

Vergaderjaar 2002–2003

28 627

Wijziging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Een onderdeel van het plan van aanpak drugssmokkel Schiphol¹ betreft de totstandbrenging van wetgeving waarbij voor wat betreft de detentie van verdachten van en veroordeelden wegens drugssmokkel kan worden afgeweken van de Penitentiaire beginselenwet (of de Beginselenwet justitiële jeugdinrichting indien het gedetineerden tussen de 16 en 18 jaar betreft). De Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers² is op 8 maart 2002 in werking getreden. De duur van de tijdelijke wet is bepaald op één jaar. Derhalve zal de tijdelijke wet op 8 maart 2003 vervallen.

Over de voortgang van genoemd plan van aanpak is door de toenmalige minister van Justitie met regelmaat aan beide kamers der Staten-Generaal gerapporteerd. Verwezen zij korthedshalve naar deze rapportages voor de exacte inhoud alsmede de effecten van het gevoerde beleid.³

Vanaf januari 2002 tot en met juli 2002 zijn er als gevolg van het verscherpte beleid ruim 1185 drugskoeriers op Schiphol aangehouden. Ook de berechting van deze verdachten is op gang gekomen. De straffen vallen hoger uit dan verwacht. Lag de verwachting destijds op een gemiddelde straf van zes maanden, de eerste berechttingen laten straffen zien die variëren van drie maanden tot vijf jaar. Het gemiddelde komt daarmee veel hoger uit dan de verwachte zes maanden. Dit legt een groter beslag op de celcapaciteit dan voorzien. Ondanks het gevoerde beleid blijft het aantal drugskoeriers dat via Schiphol ons land binnenkomt nog steeds onaanvaardbaar hoog. Daarnaast heeft het reguliere gevangeniswezen nog steeds te kampen met een cellentekort. De Tweede Kamer der Staten-Generaal is over deze problematiek bij brieven van 17 juni en 2 juli 2002 geïnformeerd.⁴

Een en ander heeft er inmiddels toe geleid dat in het door het vorige kabinet gevoerde beleid ten aanzien van drugskoeriers enige wijzigingen zijn aangebracht.⁵ Evenwel moet worden onderkend dat thans wordt voorzien dat ook na 8 maart 2003 aan de gerealiseerde noodcapaciteit behoefte zal bestaan. Met het oog hierop stelt de regering voor de werking van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers te verlengen.

Een alternatief voor de verlenging van de tijdelijke wet zou zijn om de noodvoorzieningen de bestemming te geven van een huis van bewaring of gevangenis in de zin van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). In dat

¹ Kamerstukken II 2001/2002, 28 192, nr. 1.

² Wet van 6 maart 2002, Stb. 2002, 124.

³ Kamerstukken II 2001/2002, 28 192, nrs. 8, 12 en 13.

⁴ Kamerstukken II 2001/2002, 24 587, nr. 78 en 79.

⁵ Brief van 20 september 2003, kamerstukken II 2002/03, 28 192, nr. 16.

geval zouden de huidige noodvoorzieningen direct onder de werking van de Pbw en de daarop gebaseerde regelgeving komen te vallen. De regering heeft deze mogelijkheid bestudeerd doch komt tot de conclusie dat deze herbestemming van de noodvoorzieningen op dit moment niet mogelijk is.

Het blijkt in de noodvoorzieningen niet mogelijk om een regime als voorzien in de Pbw aan te bieden. Het activiteitenaanbod blijft onder het niveau van de Pbw als gevolg van bouwkundige beperkingen (de noodvoorzieningen kennen bijvoorbeeld geen arbeidszalen en de zalen voor recreatie en sport hebben een beperkte capaciteit) en personele beperkingen (voor het aanbieden van meer activiteiten is extra personeel nodig).

Voorts zou een abrupte toename met de gerealiseerde noodcapaciteit voor drugskoeriers (begin 2003 zou het om 1031 plaatsen gaan) aan het gevangeniswezen voor die organisatie van grote invloed zijn. Een dergelijke operatie vereist nauwkeurige voorbereiding en afstemming. Niet alleen met de Dienst Justitiële Inrichtingen maar ook met de medezeggenschapsorganen en vakcentrales van het gevangeniswezen-personeel. Een en ander kan niet voor het voorjaar van 2003 gerealiseerd worden. Behoud van de noodcapaciteit in de huidige projectmatige en tijdelijke constructie is daarom onvermijdelijk.

Het voorgaande dient gezien te worden in een breder perspectief. Zoals hiervoor al aangegeven kampt het reguliere gevangeniswezen, ook zonder de drugskoeriers, met een cellentekort. De regering zal in oktober 2002 voorstellen doen hoe hiermee om te gaan. Verlenging van de tijdelijke wet kan evenwel niet wachten totdat deze plannen afgerond zijn. De wet vervalt immers op 8 maart 2003.

Vooruitlopend op de hiervoor genoemde voorstellen kan reeds worden aangegeven dat wijziging van de wetgeving voor het gevangeniswezen onderdeel zal zijn van de aanpak van het cellentekort. Met het oog hierop wordt voorgesteld om de duur van de tijdelijke wet met twee jaar te verlengen (tot 8 maart 2005). Voor meer structurele problemen zal aanpassing van de Penitentiaire beginselenwet een deel van de oplossing moeten bieden.

De inmiddels gepubliceerde reacties op de tijdelijke wet, met name die vanuit de wetenschap, geven de regering aanleiding om in deze toelichting in te gaan op de suggestie dat de tijdelijke wet een onterecht onderscheid zou aanbrengen tussen groepen gedetineerden en daarmee op gespannen voet zou staan met artikel 1 van de Grondwet. De regering deelt deze opvatting niet en voelt zich daarbij onder meer gesteund door de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 14 augustus 2003 (KG 02/953). De Rechtbank heeft de wet getoetst aan rechtsbeginselen die voortvloeien uit ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties en daar geen strijdigheid mee gevonden. De Rechtbank acht van discriminatie geen sprake nu de afwijkende behandeling op de gehele groep drugskoeriers betrekking heeft en daarvoor voldoende legitimatie is te vinden in de politieke keuzes die zijn gemaakt. Het is waar dat de tijdelijke wet slechts van toepassing is op drugskoeriers die na 25 januari 2002 zijn gearresteerd. Het is tevens waar dat het regime in de noodvoorzieningen minder mogelijkheden biedt dan in de reguliere inrichtingen. Hiermee is evenwel geen sprake van strijdigheid met artikel 1 van de Grondwet. Vanaf eind 2001 wordt de Nederlandse samenleving geconfronteerd met een exponentiële toename van het aantal personen dat via Schiphol drugs wil invoeren. Deze personen plegen daarmee een strafbaar feit. Dit vormt de legitimatie voor de overheid om in te grijpen. Gebrek aan voorzieningen om personen in te sluiten is geen grond waarop de wetsovertreder aanspraak kan maken op invrijheidstelling, net zo min als een laag ophelderingspercentage aanleiding

kan zijn voor de wel aangehouden verdachte om vrijlating te eisen. In zoverre is aan iedere prioriteitstelling voor aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit een element van ongelijkheid inherent. Nu de stroom drugskoeriers is opgelopen tot onaanvaardbare proporties, is dat voldoende reden om ook in de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis en vrijheidsstraf onderscheid te maken. In de hiervoor genoemde brief van 20 september 2002 wordt ten aanzien van de regulering van de instroom in de justitiële keten (onderdeel 3.3) ook aangegeven dat aan het beleid inherent is dat er enige rechtsongelijkheid is.

Bij het opstellen van het onderhavige voorstel van wet heeft de regering overwogen om de toepassing ten aanzien van jeugdigen tussen de 16 en 18 jaar te laten vervallen. Drugskoeriers in deze leeftijden zouden dan in een reguliere justitiële jeugdinrichting worden onderbracht waar de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen van toepassing is. De regering heeft na rijp beraad besloten ook op dit punt de regeling te handhaven. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het toenmalige voorstel van wet voor een tijdelijke wet is aangegeven, wordt met de toepasselijkheid van de regeling ook op jeugdigen getracht te voorkomen dat de criminele organisaties achter de drugssmokkel op grote schaal jeugdigen hiervoor gaan inzetten. Tot op heden heeft een dergelijke verschuiving zich niet voorgedaan. Dit vormt reden te vermoeden dat deze regeling hieraan heeft bijgedragen. Op een enkel geval na (waar overigens misverstanden bestonden over de daadwerkelijk leeftijd van de betrokken jeugdige) zijn er geen jeugdigen jonger dan 18 jaar in de noodvoorzieningen opgenomen. Ook thans heeft de regering niet het oogmerk om van deze mogelijkheid gebruik te maken en ziet het van toepassing zijn van de tijdelijke wet op jeugdigen in de leeftijd van 16 tot 18 jaar als een middel om een verschuiving van drugskoeriers naar jongeren te voorkomen. Slechts indien binnen deze categorie gelijke problemen zouden ontstaan bij de insluiting in justitiële jeugdinrichtingen zal de regering hiertoe overgaan. De regering benadrukt dat er geen signalen zijn dat het zover zal moeten komen.

In het voorstel van wet wordt samen met de verlenging een aantal verruimingen in het regime aangebracht. Een aantal beperkingen in de tijdelijke wet vloeide voort uit de onbekendheid met de te realiseren voorzieningen en kunnen thans aangepast worden. Het betreft de regeling omtrent bezoek en telefoneren. Andere wijzigingen hangen samen met wensen die in de praktijk zijn gebleken (incidenteel verlof en beperking van activiteiten). De wijzigingen worden nader toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Onderdeel A

In dit onderdeel wordt een onjuiste artikelverwijzing hersteld.

Onderdeel B

De gezamenlijke onderbrenging van onveroordeelde en veroordeelde gedetineerden heeft tijdens de parlementaire behandeling van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers de nodige discussie opgeleverd. Ondanks het feit dat Nederland bij artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, waarin gescheiden onderbrenging wordt aangegeven, een voorbehoud heeft gemaakt, alsmede dat in het reguliere gevangeniswezen in bepaalde gevallen beide groepen gedetineerden in één inrichting of afdeling

worden geplaatst, bleken zowel de Raad van State als beide kamers van de Staten-Generaal veel waarde te hechten aan een gescheiden onderbrenging in de noodvoorzieningen. In verband hiermee wordt voorgesteld artikel 8, tweede lid, aan te passen. Indien dit mogelijk is zullen onveroordeelde en de aangegeven groep veroordeelde gedetineerden gescheiden worden ondergebracht. Dit zal afhankelijk zijn van de bouwkundige situatie en de personele bezetting. Voorts zal de getalsmatige verdeling van gedetineerden bepalend zijn voor een gescheiden onderbrenging. Bij bijvoorbeeld een zeer gering aantal veroordeelden zal gescheiden onderbrenging problematisch zijn. Bovendien wordt aangesloten bij de regeling in de Penitentiaire beginselenwet inhoudende dat het veroordeelden moet betreffen die een strafrestand van meer dan drie maanden hebben.

Onderdeel C

Artikel 9 betreft de mogelijkheid om de inrichting te verlaten ten behoeve van het bijwonen van een gerechtelijke procedure. In de praktijk is behoefte gebleken aan het verlenen van incidenteel verlof, bijvoorbeeld voor het bijwonen van een begrafenis van een naast familielid. Nu de werking van de Tijdelijke wet wordt verlengd acht ik het aangewezen dat van de regeling die voor het gevangeniswezen geldt ten aanzien van incidenteel verlof en strafonderbreking gebruik gemaakt kan worden. Deze onderdelen van de Regeling Tijdelijk verlaten van de inrichting worden daarom van toepassing verklaard.

Onderdeel D

Bij de start van de noodvoorzieningen was slechts een minimum aan activiteiten beschikbaar voor de gedetineerden. In de loop van de tijd wordt evenwel steeds meer invulling gegeven aan artikel 28, tweede lid, waarin is aangegeven dat de directeur zorg draagt voor een dagbesteding van de gedetineerden indien de bouwkundige en personele omstandigheden dit toelaten. Dientengevolge bestaat er ook behoefte aan een regeling om in voorkomende gevallen een gedetineerde van de deelname aan activiteiten uit te sluiten. Artikel 10a biedt hiervoor de mogelijkheid en is inhoudelijk gelijk aan de vergelijkbare bepaling uit de Pbw (artikel 23).

Onderdelen E en F

De artikelen 23 en 24 van de tijdelijke wet betreffen de mogelijkheid bezoek te ontvangen en te telefoneren. Beide zijn in de wet afhankelijk gesteld van de bouwkundige en personele omstandigheden vanwege het eenvoudige feit dat bij het opstellen van het toenmalige wetsvoorstel nog niet duidelijk was welke locaties geschikt zouden worden bevonden om als voorziening voor drugskoeriers te worden aangewezen en hoeveel personeel daarvoor aangetrokken zou kunnen worden. Thans is daarover meer duidelijkheid en kan deze beperking vervallen. Voorts wordt de duur van het bezoek en het telefoneren op het niveau van de Pbw gebracht.

Onderdeel G

De wijziging van artikel 31 hangt samen met onderdeel D en regelt de uitreiking van een schriftelijke mededeling indien een gedetineerde wordt uitgesloten van deelname aan een of meer activiteiten.

Onderdeel H

Met deze wijziging wordt de keuze voor schriftelijke afdoening of mondelinge behandeling in hoger beroep aan de beroepscommissie overgelaten.

Onderdeel I

De noodzaak tot verlenging van de geldigheid van de tijdelijke wet is reeds uitvoerig in het algemeen deel van deze toelichting aan de orde gesteld.

Artikel II

Nu het noodzakelijk is dat de verlenging van de wet op 8 maart 2003 in werking treedt wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet biedt om af te wijken van de gebruikelijke gang van zaken.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner