



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 72
www.justitie.nl

Datum	7 december 2007	Bij beantwoording de
Ons kenmerk	5517013/07	datum en ons kenmerk
Uw kenmerk	2070803720	vermelden. Wilt u slechts
Bijlage(n)	1	één zaak in uw brief
Onderwerp	Vragen van de leden Van Velzen en De Wit over toepassing en omstandigheden van vreemdelingenbewaring	behandelen.

Hierbij deel ik u mee dat de vragen van de leden Van Velzen en De Wit (beiden SP) over de toepassing en de omstandigheden van vreemdelingenbewaring, ingezonden 30 oktober 2007, worden beantwoord zoals aangegeven in de bijlage bij deze brief.

De Staatssecretaris van Justitie,

Antwoorden van de Staatssecretaris van Justitie op de vragen van de leden Van Velzen en De Wit over de toepassing en de omstandigheden van vreemdelingenbewaring (ingezonden 30 oktober 2007, nr 2070803720).

Vraag 1:

Wat is uw reactie op de conclusie van Van Kalmthout dat de vreemdelingenbewaring vrijwel steeds wordt toegepast zonder dat wordt nagegaan of met een lichter middel kan worden volstaan, zoals een meldingsplicht, de tijdelijke huisvesting van een vreemdeling op een betrouwbaar adres, elektronisch toezicht, borgtocht en intensief toezicht?¹ In hoeverre is deze praktijk in strijd met het beginsel van minimale beperkingen, zoals onder andere vastgelegd in artikel 15 vierde lid van de Grondwet?

Antwoord 1:

De conclusie van Van Kalmthout deel ik niet. Ik voer als beleid dat toepassing van een vrijheidsontnemende maatregel beperkt dient te blijven tot het strikt noodzakelijke. Steeds wordt nagegaan of met een lichter middel kan worden volstaan. In het geval dat de vreemdeling bijzondere feiten en omstandigheden met betrekking tot zijn persoonlijke belangen heeft aangevoerd, zal ik steeds beoordelen of deze belangen het opleggen van de maatregel van vreemdelingenbewaring onevenredig bezwarend maken.

Behoudens de gevallen als bedoeld in het tweede lid van artikel 59 Vw, waar de openbare orde geacht wordt de bewaring van de vreemdeling te vorderen indien de noodzakelijke bescheiden ten behoeve van de uitzetting voor handen zijn, maar welke maatregel niet langer dan vier weken mag duren, zal de Hulpofficier van Justitie in het bevel tot bewaring van een vreemdeling steeds dienen te motiveren welke gronden hij aanwezig acht die de vreemdelingenbewaring vorderen. Ik wijs er hierbij op dat met het begrip openbare orde in het bevel bewaring niet bedoeld wordt op schendingen van de openbare orde in de zin van het plegen van strafbare feiten. Vanuit het oogpunt van de bestrijding van illegaal verblijf hier te lande acht ik de openbare orde steeds in het geding indien uit de feiten en omstandigheden van het geval blijkt dat gevaar bestaat dat de vreemdeling zich aan zijn uitzetting zal onttrekken. Het zich niet houden aan bepalingen van vreemdelingentoezicht, het gebruik maken van valse documenten, het niet beschikken over een vaste woon- en verblijfplaats hier te lande, het niet beschikken over middelen van bestaan, het verrichten van arbeid in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen, maar ook het niet binnen de gestelde vertrektermijn Nederland hebben verlaten of onjuiste gegevens verschaffen over identiteit kunnen op zichzelf, of in onderlinge samenhang, worden beschouwd als gronden waaruit op te maken is dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan zijn uitzetting. Daarnaast hanteer ik als beleid dat in het algemeen geen sprake kan zijn van het opleggen van een lichter middel indien de illegale vreemdeling wordt verdacht van het plegen van een misdrijf of zich als ongewenst vreemdeling hier te lande ophoudt.

¹ A.M. van Kalmthout, 'Het regiem van de vreemdelingenbewaring. De balans na 25 jaar', Justitiële verkenningen, jaargang 33, nummer 4, 2007.

Artikel 15, vierde lid van de Grondwet ziet op beperkingen van grondrechten van degenen van wie de vrijheid is ontnomen. In artikel 5.4, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit is deze norm uitgewerkt voor vreemdelingenbewaring door op te nemen dat bij de tenuitvoerlegging van de bewaring de vreemdeling niet verder in de uitoefening van zijn grondrechten wordt beperkt dan wordt gevorderd door het doel van de maatregel en de handhaving van de orde en de veiligheid op de plaats van tenuitvoerlegging.

Vraag 2:

Wordt er in alle gevallen specifiek getoetst of aan de voorwaarden voor vreemdelingenbewaring is voldaan, te weten een concreet zicht op uitzetting en alleen indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid dit vordert? Is het waar dat het enkele feit dat een vreemdeling Nederland niet uit eigen beweging verlaten heeft, voldoende grond om daarin een bedreiging van de openbare orde te zien? Zo ja, bent u bereid strenger te toetsen of er werkelijk sprake is van een bedreiging van de openbare orde? Zo neen, kunt u uitgebreid aangeven op welke wijze deze toets in de praktijk plaatsvindt?

Antwoord 2:

In alle gevallen waarin door de Vreemdelingenpolitie of de Koninklijke Marechaussee overgegaan wordt tot het inbewaringstellen van een vreemdeling, wordt getoetst of voldaan wordt aan de voorwaarden voor vreemdelingenbewaring. Gedurende de vreemdelingenbewaring wordt voortdurend beoordeeld of nog steeds aan de voorwaarden wordt voldaan. Indien dit niet aan orde is, zal de vreemdelingenbewaring worden opgeheven.

De openbare orde wordt geacht de bewaring van de vreemdeling te vorderen wanneer de noodzakelijke bescheiden ten behoeve van de uitzetting voorhanden zijn dan wel binnen korte termijn voorhanden zullen zijn. Het belang van de openbare orde kan de bewaring voorts bijvoorbeeld vorderen indien het gevaar bestaat dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan zijn uitzetting of indien de criminele antecedenten van de vreemdeling daartoe aanleiding geven. Indien een vreemdeling niet heeft voldaan aan de wettelijke vertrekplicht dan wel niet heeft voldaan aan een eventueel opgelegde meldplicht wordt verondersteld dat de vreemdeling niet van plan is om Nederland zelfstandig te verlaten. Hieruit kan afgeleid worden dat het risico bestaat dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan zijn uitzetting.

In de praktijk wordt het bovenstaande onder meer meegewogen in de afweging of voldaan wordt aan de voorwaarden voor vreemdelingenbewaring.

Vraag 3:

Is het waar dat van de personen die langer dan drie maanden in bewaring zijn gehouden, uiteindelijk minder dan 20% werkelijk wordt uitgezet, en dat na zes maanden de kans op uitzetting vrijwel nihil is? 1) Wat zegt dat over de toepassing van het vereiste dat er slechts tot vreemdelingenbewaring mag worden overgegaan indien er concreet zicht is op uitzetting?

Antwoord 3:

De bewaring mag niet langer duren dan strikt noodzakelijk is met het oog op het beoogde doel, de veiligstelling van de uitzetting. Naarmate de bewaring voortduurt, wordt het belang van de vreemdeling om in vrijheid gesteld te worden groter. In de jurisprudentie wordt als vuistregel gehanteerd dat na zes maanden het individuele belang van de vreemdeling in principe zwaarder weegt dan het algemene belang. Dat betekent nog niet dat na zes maanden de kans op uitzetting nihil is. De termijn van zes maanden kan onder meer overschreden worden indien er sprake is van frustratie door de vreemdeling van het onderzoek naar de vaststelling van de identiteit of nationaliteit. In deze gevallen mag de bewaring aanmerkelijk langer duren, omdat de vreemdeling zelf tracht te voorkomen dat een vrijheidsontnemende maatregel uitmondt in een uitzetting.

Vraag 4:

Hoe beoordeelt u de ontwikkeling, zoals geschetst door Van Kalmthout, dat er in 1980 slechts 45 politiecellen waren vrijgemaakt voor vreemdelingendetentie en er niet meer dan vijfhonderd vreemdelingen in vreemdelingendetentie zaten met een gemiddelde verblijfsduur van één maand, en dat deze cijfers toenemen totdat de totale detentiefaciliteit dit jaar 3100 plaatsen zal bedragen en de gemiddelde verblijfsduur 56-75 dagen zal zijn? Deelt u de mening dat deze ontwikkeling van het steeds meer en steeds langer administratief opsluiten van vreemdelingen zorgelijk is? Is de gemiddelde verblijfsduur zoals aangegeven door Van Kalmthout voor het jaar 2007 juist? Zo neen, wat is dan wel de gemiddelde verblijfsduur?

Antwoord 4:

In de afgelopen jaren heeft zich een ontwikkeling voorgedaan van enkele tientallen inbewaringstellingen per jaar tot enkele duizenden per jaar. Omstreeks 1980 lag het totale aantal inbewaringstellingen op circa 500 per jaar. Gemiddeld waren hiervoor 45 plaatsen beschikbaar in de huizen van bewaring. Op 1 juli 2007 bedroeg de gerealiseerde capaciteit voor vreemdelingenbewaring ongeveer 3.000. De gemiddelde bewaringsduur in de eerste helft van 2007 was twee tot drie maanden. Uit de ontwikkeling van het aantal plaatsen voor vreemdelingenbewaring blijkt dat voorgaande kabinetten in toenemende mate gewicht hebben toegekend aan de noodzaak tot bestrijding van illegaal verblijf. Ook dit kabinet zal hierop onverminderd inzetten.

Vraag 5:

Waarom is er geen wettelijk maximum voor de duur van de vreemdelingenbewaring? Bent u bereid een maximale termijn in de wet op te nemen? Zo neen, waarom niet?

Antwoord 5:

Bij een vooraf vastgestelde eindtermijn voor de bewaring bestaat de mogelijkheid dat in die wetenschap de vreemdeling mogelijk minder medewerking zal verlenen aan de terugkeer, omdat hij weet dat de terugkeer zonder zijn medewerking niet gemakkelijk gerealiseerd wordt en opheffing van de maatregel volgt als hij de termijn uitzit. Overigens kan de vreemdeling door mee te werken aan zijn vertrek de duur van de bewaring verkorten.

Vraag 6:

Hoe beoordeelt u de conclusie van Van Kalmthout dat het regime van de vreemdelingenbewaring een kloon is geworden van het strafrechtelijk punitief georiënteerde regime voor voorlopig gehechte of afgestrafte criminelen?

Antwoord 6:

Ingevolge artikel 5.4, eerste lid, Vb wordt de maatregel van bewaring ex artikel 59 Vw ten uitvoer gelegd op een politiebureau, in een cel van de Koninklijke Marechaussee of in een huis van bewaring. Tenuitvoerlegging in een ruimte of plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, of artikel 58, eerste lid, Vw is eveneens mogelijk. Het regime is geregeld in respectievelijk de Regeling Politiecellencomplex, de Penitentiaire beginselenwet en het Reglement regime grenslogies. Ik onderschrijf de conclusie van Van Kalmthout dat voor zover de maatregel ten uitvoer wordt gelegd in een huis van bewaring met een regime van beperkte gemeenschap, de kaders gevormd worden door de Penitentiaire beginselenwet die ook van toepassing zijn op voorlopig gehechte of veroordeelde personen.

Vraag 7:

Is het waar dat er geen specifieke regelgeving voor vreemdelingenbewaring is en dat de Penitentiaire beginselenwet derhalve onverkort van toepassing is? Is het waar dat er standaard een sober regime heerst in vreemdelingendetentie? Deelt u de mening dat de omstandigheden in de vreemdelingendetentie ernstig tekort schieten, mede met het oog op het in de loop der jaren gereduceerde dagprogramma, het afgeschafte avondprogramma, het terugbrengen van de mogelijkheden van recreatie, arbeid en sport en de constatering dat men 20-21 uur per etmaal op cel zit? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 7:

Vreemdelingenbewaring ex artikel 59 Vw kan niet alleen in een locatie ten uitvoer worden gelegd waar een regime op grond van de Penitentiaire beginselenwet geldt maar ook in een locatie waar het Reglement regime grenslogies wordt gevoerd. Het Reglement regime grenslogies is vastgesteld op grond van artikel 6, derde lid Vw, en behelst specifieke regelgeving voor de vrijheidsontneming van vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd. Kwetsbare groepen worden geplaatst in een regime dat voor hen het meest geschikt is. Zo worden gezinnen met kinderen geplaatst in een locatie waar het Reglement regime grenslogies van toepassing is en worden alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de leeftijd van 16 en 17 jaar geplaatst in justitiële jeugdinrichtingen waar een regime gevoerd wordt op grond van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. In deze locaties zijn passende voorzieningen voor deze doelgroepen aanwezig. De stelling dat er standaard een sober regime van toepassing is in vreemdelingendetentie kan dus niet worden gevolgd. Blijkens het artikel van Van Kalmthout zag deze stelling overigens enkel op de locaties met een regime op grond van de Penitentiaire beginselenwet. Hierbij wil ik erop wijzen dat het dagprogramma in deze locaties ruimschoots boven het minimum ligt dat door de Penitentiaire

beginselenwet wordt voorgeschreven.

Vraag 8:

Is het waar dat mannen en vrouwen bij elkaar in vreemdelingenbewaring zitten? Leidt dit wel eens tot problemen? Zo ja, hoe worden deze opgelost?

Antwoord 8:

Nee. Mannen en vrouwen hebben gescheiden verblijfsruimten. Wel kunnen zij gezamenlijk gebruik maken van gemeenschappelijke ruimten in de inrichting. Dit leidt voor zover mij bekend niet tot problemen.

Vraag 9:

Deelt u de mening dat de praktijk van de vreemdelingenbewaring in Nederland niet in overeenstemming is met de regels van het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (de 'CPT standards'), met name met de norm dat een gevangenis per definitie niet een geschikte plaats is om iemand op te sluiten die niet is veroordeeld noch verdacht wordt van een strafbaar feit, en de norm dat er meer activiteiten moeten worden aangeboden als de periode dat iemand gedetineerd zit, toeneemt?² Hoe beoordeelt u deze situatie? Kunt u dit toelichten?

Antwoord 9:

Van 4 tot en met 14 juni jongstleden heeft een delegatie van het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) een bezoek afgelegd aan het Koninkrijk der Nederlanden. Tijdens dit bezoek heeft het CPT bezoeken afgelegd bij voor vreemdelingenbewaring bestemde faciliteiten in Rotterdam en Dordrecht. De verwachting is dat het op basis van dit bezoek opgestelde rapport voor het einde van dit jaar zal worden gefinaliseerd. De bevindingen in dit rapport aangaande voor vreemdelingenbewaring bestemde faciliteiten zijn mij derhalve vooralsnog onbekend.

Het CPT heeft Nederland reeds eerder bezocht, te weten in 1992, in 1997 en in 2002. In de op basis van die bezoeken opgestelde rapporten wordt ook aandacht besteed aan vreemdelingendetentie (rapport van 1992, §§ 146-154; rapport van 1997, §§ 78-109; rapport van 2002, §§ 44-53). In deze rapporten doet het CPT door de jaren heen meerdere concrete suggesties aan de Nederlandse regering om de detentieomstandigheden verder te verbeteren. Deze aanbevelingen hebben ook hun weerslag gevonden in beleidsvorming respectievelijk uitvoeringspraktijk. Uit deze rapporten kan ik evenwel niet het beeld herleiden dat in de vraag wordt geschetst, te weten dat de praktijk van vreemdelingenbewaring in Nederland niet in overeenstemming zou zijn met de standaarden zoals die door het CPT worden bewaakt. Het CPT heeft in geen van de voorgaande rapporten een

² CPT standards, <http://www.cpt.coe.int/EN/documents/eng-standards-scr.pdf>, pagina 40-41, norm 28 en 29.

dergelijk verontrustend beeld geschetst. Dat doet niet af aan het feit dat de Nederlandse regering dankbaar gebruik maakt van de nuttige adviezen die een deskundig comité als het CPT doet. In dat opzicht zal ook na de toezending van het rapport op basis van het dit jaar afgelegde bezoek worden bekeken of de voor vreemdelingenbewaring bestemde faciliteiten verder kunnen worden verbeterd. Ik zal uw Kamer hierover nader informeren.

Vraag 10:

Is het waar dat de European Prison Rules van de Raad van Europa niet van toepassing zijn op administratief gedetineerden? Deelt u de mening dat zolang er geen gunstigere regels voor administratief gedetineerden zijn ontwikkeld, de omstandigheden van detentie minimaal in overeenstemming moeten zijn met de European Prison Rules? Zo ja, hoe beoordeelt u de huidige omstandigheden van de vreemdelingenbewaring?

Antwoord 10:

De European Prison Rules van de Raad van Europa zijn inderdaad toegespitst op enkele specifieke kenmerken van strafrechtelijke detentie, ook al spreekt Basic Principle I over 'all persons deprived of their liberty'. In de Nederlandse context is echter geen sprake van een minder gunstige behandeling van personen in vreemdelingenbewaring vergeleken met personen die op strafrechtelijke titel gedetineerd worden. Het regime in vreemdelingenbewaring voldoet zonder meer aan de eisen van de Penitentaire beginselenwet.

Vraag 11:

Welke maatregelen gaat u nemen om de vreemdelingendetentie weer te gebruiken waarvoor het bedoeld is, en de omstandigheden te creëren die de grondrechten van vreemdelingen niet verder beperken dan strikt noodzakelijk? Op welke termijn kan de Kamer een plan van aanpak tegemoet zien?

Antwoord 11:

Ik ben van mening dat de huidige wijze waarop vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd voldoet aan alle eisen die daaraan gesteld worden. Wel zie ik onderdelen die voor verbetering vatbaar zijn. Ik heb aangegeven mij te beraden over het beleid inzake minderjarigen in vreemdelingenbewaring. Ik zal Uw Kamer binnenkort berichten over mijn beleidsvoornemens op dit terrein.

Vraag 12:

Kunt u deze vragen beantwoorden voor het Algemeen Overleg van 22 november 2007 over de Rapporten van de Inspectie voor de Sanctietoepassing, zodat de antwoorden hierbij kunnen worden betrokken?

Antwoord 12:

Helaas bleek dit niet mogelijk.