

Vergaderjaar 2001–2002

26 338

Vreemdelingenbewaring

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2001

Op 3 maart 1999 heeft mijn ambtsvoorganger met de vaste Kamercommissie voor Justitie overleg gevoerd inzake de notitie vreemdelingenbewaring (TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 338, nr. 1). Tegen de achtergrond dat de vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke maatregel is en niet een strafrechtelijke vrijheidsbenemende maatregel, werd een regime bepleit dat aansluit bij de eigen aard van de vreemdelingenbewaring. Toegezegd is de Kamer over de mogelijkheid daartoe te informeren. Bij deze doe ik deze toezegging gestand. Hierbij zij vermeld dat de verstreken tijd sedert het genoemde overleg is benut voor uitgebreid overleg over de vormgeving van de regime-aanpassing, mede tegen de achtergrond van de nieuwe Vreemdelingenwet, voor onderzoek naar de (financiële) mogelijkheden binnen het huidige stelsel (in de inrichting in Tilburg), voor overleg met de directeuren van de inrichting over de mate van beveiliging en voor overleg over de financiering.

Inleiding

De vrijheidsbenemende maatregel zoals neergelegd in het huidige artikel 59 (oud artikel 26) van de Vreemdelingenwet (hierna te noemen vreemdelingenbewaring) is een ingrijpende bestuursrechtelijke maatregel. Deze wordt slechts toegepast indien strikt noodzakelijk, om te voorkomen dat uit te zetten vreemdelingen zich onttrekken aan hun uitzetting. Het gaat daarbij in de regel om vreemdelingen, die geen of niet langer verblijfsrecht hebben in Nederland en die het is aangezegd Nederland te verlaten.

Vreemdelingenbewaring kan ten uitvoer worden gelegd op een politiebureau (tot maximaal de eerste 10 dagen), in een huis van bewaring en in een grenslogies.

Ontwikkeling tenuitvoerlegging vreemdelingenbewaring

In de afgelopen 20 jaar heeft zich een ontwikkeling voorgedaan van enkele tientallen bevelen tot bewaring per jaar tot enkele duizenden per jaar¹. In de beginperiode werden de bevelen tot bewaring in een regulier huis van bewaring ten uitvoer gelegd.

Door de enorme toename is begin jaren negentig overgegaan tot het creëren van speciaal op vreemdelingenbewaring toegeruste huizen van bewaring.

Als eerste is in 1994 het Justitieel Complex Koning Willem II in Tilburg geopend. Het complex heeft – inmiddels – een capaciteit van 534 plaatsen. In 1998 is het huis van bewaring in Ter Apel geopend. Ter Apel heeft een capaciteit van 384 plaatsen.

Vrouwen in vreemdelingenbewaring werden aanvankelijk ondergebracht in het Grenshospitium, maar wegens capaciteitsgebrek in de uitvoering van de artikel 6-maatregel worden zij thans ondergebracht in een afzonderlijke vestiging (61 plaatsen) van de penitentiaire inrichting Zwolle. Bij brief van 9 september 2001 (vervroegde toets vreemdelingenbewaring; nr. 5111 996/01/DJI) is de Kamer geïnformeerd over het besluit additionele capaciteit in de randstad te creëren voor vreemdelingenbewaring.

De kaders voor het regime voor vreemdelingenbewaring, zoals dat in een huis van bewaring ten uitvoer wordt gelegd, zijn neergelegd in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Op grond van de Pbw kunnen ook vergaande grondrechtelijke beperkingen worden toegepast, indien de handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting dit vereisen. Deze grondrechtelijke beperkingen zijn onder meer:

- toepassing van geweld;
- gebruik van vrijheidsbeperkende middelen als plaatsing in een isoleercel;
- het opleggen van disciplinaire straffen;
- het gedogen van geneeskundige handelingen;
- verplichte urine controles op de aanwezigheid van drugs.

Naast de vreemdelingenbewaring kent de Vreemdelingenwet de vrijheidsbenemende maatregel van artikel 6, eerste en tweede lid, (oud 7a, tweede en derde lid).

Deze is ontstaan uit de maatregel vreemdelingen tegen te houden aan de grens in de transitruimte op Schiphol Oost. Hiervoor is in 1992 het Grenshospitium bij Schiphol gebouwd.

Het Grenshospitium kent een eigen regime, met beperkingen en vrijheden die zijn geregeld bij algemene maatregel van bestuur (Besluit reglement regime grenslogies). Met name de beperkingen die kunnen worden toegepast ter handhaving van de orde en veiligheid zijn nadrukkelijk minder omvattend dan onder de Pbw. Zo kunnen de vergaande grondrechtelijke beperkingen zoals hiervoor genoemd niet worden toegepast.

Uitgangspunten regime vreemdelingenbewaring

Bij de beantwoording van de vraag naar een regime dat aansluit bij de aard van de vreemdelingenbewaring, is een aantal uitgangspunten voor ogen gehouden.

- in de eerste plaats dient het regime de vreemdelingen zo veel mogelijk interne bewegingsvrijheid toe te kennen;
- in de tweede plaats dienen binnen het regime de benodigde beheersmaatregelen toegepast te kunnen worden ter handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting;
- in de derde plaats dient het regime waar mogelijk een bijdrage te leveren aan het doel van de vrijheidsbeneming: de terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst.

¹ In 1980 lag het totale aantal bevelen tot bewaring op circa 500 per jaar; gemiddeld 45 plaatsen. In 2000 was het aantal bevelen tot bewaring tot totaal circa 9 500 per jaar gestegen. Een deel daarvan is ten uitvoer gelegd in politiecellen. In inrichtingen van DJI werden ca. 5 000 bevelen ten uitvoer gelegd, waarvoor gemiddeld 1 180 plaatsen zijn ingezet. Bedroeg de gemiddelde duur van de vreemdelingenbewaring in 1980 ca. één maand; in 2000 was die gemiddelde duur opgelopen tot bijna drie maanden. De verwachting is dat het aantal bevelen tot bewaring in 2005 naar een totaal van circa 14 000 gestegen zal zijn. Er zullen dan bij overigens gelijkblijvende omstandigheden gemiddeld 1 770 plaatsen in een DJI-inrichting nodig zijn.

Deze uitgangspunten doen recht aan de aard van de populatie: het gaat hier om vreemdelingen die veelal zijn aangehouden, nadat zij – in sommige gevallen reeds geruime tijd – illegaal in Nederland hebben verbleven (hieronder zijn tevens begrepen vreemdelingen die na een asielprocedure te hebben doorlopen het land niet hebben verlaten). Aanhouding gevolgd door de maatregel van vreemdelingenbewaring vindt niet zelden plaats na het plegen van een crimineel feit. Het vooruitzicht bij deze vreemdelingen op gedwongen terugkeer naar het land van herkomst leidt vaak tot zodanige weerspanning en onrust, dat het in het kader van de orde en veiligheid onvermijdelijk is soms vergaande beheersmaatregelen toe te passen. Daarnaast verdient het de voorkeur de vreemdelingen waar mogelijk te stimuleren tot een positievere houding ten opzichte van hun terugkeer naar het land van herkomst.

Regime grenslogies

Naar aanleiding van de toezegging aan de Kamer is nadrukkelijk overwogen om de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring om te vormen tot en aan te wijzen als grenslogies als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Vreemdelingenwet, waarbij het regime als neergelegd in het Besluit reglement regime grenslogies wordt gevoerd. Dit heeft evenwel een aantal essentiële nadelen.

In het Grenshospitium worden vreemdelingen geplaatst die aan de grens, veelal op Schiphol, worden tegengehouden en aan wie de verdere toegang tot Nederland wordt onthouden. Het regime voor het Grenshospitium is destijds specifiek voor deze doelgroep ontworpen. Het regime, waaronder de rechten van vreemdelingen en de beperkingen die kunnen worden opgelegd, is neergelegd in het Besluit van 7 september 2000, stb. 364 (Reglement regime grenslogies).

Uitgangspunt daarbij is dat de vreemdelingen, die voor korte tijd aan de grens worden tegengehouden, een eenvoudig en sober logies wordt geboden, in een ruimte die beveiligd is tegen ongeoorloofd vertrek. Het regime heeft als kenmerk dat de interne bewegingsvrijheid zo ruim mogelijk is en het contact met de buitenwereld door middel van bezoek en telefoneren weinig beperkingen kent. In de praktijk blijken beperkingen op deze laatstgenoemde vrijheden nauwelijks aan de orde, omdat de aan de grens tegengehouden vreemdelingen nog nauwelijks contacten hebben hier te lande.

De aard van de populatie maakte dat het bij het ontwerp van het regime niet noodzakelijk werd geacht om ingrijpende veiligheidsmaatregelen mogelijk te maken. Reden hiervoor was onder meer dat de vreemdelingen slechts korte tijd in het Grenshospitium zouden verblijven. Beperkingen die kunnen worden opgelegd zijn:

- weigering bezoek ter handhaving orde en veiligheid;
- onderzoek brieven en poststukken;
- onderzoek aan kleding en bagage;
- verblijf tijdens de nachtelijke uren op een aan de vreemdeling toegewezen plaats;
- plaatsing in afzondering.

Vergaande grondrechtelijke beperkingen zijn dus niet toegestaan. Met enige regelmaat doen zich echter situaties voor dat verdergaande veiligheidsmaatregelen, dan toegestaan op grond van het regime, noodzakelijk zijn. De enige oplossing is dan een tijdelijke overplaatsing van die vreemdelingen die voor onrust en overlast zorgen.

Om het mogelijk te maken ook onder het regime grenslogies vergaande grondrechtelijke beperkingen zoals onder de Pbw te kunnen toepassen, zou de Vreemdelingenwet hiervoor een grondslag moeten bieden. Dit zou een wetswijziging betekenen.

Het regime grenslogies kent niet een dagprogramma met gestructureerde activiteiten en scholingsaanbod, zoals het regime in een huis van bewaring dit kent. De vreemdelingen in het Grenshospitium kunnen zich gedurende de dag vrij binnen hun afdeling ophouden of kunnen deelnemen aan enige aangeboden activiteiten en gebruik maken van recreatieve voorzieningen.

Dagprogramma's en veiligheidsmaatregelen onder de Pbw

Het gestructureerde dagprogramma dat in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring wordt geboden, waaronder activiteiten gericht op terugkeer naar het land van herkomst, blijkt in het algemeen een positieve uitwerking te hebben op de rust en gemoedstoestand van de vreemdelingen en daarmee de orde en veiligheid in de inrichting. Er zijn echter ook met regelmaat situaties waarin het gebruik van – soms ingrijpende – veiligheidsmaatregelen nodig zijn. Zo leidt de aanzegging van een op handen zijnde uitzetting uit Nederland bij vreemdelingen nogal eens tot zodanige psychische druk, dat het nodig is ter bescherming van de vreemdeling zelf en het personeel in de inrichting, vergaande veiligheidsmaatregelen toe te passen. Met name deze laatste maatregelen, die vergaande grondrechtelijke beperkingen met zich brengen, zijn uitsluitend mogelijk onder de Pbw en niet onder het regime grenslogies.

Versoepeling regime vreemdelingenbewaring

De afgelopen periode zijn in de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring de mogelijkheden verkend een regime te ontwikkelen dat steeds meer is toegespitst op de eigen aard van de vreemdelingenbewaring. Een verruiming van het regime op een aantal onderdelen is inmiddels ingevoerd. Het Koning Willem II Complex te Tilburg heeft daarin een voortrekkersrol vervuld. Zo wordt het grootste deel van de vreemdelingen ondergebracht in achtpersoonskamers, waarin men de beschikking heeft over een keukentje met koelkast, magnetron en tafel met acht stoelen. Voorts heeft men de beschikking over een tv.

Een deel van de vreemdelingen blijkt echter niet geschikt voor verblijf op meerpersoonskamers, omdat zij vanwege psychische of emotionele problemen extra zorg behoeven. Zij verblijven op een afdeling met eigen kamer.

De bewegingsvrijheid tijdens de dag op de afdeling kent overigens zijn beperkingen vanwege gebouwelijke en personele voorzieningen. Met name de grootte van de afdelingen (circa 150 mensen) maakt het vanwege te weinig toezichthoudende functies niet mogelijk om die bewegingsvrijheid te geven die in het Grenshospitium mogelijk is, waar een afdeling overigens uit circa 35 mensen bestaat.

Naast het dagprogramma met daarbinnen gestructureerde activiteiten en scholing is ook tijd ingeruimd voor vrij invulbare activiteiten zoals extra sport, een kookproject, houtbewerking en in de avonduren de extra mogelijkheid van bibliotheekbezoek.

Vreemdelingen hebben inmiddels ruime gelegenheid tot telefoneren; tijdens de daguren zijn hierop geen beperkingen meer. De bezoektijden voor familie en vrienden zijn uitgebreid van één naar twee keer per week.

De inrichting in Tilburg is daarmee de facto gaandeweg steeds meer een regime gaan voeren, dat gaat in de richting van wat in de Pbw wordt aangeduid met algehele gemeenschap.

In Tilburg en Ter Apel wordt ook veel aandacht besteed aan de ontwikkeling en het in praktijk brengen van terugkeeractiviteiten. Tilburg kent inmiddels een metselcursus, geheel toegespitst op de wijze van bouwen

en metselen in de landen van herkomst. In Ter Apel wordt gestart met een cursus autoreparatie. Tevens zijn beide inrichtingen in overleg met de afdeling buitenland van de Stichting Reclassering Nederland om gezamenlijk meer terugkeerprogramma's te ontwikkelen.

Uit de ervaring opgedaan in Tilburg kan worden geconcludeerd dat een verruiming van het regime, waarbij de vreemdelingen meer interne bewegingsvrijheid hebben dan onder het standaard regime van beperkte gemeenschap, zoals dat in andere huizen van bewaring wordt gevoerd, voor een groot deel van de vreemdelingen mogelijk is. Binnen de Penitentiaire beginselenwet is niet voorzien in een afzonderlijk regime voor vreemdelingenbewaring. Voor een verruimd of soepeler regime kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die de Pbw biedt, aangezien deze ook in huizen van bewaring het voeren van een regime van algehele gemeenschap mogelijk maakt. Invoering daarvan zal stapsgewijs moeten plaatsvinden. Het tijdpad is afhankelijk van de mogelijkheid tot personele uitbreidingen en het uitvoeren van de nodige gebouwelijke aanpassingen. Een dergelijke stapsgewijze uitbouw is overigens heel goed mogelijk binnen het stelsel van de Pbw. Gelijkzeitig zal worden nagegaan hoe een meer op vreemdelingen toegespitst regime binnen de Pbw vorm gegeven kan worden, opdat nog meer direct aangesloten kan worden op de bijzondere aard van de vreemdelingenbewaring. Voor een beperkt deel van de vreemdelingen zal verblijf op een afdeling met een soepel regime niet verantwoord zijn; voor deze groep zal een afdeling met een regime van beperkte gemeenschap nodig blijven.

Het ruimere regime voor vreemdelingenbewaring gebaseerd op het regime voor algehele gemeenschap brengt een hogere dagprijs met zich mee, in verband met onder meer extra toezichthoudend personeel. Dit is begroot op f 5 miljoen structureel. Bovendien is met de verbouwing van de inrichtingen een bedrag van f 1 miljoen structureel gemoeid. De totale meerkosten voor de bestaande capaciteit voor het invoeren van een specifiek – soepeler – regime voor vreemdelingenbewaring komt in de huidige inrichtingen voor vreemdelingenbewaring (Tilburg, Ter Apel en Zwolle) daarmee neer op f 6 miljoen structureel.

Conclusie

De vrijheidsbenemende maatregel van vreemdelingenbewaring heeft een eigen karakter, dat zich onderscheidt van de vrijheidsbeneming op strafrechtelijke gronden. Een toegespitst regime voor de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring is daardoor gerechtvaardigd. De basis voor het voeren van een toegespitst regime voor vreemdelingenbewaring wordt gevonden in de Pbw, die de mogelijkheid biedt een soepel regime – in de zin van ruime interne bewegingsvrijheid gebaseerd op een regime van algehele gemeenschap – te voeren, met behoud van de mogelijkheden om de vreemdelingen te beperken in hun grondrechten, indien nodig in geval van beheersproblemen en bij calamiteiten. Het voeren van een grenslogiesregime is niet gewenst, omdat hierin de mogelijkheden ontbreken tot (vergaande) grondrechtelijke beperkingen.

Het uitvoeren van mijn beleidsvoornemen, zoals in deze brief uiteengezet, binnen de huidige inrichtingen is thans nog niet over de hele linie mogelijk omdat dit afhankelijk is van de mogelijkheid tot personele uitbreiding, de financiële middelen en het uitvoeren van de nodige gebouwelijke aanpassingen.

Met het voorgaande meen ik recht te hebben gedaan aan de discussie die mijn voorganger op 3 maart 1999 met de vaste Kamercommissie heeft gevoerd, alsmede aan de toezegging een onderzoek te verrichten naar de

mogelijkheid een regime te voeren dat aansluit bij de eigen aard van de vreemdelingenbewaring.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek