

Vergaderjaar 2002–2003

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 704

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2002

Tijdens de algemene politieke beschouwingen in 2001 heeft de Minister President toegezegd te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om criminele illegalen, die na het uitzitten van hun gevangenisstraf in vreemdelingenbewaring worden gesteld, in bewaring te houden totdat hun uitzetting daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. Hierop heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht haar over deze materie te adviseren. De ACVZ is verzocht in haar advies aandacht te besteden aan:

1. een omschrijving van de doelgroep ten aanzien van wie de maatregel zou kunnen worden toegepast;
2. de wijze waarop het huidige wettelijk kader al dan niet aanpassing zou behoeven teneinde deze maatregel te kunnen realiseren. In dit verband is tevens gevraagd aandacht te besteden aan het internationaal rechtelijk kader;
3. de effectiviteit van de eventuele uitbreiding van de maatregel.

Tot slot is de ACVZ verzocht een vergelijkend onderzoek te verrichten naar dit onderwerp in de ons omringende landen.

Bij brief van 8 mei 2002 heeft de ACVZ haar advies aan de staatssecretaris van Justitie uitgebracht, getiteld *Vreemdelingen in bewaring. Advies over vreemdelingenbewaring en verwijdering van «criminele» illegalen*. Op 28 juni jongstleden heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie uw Kamer dit advies ter kennisneming aangeboden¹, in verband met haar voornemen om de rechterlijke toets in bewaringzaken aan te passen. Bij brief van 22 augustus 2002 heb ik toegezegd uw Kamer in kennis te zullen stellen van het kabinetsstandpunt ten aanzien van de overige aanbevelingen in dit advies².

Het advies bevat een heldere conclusie omtrent de mogelijkheden om vreemdelingenbewaring onbeperkt voort te laten duren totdat de vreemdeling daadwerkelijk wordt uitgezet. De ACVZ betoogt helder dat zowel de Nederlandse weten regelgeving als verdragsrechtelijke verplichtingen het

¹ Kamerstukken II, 2001/02, 19 637 en 27 557, nr. 677.

² Kamerstukken II, 2001/02, niet-dossierstuk, just0200667.

onmogelijk maken om de bewaring van vreemdelingen of enige ander-soortige detentie ter fine van uitzetting ongelimiteerd te laten voortduren totdat de uitzetting daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Het Europese verdrag ter bescherming van de rechten van de mens (EVRM) maakt het onmogelijk daarvan afwijkende wettelijke maatregelen te treffen. In het huidige beleid geldt als uitgangspunt dat het onwenselijk is aan de duur van de bewaring op grond van artikel 59, eerste lid, onder a, Vreemdelingenwet 2000 een vaste termijn te verbinden. In jurisprudentie wordt er doorgaans vanuit gegaan dat na zes maanden bewaring het belang van de vreemdeling om in vrijheid te worden gesteld in het algemeen zwaarder weegt dan het algemeen belang om de vreemdeling ter fine van uitzetting in bewaring te houden. De termijn van zes maanden kan overschreden worden indien de vreemdeling criminele antecedenten heeft, ongewenst is verklaard of wanneer hij niet meewerkt aan het onderzoek naar zijn identiteit. De ACVZ betoont zich geen voorstander van wijzigingen van het beleid en de rechtspraktijk ter zake. Het kabinet neemt dit oordeel over.

Bezien in het licht van deze conclusie heeft de ACVZ zich voorts gebogen over de mogelijkheden om het daadwerkelijk vertrek uit Nederland van criminele illegalen aansluitend op het uitzitten van hun straf te bevorderen. Op dit punt is het advies van de ACVZ uitgemond in aanbevelingen op een viertal terreinen:

- a. aanbeveling voor registratie van vreemdelingen in de strafrechtsketen;
- b. aanbeveling voor wet- en regelgeving inzake de vreemdelingenbewaring;
- c. aanbevelingen naar aanleiding van het project «Vreemdelingen in de Strafrechtsketen» (VRIS) uit 1999;
- d. aanbevelingen gericht op de mogelijkheden van het strafrecht.

Ten aanzien van deze aanbevelingen wil ik het volgende opmerken.

Aanbeveling voor de registratie van vreemdelingen in de strafrechtsketen

1. Eenduidige en volledige registratie van criminele illegalen.

De eenduidige en volledige registratie van vreemdelingen (waaronder begrepen de vreemdelingen die zich aan een strafbaar feit schuldig hebben gemaakt) wordt algemeen erkend als een van de belangrijkste randvoorwaarden om te komen tot een efficiënte uitvoering van vreemdelingenprocedures. In verband hiermee zijn verschillende activiteiten in gang gezet, waaronder:

- de inzet van biometrie voor de identificatie en verificatie van vreemdelingen;
- het uniek identificeren van vreemdelingen volgens een gemeenschappelijk protocol en met gebruikmaking van een informatiesysteem – de Basisvoorziening Vreemdelingenketen – dat het gezamenlijk gebruik van eenduidige persoonsgegevens in de vreemdelingenketen ondersteunt.

Resultaten op dit gebied worden vanaf de tweede helft van 2003 verwacht.

Er bestaat reeds – sinds oktober 2001 – een voorziening met behulp waarvan criminele illegalen in de strafrechtsketen ook daadwerkelijk als vreemdeling kunnen worden herkend en geregistreerd. Het betreft hier een aanpassing van het bedrijfsprocessensysteem COMPAS van het Openbaar Ministerie en van Verwijsindex Personen voor de strafrechtsketen. In deze systemen kunnen thans het unieke identificerende nummer van een vreemdeling (het CRV-nummer) worden opgenomen. Dit betekent

dat vreemdelingen binnen de strafrechtsketen kunnen worden geregistreerd en dat op basis van deze registratie informatie-uitwisseling tussen beide ketens kan plaatsvinden over de strafrechtelijke dan wel vreemdelingrechtelijke status van de vreemdeling. Dit is een eerste stap in de informatie-uitwisseling tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtsketen. Vervolgstappen zijn gepland in 2003, in het verlengde van de invoering van de eerdergenoemde Basisvoorziening Vreemdelingenketen. Hierbij geldt, zoals ook de commissie heeft moeten constateren, dat veranderingen die een aanpassing van de geautomatiseerde systemen vergen, als regel een forse doorlooptijd kennen. Gezien het evidente belang van de bovenstaande ontwikkelingen is alle energie desalniettemin gericht op een zo spoedig mogelijke implementatie.

Aanbevelingen voor wet- en regelgeving inzake de vreemdelingenbewaring

2. Hef de leemte op bij einde strafrechtelijke detentie

Zoals de ACVZ heeft aangegeven is het voorlopig bevel tot bewaring, dat voorheen werd aangewend om het «gat» tussen strafrechtelijke detentie en vreemdelingenbewaring op te vullen, door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onwettelijk geacht. Sindsdien wordt als alternatief gebruik gemaakt van de titel die wordt verschaft door artikel 50, derde lid, Vreemdelingenwet 2000 (overbrenging en ophouding van de vreemdeling wiens identiteit onmiddellijk kan worden vastgesteld). De ACVZ vraagt zich af of het niet zinvol zou zijn om alsnog een wettelijke basis voor het voorlopig bevel tot bewaring te creëren, te meer daar het alternatief van artikel 50, derde lid, mogelijk niet altijd het juiste antwoord zou bieden. De ACVZ gaat er van uit dat de werking van artikel 50, derde lid, Vreemdelingenwet 2000 juridisch problematisch is, omdat het artikellid enkel zou kunnen worden toegepast als de vreemdeling eerst op grond van het eerste lid van artikel 50 Vreemdelingenwet 2000 is staande gehouden. Voorts wordt een praktisch bezwaar tegen dit alternatief gezien, aangezien het niet altijd mogelijk zou zijn om tijdig na de opheffing van de strafrechtelijke detentie of bewaring, een toezichtsbevoegde ambtenaar ter plaatse te laten zijn. De ACVZ beveelt daarom tevens aan om te onderzoeken of de kring van toezichtsbevoegden kan worden verruimd met personen die op het moment van de vrijlating aanwezig zijn.

De juridische bezwaren van de ACVZ deel ik niet. Het praktische bezwaar deel ik wel. Tengevolge daarvan zal ik de eerste aanbeveling (herstel voorlopig bevel bewaring) vooralsnog niet overnemen en de tweede aanbeveling (uitbreiding kring bevoegden) wel.

Ik zie vooralsnog geen noodzaak tot het creëren van een wettelijke basis voor het voorlopig bevel tot bewaring. Het betreft hier geen eenvoudige wetswijziging doch de ontwikkeling van een nieuw en gecompliceerd wettelijk regime. Daarbij wijs ik er op dat het thans voorhanden zijnde alternatief, artikel 50, derde lid, Vreemdelingenwet 2000, onder meer in de nieuwe wet is opgenomen juist om een titel te verschaffen voor het vervoer van een vreemdeling na expiratie van zijn strafrechtelijke detentie. Onder de vorige vreemdelingenwet bestond deze mogelijkheid niet, reden waarom het voorlopig bevel tot bewaring in die tijd een belangrijke meerwaarde had. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, wijst er op dat het alternatief van artikel 50, derde lid, Vreemdelingenwet 2000 voldoende soelaas biedt. Anders dan de ACVZ betoogt is voorafgaand aan de ophouding op grond van het derde lid van artikel 50 Vreemdelingenwet 2000 geen staandehouding van de vreemdeling op grond van artikel 50, eerste lid vereist. In de terzake door de ACVZ

aangehaalde uitspraak van de Afdeling concludeert de Afdeling juist dat de grief dat voorafgaand aan de ophouding eerst een staandhouding plaats had moeten vinden, geen doel treft.

Het praktische bezwaar dat de ACVZ ziet deel ik wel. Gezien de onvoorspelbaarheid van het tijdstip waarop een vreemdeling soms vrijkomt kan het problematisch zijn om de vreemdeling na de vrijlating tijdig op te houden en over te brengen op grond van artikel 50, derde lid, Vreemdelingenwet 2000. Daarom neem ik de aanbeveling van de ACVZ omtrent een nader onderzoek naar de uitbreiding van de kring van toezichtsbevoegde personen over. Afhankelijk van de uitkomst van mijn onderzoek, dat ik binnen twee maanden verwacht, zal het Voorschrift Vreemdelingen al dan niet worden aangepast. Indien onvoldoende resultaat van de uitbreiding van de kring van bevoegden wordt verwacht, zal nader beraad plaatsvinden over alternatieve oplossingen.

3. Overweeg een minder frequente toetsing vreemdelingenbewaring

Zoals u bij eerdergenoemde brief van 28 juni jongstleden is gemeld, bestaat het voornemen het wettelijke regime voor de rechterlijke toets van vreemdelingenbewaring aan te passen. Het kabinet heeft inmiddels ingestemd met een daartoe strekkend wetsvoorstel dat thans bij de Raad van State ligt voor advies. Het geniet hierbij de voorkeur op dit punt terug te keren naar de situatie van voor inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000. Dit voornemen is met name ingegeven door de capacitaire nood die bij onder andere de Vreemdelingenkamers is ontstaan door de forse toename van het aantal bewaringszaken. Zoals uit bovengenoemde brief mag blijken, is bij het formuleren van dit voornemen nadrukkelijk het advies van de ACVZ op dit punt overwogen. Er is echter aanleiding gezien om, overigens in de geest van het ACVZ advies, een verdergaande maatregel voor te stellen. Het scenario van de ACVZ zou, gezien de laatst bekende gegevens over het verloop van de bewaringspopulatie, de werklust van de Vreemdelingenkamer in onvoldoende mate hebben gereduceerd.

Aanbevelingen naar aanleiding van het project «Vreemdelingen in de Strafrechtsketen» (VRIS) uit 1999

4 en 5. Versterk de regie op en geef meer prioriteit aan de realisatie van de VRIS-aanbevelingen

De ACVZ spreekt nadrukkelijk haar steun uit voor de maatregelen die in het kader van VRIS zijn voorgenomen. Een aantal maatregelen is reeds geïmplementeerd, andere maatregelen zijn thans in uitvoering. In het kader van de bestrijding van illegaal verblijf, in het bijzonder van illegalen die zich schuldig maken aan (zware) criminele delicten, hecht ik met name aan de aangekondigde maatregelen inzake de ongewenstverklaring van vreemdelingen ex artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000. In navolging van de aanbevelingen van de ACVZ ben ik voornemens om op korte termijn aan alle betrokkenen opnieuw de afspraken en maatregelen in dit verband onder de aandacht te brengen.

6. Beperk de logistieke problematiek.

- a. creëer meerdere centra in het land, waarvan tenminste twee in de Randstad, voor de detentie van «criminele» illegale vreemdelingen. De centra zijn bestemd voor voorlopige hechtenis (vanaf de strafrechtelijke bewaring), gevangenisstraf en vreemdelingenbewaring. De vreemdelingen verblijven in afdelingen met een daartoe geëigend

regime. Deze maatregel lost logistieke problemen op en leidt tot een betere voorbereiding op de uitzetting;

Als uitgangspunt geldt dat strafrechtelijke detentie en vreemdelingenbewaring zoveel mogelijk gescheiden ten uitvoer worden gelegd. Indien de gebouwelijke situatie dat toelaat bestaat er in beginsel geen bezwaar tegen om in één complex in van elkaar afgescheiden afdelingen verschillende regimes te voeren. Zo kan in voorkomende gevallen de mogelijkheid bestaan om vreemdelingen in strafrechtelijke detentie in een bepaald stadium van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel over te plaatsen naar een penitentiaire inrichting, waar vreemdelingen met verschillende titels van vrijheidsbeneming in afwachting van uitzetting kunnen verblijven. Het van meet af aan in één inrichting onderbrengen van uitsluitend strafrechtelijk veroordeelde illegalen vind ik echter ongewenst. Een dergelijk eenzijdige populatie in één inrichting brengt onaantvaardbare risico's met zich mee uit oogpunt van beheersbaarheid.

Bij de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in de Randstad wordt een beleid ontwikkeld om deze doelgroep in de eerste periode van hun bewaring in de Randstad te detineren. De ervaring leert dat de uitzettingsprocedure in de eerste weken het meest succesvol is. Na ommekomst van deze periode waarbij is vastgesteld dat de uitzetting aanzienlijk meer tijd gaat kosten kan worden besloten de vreemdeling over te plaatsen naar een inrichting voor vreemdelingenbewaring buiten de Randstad. Op deze manier wordt bevorderd dat de schaarse en dure capaciteit in de Randstad op efficiënte wijze wordt benut.

- b. de ACVZ vraagt, vooral in de op te richten centra, nadere aandacht voor de positie van vrouwelijke «criminele» illegalen. Omdat het een beperkte groep betreft, is extra aandacht voor een geëigend regime noodzakelijk;

Zowel in strafrechtelijke detentie als in vreemdelingenbewaring worden vrouwen thans fysiek gescheiden van mannen ondergebracht in voor vrouwen geschikte regimes. In het advies van de ACVZ zie ik dan ook geen aanleiding hier nu extra aandacht aan te schenken.

- c. stel in de onder 6.a genoemde centrale detentiecentravreemdelingenconsulenten aan en geef die de opdracht om de coördinatie en bewaking van de voorbereiding van de uitzetting en al hetgeen daarvoor nodig is ter hand te nemen;

De aanbeveling om vreemdelingenconsulenten aan te stellen hangt nauw samen met de maatregelen die in het kader van VRIS reeds zijn genomen. Ik ben voornemens om in afwachting van de vervolgstappen inzake de informatie-uitwisseling tussen de vreemdelingenketen en de strafrechtketen, alsnog een onderzoek te entameren naar de toegevoegde waarde van het instellen van vreemdelingenconsulenten in de penitentiaire inrichtingen.

- d. bevorder dat de Vreemdelingenkamers zittingen houden in de onder 6.a genoemde inrichtingen en bevorder eveneens dat de diplomatieke vertegenwoordigers van de landen van herkomst van de illegalen naar die inrichtingen kunnen komen. Daar kunnen de illegalen worden gehoord en reispapieren worden afgegeven. Zo hoeven zij veel minder vaak naar de ambassades te worden vervoerd;

Om de logistieke problemen te verminderen vinden thans pilots plaats op het gebied van telehoren en telepleiten. Ofschoon hiervan nog geen eindverslag is verschenen, lijken de ervaringen met beide vormen overwe-

gend positief te zijn. Bij de beoordeling van deze aanbeveling dient ook de overweging een rol te spelen dat ordentelijke rechtspraak vanwege het openbaarheidsvereiste zowel eenvoudige bereikbaarheid als toegang tot de zittingsruimte vraagt. Daartoe is een aantal (technische) voorzieningen vereist. Mocht het eindverslag van genoemde pilots daartoe aanleiding geven, zal ik deze aanbeveling nader onderzoeken in overleg met de zittende magistratuur.

De verkrijging van (tijdelijke) reisdocumenten – laissez passers – wordt voor een groot aantal nationaliteiten al geruime tijd centraal gecoördineerd¹. Daarbij wordt gestreefd naar een zo effectief mogelijke organisatie van de presentatie van vreemdelingen aan de diplomatieke vertegenwoordigingen van de (vermoede) landen van herkomst. Dit betekent dat ook nu al – waar mogelijk en overigens in toenemende mate – een diplomatieke vertegenwoordiger wordt uitgenodigd om op een bewaringslocatie met vreemdelingen te spreken. Ook worden presentaties gehouden op het centraal in Den Haag gelegen kantoor van de CPA. Dit neemt overigens niet weg dat in bepaalde gevallen door diplomatieke vertegenwoordigingen wordt verwacht dat de vreemdeling op de ambassade of het consulaat zelf wordt gepresenteerd. Op dit punt is de uitvoering afhankelijk van de medewerking van de landen van herkomst.

- e. stem de beschikbare capaciteit van cellen en transport beter af op de behoefte in de praktijk.

De beschikbaarheid van voldoende detentiecapaciteit is een punt van voortdurende zorg, zowel in de vreemdelingenketen als in de strafrechtketen.

Er is inmiddels voorzien in het creëren van extra celcapaciteit voor vreemdelingenbewaring in de Randstad. Voor mannen worden in Amsterdam 48 plaatsen gerealiseerd en in Rotterdam 96 plaatsen. In Den Haag zijn inmiddels tijdelijk 48 plaatsen voor vrouwen beschikbaar. Met deze capaciteit kunnen tevens vervoersafstanden worden beperkt. Voorzover van uitbreiding van de capaciteit voor vreemdelingenbewaring sprake kan zijn in de komende jaren, zal de realisatie daarvan hoe dan ook verscheidene jaren in beslag nemen en forse investeringen vergen. Intussen wordt bij voortduring gewerkt aan het optimaal benutten van hetgeen thans beschikbaar is voor vreemdelingenbewaring. Ten aanzien van de celcapaciteit vertaalt zich dit reeds geruime tijd in een bezettingspercentage van meer dan 99%. Bij het huisvesten van vreemdelingen in detentie en het plannen van bewaringszittingen wordt voorts getracht het transport tot een minimum te beperken en overigens zo efficiënt mogelijk in te richten.

Aanbevelingen gericht op de mogelijkheden van het strafrecht

7. Zet het instrument in van de voorwaardelijke vrijheidsstraf

Voorshands beschouw ik deze aanbeveling van de ACVZ met enige reserve. De ACVZ betoogt dat de strafrechter ook nu al de mogelijkheid zou hebben om bij een voorwaardelijke veroordeling als bijzondere voorwaarde te stellen dat de veroordeelde Nederland verlaat. Mijns inziens gaat de ACVZ voorbij aan de uitspraak van de Hoge Raad (NJ 1970, 123) waarbij is aangegeven dat de voorwaarde dat een persoon binnen een bepaalde termijn Nederland moet verlaten en binnen de proeftijd niet terug mag keren, niet onder de grond van artikel 14c, tweede lid, sub 5 Sr kan vallen. Deze voorwaarde ziet immers op het gedrag van de veroordeelde en moet gericht zijn op het realiseren van een fatsoenlijke levenswandel. Naar het oordeel van de Hoge Raad valt de voorwaarde om

¹ Hiertoe heeft de IND de eenheid Coördinatie Presentatie Ambassades (CPA) ingericht.

Nederland te verlaten niet aan te merken als strekkende ter bevordering van een goed levensgedrag van de veroordeelde.

Ook plaats ik een kanttekening bij het stellen van de voorwaarde van niet terugkeer bij een ongewenst verklaarde op straffe van vervolging ex artikel 197 Sr. Artikel 197 Sr geldt immers ongeacht of dit nog eens als voorwaarde wordt gesteld bij een voorwaardelijke veroordeling.

Afgezien van deze kanttekeningen bestaat momenteel de Commissie Straf van Vrijheidbeperking. Deze commissie onder voorzitterschap van prof. mr. M. Otte beziet momenteel of de regeling omtrent voorwaardelijke veroordeling en taakstraffen kan worden herzien tot één straf van vrijheidsbeperking. De commissie zal eind 2002 of begin 2003 rapporteren. De aanbeveling van de ACVZ zal gezien worden in het licht van dit rapport.

8. Maak strafonderbreking mogelijk bij vertrek uit Nederland

Bij deze aanbeveling merk ik op dat strafonderbreking tot op heden een instrument is dat de Minister van Justitie kan inzetten om in zeer bijzondere omstandigheden de tenuitvoerlegging van een straf tijdelijk stop te zetten. Artikel 553 Sv geeft aan, althans daaruit wordt afgeleid, dat een vonnis gegeven door een rechter een opdracht aan het Openbaar Ministerie of de Minister van Justitie is tot tenuitvoerlegging en geen machtiging. Met andere woorden, een vonnis moet volledig ten uitvoer worden gelegd. Als dat niet gebeurt, moet daarvoor een wettelijke basis zijn (overmacht situaties buiten beschouwing gelaten). Strafonderbreking is daar een van, vervroegde invrijheidstelling is een andere. De strekking van het voorstel van de ACVZ is heenzenden voor het einde van de straf. Dat past qua karakter niet goed in de constructie van strafonderbreking, nu niet de intentie bestaat om de straf ooit verder ten uitvoer te leggen.

Bezien in het licht van de behoefte aan sanctiecapaciteit acht ik de aanbeveling van de ACVZ desalniettemin relevant. Het heeft mijn voorkeur deze aanbeveling te zien in relatie tot de aanbevelingen ten aanzien van strafonderbreking en voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit betekent dat ik eerst na het verschijnen van het hierboven genoemde rapport van de Commissie Straf van Vrijheidbeperking zal bezien of de regeling tijdelijk verlaten van de inrichting conform het advies van de ACVZ zou moeten worden gewijzigd. Ik verwacht in het najaar van 2003 uw Kamer hieromtrent te kunnen informeren.

9. Creëer mogelijkheden voor voorwaardelijke invrijheidstelling

Een regeling van vervroegde invrijheidstelling van vreemdelingen die het land moeten verlaten acht ik denkbaar. Deze vreemdelingen komen immers niet in aanmerking voor meer open detentievarianten en verlot. Enige compensatie in de vorm van een eerdere invrijheidstelling is dan voorstelbaar. In haar advies verwijst de ACVZ naar de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling onder voorzitterschap van Prof. Mr. P. Vegter. De Commissie Vegter heeft inmiddels haar advies afgescheiden. Het is reeds ter kennisneming aan uw Kamer aangeboden¹. Ook op dit punt ben ik van mening dat de voorstellen van de Commissie Vegter in samenhang gezien dienen te worden met het verwachte advies van de Commissie Straf van vrijheidsbeperking onder voorzitterschap van prof. mr. M. Otte. Zoals hierboven gemeld zal ik uw Kamer hierover op een ander moment informeren.

¹ Kamerstukken TK, niet-dossierstuk 2001-2002, just020458.

10. *Gebruik de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV-maatregel) ook voor illegalen.*

11. *Overweeg de maatregel van Ter Beschikking Stelling (TBS) ook in uitzonderlijke en geëigende situaties voor illegalen.*

12. *Beschouw het aanbod tot hulp en steun bij resocialisatie aan illegalen als een reguliere overheidstaak.*

Het advies van de ACVZ om de maatregelen van TBS en SOV meer toe te passen ten aanzien van illegalen zal niet worden gevolgd. Een wezenlijk onderdeel van de tenuitvoerlegging van zowel de SOV als de TBS is dat de veroordeelde op een gegeven moment – onder gezag van het ministerie van Justitie – redelijk vrij in de samenleving verkeert, terwijl er formeel sprake is van tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke maatregel. Zo dient betrokkene in de open fase van SOV te beschikken over werk, uitkering of scholing en over een woning. In deze fase van tenuitvoerlegging is het streven erop gericht betrokkene in Nederland in de samenleving te laten terugkeren. Van deelname aan deze fasen van de tenuitvoerlegging kan ten aanzien van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen geen sprake zijn. Weliswaar geeft de Hoge Raad (NJ 1987, 405) terecht aan dat de resocialisatieopdracht niet beperkt is tot resocialisatie in Nederland, doch in de praktijk kan juist vanwege de illegale status van de betrokkene aan de laatste fase van de resocialisatie geen invulling worden gegeven. Bij de TBS leert de praktijk dat invulling van de resocialisatieopdracht met als doelstelling terugkeer naar land van herkomst vanuit Nederland nauwelijks realiseerbaar is. De beëindiging van TBS van illegale vreemdelingen alsmede de effectivering van hun terugkeer is een weerbarstig probleem gebleken.

Gelet op het bovenstaande zijn ook voorwaardelijke vormen van TBS en SOV niet aan de orde. Ten aanzien van de voorwaardelijke vormen van TBS en SOV geldt bovendien mijn reserve zoals hierboven weergegeven bij de voorwaardelijke veroordeling. Alleen vertrek uit Nederland kan geen voorwaarde in dat kader zijn omdat het niet correspondeert met de doelstelling van beide maatregelen. Wanneer uitzetting het doel is, dienen allereerst vreemdelingenrechtelijke methoden aangewend te worden. Het strafrecht zou hiervoor niet oneigenlijk moeten worden toegepast.

Overigens hecht ik eraan, wellicht ten overvloede, op te merken dat de rechter vrij is de maatregel van SOV of TBS op te leggen aan een illegale verdachte, mits aan de overige vereisten voor oplegging is voldaan. De hierboven genoemde bezwaren zijn praktisch van aard en reden voor het Openbaar Ministerie om terughoudendheid te betrachten bij het vorderen van beide maatregelen. Er is evenwel geen wettelijke belemmering voor een rechter om een illegale verdachte een van de maatregelen op te leggen.

Tot slot pleit de ACVZ voor reclasseringsactiviteiten die vooral gericht zijn op stimulering van vertrek uit Nederland en terugkeer naar het land van herkomst. Ik houd vast aan het standpunt dat de Reclassering in het algemeen terughoudend is met het doen van aanbod aan illegaal in het land verblijvende personen die met het strafrecht in aanraking zijn gekomen. De reclassering doet illegalen geen aanbod voor begeleiding en/of toezicht ten behoeve van reïntegratie. Overigens is wel aan de reclassering geadviseerd om verzoeken tot crisisinterventie in detentie zomogelijk te honoreren. Voorts zie ik voor de Stichting Reclassering Nederland een rol weggelegd bij de ontwikkeling van op terugkeer gerichte programma's in de op vreemdelingenbewaring toegeruste huizen van bewaring.

Een afschrift van deze brief zend ik heden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
H. P. A. Nawijn