



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties

Directie Sanctie- en Preventiebeleid

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Raad van de Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming
T.a.v. de heer prof dr. P.B. Boorsma
Postbus 30137
2500 GC Den Haag

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 39 11
Fax (070) 3 70 79 31
www.justitie.nl

Onderdeel	Directie Sanctie-en Reclasseringsbeleid
Datum	25 september 2008
Ons kenmerk	5559373/08/DSP
Uw kenmerk	CR35/1045402/08/AvB/TvV
Onderwerp	Vreemdelingenbewaring
Bijlage	1 (Reactie op aanbevelingen)

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte heer Boorsma,

Op 16 juni 2008 heeft de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) advies uitgebracht over de vreemdelingenbewaring.

Vreemdelingenbewaring staat sterk in de belangstelling van verschillende nationale en internationale instellingen, toezichtsorganen en wetenschappers. Naast de RSJ heeft ook Amnesty International onlangs een onderzoek verricht. Eind 2007 is bovendien een rapport uitgebracht van het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) naar aanleiding van een bezoek aan verschillende detentievoorzieningen in Nederland. Dat rapport gaat ook in op het beleid inzake vreemdelingenbewaring.

Ik vind dergelijke onderzoeken erg waardevol, en de Nederlandse overheid verleent hieraan actief medewerking. Vaak leiden de onderzoeken tot aanbevelingen voor verbeteringen in het beleid waar ik dankbaar gebruik van maak.

In deze brief ga ik nader in op de effectiviteit van de vreemdelingenbewaring. In de bijlage komen de afzonderlijke aanbevelingen aan de orde.

De RSJ stelt in het advies dat de effectiviteit van de vreemdelingenbewaring beperkt is. Daarnaast is de RSJ van mening dat de vreemdelingenbewaring een 'ultimum remedium' moet zijn en dat meer naar alternatieven gezocht moet worden. De RSJ pleit er dan ook voor om meer gebruik te maken van alternatieven zoals vrijheidsbeperking.

De effectiviteit van de vreemdelingenbewaring is volgens de RSJ beperkt omdat 'nog niet de helft van het aantal inbewaringstellingen daadwerkelijk tot uitzetting leidt'. Ik constateer dat het realiseren van (gedwongen) vertrek een gecompliceerd proces is, waarbij vele factoren een rol spelen. Veel van deze factoren kunnen maar in beperkte mate door de Nederlandse overheid beïnvloed worden, zoals het ontbreken van identiteits- en/of reisdocumenten, de bereidheid van de vreemdeling om mee te werken aan het vertrek en de bereidheid en mogelijkheid van landen van herkomst om (tijdig) een (vervangend) reisdocument af te geven. Het komt daardoor regelmatig voor dat inspanningen om het vertrek van een vreemdeling te realiseren uiteindelijk niet tot het gewenste effect leiden. De ervaring leert echter ook dat door een intensieve benadering en begeleiding van de vreemdeling tijdens de vreemdelingenbewaring, alsnog de medewerking kan worden verkregen van de vreemdeling en het herkomstland. Een andere factor die van fundamenteel belang is om het vertrek te kunnen realiseren is de beschikbaarheid van de vreemdeling. Deze factor wordt wel door inbewaringstelling beïnvloed. Alleen door bewaring toe te passen kan in gevallen waarin een vreemdeling geneigd is om zich te onttrekken aan het toezicht, toch gewerkt worden aan zijn vertrek uit Nederland. Ook bewaring is om deze redenen een onmisbaar onderdeel van een effectief terugkeerbeleid.

De Staatssecretaris van Justitie,

BIJLAGE:

Reactie per aanbeveling

Aanbeveling 1: Stem het regime zoveel mogelijk af op het karakter van de vreemdelingenbewaring

Een gelijksoortige aanbeveling is in 2007 gedaan door het CPT. De Minister van Justitie en ik hebben destijds aangegeven dat wij voornemens zijn om te bezien of er meer uniformiteit kan worden gebracht in de verschillende regimes die van toepassing zijn op vrijheidsontnemende maatregelen ten aanzien van vreemdelingen. In het bijzonder hebben wij het belang onderschreven om de bijzondere aard van de vreemdelingenbewaring in het gevoerde regime tot uitdrukking te laten komen. De Dienst Justitiële Inrichtingen is momenteel bezig met een heroriëntatie op de wijze waarop invulling gegeven wordt aan zijn opdracht inzake de bewaring van vreemdelingen. In dit kader is een aantal projecten gestart, op onder meer de volgende terreinen: regime en dagprogramma, plaatsing en (interne) differentiatie, en zorg en hulpverlening.

In het deelproject regime en dagprogramma wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor vergroting van het aanbod aan activiteiten, verruiming van de toegang tot sport en bibliotheek, vrije toegang tot de luchtplaats en verruiming bezoeksregeling, met inachtneming van de gebouwelijke beperkingen en personele consequenties.

