

Vergaderjaar 2008–2009 A

31 797 (R1871)

Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing; New York, 18 december 2002

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 november 2008

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 28 november 2008.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 28 december 2008.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste en tweede lid, en artikel 5, eerste en tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen 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).

Een toelichtende nota bij dit Protocol treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 28 november 2008 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

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

I. INLEIDING

In het op 10 december 1984 te New York tot stand gekomen Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (Trb. 1985, 69; hierna: het Verdrag tegen foltering) is een absoluut verbod van foltering vastgelegd. Om naleving van dit absolute verbod te bevorderen, riep de Wereldconferentie inzake de Rechten van de Mens in Wenen in 1993 op tot aanneming van een facultatief protocol bij dat verdrag. Deze oproep heeft geresulteerd in het onderhavige protocol, het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (hierna: het Protocol), dat op 18 december 2002 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is aanvaard (Trb. 2005, 243 en Trb. 2006, 64). Het Protocol heeft als doel een bijdrage te leveren aan het voorkomen van foltering door een systeem in het leven te roepen van regelmatige bezoeken door onafhankelijke internationale en nationale organen aan plaatsen waar personen gedetineerd worden.

Het absolute verbod van foltering is vastgelegd in verschillende mensenrechtenverdragen, zoals het op 16 december 1966 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Trb. 1969, 99, herziene Nederlandse vertaling in Trb. 1978, 177; hierna: BUPO-Verdrag) en het hiervoor genoemde Verdrag tegen foltering. Binnen de Raad van Europa is het verbod op foltering onder meer neergelegd in het op 4 november 1950 te Rome gesloten Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154, herziene Nederlandse vertaling in Trb. 1990, 156; hierna: EVRM), de controle hierop is nader uitgewerkt in het op 26 november 1987 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (Trb. 1988, 19; hierna: Europees Verdrag ter voorkoming van foltering). Het recht om niet gemarteld te worden is één van de onvervreemdbare mensenrechten en het verbod van foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing kan dan ook onder geen enkele omstandigheid worden opgeschort.

Internationaal toezicht op eerbiediging van de mensenrechten, waaronder het verbod van foltering, wordt uitgeoefend door verschillende verdragsorganen die toezien op de uitvoering van de desbetreffende mensenrechtenverdragen. In het geval van foltering ligt hier een bijzondere verantwoordelijkheid bij het Comité tegen Foltering, dat is opgericht bij het Verdrag tegen foltering, bij het Mensenrechtencomité dat toeziet op de uitvoering van het BUPO-Verdrag en bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat toeziet op uitvoering van het EVRM. Daarnaast is met het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (hierna: het Europees Comité ter voorkoming van foltering) ingesteld.

In de Notitie Mensenrechtenbeleid 2001 (zie Kamerstukken II, 2001/02, 27 742, nr. 2) is aangegeven dat het tegengaan van foltering wereldwijd een belangrijk speerpunt van het buitenlands beleid van het Koninkrijk is. Tevens wordt aangegeven dat organisaties die foltering proberen te voorkomen en slachtoffers van foltering helpen worden ondersteund en dat het Koninkrijk zich steevast inzet voor de bevestiging van het absolute verbod op foltering tijdens de zittingen van internationale mensenrechtenfora, zoals de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de

Verenigde Naties en de Mensenrechtenraad. In de Derde Commissie steunt het Koninkrijk resoluties inzake foltering terwijl in de Mensenrechtenraad wordt ingezet op het in stand houden van het mandaat van de Speciale Rapporteur inzake foltering en andere wrede, onmenselijke en vernederende behandeling en op steun aan toekomstige resoluties over rapporten van de Speciale Rapporteur. Dit alles wordt bevestigd door de in november 2007 gepresenteerde mensenrechtenstrategie *Naar een menswaardig bestaan* (zie Kamerstukken II, 2007/08, 31 263, nr. 1). In EU-verband en op nationale titel zet Nederland zich actief in om zoveel mogelijk landen te bewegen de strijd tegen foltering aan te gaan, in de eerste plaats door anti-folteringverdragen en protocollen te ondertekenen. Gezien het belang dat Nederland hecht aan mensenrechten, dringt Nederland er bij andere landen op aan de VN-Speciale Rapporteur en/of het Comité tegen Foltering toe te laten tot plaatsen waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen en hun aanbevelingen op te volgen.

Het Koninkrijk is partij bij de zes belangrijkste VN-mensenrechtenverdragen¹, op grond waarvan periodiek rapportages worden opgesteld en uitvoering wordt gegeven aan eventuele aanbevelingen ter verbetering van de mensenrechten. Reeds in de Notitie Mensenrechtenbeleid 2001 is opgemerkt dat, ondanks het absolute verbod en de bestaande toezichthoudende mechanismen, foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing op veel plaatsen in de wereld nog steeds voorkomen. Er is toen geconstateerd dat er een behoefte bestaat aan mechanismen die op nationaal en regionaal niveau foltering kunnen tegengaan. In de Notitie Mensenrechtenbeleid 2001 heeft de regering dan ook aangegeven zich te committeren aan het versterken van de implementatie van bestaande normen en zich binnen de VN in te zetten om een met het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering vergelijkbaar regime op internationaal niveau tot stand te brengen. Het Protocol voorziet hierin door:

- (1) een onafhankelijk comité in te stellen, onderdeel van het Comité tegen Foltering, dat plaatsen waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen bezoekt en de dialoog met overheden aangaat over concrete maatregelen die foltering kunnen tegengaan, en
- (2) de verdragspartijen te verplichten om op nationaal niveau onafhankelijke organen in te stellen (of in stand te houden) die plaatsen waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen kunnen bezoeken met het oog op het voorkomen van foltering.

Met de bekrachtiging van het Protocol bevestigt het Koninkrijk het Europese standpunt dat voor foltering nimmer een rechtvaardiging bestaat en dat foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing waar ook ter wereld bestreden dienen te worden.

Het partij worden bij het Protocol is een belangrijk signaal van de bereidheid van een staat om foltering op nationaal niveau tegen te gaan. Het is op 22 juni 2006 in werking getreden, nadat de hiervoor benodigde twintig landen het Protocol hadden bekrachtigd of ertoe waren toegetreden. Inmiddels is het Protocol voor 34 landen van kracht geworden, waaronder de EU-lidstaten Denemarken, Estland, Malta, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk, Polen, Zweden, Spanje en Slovenië. Daarnaast hebben 33 landen het Protocol ondertekend, maar hebben dit nog niet bekrachtigd of zijn nog niet tot het Protocol toegetreden.

Zoals aangegeven bij brief van 7 juni 2006 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 V), is de procedure tot goedkeuring van het Protocol enige tijd aangehouden omdat voor een juiste beschrijving in de goedkeuringsstukken van de

¹ Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (16-12-1966), het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (16-12-1966), het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (7-3-1966), het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (10-12-1984), het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (18-12-1979) en het Verdrag inzake de rechten van het kind (20-11-1989).

manier waarop in Nederland toezicht wordt gehouden op personen in detentie, het van belang was de afronding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tijdelijke instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (Kamerstukken 30 161) af te wachten. In dit wetsvoorstel zijn enige wijzigingen aangebracht in de taken van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming in verband met het toezicht op justitiële inrichtingen door de per 1 januari 2005 opgerichte Inspectie voor de Sanctietoepassing. Inmiddels is dit wetsvoorstel tot wet verheven en in werking getreden (Stb. 2006, 420 en Stb. 2006, 428).

II. VOORNAAMSTE KENMERKEN VAN HET SYSTEEM VAN TOEZICHT

Om foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing te voorkomen, heeft het Protocol twee systemen van toezicht ingesteld:

1. Internationaal toezicht

Het Protocol stelt een subcomité in van het Comité tegen Foltering, genaamd het Subcomité ter Preventie (hierna: Subcomité). Het Subcomité zal bestaan uit tien leden die worden gekozen uit de verdragspartijen. Dit Subcomité zal bezoeken brengen aan verdragspartijen om plaatsen waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen te inspecteren. Preventie kan plaatsvinden door het identificeren van situaties of procedures waardoor foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing zich zouden kunnen voordoen en aanbevelingen te doen voor maatregelen waarmee dit zou kunnen worden voorkomen. De door het Subcomité voorgestelde maatregelen zijn niet juridisch afdwingbaar. Het mechanisme gaat uit van een constructieve dialoog tussen ontvangende overheid en het Subcomité, waarbij beiden gecommiteerd zijn aan het voorkomen van foltering. Als sanctie in gevallen waarbij de ontvangende overheid – ondanks het feit dat deze partij is bij het Protocol – niet meewerkt, kan het Subcomité slechts de publiciteit zoeken en op deze wijze druk uitoefenen.

2. Nationaal toezicht

Ter versterking van het toezicht op plaatsen waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen, vereist het Protocol ook dat verdragspartijen nationale toezichtmechanismen instellen dan wel aanwijzen of in stand houden. Hiermee wordt ook tussen de bezoeken van het Subcomité door een continuïteit geschapen in het toezicht op plaatsen waar personen gedetineerd worden. Ook kunnen het Subcomité en de nationale toezichtmechanismen elkaar versterken richting de ontvangende overheid. Het Subcomité kan informatie van de nationale mechanismen verkrijgen en kan ook de nationale mechanismen adviseren. Op deze wijze vindt ook een bepaalde capaciteitsopbouw plaats op landenniveau en wordt het nationale toezicht versterkt.

III. RELATIE MET HET EUROPEES VERDRAG TER VOORKOMING VAN FOLTERING

Het op grond van het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering opgerichte Europees Comité ter voorkoming van foltering heeft model gestaan voor het Subcomité. Het Europees Comité ter voorkoming van foltering onderzoekt, door middel van bezoeken, de behandeling van

personen aan wie de vrijheid is ontnomen , met als doel de bescherming van deze personen tegen foltering en onmenselijke of vernederende behandeling, indien nodig, te versterken. Door verschillende bezoeken aan landen heeft het Europees Comité ter voorkoming van foltering in de afgelopen decennia bewezen een tastbare bijdrage te kunnen leveren aan het tegengaan van foltering op landenniveau en op het niveau van afzonderlijke instellingen.

Het grote voordeel van het op grond van het Protocol ingestelde Subcomité is dat, aangezien dit protocol in VN-verband tot stand is gekomen, er naar verwachting meer staten partij bij zullen worden dan bij het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering.

Het belangrijkste inhoudelijke verschil tussen het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en het Protocol is het vereiste van het Protocol tot instelling, aanwijzing of instandhouding van nationale preventiemechanismen. Voor het Koninkrijk geldt dat al verschillende onafhankelijke toezichthoudende organen bestaan die hierin voorzien. Op deze nationale toezichthoudende organen wordt in hoofdstuk IV nader ingegaan. Daarnaast zijn er verschillen in de samenstelling van de beide comités en in de soort bezoeken.

Ten aanzien van de samenstelling van de comités geldt dat, terwijl het Koninkrijk als partij bij het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering automatisch een lid heeft in het Europees Comité ter voorkoming van foltering, het Koninkrijk voor het Subcomité kandidaten kan stellen die door de vergadering van de verdragspartijen verkozen moeten worden. Het Koninkrijk kan, zodra het partij is bij het Protocol, bij de eerstvolgende verkiezing voor leden van het Subcomité maximaal twee kandidaten per keer stellen waarvan ten minste één de Nederlandse nationaliteit heeft. Als het Koninkrijk een kandidaat met een andere nationaliteit zou willen voordragen, dan dient deze onderdaan te zijn van een staat die partij is bij het Protocol en dient deze staat daarmee in te stemmen. Het Koninkrijk kan ook deskundigen aanleveren voor het dienstrooster waaruit het Subcomité kan putten voor ondersteuning.

Terwijl het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering de mogelijkheid heeft tot periodieke en «ad hoc» bezoeken, ontbreekt die laatste mogelijkheid in het Protocol. Wel kan het Subcomité een vervolfbezoek voorstellen. Het Subcomité zal ruim van tevoren een dienstrooster opstellen voor periodieke bezoeken. Het onverwachte karakter van de «ad hoc» bezoeken van het Europees Comité ter voorkoming van foltering (die slechts zeer kort van tevoren behoeven te worden aangekondigd) is niet in het Protocol terug te vinden. Dit betekent dat bezoeken van het Subcomité ruimer van tevoren bekend zijn en de benodigde menskracht voor de begeleiding van de bezoeken naar verwachting dan ook beter kan worden vrijgemaakt.

Ter voorkoming van dubbele werklust in verband met de ontvangst van een tweede inspecterend comité naast het Europees Comité ter voorkoming van foltering en tegengestelde aanbevelingen van beide comités, voorziet het Protocol zelf in nauwe afstemming met regionale mechanismen zoals het Europees Comité ter voorkoming van foltering. Artikel 11, onder c, geeft aan dat samenwerking met relevante regionale mechanismen tot de taken van het Subcomité behoort en artikel 31 roept het Subcomité specifiek op om te consulteren en samen te werken met dergelijke mechanismen om duplicatie te voorkomen.

Ook het Europees Comité ter voorkoming van foltering is zich bewust van de noodzaak om overlap en dubbel werk voor lidstaten te voorkomen. In

zijn jaarrapport 2002–2003 geeft het Europees Comité ter voorkoming van foltering aan dat afstemming met het Subcomité van belang is en stelt het voor de rapportages van het Europees Comité ter voorkoming van foltering en de reacties van landen met instemming van de betreffende verdragspartijen standaard vertrouwelijk door te sturen aan het Subcomité om zo effectieve afstemming te bevorderen. Op 18 december 2006 zijn de tien leden van het Subcomité gekozen, waarvan vijf leden door loting zijn aangewezen voor twee jaar en vijf door geheime verkiezingen voor vier jaar. Het Subcomité kwam voor de eerste keer bijeen van 19–23 februari 2007. Op die datum waren 32 staten partij bij het Protocol. Het secretariaat van het Kantoor van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten verleent ondersteuning aan het Subcomité en wordt hiertoe versterkt.

