseren?

De regering stelt tevens dat het extra internationale toezicht van buitenaf een positief effect op het gevangenisregime van de Nederlandse Antillen kan hebben. De leden van de PvdA-fractie vragen welk internationaal toezicht al op het gevangeniswezen bestond en in welke mate dit tekort heeft geschoten in het uitoefenen van een positieve invloed op dit gevang-

geniswezen. Waarom wordt er van het toezicht op grond van het Protocol meer verwacht?

De leden van de SP-fractie vragen wanneer duidelijkheid zal worden verschaft over de invulling van de goedkeuring van het Protocol voor de Nederlandse Antillen. Voldoet het huidige toezicht in de Nederlandse Antillen en Aruba aan de eisen, zoals die in het Protocol worden gesteld?

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het Protocol de Nederlandse Antillen op internationaal vlak een beter aanzien zal bezorgen? Hoe kan dat wellicht tot economische voordelen leiden?

Er wordt op de Nederlandse Antillen nog overleg gevoerd over de instantie die het nationale toezicht daar op zich zal nemen. De leden van de VVD-fractie vragen of er al enigszins uitzicht is op de uitkomst. Voorst vragen zij of er echt overwogen wordt om de Ombudsman van Curaçao voor te dragen voor deze taak. Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie is inschakeling van de Ombudsman «het paard achter de wagen spannen». Deelt de regering deze visie?

De leden van de VVD-fractie vragen of de plichten of eventuele veranderingen bij de medegelding op de Nederlandse Antillen nog extra kosten met zich mee zullen brengen.

VI. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Deel I Algemene beginselen

Artikel 3

De leden van de VVD-fractie merken op dat artikel 3 van het Protocol ertoe leidt dat er controle komt op plekken waar personen worden vastgehouden of kunnen worden vastgehouden. Deze leden hebben vragen bij de strekking van deze formulering. Zij vragen of hiermee ook gedoeld op de voertuigen van vervoerders, zoals die van de Dienst justitiele inrichtingen en dergelijke? De leden van de VVD-fractie verstaan het zo, dat er ook controle op detentiemogelijkheden bij rechtbanken gaat plaatsvinden. Is dit juist?

Deel II Subcomité ter Preventie

Artikel 7

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de verkiezing van leden van het Subcomité ieder land een even zware stem in heeft of dat grotere landen meer te zeggen hebben. Daarnaast spreken zij de hoop uit dat niet iedere keer personen uit dezelfde landen zitting hebben in het Subcomité.

Artikel 8

De leden van de VVD-fractie vinden deze bepaling nogal vreemd. Zij vragen of nu expliciet moet worden ingestemd of dat impliciet gestemd wordt als er geen bezwaar is aangetekend.

Deel III Mandaat van het Subcomité ter Preventie

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de toelichtende nota is te lezen dat verdragspartijen beloven het Subcomité toegang te geven tot alle plaatsen waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen en alle relevante informatie te verstrekken. Deze leden vragen wat er gebeurt

als een gedetineerde of een groep gedetineerden niet instemt in verband met hun privacy.

Artikel 13

De leden van de VVD-fractie merken op dat het Subcomité indien nodig een vervolfbezoek kan voorstellen. Deze leden vragen of de staat gehouden is hieraan mee te werken of dat hij dit mag weigeren.

Artikel 14

De leden van de CDA-fractie vragen of de leden van het Subcomité ook inzicht mogen hebben in medische dossiers van gedetineerden. Ook vragen zij hoe in dit verband de privacybescherming is geregeld.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de veiligheid van de leden van het Subcomité in geval van een noodtoestand gewaarborgd kan worden. Voor alle verplichtingen in artikel 14 geldt dat zij vergelijkbaar zijn met de verplichtingen uit het Europees verdrag ter voorkoming van foltering. De leden van de VVD-fractie vragen of er ook verschillen zijn. Zo ja, welke dat zijn?

Deel IV Nationale Preventiemechanismen

Artikel 18

De leden van de VVD-fractie merken op dat het derde lid van artikel 18 de verdragspartijen verplicht de nodige middelen ter beschikking te stellen ten behoeve van het functioneren van de nationale preventiemechanismen. Hoe moeten deze leden het begrip «de nodige middelen» interpreteren. Zij vragen voorts bedoeld wordt met «onterend». De leden van de VVD-fractie vragen hoe het Subcomité in het verleden met dit begrip is omgegaan. Bepaalt het Subcomité de inhoud op grond van objectieve of subjectieve maatstaven? Ook willen deze leden weten wat bedoeld wordt met «behandeling». Zij constateren dat met een erg ruime interpretatie van dit begrip ook bepaalde beveiligingsmaatregelen, voorzorgsmaatregelen of manieren van bejegening onder dit begrip kunnen vallen. Klopt dit?

Artikel 21

De leden van de VVD-fractie constateren dat de door nationale preventiemechanismen verzamelde informatie vertrouwelijk is. Er wordt uitdrukkelijk gesteld dat persoonsgegevens niet gepubliceerd worden zonder toestemming van de betrokkene. Deze leden vragen of dit ook geldt voor het Subcomité.

Artikel 23

De jaarverslagen moeten gepubliceerd en verspreid worden. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie voor de Gezondheidszorg deden dit door publicatie op hun website. De Commissies van Toezicht hebben dit tot nu toe nog niet gedaan. De leden van de VVD-fractie willen graag weten of de in artikel 23 gegeven last meer inspanningen met zich meebrengt en of dit weer voor extra kosten zal zorgen.

Deel V Verklaring

Artikel 24

De leden van de CDA-fractie vragen waarom sommige staten op dit moment nog niet in staat zijn bezoeken te ontvangen van zowel het Subcomité als van nationale preventiemechanismen. Op welke termijn zullen zij in staat moeten zijn om dat wel mogelijk te maken? Welke eisen (en eventuele sancties) gelden hier?

Deel VI Financiële bepalingen

Artikel 26

De leden van de VVD-fractie lezen dat Nederland een bijdrage in het fonds voor het Subcomité zal overwegen. Deze leden van de VVD-fractie willen weten om welk bedrag dit zal gaan.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,
Nava