

28 627

Wijziging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 14 februari 2003

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de leden van de vaste commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie betreuden het, dat de problematiek van de drugskoeriers niet binnen de oorspronkelijke geldigheidsduur van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers tot aanvaardbare proporties is teruggebracht.

Op grond daarvan wordt thans voorgesteld de wet met een periode van 2 jaar te verlengen. In de memorie van toelichting wordt op pagina 2 deze termijn gerelateerd aan het cellentekort dat ook zonder de problematiek van de drugskoeriers speelt en op de maatregelen die erop zijn gericht om dat cellentekort aan te pakken. Daarbij wordt het onderhavige wetsvoorstel vooral gemotiveerd door verwijzing naar het sluitstuk van het beleid, te weten de plaatsing in cellen van aangehouden verdachten en van gestrafte personen.

De vraag is echter primair, zo meenden deze leden, of – ook onafhankelijk van uitbreiding van de reguliere cellencapaciteit – de andere maatregelen die zijn gericht op het tégengaan van de komst van drugskoeriers voldoende effect sorteren en kunnen sorteren om het beroep op de cellencapaciteit te verminderen. Daarover bevat de memorie van toelichting geen informatie; ook de later gewisselde stukken en het verhandelde bij gelegenheid van de plenaire behandeling geeft geen coherente indruk van de verwachtingen die de minister zelf heeft met betrekking tot de effectiviteit van de meer preventief gerichte maatregelen. Gaarne zouden de leden van de CDA-fractie daar nader over worden geïnformeerd.

Terugkomend op de kwestie van de cellencapaciteit rees bij de leden hier aan het woord de vraag of en in hoeverre de maatregelen die zijn voorzien in de nota «Naar een veilige samenleving» op het terrein van opsporing en vervolging niet ook een zodanig beslag op het reguliere gevangeniswezen zullen leggen, dat bij de komst van vergelijkbare aantallen drugskoeriers in 2006 en later er nog steeds een cellentekort zal bestaan.

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*), Broekers-Knol (VVD).

In dit verband herinnerden de leden van de CDA-fractie eraan, dat zij bij de behandeling van de noodwet waarvan thans verlenging wordt gevraagd, al hebben gewezen op de vraagtekens bij de prognoses en ook de methodiek waarmee de prognoses tot stand kwamen. Destijds was sprake van een onderzoek door professor dr. E. Bomhof naar de betrouwbaarheid van de methodiek waarmee het departement de behoefte aan cellen prognosticeerde. Heeft dat onderzoek ook daadwerkelijk plaats gehad en wat zijn de resultaten daarvan geweest? Kan de minister inzicht geven in de actuele prognose met betrekking tot de behoefte aan celcapaciteit in de jaren 2003 tot en met 2007?

De achtergrond van de vraag van de leden van de CDA-fractie was, dat zij enigszins bevreesd zijn opnieuw met een verlengingsvoorstel geconfronteerd te worden. Indien een dergelijke situatie bijvoorbeeld over anderhalf jaar zich zou dreigen voor te doen, dan was het voor deze leden de vraag of het niet wijzer is op dat moment af te zien het huidige vervolgingsbeleid, opdat in ieder geval voorkomen wordt dat bij weigering van de Staten-Generaal om tot tweede verlenging van de tijdelijke wet over te gaan grote aantallen voorlopige gehechten of gestraften heengezonden zouden moeten worden.

Naast de invalshoek van het vervolgingsbeleid en cellencapaciteit was voor de leden van de CDA-fractie ook het penitentiaire beleid van belang. Zij constateerden met voldoening dat op een aantal punten de tijdelijke wet voorzieningen krijgt, parallel aan de Penitentiaire beginselenwet. Niettemin blijft het voorzieningenniveau nog beperkt, gelet op de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugd-inrichting. In dit verband hadden de leden van de CDA-fractie er met name behoefte aan van de minister nog nader commentaar te verkrijgen op de conclusies en aanbevelingen uit het eindrapport inzake de evaluatie van de tijdelijke wet «Noodcapaciteit en drugskoeriers in de praktijk» van ES&E d.d. 16 december 2002.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met grote verontrusting kennisgenomen van dit wetsvoorstel tot verlenging van de noodwet met 2 jaren tot 8 maart 2005. Zij vroegen de minister waarom de toezegging van zijn voorganger, dat de noodwet hooguit één keer voor een jaar zou kunnen worden verlengd, niet wordt nagekomen, aangezien die toezegging een van de doorslaggevende factoren was geweest voor een meerderheid van de PvdA-fractie om, zij het schoorvoetend, akkoord te gaan met de noodwet.

De Raad van State adviseert in elk geval geen verdere verlenging van de werkingsduur dan tot 2005, omdat het door de regering verwachte effect is uitgebleven, waardoor het continueren van een afwijkend regime niet in de rede ligt zowel vanwege de spanning met internationale verplichtingen als vanwege de bezwaren van ongelijke behandeling enkel op grond van het type delict. De minister wees eerder op de gekozen formulering van de Raad dat het gekozen afwijkende detentieregime op gespannen voet staat met internationaalrechtelijke verplichtingen. Bij de invoering van de noodwet begin 2002 meende de Raad nog, dat desondanks de tijdelijkheid van de maatregel invoering kon rechtvaardigen, vanuit de prioriteit voor bestrijding van dit soort drugshandel. Met de onderhavige wijziging van de noodwet wordt de tijdelijkheid opgerekt, terwijl de Raad stelt: «Thans moet worden geconstateerd dat het door de regering beoogde effect is uitgebleven». Graag vernamen deze leden een reactie van de minister, toegespitst op het effect van het uitblijven van de verwachte effecten in combinatie met het oprekken van de termijn. Meent de minister niet dat daarmee de spanning met internationaalrechtelijke verplichtingen een onaanvaardbaar niveau bereikt? Kortom, kan dit wetsvoorstel de toets aan internationaalrechtelijke verplichtingen wel doorstaan?

Zoals toegezegd heeft een evaluatie van de toepassing van deze tijdelijke wet plaatsgevonden. Op 3 december 2002 was een tussenrapportage beschikbaar, tijdig voor de beraadslagingen in de Tweede Kamer. Inmiddels is vanaf medio januari jl. de eindrapportage beschikbaar van het ES&E onderzoek in opdracht van het WODC met een doorlooptijd van 1 maart tot 1 oktober 2002, zo vervolgden deze leden. In de brief van 13 januari 2003 stelt de minister dat hij het onderzoek beschouwt als een nul-meting van een uitvoeringspraktijk, waar in een paar maanden tijd aanmerkelijke verbeteringen in konden worden aangebracht. Toch namen de leden van de PvdA-fractie de rapportage vooral nog serieus, niet in de laatste plaats omdat de minister hiermee een belangrijke toezegging nakomt.

De voor hen meest in het oogspringende en alarmerende conclusies zijn de gesignaleerde risico's voor de veiligheid en beheersbaarheid in de noodvoorzieningen. Bij de conclusies noemt ES&E vijf aspecten met name:

- de basale bouwkundige voorzieningen
- de samenstelling van de populatie, waarbij het aandeel bolletjes-slikkers gering is in verhouding tot andere drugskoeriers
- gezamenlijke plaatsing van gedetineerden ongeacht achtergrond (recidive) en fase in het strafproces (preventief gehecht of veroordeeld)
- onervaren en onvoldoende toegerust personeel. NRC kop van 22.01.03 bij het bericht over dit rapport luidt «Deuren open sleutels kwijt».
- gevoelens van onveiligheid bij gedetineerden door beperktheid regime, verblijf van meer dan 2 personen op 1 cel en relatief lange verblijfsduur.

Ook van de zijde van werknemersorganisaties heeft o.a. mw. Elise Merlijn van AbvaKabo FNV herhaaldelijk zorg over deze aspecten met nadruk naar voren gebracht. Wat is de reactie van de minister op deze bevindingen en welke concrete, aantoonbare verbeteringen zijn tussen oktober 2002 en februari 2003 daadwerkelijk tot stand gebracht? Hoe kan de minister die verbeteringen feitelijk onderbouwen? Wat is bijvoorbeeld de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling van ingediende en behandelde klachten, met inbegrip van de bevindingen van de klachtencommissie? Is het evaluatierapport niet een verdere onderbouwing van de constatering door de Raad van State met betrekking tot de gebrekkige effectiviteit van de maatregel? Hoe is het gevoel over de veiligheid en beheersbaarheid in de noodvoorzieningen bij de uitzendkrachten van Securicor en bij de medewerkers van DJI? Hoe verloopt het overleg hierover met de werknemersorganisaties? Is de situatie in de noodvoorzieningen uit veiligheid en beheersbaarheidsoogpunt nog wel houdbaar voor personeel en gedetineerden, mede gelet op de dringende signalen uit die kringen? Kortom is de noodwet uitvoerbaar? De leden van de PvdA-fractie zagen de antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.

De leden van de fractie van **GroenLinks** waren van mening dat het voorstel tot wijziging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers onvoldoende is gemotiveerd en strijd oplevert met het gelijkheidsbeginsel en om die redenen verwerping verdient. Indertijd is deze wet voor de duur van een jaar aanvaard, vanuit de gedachte dat hetzij de afschrikwekkende werking ervan zodanig zou zijn dat het aantal drugskoeriers zou afnemen, hetzij de reguliere capaciteit zodanig zou zijn uitgebreid dat het speciale, sobere detentieregime voor drugskoeriers zou kunnen worden afgeschaft. Van een vermindering van het aantal aangehouden drugskoeriers is evenwel nog geen sprake. Verwacht de regering zo'n afname alsnog?

Van een voldoende uitbreiding van de reguliere capaciteit lijkt thans evenmin sprake, zo vervolgden deze leden. Kan de minister daar meer over zeggen: is het de bedoeling dat de noodvoorziening op enig moment zodanig wordt aangepast dat deze voldoet aan de normen van de Penitentiaire beginselenwet en zo ja, wanneer is daar uitzicht op? Of

wanneer valt anders te verwachten dat de reguliere capaciteit zodanig is uitgebreid dat de noodvoorzieningen kunnen worden gesloten? Uit de nota naar aanleiding van het verslag maakten deze leden op dat de huidige voorzieningen in ieder geval binnen afzienbare termijn zullen sluiten. Kan de minister toezeggen dat er intussen of nadien geen andere noodvoorzieningen bij zullen komen?

Bovendien werd de tijdelijke noodwet ingevoerd in een periode dat er vooral sprake was van de vervolging van «bolletjesslikkers», wier fysieke omstandigheden een natuurlijke grens opleggen aan de mogelijkheid tot illegale invoer van drugs. Thans blijkt dat de vervolging veel vaker koeriers betreft die grotere hoeveelheden drugs invoeren. Deze koeriers staan langere vrijheidsstraffen te wachten, waarbij de vraag rijst in hoeverre de noodvoorzieningen daarvoor eigenlijk wel bedoeld en voldoende toegerust zijn. Kan de minister daarop ingaan? In de nota naar aanleiding van het verslag d.d. 21 november 2002 heeft de minister gezegd geen garantie te kunnen geven dat verdachten en veroordeelden niet langer dan zes maanden in de noodvoorzieningen zullen worden gedetineerd. De leden van de fractie van GroenLinks meenden echter dat de omstandigheden in die voorziening dusdanig zijn dat zij ongeschikt zijn voor het detineren van langgestraften. Zij meenden dat een termijn van zes maanden eigenlijk al te lang is, maar wilden van de minister in ieder geval zo precies mogelijk onderbouwd horen waarom de garantie niet is te geven dat drugskoeriers niet langer dan die zes maanden (voorarrest en tenuitvoerlegging vrijheidstraf samen) in een noodvoorziening zullen worden gedetineerd.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **ChristenUnie**-fractie hadden met belangstelling doch tevens met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Deze leden wilden zich in het kader van de voorbereiding van de plenaire behandeling van het voorstel beperken tot het stellen van enkele informatieve vragen. De tijdelijke wet is op 8 maart 2002 in werking getreden, zo merkten zij allereerst op. Blijkens een persbericht van 16 augustus 2002 was op dat moment reeds – dus minder dan een half jaar na de inwerkingtreding van de tijdelijke wet – door de ministerraad besloten tot verlenging van de werking van de tijdelijke wet. Welke feiten en omstandigheden gaven op dat moment aanleiding tot dit besluit?

Vervolgens memoreerden deze leden dat de verhevigde aandacht voor bolletjesslikkers, «bodypackers» en andere drugskoeriers de top van het Openbaar Ministerie bij de presentatie van het laatste jaarverslag tot de suggestie bracht de koeriers per kerende post terug te sturen. Wat is de reactie van de minister op deze suggestie?

In de brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Eerste Kamer d.d. 13 januari 2003, waarbij de eindrapportage betreffende de evaluatie van de toepassing van de tijdelijke wet, wordt gemeld dat van slechts 38% van de gedetineerden het woonland bekend is. Wat is de oorzaak van dit geringe percentage? Neemt dit percentage gedurende de voorlopige hechtenis toe en, zo ja, tot welke hoogte? Een belangrijk deel van de drugskoeriers is kennelijk niet uit Nederland afkomstig. Hoe verloopt het beleid terzake van de overdracht van strafvervolgung en dat

ter zake van uitzetting? Aan welke percentages moet hierbij worden gedacht, zo vroegen de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie tot besluit.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Janssen