IV. GEVOLGEN BINNEN HET KONINKRIJK

Internationaal toezicht

Het Koninkrijk is reeds partij bij het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering. Het Europees Comité ter voorkoming van foltering heeft tot nu toe vier periodieke bezoeken gebracht aan Nederland (1992, 1997, 2002 en 2007) en daarnaast additionele bezoeken aan de Nederlandse Antillen (1994, 1997, 1999, 2002 en 2007) en in 1994 en 2007 ook aan Aruba.

Nationaal toezicht in Nederland

In de Nederlandse wetgeving is het verbod van foltering en andere onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing stevig verankerd. Hierbij kan met name gewezen worden op artikel 11 van de Grondwet, waarin het recht op de onaantastbaarheid van het lichaam is opgenomen, en op de Wet internationale misdrijven, die foltering strafbaar stelt en het opleggen van een levenslange gevangenisstraf of een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste twintig jaren mogelijk maakt.

Het toezicht op nationaal niveau is gewaarborgd door verschillende inspectiecommissies en commissies van toezicht, die als nationaal preventief mechanisme als bedoeld in het Protocol kunnen worden aangemerkt. Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende toezichthoudende instanties per type instelling.

Justitiële inrichtingen

In het merendeel van de gevallen gaat het bij plaatsen waar personen gedetineerd worden als bedoeld in artikel 4 van het Protocol, om justitiële inrichtingen waar de minister van Justitie de verantwoordelijkheid voor draagt. De justitiële inrichtingen laten zich onderverdelen in:

- penitentiaire inrichtingen (huizen van bewaring, gevangnissen en inrichtingen voor stelselmatige daders) als bedoeld in de Penitentiaire beginselenwet; hieronder valt ook het Militair Penitentiair Centrum te Stroe;
- justitiële inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden als bedoeld in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden;
- justitiële jeugdinrichtingen als bedoeld in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

Commissies van toezicht

Voor alle justitiële inrichtingen geldt dat er per inrichting of afdeling een commissie van toezicht is ingesteld. De commissies van toezicht hebben tot taak:

- toezicht te houden op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming;
- kennis te nemen van door de gedetineerden naar voren gebrachte grieven;
- zorg te dragen voor de behandeling van klachten van gedetineerden in het kader van de beklagprocedure;
- de minister van Justitie, de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming en de directeur van de inrichting te adviseren over de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming.

De commissie is onafhankelijk van de inrichting en bestaat uit personen die dit vrijwillig doen (tegen een bescheiden vergoeding). De commissie van toezicht bestaat in ieder geval uit een rechter en een advocaat en in een aantal gevallen ook andere deskundigen, zoals medici en maatschappelijk werkers. De leden worden benoemd door de minister van Justitie. Ten behoeve van de uitoefening van hun taken hebben leden van de commissies van toezicht te allen tijde toegang tot de inrichting en alle plaatsen waar gedetineerden zich bevinden. De directeur en de medewerkers van de inrichtingen zijn verplicht de leden van de commissie van toezicht alle door hen gewenste informatie te verschaffen. De leden van de commissie van toezicht kunnen dossiers van gedetineerden inzien, tenzij de desbetreffende gedetineerde daar bezwaar tegen heeft. Gedetineerden kunnen zich met de leden van de commissie van toezicht vertrouwelijk, zonder controle door de inrichting, onderhouden. Leden van de commissie van toezicht zijn daarnaast op vaste tijdstippen in de inrichting aanwezig om zich op de hoogte te stellen van de onder de gedetineerden levende wensen en gevoelens.

De Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming

De Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming (RSJ) is een onafhankelijke instantie die tot taak heeft de minister van Justitie te adviseren (desgevraagd of uit eigen beweging) over de toepassing en uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de strafrechtstoepassing en omtrent jeugdigen. Daarnaast is de RSJ in het kader van de beklagprocedure voor gedetineerden belast met de rechtspraak in hoger beroep.

Ten behoeve van de uitoefening van hun taken hebben de leden van de RSJ te allen tijde toegang tot de inrichting en alle plaatsen waar gedetineerden zich bevinden. Gedetineerden kunnen zich met de leden van de Raad vertrouwelijk, zonder controle door de inrichting, onderhouden.

De Inspectie voor de sanctietoepassing

Sinds 1 januari 2005 bestaat de Inspectie voor de sanctietoepassing (ISt). De ISt is dienstonderdeel van het Ministerie van Justitie. Het werkteerrein van de ISt omvat alle inrichtingen waar personen worden gedetineerd onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De ISt heeft tot taak toezicht te houden op de effectiviteit en kwaliteit van de uitvoering van straffen, in het bijzonder op de aspecten bejegening en beveiliging, en op de naleving van de relevante wet- en regelgeving. Hoewel de ISt een dienstonderdeel is van het Ministerie van Justitie, is de inspectie in haar werkwijze en oordeelsvorming onafhankelijk.

De ISt is bevoegd tot inzage in alle zakelijke gegevens en bescheiden die voor de vervulling van haar taak van belang zijn en heeft te allen tijde

toegang tot alle locaties waar sancties ten uitvoer worden gelegd (artikel 4, eerste lid, van de Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing).

Overig toezicht

Voor de volledigheid dient niet onvermeld te blijven dat naast voornoemde toezichtinstanties andere toezichthouders bij hun werkzaamheden zich op het terrein van de behandeling van gedetineerden kunnen begeven. Zo houdt de Inspectie voor de Gezondheidszorg toezicht op de kwaliteit van de medische behandeling van gedetineerden in het algemeen en ter beschikking gestelden in het bijzonder en houdt de Inspectie jeugdzorg toezicht op de behandeling van jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen.

Voor alle inrichtingen geldt ten slotte dat toezicht op deelonderwerpen wordt gehouden door daarvoor ingestelde toezichtorganen. Bijvoorbeeld de brandweer voor de brandveiligheid, de onderwijsinspectie voor het geboden onderwijs en de arbeidsinspectie voor de arbeidsomstandigheden van personeel én gedetineerden.

Toezicht op uitzetproces en locaties vreemdelingenbewing

Naast voornoemde justitiële inrichtingen draagt de minister van Justitie ook verantwoordelijkheid voor plaatsen waar op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet 2000 vreemdelingen die niet tot Nederland zijn toegelaten, verblijven (de zogeheten grenslogies).

Met de Regeling Commissie Integraal Toezicht Terugkeer is een onafhankelijke commissie ingesteld die toezicht houdt op het gehele terugkeerproces van vreemdelingen. Onder de commissie functioneren een drietal kamers die zich op de verschillende onderdelen van het terugkeerproces richten. Dat zijn de Kamer Terugkeerfaciliteiten, de Kamer Terugkeerlocaties en de Kamer Uitzetproces.

De Kamer Terugkeerfaciliteiten richt zich met name op het verkrijgen van vervangende reisdocumenten. De Kamer Terugkeerlocaties houdt toezicht op de terugkeerhandelingen door de overheid in de opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de locaties voor vreemdelingenbewing van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de detentielocaties van de politie. De Kamer Uitzetproces houdt toezicht op de feitelijke uitzettingen.

Ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn op grond van de Vreemdelingenwet 2000 belast met de feitelijke uitzetting van vreemdelingen. Dan gaat het om de handelingen die ten aanzien van uit te zetten vreemdelingen plaatsvinden nadat deze zijn overgedragen aan de KMar vanuit de ruimte waarin zij worden opgehouden tot het moment van overdracht van de vreemdeling aan de autoriteiten van het land van herkomst of een derde land.

Het toezicht op het totale terugkeerproces door de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer laat onverlet het toezicht dat wordt uitgeoefend op detentielocaties door commissies van toezicht of door de Inspectie voor de Sanctietoepassing.

In de Regeling Commissie Integraal Toezicht Terugkeer staan onder meer de taken van deze Commissie Integraal Toezicht Terugkeer beschreven alsmede de samenstelling, de benoeming en ontslag van de leden van de commissie. De commissie is onafhankelijk. Bij de samenstelling van de commissie wordt rekening gehouden met diversiteit in maatschappelijke en culturele achtergrond, kennis, deskundigheid en ervaring van de leden. De leden van de commissie hebben te allen tijde toegang tot de door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de KMar, de DJI, het COA, de regionale politiekorpsen of de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) beheerde ruimten waar de uitzetting wordt voorbereid of feitelijk wordt uitgevoerd, tenzij daardoor de orde tijdens de uitzetting wordt verstoord.

De ambtenaren van de IND, KMar, DJI, COA, de regionale politiekorpsen en de DT&V verlenen de commissie terstond alle medewerking die zij redelijkerwijs voor haar taak behoeft. De staatssecretaris van Justitie voorziet de leden van de commissie en haar kamers van een identiteitsbewijs, dat onbelemmerd toegang geeft tot de door de betreffende diensten beheerde ruimten waar het terugkeerproces wordt voorbereid of wordt uitgevoerd. De commissie kan adviseren over de werkwijze en de werkomstandigheden alsmede de regelgeving, instructies voor uitzettingen en het gebruik van dwangmiddelen.

Politiecellen

Het toezicht op politiecellen door commissies van toezicht is geregeld in art. 16a van het Besluit beheer regionale politiekorpsen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de functie en de taak van de commissies van toezicht bij de justitiële inrichtingen. De commissie bestaat uit ten minste drie en ten hoogste twaalf onafhankelijke leden. De taak van de commissies omvat onder meer: toezicht houden op de huisvesting, veiligheid, verzorging en bejegening van ingeslotenen in de politiecellencomplexen. De commissies mogen ook cellencomplexen bezoeken, zowel aangekondigd als onaangekondigd, en daar gesprekken voeren met de ingeslotenen en de bewaarders. De commissies brengen jaarlijks rapport uit aan de korpsbeheerder over hun werkzaamheden en mogen gevraagd en ongevraagd aan de korpsbeheerder advies uitbrengen en inlichtingen geven omtrent aangelegenheden betreffende de politiecellencomplexen.

Detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee

Het toezicht op alle ruimten die in gebruik en in beheer zijn bij de KMar voor het insluiten van personen is vastgelegd in de Regeling commissie van toezicht detentieplaatsen Koninklijke Marechaussee. De commissie bestaat uit tenminste drie en ten hoogste vijf leden. De commissie heeft tot taak toezicht te houden op de wijze van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in de detentieplaatsen van de KMar, alsmede op de naleving van de daarop betrekking hebbende voorschriften. Daarbij kan de commissie gevraagd en ongevraagd aanbevelingen tot verbetering doen en inlichtingen verstrekken aan de beheerder, de minister van Defensie. Deze commissie heeft te allen tijde toegang tot de KMar detentieplaatsen, mag direct en in afzondering met elke ingeslotene spreken en heeft recht op inzage in documenten.

Zorgsector

Ook in de zorgsector kunnen zich situaties voordoen waarbij aan personen de vrijheid wordt ontnomen, zoals in de psychiatrie en de zwakzinnigenzorg. Deze staan onder toezicht van een onafhankelijke inspectie, de Inspectie voor de Gezondheidszorg. In de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen is een klachtrecht opgenomen dat een extra bescherming biedt bij dwangbehandeling, toepassing van middelen en maatregelen en situaties waarbij het overeengekomen behandelplan niet wordt uitgevoerd. Op grond van de Wet klachtrecht cliënten in de zorgsector zijn zorgaanbieders verplicht onafhankelijke klachtencommissies in te stellen. Daarnaast zijn er onafhankelijke patiëntenvertrouwenpersonen.

Nationaal toezicht in de Nederlandse Antillen

Gestichten

Op grond van de Landsverordening beginselen gevangeniswezen (P.B. 1996, no. 73) wordt op iedere gevangenis en ieder huis van bewaring in de Nederlandse Antillen door een onafhankelijk opererende Commissie van Toezicht op het Gevangeniswezen (CvT) toezicht uitgeoefend. Deze Commissie heeft onder meer tot taak om toezicht te houden op de wijze van tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming in een gesticht en daarover aan de minister van Justitie advies uit te brengen.

Psychiatrie-medische behandeling

Iedere CvT heeft een medisch geschoold persoon als lid. Deze houdt zich specifiek bezig met de medische klachten van gedetineerden alsmede gedetineerden op de psychiatrische afdeling (FOBA). Dit commissielid heeft contact met de gestichtsartsen en kaart naar eigen goeddunken zaken betreffende de medische behandeling aan bij de gestichtsdirecteur.

Politiecellen

Politiecellen vallen strikt genomen niet onder de Landsverordening beginselen gevangeniswezen. De politiecellen in de Bon Futuro gevangenis worden thans bezocht door de CvT voor Bon Futuro. De politiecellen op andere locaties worden sporadisch bezocht en vallen onder de verantwoordelijkheid van de commissaris van politie.

In het kader van de implementatie van het Protocol is overleg gevoerd over de wenselijkheid om het toezicht op alle detentiecentra op te dragen aan één instantie. Er zijn twee bestaande instanties voorgedragen die belast kunnen worden met het toezicht op nationaal niveau in de Nederlandse Antillen. Het gaat hierbij om de Ombudsman van Curaçao en om de CvT voor Bon Futuro.

Thans wordt er nog overleg gevoerd teneinde een definitieve voordracht te kunnen doen voor het nationale comité voor de Nederlandse Antillen. De definitieve beslissing hieromtrent zal aan de Raad van Ministers ter goedkeuring worden voorgelegd en zal leiden tot wijziging van wetgeving. De Nederlandse Antillen achten een correcte implementatie en uitvoering van het Protocol van groot belang. Echter, door de velerlei uitvoeringswetgeving voor verschillende verdragen, waarvan de intentie is deze nog voor de staatkundige hervorming te implementeren, kan thans nog niet worden aangegeven wanneer de definitieve beslissing omtrent het nationaal toezicht zal zijn genomen en de uitvoeringswetgeving gereed zal zijn.

Staatkundige hervorming

Na de staatkundige hervorming zullen Bonaire, St. Eustatius en Saba als openbaar lichaam onderdeel van Nederland worden. De hiervoor genoemde thans aldaar geldende Landsverordening beginselen gevangeniswezen, die voorziet in toezicht door onafhankelijk opererende commissies van toezicht op gevangenen en huizen van bewaring, blijft als Wet beginselen gevangeniswezen BES van toepassing in Bonaire, St. Eustatius en Saba.

Thans wordt een Rijkswet betreffende de politie op Curaçao, St. Maarten en de BES voorbereid. In deze wet zal een grondslag worden gecreëerd voor nadere regels over het beheer van de politie. In dat kader zullen regelingen kunnen worden getroffen voor het toezicht op de politiecellen in de BES.

Nationaal toezicht in Aruba

Het toezicht op nationaal niveau is op Aruba als volgt gewaarborgd. Op Aruba zijn nationale preventiemechanismen aanwezig die elk, onafhankelijk van elkaar, zorg dragen voor de naleving van de anti-folteringsbepalingen. Het gaat om de volgende preventiemechanismen:

Vrijheidsberoving in het kader van strafrecht/strafvordering

De officier van Justitie en de rechter-commissaris houden toezicht op de vrijheidsberoving gedurende de inverzekeringstelling en de rechter-commissaris houdt toezicht gedurende de voorlopige hechtenis. Verder hebben de Landsrecherche en het Bureau Interne Zaken en Onderzoeken van het Korps Politie Aruba de taak om handelingen, gepleegd in strijd met de anti-folteringsbepalingen door overheids- en politiepersoneel, op te sporen en te onderzoeken.

Vrijheidsberoving in het kader van de executie van vrijheidsstraffen

Het toezicht op de behandeling van gedetineerden die een vrijheidsstraf uitzitten in de penitentiare inrichting (K.I.A.) is gewaarborgd door de aanwezigheid van een commissie van toezicht. De commissie heeft een rechter als voorzitter en werkt dus onafhankelijk van de penitentiare inrichting. De commissie bezoekt de gedetineerden maandelijks in de persoon van een maandcommissaris. De gedetineerden mogen vrijelijk en zonder controle met de maandcommissaris praten. Het openbaar ministerie (OM) heeft geen zitting in de commissie van toezicht, maar bezoekt wel twee keer per jaar het K.I.A. in het kader van het toezicht op de executie van vrijheidsstraffen. Het OM is daartoe verplicht op grond van het Wetboek van Strafvordering. Het OM doet verslag van zijn bezoeken aan de minister van Justitie.

Vrijheidsberoving in het kader van de psychiatrie

Het toezicht op personen aan wie op grond van de Krankzinnigenverordening de vrijheid is ontnomen en die zich in een psychiatrische inrichting (P.A.A.Z) bevinden, geschiedt door de procureur-generaal in samenwerking met de Directie Volksgezondheid.

Thans wordt bezien op welke wijze de bestaande toezichtsmechanismen versterkt en uitgebreid kunnen worden en hoe vorm gegeven kan worden aan een nationaal preventiemechanisme.

V. KONINKRIJKSPOSITIE

De regering van de Nederlandse Antillen heeft aangegeven medegelding van het Protocol voor haar land wenselijk te achten. Medegelding van het Protocol zal voor de Nederlandse Antillen een aantal plichten met zich meebrengen, zoals het verlenen van inzage van documenten en het laten bezoeken van de detentiecentra van de Nederlandse Antillen en eventuele media-aandacht die hieruit kan voortvloeien. Ook krijgen de gedetineerden extra mogelijkheden om hun klachten kenbaar te maken. Desalniettemin achtten de adviserende instanties het van eminent belang dat ook het Protocol voor de Nederlandse Antillen zal gaan gelden.

De medegelding van het Protocol zal de Nederlandse Antillen ook op internationaal vlak een beter aanzien bezorgen hetgeen zich wellicht ook in economische voordelen laat vertalen. Hiernaast kan het extra toezicht

van buitenaf door het internationale mechanisme een positief effect hebben op het gevangenisregime van de Nederlandse Antillen. Tussen de bezoeken van het Subcomité zal het nationale toezichtmechanisme zorgen voor een continuïteit en kwaliteitsbewaking van de detentiecentra.

Als eerder aangegeven is er nog geen uitsluitel wat betreft de aanwijzing van een nationaal comité voor de Nederlandse Antillen. De definitieve aanwijzing van de Ombudsman dan wel de Commissie van Toezicht op het Gevangeniswezen als nationaal comité voor de Nederlandse Antillen, zal wijziging van wetgeving met zich meebrengen.

Het Verdrag tegen foltering geldt reeds voor Aruba. De regering van Aruba acht medegelding van het Protocol voor haar land wenselijk, nu het een aanvullend beschermingsmechanisme introduceert ten gunste van personen aan wie de vrijheid is ontnomen. De wijze waarop vorm gegeven wordt aan dit voornemen komt overeen met andere internationale mechanismen, waaraan Aruba reeds in voorgaande jaren alle medewerking heeft verleend. Het verdrag zal derhalve voor het gehele Koninkrijk gelden.

VI. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Deel I Algemene beginselen

In deel I van het Protocol staan de doelstelling van het protocol en de algemene beginselen waaraan het internationale systeem van bezoeken en de verdragspartijen moeten voldoen. Ook wordt de reikwijdte van het Protocol vastgelegd.

Artikel 3 verplicht de staten die partij zijn bij het Protocol om op nationaal niveau een of meer organen in te stellen, aan te wijzen of in stand te houden die door middel van bezoeken aan plaatsen waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen, een bijdrage leveren aan de voorkoming van foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling. Het Protocol noemt dit nationale preventiemechanismen. De nationale preventiemechanismen van het Koninkrijk zijn hierboven beschreven in hoofdstuk IV.

Artikel 4, eerste lid, vereist dat elke staat die partij is bezoeken van het Subcomité en nationale visitatie organen toestaat aan plaatsen van detentie. Deze worden gedefinieerd als «elke plaats onder zijn rechtsmacht of invloedssfeer waar aan personen de vrijheid wordt of kan worden ontnomen, hetzij uit hoofde van een bevel of op aanstichten van het openbaar gezag of met zijn instemming of berusting». Het doel van deze bezoeken is het beschermen van deze personen tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. Het tweede lid definieert vrijheidsberoving als «elke vorm van detentie of gevangenschap of het plaatsen van een persoon in een publieke of private inrichting die deze persoon niet naar believen kan verlaten op last van een gerechtelijke, bestuursrechtelijke of andere autoriteit». Het inspectiemechanisme betreft dus ook bijvoorbeeld personen die gedwongen zijn opgenomen in een psychiatrische inrichting.

Deel II Subcomité ter Preventie

In deel II wordt de samenstelling van het Subcomité beschreven en worden de regels vastgelegd omtrent verkiezing van de leden en de werkwijze.

Artikel 5 bepaalt aan welke eisen de leden en de samenstelling van het Subcomité moeten voldoen. Het Subcomité bestaat uit 10 leden. Na de vijftigste bekrachtiging zal het Subcomité worden uitgebreid tot 25 leden. De leden dienen te beschikken over goede kennis en beroepservaring op relevant gebied en zullen van hoogstaande zeden en moraal dienen te zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om mensen met kennis en ervaring in het strafrecht, gevangeniswezen, politie of op het gebied van behandeling van mensen aan wie de vrijheid is ontnomen. Zij nemen op persoonlijke titel zitting in het Subcomité, dienen onafhankelijk en onpartijdig te functioneren en beschikbaar te zijn om doeltreffend in het Subcomité te functioneren.

Bij de samenstelling van het Subcomité wordt rekening gehouden met een billijke geografische verdeling en vertegenwoordiging van de verschillende beschavingen en rechtsstelsels van de verdragspartijen en een goede gender balans. Geen twee onderdanen uit eenzelfde staat mogen zitting mogen nemen in het Subcomité.

Artikel 6 regelt de voordracht van kandidaten door verdragspartijen. Ten minste vijf maanden voorafgaand aan de vergadering van de verdragspartijen nodigt de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN) verdragspartijen uit om kandidaten voor te dragen binnen een termijn van drie maanden. Elke staat die partij is kan ten hoogste twee kandidaten voordragen en dient gedetailleerde informatie over de kwalificaties van de kandidaten te verschaffen. Ten minste één van deze twee kandidaten dient de nationaliteit van de voordragende staat te bezitten. Als een staat een onderdaan van een andere staat voordraagt, dient de voordragende staat de toestemming van deze staat te verzoeken en te krijgen. De SGVN legt een alfabetische lijst van ontvangen kandidaten aan onder vermelding van de verdragspartijen die hen hebben voorgedragen.

Artikel 7 regelt de verkiezing van de leden van het Subcomité. De verkiezingen vinden plaats bij geheime stemming tijdens de tweejaarlijkse vergaderingen van verdragspartijen. Het quorum is twee-derde van de verdragspartijen. Om te worden verkozen dienen de kandidaten een absolute meerderheid van de stemmen te hebben ontvangen en te behoren tot de tien kandidaten met het hoogste aantal stemmen. Als twee kandidaten uit één staat verkozen worden neemt degene met de meeste stemmen zitting. Als de stemmen staken tussen twee kandidaten met dezelfde nationaliteit, wordt de kandidaat verkozen die door die staat is voorgedragen. Als beiden dit zijn, vindt een nieuwe geheime stemming tussen hen plaats. De eerste verkiezing heeft plaatsgevonden op 18 december 2006 tijdens de eerste bijeenkomst van de verdragspartijen.

Artikel 8 geeft aan dat bij terugtreden of overlijden van een lid van het Subcomité, de betreffende verdragspartij een andere gekwalificeerde persoon kan benoemen, mits de meerderheid van de verdragspartijen hiermee instemt. De helft of meer van de verdragspartijen kan binnen zes weken bezwaar aantekenen nadat zij door de SGVN hierover zijn ingelicht.

Artikel 9 legt vast dat leden voor een periode van vier jaar gekozen worden. Om te komen tot een gefaseerde verkiezing zal de helft van de eerste leden (door loting te bepalen) slechts voor twee jaar benoemd worden.

Deel III Mandaat van het Subcomité ter Preventie

Deel III geeft aan wat de precieze taken van het Subcomité zijn. De belangrijkste taak is het bezoeken van plaatsen waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen en aanbeveling doen aan verdragspartijen, maar het Subcomité wordt ook geacht nauw contact te onderhouden

met de nationale preventiemechanismen waarin het Protocol voorziet. De aanbevelingen zijn vertrouwelijk, tenzij de staat instemt met publicatie. Alleen als de staat iedere vorm van medewerking weigert, kan het Subcomité besluiten haar bevindingen zonder instemming van de betrokken staat openbaar te maken. 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. Ook zullen zij de aanbevelingen van het Subcomité bestuderen en hierover met het Subcomité in dialoog treden met het oog op mogelijke maatregelen ter implementatie. Het Subcomité wordt ook opgeroepen nauw samen te werken met relevante internationale, nationale en regionale organisaties.

Artikel 11 legt de taken van het Subcomité vast. Het Subcomité wordt ook gevraagd samen te werken met de desbetreffende organen van de VN en andere internationale, regionale en nationale instellingen die zich inzetten voor de preventie van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het Europees Comité ter voorkoming van foltering.

Artikel 12 geeft aan wat de verplichtingen zijn waaraan staten die partij zijn bij het Protocol moeten voldoen om het Subcomité in staat te stellen zijn taken te vervullen. Zij dienen het Subcomité te ontvangen op hun grondgebied en toegang te verschaffen tot de plaatsen van waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen die onder de definitie van het Protocol vallen. Zij dienen het Subcomité alle relevante informatie te verschaffen waarom het kan verzoeken opdat het Subcomité zijn oordeel kan vellen. Zij dienen de contacten tussen het Subcomité en de nationale preventiemechanismen aan te moedigen en te vergemakkelijken.

Het ontstaan van contacten tussen het Subcomité en nationale preventiemechanismen wordt van groot belang geacht. Thans onderhouden de ISt en de RSJ al internationale contacten. Bij de commissies van toezicht is dat minder het geval. In de goedkeuring van het onderhavige protocol kan aanleiding worden gevonden om te bekijken op welke wijze de contacten van de commissies van toezicht met het Subcomité kunnen worden bevorderd. Tot slot dienen de verdragspartijen de aanbevelingen van het Subcomité te bestuderen en de dialoog met het Subcomité aan te gaan over mogelijke uitvoeringsmaatregelen.

In artikel 12 staan geen nieuwe verplichtingen vergeleken bij die welke het Koninkrijk al onder andere verdragen is aangegaan, zoals het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en de andere VN mensenrechtenverdragen.

Artikel 13 geeft aan dat het Subcomité in eerste instantie bij loting een schema vaststelt van periodieke bezoeken aan verdragspartijen. De verdragspartijen worden hiervan onverwijld in kennis gesteld zodat zij voorbereidingen voor bezoeken kunnen treffen. De bezoeken worden afgelegd door ten minste twee leden van het Subcomité, die zich kunnen laten vergezellen van deskundigen die worden gekozen uit een dienstrooster opgesteld op basis van voorstellen van de lidstaten zelf, het kantoor van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en het VN-centrum voor internationale misdadpreventie. Staten mogen hoogstens vijf deskundigen voordragen. De staat die bezocht wordt kan bezwaar maken tegen de aanwezigheid van bepaalde deskundigen bij het bezoek, waarna het Subcomité een andere deskundige zal voorstellen. Indien het Subcomité dit nodig acht, kan het een vervolfbezoek voorstellen.

Artikel 14 gaat opnieuw in op de verplichtingen van verdragspartijen. Deze dienen het Subcomité onbeperkt toegang te verschaffen tot alle plaatsen waar personen verblijven aan wie de vrijheid is ontnomen, hun installaties en hun voorzieningen alsook alle informatie betreffende het aantal mensen aan wie de vrijheid is ontnomen alsmede het aantal inrichtingen en hun locatie. Ook dienen zij onbeperkt toegang te geven tot alle informatie met betrekking tot de behandeling van die personen en hun omstandigheden van die plaatsen. Zij moeten het Subcomité alle gelegenheid bieden om plaatsen te kiezen die het wenst te bezoeken en personen met wie het wil spreken. De verdragspartijen dienen het Subcomité de gelegenheid te bieden vertrouwelijke gesprekken te voeren met mensen aan wie de vrijheid is ontnomen, hetzij persoonlijk hetzij via een vertaler indien nodig, alsmede elke andere persoon van wie het Subcomité meent dat deze relevante informatie kan verschaffen. Een staat die partij is kan alleen bezwaar maken tegen het bezoeken van een specifieke plaats op grond van dringende en zwaarwegende gronden van nationale verdediging, openbare veiligheid, natuurrampen of ernstige ongeregeldeheden op de te bezoeken plaats die het afleggen van een bezoek tijdelijk beletten. Een uitgeroepen noodtoestand als zodanig mag niet worden ingeroepen als reden om bezwaar te maken tegen een bezoek.

Voor al deze verplichtingen geldt dat zij vergelijkbaar zijn met verplichtingen die het Koninkrijk al op grond van het Europees verdrag ter voorkoming van foltering is aangegaan.

Artikel 15 bepaalt dat geen autoriteit of overheidsfunctionaris een straf zal opleggen of strafoplegging zal toestaan aan een persoon of organisatie omdat deze contact heeft gehad met het Subcomité. In het Koninkrijk is het onderhouden van contacten met internationale toezichthouders en/of klachtinstanties vanzelfsprekend niet strafbaar. Op grond van de penitentiaire regelgeving kunnen gedetineerden met de verschillende internationale toezichthouders en/of klachtinstanties, zoals het Comité tegen Foltering, in contact treden, zonder dat op deze contacten inhoudelijke controle plaatsvindt door de inrichting.

Deel IV Nationale Preventiemechanismen

Deel IV regelt de instelling van onafhankelijke nationale preventiemechanismen. Tevens is hierin opgenomen aan welke vereisten de nationale preventiemechanismen moeten voldoen en wat de verplichtingen van de verdragspartijen zijn in deze.

Artikel 18, eerste lid, verplicht de verdragspartijen de functionele onafhankelijkheid van nationale preventiemechanismen en de onafhankelijkheid van hun personeel te garanderen. Voor zowel de commissies van toezicht, als voor de ISt en de RSJ geldt dat zij in hun functioneren onafhankelijk en onpartijdig zijn. De ISt is weliswaar een dienstonderdeel van het Ministerie van Justitie, maar is in haar werkwijze en oordeelsvorming onafhankelijk. Een en ander is met zoveel woorden vastgelegd in artikel 7, eerste lid, van de Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing: «Bij de uitvoering van een onderzoek ontvangt de ISt geen aanwijzingen over de te hanteren methodiek, haar oordeelsvorming en de rapportage daarover.»

Voor zowel de commissies van toezicht als voor de RSJ is in de wet- en regelgeving vastgelegd dat bepaalde personen geen lid kunnen zijn. Het gaat daarbij met name om personen die werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie op het terrein van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straffen of maatregelen. Ook op deze wijze is de onafhankelijkheid van deze instanties gegarandeerd.

Het tweede lid verplicht de verdragspartijen te waarborgen dat de deskundigen van de nationale preventiemechanismen beschikken over de vereiste capaciteiten en professionele kennis. Ten aanzien van de commissies van toezicht is in de penitentiaire wet- en regelgeving vastgelegd dat deze zo breed mogelijk moeten worden samengesteld. Van elke commissie maken in ieder geval deel uit een rechter, een advocaat, een medicus en andere deskundigen, afhankelijk van het type inrichting. Voor benoeming tot lid van de RSJ is vereist dat de te benoemen persoon beschikt over de deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken van de RSJ. Daarnaast moet een lid van de RSJ beschikken over maatschappelijke kennis en ervaring. Een en ander is vastgelegd in de Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. Ook voor de RSJ is bepaald dat daarvan deel uitmaken rechters, advocaten, artsen en deskundigen uit de kring van het maatschappelijk werk. Daarnaast zijn deskundigen op het gebied van de gedragswetenschappen lid van de RSJ. Voor de ISt ten slotte, geldt eveneens dat voor benoeming tot inspecteur slechts personen in aanmerking komen die over relevante deskundigheid en ervaring beschikken. Voor al deze instanties geldt dat gestreefd wordt naar een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen en naar een adequate vertegenwoordiging van etnische en minderheidsgroeperingen.

Het derde lid verplicht de verdragspartijen de nodige middelen ter beschikking te stellen ten behoeve van het functioneren van de nationale preventiemechanismen. Budgetten worden steeds in overleg met de betrokken instanties en met instemming van het Nederlands parlement vastgesteld.

Op grond van het vierde lid houden de verdragspartijen bij de instelling van de nationale toezichtmechanismen naar behoren rekening met de internationale Beginselen met betrekking tot de status van nationale mensenrechteninstellingen, de zogenaamde Paris Principles¹.

In **artikel 19** is neergelegd over welke bevoegdheden nationale preventiemechanismen ten minste dienen te beschikken. Het gaat om de volgende bevoegdheden:

- het regelmatig onderzoeken van de behandeling van personen aan wie de vrijheid is ontnomen met het oog op versterking, indien noodzakelijk, van hun bescherming tegen foltering;
- het richten van aanbevelingen aan de bevoegde autoriteiten teneinde de behandeling en detentieomstandigheden van personen aan wie de vrijheid is ontnomen te verbeteren, gelet op de relevante normen van de Verenigde Naties;
- het adviseren over en het doen van voorstellen met betrekking tot bestaande en voorgenomen wet- en regelgeving.

De verschillende nationale preventiemechanismen, beschreven in hoofdstuk IV, beschikken over de bevoegdheden die artikel 19 voor nationale preventiemechanismen noemt.

