

28 201

Tijdelijke wet voor de penitentiaire noodcapaciteit ten behoeve van drugskoeriers (Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers)

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 27 februari 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met bezorgdheid kennisgenomen van het wetsvoorstel. Enerzijds zagen zij de wenselijkheid ter handhaving van de rechtsorde maatregelen als de voorgestelde te nemen. Anderzijds waren zij bezorgd, dat het wetsvoorstel Nederland brengt op de grens van de rechtstaat.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de reikwijdte van de wet niet beperkt is gebleven tot drugskoeriers die de verboden middelen in hun lichaam dragen. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is ook summier aandacht besteed aan de samenstelling en de aard van de groep drugskoeriers die de drugs in hun lichaam dragen. De minister heeft daar geen reactie op gegeven. Zou de minister kunnen meedelen welke informatie hij daarover heeft? Zou hij daarbij ook het volgende willen meenemen. Eén van de leden van de CDA-fractie is onlangs nog op de Antillen geweest en heeft daar informatie gekregen over de onderhavige problematiek en met name over het gedrag van drugskoeriers tijdens vluchten naar Nederland. Die informatie hield onder andere in, dat veel van deze drugskoeriers lichamelijk en geestelijk in een slechte conditie verkeren en ook de nodige overlast veroorzaken tot geweldtoepassing door drugskoeriers tegen elkaar en tegen cabinepersoneel aan toe. Beschikt de minister over vergelijkbare informatie, kan hij bevestigen of ontkennen dat dit beeld juist is?

Deze vraag stelden de leden van de CDA-fractie ook met het oog op de inzet van personeel. Is summier opgeleid personeel wel geschikt personen met de nodige psycho-sociale problemen, c.q. gedragsproblemen te «bewaken»? Zou het niet wijs zijn om voor de «bewaking» en bejegening binnen de inrichting ervaren personeel in te zetten en dan het personeel dat kennelijk door de minister zal worden geworven ten behoeve van dit project, juist in te zetten in reguliere gevangenissen bij gedetineerden die minder problemen opleveren?

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD), (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), Lodders-Elfferich (CDA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (voorzitter) en Broekers-Knol (VVD).

Aan de inzet van personeel van particuliere beveiligingsdiensten zit ook een principiële kant. Welke status krijgen deze personen? Blijven zij in dienst van de particuliere werkgever of komen zij in dienst van de overheid? Hoe zit het met de disciplinaire regels zoals deze gelden voor ambtenaren? Zijn deze ook van toepassing op dergelijke van particuliere beveiligingsbedrijven ingeschakelde personeelsleden? Kan de minister antwoord geven op de vraag of al elders in het Nederlandse detentie-systeem personeelsleden van particuliere bewakingsdiensten worden ingezet? Om welke aantallen gaat het daarbij en welke taken verrichten zij? Wat is hun precieze status?

Met betrekking tot het verblijf van minderjarigen en volwassenen lijkt op het eerste gezicht de minister in de stukken – ook nog in een plenaire behandeling in de Tweede Kamer – geruststellend te kunnen zijn. De leden van de CDA-fractie noteerden echter dat in de nota naar aanleiding van het verslag op pagina 8 gesproken wordt over momenten van samenzijn van mannen en vrouwen, maar ook van minderjarigen en volwassenen. Kan de minister toelichten over wat voor momenten van samenzijn hij dan spreekt? Hoe zit het wat dit betreft met bijvoorbeeld het gebruik van douches, toiletten, de gang van zaken tijdens het luchten, voorzieningen als het gebruik van een telefoon? De leden van de CDA-fractie wezen er al in dit stadium op, dat wat hen betreft het – mede in het licht van de verdragsrechtelijke verplichting op dit punt – absoluut noodzakelijk is, dat iedere mogelijkheid van fysiek contact of van ander contact waarvan enige intimidatie jegens minderjarigen kan uit gaan, moet worden uitgesloten. Is de minister bereid op dit punt een resultaatsverplichting aan te gaan? En zo ja, welke maatregelen denkt de minister daartoe te nemen? Kan de minister uiteen zetten hoe hij de verplichting van Nederland uit hoofde van het BUPO-verdrag jegens vrouwen beoordeeld? Geldt ook hier niet, dat momenten van samenzijn uit den boze zijn?

Het ongescheiden opsluiten van verdachten en gestraften is door de minister gerechtvaardigd met verwijzing naar het Nederlandse voorbehoud bij ratificatie van het BUPO-verdrag. Is dit argument wel staande te houden in het licht van de formulering van dat voorbehoud? Brengt de tekst ervan niet met zich mee, dat Nederland een strikte toepassing van artikel 10, lid 2, sub a wel als nastrevenswaardige norm onderschreef, maar die norm destijds nog niet als realiseerbaar zag? Wordt die lezing van het voorbehoud niet versterkt door de omstandigheid, dat bij ratificatie van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind een vergelijkbaar Nederlands voorbehoud achterwege is gebleven, waardoor het Nederlandse voorbehoud bij artikel 10, lid 2, sub b en lid 3 laatste volzin BUPO-verdrag zijn betekenis heeft verloren? Is het – met andere woorden – niet zo, dat de minister hier zijn toevlucht neemt tot een obsoleet geworden voorbehoud, teneinde verdachten en gestraften samen te kunnen onderbrengen?

De problematiek lijkt in niet onbelangrijke mate samen te hangen met de vraag of de capaciteitsplanning en het systeem daarvan deugdelijk zijn. Kan de minister uiteen zetten hoe het capaciteitsprobleem is ontstaan en welke maatregelen zijn genomen om daar verbetering in te brengen? Is de indruk van de leden van de CDA-fractie juist, dat het per saldo om een financieel probleem gaat, namelijk om de vraag welke middelen de Nederlandse overheid bereid is in te zetten om voldoende bandbreedte te creëren in de celcapaciteit? Welke maatregelen zijn op dit punt getroffen en heeft de minister van Justitie afdoende toezeggingen gekregen van zijn collega van Financiën om de middelen ter beschikking te krijgen ter realisatie van dergelijke maatregelen?

De leden van fractie van de **PvdA** hadden met grote verontrusting kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het voorstel lijkt het sluitstuk te zijn van een keten, waarvan de brongerichte maatregelen zich op Aruba en de Nederlandse Antillen moeten afspelen. Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer op 7 februari 2002 verwees de minister naar een terzake gesloten protocol en naar de inzet van de kustwacht en scanapparatuur bij de pre-flight control. Op vragen over de ontoereikendheid van de maatregelen verwijst de minister naar andere collega's en acht zich niet gehouden op de hoogte te zijn van de actuele ontwikkelingen aldaar. Inmiddels zijn enkele weken verlopen en zijn daarover in de pers verschillende verontrustende uitspraken van de Nederlands-Antilliaanse minister van Justitie verschenen. Minister Martha uitte rond de ondertekening van het protocol kritiek op de effectiviteit van de kustwacht en op het Nederlandse beleid.

Overigens verschenen op 9 februari 2002 alarmerende berichten over de escalerende situatie rond de drugssmokkel op Curaçao in onder meer Trouw, de Telegraaf en de Groene Amsterdammer. Leidt de opstelling van de Nederlands-Antilliaanse regering niet tot het risico dat het onderhavige voorstel het effect zal hebben van «dweilen met de kraan open» in combinatie met een ernstige aantasting van ons rechtssysteem? Bovendien zijn tijdens het Contactplan van januari jl. opvattingen van het plaatselijke OM aan de Nederlandse delegatie kenbaar gemaakt, die overeenkomen met de uitspraken in het artikel in NJB afl. 7 van 15 februari 2002. Onder de titel «Over drugs, de Antillenroute en de waan van de dag» zetten de heren J.Th. Wit, R.F.B. van Zutphen en P. Wagenmakers, leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba, vraagtekens bij het huidige beleid. Naar schatting worden jaarlijks 10 000 koeriers ongemoeid gelaten, die zeer eenvoudig kunnen worden aangehouden met behulp van douanebeambten, vliegtuigpersoneel, drugshonden en scanapparatuur. Door de aandacht te verplaatsen van de koeriers naar de drugs en alle drugs in beslag te nemen, zou de drugshandel getroffen worden op de gevoeligste plaats: de economische wet van winst en verlies. Door de koeriers heen te zenden met een dagvaarding, gecombineerd met flankerend beleid, zoals het innemen van paspoorten, het tot ongewenste vreemdeling verklaren of op een blacklist van vliegtuigmaatschappijen plaatsen, zou detentiecapaciteit vrijkomen, waardoor opgelegde straffen daadwerkelijk kunnen worden geëxecuteerd. De strafrechtketen wordt dan ontstopt, zodat capaciteit vrijkomt voor opsporing van de organisatoren van de mula's en de slikkers met behulp van informatie van de koeriers over de locaties waar en de mensen van wie ze de drugs krijgen. Leidt deze door de deskundigen bepleite aanpak niet tot veel effectievere oplossingen met minder draconische maatregelen?

In de NRC van 15 februari 2002 heeft een woordvoerder van de minister verklaard dat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie een eigen autonomie heeft bij het vervolgen van drugskoeriers, dat functioneert volgens een eigen wetboek van strafrecht. «Voor Korthals geldt in Nederland dat heen-zending van drugskoeriers onaanvaardbaar is», zo eindigt het krantenbericht. Inmiddels zijn berichten in de media verschenen over het heen-zenden van bolletjesslikkers op Curaçao, onder meer vanwege de erbarmelijke staat van het cellencomplex te Rio Canario. De Contactplandelegatie heeft aan die locatie een werkbezoek gebracht en die erbarmelijke omstandigheden naar eigen bevinding kunnen constateren. Wat vindt de minister van deze gang van zaken en wat komt naar zijn oordeel terecht van een gezamenlijke aanpak van de drugsbestrijding?

Deze noodwetgeving is in één maand tot stand gekomen en geldt in principe voor één jaar. Het gaat om een noodsituatie, ontstaan door een plotselinge grote toename van plegers in combinatie met versterkte handhaving van een specifiek delict. Die noodsituatie is in feite gelegen in onder meer een tijdelijk gebrek aan capaciteit van personeel en infrastructuur bij voorzieningen voor in verzekeringstelling, voorlopige hechtenis en toepassing van de gevangenisstraf. Deze nood is blijkbaar niet zo hoog, dat noodmaatregelen moeten worden genomen contra legem op grond van noodrecht, maar wel zo hoog dat een speciale noodvoorziening bij wet de enige mogelijkheid wordt geacht. De leden behorende tot de PvdA-fractie vroegen waarom het gebrek aan mogelijkheid voor detentie voldoende grond kan zijn voor een zo vergaande afwijking van het penitentiaire systeem. Waarom acht de regering de rechtsorde blijkbaar zeer ernstig geschonden nu het niet gaat om veroordeling van op heterdaad betrapte verdachten, maar om hun detentie ter voorkoming van het zich mogelijk onttrekken aan bestrafing? Is de schending van de rechtsorde door deze drugskoeriers, die slechts tienden van procenten van de invoer van hard drugs tot ons land voor hun rekening nemen, van hoger belang voor de rechtsorde dan de handhaving van een humaan penitentiair beleid en het voorkomen van discriminatie ten opzichte van andere gedetineerden en gevangenen? Is de minister niet met ons van mening dat met deze noodwet klassejustitie ontstaat, omdat bolletjesslikkers onder een minder dan sober regime vallen, terwijl plegers van veel zwaardere misdrijven de normale rechtsbescherming van gedetineerden genieten?

Welke garanties kan de minister bovendien – als hij zich beroept op een tijdelijke noodsituatie – bieden, dat de problemen in dat ene jaar worden opgelost? Bij de beantwoording in eerste termijn in de Tweede Kamer tijdens de plenaire behandeling op 7 februari 2002 zei de minister dat mocht een verlenging toch nodig zijn, een wetswijziging zal worden ingediend om de werkingsduur van de tijdelijke wet te verlengen. De leden van de PvdA-fractie vroegen of zij ervan mochten uitgaan, dat indien onverhoopt die situatie zich zal voordoen, de minister met een geheel nieuw, deugdelijk voorbereid wetsvoorstel zal komen?

Cruciaal is het niet opgevolgde advies van de Raad van State om in overeenstemming met de Ecosoc Rules (9.1) in de toelichting te wijzen en te verzekeren dat deze rules zullen worden toegepast. Het betreft het in beginsel niet onderbrengen van twee personen in een verblijfsruimte. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk meer dan één persoon in te sluiten in een ruimte van voldoende grootte: het streven is gericht op maximaal vier personen. Na een jaar vindt evaluatie plaats onder andere van de vraag of de situatie van vier op een cel iets is «dat wij nooit meer moeten doen of iets dat wij best kunnen hebben». Hier ontstaan voor de fractie van de PvdA bijna onoverkomelijke problemen, zo zeiden deze leden. Het doorbreken van het beginsel één persoon op één cel is om te beginnen een draconische maatregel, waarvan zoals blijkt uit hun eerste vragen, zij twijfels hebben bij de noodzaak en de proportionaliteit. Hooguit is zoiets in alleruiterste instantie verdedigbaar in de vorm van in de tijd (te weten een jaar) afgebakende noodwetgeving. Indien deze noodwetgeving echter gaat dienen als opmaat naar twee personen in één cel wordt de zaak onverteerbaar. Des te meer is voor hen een garantie van de minister, dat het beginsel van één persoon in één cel in de wet wordt vergrendeld, een harde voorwaarde om te overwegen met deze noodwet akkoord te gaan.

Uitlatingen van de minister tijdens de behandeling in de Tweede Kamer dat hij in de VS van gedetineerden te horen kreeg, dat zij liever niet alleen in een cel zaten, omdat men dan «niet meer leuk met elkaar» kon praten achtten zij misplaatst en meer illustratief voor het VS gevangenisregime

dan een zinvolle bijdrage aan deze discussie in Nederland. Zij verzochten de minister op deze uitlatingen terug te komen.

De uitbreiding van de personele capaciteit vindt gescheiden plaats van de justitiële inrichtingen. Een particulier beveiligingsbedrijf levert mannelijk en vrouwelijk personeel dat de «volledige verkorte basisopleiding PIW» krijgt. Kan worden toegelicht wat volledig verkort inhoudt? Dit personeel zal worden aangevuld met ervaren teamleiders uit Engeland. Zijn de ervaringen in de Koraal Specht/Bon Futuro te Willemstad met het inschakelen van buitenlands penitentiair personeel geen contra-indicatie voor zo'n aanpak, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie. Vervolgens zal dat alles plaatsvinden onder het management van ervaren Nederlandse gevangenisdirecteuren. Dus toch weer samenloop met de justitiële inrichtingen en wel op het kwetsbare onderdeel: management. De minister noemt dan tijdens de Tweede Kamerbehandeling zijn nota «Investeren in personele zorg» en zorgt dat overleg wordt gevoerd over de financiering. Kan de minister meedelen welke budgetten inmiddels beschikbaar zijn en hoe die zich verhouden tot de benodigde? Zijn de ingevoerde bezuinigingen inmiddels ongedaan gemaakt? Heeft versterking van het management het ziekteverzuim kunnen terugdringen zodat gedetineerden niet meer zeer vroegtijdig (om 17.00 i.p.v. om 23.00 uur) «achter de deur» gezet hoeven te worden? Zijn problemen met gevoelens van isolement niet veeleer langs deze weg op te lossen in plaats van te suggereren, dat het doorbreken van één persoon in één cel de remedie kan zijn?

Op 7 februari 2002 heeft de minister geantwoord wegens tijdgebrek geen vergelijking van het wetsvoorstel met de European Prison Rules te kunnen verstrekken. Is die vergelijking inmiddels wel beschikbaar?

Welke garanties kan de minister geven ten aanzien van de plaatsing van 12 tot 16 jarigen en 16 tot 18 jarigen in justitiële jeugdinstellingen en niet in de noodvoorzieningen, mede tegen de achtergrond van het BUPO verdrag en het verdrag inzake de rechten van het Kind?

Vervolgens verzochten de leden van de PvdA-fractie de minister in te gaan op de vragen en opmerkingen van de capaciteitsgroep Strafrecht en Criminologie van de Universiteit van Maastricht over de wetsvoorstellen 28 201 en 28 202, zoals verwoord in diens brief van 24 februari 2002 aan de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer.

De leden van de PvdA-fractie wilden tenslotte inzicht verkrijgen in de gevolgen voor de strafrechtketen van de intensivering van het strafvorderlijk optreden tegen drugskoeriers op Schiphol. Het ligt in de rede, gezien de omstredeheid van de juridische kwaliteit van de ter discussie staande wetgeving, dat er van beslissingen van de Rechtbank Haarlem vaker beroep zal worden ingesteld bij het Hof Amsterdam, zodat daar capaciteitsproblemen ontstaan en het onaantrekkelijke perspectief van berechting, die de redelijke termijn overschrijdt, met als gevolg vrijlating van verdachten. Klopt de indruk dat nu reeds, zowel vanuit Haarlem als vanuit Utrecht, sprake is van een toename van hoger beroepen, die door advocaten strategisch worden ingesteld teneinde hun cliënten (die verdacht kunnen worden van velerlei soorten misdrijven) via de overschrijding van de redelijke termijn vrij te krijgen? Kan de minister inzage geven in de feitelijke ontwikkeling van de hoger beroepen in Amsterdam en van de daardoor optredende capaciteitsproblemen?

Het was de leden van de fractie van **GroenLinks** opgevallen dat bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel slechts in beperkte mate extern advies is ingewonnen. Zo viel het deze leden op dat bijvoorbeeld noch aan de

Nederlandse Orde van Advocaten, noch aan het Nederlands Juristencomité voor de mensenrechten advies over het wetsvoorstel is gevraagd. Kan de regering toelichten waarom dat niet is gebeurd?

De leden van de fractie van GroenLinks waren over dit wetsvoorstel slecht te spreken. In feite legt de minister voornamelijk overwegingen van praktische aard – capaciteitstekort in penitentiaire inrichtingen en personeelsgebrek – ten grondslag aan een maatregel, die weliswaar tijdelijk van aard is, maar een scherpe scheiding aanbrengt in de behandeling van enerzijds drugskoeriers en anderzijds andere wetsovertreders. Hij stelt daarbij dat het juist de toestroom van drugskoeriers is die aan deze tekorten debet is, maar de leden van de fractie van GroenLinks waren door deze argumentatie niet overtuigd van de toelaatbaarheid van grote verschillen in behandeling en hechtenisregime. Is immers niet iedere gedetineerde, ongeacht verdenking of veroordeling, verantwoordelijk voor de ontstane en kennelijk niet goed geprognosticeerde krapte?

De vele en forse afwijkingen in dit wetsvoorstel van de Penitentiaire beginselenwet beogen volgens de memorie van toelichting «een bijdrage te geven aan het oplossen van de bestaande problemen met betrekking tot capaciteit en personeelstekort.» (p. 2 MvT). Hoe moeten de leden van deze fractie die doelstelling precies begrijpen? Is het het doel van de minister om in de looptijd van de wet, een jaar, alles op alles te zetten om meer gekwalificeerde en geschoolde penitentiaire inrichtingswerkers aan te trekken en meer capaciteit in reguliere huizen van bewaring te organiseren? Als dat het geval is, welke aanpak zal de minister daarbij dan kiezen? Of verwacht de minister dat de aantallen drugskoeriers structureel zullen afnemen als gevolg van deze maatregel? Indien het antwoord op beide vragen negatief is, ligt het dan niet voor de hand dat de problemen die deze wet thans moeten rechtvaardigen over een jaar nog onverminderd aan de orde zullen zijn?

Juist ten aanzien van de problematiek van de drugskoeriers waren de leden van deze fractie er bovendien niet van overtuigd dat de nu ingeslagen weg van aanhouden en berechten zinvol is. Zij wezen eveneens op een opiniërende bijdrage van drie Antilliaanse rechters in het NJB van 14 februari 2002, die aangeven dat het consequent in beslag nemen van geïmporteerde drugs uiteindelijk effectiever is dan het vastzetten van een noodgedwongen klein deel van de kleine koeriers. De rechters berekenen dat vele duizenden koeriers per jaar via Schiphol Nederland binnenkomen en dat dat zo zal blijven zolang dat lucratief is. Deze smokkel zal met aanvaarding van dit wetsvoorstel niet minder lucratief worden, zo verwachtten de leden van de GroenLinks-fractie en ook zij vroegen de regering hierop en op genoemd artikel te reageren.

Door het versoberen of niet voorhanden zijn van tal van voorzieningen voor gedetineerden in de noodopvang is het strafkarakter van een vrijheidsstraf in zo'n noodinrichting veel pregnanter: er zijn (veel) minder mogelijkheden voor sport, recreatie, scholing, het verrichten van arbeid, telefonisch contact en bezoek en waarschijnlijk zal er geen enkele aandacht zijn voor resocialisatie en voorbereiding van gedetineerden op hun invrijheidstelling. Het wetsvoorstel betekent dan ook een radicale breuk met de traditie van een humane bejegening van gedetineerden. Meent de regering dat de verzwaring van het strafkarakter van de vrijheidsstraf in de noodopvang consequenties zou moeten hebben voor het requireerbeleid of verwacht de regering dat de strafrechter zich bij de strafmaatbepaling zal laten leiden door het feit dat een verblijf van bijvoorbeeld zes maanden in zo'n inrichting veel zwaarder zal zijn dan een verblijf van gelijke duur in een huis van bewaring?

In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering in antwoord op een vraag van de fractie van D66 geantwoord dat het gezien de haast waarmee de regering dit voorstel kracht van wet wil geven niet doenlijk is in te gaan op de vraag naar de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de European Prison Rules, zo constateerden ook deze leden. Wel stelt de regering de standaarden die deze regels geven zoveel mogelijk te willen benaderen. De leden van de fractie van GroenLinks vonden dat zij op deze wijze onvoldoende in staat zijn de aanvaardbaarheid van dit wetsvoorstel en zijn werking in de praktijk te beoordelen tegen de achtergrond van internationale inspanningsverplichtingen als de European Prison Rules. Om die reden drongen zij er bij de regering op aan dat zij uitvoeriger en overtuigender aangeeft op welke onderdelen in haar visie in de Nederlandse situatie afwijking van deze regels noodzakelijk is. In de behandeling tot nu toe valt de regering ten aanzien van iedere afwijking terug op de standaardmotivering van personeelsgebrek, maar die motivering overtuigde deze leden in zijn algemeenheid niet.

In de noodvoorziening zal gebruik gemaakt worden van personeel afkomstig van particuliere bewakingsbedrijven. De leden van GroenLinks betoonden zich hierover sceptisch. Hoe is het mogelijk dat dergelijk werknemers in een paar weken tijd voldoende sociale en andere vaardigheden opdoen om als het ware als penitentiaire inrichtingsmedewerker hun taken te verrichten? Jegens wie zijn deze medewerkers verantwoordelijk voor een goede uitvoering van hun werkzaamheden, zo vroegen ook deze leden, tot besluit.

Vertrouwende, dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Janssen