

Vergaderjaar 2002–2003

28 192

Drugsmokkel Schiphol

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2002

1. Inleiding

Sinds mijn aantreden heb ik de problematiek van de smokkel van verdovende middelen door drugskoeriers via de luchthaven Schiphol als een zeer weerbarstige kwestie geïdentificeerd. Niet alleen gaat het daarbij om de strafrechtelijke gedraging als zodanig maar ook om de massaliteit daarvan die, in haar effecten, een onevenredige belasting dreigt te vormen voor de gehele justitiële keten. Voorts weegt voor mij zwaar dat deze vorm van criminaliteit ook de Koninkrijksdelen over zee – door ligging en schaal toch al kwetsbare samenlevingen – zo zwaar treft en mijn ambtgenoten op de Nederlandse Antillen en Aruba evenzeer voor forse problemen plaatst.

Dat de smokkel van verdovende middelen via de luchthaven Schiphol een uiterst krachtige en straffe aanpak alleszins rechtvaardigt – het gaat daarbij om de terugdringing van de verdovende middelen smokkel via Schiphol en daaraan nevens geschikt het handhaven van de integriteit van onze nationale luchthaven en de daarmee gepaard gaande passagiersstromen – is voor mij onomstreden. Dat zo zijnde is de uitvoering van de in het onder mijn ambtsvoorganger uitgebrachte *Plan van Aanpak intensivering drugsbestrijding Schiphol* (hierna het Plan), opgenomen maatregelen uitgangspunt voor mijn beleid.

In de derde voortgangsrapportage (TK, 2001–2002, 28 192, nr. 1) is uw Kamer bericht dat in weerwil van de tot nu toe getroffen maatregelen, het aantal drugskoeriers dat via Schiphol ons land binnenkomt, nog steeds onaanvaardbaar groot was. Dit was voor mijn ambtsvoorganger aanleiding additionele maatregelen voor te bereiden.

Vastgesteld wordt dat de geschetste situatie sindsdien onveranderlijk zorgelijk is. Daarin ligt de grond dat ik mij eveneens heb beraden of additionele en of andersoortige methoden van (strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke) aanpak aangewezen zijn. Ik ben tot het oordeel gekomen dat zulks het geval is. Deze vierde voortgangsrapportage inzake

de implementatie van de in het Plan van aanpak opgenomen maatregelen maak ik daarom mede dienstbaar uw Kamer te informeren omtrent mijn voornemens ter zake.

2. De actuele stand van zaken:

2.1. De implementatie van het Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol

Kern van het huidige beleid, zoals verwoord in het Plan, is het opvoeren van de controle-inspanningen op de internationale luchthavens van het Koninkrijk tot een niveau waarbij de pakkans voor smokkelaars dermate groot wordt dat een afschrikwekkende werking ontstaat voor de verdachten en de criminele organisaties die de transporten organiseren. Voorts bevat het Plan maatregelen om het probleem aan de bron aan te pakken. Daarbij zijn met name van belang de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba, en de versterking van het justitiële beleid voor de aanpak van de criminele organisaties die de transporten via Schiphol organiseren. Teneinde de aangehouden verdachten te kunnen vervolgen en op te sluiten is de handhavingsketen aanzienlijk versterkt, en is noodwetgeving aanvaard om de smokkelaars in bijzondere noodvoorzieningen te detineren. Verlenging van deze noodwetgeving is thans in voorbereiding.

Naar stand van heden zijn in totaal voor de realisatie van 1031 plaatsen in de noodvoorzieningen verplichtingen aangegaan. Inmiddels zijn daarvan 589 plaatsen gerealiseerd en zijn 442 plaatsen in voorbereiding.

De bouw van het cellencomplex op Schiphol-Oost (106 cellen) met bijbehorende werkruimtes, alsmede de verbouw van een bestaand kantorenpand voor de huisvesting van het openbaar ministerie (met parketadministratie) en het Schipholteam vordert gestaag. Voorzien is dat het gehele complex per 1 januari 2003 operationeel is.

De personele uitbreiding van de zittende magistratuur, het openbaar ministerie, het Schipholteam en de douane, maar ook die van de reclasering houdt met het vorenstaande gelijke tred en is thans in volle gang of reeds voltooid.

Justitieel beleid gericht op de aanpak van criminele groeperingen die drugssmokkel via Schiphol organiseren is en blijft van primair belang. Naast de al lopende recherche-onderzoeken in dit domein is inmiddels, door een bundeling van krachten van kernteams, regionale politiekorpsen en de Koninklijke marechaussee, een Bovenregionaal Rechercheteam (BRT) operationeel.

Overigens wijs ik er op dat de problematiek van de drugskoeriers zich niet uitsluitend tot ons land beperkt: ook andere Westeuropese landen, in het bijzonder die met historische banden in het Caraïbisch gebied/Latijns-Amerika zien zich in meer of mindere mate met deze problematiek geconfronteerd. Daarom wordt op 8 november a.s. te Den Haag een internationale expertmeeting gehouden, waar in gezamenlijkheid wordt gezocht naar (internationale) wegen en methoden en technieken die daadwerkelijk aan het terugdringen van deze vorm van criminaliteit bijdragen.

2.2. Het pro-actieve optreden: pre-flight controles en «no show-passagiers»

Uit een door het Haarlemse Parket uitgevoerde evaluatie is gebleken dat de sinds 15 april 2002 uitgevoerde pre-flightcontroles een positief effect sorteren. Vanaf de start van de pre-flightcontroles zijn op Curaçao ongeveer 2400 negatieve reisadviezen verstrekt aan de KLM, terwijl het voor Schiphol gaat om 756 negatieve reisadviezen. Daarenboven ligt het aantal «no-showpassagiers» ten gevolge van deze controles zowel op Curaçao als op Schiphol fors boven het normale gemiddelde.

Voorts is uit de evaluatie gebleken dat de pre-flightcontroles invloed hebben op de herkomst van de diverse koeriers: er doet zich een verschuiving voor in de nationaliteiten van de aangehouden koeriers, waarbij het aantal Afrikaanse koeriers sterk is afgenomen, terwijl Oost-Europese koeriers verder toenemen.

Teneinde te voorkomen dat door drugskoeriers wordt uitgeweken van de KLM-vluchten naar die van de Antilliaanse luchtvaartmaatschappij DCA volgen de Antilliaanse autoriteiten een werkwijze waarbij passagiers die een negatief reisadvies krijgen worden «opgehouden» tot het moment waarop het vliegtuig is vertrokken, waarna betrokken passagiers worden heengezonden. Met deze werkwijze wordt bereikt dat er in de uitwerking van de pre-flightcontroles op de Nederlandse Antillen materieel geen onderscheid is tussen de afhandeling van KLM en DCA-vluchten naar Schiphol.

Verder is, naar mij is medegedeeld, het aantal aanhoudingen ten gevolge van controle-acties op andere luchthavens op de Nederlandse Antillen en Aruba de afgelopen periode gestegen.

2.3. Effecten van gevoerd beleid

Hoewel de genoemde controleacties verhinderen dat veel potentiële koeriers in staat zijn drugs naar Nederland te smokkelen, is het aantal smokkelaars dat op Schiphol wordt aangehouden nog immer substantieel.

Tot 1 september zijn dit jaar op Schiphol in totaal 1311 drugskoeriers aangehouden. Het betrof 808 koeriers en 503 slikkers. Er werd daarbij in totaal (periode 1 januari tot en met 31 juli 2002) ruim 3 600 kilo drugs in beslag genomen. In 2000 bedroeg het aantal aanhoudingen ongeveer 800 en in 2001 1223.

In weerwil van alle getroffen maatregelen is nog geen substantiële afvlakking van het aantal aanhoudingen te zien.

De uitgaven die zijn gemoeid met de tot nu toe getroffen maatregelen zullen in 2002 naar schatting € 95,6 miljoen belopen. Ruw geschat bedragen de kosten die gemoeid zijn met de opsporing, vervolging, berechting en executie van de opgelegde straf in de noodvoorziening circa € 150,- per dag, per gedetineerde.

De aanhoudende stroom drugskoeriers op Schiphol zou op zichzelf dienen te leiden tot een verdere intensivering van de controleacties. De mogelijkheden daartoe zijn echter begrensd: zowel in logistieke als in financiële zin is de grens bereikt van wat mogelijk en aanvaardbaar is waar het gaat om investeringen in met name detentiecapaciteit (bijzondere noodvoorzieningen). De thans gerealiseerde, c.q. voorziene investeringen ten behoeve van dit dossier zijn voorshands kaderstellend voor de omvang en intensiteit van de te plegen handhavinginspanningen voor de aanpak van de drugssmokkel via Schiphol. De opgave is dan ook een uitgekiend en gedifferentieerd maatregelenpakket in te zetten, op een wijze dat het probleem op Schiphol beheersbaar wordt.

3. De beleidsvoornemens

3.1. Oriëntaties van beleid

Alvorens toe te komen aan een meer concretere uitwerking van mijn beleidsvoornemens schets ik u de oriëntaties op de beleidsintensiveringen.

3.1.1. Ten aanzien van de drugssmokkel

De ervaring leert dat criminele organisaties hun beslissingen doorgaans

baseren op te verwachten winsten en derhalve meer georiënteerd zijn op de hoeveelheid drugs die de plaats van bestemming bereikt en minder op het lot van het schier onbepaalde potentieel aan smokkelaars. Er is dan ook een pleidooi te voeren voor een meer evenwichtige benadering, waarbij de oriëntatie op inbeslagneming van de drugs niet automatisch gekoppeld is aan insluiting en (onmiddellijke) strafrechtelijke vervolging van de dader in Nederland. Met het volgen van deze, meer stofgerichte, benadering wordt aangesloten bij moderne rechtseconomische analyses, waarbij niet de traditionele taak van het strafrecht voorop staat, maar de vergoeding van de maatschappelijke schade.

3.1.2. Ten aanzien van de druk op de justitiële keten

Op basis van door het openbaar ministerie verzamelde gegevens is een analyse gemaakt van de in de maanden februari tot en met mei van dit jaar aangehouden drugskoeriers, hun nationaliteit alsmede de bij hen in beslag genomen hoeveelheid verdovende middelen.

In de onderzoeksperiode zijn 690 drugskoeriers aangehouden, waarvan 274 bolletjesslikkers en 176 koeriers met een overeenkomstig aan de bolletjesslikkers, kleine, hoeveelheid drugs.

Van deze 450 drugskoeriers was:

- 31,7% Nederlander met een vaste woon- of verblijfplaats hier te lande;
- 22,4% Nederlander met een vaste woon- of verblijfplaats op de Nederlandse Antillen of Aruba;
- 5,3% Nederlander met een vaste woon- of verblijfplaats in de republiek Suriname;
- 40,4% vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats buiten het Koninkrijk.

Mede op basis van het vorenstaande kom ik tot de volgende beleidsvoornemens.

3.2. *De samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba*

De onderhavige kwestie regardeert alle landen van het Koninkrijk. Een gezamenlijke aanpak is dan ook aangewezen. Mij is gebleken dat op onderdelen de bestaande justitiële en politieke samenwerking kan worden verbeterd. Daarbij gaat het zowel om samenwerking tussen opsporings- en controlediensten in de landen van het Koninkrijk, maar ook tussen de landen onderling.

Mij staat voor ogen de bestaande afspraken met de Nederlandse Antillen en Aruba te herijken, en nieuwe, concrete en effectievere afspraken te maken over de (operationele) justitiële en politieke samenwerking tussen de betrokken regeringen. Daartoe zal ik tijdens het tripartiete overleg met mijn ambtgenoten van de Nederlandse Antillen en van Aruba, welk overleg voor ultimo deze maand staat geagendeerd, de terzake vereiste voorstellen doen. Richtsnoer daarbij is dat vormen van justitiële en politieke samenwerking die gaandeweg tussen onafhankelijke staten gemeengoed zijn geworden en als zodanig goede diensten bewijzen, ook moeten worden gehanteerd tussen de landen van het Koninkrijk. In dat kader acht ik het noodzakelijk dat sluitende afspraken worden gemaakt over tenminste de intensiteit van de controle-inspanningen op de luchthavens van het Koninkrijk (inclusief gebruik van scanapparatuur) en over de aanpak van de criminele organisaties die de transporten organiseren. In dat kader zal ik mijn ambtgenoten voorstellen een regeling te ontwerpen op grond waarvan aangehouden drugskoeriers die een vaste woon- en verblijfplaats hebben op de Nederlandse Antillen of Aruba de toegang tot Nederland wordt ontzegd. Het Statuut voor het Koninkrijk verzet zich niet tegen een dergelijke maatregel.

Het overleg met mijn ambtgenoot van de republiek Suriname is gaande

over vormen van samenwerking en ondersteuning bij de bestrijding van drugsmokkel vanuit Suriname naar Nederland.

3.3 Regulering instroom justitiële keten

In mijn benadering van het onderhavige vraagstuk staat centraal een optimale benutting van de capaciteit in de justitiële keten, onder vergroting van de effectiviteit van de maatregelen. Een belangrijk element daarvan is regulering van de instroom in de justitiële keten. Bij bolletjesslikkers en koeriers met een aan slikkers overeenkomstige hoeveelheid drugs zal daarom voor de verschillende categorieën verdachten zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van de voorhanden zijnde mogelijkheden tot verwijdering, beperking van de voorlopige hechtenis, signalering tot ongewenst verklaard vreemdeling, inhouding, c.q. inbeslagname van het paspoort en overdracht van strafvervolgning. Categorieën die moeten worden onderscheiden zijn: verdachten met een vaste woon- en verblijfplaats in Nederland, op de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel buiten het Koninkrijk. Voor de laatste categorie geldt dat, indien overdracht van strafvervolgning niet tot de mogelijkheden behoort, verwijdering pas plaats zal vinden nadat een dagvaarding is uitgereikt.

Voor andere aangehouden verdachten, niet zijnde bolletjesslikkers of koeriers met een aan slikkers overeenkomstige hoeveelheid drugs, blijft de huidige beleidslijn, waarbij berechting in Nederland plaats heeft, onverkort van kracht. Voor zover het daarbij personen betreft met een vaste woon- en verblijfplaats buiten het Koninkrijk wordt hen tevens de toegang tot Nederland geweigerd en zullen zij na het uitzitten van hun straf naar het land van herkomst worden uitgezet. Ook zullen zij, indien zij geen vaste woon- en verblijfplaats binnen de Europese Unie hebben, als ongewenst vreemdeling worden gesignaleerd in het Schengeninformatiesysteem. Deze ongewenstverklaring geldt voor een periode van 10 jaar voor het gehele Schengengebied.

Bij het opstellen van de vorenstaande beleidslijnen heb ik mij er van vergewist dat de door mij voorgestane aanpak mogelijk is binnen de kaders van internationale verdragen waarbij Nederland partij is.

Door inzet van deze maatregelen zal naar verwachting de druk op de detentiecapaciteit enigszins kunnen worden verlicht. Ik benadruk dat het daarmee gemoeide proces, waarbij sprake is van aanhouding, inbeslagname van de aangetroffen hoeveelheid drugs, opmaken van de processen-verbaal, uitreiken van een dagvaarding, – in voorkomende gevallen – doorlopen van de gehele strafrechtelijke procedure en executie van de opgelegde straf, als mede de uitvoering van de uitzettingsprocedure nog immer een aanzienlijke belasting van het justitiële apparaat vormt.

De door mij voorgestelde aanpak leidt tot enige rechtsongelijkheid. Dit is inherent aan de massaliteit van de problematiek zoals die zich op Schiphol manifesteert. Een dergelijk bijzonder fenomeen rechtvaardigt immers een bijzonder, op de situatie toegesneden handhavingsbeleid. Zo heeft het openbaar ministerie reeds begin dit jaar het requireerbeleid voor drugskoeriers die via de luchthaven Schiphol drugs Nederland proberen binnen te smokkelen op de bijzondere omstandigheden toegesneden. Ook anderszins is een afwijkend handhavingsbeleid geen novum. In aangelegenheden als voetbalrellen en grootschalige ordeverstoringen wordt door het openbaar ministerie eveneens een afwijkend strafvorderingbeleid gevoerd dat door de rechter wordt geaccepteerd. Gelet op de opgave waarvoor het Kabinet is geplaatst, acht ik het voeren van het door mij voorgestane beleid gerechtvaardigd.

3.4 Aanpak criminele organisaties

Sinds het voorjaar van 2002 is door verschillende opsporingsdiensten en het openbaar ministerie gewerkt aan de opzet van een criminaliteitsbeeld-analyse van verschijnselen en patronen met betrekking tot de smokkel van drugs via Schiphol. Deze analyse maakt het mogelijk de inzet van opsporingsdiensten beter te richten en te benutten.

Door het speciaal voor dit doel opgerichte bovenregionale rechteam, dat nauw samenwerkt met het Schipholteam, zijn inmiddels de eerste resultaten geboekt.

Ik hecht hieraan zeer veel waarde. Zonder een adequate aanpak van de criminele organisaties, die de transporten organiseren, zullen andere maatregelen aan effectiviteit inboeten. In nauw overleg met het openbaar ministerie en de betrokken opsporingsinstanties, zowel hier te lande als in de Koninkrijksdelen, zal ik nagaan hoe de bestaande inspanningen op dit punt kunnen worden vergroot. Het maken van concrete resultaat-afspraken staat mij daarbij voor ogen.

3.5 Operationeel controle- en opsporingsplan

In de afgelopen maanden is de controlecapaciteit van alle bij de handhaving op Schiphol betrokken organisaties uitgebreid, zoals geduid in het Plan van aanpak. Het is van groot belang dat de inzet van de diensten op Schiphol leidt tot maximaal effect ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Plan van aanpak. Inzet is een optimale mix van maatregelen met betrekking tot het uitoefenen van controletaken ten aanzien van binnenkomende vliegtuigen, het uitvoeren van pre-flightcontroles op uitgaande vluchten, het uitoefenen van controle en toezicht in vertrek- en aankomstruimten, en het bijdragen aan opsporingsonderzoeken ten aanzien van drugskoeriers en criminele organisaties. Ik zal het openbaar ministerie verzoeken om in samenspraak met de betrokken controle- en opsporingsdiensten, een operationeel controle- en opsporingsplan op te stellen. Hierin moet op basis van bekende en te verwerven recherche-informatie (criminaliteitsbeeld, c.q. daderanalyses) en op basis van bestaande capaciteit in de justitiële keten een uitgekende tactiek worden bepaald, die zodanig wordt ingezet dat een maximaal effect wordt gegenereerd.

3.6 Verantwoordelijkheid luchtvaartmaatschappijen

Indien luchtvaartmaatschappijen weten of redelijkerwijs hadden kunnen weten dat zich onder de passagiers of in de lading drugs bevinden, is er sprake van medeverantwoordelijkheid, die op het strafrecht is gebaseerd. Deze lijn is enige tijd geleden door het openbaar ministerie ter kennis gebracht aan de directie van DCA. Ik heb het openbaar ministerie verzocht in de komende tijd nauwlettend toe te zien op hantering van deze beleidslijn, die er in voorkomende gevallen toe kan leiden dat zowel bestuurs- als strafrechtelijk kan worden opgetreden tegen de betrokken maatschappij. Waar nodig zullen de betrokken luchtvaartmaatschappijen stelselmatig worden aangesproken op de noodzaak tot het treffen van voldoende preventieve voorzieningen, die moeten voorkomen dat drugs via het luchtruim naar Nederland worden vervoerd.

3.7 Toepassing technologie

Op de verschillende luchthavens binnen het Koninkrijk is in de afgelopen maanden scanapparatuur geplaatst, die geschikt is voor de controle van (hand)bagage. Met de Antilliaanse regering is overleg gaande over de aanschaf en plaatsing van apparatuur, die geschikt is voor toepassing op

passagiers. Ook op Schiphol worden voorbereidingen getroffen om apparatuur te plaatsen, die kan worden ingezet bij passagiers, jegens wie het vermoeden bestaat dat men drugs met zich mee draagt. Het Kabinet wil dat op elke luchthaven van het Koninkrijk apparatuur wordt geplaatst, die geschikt is voor onderzoek van personen. Onderkend wordt dat de toepassingsmogelijkheden hiervan worden begrensd door de bestaande regelgeving op dit punt. Voor zover dit nodig blijkt voor adequate controle zal u worden voorgesteld deze grenzen te verruimen. Mede aan de hand van een zeer binnenkort te verschijnen rapportage van het Nederlands Forensisch Instituut zal ik u over dit voornemen nader berichten.

4. Monitoring

Met het vorenstaande wordt een volgende stap gezet in de aanpak van deze weerbarstige materie. Nauwgezet zal de effectiviteit daarvan in de komende weken worden gevolgd, en waar nodig zullen verdere stappen worden gezet om de doelstelling te bereiken. Ik neem mij voor uw Kamer ter zake, gelijk u dat gewend was van mijn ambtsvoorganger, regelmatig te informeren.

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