Artikel 20 gaat in op de verplichtingen van de verdragspartijen. Deze verplichten zich om de nationale preventiemechanismen dezelfde vormen van toegang tot detentieplaatsen, informatie en vertrouwelijk contact te verlenen als die middels artikel 14 aan het internationale preventiemechanisme worden verleend. Ook dienen de verdragspartijen de nationale mechanismen toe te staan contact te onderhouden met het Subcomité, het informatie toe te zenden en ermee bijeen te komen.

Artikel 21, eerste lid, bepaalt dat ook tegen personen of organisaties die informatie hebben doen toekomen aan nationale preventiemechanismen

¹ Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 december 1993, annex (A/RES/48/134): *Principles relating to the status of national institutions*.

geen enkele sanctie mag worden ingesteld, conform hetgeen bepaald werd in artikel 15 ten aanzien van contacten met het Subcomité.

Het tweede lid bepaalt dat door het nationale preventiemechanisme verzamelde informatie vertrouwelijk wordt behandeld. Persoonsgegevens worden niet gepubliceerd zonder de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene. Voor alle nationale toezichthoudende instanties geldt de verplichting om vertrouwelijke gegevens geheim te houden, tenzij een wettelijk voorschrift tot bekendmaking verplicht of uit hun taak de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit. In publicaties van deze instanties worden in beginsel geen persoonsgegevens opgenomen dan met instemming van de betrokkene.

Artikel 22 bepaalt dat de bevoegde autoriteiten de aanbevelingen van het nationale preventiemechanisme bekijken en de dialoog aangaan over het opvolgen van de aanbevelingen. In het Koninkrijk is dit praktijk. Voorzover commissies van toezicht en de RSJ oordelen over penitentiare aangelegenheden in het kader van hun rechtsprekende taak, zijn de bevoegde autoriteiten ook juridisch gebonden aan deze oordelen gevolg te geven.

Artikel 23 verplicht verdragspartijen jaarverslagen van nationale preventiemechanismen te publiceren en te verspreiden. Voor zowel de RSJ, de ISt als de Inspectie voor de Gezondheidszorg geldt dat de jaarverslagen, maar ook de overige adviezen en rapporten op hun respectievelijke websites worden gepubliceerd. Jaarverslagen van de commissies van toezicht worden thans niet actief openbaar gemaakt. De goedkeuring van het onderhavige protocol is aanleiding om ervoor te zorgen dat ook deze jaarverslagen worden gepubliceerd.

Deel V Verklaring

Artikel 24 geeft aan dat verdragspartijen bij bekrachtiging kunnen verklaren de uitvoering van deel III of IV van het Protocol voor ten hoogste drie jaar op te schorten. Deze periode kan na horen van de staat die partij is door het Subcomité eventueel met twee jaar worden verlengd. Het Koninkrijk zal geen gebruik maken van deze mogelijkheid. Het idee hierachter is een adempauze te bieden aan staten die partij zijn, zodat deze vanaf het moment dat het Protocol voor hun van kracht is, hun voordeel kunnen doen met de hulp die geboden wordt door regelmatige bezoeken. Tegelijkertijd wordt door deze keuzemogelijkheid tegemoetgekomen aan het feit dat sommige staten op dat moment nog niet in staat zijn bezoeken te ontvangen van zowel het Subcomité (deel III van het Protocol) als van nationale preventiemechanismen (deel IV van het Protocol). Deze staten kunnen de extra tijd gebruiken om nationale preventiemechanismen op te zetten of te wijzigen.

Deel VI Financiële bepalingen

In deel VI is opgenomen hoe in de kosten die uit het Protocol voortvloeien, met name de kosten van het Subcomité, wordt voorzien.

Artikel 26 stelt een Speciaal Fonds van de Algemene Vergadering in om aanbevelingen van het Subcomité na een bezoek alsmede voorlichtingsprogramma's van nationale preventiemechanismen te helpen financieren. Nederland zal een bijdrage aan dit fonds overwegen.

Deel VII Slotbepalingen

Artikel 31 geeft aan dat verplichtingen van verdragspartijen op grond van regionale verdragen waarbij een stelsel van bezoeken aan detentieplaatsen wordt ingesteld onverlet blijven. 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». Onder de term «orgaan dat uit hoofde van een dergelijk regionaal verdrag is ingesteld», valt in ieder geval het Europees Comité ter voorkoming van foltering.

Artikel 32 geeft aan dat ook de verplichtingen van verdragspartijen onder de vier verdragen van Genève van 12 augustus 1949 en de twee aanvullende protocollen daarbij van 8 juni 1977 onverlet blijven evenals de mogelijkheid die iedere staat heeft om het Internationale Rode Kruis te machtigen plaatsen van detentie te bezoeken. Het gaat hier om het Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd (Trb. 1951, 75), het Verdrag van Genève betreffende de behandeling van krijgsgevangenen (Trb. 1951, 74), het Verdrag van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde (Trb. 1951, 72) en het Verdrag van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee (Trb. 1951, 73). De twee op 12 augustus 1977 tot stand gekomen aanvullende protocollen zijn respectievelijk het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten, met Bijlagen (Trb. 1978, 41, Nederlandse vertaling Trb. 1980, 87) en het Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (Trb. 1978, 42, Nederlandse vertaling Trb. 1980, 88). Deze bepaling wordt expliciet in het Protocol genoemd om dubbeling met of ondermijning van het werk van het Internationale Rode Kruis in staten die partij zijn te voorkomen. Deze bepaling is vooral aan staten gericht, met het doel te voorkomen dat landen door het Protocol te bekrachtigen het Rode Kruis buiten de deur kunnen houden. In het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering is de taakverdeling tussen beide organen verder doorgevoerd: het Europees Comité ter voorkoming van foltering moet in landen die in een internationale of interne oorlog zijn verwickeld voorrang geven aan het Internationale Rode Kruis, als dit laatste effectieve of regelmatige bezoeken aflegt aan detentieplaatsen. Als het Rode Kruis geen effectieve of regelmatige bezoeken aflegt, met name in geval van een niet-internationaal gewapend conflict, dan kan het Europees Comité ter voorkoming van foltering weer wel een bezoek afleggen. De reden voor deze uitgewerkte taakverdeling is dat ten tijde van de aanvaarding van het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering (1987) samenwerking met vergelijkbare organen voor het Internationale Comité van het Rode Kruis nog nieuw was. Dit is heden geen probleem meer, zoals blijkt uit de contacten van het Internationaal Comité van het Rode Kruis met zowel Europees Comité ter voorkoming van foltering als het Subcomité.

Artikel 33 geeft aan dat verdragspartijen het Protocol te allen tijde kunnen opzeggen, waarna de opzegging een jaar later van kracht wordt.

Dit ontslaat de staat echter niet van verplichtingen uit hoofde van het Protocol en behandeling van aangelegenheden met betrekking tot een situatie die zich heeft voorgedaan voordat de opzegging van kracht werd.

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

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin