

Vergaderjaar 1998–1999

26 338

Vreemdelingenbewaring

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 november 1998

Naar aanleiding van de door mijn ambtsvoorganger tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet (TK 1997–1998, 25 172) op 18 december 1997 aan uw Kamer gedane toezegging, zend ik u hierbij een integrale notitie over het instrument vreemdelingenbewaring. Zoals ook aangegeven in mijn brief van 21 januari 1998, kenmerk 671 607/98/DVB, heb ik bij de voorbereiding hiervan de aanbevelingen van het in november 1997 te Tilburg gehouden Internationale congres inzake vreemdelingenbewaring betrokken. De notitie bespreekt op hoofdlijnen de rechterlijke toets, het regime waaronder vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd, terugkeerbevorderende activiteiten tijdens de vreemdelingenbewaring en de duur van de vreemdelingenbewaring.

Ten aanzien van de rechterlijke toets wordt in de notitie voorgesteld om, vanuit het oogpunt van rechtsbescherming en rechtszekerheid de Vreemdelingenwet in die zin te wijzigen dat de rechtmatigheid van de in het kader van die wet genomen beslissingen tot vrijheidsontneming binnen 10 dagen wordt getoetst door de rechter.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen

1. Inleiding

1.1. Algemeen

Vrijheidsontnemende maatregelen binnen het vreemdelingenbeleid vormen met een zekere regelmaat onderwerp van discussie. Dat ligt voor de hand, omdat het bij vrijheidsontnemende maatregelen gaat om de meest vergaande dwangmiddelen die de Vreemdelingenwet (Vw.) kent. Daarom dienen dergelijke conservatoire maatregelen slechts dan te worden toegepast, indien het beoogde doel (globaal gesproken te omschrijven als: het tegengaan van illegale toegangsverschaffing tot Nederland of het voorkomen dat een vreemdeling zijn uitzetting onmogelijk maakt door zich aan het toezicht te onttrekken) niet met andere middelen bereikt kan worden.

In de praktijk is het enige alternatief op dit moment het opleggen van een meldingsplicht, maar het zal duidelijk zijn dat dit instrument niet afdoende is bij vreemdelingen die toch al voornemens zijn zich aan maatregelen van toezicht te onttrekken. Ook andere alternatieven (zoals het uit het strafrecht bekende elektronisch huisarrest) lijken geen reëel alternatief, aangezien er bij vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, geen prikkel zal zijn om zich aan het elektronisch huisarrest te houden. Bovendien is er bij illegale vreemdelingen ook geen effectieve sanctie op niet-naleving te bedenken, anders dan het alsnog ten uitvoer leggen van de vreemdelingenbewaring. Dat zal echter doorgaans niet meer mogelijk zijn bij personen die zich reeds aan het toezicht hebben onttrokken. Dit betekent dat vreemdelingenbewaring op dit moment in een aantal gevallen een onmisbaar instrument blijft en dat alternatieven niet direct voorhanden zijn.

Bij de conservatoire maatregelen uit de Vw. moet een onderscheid worden gemaakt tussen vrijheidsontnemende maatregelen ter bestrijding van illegale binnenkomst (de zogenaamde art. 7a-maatregel, die ten uitvoer wordt gelegd in het Grenshospitium) en vrijheidsontnemende maatregelen die dienen om de uitzetting veilig te stellen (de maatregelen van art. 18b Vw. en art. 26 Vw.).

Daarnaast valt ook de vrijheidsbeperkende maatregel van art. 18 a Vw. onder de conservatoire maatregelen. Aangezien het bij deze laatste maatregel niet gaat om vrijheidsontneming, maar een beperking van de bewegingsvrijheid van asielzoekers die zich in een onderzoekscentrum (OC) bevinden, blijft deze maatregel hier verder buiten beschouwing. Gezien het specifieke «grensbewakingskarakter» van de maatregel van artikel 7a Vw., zal ook daarop in deze notitie slechts kort worden ingegaan. De nadruk zal liggen op de «klassieke» conservatoire maatregel, de vreemdelingenbewaring als bedoeld in artikel 26 Vw.

1.2. Relatie tussen vreemdelingenbewaring en terugkeer

Vreemdelingenbewaring ex. artikel 26 Vw, is een maatregel die uitsluitend kan worden opgelegd «ter fine van uitzetting». Dit geeft al aan dat er een directe relatie bestaat tussen de vreemdelingenbewaring en het terugkeervraagstuk. Een aantal problemen die zich voordoen bij de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring, zijn dan ook direct terug te voeren tot de terugkeerproblematiek. Immers, voortzetting van de maatregel van vreemdelingenbewaring is slechts aan de orde zolang er een reëel uitzicht op uitzetting is, en dat betekent dat concrete voortgang geboekt moet worden bij het vaststellen van de juiste identiteit en nationaliteit en het verkrijgen van de benodigde documenten van in bewaring gestelde vreemdelingen.

Onzekerheid over de duur van vreemdelingenbewaring is een veel geuite klacht: in dit verband wordt er vaak op gewezen dat men bij strafrechtelijke detentie tenminste weet waar men aan toe is, terwijl vreemdelingenbewaring in theorie onbeperkt kan duren.

Op zich is dat juist, maar er zij op gewezen dat de medewerking van de vreemdeling zelf hierbij een belangrijke rol speelt: zodra wordt meegewerkt aan de identiteitsvaststelling en de terugkeer, zal het realiseren van die terugkeer, onder voorwaarde dat, indien nodig, vervangende reisdocumenten verkregen worden, doorgaans niet op problemen stuiten. De keerzijde hiervan is dat bij het ontbreken van medewerking het proces van het verkrijgen van reisdocumenten ernstig wordt bemoeilijkt en vertraagd, en dat de duur van de vreemdelingenbewaring navenant kan toenemen. Juist daarom acht ik het van belang om – net als bij niet-toegelaten vreemdelingen die niet in bewaring zijn gesteld – de (medewerking aan) terugkeer te stimuleren. Daarbij kunnen de in diverse inrichtingen reeds werkzame terugkeerfunctionarissen een belangrijke rol spelen, maar in aanvulling daarop zullen de mogelijkheden onderzocht worden van het aanbieden van activiteiten, gericht op het bevorderen en faciliteren van terugkeer (zie verder par. 7).

1.3. Internationaal congres vreemdelingenbewaring Tilburg (november 1997)

Van 26 tot en met 28 november 1997 vond in Tilburg een internationaal congres over vreemdelingenbewaring plaats. De aanbevelingen die tijdens dit congres werden geformuleerd, treft u als bijlage bij deze notitie aan. De aanbevelingen hebben betrekking op drie hoofdthema's, namelijk de rechtsbescherming (rechterlijke toets), de duur van de vreemdelingenbewaring en het regime waaronder bewaring ten uitvoer wordt gelegd. Op deze drie thema's wordt hieronder ingegaan.

1.4. Opzet van de notitie

In het navolgende zal allereerst worden ingegaan op het juridische kader van de vreemdelingenbewaring (par. 2). Vervolgens komt de kwestie van de rechterlijke toets aan de orde, waarbij wordt ingegaan op het op 4 december 1997 door het lid Sipkes (GroenLinks) ingediende en vervolgens aangehouden amendement op het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw.¹, om de rechterlijke toets ambtshalve te laten plaatsvinden binnen 7 dagen na de inbewaringstelling (par. 3). Voorts komen de mogelijkheden van differentiatie binnen het regime van vreemdelingenbewaring aan de orde waarbij tevens wordt ingegaan op eerdere vragen van de heer Dittrich (D66) over de mogelijkheid om «criminelen» en «niet criminelen» gescheiden onder te brengen (par. 4). Vervolgens wordt ingegaan op de duur van de vreemdelingenbewaring (par. 5) waarna in aansluiting daarop in paragraaf 6 aandacht wordt besteed aan de rol van terugkeerbevorderende activiteiten in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Ten slotte wordt in paragraaf 7 nog ingegaan op de relatie tussen de strafrechtelijke detentie en de vreemdelingenbewaring.

2. Juridisch kader van de vreemdelingenbewaring

2.1. Inleiding

Anders dan de strafvorderlijke in verzekeringstelling valt de vreemdelingenbewaring niet onder de werkingssfeer van artikel 5, derde lid van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) maar onder de minder vergaande bepaling van artikel 5, vierde lid EVRM². Het gevolg daarvan is dat in tegenstelling tot de strafvorderlijke vrijheidsbeneming waarvan de rechtmatigheid uiterlijk

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 172, no. 8.

² Artikel 5, vierde lid EVRM luidt: Een ieder, wie door arrestatie of detentie zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze spoedig beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidsstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is.

binnen 3 dagen en 15 uur door de rechter wordt getoetst, de vreemdelingenbewaring geen verplichte rechterlijke toetsing op korte termijn kent. De vreemdeling kan echter wel direct zelf beroep instellen tegen zijn vrijheidsbeneming op grond van artikel 34a Vw. Indien de vreemdeling vier weken in bewaring is en door hem geen beroep is ingesteld tegen de inbewaringstelling moet de rechtbank zich na een onverwijld kennisgeving door de minister van Justitie over (continuering van) de bewaring uitspreken. De rechtbank heeft ingevolge artikel 34a, vierde lid Vw, een termijn van twee weken om te zaak te behandelen en nog eens twee weken om uitspraak te doen.

Zowel in de aanbevelingen van het Internationale congres in Tilburg als in het op 4 december 1997 ingediende amendement van het lid Sipkes wordt gepleit voor het naar voren halen van de rechterlijke toets bij de inbewaringstelling. Alvorens daar op in te gaan, zal eerst kort worden ingegaan op de huidige procedure.

2.2. Gronden voor inbewaringstelling

In een aantal gevallen kan een vreemdeling aan wie het niet of niet langer is toegestaan in Nederland te verblijven zijn vrijheid worden ontnomen. Daarvan is de meest ingrijpende vorm de vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting, zoals geregeld in de artikelen 26 en 28 van de Vw. en 82–87 van het Vreemdelingenbesluit (Vb.).

Artikel 26 Vw geeft aan in welke gevallen tot inbewaringstelling kan worden overgaan en op welke gronden de inbewaringstelling plaatsvindt. Vreemdelingen kunnen in bewaring worden gesteld wanneer de uitzetting is gelast, wanneer ernstige redenen bestaan om te verwachten dat hun uitzetting zal worden gelast en wanneer het de vreemdeling niet is toegestaan op grond van de artikelen 8–10 Vw. in Nederland te verblijven, hangende de beslissing op een verzoek om een vergunning tot verblijf, een vergunning tot vestiging of een toelating als een vluchteling. Een en ander is verder uitgewerkt in hoofdstuk A7.3.1 e.v. van de Vreemdelingen-circulaire 1994 (Vc.).

De bewaring is slechts toelaatbaar indien het belang van de openbare rust, de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert. Deze gronden kunnen zich onder andere voordoen indien de criminele antecedenten van de vreemdeling daartoe aanleiding geven; het gevaar bestaat dat de vreemdeling zich door «onder te duiken» aan zijn uitzetting zal onttrekken; de vreemdeling Nederland op illegale wijze is binnengekomen en zich aan het toezicht op vreemdelingen heeft onttrokken, bijvoorbeeld door zich niet aan te melden of door een opgelegde aanmeldingsplicht niet na te komen; de vreemdeling weigert aan het vaststellen van zijn identiteit mee te werken terwijl niet vaststaat dat hij in Nederland mag verblijven en de vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt op grond waarvan tot verblijfsbeëindiging moet worden overgegaan.

Bij de toepassing van de inbewaringstelling kan niet worden volstaan met beschouwingen van algemene aard; deze maatregel moet worden geïndiceerd door feiten of omstandigheden die op de persoon van de vreemdeling betrekking hebben. Voorts wordt steeds het individueel belang van de vreemdeling en het algemeen belang van de openbare orde, de openbare rust of nationale veiligheid tegen elkaar afgewogen.

2.3. Aanvang van de inbewaringstelling

In de huidige procedure neemt de bewaring doorgaans een aanvang op

het politiebureau. Omdat politiecellen niet zijn ingericht voor langdurig verblijf is de maximale duur gesteld op tien dagen (hoofdstuk A 7/3.5.1 van de Vc). Daarna of zoveel eerder als mogelijk is moet de tenuitvoerlegging worden voortgezet in een huis van bewaring of een ruimte als bedoel in artikel 7a, derde lid of in artikel 18b, eerste lid van de Vw, in casu het Grenshospitium te Amsterdam.

Voor het geven van een bevel tot bewaring wordt een vreemdeling – zonodig met behulp van een tolk – door de korpschef of de bevoegde hulpofficier van Justitie verhoord. Van het verhoor wordt een proces-verbaal opgemaakt. Bij het verhoor kan de vreemdeling zich doen bijstaan door een advocaat. Van die mogelijkheid moet de vreemdeling tijdig mededeling worden gedaan (artikel 82, vijfde lid Vb). Het nalaten van deze mededeling, dan wel het doen van de mededeling in een taal die de vreemdeling niet beheerst, kan de niet-rechtsgeldigheid van het bevel tot bewaring met zich meebrengen. Indien de vreemdeling de wens te kennen geeft een advocaat te willen raadplegen, wordt de door de vreemdeling gewenste advocaat of een door het bureau van rechtshulp aangewezen advocaat telefonisch ingelicht. Desgewenst wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om onverwijld contact op te nemen met een door hem gekozen advocaat. De advocaat wordt in de gelegenheid gesteld bij het verhoor aanwezig te zijn en de nodige opmerkingen te maken.

Aan de vreemdeling op wie het bevel tot inbewaringstelling betrekking heeft wordt direct een afschrift daarvan uitgereikt. Het bevel moet de feiten en omstandigheden bevatten op grond waarvan de bewaring wordt gevorderd. De vreemdeling moet worden gewezen op het recht een schriftelijk verzoek om opheffing van de bewaring te richten tot de rechtbank in het arrondissement waarin hij zich bevindt (art. 107 Vb). De korpschef doet op verzoek van de vreemdeling zo spoedig mogelijk mededeling van de tenuitvoerlegging van de bewaring aan diens naaste verwanten en aan zijn in Nederland gevestigde diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging. De betrokken vreemdeling wordt steeds op deze mogelijkheid gewezen.

2.4. Opheffing van de bewaring

De korpschef heft het bevel tot bewaring op zodra de grond waarop het bevel is verleend niet meer aanwezig is (art. 85 Vb). Dit betekent dat de opheffing plaats vindt indien voortzetting van de bewaring niet meer gevorderd wordt in het belang van de openbare rust, openbare orde of nationale veiligheid, indien er geen beletselen meer bestaan tegen de uitzetting uit Nederland, indien geen redelijke kans bestaat dat de uitzetting binnen afzienbare tijd kan plaatsvinden, indien de vreemdeling niet meer behoort tot één van de categorieën van personen die in bewaring kunnen worden gesteld of indien de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem gelegenheid bestaat.

De bewaring wordt voorts van rechtswege beëindigd indien geen last tot uitzetting is gegeven en de bewaring één maand heeft geduurd. De bewaring kan bovendien, zoals reeds hiervoor is aangegeven, te allen tijde door de rechtbank worden opgeheven.

3. Rechterlijke toets

De aanbevelingen, zoals die zijn geformuleerd tijdens het Internationale congres in Tilburg, zien voor het overgrote deel op de juridische waarborgen waarmee de vreemdelingenbewaring moet worden

omgeven. Onder het kopje «Wettelijke aspecten van detentie» aanbeveling 7, onderdeel f, staat het volgende: eenieder die gedetineerd is dient snel aan de rechter te worden voorgeleid en periodieke herzieningen dienen wettelijk te worden gegarandeerd bij voortzetting van de detentie.

In het op 4 december 1997 ingediende amendement op het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw. van het lid Sipkes wordt voorgesteld om in de Vw. te bepalen, dat een vreemdeling binnen zeven dagen na de vrijheidsontneming moet worden gehoord door de rechter. Verder wordt hierin voorgesteld om iedere 30 dagen de rechter te laten beoordelen of de continuering van de bewaring rechtmatig is.

Zoals reeds hiervoor aangegeven is de huidige procedure die wordt gevolgd in het kader van de vrijheidsontneming van vreemdelingen in overeenstemming met artikel 5 EVRM. Ondanks het feit dat artikel 34a Vw de mogelijkheid biedt aan de vreemdeling om in beroep te gaan tegen de vrijheidsontneming blijkt uit de praktijk dat niet veel vreemdelingen gebruik maken van deze mogelijkheid.

In 1997 zijn bij ruim 10 000 vreemdelingen vrijheidsontnemende maatregelen op grond van de artikelen 7a, 18b en 26 Vw opgelegd. Hiervan zijn ruim 6000 zaken aangebracht bij de rechtbanken. Van die 6000 zaken zijn 3000 zaken door de vreemdeling zelf aangebracht. Hieruit blijkt dat lang niet alle vreemdelingen gebruik maken van de mogelijkheid om zelf in beroep te gaan tegen de beslissing tot vrijheidsontneming. De oorzaak hiervan is niet eenduidig vast te stellen. Er zijn verschillende factoren die hierbij een rol kunnen spelen, zoals bijvoorbeeld: onbekendheid met de beroepsmogelijkheden, lacunes in de rechtshulpverlening, taalproblemen en het (gebrek aan) vertrouwen van de vreemdeling in de advocatuur en de rechtspraak.

De overige 3000 zaken bleken kennisgevingen op grond van artikel 18b jo. 34a Vw (kennisgeving na 28 dagen).

Vervolgens is in 2000 zaken de vrijheidsontnemende maatregel opgeheven enkele dagen voor de zitting. De reden voor opheffing van de maatregel kan gelegen zijn in het feit dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst na bestudering van de stukken tot de conclusie komt dat er bij het opleggen of tijdens de uitvoering van de vrijheidsontnemende maatregel vormfouten zijn gemaakt; de vrijheidsontneming niet langer rechtmatig is omdat er geen reëel uitzicht bestaat op terugkeer naar het land van herkomst; of dat de vreemdeling reeds is teruggekeerd naar het land van herkomst.

Van de resterende 4000 zaken die in 1997 op zitting kwamen, heeft de rechter in 1000 zaken de maatregel tot vrijheidsontneming opgeheven. De redenen voor opheffing waren gelegen in vormfouten, geen reëel uitzicht op terugkeer en de vaststelling dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst/Vreemdelingendienst niet voldoende activiteiten had ondernomen om de terugkeer te bevorderen.

Indien het beroep van de vreemdeling door de rechtbank gegrond wordt verklaard doet zich, in vrijwel alle gevallen, de situatie voor dat de vreemdeling voor die beslissing een kortere of langere tijd – al dan niet onrechtmatig – in detentie heeft doorgebracht.

Tegen deze achtergrond kan worden gesteld dat een rechterlijke toetsing kort na de beslissing strekkende tot vrijheidsontneming de vreemdeling een extra waarborg biedt. Ik ben dan ook voornemens om vanuit het oogpunt van rechtsbescherming en rechtszekerheid, de rechterlijke toets in het kader van de vreemdelingrechtelijke vrijheidsontneming plaats te laten vinden binnen 10 dagen na de beslissing tot die vrijheidsontneming.

In de praktijk betekent dit dat de vreemdelingendiensten c.q. de ambtenaren belast met grensbewaking binnen drie dagen na de beslissing tot vrijheidsontneming de rechtbank in kennis zullen stellen van deze beslissing, waarna de rechtbank binnen 7 dagen de vreemdeling zal horen. Vervolgens wordt daarna elke 28 dagen ambtshalve door de rechter getoetst of de continuering van de vrijheidsontneming rechtmatig is. De vreemdeling blijft hierbij de mogelijkheid behouden om tussentijds zelf beroep in te stellen. De rechter hoeft voor de beoordeling van deze beroepen de vreemdeling niet verplicht te horen. Naar verwachting zal in de praktijk van deze mogelijkheid nauwelijks meer gebruik worden gemaakt omdat de rechter als gevolg van de periodieke rechterlijke toetsing niet snel zal overgaan tot gegrondverklaring van zo'n beroep.

Het voorstel tot wijziging van de Vw. waarin de bovenvermelde procedure wordt geïmplementeerd, zal ik meenemen bij de voorbereiding van de algehele herziening van de Vw.

Ik wil in dit verband nog wel opmerken, dat het voorstel om de rechtmatigheidstoets te laten plaatsvinden binnen 10 dagen na de beslissing tot vrijheidsontneming financiële en organisatorische consequenties heeft voor de organisaties belast met de uitvoering van de vreemdelingenbewaring, te weten de rechterlijke macht, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de vreemdelingendiensten en de Koninklijke Marechaussee, omdat enerzijds de periode van voorbereiding van deze rechtmatigheidstoetsen wordt verkort en anderzijds het aantal rechtmatigheidstoetsen zal toenemen.

4. Differentiatie binnen het bewaringsregime

4.1. Inleiding

Bij de tenuitvoerlegging van het bevel tot bewaring ter fine van uitzetting mag de vreemdeling niet verder beperkt worden in zijn grondrechten dan wordt gevorderd door het doel van de maatregel en de handhaving van de orde en veiligheid op de plaats van de tenuitvoerlegging (artikel 26, vierde lid van de Vw. jo. artikel 84 van het Vb.). Het doel van de vreemdelingenbewaring is om de terugkeer van een vreemdeling naar zijn land van herkomst veilig te stellen. Gezien het administratieve karakter en het doel van de vreemdelingenbewaring ligt het voor de hand om de tenuitvoerlegging daarvan te laten plaatsvinden in minimaal het standaardregime dat geldt ten aanzien van strafrechtelijk gedetineerden.

In de aanbevelingen van het Internationale congres in Tilburg wordt onder het kopje «Het detentie regime» uitgebreid aandacht besteed aan het regime bij de vreemdelingrechtelijke bewaring. Uitgangspunt bij de betreffende aanbevelingen is, dat de vreemdelingenbewaring moet worden aangemerkt als een bijzondere vorm van vrijheidsontneming. Het bijzondere karakter van de vrijheidsontneming moet tot uitdrukking komen in de wijze waarop die vrijheidsontneming ten uitvoer wordt gelegd.

Om vreemdelingenbewaring soepel, doch op een verantwoorde wijze te laten verlopen is een op de populatie toegesneden regime noodzakelijk. Dat regime kenmerkt zich door regelmatige contacten met afdelingspersoneel, hulp- en dienstverlenend personeel, en regimesactiviteiten die een bijdrage kunnen leveren aan de terugkeer van de vreemdeling. Voor het welslagen van de daadwerkelijke uitzetting is kennis van relevante feiten en omstandigheden omtrent de individuele vreemdeling van belang.

Voorts brengt een efficiënt gebruik van middelen met zich mee dat niet alle faciliteiten aan elke inbewaringgestelde vreemdeling in gelijke mate dienen te worden aangeboden. Beoordeeld moet worden welke (groepen van) individuen het meest in aanmerking komen voor bijzondere faciliteiten, waarbij de achtergrond van de inbewaringgestelde een rol zal spelen. Bij bijzondere faciliteiten kan gedacht worden aan het aanbieden van zogenoemde terugkeeractiviteiten (zie par. 7) en aan bijzondere – individuele – aandacht en zorg. Dit betekent dat er een gedifferentieerd detentieaanbod moet komen, waarbij rekening wordt gehouden met enerzijds de behoefte van de inbewaringgestelde vreemdeling en anderzijds de wensen van de penitentiaire inrichting als organisatie.

Bij het inventariseren van de mogelijkheden tot het voeren van verschillende regimes binnen de inrichtingen is alleen aandacht besteed aan vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld ex. artikel 26 van de Vw. De vreemdelingen die hun vrijheid is ontnomen ingevolge de artikelen 7a en 18b van de Vreemdelingenwet zijn bij het onderzoek buiten beschouwing gelaten. Voor hen geldt een ander, lichter regime. Het Grenshospitium te Amsterdam kent voor deze categorie vreemdelingen een regime, dat is gebaseerd op het Koninklijk besluit van 14 januari 1993, Stb. 45. Dit regime legt de vreemdeling aanzienlijk minder beperkingen op dan de vreemdeling die ex. artikel 26 Vw. in bewaring is gesteld. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de soepeler telefoon- en bezoekenregeling, de afwezigheid van disciplinaire straffen, de bewegingsvrijheid binnen de inrichting, het recht op ongecensureerd briefverkeer, het recht op zakgeld en een invoerregeling die aanzienlijk ruimer is dan de Regeling voorwerpen op cel (Besluit van 14 januari 1993, Stb. 45), zoals die in huizen van bewaring geldt.

4.2. Huidige situatie

Op dit moment wordt de vreemdelingenbewaring ten uitvoer gelegd in daartoe aangewezen huizen van bewaring (zie par. 5). Vrouwelijke vreemdelingen worden op gescheiden afdelingen van mannelijke vreemdelingen ondergebracht.

In deze inrichtingen geldt een regime van beperkte gemeenschap, overeenkomstig het standaard regime voor reguliere huizen van bewaring. Kort gezegd betekent het regime dat de vreemdelingen gemeenschappelijk deelnemen aan activiteiten (arbeid, recreatie, sport, luchten). Gedurende de overige perioden verblijven de vreemdelingen in de daartoe aangewezen verblijfsruimte, hetgeen een eenpersoonscel dan wel een verblijfsruimte voor meerdere personen kan zijn.

Binnen de bestaande inrichtingen voor de bewaring van mannelijke vreemdelingen bestaat een zekere differentiatie. Gedetineerde vreemdelingen die geacht worden niet geschikt te zijn voor een verblijf op een meerspersoonsverblijfsruimte worden geplaatst in één van de inrichtingen met éénpersoonscellen. Gedetineerden die bijzondere zorg behoeven, bijvoorbeeld vanwege hun psychische gesteldheid of een psychiatrisch ziektebeeld, worden geplaatst op een bijzondere zorgafdeling. Jeugdigen (16 tot 18 jaar) worden, indien mogelijk, zoveel mogelijk gezamenlijk geplaatst op een meerspersoonsverblijfsruimte.

Vanwege de geringe omvang van de groep vrouwelijke vreemdelingen (capaciteit van 48 plaatsen), is voor vrouwen geen interne differentiatie van het regime mogelijk. Het is mogelijk om moeders met hun minderjarige kinderen in de inrichting (het Grenshospitium) onder te brengen. Voor het opvangen van kinderen beschikt de inrichting over voldoende basisfaciliteiten, waaronder een crèche. Er bestaat een bijzonder terughoudend beleid ten aanzien van het onderbrengen van moeders met

kinderen in het Grenshospitium. Sinds het Grenshospitium vrouwelijke vreemdelingen in bewaring heeft (december 1997) is het aantal kinderen dat er verbleef uitzonderlijk laag en de verblijfstijd zeer kort.

4.3. Voorgeschiedenis

Bij de centrale rol die het Bureau Penitentiair Consulanten (BPC) met betrekking tot de plaatsing van vreemdelingen speelt, is met name de samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties van Justitie, die met aanhouding, opvang en (de realisatie van) de terugkeer van de vreemdelingen zijn belast van groot belang.

Het BPC is bij haar selectie in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van de informatie die door betrokken vreemdelingendiensten (schriftelijk) wordt verstrekt. De kwaliteit van deze informatie bepaalt, zeker in eerste aanleg, mede het succes van het plaatsen van een vreemdeling in de voor hem meest geschikte inrichting.

Het onderzoek naar de voorgeschiedenis van een vreemdeling dient zich te richten op de beoordeling van de psychosociale factoren die van invloed zijn op het gedrag van de vreemdeling. Selectie aan de hand van een onderzoek naar de voorgeschiedenis van een vreemdeling, waarin naast het door de vreemdeling vertoonde gedrag tevens eventuele criminele antecedenten worden meegenomen, vormt een beter instrument om te komen tot die selectie.

In dit verband dient nog te worden ingegaan op de tijdens de behandeling van de Koppelingswet op 2 oktober 1996 gestelde vragen door het lid Dittrich inzake het gescheiden plaatsen en in bewaring houden van criminele en niet-criminele vreemdelingen¹. Nadere bestudering van de criteria aan de hand waarvan de plaatsing van vreemdelingen dient te geschieden, toont aan dat het onderscheidende criterium criminele en niet-criminele vreemdelingen uitvoeringstechnisch gezien problemen oplevert, omdat het begrip criminele vreemdeling zich moeilijk laat definiëren.

Indien een vreemdeling zijn vrijheidsstraf heeft ondergaan, bestaat er evenmin als bij een Nederlandse burger die een vrijheidsstraf heeft ondergaan en die terugkeert in de maatschappij, reden om deze als crimineel aan te merken. Een zuiver sepot of enige andere gerechtvaardigde reden om van verdere vervolging af te zien, maakt de vreemdeling, evenmin als een Nederlandse burger, tot crimineel. Alleen de vreemdeling bij wie wordt afgezien van verdere vervolging omdat er een uitzetting uit Nederland op handen is, kan een vreemdeling zijn die in aanmerking komt voor het etiket «criminele vreemdeling». Aangezien niet voldoende inzicht bestaat in de mate waarin een op handen zijnde uitzetting een rol speelt bij de beoordeling om al dan niet over te gaan tot verdere vervolging, is het niet wenselijk om te selecteren aan de hand van het criterium «criminele vreemdeling». Uiteraard zullen vreemdelingen die strafrechtelijk worden vervolgd en/of ingesloten, in de reguliere huizen van bewaring worden geplaatst.

4.3. Mogelijke differentiaties na de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet (PBW)

Na de inwerkingtreding van de Penitentiaire beginselenwet op 1 januari 1999, kent het gevangeniswezen wettelijk een drietal regimes.

¹ Handelingen II nr. 3, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997.

Het regime van beperkte gemeenschap.

In een regime van beperkte gemeenschap worden de gedetineerden in de gelegenheid gesteld gemeenschappelijk aan activiteiten deel te nemen. Overigens houden zij zich in de daartoe bestemde verblijfsruimte op.

Gelet op de huidige situatie ligt het voor de hand dit regime als standaard voor de vreemdelingenbewaring te handhaven. Binnen dit regime kunnen de huidige interne differentiaties gehandhaafd blijven.

Het regime van algehele gemeenschap

In een regime van algehele gemeenschap verblijven de gedetineerden tezamen in woon- en werkruimten of nemen gemeenschappelijk deel aan activiteiten met uitzondering van de daartoe aangewezen perioden dat de vreemdelingen in de verblijfsruimte verblijven.

Ten aanzien van vreemdelingen die mee willen werken aan de procedure tot uitzetting en die gedragsmatig geen problemen opleveren, zou het regime van algehele gemeenschap van toepassing verklaard kunnen worden.

Een individueel regime

In het individueel regime worden gedetineerden in de gelegenheid gesteld aan activiteiten deel te nemen. Overigens houden zij zich in de daarvoor bestemde verblijfsruimte op. In een individueel regime bepaalt de directeur de mate waarin de gedetineerde in staat wordt gesteld individueel dan wel gemeenschappelijk aan activiteiten deel te nemen. Dit regime is bedoeld voor personen die vanwege hun persoonlijkheid niet kunnen functioneren in een gemeenschapsregime, omdat zij een voortdurende bedreiging voor medegedetineerden en personeelsleden vormen en daardoor een normale regimesvoering frustreren. Om deze problemen te kunnen beheersen is een kleinschalige overzichtelijke setting nodig, alsmede de regimaire mogelijkheden om steeds op het (probleem)gedrag van deze gedetineerden te kunnen inspelen. Het kenmerk van het individuele regime is dat eventueel per dag kan worden bepaald of en in welke mate een gedetineerde aan gemeenschappelijke activiteiten kan deelnemen. Voor zover een gedetineerde voor gemeenschappelijke activiteiten ongeschikt wordt geacht heeft hij wel recht op individuele deelname hieraan.

Ten aanzien van de vreemdelingenbewaring is het wenselijk dat het individuele regime gaat gelden voor de afdeling(en) voor bijzondere zorg. Aldus kan door individuele begeleiding optimale zorg en aandacht worden geschonken aan de vreemdeling, terwijl tevens aan de eisen die de organisatie stelt op het gebied van orde en veiligheid kan worden voldaan.

Ten tijde van de totstandkoming van deze nota is nog niet bekend of bovengenoemde theoretische mogelijkheden in de toekomst ook feitelijk gerealiseerd zullen worden ten aanzien van de vreemdelingenbewaring. Vooralsnog wordt de huidige situatie gehandhaafd waarbij wordt uitgegaan van een regime van beperkte gemeenschap dat voor alle vreemdelingen in bewaring geldt.

5. Duur vreemdelingenbewaring

In artikel 26, derde lid, Vw. wordt met betrekking tot de duur van de vreemdelingenbewaring een onderscheid gemaakt tussen het al dan niet bestaan van een «last tot uitzetting». Een last tot uitzetting is een opdracht aan een ambtenaar belast met het toezicht op vreemdelingen (of grensbewaking) om een vreemdeling uit Nederland te verwijderen. Is de uitzetting gelast, dan is de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring in een huis van bewaring in beginsel niet aan een termijn gebonden. Is de uitzetting niet gelast, dan mag de tenuitvoerlegging van de bewaring in geen geval de termijn van vier weken overschrijden.

In 1997 zijn bij ruim 10 000 vreemdelingen op grond van de artikelen 7a, 18b en 26 Vw, vrijheidsontnemende maatregelen opgelegd. Hiervan zijn ruim 5000 vreemdelingen geplaatst in een inrichting voor vreemdelingenbewaring. De overige vreemdelingen zijn binnen 9 dagen in vrijheid gesteld dan wel teruggekeerd naar het land van herkomst. De gemiddelde verblijfsduur voor de gehele vreemdelingenbewaring, inclusief de bewaring op de politiebureaus bedraagt thans 43 dagen. Wanneer we echter kijken naar de populatie in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring dan gaat het om een gemiddelde verblijfsduur van 55 dagen.

De populatie vreemdelingen in vreemdelingenbewaring kan op grond van verblijfsduur in de volgende drie categorieën worden verdeeld:

- vreemdelingen die enkele dagen tot een maand in vreemdelingenbewaring verblijven; van deze categorie keert 58% terug naar het land van herkomst;
- vreemdelingen die langer dan één maand maar minder dan drie maanden in vreemdelingenbewaring verblijven; van deze categorie keert 29% terug naar het land van herkomst;
- vreemdelingen die langer dan drie maanden in vreemdelingenbewaring verblijven; van deze categorie keert slechts 13% terug naar het land van herkomst.

In de jurisprudentie heeft zich een lijn ontwikkeld die inhoudt, dat de vreemdelingenbewaring die langer dan zes maanden voortduurt streng moet worden getoetst.

Op 21 augustus 1997 heeft de Rechtseenheidskamer aangegeven in welke situaties de bewaring langer mag duren dan zes maanden. Zij oordeelde in dit verband, dat het belang van de Staat bij de verwijdering groter is dan het belang van de vreemdeling bij invrijheidstelling, indien:

- sprake is van ongewenstverklaring of zware criminele antecedenten;
- de vreemdeling het onderzoek naar de vaststelling van de identiteit en nationaliteit frustreert;
- de vreemdeling na de inbewaringstelling één of meerdere procedures ter verkrijging van een verblijfstitel is gaan voeren met het kennelijke doel om de uitzetting dan wel de verkrijging van een reisdocument te vertragen;
- bij het bereiken van de termijn van zes maanden een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn wordt verwijderd.

Vervolgens heeft de Rechtseenheidskamer aangegeven dat de termijn korter dan zes maanden kan zijn indien:

- de vreemdeling alles in het werk heeft gesteld om een reisdocument te verkrijgen, maar dit niet is gelukt als gevolg van feiten en omstandigheden die niet voor zijn rekening en risico behoren te komen;
- de Staat niet met voortvarendheid de procedure ter verkrijging van een reisdocument of het onderzoek ter vaststelling van de identiteit of

- nationaliteit heeft gestart, of vervolgd, of anderszins niet voortvarend heeft gehandeld;
- de kans op verwijdering na een bepaalde tijd van onderzoek nog slechts gering is te achten.

De uitspraak van de Rechtseenheidskamer verhoudt zich goed met het thans gevoerde beleid. Het is niet zinvol, en het belast bovendien de beschikbare celcapaciteit nodeloos, om een vreemdeling blijvend aan de vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 26 Vw te onderwerpen indien geen reëel zicht op uitzetting meer bestaat en/of de vreemdeling in kwestie volledig heeft meegewerkt aan de vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit ter verkrijging van een laissez-passer ten behoeve van de terugkeer naar het land van herkomst.

De noodzaak echter, om de vreemdelingenbewaring onder bepaalde omstandigheden langer dan zes maanden te laten voortduren blijft bestaan. Invoering van een maximale termijn van inbewaringstelling zal zonder meer het risico met zich meebrengen, dat illegale vreemdelingen de gestelde termijn gaan «uitzitten» zonder mee te werken, in de wetenschap dat zij sowieso na die termijn in vrijheid worden gesteld.

Aan de wettelijk verankerde mogelijkheid en het daaraan gekoppelde beleidsuitgangspunt dat aan de duur van vreemdelingenbewaring in beginsel geen maximum termijn is verbonden, zal ik vasthouden. Mijns inziens biedt de rechterlijke toetsing in het kader van de vreemdelingenbewaring voldoende waarborgen om te voorkomen dat vreemdelingen onnodig lang in bewaring worden gesteld.

Tegelijkertijd streef ik naar een intensivering en versnelling van het terugkeerproces, opdat de bewaring in ieder geval zo kort mogelijk duurt. In de praktijk zal het echter lastig blijven om op korte termijn vervangende reisdocumenten te verkrijgen voor illegale vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, van wie de nationaliteit moeilijk is vast te stellen. Volgens de uitspraak van de Rechtseenheidskamer van 21 augustus 1997 kan ook dit een reden vormen voor het laten voortduren van de bewaring, aangezien het belang van de Staat vanuit een oogpunt van openbare orde daarbij groot is.

De duur van de bewaring is grotendeels afhankelijk van de mate waarin een vreemdeling meewerkt aan zijn terugkeer naar het land van herkomst. Om de vreemdeling te stimuleren mee te werken aan zijn terugkeer, ben ik voornemens om binnen de inrichtingen activiteiten en programma's te laten ontwikkelen die de kans om een nieuw bestaan op te bouwen in het land van herkomst vergroten.

7. Terugkeeractiviteiten

Zoals reeds hiervoor aangegeven is de vreemdelingenbewaring bedoeld om de terugkeer van de vreemdeling naar zijn land van herkomst veilig te stellen. Tegen deze achtergrond is onderzocht welke mogelijkheden er zijn om naast de ondersteuning die thans plaatsvindt door terugkeerfunctionarissen ook terugkeerprogramma's aan te bieden. Deze terugkeerprogramma's hebben tot doel een positieve bijdrage te leveren aan de terugkeer van de vreemdeling.

In het Grenshospitium in Amsterdam en in het Justitieel Complex in Tilburg zijn op dit moment terugkeerfunctionarissen werkzaam. De taken van de terugkeerfunctionaris in het Grenshospitium zijn, gezien het feit dat daar vreemdelingen zitten die op grond van de artikelen 7a en 18b Vw

in bewaring zijn gesteld, anders dan die in het Justitieel Complex in Tilburg.

Vreemdelingen die op grond van de artikelen 7a en 18b Vw in het Grenshospitium zijn geplaatst, zijn vreemdelingen die op Schiphol de toegang wordt geweigerd en vreemdelingen die na binnenkomst een aanvraag om toelating hebben ingediend respectievelijk vreemdelingen van wie de aanvraag om toelating als vluchteling niet is ingewilligd wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. Bij het nemen van de maatregel ex artikel 18b Vw vallen de grond tot niet-inwilliging van de aanvraag om toelating en de grond tot vrijheidsontneming samen. De terugkeerfunctionaris heeft binnen het Grenshospitium tot taak om de bewoners voor te bereiden op hun terugkeer naar het land van herkomst en de bewoners te informeren over de uitzetting. Verder onderhouden zij de contacten met de advocatuur en de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland.

De terugkeerfunctionarissen in het Justitieel Complex in Tilburg, waar de populatie bestaat uit vreemdelingen die ter fine van uitzetting ex artikel 26 Vw in bewaring zijn gesteld, hebben tot taak om na binnenkomst van de vreemdeling een intakegesprek te houden waarin onder meer aan de vreemdeling wordt uitgelegd hoe de procedure in elkaar steekt. Hierbij wordt tevens onderzocht of de vreemdeling al dan niet bereid is mee te werken aan zijn terugkeer naar het land van herkomst, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan beschikbare documenten en bescheiden die bij de terugkeer een rol kunnen spelen. Ook onderhoudt de terugkeerfunctionaris contacten met de familie in het land van herkomst, de familie in Nederland, de advocatuur en de belangenorganisaties. In dit verband dient nog wel te worden opgemerkt dat deze activiteiten plaatsvinden in nauw overleg met de medewerkers van de IND.

Binnen de inrichting adviseert de terugkeerfunctionaris over de begeleiding en de interventies die noodzakelijk zijn om de terugkeer mogelijk te maken en eventuele daarmee samenhangende problemen zoveel mogelijk te voorkomen.

Zowel in de inrichtingen waar terugkeerfunctionarissen werkzaam zijn als in de inrichtingen waar geen terugkeerfunctionarissen werkzaam zijn, bestaat de mogelijkheid om terugkeeractiviteiten aan te bieden. Te denken valt aan activiteiten, in de zin van cursussen die de terugkeer naar het land van herkomst stimuleren en die de kansen om een nieuw bestaan op te bouwen in het land van herkomst vergroten. Verder hebben deze terugkeeractiviteiten tot doel de vreemdeling kennis en vaardigheden aan te leren die na terugkeer in het land van herkomst van nut kunnen zijn. Voorbeelden van terugkeeractiviteiten zijn kortdurende cursussen op het terrein van kleding maken, informatica, metaal- en lastechniek, land- en tuinbouw etc.. Bij de ontwikkeling van de terugkeeractiviteiten in de inrichtingen zal aansluiting worden gezocht bij de terugkeeractiviteiten zoals die worden aangeboden in het verwijdercentrum in Ter Apel.

Bij de introductie van dergelijke programma's moet evenwel rekening worden gehouden met de mogelijkheden om een en ander in te passen in de bestaande dagprogramma's. Die mogelijkheden worden thans in kaart gebracht. Daarbij zal ook bekeken worden in hoeverre het bestaande terugkeerprogramma van de Internationale Organisatie Migratie(IOM) een rol kan spelen.

8. Relatie tussen de strafrechtelijke detentie en de vreemdelingenbewaring

Tot slot wil ik nog ingaan op de relatie tussen de strafrechtelijke detentie van (illegale) vreemdelingen en de vreemdelingenbewaring. De strafrechtelijke detentie is geregeld in de artikelen 52–88 van het Wetboek van Strafvordering.

In de Vreemdelingencirculaire (hoofdstuk A6/9.9 e.v.) is geregeld dat de korpschef in voorkomende gevallen al tijdens de strafrechtelijke detentie van een vreemdeling voorbereidingen dient te treffen ten aanzien van de verwijdering van die vreemdeling. Hiermee moet worden voorkomen dat (illegale) vreemdelingen die strafrechtelijk gedetineerd zijn, na expiratie van de straf, in vreemdelingenbewaring moeten worden gesteld of (opnieuw) op straat worden gezet om vervolgens te verdwijnen in het illegale circuit. Hetzelfde geldt voor vreemdelingen die zijn opgenomen in een TBS-inrichting of een soortgelijke inrichting.

De afstemming tussen het strafrechtelijke vervolgings- en executiebeleid en het vreemdelingrechtelijke verwijderingsbeleid vereist intensieve samenwerking tussen de daarbij betrokken organisaties, te weten het Openbaar Ministerie, de Directie Justitiële Inrichtingen, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de vreemdelingendiensten. In dit verband kan tevens nog worden opgemerkt dat een goede afstemming tussen de verschillende organisaties ook van belang is voor de enkele gevallen waarin de uitleveringsdetentie van een vreemdeling wordt opgeheven om reden dat aan een buitenlands uitleveringsverzoek geen gevolg zal worden gegeven en er gronden voor vreemdelingenbewaring aanwezig zijn.

Om de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen de verschillende organisaties te verbeteren zijn onlangs een tweetal maatregelen genomen. Allereerst hebben de districten van de IND toegang gekregen tot de «Verwijsindex personen strafrechtshandhaving (VIPS)» aan de hand waarvan kan worden nagaan welke strafrechtelijke zaken er tegen een vreemdeling lopen en/of een vreemdeling strafrechtelijk gedetineerd is. Ten tweede zijn per district van de IND twee contactpersonen «gedetineerdenregistratie» aangesteld, die ervoor moeten waken dat de eventueel te volgen vreemdelingrechtelijke procedure gelijk loopt met de strafrechtelijke procedure.

Vervolgens is begin dit jaar in Rotterdam-Rijnmond het project «vreemdelingen in de strafrechtketen» van start gegaan. Dit project heeft tot doel te onderzoeken op welke wijze een bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van overlast veroorzaakt door legale en illegale vreemdelingen die regelmatig strafbare feiten plegen. Hierbij zal door middel van dossieronderzoek worden nagegaan hoe de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, de IND en de Vreemdelingendiensten in de praktijk verloopt. Aan de hand van de resultaten van het onderzoek, die medio volgend jaar worden verwacht, kunnen eventueel nadere maatregelen ter intensivering van die samenwerking worden getroffen.