

Vergaderjaar 1999–2000

19 637

Vluchtelingenbeleid

26 646

Terugkeerbeleid

Nr. 523

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2000

Door middel van deze brief breng ik uw Kamer, mede namens de Minister van Justitie op de hoogte van de wijze waarop ik voornemens ben **de bestrijding van criminele legale en illegale vreemdelingen** effectiever ter hand te nemen. Ik voldoe hiermee eveneens aan de toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg inzake het Terugkeerbeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 646, nr. 3). In dit verband wijs ik eveneens op het met uw Kamer gevoerde Voortgezet Algemeen Overleg d.d. 28 september 1999 (19 637, nr. 482), mijn brief aan de Voorzitter van de vaste Kamercommissie voor Justitie d.d. 2 maart jl. (Just-00–176) en mijn brief d.d. 15 februari jl. (19 637, nr. 508).

Hierbij treft u achtereenvolgens aan:

1. Inleiding en een korte reactie op het onderzoek van de Erasmus universiteit naar illegaal verblijf in Nederland.
2. bespreking van het eindrapport van de stuurgroep Vreemdelingen in de Strafrechtsketen (hierna: Vris) en daaruit voortvloeiende maatregelen.
3. bespreking van de wijze van uitvoering van de motie Middel (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 19 637, nr. 464.)

Als bijlage is het eindrapport van de Stuurgroep Vris bijgevoegd.¹

Inleiding

In de onderhavige brief wordt een aantal maatregelen aangekondigd om tot een beter beleid jegens legale en illegale criminele vreemdelingen te komen. Deze maatregelen zijn het resultaat van de aanbevelingen gedaan door de Stuurgroep Vris en de door uw Kamer aangenomen motie Middel (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 19 637, nr. 464) waarin in het eerste en tweede deel van deze brief wordt ingegaan.

Het is de taak van de overheid een daadkrachtig beleid jegens criminele legale en illegale vreemdelingen te voeren, met dien verstande dat onder

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

ogen moet worden gezien dat een sluitende aanpak inzake deze problematiek nagenoeg onmogelijk is. Zoals ik reeds tijdens het Algemeen Overleg inzake het Terugkeerbeleid heb aangegeven is het van wezenlijk belang om tot een betere afstemming tussen het vreemdelingenrecht en het strafrecht te komen. In het eindrapport van de Stuurgroep Vris, dat hieronder wordt besproken, wordt hiertoe een aantal relevante aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen van de Stuurgroep Vris hebben betrekking op 1) communicatie en organisatie, 2) identificatie en verificatie, 3) verbinden van vreemdelingrechtelijke consequenties aan crimineel gedrag en 4) strafrechtelijke vervolging, strafrechtelijke afdoening en vreemdelingenbewaring.

Mijns inziens verdient het aanbeveling de inspanningen voornamelijk te richten op het verbeteren van de onderlinge communicatie en het stroomlijnen van relevante werkprocessen.

In een tweetal publicaties van de Erasmus universiteit wordt gepoogd de positie van illegale vreemdelingen in Nederland in kaart te brengen. In het eerste deel van de studie («De ongekende stad: Illegale vreemdelingen in Rotterdam», onder redactie van J. Burgers en G. Engbersen) wordt beschreven op welke wijze illegale vreemdelingen naar Nederland komen, hier wonen, werken en leven. Rotterdam werd als locatie van onderzoek gekozen.

In het tweede deel van de ongekende stad (getiteld: «Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen»; G. Engbersen, J. van der Leun, R. Starling en J. Kehla) gaan de onderzoekers in op de rol die (semi-)publieke instellingen en etnische gemeenschappen spelen bij de overkomst en vestiging van illegale migranten in Nederland.

De onderzoekers concluderen onder andere het volgende:

- De samenwerking tussen de politiediensten onderling is matig evenals de samenwerking binnen de politie zelf. De landelijke prioriteiten hebben een geringe weerklank op de feitelijke uitvoering.
- Ingewikkelde wet- en regelgeving en de problemen omtrent de identiteitsvaststelling en weigerachtige houding van het land van herkomst belemmeren de feitelijke terugkeer van de illegale vreemdeling.
- Beleidsmatige prioriteiten worden niet of nauwelijks gerealiseerd, vooral als het gaat om de aanhouding en uitzetting van criminele illegalen. Niet criminele makkelijk uitzetbare illegalen worden wel aangehouden, criminele moeilijk uitzetbare illegalen niet, of in ieder geval minder.
- Er blijkt een grote weerstand bij uitvoeringsfunctionarissen van diverse (semi)publieke instellingen om als «vreemdelingendienstagent» op te treden en humanitaire en professionele overwegingen niet te laten meespelen bij de behandeling van illegale vreemdelingen.
- Het illegalenbeleid is effectief gebleken in het afsluiten van de formele arbeidsmarkt en het uitsluiten van illegalen van sociale zekerheid. Ten aanzien van andere beleidsprioriteiten zoals het aanhouden en uitzetten van criminele illegalen en het weren van illegalen van onderwijs-, huisvestings- en gezondheidsvoorzieningen is dit aanmerkelijk minder het geval.
- Het restrictieve beleid werkt ten dele criminalisering van bestaansstrategieën van illegale vreemdelingen in de hand. Het beleid stelt vervolgens het bestrijden van criminele illegalen als prioriteit, maar slaagt er onvoldoende in om deze doelstelling te realiseren.

- Het huidige illegalenbeleid heeft enerzijds geleid tot een «verafhanke-lijking» van directe familie en landgenoten en een proces van informa-lisering van verblijfs- en overlevingstrategieën. De afsluiting van de toegang tot de formele arbeidsmarkt en publieke voorzieningen maakt de illegale vreemdeling meer afhankelijk van duurzame ondersteuning door de familie en de bredere gemeenschap. Anderzijds ontstaan hier-door informele markten voor arbeid, huisvesting en documenten. Echter voor bepaalde groepen dreigt marginalisering en (overlevings)cri-minaliteit.
- De ineffectiviteit van het illegalenbeleid wordt voor een deel veroor-zaakt door de rol die etnische gemeenschappen spelen in de over-komst en het verblijf van illegale vreemdelingen. Echter, door de toenemende (pogingen) tot marginalisering van illegale vreemde-lingen moeten deze laatste langer dan voorheen een beroep doen op die etnische gemeenschap of vervallen zij tot criminele overlevings-strategieën. Het blijkt dat etnische gemeenschappen zich om deze reden kritischer opstellen tegenover illegale vreemdelingen en vaker weigeren om garant te staan voor hun overkomst en verblijf. Dit leidt enerzijds tot een zekere rem op de illegale migratiestroom. Anderzijds kan dit een verdere marginalisering van illegale vreemdelingen tot gevolg hebben, wat weer kan leiden tot een toename van criminele activiteiten.

De onderzoekers geven aan dat het illegalenvraagstuk onoplosbaar is. Gegeven het huidige restrictieve migratiebeleid en getet op de grote welvaartsverschillen tussen landen zal illegaliteit als maatschappelijk verschijnsel niet verdwijnen. Wie deze realiteit niet als een politiek gegeven wenst te accepteren is makkelijk in staat om oplossingen te suggereren. In dit verband worden vaak twee fundamentele oplossings-richtingen genoemd:

1. Het verbeteren van de maatschappelijke kwetsbaarheid van potentiële migranten, waardoor zij niet willen of niet hoeven te migreren en
2. Het herdefiniëren van burgerschapscriteria waardoor migranten zich vrijer over de aardbol kunnen bewegen en minder worden gehinderd door de barrières die nationale staten (en gemeenschappen) daarvan opwerpen.

Voor de korte termijn menen de onderzoekers dat de huidige praktijk, in combinatie met een aantal andere maatregelen, de beste remedie bieden. Die andere maatregelen behelzen:

1. het serieus bestrijden van onaanvaardbare praktijken met en door illegalen,
2. het bieden van adequate medische zorg en het geven van onderwijs aan kinderen van illegalen.

Deze maatregelen passen, zo merken de onderzoekers op, binnen het huidige vreemdelingenbeleid. Daarnaast pleiten zij voor de introductie van nieuwe elementen en wel in het bijzonder voor:

1. een strategisch gebruik van regularisatie voor langdurig illegale migranten,
2. meer ruimte voor tijdelijke arbeidsmigratie en
3. het maken van betekenisvolle terugkeerregelingen voor langdurig illegale migranten.

Het onderzoek van de onderzoekers levert naar mijn oordeel belangwekkende discussiestof op. Intussen sporen hun conclusies naar mijn oordeel op hoofdlijnen met het huidige beleid, zij het dat zij terecht aanstippen dat de communicatie tussen betrokken uitvoerende instanties te wensen over laat. In het kader van de implementatie van de maatregelen naar aanleiding van het Vris-project, zal hier het nodige aan gedaan kunnen worden.

Vreemdelingen in de Strafrechtsketen

Achtergrond en Aanleiding

In opdracht van het Ministerie van Justitie en de korpsleiding van de politieregio Rotterdam-Rijnmond heeft tussen april 1998 en april 1999 het project Vreemdelingen in de Strafrechtsketen plaatsgevonden. Dit project had tot doel te onderzoeken op welke wijze een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van de overlast veroorzaakt door legale en illegale vreemdelingen die stelselmatig strafbare feiten plegen. Hiertoe is in Rotterdam door middel van een pilot getracht de informatie-uitwisseling en communicatie tussen de betrokken instanties (basispolitie, vreemdelingendienst (VD), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Openbaar Ministerie (OM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) te optimaliseren. Dit is gedaan door middel van dossieronderzoek, voorlichting, experimenten op het terrein van de informatie-uitwisseling en aanpassing van de werkprocessen. In het dossieronderzoek is getracht om het volledige strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke verleden in kaart te brengen van 188 vreemdelingen (steekproef uit 409 aan de criteria voldoende dossiers) die stelselmatig criminele feiten plegen. Op basis van de resultaten kon worden nagegaan op welke grenzen in wet- en regelgeving is gestuit in de situatie van optimale informatie-uitwisseling. Een deel van de aanbevelingen in het eindrapport heeft betrekking op de wet- en regelgeving.

Daarnaast is er een situatie van optimale informatie-uitwisseling gecreëerd. Hiertoe hebben alle betrokken ketenpartners hun werkwijze aangepast en zijn enkele experimenten uitgevoerd (bijvoorbeeld: informatie-uitwisseling met enkele Penitentiaire Inrichtingen). De aanbevelingen op het gebied van communicatie en organisatie zijn hier uit voort gekomen.

In het eindrapport worden aanbevelingen gedaan op vier te onderscheiden gebieden:

- Communicatie en organisatie
- Identificatie en verificatie
- Verbinden van vreemdelingrechtelijke consequenties aan crimineel gedrag
- Strafrechtelijke vervolging, strafrechtelijke afdoening en vreemdelingenbewaring

Afstemming met betrokken partijen

Het eindrapport van de Stuurgroep Vris is ter consultatie voorgelegd aan de betrokken organisaties en organisatieonderdelen. Geconsulteerd zijn alle korpschefs, korpsbeheerders en het College van Procureurs-generaal, de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg, IND, DJI en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Maatregelen

Naar aanleiding van het rapport van de Stuurgroep Vris en de daarop volgende consultatieronde heb ik besloten tot het volgende.

Communicatie en organisatie

1. Er zal een landelijke definitiestudie worden uitgevoerd waarin wordt onderzocht welke landelijke voorzieningen voor geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen politie, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Openbaar Ministerie (OM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) nodig zijn.
Het belang van het doen uitvoeren van een landelijke definitiestudie is mijns inziens groot. De definitiestudie zal uiterlijk 1 juni 2000 van start gaan. Verwacht wordt dat de resultaten van deze studie uiterlijk in het voorjaar van 2001 geoperationaliseerd zullen zijn. Voor uitvoering van de definitiestudie is aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen die reeds gaande zijn, bijvoorbeeld op het gebied van de Verwijsindex Personen (VIP), het Centraal Register Vreemdelingen (CRV) en werkprocedures en methoden zoals ontwikkeld in het kader van Vris.
2. Onderzocht wordt of het mogelijk is tot implementatie van Quick Check over te gaan.
Quick Check is een voorloper op de normale vingerafdrukkenprocedure. Het voordeel van Quick Check ligt in het feit dat door middel van het gebruik van dit systeem binnen zeer korte tijd resultaat voorhanden is. Mijns inziens dient, alvorens wordt overgegaan tot eventuele implementatie van dit systeem allereerst te worden onderzocht welke financiële cq. organisatorische gevolgen dit heeft. Op dit moment wordt door de Divisie Recherche van het Korps Landelijke Politiediensten in samenwerking met de overige ketenpartners onderzocht op welke wijze (al dan niet gecombineerd met een uniforme persoonsregistratie in de keten) een dergelijke voorziening gerealiseerd kan worden. Een behoeftepeiling bij de betrokken organisaties maakt onderdeel uit van dit vooronderzoek. Dit vooronderzoek zal in de tweede helft van dit jaar leiden tot een voorstel (inclusief kosten/baten analyse) voor de implementatie van voorzieningen ten behoeve van de identificatie en verificatie van vreemdelingen met behulp van biometrie. Een en ander dient binnen de bestaande wettelijke kaders plaats te vinden.
3. Onderzoek doen naar de mogelijkheden van het instellen van vreemdelingenconsulenten in Penitentiaire inrichtingen. Een en ander zal worden betrokken in de landelijke definitiestudie. Uit de definitiestudie moet duidelijk worden welke taken van de vreemdelingenconsulent – als de geautomatiseerde informatie-uitwisseling een feit is – blijven bestaan. Het kostenaspect dient eveneens expliciet aan de orde te komen.
4. De vreemdelingendiensten in voorkomende gevallen opdragen voorstellen voor de ontzegging van voortgezet verblijf en ongewenstverklaringen ex. Art. 21 Vw. te doen.
5. Het hoofdkantoor van de IND en de regio's opdragen in voorkomende gevallen beschikkingen met betrekking tot de intrekking van verblijfsvergunningen en ongewenstverklaringen ex. art. 21 Vw. te slaan.
6. Het personeel van de vreemdelingendiensten bijscholen in het schrijven van voorstellen, zoals hiervoor bedoeld in aanbeveling 4, ten behoeve van de IND.
Hierbij zal aansluiting gezocht worden bij de ontwikkelingen die in gang zijn gezet in het kader van het Kwaliteitsproject Vreemdelingen-zorg. De IND en het Landelijk Selectie- en opleidingscentrum Politie (LSOP) hebben inmiddels een projectplan opgesteld dat erop gericht is de inbedding van scholing in het kader van de vreemdelingen-zorg in het reguliere politieonderwijs te waarborgen.
7. De IND haar standaardprocedures met betrekking tot het intrekken van verblijfsvergunningen en ongewenstverklaringen ex. art. 21 Vw. verder uit laten werken en deze invoeren.

Reeds getroffen maatregelen in dit kader

8. Het OM is inmiddels aangevangen met de ontwikkeling van interne procedures voor de afhandeling van dossiers van criminele vreemdelingen, en over de wijze waarop de informatie-uitwisseling en samenwerking met de VD, DJI en IND gestalte krijgt.
9. Het OM heeft besloten de portefeuille Vreemdelingenzaken te beleggen bij het College van Procureur Generaals (PG's) en heeft mr. Steenhuis aangewezen als portefeuillehouder vreemdelingenzaken in het College.
10. Het Ketenoverleg Vreemdelingenzorg, waarin de betrokken ketenpartners zijn vertegenwoordigd, is belast met de coördinatie van afspraken met betrekking tot de uitvoeringspraktijk.

Verbinden van vreemdelingrechtelijke consequenties aan crimineel gedrag

11. Alternatieve straffen en maatregelen zullen meetellen voor de glijdende schaal (zoals bedoeld in VC A 4.3.2.2). Dit betekent dat voor het bepalen van de benodigde strafmaat om tot ontzegging van voortgezet verblijf en ongewenstverklaring te komen, alternatieve straffen en maatregelen (zoals TBS) worden meegeteld.

Strafrechtelijke vervolging, strafrechtelijke afdoening en vreemdelingenbewaring

12. Snelrecht en lik-op-stuk beleid zullen worden toegepast bij illegale vreemdelingen die zich stelselmatig schuldig maken aan het plegen van strafbare feiten.
Binnen het OM vindt reeds een ontwikkeling plaats waarbij in zijn algemeenheid gestreefd wordt om zaken sneller voor de rechter te brengen. Lik-op-stuk beleid wordt aldus reeds generiek toegepast en niet slechts voor vreemdelingen.
16. Onderzoek zal worden gedaan naar de mogelijkheden om te komen tot penitentiaire capaciteit die zowel geschikt is voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke als vreemdelingrechtelijke detentie (dubbelbestemde capaciteit). Indien het onderzoek uitwijst dat hiertoe mogelijkheden bestaan kan de procedure voor het zogenaamde voorlopig bevel tot vreemdelingenbewaring in de regelgeving worden opgenomen. Alhoewel het voorlopig bevel tot bewaring strikt genomen ook nu reeds in de regelgeving zou kunnen worden opgenomen heb ik er, gezien de samenhang met de mogelijkheid te komen tot dubbelbestemde capaciteit voor gekozen het hierboven aangekondigde onderzoek af te wachten.
17. De uitvoeringsorganisaties (DJI, VD, IND) laten onderzoeken welke mogelijkheden er op uitvoeringsniveau zijn om de problemen die samenhangen met de concentratie van de detentiefaciliteit voor vreemdelingenbewaring in Tilburg en Ter Apel op te lossen.
18. Bij de landelijke definitiestudie wordt eveneens onderzocht of het mogelijk is de verantwoordelijkheid voor het dossier van een vreemdeling tijdens diens strafrechtelijke detentie neer te leggen bij de vreemdelingendienst die in eerste instantie verantwoordelijk was voor het dossier.

Reeds getroffen maatregelen in dit kader

19. Het OM stelt een concept richtlijn op ten aanzien van artikel 197 zodat meer gelijkheid in de strafeis ontstaat.
20. Er bestaat een richtlijn van het OM met betrekking tot het vorderen van TBS bij illegalen. De TBS-maatregel wordt ingeval van illegalen slechts

in hoge uitzondering door het OM gevorderd en indien de maatregel wordt opgelegd, wordt betrokkene voorbereid op de integratie in een andere dan de Nederlandse samenleving. Het OM stelt een nieuwe concept-richtlijn op. Dit concept zal op korte termijn tijdens de overlegvergadering tussen de Minister en het College van PG's worden besproken.

21. Het OM zal de bestaande richtlijn inzake taakstraffen bij de inwerking-treding van het wetsvoorstel Taakstraffen (begin 2001) herzien, in die zin dat wordt ontraden om een taakstraf te eisen wanneer het een dossier van een illegaal betreft. Overigens vordert het OM op dit moment in de praktijk al nooit een taakstraf waar het een illegaal betreft.

Uitvoering motie Middel inzake het vervolgen en bestraffen, vervolgens ongewenst verklaren en in het verlengde daarvan vast te houden totdat verwijdering uit Nederland kan plaatsvinden van criminele illegalen.

Tijdens het voortgezet Algemeen Overleg inzake het Terugkeerbeleid is de motie Middel aangenomen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 19 637, nr. 464).

Deze motie strekt ertoe criminele illegalen na hun aanhouding te vervolgen en te bestraffen, vervolgens ongewenst te verklaren en in het verlengde daarvan vast te houden totdat verwijdering uit Nederland kan plaatsvinden.

Bij brief van 15 februari jl. (5006023/2000/DVB) heb ik reeds aangegeven het met de strekking van de motie, namelijk dat illegale criminelen vervolgd en bestraft dienen te worden, volledig eens te zijn. Hiertoe is het van belang dat er sprake is van een betere afstemming tussen het strafrecht en het vreemdelingenrecht.

In deze brief worden hiertoe de nodige maatregelen aangekondigd. De uitvoering van de motie Middel moet dan ook gezien worden in relatie tot de implementatie van de relevante aanbevelingen uit het Vris-project.

In dit verband wil ik een opmerking maken over de wettelijke kaders waarbinnen een en ander dient plaats te vinden. In deze brief wordt onder andere ingegaan op de noodzaak tot een betere *afstemming* tussen het vreemdelingenrecht en het strafrecht te komen. Ik hecht er belang aan te benadrukken dat voorkomen moet worden dat er sprake is van een *vermenging* van het vreemdelingenrecht en het strafrecht. Het is onwenselijk het vreemdelingenrecht voor strafrechtelijke doeleinden te gebruiken. De vreemdeling (legaal of illegaal) die een strafbaar feit pleegt kan via het strafrecht ter verantwoording worden geroepen. Als administratieve maatregel kan om redenen van openbare orde tot verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring ex art. 21 Vw. worden overgegaan. Artikel 26 van de Vreemdelingenwet biedt de mogelijkheid om een illegale vreemdeling, of deze nu een crimineel of niet-crimineel verleden heeft, ter fine van uitzetting in vreemdelingenbewaring te plaatsen. Bij toepassing van artikel 26 Vw. is sprake van een administratieve maatregel en niet van een strafrechtelijke.

De motie Middel spreekt van het vasthouden van ongewenst verklaarde criminele illegalen totdat verwijdering uit Nederland mogelijk is. Alhoewel aan de vreemdelingenbewaring geen wettelijke termijn is gekoppeld heeft de Rechtseenheidskamer gesteld dat de vreemdelingenbewaring die langer dan 6 maanden duurt zeer streng zal worden getoetst. Slechts in zeer specifieke gevallen kan de bewaring maximaal 12 à 13 maanden duren. Uitvoering van de motie Middel zal zich noodzakelijkerwijs ook

binnen deze grenzen dienen af te spelen. De in deze brief aangekondigde maatregelen, zullen naar ik meen een positief effect hebben op de categorie vreemdelingen als bedoeld in de motie Middel.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen