

Vergaderjaar 2001–2002

28 201

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt tot buiten toepassingverklaring van de Penitentiaire beginselenwet en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) voor de duur van een jaar ten behoeve van de insluiting van drugskoeriers. Daarvoor in de plaats treedt een zeer afgeslankte, aan de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) ontleende, wet.

De recente toename van het aantal drugskoeriers die op Schiphol aankomen en gepakt worden, leidt tot grote capaciteitsproblemen in de huizen van bewaring en gevangenissen. Gesproken kan worden van een noodsituatie. Voor exacte gegevens wordt verwezen naar de brieven van de Minister van Justitie van 14 en 18 januari 2002 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze capaciteitsproblemen kunnen binnen zeer afzienbare termijn niet op andere wijze, zoals door het gebruiken van noodcapaciteit of de ingebruikneming van een reeds verlaten huis van bewaring, worden opgelost, in het bijzonder niet omdat de op grond van de Pbw en Bjj vereiste regimes veel personeel vergen dat eerst aangehouden en opgeleid dient te worden. Met het voorstel wordt een verlichting van de personele en infrastructurele lasten m.b.t. de detentie van de bedoelde groep bereikt die noodzakelijk is om op zeer korte termijn de vereiste en de beschikbare detentiecapaciteit in overeenstemming met elkaar te brengen.

Adequate en toereikende bestrijding van drugssmokkel met behulp van koeriers vereist ingrijpende maatregelen. Dit wetsvoorstel is een van die maatregelen. Over het voorstel is advies uitgebracht door de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. Dit advies¹ heeft op diverse punten aanleiding gegeven tot aanpassing. Tevens is advies ontvangen van de Raad voor de Rechtspraak¹, die heeft aangegeven – gelet op de huidige omstandigheden – geen bezwaren te hebben tegen het voorstel. Ook de Raad van State geeft aan dat, vanwege de grote capaciteitstekorten in de huizen van bewaring die niet alleen de huisvesting van verdachten doch ook de beschikbaarheid van bewakings- en verzorgingspersoneel betreffen, een tijdelijke noodmaatregel kunnen rechtvaardigen, afhankelijk van de prioriteit die aan de bestrijding van dit onderdeel van de handel wordt gegeven. Overigens doen deze problemen zich in vergelijkbare mate voor bij de gevangenissen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat een volledig uitgeschreven regeling voor de insluiting van drugskoeriers, hetzij de koeriers wier in verzekeringstelling of voorlopige hechtenis is bevolen, hetzij de koeriers die veroordeeld zijn wegens drugssmokkel. De regels zijn zowel van toepassing op volwassenen als strafrechtelijk minderjarigen. Met het oog op dit laatste wordt ook de Bij buiten werking gesteld. Ten opzichte van de Pbw leidt het wetsvoorstel tot een aanmerkelijke beperking van de rechten van gedetineerden, zoals ter zake van de verblijfsregimes, de contacten met de buitenwereld en de klachtenregeling. De bevoegdheden van de directeur zijn ruim. Op advies van de Raad van State is als bijlage bij deze memorie van toelichting een overzicht gevoegd van de regelingen uit de Pbw die niet zijn opgenomen in deze tijdelijke wet, zodat hierover maximale duidelijkheid bestaat. Voorts wordt op verschillende plaatsen in deze toelichting nader uitgelegd om welke redenen van de Pbw wordt afgeweken. In het algemeen kan gesteld worden dat hiervoor twee redenen bestaan, namelijk het tekort aan celruimte (zowel bij de penitentiaire inrichtingen als bij de politiecellen) en het tekort aan het daarvoor benodigde personeel. Deze afwijkingen beogen derhalve een bijdrage te geven aan het oplossen van de bestaande problemen met betrekking tot capaciteit en personeelstekorten.

Het wetsvoorstel is beperkt tot drugskoeriers, omdat een ingrijpende beperking van de rechten van ingeslotenen als hier aan de orde slechts door de nijpende problematiek van de grote aantallen van deze personen wordt gerechtvaardigd. De huidige nood situatie wordt door deze groep veroorzaakt, reden waarom dit voorstel tot die groep is beperkt. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is steeds voor ogen gehouden dat voldaan blijft worden aan de bepalingen uit het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en zoveel mogelijk invulling wordt gegeven aan de binnen de Raad van Europa aanbevolen standaarden voor het verblijf in een penitentiaire inrichting van preventief gehechten of veroordeelden. Het gaat hier om de zogenoemde European Prison Rules (aanbevelingen van de Raad van Europa van 12 februari 1987, no. R (87) 3). Deze standaarden krijgen in dit wetsvoorstel een beperkte invulling. Het verzorgen van activiteiten aan gedetineerden vergt veel personele inzet. In de afweging van enerzijds de vrij ruime wijze waarop in Nederland thans voldaan wordt aan internationaal geldende standaarden en anderzijds de noodzaak dat op ernstige strafbare feiten als hier aan de orde bestraffing behoort te volgen, is gekozen voor een tijdelijke ingrijpende aanpassing van de maatstaven die op dit terrein materiële gelding hebben. Hierdoor zijn de personele «lasten» van het wetsvoorstel tot een zodanig niveau beperkt dat dit op korte termijn uitvoerbaar is. Voor het wetsvoorstel is bepalend geweest welke bepalingen – gelet op de te verwachten bouwkundige en personele omstandigheden – uitvoerbaar zijn. Voorts zijn slechts de bepalingen opgenomen die strikt noodzakelijk zijn.

Met betrekking tot de onderbrenging van minderjarigen adviseert de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming de bepalingen van de tijdelijke regeling specifiek te toetsen aan het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). In dit onderdeel van de toelichting wordt hieraan voldaan. Stilgestaan wordt bij bepalingen die in detentiesituaties van belang zijn en die een afdwingbaar recht aan de minderjarige toekennen.

Artikel 3 van het IVRK geeft als algemene richtlijn voor de uitleg en de toepassing van de bepalingen van het IVRK dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het kind de eerste overweging dienen te vormen. Zoals ook in de memorie van toelichting bij het toenmalige voorstel voor de goedkeuringswet (kamerstukken II, 1992/93,

22 855 (R 1451), nr. 3, blz. 14/15) werd aangegeven heeft het belang van het kind geen absolute voorrang boven andere belangen, doch is met de doelstelling van het verdrag in overeenstemming dat, in geval van conflict van belangen, het belang van het kind de doorslag behoort te geven. In artikel 7, eerste lid, wordt hieraan invulling gegeven.

Artikel 9, vierde lid, IVRK verplicht tot het in kennis stellen van de ouders in geval van detentie. Aan deze bepaling zal worden voldaan voor zover het contact met de ouders gelegd kan worden. Wanneer het bijvoorbeeld om een minderjarige gaat uit een Zuid-Amerikaans land zal dit niet altijd gerealiseerd kunnen worden.

Artikel 12 IVRK omvat het recht van minderjarigen om te worden gehoord. In artikel 31 is hieraan invulling gegeven op gelijke wijze als in de Bjj is geschied.

Artikel 13 IVRK geeft recht op vrijheid van meningsuiting en in dat verband op kennisneming van het nieuws. Het recht op vrijheid van meningsuiting wordt door deze wetgeving niet meer beperkt dan in de gebruikelijke detentiesituatie. Het schrijven en ontvangen van brieven is geregeld in artikel 21 en er is voorzien in de mogelijkheid om van het nieuws kennis te nemen in artikel 28, eerste lid. Het laatstgenoemde artikel geeft gelijktijdig invulling aan artikel 17 IVRK waarin de toegang tot informatie is geregeld. Zoals in de toelichting op artikel 28 wordt aangegeven zal waarschijnlijk kunnen worden voorzien in de nodige TV's.

Artikel 25 geeft de minderjarige recht op evaluatie van de hulpverlening doch is niet van toepassing op strafrechtelijk geplaatste jeugdigen, zodat hieraan geen invulling behoeft te worden gegeven (anders dan in artikel 20 van de Bjj wel is gedaan).

Artikel 28 verplicht de verdragsstaten tot erkenning van het recht van de minderjarige op onderwijs. Doordat de toepassing van de tijdelijke wet is beperkt tot minderjarigen tussen de 16 en 18 jaar is van een volledige leerplicht geen sprake meer. Detentie op zich vormt overigens al een belemmering om volledig invulling te geven aan de verplichtingen van het verdrag op dit punt, alhoewel de justitiële jeugdinrichtingen in ruime mate in onderwijs voorzien. De noodsituatie die aanleiding kan zijn om minderjarigen in de hier bedoelde voorzieningen onder te brengen vormen daarenboven reden om dit artikel beperkt in te vullen. Mocht de noodsituatie ertoe nopen om minderjarigen in te sluiten in de onderhavige voorzieningen dan zal de bejegening wel zoveel mogelijk worden afgestemd op de leeftijd van de minderjarige en zal bezien worden of in een vorm van schriftelijk onderwijs kan worden voorzien.

Artikel 37, onderdeel c, IVRK geeft enkele specifieke bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van de vrijheidsontneming van minderjarigen. Aan de eerste passage is voldaan in het voorgestelde artikel 7, eerste lid. In de uitvoering zal de bejegening plaatsvinden met inachtneming van de leeftijd van de minderjarige. De scheiding van jeugdigen van volwassenen is neergelegd in artikel 8, derde lid. Ook aan de vereisten van artikel 40 IVRK zal zoveel mogelijk worden voldaan. Wanneer dit niet binnen de voorzieningen, bedoeld in dit wetsvoorstel kan plaatsvinden ligt overplaatsing naar een reguliere justitiële jeugdinrichting in de rede.

Op de voorzieningen wordt onafhankelijk toezicht gehouden, zoals vereist door artikel 5 van de European Prison Rules. De Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming houdt krachtens artikel 3, tweede lid, van de Tijdelijke Instellingswet Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming toezicht op alle inrichtingen en instellingen waar personen van hun vrijheid zijn ontnomen en die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie ressorteren. Artikel 3, tweede lid, in samenhang met artikel 15 van genoemde Tijdelijke Instellingswet geven hiervoor het kader alsmede de voor het toezicht benodigde bevoegdheden ook wanneer gedetineerden in voorzieningen als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel worden ingesloten.

De tijdelijke wet mist een bepaling inzake het recht op geestelijke verzorging van gedetineerden (vgl. art. 41, tweede lid, Pbw). Het recht op vrijheid van godsdienst zoals dat in artikel 6, eerste lid, van de Grondwet wordt beschermd geldt ook in de onderhavige voorzieningen. Een recht op geestelijke verzorging kan, vanwege de tekorten aan personeel waaronder ook de geestelijk verzorgers vallen, niet worden gegarandeerd. Wanneer zulks in de praktijk gerealiseerd kan worden zal vanzelfsprekend worden voorzien in geestelijke verzorging die aan de voorziening verbonden is. Zo niet dan is het mogelijk dat een gedetineerde een geestelijk verzorger vraagt hem te bezoeken.

De tijdelijke wet bevat evenmin een regeling voor het aanleggen van dossiers en de mogelijkheid van inzage daarin. Bij gebreke hieraan zijn, wanneer dossiers worden aangelegd, de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing.

De toepassing van deze wet is tijdelijk; maximaal één jaar. Tegen het einde van deze periode zullen de dan in de voorzieningen ingesloten personen moeten worden overgebracht naar de reguliere capaciteit, voor zover zij nog niet zijn veroordeeld dan wel nog een strafdeel dienen te ondergaan. Ook gedurende de werking van deze tijdelijke wet is het mogelijk dat gedetineerden naar het reguliere circuit worden overgebracht, wanneer dit geïndiceerd is en de celcapaciteit hiervoor ruimte biedt. De na het vervallen van deze wet nieuw in te sluiten personen zullen via de reguliere regeling van de Pbw en Bij worden geplaatst en bejegend.

In het onderstaande komen eerst de financiële gevolgen van het wetsvoorstel aan de orde. Vervolgens zal in de artikelsgewijze toelichting voornamelijk worden aangegeven waar en in welk opzicht is afgeweken van de bestaande Pbw. Voor de toelichting op de bepalingen die gelijk zijn aan die uit de Pbw wordt korthedshalve verwezen naar de toelichting bij het toenmalige voorstel van wet houdende vaststelling van de Penitentiaire beginselenwet (kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3).

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel zijn opgenomen in het bredere Plan van aanpak drugskoeriers Schiphol dat bij brief van 18 januari 2002 door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is toegezonden.

Artikelsgewijs

Artikel 1 In deze bepaling worden enkele definities gegeven.

Onderdeel b definieert als «voorziening» een door Onze Minister aangegeven plaats bedoeld voor de insluiting van drugskoeriers. In beginsel kan iedere plaats daartoe dienen. Gelet op de eisen die aan de beveiliging moeten worden gesteld zal in het de praktijk veelal gaan om zogenaamde portocabins (ook wel containercellen genoemd) of oude penitentiaire inrichtingen. Evenwel is niet uitgesloten dat ook andere locaties gevonden kunnen worden die tot voorziening in de zin van dit onderdeel aangegeven kunnen worden. De tijdelijke wet voorziet vanwege deze onduidelijkheid niet in regels die bepaalde bouwkundige eisen stellen aan de voorziening. Wel zal het zo zijn dat de opdracht tot humane bejegening en andere verplichtingen die uit deze wet voortvloeien impliceren dat de voorziening zodanig is dat hieraan invulling kan worden gegeven.

Artikel 2

De tijdelijke wet is slechts van toepassing op de drugskoeriers (van 16 jaar of ouder) die in de voorzieningen, bedoeld in artikel 4, eerste lid, verblijven. Het kan gaan om drugskoeriers die via Schiphol binnenkomen of vertrekken, doch ook om drugskoeriers die via andere wegen drugs in Nederland proberen in of uit te voeren. De wet is van toepassing op personen die wegens in- of uitvoer van drugs in verzekering zijn gesteld, de voorlopige hechtenis is bevolen dan wel voor een dergelijk feit zijn veroordeeld. Voorlopige hechtenis wegens in- en uitvoer van drugs is mogelijk wanneer het middelen betreft die op lijst I van de Opiumwet staan; ten aanzien van middelen die op lijst II van de Opiumwet staan is voorlopige hechtenis slechts mogelijk wanneer er sprake is van opzet. In- of uitvoer van hoeveelheden drugs die bestemd zijn voor het zogenaamde eigen gebruik leidt niet tot voorlopige hechtenis.

De tijdelijke wet is zowel van toepassing op voorlopig gehechten als op veroordeelden. Op dit moment concentreert de problematiek zich nog rondom de voorlopig gehechten. Wanneer deze personen berecht en veroordeeld worden zal dezelfde capaciteitsnood zich voordoen in de gevangenissen. Hierop wordt in dit wetsvoorstel reeds geanticipeerd door ook voor die categorie verblijf in een voorziening mogelijk te maken. In de voorzieningen zullen geen gedetineerden worden geplaatst die voor de inwerkingtreding van deze regeling reeds in een reguliere inrichting werden geplaatst en na inwerkingtreding worden veroordeeld of personen die voor inwerkingtreding van deze wet reeds zijn veroordeeld wegens in- of uitvoer van drugs.

De wet laat ongemoeid de mogelijkheid dat de fase van inverzekeringstelling in een politiebureau kan worden ondergaan. De mogelijkheid om personen in deze fase in de speciale voorzieningen onder deze tijdelijke wet in te sluiten, is aanvullend.

Artikel 3

In deze bepaling wordt aangegeven dat de bepalingen van de Pbw en de daaronder ressorterende uitvoeringsregelingen niet van toepassing zijn in de onderhavige voorzieningen, tenzij in deze wet anders wordt bepaald. Op verschillende plaatsen wordt uitvoeringsregelgeving van de Pbw van (overeenkomstige) toepassing verklaard. Ook de Bjj en de daaraan verbonden regelgeving wordt buiten werking geplaatst. De doelgroep gegeven in artikel 2 laat open dat ook minderjarigen kunnen worden ingesloten wanneer zij als drugskoerier worden aangehouden. Het is niet het oogmerk om de incidentele minderjarige drugskoeriers in de onder deze wet vallende voorzieningen te plaatsen; deze worden in de reguliere opvanginrichtingen voor jeugdigen ingesloten. Wel wordt met deze wet beoogd te voorkomen dat wanneer, wegens het nemen van maatregelen ten aanzien van volwassen drugskoeriers, minderjarigen veelvuldig worden ingezet om drugs in te voeren een zelfde noodsituatie zou ontstaan bij de jeugdinstellingen. Afwijking van de Bjj is dan volstrekt onvermijdelijk waarbij in de uitvoering ervoor zal worden gezorgd dat de bejegening met inachtneming van de leeftijd van de minderjarigen zal plaatsvinden. Een en ander kan slechts gelden ten aanzien van verdachten en veroordeelden die ten tijde van de arrestatie 16 jaar of ouder waren.

Artikel 4

In deze bepaling wordt het beheer van de voorzieningen geregeld. Zoals gebruikelijk ligt het opperbeheer bij de minister van Justitie. Hij kan dit beheer mandateren aan iemand anders. In de Pbw is hiervoor het Hoofd van de Dienst Justitiële Inrichtingen aangewezen. Op dit moment is nog niet te voorzien of dit ook bij deze tijdelijke wet het geval zal zijn. Niet is

uit te sluiten dat hiervoor afzonderlijk iemand verantwoordelijk zal worden gesteld. Dit neemt niet weg dat bij de uitwerking hiervan de Dienst Justitiële Inrichtingen nauw zal worden betrokken. Zoveel als mogelijk zal gebruik worden gemaakt van de ervaring en expertise van deze dienst, waar ook de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming voor pleitte. Er is, in afwijking van de vergelijkbare bepaling uit de Pbw, geen regeling gegeven voor mandaatverlening terzake van overige bevoegdheden van Onze Minister omdat deze wet geen overige bevoegdheden kent.

Artikel 5

In deze bepaling zijn de bevoegdheden van de directeur omschreven. Ook deze bepaling (vgl. art. 5 Pbw) is slechts tot het hoog nodige teruggebracht. Zo is de regeling van de aan de directeur voorbehouden handelingen niet overgenomen. Wel is behouden dat de directeur huisregels vaststelt voor de voorziening in aanvulling op de bepalingen van deze wet. In een speciaal model hiervoor wordt evenwel niet voorzien.

Artikel 6

Overeenkomstig de reguliere regeling is de selectiefunctionaris belast met de plaatsing en overplaatsing van de gedetineerden. De selectiefunctionaris wordt als zodanig aangewezen door Onze Minister. Het betreft hier dezelfde selectiefunctionarissen als die betrokken zijn bij de uitvoering van de beslissingen tot plaatsing en overplaatsing krachtens de Pbw. Met de plaatsing door de selectiefunctionaris van een drugskoerier in een voorziening in de zin van deze wet is de wet op het verdere verblijf van toepassing. De gedetineerde is geen rechtsgang gegeven tegen de beslissingen van de selectiefunctionarissen. Indien de gedetineerde de plaatsing wil aanvechten dan wel een overplaatsing wil afdwingen staat de weg van een kort geding open.

De regeling dat de rechter of de officier van justitie aanwijzingen kan geven omtrent de wijze van tenuitvoerlegging van de straf of maatregel is niet uit (art. 15, vierde lid, van) de Pbw overgenomen. Dit zou betekenen dat terzake van ieder aanwijzing een afzonderlijke beslissing genomen moet worden. Gelet op de beperkte beschikbaarheid van personeel, ook bij de selectiefunctionarissen, is dat niet te realiseren. Nu het slechts om een tijdelijke wet gaat acht de regering deze afwijking overkomelijk.

Artikel 7

Het beginsel van minimale beperkingen (vgl. art. 2, vierde lid, Pbw) is opgenomen in artikel 7, eerste lid. De beperkingen die gedetineerden worden opgelegd moeten nodig zijn in verband met de detentie en niet disproportioneel zijn. Het beginsel van spoedige tenuitvoerlegging is hier achterwege gelaten omdat bij de drugskoeriers de detentie steeds in aansluiting op de voorlopige hechtenis plaatsvindt. Het resocialisatiebeginsel zoals dat in de Pbw is opgenomen in artikel 2, tweede lid, is in aangepaste vorm opgenomen. De drugskoeriers zullen voor een deel bestaan uit personen die na de detentie Nederland zullen dienen te verlaten. Gelet op de noodsituatie die thans bestaat en de beperkingen die voortvloeien uit zowel de gebouwen als het beperkt aantal personeelsleden wordt slechts in het hoognodige voorzien. Een regeling voor verlof of de mogelijkheid van detentiefasering uitmondend in een penitentiair programma is niet gegeven. Wel is in het eerste lid aangegeven dat de beslissingen die jegens de gedetineerde worden genomen gericht op een humane bejegening en zoveel mogelijk gericht zijn op de voorbereiding van de terugkeer van de gedetineerde in de maatschappij. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het regime niet punitief beoogt te zijn. Het

regime is uiterst beperkt vanwege de bouwkundige en personele beperkte omstandigheden, niet om de gedetineerden te straffen. De voorbereiding op de terugkeer vormt een inspanningsverplichting, geen resultaatsverplichting.

Betreft het Nederlandse gedetineerden dan wel gedetineerden die na de gevangenisstraf in Nederland mogen blijven dan is het niet uitgesloten dat zij de aan hen opgelegde gevangenisstraf niet in een voorziening als bedoeld in deze tijdelijke wet ondergaan, doch dat zij naar een reguliere gevangenis (dan wel opvanginrichting als het om jeugdigen gaat) zullen worden overgeplaatst. Alsdan zal de Pbw (onderscheidenlijk de Bjj als het om jeugdigen gaat) met als uitgangspunt de resocialisatie van de gedetineerden met de mogelijkheden die daarbij horen, weer gelden. Gedetineerden die na de detentie Nederland dienen te verlaten, bijvoorbeeld omdat zij uitgezet worden, zullen hiervoor in beginsel niet in aanmerking komen.

In het tweede lid is bepaald dat gedetineerden kunnen worden verplicht om elektronische beveiligingsapparatuur te dragen. Voor het geval voorzieningen aangewezen zullen worden die beperkt beveiligd kunnen worden met de traditionele middelen zoals hekken, muren etc. kan dan door het aanbrengen van elektronische enkelbanden in de noodzakelijke beveiliging worden voorzien.

Artikel 8

In het eerste lid van deze bepaling is geregeld dat de directeur aan de gedetineerden een verblijfsruimte toewijst. Deze ruimte kan een persoonlijke cel zijn, doch meer waarschijnlijk zal zijn dat de ruimten voor gemeenschappelijk gebruik bestemd zullen zijn. Ook dit is met het eerste lid mogelijk. Denkbaar is dat er voorzieningen zullen komen die toegepast zijn met slaapzalen. Aan artikel 14, tweede lid, van de European Prison Rules, dat stelt dat bij gemeenschappelijk gebruik van verblijfsruimten de gedetineerden hiervoor geschikt dienen te zijn, zal zoveel mogelijk invulling worden gegeven wanneer er ook voorzieningen komen die met eenpersoons cellen zijn uitgerust. Dit is niet alleen in het belang van de veiligheid en de lichamelijke integriteit van de gedetineerden, doch ook in het belang van de werkomstandigheden en de veiligheid van het personeel.

Bepalingen betreffende de indeling van voorzieningen (vgl. hoofdstuk III Pbw) zijn achterwege gelaten. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen onveroordeelden en veroordeelden. Artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Bupo-verdrag) bepaalt dat onveroordeelden en veroordeelden zoveel mogelijk gescheiden moeten ondergebracht. Nederland heeft bij deze bepaling een voorbehoud gemaakt (zie de artikel 2 van de goedkeuringswet van 24 november 1978, Stb. 624). Het EVRM schept geen verplichting om onveroordeelden gescheiden onder te brengen van veroordeelden, noch vloeit dit voort uit artikel 3 van dit verdrag. De European Prison Rules (art. 11, derde lid) geven aan dat preventief gedetineerden in principe niet ondergebracht worden bij gedetineerden die reeds zijn veroordeeld, tenzij zij daarmee instemmen of wanneer dit geschiedt voor de deelname aan bepaalde activiteiten. In Nederland worden doorgaans onveroordeelden en veroordeelden gescheiden ondergebracht. Een uitzondering geldt bijvoorbeeld ten aanzien van veroordeelden met een straf van minder dan drie maanden (art. 9, tweede lid, sub b, Pbw). De huidige uitzonderlijke situatie ten aanzien van de drugskoeriers laat een strikte scheiding van beide groepen niet toe, reden waarom thans van het bij het Bupo-verdrag gemaakte voorbehoud gebruik wordt gemaakt door in het tweede lid van artikel 8 te bepalen dat genoemde groepen gedetineerden ook samen kunnen worden geplaatst. Nu de wet tijdelijk van aard is acht de regering dit verantwoord.

De drugskoeriers zijn veelal mannen, doch ook vrouwen vormen een aanmerkelijk deel van de groep drugskoeriers (ongeveer een derde deel). Voor het geval ook vrouwen trachten drugs in Nederland in te voeren kunnen deze ook in de hier bedoelde voorzieningen worden opgenomen. Het derde lid geeft aan dat in dat geval de mannen en vrouwen worden ondergebracht in verschillende verblijfsruimten. Dit sluit niet uit dat zij overdag wel samen in de voorziening verblijven. De dienaangaande bepaling in de European Prison Rules (art. 11, tweede lid) geeft ten aanzien hiervan ook aan dat beide groepen in principe gescheiden worden ondergebracht.

In de toelichting op artikel 3 is ingegaan op de mogelijkheid dat ook minderjarigen worden aangehouden in verband met de in- of uitvoer van drugs. Indien zulks zal geschieden en de reguliere capaciteit in de jeugd-inrichtingen tekortschiet kunnen minderjarigen in de in deze wet geregelde voorzieningen worden geplaatst. De minderjarigen zullen dan in van de volwassenen afgescheiden verblijfsruimten moeten verblijven. Artikel 37, onder c, van het IVRK verplicht hiertoe. De bejegening van de minderjarigen, alsook, indien mogelijk, de noodzakelijke voorzieningen, zullen op hun leeftijd worden afgestemd.

Artikel 9

Nu aan de resocialisatie (zoals omschreven in de Pbw) vanuit de voorzieningen als bedoeld in de onderhavige wet beperkte invulling wordt gegeven, voorziet het wetsvoorstel niet in een regeling over verlof of strafonderbreking. Wel is een bepaling opgenomen die het bijwonen van gerechtelijke procedures regelt (vgl. art. 26, vierde lid, Pbw).

Artikel 10

Van de ordemaatregelen is slechts de mogelijkheid van afzondering overgenomen. Nu in de voorzieningen weinig activiteiten zullen worden aangeboden ligt de ordemaatregel van uitsluiting van activiteiten niet voor de hand. De regeling komt grotendeels overeen met art. 24 Pbw. Aangezien geen regeling is gegeven dat de beslissing tot afzondering een aan de directeur voorbehouden beslissing is, hoeft eveneens niet te worden voorzien in de zgn. 15-uurs bevoegdheid voor personeelsleden. Wel is voorzien in een melding aan de inrichtingsarts wanneer de afzondering wordt ten uitvoer gelegd in een afzonderingscel en dit langer dan vierentwintig uur duurt. Aangezien is afgezien van het instellen van commissies van toezicht is een melding aan die instantie niet opgenomen. In deze tijdelijke wet zijn geen bepalingen opgenomen voor het opleggen van disciplinaire straffen. Een dergelijke regeling, met alle waarborgen die daarbij behoren (en de nodige werklust veroorzaken) zou in dit kader te ver voeren. Ter regulering van het gedrag van gedetineerden kan hier volstaan worden met een regeling van ordemaatregelen.

Artikel 11

Aangezien op dit moment onduidelijk is welke voorzieningen aangewezen zullen worden als voorziening in de zin van dit wetsvoorstel, is voorstelbaar dat de ordemaatregel van afzondering niet in de voorziening zelf ten uitvoer gelegd zal kunnen worden. Voor die omstandigheid is in deze bepaling geregeld dat de afzondering in een andere voorziening in de zin van deze wet kan worden uitgevoerd, ofwel dat de gedetineerde hiertoe wordt overgebracht naar een penitentiaire inrichting. Betreft het een minderjarige en is afzondering in de voorziening of een andere voorziening niet mogelijk dan zal hij worden overgebracht naar een opvanginrichting. Na afloop van de afzondering zal de gedetineerde weer terugkeren naar de voorziening van herkomst. Op deze wijze wordt voorkomen

dat de gedetineerde door zich slecht te gedragen overplaatsing naar een reguliere inrichting – met een ruimer regime – kan afdwingen. In het stellen van nadere regels, zoals is gedaan in de Pbw, is niet voorzien, nu bij de Pbw hiervoor geen nadere regels zijn vastgesteld.

Artikelen 12 tot en met 20

De artikelen 27 tot en met 35 van de Pbw zijn nagenoeg onverkort in deze tijdelijke wet overgenomen. In deze bepalingen worden de directeur de nodige controle- en geweldmiddelen ter beschikking gesteld om de orde en de veiligheid in de voorziening te kunnen handhaven. Voor zover er nadere regels op grond van de Pbw zijn gesteld terzake van deze bevoegdheden, worden deze ook hier van toepassing verklaard.

Artikelen 21 en 22

In deze bepalingen is het recht op briefwisseling neergelegd. De bepalingen zijn nagenoeg gelijklopend aan de artikelen 36 en 37 van de Pbw. Artikel 8, tweede lid, van het EVRM noopt tot een wettelijke regeling van beperkingen die aan correspondentie worden gesteld. Gelet op de terzake gevormde jurisprudentie dient de regeling niet te veel beperkingen op te werpen. Daarom is ervoor gekozen de dienaangaande bepalingen van de Pbw over te nemen, met dien verstande dat het controleren van post van de geprivilegieerde personen op verboden voorwerpen «zoveel mogelijk» in aanwezigheid van de gedetineerde plaatsvindt. Stelselmatige aanwezigheid zal op personele problemen stuiten omdat de gedetineerde dan moet worden gehaald en gebracht c.q. dan wel de betrokken functionaris de gedetineerde in de verblijfsruimte moet bezoeken. Ten aanzien van de contacten tussen een verdachte en zijn raadsman zijn de artikelen 50 en 50a van het Wetboek van Strafvordering onverkort van toepassing.

Artikelen 23 en 24

In deze bepalingen zijn het bezoek en het telefoneren geregeld. In afwijking van de bepalingen in de Pbw (art. 38 en 39) is aangegeven dat het recht geldt, voor zover de bouwkundige en personele situatie dit toelaat. Bezoek kan bijvoorbeeld slechts plaatsvinden wanneer de voorziening een ruimte heeft die als bezoekzaal kan dienen. Maar ook als het gebouw die mogelijkheid biedt zal er voldoende bewakend personeel moeten zijn om toezicht te houden op een ordelijk verloop van het bezoek. Een telefoon is wellicht op meer eenvoudige wijze te regelen, zeker wanneer van een mobiele huistelefoon gebruik gemaakt kan worden, doch ook dan is er toezicht door personeel nodig om ervoor te waken dat geen misbruik van het telefoneren wordt gemaakt. Overigens kan hier de opmerking worden herhaald dat op het contact tussen verdachte en raadsman de artikelen 50 en 50a van het Wetboek van Strafvordering onverkort van toepassing zijn. Wanneer een en ander gerealiseerd kan worden, gelden de uit de Pbw overgenomen bepalingen over beperking van beide vormen van contact met de buitenwereld. Het mogen ontvangen van bezoek vloeit voort uit het in artikel 8, eerste lid, van het EVRM neergelegde recht op «family life». Beperking van dit recht is evenwel mogelijk, doch dient aan de in artikel 8, tweede lid, EVRM gesteld vereisten te voldoen. De huidige nood-situatie ten aanzien van de drugskoeriers, bezien in samenhang met de beperkte mogelijkheden die qua capaciteit (niet in de laatste plaats van het personeel) gerealiseerd kunnen worden, geven voldoende legitimatie voor de hier voorgestelde beperking die ook nodig is in het belang van de openbare veiligheid en de aanpak van strafbare feiten. Het Europese Hof erkent overigens een andere – meer beperkte – invulling van het recht op «family life» wanneer er sprake is van detentie. Overigens zullen de beper-

kingen die door de omvang van het beschikbare personeel worden bepaald ten aanzien van de mogelijkheid van bezoek vervallen wanneer in de loop van de komende tijd meer personeel beschikbaar komt. Op deze wijze zullen de beperkingen die vanwege deze reden bestaan tot het minimum beperkt worden. Voor het overige zijn de bepalingen van de Pbw overgenomen.

Artikel 25

In deze bepaling is voorzien in de medische verzorging van de gedetineerden. De European Prison Rules (artikelen 26 en 29), alsmede de jurisprudentie die op artikel 3 EVRM is gewezen, verplichten om adequate medische verzorging te bieden. Ten opzichte van art. 42 Pbw is de mogelijkheid voor gedetineerden om, voor eigen kosten, een eigen arts te raadplegen vervallen. Een dergelijke regeling vereist het nodige personeel. In de onderhavige voorzieningen zal hieraan geen invulling kunnen worden gegeven. Het betreft hier de reguliere medische verzorging. De zgn. bolletjeslikkers zullen (eerst) in een speciale (politie)cel worden geplaatst alwaar controle gehouden kan worden dat de drugs niet in het lichaam terecht komt.

Artikel 26

In deze bepaling zijn de zorgplichten rondom de persoonlijke verzorging van de gedetineerden opgenomen, conform het bepaalde in artikel 20 en 25 van de European Prison Rules. Ten opzichte van de vergelijkbare bepaling in de Pbw (art. 44) zijn vervallen de regeling voor de aankoop van gebruiksartikelen in de inrichting alsmede de zorgplicht voor de directeur om rekening te houden met de godsdienst of levensovertuiging voor het de voedingverstrekking betreft. Met name het verstrekken van gebruiksartikelen is een zeer arbeidsintensieve aangelegenheid. De gedetineerde zal wanneer een winkel niet realiseerbaar is het nodige verstrekt worden (bijvoorbeeld rookwaar). Ten aanzien van de voedselverstrekking zal indien dit mogelijk is getracht worden tegemoet te komen aan vereisten die door het geloof worden gesteld. In ieder geval zal een broodmaaltijd mogelijk zijn wanneer bij een warme maaltijd bijvoorbeeld varkensvlees wordt verstrekt.

Artikel 27

Deze bepaling geeft een beperkte regeling van de mogelijkheden om persoonlijke bezittingen in de verblijfsruimte te plaatsen. Gelet op de beperkte bouwkundige en personele omstandigheden zal het slechts in beperkte mate mogelijk zijn voorwerpen in de verblijfsruimte te hebben. Met het oog hierop is voorzien in een regeling waarin voor ieder voorwerp steeds de toestemming van de directeur nodig is. Onder deze regeling valt ook het bezit van contant geld.

Artikelen 28 en 29

Vanwege de beperkte mogelijkheden zijn de bepalingen die de gedetineerde recht geven op arbeid, onderwijs, recreatieve activiteiten alsmede sport achterwege gelaten. Dit is bovendien gedaan omdat op dit moment onvoldoende kan worden overzien welke mogelijkheden de voorzieningen zullen kunnen bieden. Wel is bepaald dat de gedetineerde kennis kan nemen van het nieuws. De meeste voorzieningen zullen waarschijnlijk met TV's kunnen worden uitgerust. Voorts geeft de wet aan dat, wanneer de bouwkundige en personele omstandigheden hier ruimte voor bieden, de directeur de zorg heeft om in enige mate in dagbesteding van gedetineerden te voorzien. Zeker in de eerste periode waar van de voorzie-

ningen in de zin van deze wet gebruik wordt gemaakt, zal de gedetineerden weinig geboden kunnen worden qua dagbesteding. Activiteiten veronderstellen personeel en juist daaraan is het grootste gebrek. Naar mate men in staat is om meer – en ook meer gekwalificeerd – personeel in te zetten, zal hieraan meer invulling kunnen worden geven. Het bieden van een dagbesteding is van grote betekenis zoals de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming terecht in zijn advies stelt. In de eerste plaats vanuit humanitair oogpunt en in de tweede plaats omdat dit de beheersbaarheid van de inrichting doet toenemen. Daarom zal dit zoveel mogelijk ingevuld worden. In artikel 29 is wel aangegeven dat de gedetineerde per dag een uur kan luchten, gelet op artikel 86 van de European Prison Rules. Aan het advies van de Raad van State om ook gelegenheid te bieden tot lichamelijke oefening is geen gevolg gegeven. Hiervoor is gekwalificeerd personeel noodzakelijk alsmede materiaal dat bij de lichamelijke oefeningen gebruikt kan worden. Het zonder deskundig toezicht sporten kan tot ernstige blessures leiden hetgeen voorkomen moet worden. Wel zal het mogelijk zijn om zelf eenvoudige oefeningen te doen tijdens het luchten.

Artikelen 30 tot en met 32

In artikel 30 is opgenomen dat de gedetineerde bij binnenkomst geïnformeerd wordt over zijn rechten en plichten. Verdere vormvoorschriften zoals die in de Pbw zijn verwoord zijn niet opgenomen omdat dit een te groot beslag op het beschikbare personeel zou betekenen. Voorstelbaar is dat groepsgewijs voorlichting wordt gegeven dan wel een folder wordt verstrekt. In de artikelen 31 en 32 zijn de artikel 57 en 58 van de Pbw overgenomen voor zover dit voor deze tijdelijke wet relevant is.

Artikelen 33 tot en met 41

In Hoofdstuk IX van de tijdelijke wet is een beperkte vorm van klachtrecht opgenomen. Ook ten aanzien van de detentie in de onderhavige voorzieningen is de uitsluiting van de Algemene wet bestuursrecht (zie artikel 1:6 van die wet) van toepassing. Volstaan is met een regeling van beklag tegen beslissingen van de directeur die door de beklagcommissie worden behandeld. Afgezien is derhalve van de installatie van een reguliere commissie van toezicht die maandelijks overleg heeft met de directie alsmede van de figuur van de maandcommissaris. Ook hier zijn personele beperkingen de achterliggende reden. De European Prison Rules (art. 42) verplichten tot een van de voorziening onafhankelijke klachtenbehandeling, reden waarom wel een beklagcommissie is opgenomen. De regeling van beklag is nagenoeg gelijklopend aan die uit de Pbw. Evenwel is er niet voorzien in een schorsingsmogelijkheid bij de voorzitter van de beroepscommissie van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming. Een dergelijke mogelijkheid zou een onevenredige aanslag op de beroepscommissie betekenen. Indien de gedetineerde een spoedvoorziening wenst kan hij een kort geding aanspannen. Geklaagd kan worden tegen beslissingen van de directeur die een beperking inhouden van een recht. Deze, uit de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden ontleende, formulering, geeft aan dat slechts over essentiële zaken kan worden geklaagd. Deze beperking is noodzakelijk omdat de afhandeling van klachten, zowel voor het personeel van de voorziening als voor de leden en secretaris van de beklagcommissie arbeidsintensief is en het aantal personeelsleden beperkt zal zijn. De uitspraken van de beklagcommissie zijn, zoals ook in de Pbw is geregeld, bindend.

Artikelen 42 en 43

In deze bepalingen is een summiere regeling gegeven voor beroep. Partijen kunnen pas in beroep gaan wanneer de beklagcommissie in haar uitspraak heeft bepaald dat zulks mogelijk is. In artikel 42, eerste lid, is aangegeven dat beroep toegestaan kan worden wanneer dat van belang is in verband met zaken die principieel van aard zijn dan wel om eenduidige jurisprudentie tot stand te brengen in het geval er meerdere voorzieningen zijn.

Artikel 44

In deze bepaling is de citeertitel van deze wet gegeven.

Artikel 45

Deze bepaling voorziet in de inwerkingtreding van deze wet. Vanwege het noodkarakter van dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet biedt om af te wijken van de in die wet gegeven procedure. Voorts is bepaald dat de wet een werkingsduur heeft van één jaar. Gedurende dit jaar zal moeten worden voorzien in structurele maatregelen opdat de bepalingen van dit voorstel van wet niet meer nodig zijn. Na die periode zal de wet van rechtswege vervallen.

De wet heeft onmiddellijke werking. In dit geval betekent dit dat eerst vanaf de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gedetineerden onder de toepassing van deze wet in een voorziening geplaatst kunnen worden. Drugskoeriers die reeds zijn opgepakt voor het inwerkingtreden van dit voorstel zullen via de gebruikelijk weg van de Pbw geplaatst worden. Zij zullen derhalve niet kunnen worden overgeplaatst vanuit een penitentiaire inrichting naar een voorziening als bedoeld in dit voorstel.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Overzicht van onderwerpen uit de penitentiaire beginselenwet die niet zijn opgenomen in de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers.

- Geen nadere regels over beheer voorzieningen (art. 3 lid 5 Pbw)
- Geen regeling voor deelname aan een penitentiaal programma (art. 4 Pbw)
- Geen model voor de huisregels (art. 5 lid 1 Pbw)
- Geen regeling voorbehouden beslissingen directeur (art. 5 lid 2 en 4 Pbw)
- Geen regeling commissie van toezicht (art. 7 Pbw)
- Geen regeling verschillende bestemming voorzieningen (bv. onderscheid HvB/gevangenis, kinderen in de inrichting, mate van beveiliging, bijzondere opvang, artt. 8–14 Pbw)
- Geen regeling dat rechter/OM aanwijzingen kan geven over de tenuitvoerlegging (art. 15 lid 4 Pbw)
- Geen regeling voor overbrenging naar een psychiatrisch ziekenhuis (art. 15 lid 5 Pbw)
- Geen regeling voor interne differentiatie (art. 16 Pbw)
- Geen regeling bezwaar- of verzoekschrift terzake van plaatsing en overplaatsing (art. 17–18 Pbw)
- Geen onderscheid in regimes (algehele/bepaalde gemeenschap, art 19–21 Pbw)
- Geen regeling uitsluiting van activiteiten (art. 23 Pbw)
- Geen regeling verlof (art. 26 Pbw)
- Bepaalde regeling bezoek en telefoneren (art. 38–39 Pbw)
- Geen regeling contact met de media; dit valt wel onder regeling bezoek in art. 23 (art. 40 Pbw)
- Geen regeling voor geestelijke verzorging (art. 41 Pbw); wel vrijheid van godsdienst volgens de Grondwet en mogelijkheid van bezoek
- Geen recht op consultatie eigen arts (art. 42 lid 2 Pbw)
- Geen regeling op sociale verzorging en hulpverlening (art. 43 Pbw)
- Geen regeling voor de aankoop voor kantineartikelen (art. 44 lid 5 Pbw)
- Bepaalde regeling voor bezit voorwerpen (art. 45 Pbw)
- Geen regeling voor bezit geld; valt onder bepaalde regeling art. 27 (art. 46 Pbw)
- Geen recht op/verplichting tot arbeid (art. 47 Pbw)
- Geen recht op bibliotheek, onderwijs, lichamelijke oefening en recreatie (art 48–49 Pbw)
- Geen regeling disciplinaire straffen (artt. 50–55 Pbw)
- Geen regeling voor dossiers (art. 59 Pbw); Wet bescherming persoonsgegevens geldt.
- Bepaalde regeling beklag in artt. 32–40 (art. 60–68 Pbw)
- Bepaalde regeling hoger beroep in artt. 41–42 (artt. 69–71 Pbw)
- Geen regeling beroep tegen beslissingen selectiefunctionaris en Minister van Justitie (artt. 72–73 Pbw) kort geding kan wel
- Geen regeling over overleg met gedetineerden (art. 74 Pbw)
- Geen regeling over vertegenwoordiging gedetineerde door curator of mentor (art. 75 Pbw)
- Geen regeling voor overplaatsing naar TBS-inrichtingen (art. 76 Pbw)