In het deelproject plaatsing en interne differentiatie wordt het nut en de noodzaak onderzocht van differentiaties, waarbij te denken valt aan extra zorgafdelingen, beheersafdelingen en afdelingen voor gezinnen.

In het kader van het deelproject zorg en hulpverlening is de invoering van het Juridisch loket in de tweede helft van 2008 gerealiseerd. Verder worden binnen dit project afspraken gemaakt met de ketenpartners over nazorg bij vreemdelingen met bijzondere medische dossiers. Voorts wordt bezien of de mogelijkheden van vrijwillig vertrek uit Nederland kunnen worden bevorderd.

Aanbeveling 2: Wijzig hiertoe indien nodig de bestemming van de vreemdelinginrichting

De RSJ beveelt aan personen in vreemdelingenbewaring niet langer in het regime van beperkte gemeenschap van een huis van bewaring te plaatsen, maar in het regime van algemene gemeenschap van een gevangenis.

Een vrijheidsontnemende maatregel kan ten uitvoer worden gelegd in een grenslogies of in een huis van bewaring. Het regime is geregeld in het Reglement Regime Grenslogies (Rrg) respectievelijk de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Zowel onder het Rrg als onder de Pbw verblijven vreemdelingen in de praktijk een groot deel van de dag buiten de cel. De vreemdelingen die onder de Pbw zijn

gedetineerd mogen dagelijks van 8:00 tot 12:00 uur en van 13:00 tot 17:00 uur buiten de cel verblijven. Aan de grens geweigerde vreemdelingen mogen dagelijks van 8:00 tot 12:00, van 13:00 tot 17:00 uur, en van 18:00 tot 21:00 buiten de cel verblijven.

DJI onderzoekt momenteel welke mogelijkheden er zijn om binnen het huidige regime van beperkte gemeenschap tot aanpassingen te komen die tegemoet komen aan de wensen van de RSJ in deze, uiteraard met inachtneming van de orde en veiligheid en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsontneming. De geplande nieuwbouw biedt daarvoor meer mogelijkheden. Zo wordt het huidige uitzetcentrum (UC) op de luchthaven van Rotterdam nog gebruikt tot medio 2010. Daarna wordt een nieuw detentiecentrum in gebruik genomen. Tevens wordt ultimo 2012 op de luchthaven Schiphol een nieuw Justitieel Complex in gebruik genomen.

De wijziging van bestemming van de vreemdelingeninrichting die de RSJ suggereert is niet nodig. Personen in vreemdelingenbewaring behoren niet in gevangenen te worden opgesloten, omdat gevangenen bestemd zijn voor personen die veroordeeld zijn tot een vrijheidsstraf. Daar vallen personen in vreemdelingenbewaring uiteraard niet onder. Daarnaast is het regime in een gevangenis veel meer gericht op detentiefasering en resocialisatie en daar komen de vreemdelingen niet voor in aanmerking.

Aanbeveling 3: Intensiveer de inspanningen ten behoeve van terugkeer naar het land van herkomst. Daarbij kan worden aangesloten bij de ervaringen met eerder uitgevoerde terugkeerprogramma's. In verband met het grote aantal nationaliteiten dient deze voorbereiding op de terugkeer op individuele basis te worden uitgewerkt.

Met betrekking tot het intensiveren van de terugkeer verwijs ik naar de initiatieven zoals vermeld in mijn brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 2008 inzake een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid¹. Tevens verwijs ik naar de brief van 4 juli 2008 waarmee de Minister van Ontwikkelingssamenwerking en ik de kabinetsnotitie 'Internationale migratie en ontwikkeling 2008' aan de Tweede Kamer hebben aangeboden.

Voorts is, zoals de RSJ in zijn advies aangeeft, in 2007 de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) opgericht naar aanleiding van de in 2005 opgestelde conclusies van de Algemene Rekenkamer. In dit verband is ook relevant dat de DT&V en International Organization for Migration (IOM) in november 2007 het project "Assisted Voluntarely Return from Detention" (ARVD) zijn gestart.

Ik acht het van belang dat vormen van herintegratie-ondersteuning in beginsel worden verstrekt aan vreemdelingen die zich niet aan het toezicht van de overheid hebben onttrokken. Om deze reden komen groepen asielzoekers die nog in de opvang verblijven eerder in aanmerking voor dergelijke ondersteuning dan illegale vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld.

¹ Tweede Kamer 2007-2008, 29 344, nr. 67

Aanbeveling 4: Besteed aandacht aan opleiding van het personeel met het oog op de specifieke problematiek van deze gedetineerden

In de huidige opleiding, die door het eigen opleidingsinstituut van de DJI wordt gegeven, wordt aandacht besteed aan de specifieke problematiek van de vreemdeling. DJI heeft in 2007 het externe opleidingsadviesbureau Cinop gevraagd deze te evalueren, en advies uit te brengen over mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van het bestaande opleidingstraject voor Detentietoezichthouders. Het adviesrapport is in het voorjaar 2008 uitgebracht en de DJI is momenteel doende met de voorbereiding op de uitvoering van de aanbevelingen. Daarnaast zijn in alle detentiecentra voor vreemdelingen Terugkeerfunctionarissen werkzaam die in het bijzonder hier oog voor hebben.

Aanbeveling 5: Introduceer een beroepsrecht bij de vreemdelingenbewaring ex artikel 6 Vreemdelingenwet

De eventuele introductie van een beroepsrecht in het kader van het regime grenslogies kan niet los worden gezien van de wijze waarop dit regime thans in het Reglement regime grenslogies is vormgegeven. Het introduceren van een beroepsrecht en de aanpassing van het regime grenslogies zijn dan ook twee elementen die in samenhang moeten worden gezien. Ik wil daarom graag de opportuniteit van deze aanbeveling nader bestuderen.

Aanbeveling 6: Richt de rechtmatigheidstoets in conform 'EU-Proposal Returns Directive'-proof

De Terugkeerrichtlijn is inmiddels door het Europees Parlement aangenomen, echter in een andere versie dan de versie waaruit geciteerd wordt in het advies van de RSJ. Zo wordt niet meer gesproken over een rechterlijke toetsing binnen 72 uur, maar over een rechterlijke toetsing die spoedig dient plaats te vinden. Wat de rechterlijke toetsing betreft is de Nederlandse regelgeving in overeenstemming met de Terugkeerrichtlijn.

Aanbeveling 7: Beperk de duur van vreemdelingenbewaring tot een half jaar, te verlengen door de rechter ingeval zich de uitzonderlijke omstandigheden voordoen die thans als zodanig in de jurisprudentie worden erkend.

Met de implementatie van de Terugkeerrichtlijn zal een maximumtermijn van zes maanden vreemdelingenbewaring worden geïntroduceerd, te verlengen tot een maximum van 18 maanden onder bepaalde specifieke omstandigheden.

Aanbeveling 8: Specificeer het criterium 'zicht op uitzetting' nader in de Vreemdelingencirculaire

Er is geen aanleiding om het criterium 'zicht op uitzetting' nader te specificeren in de Vreemdelingencirculaire. De vraag of er zicht is op uitzetting binnen een redelijke termijn betreft een individuele beoordeling waarbij alle relevante aspecten van het geval dienen te worden betrokken. Het in de Vreemdelingencirculaire vastleggen van algemene criteria zal een beperking betekenen van het individuele karakter van die beoordeling en de toetsing daarvan door de rechter.

Aanbeveling 9: Gebruik de vreemdelingenbewaring de facto zoals zij is bedoeld, namelijk als laatste middel

Dat bewaring uitsluitend als uiterste middel dient te worden toegepast vormt al een van de fundamentele van het gevoerde beleid. De beleidsregels inzake de toepassing van vreemdelingenbewaring zijn nader uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire. Daarbij staat centraal dat de toepassing van een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel vanwege het ingrijpende karakter beperkt dient te blijven tot het strikt noodzakelijke. Steeds zal nagegaan moeten worden of met een lichter middel kan worden volstaan. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dienen voortdurend in acht genomen te worden. Mede vanwege het ingrijpende karakter is de maatregel met strikte waarborgen omkleed. Uit de wet volgt dat inbewaringstelling alleen kan plaatsvinden indien het belang van de openbare orde of van de nationale veiligheid dat vordert. Blijkens de Memorie van Toelichting bij artikel 59 Vw2000 is dat pas het geval indien er aanwijzingen zijn om te vermoeden dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken. Bewaring mag niet worden toegepast uitsluitend op basis van overwegingen van algemene aard. De

bewaring moet gerelateerd zijn aan feiten en/of omstandigheden die betrekking hebben op de persoon van de vreemdeling. Steeds zal een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden tussen het belang van de openbare orde of van de nationale veiligheid en het individuele belang van de vreemdeling.

In voornoemde beleidsregels is voorts vastgelegd dat gronden om de vreemdelingenbewaring niet of niet langer toe te passen kunnen zijn:

- betrouwbaar te achten particulieren of instanties stellen zich schriftelijk garant voor de onderbrenging van de vreemdeling gedurende de tijd dat nog over diens uitzetting moet worden beslist of verwijdering nog niet kan worden geëffectueerd;
- de vreemdeling heeft aantoonbaar een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland;
- er kan een lichter middel toegepast worden (bijv. meldplicht).

In die gevallen waarin met een lichter middel hetzelfde doel (de beschikbaarheid van de vreemdeling voor de - voorbereidingen van - de uitzetting) bereikt kan worden, zal ook voor dit lichtere middel worden gekozen.

Het kabinet heeft laten nagaan in hoeverre bewaring nog nadrukkelijker als uiterste middel gebruikt zou kunnen worden, in het bijzonder voor kwetsbare groepen, door meer gebruik te maken van vrijheidsbeperking als alternatief voor bewaring. Hiertoe is een speciale vrijheidsbeperkende locatie ingezet. In het belang van het kind wordt de voorbereiding van het (gedwongen) vertrek van gezinnen met minderjarige kinderen primair vanuit deze locatie uitgevoerd. Dit maakt onderdeel uit van speciaal beleid dat ik heb ingevoerd om zoveel mogelijk te voorkomen dat gezinnen met minderjarige kinderen in bewaring komen. Deze gezinnen worden in beginsel alleen nog voor korte duur in bewaring gesteld, en de verblijfsruimten voor gezinnen met minderjarige kinderen in vreemdelingenbewaring zijn kindvriendelijker gemaakt. Voorts is bezien of nog andere doelgroepen geplaatst zouden kunnen worden in de vrijheidsbeperkende locatie. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat bij plaatsing in een vrijheidsbeperkende locatie zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat de betreffende vreemdeling vervolgens in de illegaliteit verdwijnt. De vrijheidsbeperkende locatie wordt dan ook vooral gebruikt voor ex-asielzoekers die uit de opvang komen, en zich dus in de voorafgaande periode aan het toezicht hebben gehouden. Voor personen die in de illegaliteit verblijven, en zich dus reeds aan het toezicht hebben onttrokken, acht ik plaatsing in een vrijheidsbeperkende locatie in de regel geen geschikt instrument. Het in een vrijheidsbeperkende locatie plaatsen van dergelijke vreemdelingen zal naar verwachting in veel gevallen leiden tot onttrekking aan het toezicht. Omdat de vreemdeling dan reeds is verdwenen, is er ook niet alsnog een mogelijkheid om het zwaardere middel van vreemdelingenbewaring in te zetten. Hiermee zou de overheid zich kansen ontnemen om het gedwongen vertrek van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen te effectueren.

Aanbeveling 10: Informeer de vreemdeling over hulpverleningsinstanties

Behalve in de locaties voor vreemdelingenbewaring is de DT&V ook aanwezig op de locaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers waar vreemdelingen zijn gehuisvest die een asielprocedure doorlopen of uitgeprocedeerd zijn geraakt. Iedere vreemdeling die van de IND een negatieve beschikking heeft ontvangen, krijgt een regievoerder vertrek toegewezen. Op dat moment is de vreemdeling weliswaar nog niet verwijderbaar omdat de rechtsmiddelen tegen de negatieve beschikking de uitzetting opschorten, maar wordt met de vreemdeling al wel gesproken over zijn vertrek. Tijdens deze vertrekgesprekken wordt de vreemdeling gewezen op organisaties, zoals het IOM, die hem kunnen faciliteren bij zelfstandig vertrek. Ook worden in deze fase al voorbereidende stappen gezet in het kader van het vertrek, zoals het in orde maken van de formulieren voor het aanvragen van een (vervangend) reisdocument. In de lijn van eerdergenoemd maatwerk kan op individueel niveau worden gewerkt aan de belemmeringen die een vreemdeling kan ervaren ten aanzien van zijn vertrek. De DT&V hanteert een vergelijkbare werkwijze ten aanzien van vreemdelingen die zijn aangetroffen in de illegaliteit en in vreemdelingenbewaring zijn gesteld. Ook hier worden vreemdelingen gewezen op de ondersteuning die organisaties als de IOM kunnen bieden in het kader van de terugkeer. Relevant is dat DT&V en IOM eind vorig jaar het project Assisted Voluntarely Return from Detention (AVRD) zijn gestart, gefinancierd vanuit EU-gelden.

Aanbeveling 11: Beperk de bewaring van minderjarigen

Uitgangspunt is dat bijzonder terughoudend dient te worden omgegaan met bewaring van minderjarigen. Het beleidskader op dit punt is uiteengezet in de brief aan de Tweede Kamer van 29 januari 2008 (Kamerstukken 29 344, nr. 66). Alleenstaande minderjarigen die in bewaring worden gesteld, worden in beginsel geplaatst in een justitiële jeugdinrichting. In het verleden werd een deel van de alleenstaande minderjarigen in vreemdelingenbewaring geplaatst op een afdeling voor jong volwassenen van de P.I. Tilburg. Dit is echter al sinds eind 2006 niet meer het geval. De alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn recentelijk zoveel mogelijk samengebracht in één justitiële jeugdinrichting in Zwaag. In totaal zijn in Zwaag 24 plekken beschikbaar voor jeugdige vreemdelingen.