



# Rapport

**Datum: 6 juli 2001**

**Rapportnummer: 2001/195**

## Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Ecuador hem tijdens en na zijn detentie te Quito (Ecuador) in de periode van 12 november 1994 tot en met 10 december 1998 heeft bejegend.

In dit verband klaagt hij er onder meer over dat de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging:

hem na aanvang van zijn detentie niet heeft geïnformeerd over zijn recht op, al dan niet kosteloze, rechtsbijstand;

hem niet heeft geïnformeerd over de ter plaatse geldende rechtsregels;

geen toezicht heeft gehouden op het verloop van de tegen hem ingestelde strafrechtelijke vervolging en de daarbij aan hem verleende rechtsbijstand;

er onvoldoende op heeft toegezien dat zijn detentie plaatsvond onder menswaardige omstandigheden en hem niet heeft gewezen op klachtmogelijkheden daaromtrent;

hem tijdens de detentieperiode van vier jaar slechts driemaal heeft bezocht;

heeft geweigerd contact met zijn familie tot stand te brengen of te onderhouden, en hem daarbij heeft meegedeeld: "we zijn geen bemiddelingsbureau".

Voorts klaagt hij erover dat de Minister van Buitenlandse Zaken de kosten van de terugreis naar Nederland ten onrechte, althans voor een te hoog bedrag, van hem heeft teruggevorderd.

## Beoordeling

### A. Algemeen

1. Verzoeker is van 12 november 1994 tot 9 december 1998 gedetineerd geweest in Ecuadoraanse penitentiaire inrichtingen, op basis van een veroordeling wegens drugssmokkel. De omstandigheden waaronder hij daar moest verblijven zijn door hem beschreven als zeer belastend.

De klacht van verzoeker richt zich op de wijze waarop de Nederlandse (consulaire) vertegenwoordiging in Ecuador ten aanzien van hem vorm heeft gegeven aan haar verantwoordelijkheid om hulp te bieden aan Nederlanders die zich in het buitenland in detentie bevinden.

2. De consulaire taken ten aanzien van de ondersteuning van Nederlandse gedetineerden zijn vastgelegd in de Bundel Consulaire voorschriften (BCV, zie Achtergrond, onder 1.). Deze taken concentreren zich op het verstrekken van informatie aan (de familie van) de gedetineerde omtrent zijn rechten en de voortgang van het buitenlandse strafproces, het volgen van dat strafproces ter bewaring van de rechten van de gedetineerde en waar nodig het aanspreken van de buitenlandse overheid op het niet voldoen aan internationale maatstaven van gedetineerdzorg (zie Achtergrond, onder 1. en 3.). In een recent onderzoek constateerde de Algemene

Rekenkamer dat de consulaire ondersteuning van Nederlandse gedetineerden in het buitenland verbetering behoeft (zie Achtergrond, onder 4.). Zo is er geen duidelijkheid over de precieze doelstellingen van de te verlenen ondersteuning en stellen consulaire vertegenwoordigingen zich zeer terughoudend op ten aanzien van de hiervoor geformuleerde kerntaken. Intensivering van de consulaire zorg in 1998 heeft naar het oordeel van de Rekenkamer onvoldoende resultaat gehad.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken helder zou moeten formuleren wat de taken zijn van het ministerie ten aanzien van gedetineerde Nederlanders in het buitenland, op basis van een expliciete zorgnorm. Ook zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken de organisatie, werkwijze en informatievoorziening af moeten stemmen op deze nog te formuleren taken in het kader van de gedetineerdzorg.

Ten slotte zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich moeten bezinnen op de wijze waarop de zorg voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland wordt aangestuurd.

3. In zijn reactie (zie Achtergrond, onder 5.) onderschrijft de Minister van Buitenlandse Zaken de noodzaak tot het meer structureren en standaardiseren van beleid en uitvoering van de gedetineerdzorg. Hij zegt toe om de taken van het ministerie zonnodig te herformuleren en uit te werken om meer duidelijkheid te verschaffen over het beleid. Het formuleren van een expliciete zorgnorm acht de Minister echter niet goed uitvoerbaar vanwege de grote diversiteit aan individuele gevallen.

4. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van de toezegging van de Minister meer duidelijkheid te verschaffen over de grondslagen en de uitvoering van het gedetineerdenbeleid.

Aangezien verzoeker gedetineerd is geweest in de periode 1994-1998, waarin nog geen sprake was van de geïntensiveerde gedetineerdzorg in het kader van het in 1998 opgestelde plan van aanpak, laat staan van de in de reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aangekondigde structurering en standaardisering van beleid en uitvoering van de gedetineerdzorg, zal de Nationale ombudsman de klacht van verzoeker beoordelen aan de hand van de in de brief van de Minister van Buitenlandse

Zaken aan de Tweede Kamer van 18 juli 1989 (zie Achtergrond, onder 1.1.) globaal geformuleerde kerntaken voor consulaire ondersteuning.

## B. TEN AANZIEN VAN DE STRAFRECHTELIJKE PROCEDURE

1. Verzoeker klaagt er allereerst over dat de Nederlandse consulaire vertegenwoordiging in Ecuador hem na aanvang van zijn detentie niet heeft geïnformeerd over zijn recht op, al dan niet kosteloze, rechtsbijstand. In dit verband klaagt hij er ook over dat hem geen informatie is gegeven over de ter plaatse geldende rechtsregels, terwijl de Nederlandse vertegenwoordiging evenmin toezicht heeft gehouden op het verloop van de tegen hem ingestelde strafrechtelijke vervolging en de daarbij aan hem verleende rechtsbijstand. Hij heeft in dit verband naar voren gebracht dat hem een advocaat was toegewezen door de

Ecuadoraanse overheid die hem onvoldoende bijstond en hem financieel benadeelde. Daarna had hij zelf voor een advocaat gezorgd. De Nederlandse vertegenwoordiging had hierbij geen steun verleend of informatie gegeven. Ook was hem niet een folder uitgereikt over de hem ten dienste staande rechtshulp.

2. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft de stellingen van verzoeker weersproken.

Verzoeker was volgens de Minister reeds op de hoogte van zijn rechten, en was vervolgens door een pro Deo-advocaat bijgestaan.

Weliswaar was aan verzoeker bij het eerste bezoek na zijn arrestatie geen folder "gearresteerd in het buitenland" verstrekt, omdat deze folder pas na 1994 beschikbaar is gekomen. Nadat de folder beschikbaar was gekomen, was deze volgens de Minister medio 1995 aan verzoeker toegestuurd.

3. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de consulaire vertegenwoordiging in Quito (Ecuador) ten tijde van de aanhouding van verzoeker een honoraire consul betrof, die werd ondersteund door de Nederlandse ambassade in Bogota (Colombia). Verzoeker is binnen twee dagen na zijn aanhouding door betrokken ambtenaar O. bezocht, waarbij formulieren zijn ingevuld omtrent de persoon van verzoeker en de aard van de tegen hem gerezen verdenking. Uit de consulaire en departementale dossiers komt niet naar voren of tijdens het eerste bezoek voldoende aandacht is gegeven aan de voorlichting van verzoeker omtrent hetgeen hem in een Ecuadoraans strafproces te wachten zou staan. De betrokkenen spreken elkaar op dit punt ook tegen.

Gelet op het moment van de aanhouding van verzoeker - 12 november 1994 - staat echter vast dat nog geen sprake was van standaardvoorlichting middels de in 1995 beschikbaar gekomen folder.

4. Waar verzoeker erover klaagt dat de hem geboden rechtshulp onvoldoende was, blijkt uit de consulaire en departementale dossiers ten aanzien van verzoeker niet in hoeverre

op dit punt controle door het consulaat is uitgevoerd. Wel blijkt uit het dossier dat verzoeker naast de toegewezen pro Deo-advocaat (kosteloos) is bijgestaan door een Ecuadoraanse advocaat van de eveneens in Quito gedetineerde K. met wie hij indertijd samen is gearresteerd. Ook al blijkt uit het dossier niet van actief volgen van de rechtszaak tegen verzoeker, wel is actief geïnformeerd naar de uitkomst van de strafzaak. De Minister heeft aangegeven dat dit de periode van eind 1997 tot begin 1998 betrof, ruim drie jaar na de aanhouding van verzoeker. Ook is verzoeker in ieder geval ten aanzien van de te verwachten strafmaat meerdere malen geïnformeerd, zowel naar aanleiding van de aanhouding van verzoeker als naar aanleiding van een (Ecuadoraanse) wetswijziging die voor verzoeker van belang kon zijn. Dit is bevestigd door betrokken ambtenaar O.

5. In de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 18 juli 1989 (zie Achtergrond, onder 1.1.) hanteert de Minister het beginsel dat de gedetineerde optimaal gebruik moet kunnen maken van de mogelijkheden die het buitenlandse rechtssysteem

biedt. Anderzijds kan Nederland zich in beginsel niet mengen in de rechtsgang, de bepaling van de schuldvraag en de strafmaat. Ook al zou wellicht gegeven de intensivering van de gedetineerdenzorg sinds 1998 intensiever toezicht op de strafrechtelijke procedure hebben kunnen worden uitgeoefend, toch kan gezien de hiervóór onder 4 genoemde activiteiten niet gesteld worden dat ten aanzien van verzoeker in de periode 1994-1998 onvoldoende invulling is gegeven aan de globaal geformuleerde doelstelling in de brief van 18 juli 1989 ten aanzien van het toezicht op de strafrechtelijke procedure.

In zoverre is de onderzochte gedraging dan ook behoorlijk.

#### C. TEN AANZIEN VAN HET TOEZICHT OP DE VERBLIJFSOMSTANDIGHEDEN

1. Verzoeker stelt dat van de zijde van het consulaat en vervolgens -vanaf medio 1995 - de ambassade geen toezicht is gehouden op de omstandigheden waaronder hij was gedetineerd. Hij heeft in dit verband onder meer naar voren gebracht dat hij martelingen en moorden had moeten aanschouwen, en dat hij ook zelf door bewakers en medegedetineerden was mishandeld.

2. De Minister gaf aan dat de situatie in Ecuadoraanse gevangenissen als slecht is aan te merken, zowel ten aanzien van de gebouwen als ten aanzien van de beschikbare voorzieningen. De medische situatie van verzoeker was tegen die achtergrond actief gevolgd, met name gelet op de door verzoeker gemelde gezondheidsklachten.

3.1. Uit het dossier komt naar voren dat naar aanleiding van verzoeken en meldingen van verzoeker om aandacht voor en hulp bij zijn medische toestand, een aantal malen contact is opgenomen met de directie van de penitentiaire inrichtingen waar verzoeker was gedetineerd. Deze contacten betroffen met name (schriftelijke) verzoeken om informatie ten aanzien van de aan verzoeker te verstrekken behandeling in een ziekenhuis. Deze

contacten betreffen derhalve de persoonlijke gezondheidsomstandigheden van verzoeker, los van de verblijfsomstandigheden tijdens zijn detentie.

3.2. Ten aanzien van de door verzoeker gestelde mishandelingen blijkt uit het dossier niets. Dit wekt op zichzelf geen bevreemding nu verzoeker zijn stellingen op dit punt niet nader aannemelijk heeft gemaakt met bewijsstukken, terwijl hij evenmin heeft aangegeven waarom hij niet over bewijsstukken kan beschikken.

Daar staat echter tegenover dat de Minister naar voren heeft gebracht dat de consul enige malen (driemaal in een periode van één maand) naar de penitentiaire inrichting was gegaan omdat verzoeker agressief was geweest en in zijn gedrag had moeten worden getemperd. Van deze bezoeken, althans dit doel van deze bezoeken, blijkt uit het dossier echter evenmin, zodat ook langs die weg niet bekend is of verzoeker is mishandeld.

4. Diplomatieke stappen ten aanzien van de detentieomstandigheden, die ook door de Minister zelf als slecht zijn omschreven, hebben kennelijk niet plaatsgehad. Aangezien criteria ontbreken om te bepalen wanneer het ministerie de buitenlandse (gevangenis)-autoriteiten dient aan te spreken, kan de Nationale ombudsman niet beoordelen of daar in de situatie van verzoeker aanleiding voor was. In zoverre moet de Nationale ombudsman zich van een oordeel onthouden.

Gezien daarentegen de aandacht voor de gezondheidssituatie van verzoeker en de actie die in dit verband is ondernomen, kan niet gesteld worden dat in onvoldoende mate is voldaan aan het gestelde in de richtlijnen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken betreffende de consulaire bijstand aan in het buitenland gedetineerde Nederlanders (zie Achtergrond, onder 1.2).

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

d. ten aanzien van de bezoeken aan verzoeker

1. Verzoeker klaagt er voorts over dat hij gedurende zijn detentie slechts driemaal is bezocht. De Minister bestrijdt dit en stelt, onder verwijzing naar een inventarisatie door de Nationale ombudsman van het aantal mogelijke bezoeken zoals die uit het dossier naar voren komen (zie Bevindingen, onder C.2., sub a. en c.), dat meer bezoeken hebben plaatsgehad. Betrokken ambtenaar O. benadrukte dat zij verzoeker eenmaal per maand had bezocht en dat zij haar taak naar behoren had uitgevoerd, en dat verzoeker naar haar mening ten onrechte ontevreden was over de aandacht die het consulaat voor hem had gehad.

De Minister bracht in dit verband ook naar voren dat een departementale missie in 1998 had geconstateerd dat het beleid van het consulaat in Quito erop was gericht de gedetineerde te bezoeken als er geld moest worden gebracht. De missie had geconstateerd dat dit onvoldoende was.

2. De inventarisatie van mogelijke bezoeken aan verzoeker door de consul of zijn medewerker leverde een aantal van 24 op. Voor zover dit uit het dossier kon worden afgeleid, betrof een grote meerderheid van die bezoeken het afgeven van geld of goederen. Uit het dossier komt niet naar voren dat met verzoeker gesprekken zijn gevoerd over diens situatie of diens welzijn.

3. De Minister heeft niet bestreden dat de bezoeken aan verzoeker voor zover die uit het dossier blijken, het karakter hadden van korte contacten ten behoeve van het bezorgen van geld en goederen. De Minister heeft evenmin bestreden dat uit het dossier naar voren komt dat verzoeker niet is bezocht in de periode van oktober 1995 tot oktober 1996 en in de periode van eind oktober 1996 tot december 1997.

4. De stelling dat betrokken ambtenaar O. verzoeker éénmaal per maand heeft bezocht vindt geen steun in het dossier en wordt door verzoeker pertinent bestreden. Gelet op de overige beschikbare informatie is voldoende aannemelijk dat verzoeker in onvoldoende mate is bezocht vanuit de Nederlandse vertegenwoordiging in Quito.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

e. ten aanzien van de contacten met familie

1. Verder klaagt verzoeker erover dat het consulaat heeft geweigerd contact met zijn familie tot stand te brengen of te onderhouden, en hem daarbij heeft meegedeeld: "we zijn geen bemiddelingsbureau".

2. De Minister heeft naar voren gebracht dat verzoeker aanvankelijk contact met zijn familie had geweigerd, en dat zodra hij dit contact wel had gewild, deze contacten tot stand waren gebracht voor zover de betrokkenen daaraan medewerking verleenden. Deze contacten hadden met name de financiële omstandigheden van verzoeker betroffen. Daarnaast was veelvuldig contact gezocht met instanties in verband met de uitkering van verzoeker.

3. Uit het dossier komt naar voren dat naar aanleiding van ieder verzoek van verzoeker om contact te leggen met kennissen of instanties is gereageerd met (meerdere) pogingen deze contacten tot stand te brengen. De stelling van verzoeker dat tegen hem zou zijn gezegd "we zijn hier geen bemiddelingsbureau" is onvoldoende aannemelijk nu in het dossier onder meer telefoonnotities en correspondentie zijn opgenomen in verband met een voorgenomen huwelijk van verzoeker, waaruit naar voren komt dat de ambassade hem ten dienste is geweest bij het opvragen van de benodigde aktes.

Op dit punt is de gedraging behoorlijk.

F. TEN AANZIEN VAN DE TERUGVORDERING VAN REISKOSTEN

1. Verzoeker klaagt er tenslotte over dat de Minister van Buitenlandse Zaken de kosten van zijn terugreis naar Nederland ten onrechte, althans voor een te hoog bedrag, heeft teruggevorderd.

2. Ter onderbouwing van dit klachtonderdeel heeft verzoeker allereerst aangevoerd dat, gelet op de Ecuadoraanse regelgeving op dat punt, hij over een vliegticket diende te beschikken om in vrijheid te kunnen worden gesteld. De enige mogelijkheid om een ticket te kunnen bemachtigen bestond uit het ondertekenen van een overeenkomst van geldlening met de Minister van Buitenlandse Zaken. Verzoeker vindt dat hij onder deze omstandigheden niet anders kon dan de overeenkomst te tekenen, zodat hij in zoverre

onder dwang heeft gehandeld. Hij vindt dat de overeenkomst daarom niet rechtmatig is en acht zich niet gebonden.

Daarnaast vindt verzoeker het bedrag voor het ticket exorbitant hoog, gelet op de omstandigheid dat hij niet over inkomsten kon beschikken. De Minister van Buitenlandse Zaken had zijns inziens daarom de plicht de schade voor hem zoveel mogelijk te beperken, door te trachten een zo goedkoop mogelijk ticket aan te schaffen. Ten slotte stelt hij dat hem een betalingsregeling had moeten worden aangeboden.

3. De Minister is van mening dat de reiskosten volgens de geldende regeling in rekening zijn gebracht (zie Achtergrond, onder 1.4.). Van die regels maakt onder meer onderdeel uit dat de reis op de goedkoopst mogelijke manier moet worden geregeld. Het consulaat had hieraan voldaan, zij het dat door het tijdstip van vrijlating een hoger tarief had gegolden dan wanneer verzoeker tijdig zou zijn vrijgelaten, aldus de Minister.

De verhoging van het tarief voor het vliegticket van f 750 was het gevolg geweest van de omstandigheid dat het Bureau Immigratie van het Ecuadoraanse Ministerie van Buitenlandse Zaken er door hoge werkdruk niet in was geslaagd de vrijlating van verzoeker kort na diens formele invrijheidsstelling te bekrachtigen. Daardoor had geen gebruik kunnen worden gemaakt van een goedkoop laagseizoenstarief.

4. De Bundel Consulaire voorschriften (zie Achtergrond, onder 1.4.) gaat uit van repatriëring van gedetineerden uit het buitenland op kosten van die gedetineerde. Wanneer deze de reis niet kan betalen, dient hij een eenmalige overeenkomst van geldlening af te sluiten met de Minister ter hoogte van de met repatriëring gepaard gaande kosten. De gedetineerde tekent daarnaast een eenmalige onherroepelijke machtiging die de Minister in staat stelt het verschuldigde bedrag te incasseren.

5.1. Uit de brief van de Minister van 29 december 1999 naar aanleiding van de klacht van verzoeker komt naar voren dat verzoeker het aanbod is gedaan om alsnog tot een afbetalingsregeling te komen. Verzoeker is op dit aspect niet nader ingegaan zodat het ervoor moet worden gehouden dat een regeling is bereikt.



5.2. De uitleg van de Minister ten aanzien van de hoogte van de met de repatriëring van verzoeker gemoeide kosten, is door verzoeker niet weersproken en is voor een vlucht als de onderhavige op zichzelf niet onredelijk te achten. In zoverre moet het er dan ook voor worden gehouden dat de werkelijke kosten aan verzoeker in rekening zijn gebracht.

5.3. Aangezien de extra kosten ten bedrage van f 750 volgens de Minister van Buitenlandse Zaken moesten worden gemaakt ten gevolge van vertraging bij het Bureau Immigratie van het Ecuadoraanse Ministerie van Buitenlandse Zaken en tijdens het onderzoek niet is gebleken dat deze vertraging (mede) aan het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken kan worden verweten, is de onderzochte gedraging ook in zoverre behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Quito, (Ecuador), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken, is niet gegrond, behalve ten aanzien van de bezoeken aan verzoeker. Op dat onderdeel is de klacht gegrond. Ten aanzien van het toezicht op de detentieomstandigheden onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

De klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken is niet gegrond.

## **Onderzoek**

Op 14 februari 2000 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 11 februari 2000, van de heer T. te Veenhuizen, ingediend door het Buro voor Rechtshulp te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te Quito (Ecuador) en een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken. Verzoeker wordt thans bijgestaan door de heer mr. G.J. Menick, advocaat te Amsterdam.

Verzoeker had zich al eerder, bij brief van 11 augustus 1999, tot de Nationale ombudsman gewend. Zijn verzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste als neergelegd in artikel 12, tweede lid van de Wet Nationale ombudsman, zodat het niet in onderzoek werd genomen.

Naar aanleiding van het verzoekschrift werd een onderzoek ingesteld. De gedraging van de diplomatieke vertegenwoordiging wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking

hebben.

Daarnaast werd twee betrokken ambtenaren de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven. Eén van hen maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd verzoeker en de Minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Minister van Buitenlandse Zaken deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Op 6 juli 2001 bracht de Nationale ombudsman een rapport uit, waarin hij een aanbeveling deed. De reactie van 10 augustus 2001 van de Minister op de aanbeveling was aanleiding voor de Nationale ombudsman om een herzien rapport uit te brengen.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### **A. feiten**

1. In het verzoekschrift van verzoeker van 11 augustus 1999, zoals dat door de Nationale ombudsman is doorgestuurd aan de Minister van Buitenlandse Zaken (zie hiervóór onder Onderzoek), staat onder meer:

"Cliënt heeft van 12 november 1994 tot en met 10 december 1998 gedetineerd gezeten in de gevangenis "Carcel 3" en "Pénal" te Quito, Ecuador.

Cliënt heeft gedetineerd gezeten onder zeer slechte, mensenwaardige omstandigheden. De hygiënische omstandigheden waren zeer slecht. Verblijf van twintig personen op een cel was geen uitzondering. Eten en drinken kon alleen als men geld had. Corruptie was orde van de dag. Cliënt is mishandeld en gemolesteerd (door medegedetineerden én personeel van de gevangenis), heeft meerdere malen moordpartijen gezien en afpersingen, diefstallen en wat dies meer zij meegemaakt. Cliënt is zeer getraumatiseerd teruggekeerd in Nederland.

De bovengenoemde detentieomstandigheden zijn genoegzaam bekend over landen als bijvoorbeeld Ecuador. Hoewel zeer betreurenswaardig en vanuit internationaal erkend grondrechtelijk perspectief klachtwaardig is op nationaal Nederlands niveau weinig aan deze omstandigheden te doen, althans men is niet direct verantwoordelijk te stellen voor de situatie. Cliënt is veroordeeld naar Ecuadoraans recht en heeft zijn detentie moeten ondergaan naar het recht en onder de omstandigheden van Ecuador. Cliënt is zich hiervan terdege bewust. De detentieomstandigheden op zichzelf vormen dan ook niet het onderwerp van de klachten van cliënt.

De klachten van cliënt betreffen het optreden van de ambtenaren van de Nederlandse Ambassade of Consulaire Dienst in Ecuador. Bij de toelichting van de klachten wordt door mij steeds het woord Ambassade gebruikt, alhoewel dit wellicht het Ministerie van Buitenlandse zaken, de Consulaire Dienst o.i.d. dient te zijn. Het zal echter duidelijk zijn dat het hier gaat om de vertegenwoordiging van cliënt in Ecuador.

Cliënt heeft de volgende klachten:

#### 1. rechten

In de consulaire voorschriften (zie Achtergrond, onder 1; N.o.) is onder meer in hoofdstuk SZ.B.-2.02 opgenomen dat een gearresteerde landgenoot ten spoedigste dient te worden ingelicht over de mogelijkheden en de voorwaarden van rechtsbijstand. Voor wat betreft de mogelijkheden van rechtsbijstand dient betrokkene het volgende te worden medegedeeld:

- a. hij kan met de geldmiddelen, die hem ter beschikking staan, zelf een advocaat met de verdediging belasten;
- b. hij kan namen en adressen van families of relaties in Nederland verstrekken om geldmiddelen beschikbaar te krijgen voor het aantrekken van een verdediger;
- c. hij kan een beroep doen op de mogelijkheid tot het verkrijgen van gratis rechtsbijstand;
- d. hij kan verzoeken om een rijksvoorschot ter hoogte van het honorarium van de advocaat.

Cliënt is na aanvang van zijn detentie niet geïnformeerd over zijn rechten op bijstand door een advocaat. Eerst toen cliënt drie dagen gedetineerd was werd hij bezocht door een medewerker/secretaresse van de Ambassade (betrokken ambtenaar O.; N.o.). Deze medewerker was zo laat omdat zij eerst vanuit Colombia naar Ecuador moest komen. Cliënt is vervolgens niet ingelicht over de bovengenoemde rechten. Een folder o.i.d. met informatie is niet aan cliënt uitgereikt. Cliënt heeft meerdere malen een verzoek gedaan aan de ambassade om contact met zijn familie in Nederland. De reactie van de ambassade was slechts "wij zijn geen bemiddelingsbureau". Aan cliënt werd medegedeeld dat het pas na een half jaar detentie is toegestaan contact met zijn familie te zoeken.

Ook dient de Ambassade op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen in de strafzaak door middel van contacten met de advocaat. De advocaat van cliënt is echter (na betaling van veel geld door cliënt dat cliënt met veel moeite had verkregen door middel van lening van medege-detineerden), met de noorderzon vertrokken. Cliënt heeft deze advocaat nooit meer gezien. De ambassade is van dit feit op de hoogte gebracht door cliënt, maar heeft hier niets aan gedaan. Cliënt heeft geen informatie ontvangen over gratis rechtsbijstand of een voorschot van de ambassade daarvoor.

## 2. check gang van zaken rond veroordeling en verblijf in gevangenis

In de voorschriften voor consulaire bijstand aan in het buitenland gedetineerde Nederlanders wordt tevens als uitgangspunt gehanteerd dat de Nederlandse Ambassade erop toeziet dat de rechten van de Nederlandse gedetineerden worden gewaarborgd in zoverre dat erop wordt toegezien dat het ter plaatse geldende wettelijke recht op de juiste wijze wordt toegepast en dat de gedetineerde elke mogelijkheid wordt geboden (verdediging, beroep, informatie e.d) die de betreffende wetgeving kent.

Cliënt is niet geïnformeerd over de ter plaatse geldende rechtsregels. Cliënt wist totaal niet waar hij aan toe was. Zijn straf was eerst 10 jaar, daarna 8 en daarna opeens nog maar 4. Hoe dat kwam en of cliënt wel rechtsgeldig is veroordeeld is niet door de Ambassade gecheckt.

## 3. schending grondrechten/internationaal recht

Ook dient er door de Ambassade op te worden toegezien dat een gedetineerde onder menswaardige omstandigheden gevangen wordt gehouden. In voorkomende gevallen dienen de buitenlandse (gevangenis) autoriteiten te worden gewezen op het bepaalde in het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van New York van 19 december 1966, het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (Anti-Martelverdrag, New York 1984, geratificeerd door Ecuador) en de resolutie van 31 juli 1957 van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties, die minimum normen bevat voor de behandeling van de gedetineerden. Hoewel deze laatste resolutie niet is geratificeerd zijn de lidstaten het aan zich zelf verplicht zich aan de in de resolutie vervatte minimumregels te houden. Ook bestaat er een individueel klachtrecht op grond van het Anti-Martel verdrag (artikel 13 jo. artikel 22).

Cliënt heeft gedurende de detentie voortdurend aan de Ambassade kenbaar gemaakt hoe de situatie was in de verschillende gevangenissen. De noodkreten van cliënt zijn door de Ambassade niet getoetst aan internationale verdragsregels. Er is door de Ambassade geen contact opgenomen met de (gevangenis)autoriteiten, teneinde te bewerkstelligen dat cliënt onder betere omstandigheden zijn detentie zou kunnen uitzitten.

Met name in de volgende situatie had het op de weg van de Ambassade gelegen cliënt bijstand te verlenen en contact op te nemen met de lokale (gevangenis)autoriteiten:

Cliënt was gedetineerd in "Carcel 3", maar werd na 1,5 jaar plotseling zonder reden overgeplaatst naar "Pénal". De omstandigheden in "Pénal" zijn zeer mensonwaardig en, zeker voor buitenlandse gedetineerden, gevaarlijk. Zes à zeven bendes maken de dienst uit in deze gevangenis. Als men niet gehoorzaamt aan hun wensen is men zijn leven niet zeker. Integendeel, men is zeker van vernederingen, afpersingen en mishandelingen. Cliënt heeft, na 8 à 10 maanden verblijf in "Pénal", aan geld weten te komen (wederom lening van medegedetineerden) teneinde de gevangenisdirectie te kunnen betalen, die er vervolgens voor gezorgd heeft dat hij uit "Pénal" terug werd geplaatst naar "Carcel 3". Na 5 à 6 maanden werd cliënt echter toch plotseling weer overgeplaatst naar "Pénal", alwaar hij tot het einde van zijn detentie heeft moeten verblijven. De eerder gemaakte afspraak na betaling van het geldbedrag aan de gevangenisdirectie (Comité National) gold kennelijk niet meer. Cliënt had geen geld meer voor omkoperij. Cliënt had in "Pénal" een zeer mensonwaardig en traumatiserend bestaan. Martelingen door bewaarders bijvoorbeeld, waren orde van de dag. Cliënt heeft keer op keer melding gemaakt van de situatie aan de Ambassade. Op 14 februari 1998 werd cliënt uit zijn verblijfplaats ("garavoso", een soort isoleercel alwaar cliënt met 20 andere gedetineerden verbleef) gehaald en met stokken in elkaar geslagen door een groepje vanwege de Nationale feestdag dronken bewaarders. Dit incident heeft in de Ecuadoraans pers aandacht gekregen. Ook van dit incident maakte cliënt melding bij de Ambassade. Ook naar aanleiding hiervan werd cliënt niet door de Ambassade gesteund in overplaatsing terug naar "Carcel 3". Er was sprake van schending van mensenrechten en daarmee schending van de bovengenoemde verdragen. Het had op de weg van de Ambassade gelegen contact op te nemen met de (gevangenis)autoriteiten en hen te wijzen op het internationale (verdrags)recht. Tevens had de ambassade cliënt kunnen wijzen op het individuele klachtrecht ex artikel 13 jo. 21 en 22 van het Anti-Martelverdrag (individueel klachtrecht). Zodoende had i.o.m. cliënt een klacht kunnen worden ingediend.

#### 4. steun Ambassade

De landgenoot dient ook na veroordeling van tijd tot tijd te worden bezocht en begeleid in de gevangenis. Stringente richtlijnen zijn hiervoor niet gegeven. Cliënt heeft 4 jaar gedetineerd gezeten. Gedurende deze 4 jaar heeft cliënt na de eerste (hierboven genoemde) keer slechts twee keer een medewerker (de bovengenoemde secretaresse) van de Nederlandse Ambassade gezien, waarvan eenmaal in het gezelschap van medewerkers van het Bureau Buitenland van de Reclassering Nederland.

De twee verdere keren dat cliënt door de Ambassade werd bezocht was dat op verzoek van hemzelf.

In de eerste situatie had cliënt een schuld bij een van de mede-gedetineerden van f 300.000 sugres (f 50,-). Omdat cliënt niet bij machte was deze schuld te betalen werd hij keer op keer mishandeld en bedreigd. Uiteindelijk heeft de Ambassade deze schuld betaald.

In de tweede situatie was cliënt ziek (ernstige maagdarmsstoornissen). Cliënt had medicijnen nodig. De ambassade heeft toen 100.000 sugres (f 15,-) aan cliënt verstrekt voor medicijnen. Dit was niet voldoende om te genezen. Op het verzoek van cliënt om meer geld voor medicijnen werd door de Ambassade gesuggereerd dat cliënt meer geld zou uitgeven aan drugs. Ten eerste was dit laatste niet waar. Ten tweede kunnen medicijnen wellicht rechtstreeks verstrekt worden.

Buiten de drie hierbovengenoemde keren is cliënt niet bezocht door de Ambassade.

Cliënt heeft eenmaal een Kerstpakket ontvangen en op Koninginnedag ontving cliënt een stuk Hollandse kaas. Hoewel het als een feit van algemene bekendheid aangemerkt kan worden dat men zonder geld in de gevangenis in Ecuador geen menswaardig verblijf kan hebben, heeft cliënt nooit geld gekregen van de Ambassade. Hierbij acht ik van belang op te merken dat andere Europese gedetineerden wel regelmatig geld ontvingen van hun Ambassade. Gedetineerden uit Zwitserland, Engeland, Spanje en Duitsland zouden 100 US dollar per maand ontvangen van de Ambassade.

Integendeel: Cliënt ontving twee maal geld uit Nederland van een kennis, G., nl. een bedrag van f 250,- en een bedrag van f 200,- Van deze bedragen moest beide keren

**f 50,-**aan leges betaald worden aan de Ambassade. Tevens moest cliënt faxkosten naar Nederland ook zelf betalen.

Een kennis van cliënt, S., is door de Ambassade benaderd met het verzoek om vanuit Nederland geld te storten voor cliënt. S. is echter geen familie en heeft zelf een gezin te onderhouden, zodat zij geen geldbedragen kon missen voor cliënt. Hier werd door de Ambassade nogal beschuldigend of verongelijkt op gereageerd in die zin dat zij werd gewezen op de consequenties van het feit dat zij niet tot betalen over zou gaan; cliënt werd bedreigd etc. etc. Verder had ook S. de indruk dat de Ambassade zelf niets voor cliënt deed.

##### 5. vordering kosten vlucht Quito-Amsterdam

Recentelijk ontving cliënt de (...) vordering van (een deurwaarderskantoor; N.o.). De hoofdsom bedraagt f 3606,-. Dit zijn de kosten die door de Nederlandse Ambassade zijn gemaakt om de terugvlucht van cliënt uit Quito te kunnen maken. De totale gevorderde som bedraagt f 4369,54, omdat er bijkomende kosten zijn, t.w. rente, incassokosten, b.t.w. en informatie- en leges kosten.

Zonder ticket kan men in Ecuador de gevangenis niet verlaten, omdat men aansluitend dient te worden uitgezet naar het land van herkomst, in casu Nederland. Cliënt heeft derhalve logischerwijs getekend voor geldlening van f 3606,-; hij wilde natuurlijk niets liever dan het einde van zijn detentie en terugkeren naar Nederland.

Cliënt vraagt zich af of hij wel verplicht is zijn eigen ticket te betalen. Ervaring met lotgenoten leerde hem dat Ambassades deze kosten voor eigen rekening nemen. De geldleningsovereenkomst werd onder druk getekend omdat cliënt geen andere keus had en kan derhalve geacht worden niet rechtmatig te zijn.

Cliënt vraagt zich daarnaast af of het bedrag niet exorbitant hoog is. De Ambassade was op de hoogte van het feit dat cliënt geen enkel inkomen genoot. Het had derhalve op de weg van de Ambassade gelegen de schade voor cliënt zoveel mogelijk te beperken door te proberen een goedkoper ticket te kopen.

Verder heeft cliënt nooit een ingebrekestelling van de Ambassade ontvangen voordat hij de rekening van het deurwaarderskantoor ontving. Cliënt heeft zich bij terugkomst in Nederland onmiddellijk ingeschreven in het Bevolkingsregister Amsterdam. Cliënt is dan ook onder geen beding gehouden de extra kosten te voldoen.

Ook is aan cliënt op geen enkele manier een betalingsregeling voorgesteld. Het had -gezien alle (financiële) omstandigheden - op de weg van de Ambassade gelegen dit te doen c.q dit te bewerkstelligen."

2. In aansluiting op de brief van 11 augustus 1999 maakte verzoeker er bij brief van 28 september 1999 bezwaar tegen dat de Minister van Buitenlandse Zaken de invordering van het Rijksvoorschot repatriëring uit handen had gegeven aan een deurwaarder en niet wenste in te stemmen met uitstel van betaling in afwachting van de uitkomst van het onderzoek van de Nationale ombudsman. Uit de bijlagen bij dit aanvullend verzoekschrift kwam naar voren dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 15 februari 1999 een aanmaning had gezonden aan het adres waar verzoeker na zijn terugkeer in Nederland verbleef. Het deurwaarderskantoor, werkzaam voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, had vervolgens op 18 mei 1999 eveneens een aanmaning verzonden.

Sedert 22 juli 1999 is verzoeker gedetineerd in een Nederlandse penitentiaire inrichting.

3. In reactie op de klacht van verzoeker deelde de Minister hem bij brief van 29 december 1999 onder meer mee:

"Ten tijde van de arrestatie van (verzoeker; N.o.) in november 1994 functioneerde de vertegenwoordiging te Quito als onderhorige post onder de verantwoordelijkheid van de ambassade te Bogota. De toenmalig consul te Quito, (betrokken ambtenaar T.; N.o.), heeft (verzoeker; N.o.) twee dagen nadat hij was gearresteerd bezocht en hem (ook schriftelijk) van informatie voorzien omtrent de Ecuadoraanse rechtsgang, het gevangeniswezen en

als tolk gediend daar betrokkene de Spaanse taal niet machtig was.

Vanaf het begin heeft de ambassade (verzoeker; N.o.) alle mogelijke steun gegeven.

De toenmalig consul en zijn medewerkster, (betrokken ambtenaar O.; N.o.) hebben bijzonder veel voor hem gedaan. Hij is regelmatig bezocht, ingediende verzoeken zijn voor hem doorgeleid. Er is bemiddeld om de nodige financiële ondersteuning te krijgen. Het consulaat en het ministerie hebben hem verschillende malen bijgestaan bij het verkopen van zijn eigendommen. Tevens is hulp geboden bij het opstellen van een brief voor het vrijmaken van banktegoed in Nederland en is bemiddeld bij het sluiten van zijn bankrekening en het overmaken van het tegoed naar het consulaat. Naast het consulaat en het ministerie zijn ook (een advocatenkantoor; N.o.) te Amsterdam en P. betrokken geweest bij het vrijmaken van gelden.

Indien een gedetineerde in Ecuador niet de beschikking heeft over een eigen advocaat, wordt automatisch een pro Deo-advocaat toegewezen. Zo is ook (verzoeker; N.o.) een pro Deo-advocaat toegewezen. Daarnaast is hij (gratis) bijgestaan door (een Ecuadoraanse advocaat; N.o.) van K. met wie hij indertijd gezamenlijk werd gearresteerd. De familie van K. heeft deze advocaat betaald. Zowel de medewerkers van het consulaat als (een Ecuadoraanse advocaat; N.o.) hebben (verzoeker; N.o.) uitgelegd welke straf te verwachten viel.

Overigens is zijn straf van 8 jaar nooit onduidelijk geweest. Zoals ook (verzoeker; N.o.) bekend, voorziet de Ecuadoraanse wetgeving in de mogelijkheid dat een gedetineerde bij goed gedrag jaarlijks een halfjaar strafvermindering opbouwt. Voor (verzoeker; N.o.) hield dit in dat hij bij goed gedrag na 4 jaar zou kunnen vrijkomen. Ondanks het feit dat betrokkene geen goed gedrag vertoonde, is hij na 4 jaar op vrije voeten gesteld.

Het is niet gebruikelijk dat gevangenen zonder noodzakelijke reden naar een andere gevangenis worden overgeplaatst. Redenen voor overplaatsing kunnen zijn slecht gedrag van de gevangene of een verzoek van de gevangene. (Verzoeker; N.o.) heeft de ambassade in augustus 1996 verzocht te bemiddelen bij een overplaatsing uit 'Penal Garcia Moreno'. Dit gezien de problemen die er waren rond zijn persoonlijke veiligheid, veroorzaakt door opgebouwde schulden bij medegevangenen om te voorzien in zijn levensonderhoud. Alle andere overplaatsingen zijn op eigen verzoek van (verzoeker; N.o.) tot stand gekomen, wederom in verband met zijn eigen veiligheid. (Verzoeker; N.o.) stond bekend als een agressief persoon. De vernederingen en mishandelingen waarover hij spreekt werden dan ook meestal door hem zelf aangevraagd. Voor zijn eigen veiligheid moest hij regelmatig in eenzame opsluiting doorbrengen ter bescherming tegen medegevangenen. Navraag bij het consulaat heeft uitgewezen dat aldaar van bewuste martelingen en ronselingen wegens dronkenschap niets bekend is.



Vanuit de ambassade en het consulaat is (verzoeker; N.o.) regelmatig bezocht. De consulaire medewerkster, (betrokken ambtenaar O.; N.o.) , heeft hem in ieder geval elke maand bezocht. In geval van problemen, zoals reeds aangegeven lag betrokkene nogal eens overhoop met medegevangenen, vond eveneens bezoek plaats. Bij deze bezoeken is hem regelmatig geld achtergelaten.

Met het oog op een terugbetalingsregeling kan betrokkene contact opnemen met de Directie FEZ, afdeling debiteuren, (...).

Concluderend, ben ik van mening dat de klachten van (verzoeker; N.o.) inzake de gedraging van de Nederlandse ambassade te Quito en het Ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens zijn detentie in Ecuador ongegrond zijn."

#### B. Standpunt verzoeker

1. Het standpunt van verzoeker staat samengevat weergegeven onder Klacht.

2. In aanvulling op zijn klacht en in reactie op de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 29 december 1999 deelde verzoeker bij brief van 16 januari 2000 onder meer mee:

"(1) Zo beweert men dat ik maandelijks bezoek had van iemand van de Ambassade! Integendeel wij/ik heb in de gehele periode ongeveer (betrokken ambtenaar O.; N.o.) maar vier keer mogen zien! Want zo als men mij heeft gezegd, wij hebben wel wat anders te doen dan naar u problemen te luisteren, laat staan ook maar te bemiddelen, (met de woorden die mij letterlijk zijn gezegd! Wij zijn geen bemiddelingsbureau:)

(2) Zo spreekt men dat ik financieel werd ondersteund.

Ook dit moet ik u helaas ontkennen! Want waarom heb ik dan mijn auto moeten verkopen, en mij het geld via nog eens aparte bemiddelingskosten doen overmaken:

(3) men zegt dat ik ook een prodeo advocaat had! Ook dat is een leugen, want waarom heeft (een Ecuadoraanse advocaat; N.o.) of dan wel iemand van de Ambassade kennissen opgebeld, met het verzoek, zonder dat ik daarvan ook maar op de hoogte was gebracht, om gelden over te maken i.v.m. mijn verdediging of dan wel om rond te komen!

(4) Men schrijft ook en dat is voor mij nog het brutaalste, dat ik niet op 14 februari 1998 ben mishandeld door daar in dienst zijnde bewaarders. Ik kan u verzekeren onder enige getuigen dat dit wel degelijk is gebeurd, maar dat de Ambassade nadat er iemand (betrokken ambtenaar O.; N.o.) op de hoogte was gebracht, in het geheel niet eens zijn komen opdagen, omdat men van mening was dat een telefoontje naar de Directie voldoende bleek te zijn:

(5) Vervolgens zou ik ook op medisch gebied goed verzorgd zijn door de Ambassade:

Ook dit moet ik u tegenspreken, omdat ik een keer ben geholpen aan 100.000 sugres, of dan wel een 25 Nederlandse guldens, wat voor mij vanwege mijn klachten, die in het ziekenhuis daar waren bevestigd dat ik wel degelijk klachten had van mijn rug.

En dan ook met behulp van medicijnen de pijn zou doen verzachten!

Ik kan u zeggen en zelfs bewijzen dat ik heb moeten bedelen bij gedetineerden of zelfs bij het aldaar aanwezige bezoek, en zo via hen mijn medicijnen kreeg.

Ik heb zelfs een jaar op bed gelegen nadat ik niet eens meer normaal te been was?

(6) Men schrijft zelfs dat er bij goed gedrag en arbeid daar een eventuele aftrek van de detentie mogelijk zou zijn, maar men suggereert dat ik nogal moeilijk was, en niet in aanmerking zou komen voor deze aftrek!

Ik kan u verzekeren dat ook dit een leugen is, want! Men krijgt daar wat in mijn geval zo bleek te zijn, zou ik in het totaal 20 dagen in mindering gekregen hebben, en zo niet op 12 november 98 vrijkomen, maar! Tussen 23 oktober en 28 oktober 98 dit kon helaas niet gebeuren omdat men nogal wat problemen achteraf had met de desbetreffende functionarissen daar werkzaam.

Deze moest ik via hulp van een Engelsman, Ge. op pav C door middel van diverse betalingen, om mijn papieren op tijd klaar te krijgen.

De Ambassade was van dit tevens ook op de hoogte van de corruptie, om doormiddel van geld aan hun te geven om mij dan zo vlug mogelijk op het vliegtuig te krijgen.

(7) Men zegt ook in de brief dat ik nogal agressief was!

Ik kan u ook hierop antwoorden, dat als ik werkelijk zo agressief zou zijn geweest tegenover andere gedetineerden, ik nu niet achter deze computer u ervan op de hoogte had kunnen brengen, omdat men mij dan allang om het leven zou hebben gebracht.

Ik ben zoals u heeft kunnen lezen in de antwoorden op u brief gericht aan de minister van buitenlandse zaken uitgemaakt als een leugenaar of te wel een fantast!"

### C. Standpunt Minister van Buitenlandse Zaken

1. In reactie op de klacht en enkele vragen van de Nationale ombudsman deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 26 juni 2000 onder meer mee:

"Algemeen

(Verzoeker; N.o.) is op 12 november 1994 gearresteerd te Quito samen met 2 andere Nederlanders voor het bezit van cocaïne (7 kg.). Betrokkene is op 30 april 1996 veroordeeld tot een gevangenisstraf van 8 jaar met aftrek van voorarrest. Ten tijde van de arrestatie van (verzoeker; N.o.) functioneerde Quito als onderhorige post (honorair consulaat) onder de Nederlandse ambassade te Bogota. Halverwege 1995 werd Quito een beroepspost. Waar in deze brief wordt gesproken over ambassade, wordt derhalve bedoeld het honoraire consulaat te Quito en vanaf medio 1995 de Nederlandse ambassade te Quito.

1. De ambassade zou (verzoeker; N.o.) niet hebben geïnformeerd over zijn recht op, al dan niet kosteloze, rechtsbijstand.

Indien een gedetineerde in Ecuador niet de beschikking heeft over een eigen advocaat, wordt automatisch een pro Deo-advocaat toegewezen. Zo is ook (verzoeker; N.o.) een pro Deo-advocaat toegewezen. Daarnaast is hij (kosteloos) bijgestaan door (een Ecuadoraanse advocaat; N.o.) van de eveneens in Quito gedetineerde K. met wie hij indertijd samen is gearresteerd. De familie van K. heeft deze advocaat betaald.

2. De ambassade zou hem niet hebben geïnformeerd over de ter plaatse geldende rechtsregels.

(Verzoeker; N.o.) werd aangeklaagd voor overtreding van de drugswet. Artikel 62 en 64 van Ecuadoraanse opiumwet bepalen dat in dit geval gevangenisstraffen vanaf 12 tot 16 jaar kunnen worden opgelegd, eventueel onder aftrek van voorarrest. Bovenop deze straf kan een geldboete worden opgelegd. (Verzoeker; N.o.) was hiervan op de hoogte en is eveneens medegedeeld dat de praktijk had uitgewezen dat aangeklaagden doorgaans worden veroordeeld tot een gevangenisstraf tussen de 8 tot 12 jaar.

In augustus 1996 is betrokkene door de ambassade schriftelijk geïnformeerd over aanpassing van de bestaande wetgeving. In deze brief is aangegeven dat de nieuwe wet van toepassing was op alle gedetineerden waarover al dan niet een vonnis was uitgesproken. Bij goed gedrag kan men in aanmerking komen voor een strafreductie van 50% per jaar. Begin 1998 heeft de ambassade de situatie van (verzoeker; N.o.) besproken met de lokale gevangenisautoriteiten. Medegedeeld werd dat vervroegde invrijheidstelling wegens goed gedrag niet op (verzoeker; N.o.) van toepassing zou zijn. Betrokkene is hiervan op de hoogte gesteld.

3. De ambassade zou geen toezicht hebben gehouden op het verloop van de tegen hem ingestelde strafrechtelijke vervolging en de verleende rechtsbijstand.

In Ecuador geldt de omgekeerde bewijslast. Dit brengt met zich mee dat niet de Officier van Justitie moet bewijzen dat men schuldig is, maar de verdachte moet bewijzen dat hij onschuldig is.

De ambassade heeft in augustus, september en december 1997 bij de Ecuadoraanse autoriteiten navraag gedaan over de stand van zaken van de procedure van bekrachtiging van de straf zoals die in april 1996 was opgelegd aan (verzoeker; N.o.). In januari 1998 ontving de ambassade de schriftelijke bevestiging van de 'Corte Superior' van de door de rechtbank opgelegde straf van 8 jaar.

4. De ambassade zou er onvoldoende op hebben toegezien dat de detentie van betrokkene plaatsvond onder menswaardige omstandigheden en hem niet hebben gewezen op klachtmogelijkheden daaromtrent.

De kwaliteit van de (medische) verzorging kan per gevangenis verschillen, maar is over het algemeen slecht in Ecuador. Tengevolge van de overbevolking in de vaak eeuwenoude gebouwen waarin de gevangenen zijn ondergebracht is de hygiëne slecht. Hierdoor leiden gedetineerden vaak aan TBC, Hepatitis en andere infectieziekten. De gevangenen zijn over het algemeen ingericht met medische hulpposten, waar de gedetineerden een beroep kunnen doen op medische hulp. Dit blijft in de meeste gevallen beperkt tot het voorschrijven van makkelijk verkrijgbare medicijnen.

De ambassade te Quito heeft de medische situatie van (verzoeker; N.o.) nauwlettend in de gaten gehouden en heeft, op momenten dat dit noodzakelijk was, zowel mondeling als schriftelijk, bij de Ecuadoraanse autoriteiten aandacht gevraagd voor zijn situatie. In maart 1995 is (verzoeker; N.o.) met symptomen van een hartritmestoornis naar een ziekenhuis overgebracht. Na onderzoek kon betrokkene nog dezelfde dag terugkeren naar de gevangenis. Volgens het ziekenhuis was er geen sprake geweest van een hartinfarct, maar was hij onwel geworden als gevolg van reeds langer bestaande hartproblemen. De ambassade onderhield met de gevangenis contact over de ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van betrokkene.

5. De ambassade zou hem tijdens zijn detentie van 4 jaar slechts driemaal hebben bezocht.

Volgens de consulaire medewerkster (betrokken ambtenaar O.; N.o.) bezocht zij hem in ieder geval eens per maand. Daarnaast was er een zeer regelmatig telefonisch contact tussen (verzoeker; N.o.) en de ambassade. Het kwam volgens haar echter ook voor dat men hem drie keer per maand moest bezoeken in verband met de problemen waarin hij verkeerde met medegevangenen. De Chef de Poste van de ambassade is op een bepaald moment zelf naar de gevangenis gegaan om hem te temperen. Afgezien van het bovenstaande is tijdens een missie vanuit dit ministerie in september 1998 geconstateerd dat het beleid van de ambassade Quito erop was gericht dat de gedetineerden werden bezocht als er geld moest worden gebracht. Geconstateerd werd dat dit ontoereikend was, mede gezien het feit dat er in die periode een eerste aanzet werd gedaan de gedetineerdenzorg te intensiveren. Twee van de aandachtspunten van deze missie waren het aanbrengen van maatwerk in het aantal bezoeken aan gedetineerden en het werven

van vrijwilligers. Overigens is (verzoeker; N.o.) tijdens deze missie eveneens door een medewerker van dit ministerie bezocht.

6. De ambassade heeft geweigerd contact met zijn familie tot stand te brengen of te onderhouden en hem meegedeeld 'we zijn geen bemiddelingsbureau'.

Dit is niet juist. Na zijn arrestatie is betrokkene gevraagd of zijn ouders omtrent zijn arrestatie dienden te worden ingelicht en hier heeft hij ontkennend op geantwoord. Toen zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering per 1-1-1995 werd stopgezet omdat een aantal van de onderzoeken om vast te stellen of hij nog in aanmerking kwam voor de uitkering niet kon plaatsvinden (hij moest daarvoor de gevangenis verlaten en men gaf hiervoor geen toestemming), vroeg hij de ambassade contact op te nemen met zijn ouders. De ouders van (verzoeker; N.o.) leefden van de AOW en waren niet in staat hun zoon financieel te helpen. Zijn vader was zwaar hartpatiënt. Daarbij hoorden ze nooit iets van hun zoon. Volgens zijn ouders hadden zijn broers geen contact meer met hem sinds hij 'in het criminele circuit zat' en zij zouden volgens zijn ouders niet bereid zijn te helpen. Andere door (verzoeker; N.o.) opgegeven relaties, zoals G., P. en M., waren evenmin bereid of in staat om financieel bij te springen.

7. De minister van Buitenlandse Zaken heeft de kosten van de terugreis naar Nederland ten onrechte, althans voor een te hoog bedrag, teruggevorderd.

De repatriëring van (verzoeker; N.o.) naar Nederland is volgens de bestaande regelgeving uitgevoerd. Zijn ticket (waarvoor met hem een lening werd gesloten). was het goedkoopste economy class ticket (KLM) voorhanden. De kosten voor dit ticket vielen fl. 750,- hoger uit vanwege de hoge werkdruk bij het bureau Immigratie (naar later - naar aanleiding van de reactie van 10 augustus 2001 van de minister - is gebleken van het Ecuadoraanse Ministerie van Buitenlandse Zaken; N.o.). De ambassade had namelijk na zijn officiële invrijheidstelling (d.w.z. vrijstelling op papier) op 12 november 1998 een ticket gereserveerd tot 23 november. De ambassade vermoedde namelijk dat hij rond 20 november daadwerkelijk zou worden vrijgelaten. Men slaagde er bij het bureau Immigratie echter niet in zijn vrijlating vóór 23 november 1998 te bekrachtigen. Ten gevolge hiervan was het niet meer mogelijk dat (verzoeker; N.o.) met een goedkoop laagseizoen (vóór 1 december) ticket vloog. Hij vloog uiteindelijk op 9 december 1998 naar Nederland.

Met (verzoeker; N.o.) is een Overeenkomst van Geldlening aangegaan voor een bedrag van fl. 3.606,-. De kosten bestonden uit:

kleding, zakgeld, transport Usd. 145,79

reiskosten Usd. 1.701,-

overige bijkomende kosten (lp) Usd. 25,-

kosten telefoon en/of telex Usd. 29,-

**Totaal Usd. 1.900,79 (fl. 3.606,-)**

Vertraging van zijn vrijlating werd mede veroorzaakt door het feit dat (verzoeker; N.o.) schulden had gemaakt in de gevangenis die voor zijn vrijlating dienden te worden voldaan. Vordering van het geleende bedrag van fl. 3.606,- heeft plaatsgevonden door de afdeling debiteuren van dit ministerie (FEZ/FB).

Met betrekking tot uw vraag of verzoeker conform de Bundel Consulaire Voorschriften in het bezit is gesteld van een introductiebrief met bijlage en de folder 'Als u in het buitenland bent gearresteerd', kan ik u mededelen dat ten tijde van de arrestatie van (verzoeker; N.o.) in Ecuador in november 1994 deze brochure nog niet beschikbaar was. Deze is in 1995 tot stand gekomen. Op 14 april 1995 is (verzoeker; N.o.) een exemplaar van deze brochure gestuurd. Daarnaast is betrokkene tijdens een bezoek in februari 1995 door een medewerkster van de ambassade te Bogota gewezen op de mogelijkheden van consulaire bijstand.

Medewerkers van de ambassade hebben geen contact gehad met medege-detineerde (medege-detineerde B.; N.o.). Deze naam is hen niet bekend. Zoals reeds in een brief aan het bureau voor rechtshulp is aangegeven, is de ambassade niets bekend van mishandeling.

Concluderend ben ik van mening dat (verzoeker; N.o.) vanuit de ambassade te Quito de gebruikelijke consulaire bijstand is verleend. Op allerlei fronten is getracht betrokkene te helpen (zoals bij het verkopen van zijn auto's en de bemiddeling met het GAK om zijn uitkering door te laten lopen). Ik erken dat, gezien de intensivering van het gedetineerdenbeleid halverwege 1998, (verzoeker; N.o.) indien hij op dit moment in Ecuador gedetineerd zou zijn geweest intensievere bijstand geboden had kunnen worden dan destijds mogelijk was. Ten tijde van zijn detentie had dit ministerie geen mogelijkheden gedetineerden financieel bij te staan, waar dit nu wél mogelijk is. Zo komen Nederlanders gedetineerd buiten Europa die niet kunnen beschikken over financiële middelen (zoals eigen geld, geld van familie/vrienden/kennissen/werkgever) in aanmerking voor een maandelijks gift van fl. 50,-. Daarnaast zijn de mogelijkheden om met gedetineerden die niet over financiële middelen beschikken een Overeenkomst van Geldlening aan te gaan versoepeld. Aangezien het grootste probleem van (verzoeker; N.o.) was dat hij na het stopzetten van zijn WAO-uitkering niet over financiële middelen beschikte, zouden financiële middelen de nodige verlichting in zijn situatie hebben gebracht.

2. Bij brief van 27 juni 2000 zond de Minister van Buitenlandse Zaken een afschrift van de consulaire en departementale dossiers ten aanzien van verzoeker. Uit deze dossiers komt onder meer het volgende naar voren:

a. het dossier van de Nederlandse ambassade in Bogotá (Colombia), de diplomatieke post onder de verantwoordelijkheid waarvan de toenmalige Nederlandse honorair consul te Quito (Ecuador) werkzaam was, bevat onder meer een bericht van 15 november 1994 van de ambassade aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit bericht zijn de eerste gegevens van de arrestatie van verzoeker in Ecuador neergelegd, alsmede de aantekening dat verzoeker zou worden bezocht op 17 of 18 november 1994;

b. het dossier van het Nederlandse consulaat te Quito (Ecuador) bevat afschriften van de correspondentie omtrent verzoeker aan de Nederlandse ambassade in Colombia en aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Uit dit dossier komt naar voren dat, naar aanleiding van telefonische en schriftelijke verzoeken van verzoeker, meermalen telefonisch en schriftelijk contact is gezocht met familie en vrienden van verzoeker. Daarnaast blijkt uit het dossier van uitgebreide contacten van medewerkers van de ambassade en het Ministerie met onder meer het Gemeenschappelijk administratiekantoor (GAK) ten aanzien van de uitkering van verzoeker.

Voorts blijkt uit het dossier dat, in verband met een door verzoeker voorgenomen huwelijk, telefonische en schriftelijke contacten hebben plaatsgehad en dat de ambassade hem ten dienste is geweest bij het opvragen van de voor dit huwelijk benodigde aktes;

c. het dossier van het Nederlandse consulaat te Quito (Ecuador) bevat voorts aanwijzingen dat verzoeker, naast het onder a. vermelde bezoek op 17 of 18 november 1994, 23 keer is bezocht tijdens zijn detentie. De aanwijzingen betreffen onder andere door verzoeker ondertekende kwitanties voor de ontvangst van geld, brieven en goederen, door verzoeker afgegeven brieven en schriftelijke verzoeken, aantekeningen van consulaire ambtenaren omtrent afgelegde bezoeken, en een verslag van een ambtelijke missie van medewerkers van het Ministerie aan onder meer de gevangenis waar verzoeker verbleef. Tenslotte blijkt uit het dossier dat betrokken ambtenaar O. verzoeker op 9 december 1998 van de gevangenis naar het vliegveld heeft gebracht.

Uit het dossier bleek ten aanzien van de periode van oktober 1995 tot oktober 1996 niet van aanwijzingen omtrent afgelegde bezoeken. Wel bleek van veelvuldige contacten tussen de Nederlandse vertegenwoordigingen en het Ministerie omtrent de uitkering van verzoeker. Ook ten aanzien van de periode van eind oktober 1996 tot 9 december 1997 bleek uit het dossier niet van bezoeken aan verzoeker.

#### D. inlichtingen betrokken ambtenaar

In reactie op de klacht van verzoeker deelde de betrokken ambtenaar O. onder meer mee:

"Wat betreft de door (verzoeker; N.o.) geformuleerde klachten, neem ik de vrijheid op te merken, dat door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (vide brief van de Secretaris-Generaal d.d.26 juni jl.) reeds een uitvoerige uiteenzetting werd gegeven van de

feiten en situatie rondom de gevangenneming en het verblijf van betrokkene in Quito van eind 1994 tot medio december 1998. Ik wil hierbij dan ook gaarne naar genoemde brief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verwijzen, waarvan de inhoud immers mede gebaseerd is op gegevens welke door deze Ambassade in een eerder stadium aan het Departement zijn verstrekt. Ik zou niet weten, wat ik daaraan nog nader zou kunnen toevoegen, of het moet zijn, dat het mij niet nalaat te verbazen, hoe soms gevangenen, die zich willens en wetens in moeilijke landen hebben opgehouden om aldaar overtredingen te begaan, achteraf hun ongetwijfeld moeilijke omstandigheden menen te moeten toeschrijven aan de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse.

Hieraan wil ik nog toevoegen dat gedurende de vier jaar dat (verzoeker; N.o.) in Ecuador verbleef, ik alsook enkelen van mijn collega's op kantoor, verschillende malen een tamelijk onvriendelijke en weinig beleefde houding van hem hebben moeten ondergaan. Voor hem was ik een Ambassademedewerkster die in zijn visie -voorzover ik kon opmaken- een bepaalde invloedrijke status kon worden toegedicht terwijl ik mij in werkelijkheid als medewerkster van een Ambassade onder de geldende omstandigheden slechts kon beperken tot de gebruikelijke consulaire ondersteuning, zoals wij deze aan alle gedetineerden plegen te verstrekken. Als medemens heb ik daarom steeds getracht hem te helpen binnen de mogelijkheden die binnen mijn bereik liggen, vanaf het moment van zijn aanhouding tot aan het laatste moment dat wij samen een kop koffie dronken voor zijn terugkeer naar Nederland."

#### E. Reactie verzoeker

1. In reactie op vragen van de Nationale ombudsman van 27 mei 2000 deelde verzoeker bij brief van 26 september 2000 onder meer het volgende mee:

a. Ten aanzien van een medegedetineerde die tijdens verzoekers detentie in Ecuador mogelijk getuige was geweest van de werkwijze van de Nederlandse vertegenwoordiging aldaar, kon verzoeker geen nadere gegevens verstrekken. Hetzelfde gold voor enkele personen die op verzoek van verzoeker contact hadden gezocht met het consulaat.

b. Verzoeker kon geen medische verklaringen overleggen omtrent de door hem gestelde mishandelingen tijdens zijn detentie dan wel omtrent zijn algehele medische toestand in detentie.

2. In reactie op vragen van de Nationale ombudsman van 17 augustus 2000 deelde verzoeker bij brief van 16 september 2000 onder meer het volgende mee:

a. Verzoeker was van mening dat hij beslist niet 24 keer was bezocht tijdens zijn detentie. Hij handhaafde zijn stelling dat hij gedurende zijn detentie driemaal persoonlijk was bezocht. Wel had hij een aantal keer vernomen dat van de zijde van het consulaat geld of goederen voor hem waren gebracht ter gelegenheid van een bezoek aan een andere



gedetineerde. Bij die gelegenheden was er echter geen sprake geweest van persoonlijke contact tussen verzoeker en de desbetreffende medewerker van het consulaat.

b. Verzoeker stelde voorts dat in de periode van oktober 1995 tot oktober 1996 geen contact tussen hem en het consulaat had plaatsgehad. Hij weersprak dat de Nederlandse vertegenwoordigingen voor hem actief waren geweest terzake van zijn uitkering.

c. Verzoeker deelde mee dat het consulaat voor hem niet goed bereikbaar was geweest en dat niet of nauwelijks was gereageerd op zijn verzoeken.

d. Ten aanzien van de door de Minister van Buitenlandse Zaken gestelde contacten tussen het consulaat en de Ecuadoraanse gevangenisautoriteiten stelde verzoeker dat hij over deze contacten niet was geïnformeerd.

3. In reactie op het standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken deelde verzoeker in zijn brief van 26 september 2000 mee dat de onder punt 5. van de brief van de Minister (zie hiervóór onder C.1.) genoemde bezoeken niet naar voren kwamen uit het door de Nationale ombudsman op basis van de dossiers samengestelde overzicht. Verzoeker ontkende ook dat de honorair consul in één maand drie bezoeken had gebracht om verzoeker in zijn gedrag te temperen.

4. Bij de brief van verzoeker van 26 september 2000 bevond zich voorts een handgeschreven verklaring van een persoon die verklaarde in de periode 1997-1998 gedetineerd te zijn geweest in een Ecuadoraanse gevangenis. Deze persoon deelde onder meer mee dat in de gevangenis regelmatig moorden en mishandelingen plaatsvonden. Het verblijf in deze gevangenis was met name voor Europese gevangenen gevaarlijk, omdat de bewakers veronderstelden dat deze gevangenen financieel werden ondersteund door hun land. Voor andere dan Nederlandse gevangenen was dit ook het geval.

De getuige had een Nederlandse gedetineerde leren kennen en had gemerkt dat deze wel brood en fruit kreeg van de vertegenwoordiging, maar geen geld. Geld was volgens hem nodig, onder meer om bewakers gunstig te stemmen en - gelet op de slechte medische verzorging ter plaatse - zelf eventueel benodigde medicijnen te kunnen bekostigen.

#### F. Reactie Minister van Buitenlandse Zaken

In reactie op hetgeen verzoeker naar voren had gebracht deelde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 2 januari 2001 onder meer mee:

"Voor wat betreft de bezoeken die vanuit de Nederlandse ambassade in Ecuador aan (verzoeker; N.o.) zijn gebracht, moge dienen, dat hiervoor geen stringente richtlijnen aan te geven zijn. De aard en frequentie van bezoeken van ambassademedewerkers aan gedetineerde landgenoten zijn onder meer afhankelijk van de behoefte hieraan van betrokkene, de (on)mogelijkheden van bezoek van familie/relaties, de persoonlijke

omstandigheden, de omstandigheden ter plekke, etc. Voor wat betreft de tijdsduur van een bezoek kan ik u meedelen dat dit over het algemeen afhankelijk is van de lokale wetgeving, welke veelal een maximumduur bepaalt.

In reactie op (vragen van de Nationale ombudsman; N.o.) stelde (verzoeker; N.o.) dat hij gedurende zijn detentie geen 24 keer is bezocht maar dat het een aantal malen is gebeurd dat hij vernam dat er bezoek was geweest van het Nederlandse consulaat voor één van de medegevangenen en dat er bij zo'n gelegenheid ook het een of ander voor hem was afgegeven, bv. een brief of een geldbedrag. Dit kan echter niet waar zijn. Zoals u ook in uw brief van 17 augustus jl. stelt bevat het dossier aanwijzingen voor 23 bezoeken. De aanwijzingen betreffen handtekeningen van (verzoeker; N.o.) voor ontvangst van aan hem verstrekte geldbedragen en/of andere zaken. Indien een Nederlandse vertegenwoordiging geld of goederen verstrekt aan een gedetineerde, dient de ontvanger hiervoor te tekenen. Afgifte van geld bij de gevangenis zonder handtekening voor ontvangst is niet mogelijk.

In uw brief van 17 augustus j.l. aan (verzoeker; N.o.) geeft u een overzicht van de data waarop betrokkene is bezocht vanuit de ambassade. Deze bezoekdata corresponderen met de gegevens 'in het alhier aanwezige dossier. De vraag van (verzoeker; N.o.) dat hij uit dzz. brief van 26 juni jl. niet kan afleiden wanneer de onder punt 5 beschreven bezoeken hebben plaatsgevonden, is met dit overzicht mijns inziens beantwoord.

(Verzoeker; N.o.) reageert op (vragen van de Nationale ombudsman; N.o.) met de opmerking dat de Nederlandse vertegenwoordiging weinig of niets voor hem heeft gedaan voor wat betreft zijn zaak met het GAK. Ik kan u meedelen dat - zoals ook blijkt uit de dossiers - het departement en de ambassade hierin op allerlei manieren hebben bemiddeld, onder andere bij het opvragen van medische gegevens van betrokkene ten behoeve van een uitkering. Aangezien het GAK niet op de hoogte was van de detentie van (verzoeker; N.o.) is pas in juni 1996 besloten dat het medische onderzoek, benodigd voor het aanvragen van de uitkering, door een gevangenisarts mocht worden uitgevoerd. De ambassade heeft de lokale gevangenisautoriteiten hierover benaderd (bij brieven van 11 en 23 juli 1996), doch onderzoek door een gevangenisarts bleek niet mogelijk en zij gaven (verzoeker; N.o.) evenmin toestemming om tijdelijk de gevangenis te verlaten teneinde enkele medische onderzoeken te ondergaan. In januari 1997 heeft het GAK betrokkene bericht dat zijn uitkering was stopgezet omdat een verzoek om weer in aanmerking te komen voor een uitkering alleen in behandeling kan worden genomen indien men zich in Nederland medisch laat keuren.

Uit de dossiers blijkt dat (verzoeker; N.o.) de ambassade regelmatig schriftelijk of telefonisch benaderde. Zijn mondelinge of schriftelijke verzoeken zijn door de ambassade, afhankelijk van de inhoud, doorgeleid naar het departement in Den Haag. Zoals ook uit de dossiers blijkt heeft het departement naar aanleiding van deze verzoeken immer contact opgenomen met familie of relaties van (verzoeker; N.o.), het GAK of de gemeente om de verzoeken door te geleiden.

Ik ben van mening dat de klacht van (verzoeker; N.o.) zoals verwoord in zijn brief van 26 september j l. onder punt 2, dat de ambassade voor hem niet bereikbaar was en de ambassade niet of nauwelijks op zijn verzoeken reageerde, geen juiste weergave van de werkelijkheid is."

## G. REACTIE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN OP OPENBAAR RAPPORT

Op 6 juli 2001 bracht de Nationale ombudsman een openbaar rapport (nummer 2001/195) uit in de onderhavige zaak. De Nationale ombudsman verklaarde in dit rapport verzoekers klacht voor wat betreft het laatste onderdeel (zie Beoordeling, onder F.) gegrond en deed de Minister van Buitenlandse Zaken de aanbeveling om uit overwegingen van coulance een deel van door verzoeker gemaakte reiskosten niet aan hem in rekening te brengen.

Op dit rapport en in het bijzonder op de aanbeveling reageerde de Minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 10 augustus 2001. De Minister deelde in deze brief onder meer mee dat de hogere kosten voor verzoekers terugreis naar Nederland waren veroorzaakt door vertraging bij het Bureau Immigratie van het Ecuadoriaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De reactie van 10 augustus 2001 van de Minister van Buitenlandse Zaken was voor de Nationale ombudsman aanleiding om zijn beoordeling van verzoekers laatste klachtonderdeel te herzien. Uit de reactie van de Minister werd duidelijk dat het Bureau Immigratie onderdeel was van het Ecuadoriaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken, terwijl de Nationale ombudsman ervan was uitgegaan dat dit Bureau tot het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarmee tot diens verantwoordelijkheid behoorde.

Op grond van het voorgaande heeft de Nationale ombudsman het onderhavige herziene rapport uitgebracht. In het onderhavige herziene rapport is de klacht over de onderzochte gedraging van de Minister van Buitenlandse Zaken ten aanzien van de terugvordering van reiskosten alsnog niet gegrond geacht en is de daarop betrekking hebbende aanbeveling vervallen.

## Achtergrond

### 1. consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland

1.1. De Minister van Buitenlandse Zaken schreef bij brief van 18 juli 1989, kenmerk DAZ/SZ-58261, de Voorzitter van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken uit de Tweede Kamer der Staten Generaal onder meer het volgende:

"De Bijstand aan gedetineerden in het buitenland is een van de taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op consulaire gebied. Gezien de uiteenlopende omstandigheden in

den vreemde is het aan mijn beoordeling overgelaten welke de aard en omvang van de bijstand door de consulaire ambtenaar dient te zijn. Voorwaarde voor bijstand is dat de gedetineerde de Nederlandse nationaliteit bezit; bezit hij een andere nationaliteit, dan kan de consulaire ambtenaar deze bijstand alleen bieden indien de betreffende staat daarmee instemt.

De consulaire ambtenaar zal voor de gedetineerde aanspraak maken op minstens dezelfde mate van rechtsbescherming als de burger van het land van verblijf geniet. Hij zal echter niet treden in de rechtsgang noch in de schuldvraag.

De consulaire ambtenaar volgt de gedetineerde vanaf het moment dat hij wordt ingelicht over diens aanhouding tot het einde van de detentie en eventuele repatriëring. Gedurende deze periode verleent hij bijstand binnen de aangegeven grenzen der mogelijkheden. Voor een nadere uitwerking hiervan moge ik verwijzen naar ingesloten richtlijnen die ten departemente werden opgesteld en geregeld worden aangepast (zie hierna onder 1.2.; N.o).

De criteria die worden gehanteerd bij de bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland kunnen derhalve worden samengevat in bescherming van de rechten der gedetineerden en verzachting der omstandigheden waarin zij verkeren."

1.2. De richtlijnen die de Minister van Buitenlandse Zaken noemde in zijn brief van 18 juli 1989 betreffen de consulaire bijstand aan in het buitenland gearresteerde en gedetineerde Nederlanders. In deze richtlijnen is onder meer het volgende opgenomen:

"1301 Inleiding en beginselen.

(...)

Bij de consulaire bijstand aan gearresteerde en gedetineerde Nederlanders dienen twee beginselen voorop te staan, te weten:

1. er dient op te worden toegezien dat het vreemde recht op de juiste wijze wordt toegepast en dat de gedetineerde elke mogelijkheid wordt geboden die de betreffende wetgeving kent.

2. er dient op te worden toegezien dat de gearresteerde/gedetineerde onder menswaardige omstandigheden gevangen wordt gehouden. In voorkomende gevallen dienen de buitenlandse autoriteiten te worden gewezen op het bepaalde in het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van New York van 19 december 1966, artikel 10 ( zie hierna onder 3.; N.o.), bij welk verdrag ook het Koninkrijk partij is, alsmede op de resolutie van 31 juli 1957 van 994" plenaire zitting van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties, minimum normen bevattende voor de behandeling van gevangenen (zie hierna onder 4.; N.o.)

(...)

### 1311 Melden van arrestaties.

(...)

3. Teneinde het departement in staat te stellen familieleden of kennissen en de reclassering van de arrestatie in kennis te stellen, dienen deze gevallen ten spoedigste (...) te worden gemeld. Hierbij zij aangetekend dat niet tot het inlichten van de familie of kennissen wordt overgegaan al vorens de meerderjarige gearresteerde daartoe zijn toestemming heeft verleend. Hem dient derhalve te worden gevraagd of en zo ja wie, over zijn arrestatie moet worden ingelicht. Indien de meerderjarige arrestant niet instemt met het inlichten van meergenoemde relaties, dient om redenen van zorgvuldigheid betrokkene deze weigering schriftelijk te bevestigen.

(...)

Het inlichten en onderhouden van contacten met familie hier te lande ingeval van arrestatie dient steeds aan het departement te worden overgelaten. Rechtstreekse contacten zonder tussenkomst van het departement tussen post en familieleden dienen derhalve vermeden te worden.

### 1313 Contacten met raadslieden.

1. De contacten tussen de raadsman en de familie dienen in beginsel rechtstreeks plaats te vinden. In uitzonderingsgevallen, onder meer wanneer er sprake is van taalmoeilijkheden, kunnen de vertegenwoordigingen en het departement daarbij bemiddeling verlenen.

2. Echter dient de vertegenwoordiging wel regelmatig contact met de raadsman te onderhouden teneinde van het verloop van de zaak op de hoogte te blijven. Het departement dient over de contacten op een zodanige wijze te worden geïnformeerd dat een overzicht van de stand van zaken wordt gehouden.

(...)

### 1318 Bezoek aan gearresteerden

1. Het is niet mogelijk voor bezoeken aan gearresteerden en gedetineerden stringente richtlijnen te geven, aangezien de regeling daarvan afhankelijk is van de bezetting en de werkzaamheden op de post, alsmede van de afstand naar de plaats van gevangenhouding.

2. Het is echter wel nodig de gearresteerde landgenoot zo spoedig mogelijk na de arrestatie te bezoeken voor het bespreken en eventueel regelen van de rechtsbijstand,

verstrekken van informatie en vernemen van mededelingen bestemd voor relaties in Nederland.

(...)

#### 1321 Bijwonen rechtszitting

1. Het departement dient tijdig te worden ingelicht over de datum waarop de rechtszaak zal dienen.

2. Het is ook in dit geval niet mogelijk stringente richtlijnen te geven met betrekking tot het bijwonen van de rechtszaak door een medewerker van de betrokken Nederlandse vertegenwoordiging. Van geval tot geval dient dat te worden gezien, terwijl in twijfelgevallen overleg met het departement kan plaatsvinden.

(...)

#### 1322 Melden uitspraak

Direct na de uitspraak dient het departement daarover te worden ingelicht.

(...)

Zoals (...) gesteld kan geen rijksvoorschot worden verstrekt voor de betaling van boetes.

(...)

#### 1331 Consulaire bijstand na veroordeling

I. de landgenoot dient, voor zover het werk dat toelaat, ook na zijn veroordeling van tijd tot tijd te worden bezocht en begeleid

(...)"

1.3. De Bundel Consulaire voorschriften bevatte in 1994 onder paragraaf SZ.B.I. (thans genummerd CM.B.I.) de tekst zoals die grotendeels al was opgenomen in de richtlijnen inzake consulaire bijstand van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in paragraaf 1301 (zie hiervóór, onder 1.2.). Aan de oorspronkelijke tekst was een verwijzing toegevoegd naar artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (zie hierna, onder 2.).

1.4. Ten aanzien van de terugbetaling van het Rijksvoorschot Repatriëring zijn de volgende onderdelen van de in 1998 geldende Bundel consulaire voorschriften van belang:

CM.B.5.06 Repatriëring ex-gedetineerden:

"Na verkregen machtiging van DPC/CM kan aan een landgenoot, wiens detentie is beëindigd, bij hoge uitzondering en nadat is getracht financieel te bemiddelen (vide CM.D) respectievelijk is aangestuurd op uitwijzing (CM.B. 3.03) een rijksvoorschot ter repatriëring worden verstrekt op de gebruikelijke voorwaarden (CM.D.4)."

CM.C.10 Repatriëring op rijksvoorschot:

"Indien een verzoek wordt ingediend om repatriëring op rijksvoorschot door een Nederlander die lange tijd in het buitenland gevestigd is geweest, dient de aanvragen zo volledig mogelijk te worden gemotiveerd alsmede de noodzaak tot repatriëring te worden aangetoond en aan DPC/CM te worden voorgelegd.

Alvorens tot repatriëring op rijksvoorschot wordt overgegaan, dienen de goederen die niet kunnen worden meegenomen ter plaatse te worden verkocht en de opbrengst daarvan te worden aangewend voor (gedeeltelijke) betaling van de vervoerskosten van het gezin. Het rijksvoorschot zal in die gevallen worden beperkt tot het ontbrekende bedrag. Indien tot verlening van een rijksvoorschot wordt overgegaan, zal de repatriëring op de goedkoopste wijze van openbaar vervoer moeten plaatsvinden en zich uitsluitend beperken tot het vervoer van personen.

Voor het rijksvoorschot dienen beide echtelieden een overeenkomst van geldlening (form.nr.9075) en een eenmalige onherroepelijke machtiging (EOM) (...) te ondertekenen voor de totale kosten van de reis, inclusief die van hun meereizende minderjarige kinderen. Eventueel meereizende meerderjarige kinderen zullen zelfstandig een aanvraag moeten indienen en - bij toekenning van een rijksvoorschot - zelf een overeenkomst van geldlening en EOM moeten ondertekenen. Voor een juiste afhandeling zie CM.D.4. In alle gevallen dienen de paspoorten te worden ingehouden en vervangen door laissez-passers geldig voor de duur en de route van de reis."

2. Artikel 9 van **het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten** (verdrag van 19 december 1966, Trb. 1969, 99)

"1. Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige arrestatie of gevangenhouding. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve op wettige gronden en op wettige wijze.

2. Iedere gearresteerde dient bij zijn arrestatie op de hoogte te worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie en dient onverwijld op de hoogte te worden gebracht van de beschuldigingen die tegen hem zijn ingebracht.

3. Een ieder die op beschuldiging van het begaan van een strafbaar feit wordt gearresteerd of gevangen gehouden dient onverwijld voor de rechter te worden geleid of voor een andere autoriteit die door de wet bevoegd is verklaard rechterlijke macht uit te oefenen en heeft het recht binnen een redelijke termijn berecht te worden of op vrije voeten te worden

gesteld. Het mag geen regel zijn dat personen die op hun berechting wachten in voorarrest worden gehouden, doch aan hun invrijheidstelling kunnen voorwaarden worden verbonden om te waarborgen dat de betrokkene verschijnt ter terechtzitting, in andere stadia van de gerechtelijke procedure dan wel, zo het geval zich voordoet, voor de tenuitvoerlegging van het vonnis.

4. Een ieder wie door arrestatie of gevangenhouding zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht voorziening te vragen bij de rechter, opdat die rechter binnen korte termijn beslist over de wettigheid van zijn gevangenhouding en zijn invrijheidstelling beveelt, indien zijn gevangenhouding onrechtmatig is.

5. Een ieder die het slachtoffer is geweest van een onwettige arrestatie of gevangenhouding heeft recht op schadeloosstelling."

3. In 1955 zijn in het kader van de Verenigde Naties Standaard Minimumregels voor de Behandeling van Gevangenen tot stand gekomen. Deze zijn echter nooit door de Algemene Vergadering geratificeerd. De lidstaten zijn het aan zichzelf verplicht zich aan de in de resolutie vervatte minimumregels te houden. Gedetineerden kunnen niet rechtstreeks aan de resolutie rechten ontleen.

De Standaard Minimumregels bevatten in 95 regels een overzicht van de principes en praktijk van de behandeling van gevangenen en het besturen van gevangenisinstellingen. Zo worden in de regels 9 tot en met 14 aanwijzingen gegeven omtrent de hygiëne in de inrichting en bevatten de regels 27 tot en met 32 aanwijzingen omtrent de wijze waarop disciplinaire en strafmaatregelen mogen worden toegepast, waarbij in regel 31 een volledig verbod op lijfstraffen en andere vormen van onmenselijke of vernederende bestraffing is opgenomen.

4. De Algemene Rekenkamer publiceerde op 5 oktober 2000 het rapport **Gedetineerdzorg Buitenland**, naar aanleiding van een onderzoek naar de wijze waarop Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland uitvoering geven aan consulaire taken ten behoeve van aldaar gedetineerde Nederlanders.

De conclusies en aanbevelingen uit dit rapport luiden als volgt:

*"De Rekenkamer beveelt de minister van BuiZa (Buitenlandse Zaken; N.o.) aan helder te formuleren wat de taken van BuiZa zijn ten behoeve van de gedetineerde Nederlanders in het buitenland op basis van een expliciete zorgnorm.*

De Rekenkamer constateert dat onvoldoende duidelijk is waaruit de zorg van het Ministerie van BuiZa voor gedetineerden in het buitenland bestaat. De Rekenkamer beveelt aan om een duidelijke zorgnorm te formuleren en daarbij aan te geven welke activiteiten het Ministerie van BuiZa moet verrichten om daaraan te voldoen. Een dergelijke zorgnorm dient onder andere te worden gespecificeerd in toekenningscriteria voor verstrekkingen.



De Rekenkamer constateert dat het voor gedetineerden in het buitenland onvoldoende duidelijk is in hoeverre er sprake is van een gunst of een recht op hulp. Voor de posten betekent dit dat het onvoldoende duidelijk is welke plichten zij hebben ten aanzien van gedetineerden. Volgens het Ministerie van BuiZa kunnen aan het huidige beleid in juridische zin geen rechten worden ontleend door de gedetineerde. Wel worden de posten geacht de bundel consulaire voorschriften (BVC) na te leven.

De Rekenkamer constateert dat de taken en verantwoordelijkheden zoals opgenomen in de BVC over het algemeen niet dwingend zijn voorgeschreven, voornamelijk procedureel van aard zijn en dat concrete doelen veelal ontbreken.

De Rekenkamer constateert dat het Ministerie van BuiZa twee beginselen hanteert bij de uitvoering van de gedetineerdenzorg. Het eerste beginsel betreft de juiste toepassing van de rechtsregels door autoriteiten in het land van detentie; de gedetineerde dient elke mogelijkheid te worden geboden die de betreffende wetgeving kent. Het tweede beginsel heeft betrekking op de zorg voor menswaardige omstandigheden in de gevangenis; indien hiervan geen sprake is dienen de autoriteiten hierop te worden aangesproken. De Rekenkamer concludeert dat deze beginselen in de praktijk onvoldoende worden nageleefd.

*De Rekenkamer beveelt aan de organisatie, werkwijze en informatievoorziening van het Ministerie van BuiZa af te stemmen op de helder te formuleren taken in het kader van de gedetineerdenzorg.*

De Rekenkamer constateert dat de sturing door het Ministerie van BuiZa tekortschiet. Het ministerie stuurt de gedetineerdenzorg centraal aan en wil daartoe alle informatie centraal verzamelen. Gezien het (groeïend) aantal gedetineerdendossiers acht de Rekenkamer centrale sturing en complete centrale informatieverzameling niet mogelijk. Deze centrale sturing past niet bij het binnen het Ministerie van BuiZa gekozen concept van integraal management.

Voorts constateert de Rekenkamer dat de centrale directie DPC ondanks de wens tot centralisatie over onvoldoende informatie beschikt om goede sturing te kunnen geven aan de gedetineerdenzorg. Voor de jaarplan-cyclus geven de posten onvoldoende informatie en de gedetineerdendossiers zijn onvolledig. De Rekenkamer beveelt aan vast te stellen welke taken en verantwoordelijkheden centraal en welke decentraal moeten worden uitgevoerd. Ook moet worden vastgesteld welke informatie over gedetineerden met welk doel moet worden verzameld en of deze informatie centraal en/of decentraal moet worden vastgelegd.

De Rekenkamer constateert dat het Ministerie van BuiZa beperkt inzicht heeft in wensen, omstandigheden en rechtsgang van de gedetineerden. Zo heeft de implementatie van de intensiveringsmaatregelen weliswaar een positieve invloed gehad op de bezoekfrequentie

en op de (sterk verkorte) duur tussen arrestatie en het eerste bezoek, maar de bezoeken werden onvoldoende gebruikt om inzicht te krijgen in de relevante zorgaspecten. De Rekenkamer beveelt aan om niet alleen gericht te zijn op de uitvoering van de intensiveringsmaatregelen uit het plan van aanpak, maar de zorgaspecten meer in het beleid te betrekken. Daarbij kunnen de omstandigheden het uitgangspunt vormen voor het verlenen van zorg op maat. Hierbij kunnen de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (SMR) als basisnorm dienen.

Ten slotte constateert de Rekenkamer dat veel posten aangeven dat de personele capaciteit een knelpunt vormt voor een goede uitvoering van de gedetineerdzorg. Tevens heeft het Ministerie van BuiZa onvoldoende inzicht in de benodigde personele capaciteit voor uitvoering van werkzaamheden op de posten. De Rekenkamer acht het dan ook wenselijk dat het Ministerie van BuiZa inzichtelijk maakt hoeveel personele capaciteit nodig is voor een goede uitvoering van de gedetineerdzorg."

5. De reactie van de Minister van Buitenlandse Zaken op het hiervóór onder 4. genoemde rapport houdt onder meer het volgende in (uit Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27430, nrs. 1-2):

"De minister van Buitenlandse Zaken stelt dat hij bij de implementatie van het plan van aanpak voor de intensivering van de gedetineerdzorg in 1998 prioriteit heeft gelegd bij het zo snel mogelijk bereiken van een praktische verbetering van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Deze praktische benadering heeft volgens de minister op verschillende punten reeds tot positieve resultaten geleid: de bezoekfrequentie is gestegen en de duur tussen arrestatie en eerste bezoek is sterk verkort.

Voorts gaf de minister aan dat het Rekenkameronderzoek snel na het begin van het plan van aanpak is gestart en in dat opzicht te vroeg komt om een volledig beeld te geven van de geïntensiveerde gedetineerdzorg.

De minister onderschrijft in zijn reactie de noodzaak tot het meer structureren en standaardiseren van beleid en uitvoering van de gedetineerdzorg. Hij zegt dan ook toe om de taken van het ministerie zo nodig te herformuleren en uit te werken, zodat zowel aan gedetineerden, ambtenaren van het ministerie als aan het brede publiek meer duidelijkheid wordt verschaft over de grondslagen en uitvoering van het gedetineerdenbeleid.

De minister geeft aan dat behartiging van belangen van onderdanen in den vreemde een kerntaak is voor het ministerie, die wordt erkend in het volkenrecht en door internationale verdragen wordt ondersteund. Desondanks leiden de soevereiniteit van de andere staat en praktische problemen ertoe dat de beleidsruimte van de minister aan beperkingen onderhevig is, en dat de begeleiding door de minister en/of zijn medewerkers van

gedetineerden in andere landen op hindernissen stuit. Overigens laat ook deze overheidstaak de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor zijn handelen en de consequenties daarvan onverlet.

De minister acht het vooralsnog niet goed uitvoerbaar om een expliciete zorgnorm te formuleren vanwege de grote diversiteit van de individuele gevallen. Wel zegt de minister toe:

- de omvang van de zorg door de overheid in het algemeen nader onder de loep te nemen;
- in de BVC doelstellingen vast te leggen;
- nader te bezien in hoeverre het mogelijk is de toekenningscriteria nader en scherper in de BVC te formuleren.

De minister onderschrijft dat de informatievoorziening over gedetineerden met name in het kader van de jaarplancycclus voor verdere verbetering vatbaar is. Hij geeft aan dat het ministerie momenteel een rappelsysteem ontwikkelt en dat het ministerie de posten duidelijk maakt wat er van hen wordt verwacht door meer specifieke beleidsaanwijzingen in de jaarplanaanschrijving op te nemen. Om beter inzicht te krijgen in relevante zorgaspecten zegt de minister toe om de informatiestroom tussen post en DPC te verbeteren. Het ministerie ontwikkelt daartoe een standaard rapportageformulier voor de bezoeken aan gedetineerden.

Ten slotte geeft de minister aan ernaar te streven om de formulering van de taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzake gedetineerdenbeleid op een brede maatschappelijke basis te vestigen. Om dat doel te bereiken gaat het idee van de minister uit naar het organiseren van een seminar of een rondetafelconferentie, met als onderwerp de herformulering van het gedetineerdenbeleid. De voorziene eigen evaluatie van het plan van aanpak en het Rekenkamerrapport vormen hiervoor de bouwstenen. De minister geeft daarbij aan dat de verbetering van de begeleiding van gedetineerden in het buitenland de nodige tijd zat vergen."