

Vergaderjaar 2017–2018

34 309

Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring)

Nr. 10

NADER VERSLAG

Vastgesteld 22 december 2017

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft na kennisneming van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging nog behoefte aanvullende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

1.	Algemeen	2
2.	Nota naar aanleiding van het verslag	4
2.1	Uitgangspunten regime vreemdelingenbewaring	4
2.2	Bewaring van (gezinnen met) minderjarige kinderen	5
2.3	Veiligheid en beheersbaarheid	5
2.4	Selectiecriteria beheersregime	6
2.5	Consultatie	6
3.	nota van wijziging	6
3.1	Overgangsrecht	6
3.2	Beoordeling van materiële rechten en procesrecht in geschillen	7

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging bij voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de nota van wijziging en stellen enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de nota van wijziging. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. Zij danken de regering voor de gegeven antwoorden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de nota van wijziging.

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot het huidige regeerakkoord. Specifiek vragen zij hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de afspraak om de mogelijkheden om vreemdelingen in bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring te stellen, te verruimen. Ook ten aanzien van de afspraak in het regeerakkoord om ook Europese wet- en regelgeving op bestuursrechtelijke vreemdelingendetentie aan te passen en te intensiveren om terugkeer effectief te laten zijn, vragen deze leden hoe zich dat verhoudt tot voorliggend wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting lezen voornoemde leden dat vreemdelingenbewaring een ultimatum remedium is dat alleen mag worden ingezet als minder ingrijpende maatregelen ten behoeve van terugkeer niet kunnen worden toegepast. Ook hiervan vragen zij hoe dit zich verhoudt tot de afspraken aangaande vreemdelingenbewaring in het huidige regeerakkoord.

De afgelopen jaren is een gestage daling te zien in het aantal vreemdelingen dat in bewaring wordt gesteld, aldus de memorie van toelichting. De aan het woord zijnde leden vragen hoe er, in lijn met het regeerakkoord, voor gezorgd gaat worden dat vreemdelingenbewaring juist geïntensiveerd wordt.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel de nadruk wordt gelegd op alternatieven voor vreemdelingenbewaring, terwijl de inzet van deze alternatieven ten behoeve van terugkeer naar de landen van herkomst de afgelopen jaren volgens de regering slechts op kleine schaal tot successen heeft geleid.

Deze leden vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de afspraak in het regeerakkoord om de mogelijkheden om (criminele) vreemdelingen in bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring te stellen, te verruimen. Ook vragen voornoemde leden wat het verwachte effect is van dit wetsvoorstel op (verbetering van) de terugkeercijfers. Welk (beoogd) effect heeft onderhavig wetsvoorstel op de terugkeerbereidheid van illegalen?

De aan het woord zijnde leden vragen hoeveel gevallen van (dreiging met) geweld hebben plaatsgevonden in centra voor vreemdelingendetentie en welk gevolg voor de veiligheid (van personeel) het beoogde lichtere regime van vreemdelingenbewaring heeft.

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over het proces rondom de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Het oorspronkelijke voorstel dateert uit 2015. Sindsdien is de realiteit rondom het asielbeleid en de vreemdelingenbewaring veranderd. Kan de regering aangeven of met de kennis van nu het wetsvoorstel nog steeds relevant is? Hebben de afgelopen jaren geleid tot andere eisen aan de vreemdelingenbewaring? Komt dit naar voren in het wetsvoorstel?

De leden van de GroenLinks-fractie merken in algemene zin op dat het regeerakkoord ambities uitspreekt op het gebied van vreemdelingendetentie. Het regeerakkoord stelt dat de mogelijkheden hiertoe moeten worden verruimd binnen de kaders van Europese wetgeving. Deze leden

vragen de regering schematisch inzichtelijk te maken in welke situaties dit wetsvoorstel het mogelijk maakt dat mensen in vreemdelingendetentie worden geplaatst waar dat nu niet mogelijk is. Zij vragen de regering daarbij aan te geven of het doel is de daling van het gebruik van het instrument vreemdelingendetentie van de afgelopen jaren te keren, en zo ja, waarom zij dit wenst, gelet op het ultimum remedium karakter van vreemdelingendetentie.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat volgens de memorie van toelichting vreemdelingenbewaring een dwangmiddel is dat slechts als uiterste middel, ultimum remedium, mag worden toegepast. Dit alleen in het geval dat minder vergaande maatregelen ten behoeve van de terugkeer niet kunnen worden toegepast. Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel vreemdelingenbewaring en terugkeer nadrukkelijk koppelt. Uit de manier waarop het wetsvoorstel is opgesteld blijkt vervolgens dat dit uitgaat van het principe «ja, tenzij». Als bewaring echter inderdaad ultimum remedium is, dan zou het uit moeten gaan van «nee, tenzij». Dit is een fundamenteel bezwaar tegen dit wetsvoorstel. Dat volgt volgens voornoemde leden ook uit de koppeling tussen terugkeer en vreemdelingenbewaring. Met de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) zijn zij het eens dat het wetsvoorstel beter Wet vreemdelingenbewaring genoemd kan worden.

De aan het woord zijnde leden constateren dat het wetsvoorstel wel een verbetering mogelijk maakt van de omstandigheden waaronder vreemdelingen in bewaring worden genomen. Vreemdelingenbewaring valt voortaan onder een bestuursrechtelijk regime. Ook dit was een van de uitgangspunten voor het nieuwe wetsvoorstel. Vreemdelingen die geen strafbare feiten hebben begaan, moeten immers niet langer onder een strafrechtelijke regime in bewaring worden gesteld. Dit bestuursrechtelijke regime maakt nu ook een wat milder verblijfsregime mogelijk. Het wetsvoorstel voorziet echter ook in een beheersregime. Dit regime lijkt voornamelijk te zijn gemodelleerd naar een strafrechtelijk regime. Wanneer vreemdelingen in bewaring worden genomen, worden zij bovendien standaard een week onder dit regime geplaatst. De regering heeft niet overtuigend gemotiveerd waarom dit nodig is. Voor voornoemde leden draagt deze bepaling in grote mate bij aan het fundamentele bezwaar tegen het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering het advies van de Afdeling om meer elementen van de regelgeving in de wet zelf op te nemen maar ten dele volgt. Er blijven zo nog te veel zaken over die bij algemene maatregel van bestuur geregeld moeten worden. Deze leden willen dat die elementen alsnog in de wet zelf opgenomen worden, of in een voorhangprocedure worden voorgelegd.

Volgens deze leden geeft het wetsvoorstel de directeur van de instelling bovendien te veel bevoegdheden en beheersmaatregelen. Dit in combinatie met het beheersregime is volgens de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) buitenproportioneel zwaar gelet op de kenmerken van de populatie, namelijk veelal uitgeprocedeerde asielzoekers. Volgens de RSJ wordt het beheersregime gekenmerkt door straffende elementen die in vreemdelingenbewaring niet thuishoren. Deze leden zijn het daarmee eens.

De aan het woord zijnde leden zien dat visitaties weer tot de mogelijkheden gaan behoren. De motie-Voordewind (Kamerstuk 19 637, nr. 1695) die ertoe strekte hier een einde aan te maken dreigt daarmee niet meer opgevolgd te worden. Nadat deze motie is aangenomen, zijn er bodyscans ingevoerd. Het wetsvoorstel bepaalt nu dat wanneer de apparatuur daarvoor niet beschikbaar is, visitaties toch mogelijk zijn. Volgens deze leden kan het niet voorhanden zijn van apparatuur in geen

geval reden zijn toch visitatie toe te staan. In zulke gevallen moet er juist naar lichtere middelen gegrepen worden, zoals detectiepoortjes en/of fouillering. Visitaties passen niet in een bestuursrechtelijk regime, worden bovendien als zeer vernederend ervaren en hebben tot minstens één gedocumenteerd geval van mensenrechtenschending door Nederland geleid. Ook uit de voorgestelde regels met betrekking tot lichamelijk onderzoek blijkt naar de mening van voornoemde leden dat, hoewel de wet volgens de memorie van toelichting zegt te beogen vreemdelingenbewaring onder het strafrechtelijk regime uit te halen, strafrechtelijke elementen de nieuwe wet te veel bepalen.

2. Nota naar aanleiding van het verslag

2.1 Uitgangspunten regime vreemdelingenbewaring

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering nader te beschrijven op basis waarvan de beoordeling plaatsvindt of een vreemdeling gedwongen moet worden uitgezet in plaats van vrijwillig. Deze leden constateren dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag beschrijft dat hiertoe een beoordeling wordt gemaakt of de vreemdeling actief meewerkt aan zijn vertrek. Deze leden vragen of er criteria zijn op basis waarvan deze beoordeling wordt gemaakt, of dat het hier een volledig discretionaire beoordeling betreft. Voornoemde leden vragen ook hoe het door de regering genoemde criterium van actief meewerken zich verhoudt tot de gekozen formulering in artikel 99 onder M en grensdetentie in artikel 99 onder B dat de vreemdeling de voorbereiding van zijn of haar terugkeer of de verwijderingsprocedure moet ontwijken of belemmeren alvorens overgegaan kan worden tot vreemdelingendetentie. De aan het woord zijnde leden constateren immers dat de gekozen wettelijke formulering niet uitgaat van «actief meewerken» maar van «ontwijken» en «belemmeren».

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering uiteen te zetten welke administratieve verplichting op de uitvoerenden rust om bij de inzet van vreemdelingendetentie te motiveren waarom minder dwingende maatregelen in het individuele geval niet volstaan. Voorts vragen zij of deze motivering op enigerlei wijze centraal wordt geregistreerd zodat inzichtelijk kan worden in welke mate deugdelijk wordt gemotiveerd bij de inzet van vreemdelingendetentie en kaders kunnen worden geschapen voor in welke gevallen welke maatregel opgelegd dient te worden.

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat met gezinnen met minderjarige kinderen in de grensbewaring rekening wordt gehouden door hen versneld al dan niet naar Ter Apel of de gesloten gezinsvoorziening (GGV) te Zeist door te sturen. De voornoemde leden vragen of de regering kan aangeven hoe lang een gezin met minderjarige kinderen nu gemiddeld in grensdetentie verblijven alvorens zij naar Ter Apel of Zeist worden overgebracht.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering bereid is kinderen als kwetsbare groep aan te merken, op basis waarvan grensdetentie per definitie achterwege dient te blijven omdat dit onredelijk bezwarend is voor kinderen. Zo nee, waarom niet?

Voornoemde leden lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de regering de zorgen over het aantal gevallen waarin bewaring niet wordt opgeheven wanneer de reden daartoe komt te vervallen niet deelt. Zij lezen dat de regering aangeeft dat opheffen van de bewaring in zulke gevallen wettelijk verplicht is. Volgens deze leden doet dat echter geen afbreuk aan de constatering van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) dat dit desondanks in sommige gevallen niet (tijdig) gebeurt. Deze leden vragen de regering of zij bereid is te monitoren of in

alle gevallen de bewaring tijdig wordt opgeheven en de Kamer hierover op een passend moment te informeren.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering waarom zij niet bereid is een voorhangprocedure in te voegen voor de algemene maatregel van bestuur waarin bepaalde regimeonderdelen nader worden uitgewerkt. Deze leden zien dat de regering aangeeft dat een ontwerpbesluit reeds in consultatie is gebracht. Wat voornoemde leden betreft, neemt dit echter niet weg dat bij wijzigingen in de toekomst een wenselijkheid bestaat dat de Kamer hierin wordt gekend, gelet op de grondrecht doorbrekende aard van de bepalingen. Zij vragen of de regering dit deelt en alsnog bereid is een voorhangprocedure op te nemen, of dat zij er positief tegenover zal staan wanneer deze van de zijde van de Kamer zal worden ingevoegd.

2.2 Bewaring van (gezinnen met) minderjarige kinderen

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het een goede zaak dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) in de GGV worden geplaatst. Zij lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat voor AMV's een apart paviljoen beschikbaar is en dat zij begeleiding krijgen. Deze leden vragen welke vorm(en) van begeleiding dit betreft en of AMV's bijvoorbeeld ook kunnen rekenen op pedagogische ondersteuning en zorg.

Voornoemde leden constateren dat de regering aangeeft niet bereid te zijn het onderscheid voor wat betreft de inzet van dwangmiddelen tussen kinderen onder en boven de twaalf jaar te schrappen. Zij lezen dat de regering de mening is toegedaan dat de toepassing van dwangmiddelen op kinderen ouder dan twaalf jaar in sommige situaties noodzakelijk is. Deze leden vragen de regering nader te beargumenteren waarom dit geldt voor kinderen boven de twaalf jaar, maar niet voor kinderen onder de twaalf jaar. Voorts vragen deze leden aan te geven waarom zij het plaatsen van kinderen ouder dan twaalf jaar in isolatiecellen passend vinden in een humane vorm van vreemdelingendetentie.

2.3 Veiligheid en beheersbaarheid

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering heeft laten onderzoeken of kan onderbouwen in welke mate het opleggen van isolatiedetentie, ofwel de plaatsing in een strafcel, als strafmaatregel effectief is in het kader van de beheersing van de openbare orde. Zij vragen of er bijvoorbeeld vergelijkend onderzoek is naar de uitkomst voor de openbare orde binnen een detentiecentrum in vergelijkbare situaties waar wél en géén disciplinaire isolatiemaatregel is toegepast. Deze leden vragen waarom niet kan worden volstaan met isolatiedetentie als ordemaatregel in combinatie met eventueel strafrechtelijke vervolging indien de vreemdeling in kwestie een strafbaar feit heeft begaan, zoals geweldpleging tegen personeel of een andere bewoner.

Voornoemde leden lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de regering benadrukt dat vreemdelingen bij isolatiedetentie in alle gevallen de mogelijkheid hebben tegen deze beslissing in beklag en beroep te gaan. Deze leden vragen of de vreemdeling hier bij aanvang van de isolatiedetentie altijd over wordt voorgelicht en op welke wijze de vreemdeling in isolatiedetentie dit beklag en/of beroep aanhangig kan maken.

De aan het woord zijnde leden hebben weinig begrip voor het feit dat de bevoegdheid tot visitatie van lichaamsholtes in het wetsvoorstel blijft voortbestaan, ondanks dat de regering zelf aangeeft dat alle locaties

inmiddels over röntgenapparatuur beschikken waarmee eenzelfde niveau van veiligheid behaald kan worden. Zij vragen de regering toe te lichten in welke situaties zij meent dat niet met röntgenscans kan worden volstaan en alsnog handmatig lichaamsholtes gevisiteerd moeten worden en of deze situaties niet op een andere wijze afgevangen kunnen worden. Zij vragen hierbij de hoge mate van vernedering te betrekken die vreemdelingen bij een dergelijke visitatie ervaren.

2.4 Selectiecriteria beheersregime

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering uiteen te zetten of, en zo ja op welke wijze, centraal wordt geregistreerd of de plaatsing van vreemdelingen in het beheersregime tijdig wordt beëindigd.

2.5 Consultatie

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering het advies van de ACVZ om te verbieden dat door middel van herhaalde inbewaringstelling een cumulatieve opsluiting van langer dan 18 maanden ontstaat, niet opvolgt. Deze leden vragen de regering of het klopt dat dit betekent dat vreemdelingendetentie in theorie oneindig toegepast kan blijven in individuele gevallen. Zij vragen voorts of er sprake is van enige verhoogde eisen indien herhaalde inbewaringstelling leidt tot een opsluiting langer dan 18 maanden. Zo nee, waarom niet. De aan het woord zijnde leden vragen in welke situaties de regering het proportioneel en subsidiair acht dat een vreemdeling langer dan 18 maanden in vreemdelingendetentie wordt gehouden. Zij vragen de regering hierbij specifiek aan te geven of zij van mening is dat vreemdelingendetentie ook langer dan 18 maanden moet kunnen duren indien de gedwongen uitzetting niet geëffectueerd kan worden door toedoen van externe factoren, zoals het niet verstrekken van documenten door een vreemde overheid. Deze leden vragen hiernaar in het licht van de formulering in artikel 99 onder M derde lid, waarin verlenging mogelijk wordt gemaakt indien noodzakelijke documenten niet worden verstrekt.

3. Nota van wijziging

De leden van de VVD-fractie lezen dat met betrekking tot de rechtsbescherming en tot geschillen is bepaald dat het oude recht geldt voor zaken die reeds aanhangig waren tijdens de inwerkingtreding van de wet of die gaan over beslissingen en situaties die speelden voorafgaand aan inwerkingtreding. Zij vragen wat er gebeurt met situaties die aanvingen voor de inwerkingtreding van de wet, maar wel doorliepen tot na de inwerkingtreding.

3.1 Overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie lezen dat, wat betreft het regime waar een vreemdeling onder kan vallen, ervoor is gekozen de onmiddellijke werking ten aanzien van de materiële rechten en voorzieningen in stand te houden, maar voor bepaalde dwangbevoegdheden en disciplinaire maatregelen in uitgestelde werking te voorzien. Er zal zoveel mogelijk worden gepoogd de vreemdeling vanaf de datum van inwerkingtreding onder een bepaald verblijfsregime te laten vallen. Deze leden vragen wat er dient te gebeuren met de vreemdelingen die tussen wal en schip vallen. Hoe worden vreemdelingen over de overgang geïnformeerd? Daarnaast vragen voornoemde leden of dit overgangsrecht consequenties heeft voor de uitvoering en derhalve voor de uitvoerbaarheid voor het personeel.

3.2 Beoordeling van materiële rechten en procesrecht in geschillen

De leden van de CDA-fractie constateren dat, met name waar het gaat om geschillen, de inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor de vreemdeling onduidelijkheid oplevert. Met het overgangsrecht wordt getracht enige onduidelijkheid weg te nemen. In gevallen waarbij men beklag doet over beslissingen en situaties die speelden voorafgaan aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel geldt het oude materiële recht. Betekent dit ook dat vreemdelingen soms geen beroep kunnen doen op de voor hen gunstige regels uit het wetsvoorstel en vice versa gestraft of berispt kunnen worden op basis van regels die na invoering van het wetsvoorstel niet meer gelden?

Tevens achten deze leden de gekozen lijn dat indien er sprake is van «oud» materieel recht ook het «oude» procesrecht geldt helder, echter zijn er situaties denkbaar waarbij dit tot problemen leidt. Kan de regering met een aantal voorbeelden aangeven hoe het overgangsrecht procedureel uitpakt en kan uitpakken?

Verder hebben voornoemde leden nog een vraag over de aparte kamer bij de rechtbank voor vreemdelingenbewaring die naar aanleiding van dit wetsvoorstel in 2014 is ingesteld. Is deze kamer ingesteld en wordt er al gebruik van gemaakt?

De aan het woord zijnde leden maken van de gelegenheid gebruik aandacht te vragen voor de onlangs ontstane situatie beschreven in het bericht «Opnieuw leven in een hel» (De Telegraaf, 16 december 2017). Een ongewenste vreemdeling zit zijn straf uit, maar kan niet worden teruggestuurd naar zijn land van herkomst omdat hij niet meewerkt aan uitzetting. Is de regering het met deze leden eens dat een dergelijke situatie onaanvaardbaar is? Hoe zou wet en regelgeving aangepast kunnen worden zodat iemand niet in Nederland in vrijheid hoeft te worden gesteld, maar in vreemdelingenbewaring kan worden geplaatst tot hij kan worden uitgezet?

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De griffier van de commissie,
Hessing-Puts