

Vergaderjaar 2017–2018

**19 637**

## **Vreemdelingenbeleid**

**Nr. 2372**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2018

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft mij verzocht om, voorafgaand aan het algemeen overleg over opvang, terugkeer en vreemdelingenbewaring op 22 maart 2018, uw Kamer een reactie te doen toekomen op twee rapporten van Amnesty International: «het recht op vrijheid» en «geen cellen en handboeien!». Met deze brief voldoe ik aan dit verzoek.

Ik geef hieronder een reactie op de conclusies en aanbevelingen van beide rapporten. Voorafgaand hieraan merk ik op dat een groot aantal aanbevelingen raakt aan het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Kamerstuk 34 309)(hierna: het wetsvoorstel) dat aan uw Kamer is aangeboden. Amnesty heeft in een eerder stadium over dit wetsvoorstel geadviseerd in (internet)consultatie en deze reactie is meegenomen in de verdere ontwikkeling van het wetsvoorstel. Met het wetsvoorstel wordt een nieuw stelsel voor vreemdelingenbewaring in het leven geroepen. De discussie over dit nieuwe stelsel voer ik graag zoveel mogelijk in het kader van dit wetsvoorstel. De nota naar aanleiding van het nader verslag over het wetsvoorstel wordt op korte termijn aan uw Kamer aangeboden.

#### **Rapport «Het recht op vrijheid»**

*Maak het recht op vrijheid tot uitgangspunt van wetgeving en beleid en draag er zorg voor dat het ultimatum remedium beginsel goed wordt nageleefd. Wanneer beperkingen van het recht op vrijheid noodzakelijk zijn moet steeds gekozen worden voor het minst ingrijpende (lichtste) middel. Leg de bewijslast over de noodzaak van detentie bij de overheid. Motiveer expliciet waarom minder dwingende maatregelen niet volstaan.*

Aan deze aanbeveling wordt reeds voldaan: het recht op vrijheid is altijd uitgangspunt van wetgeving en beleid. Het grondrechtelijke kader ten aanzien van vreemdelingenbewaring bestaat uit een veelheid aan verdragen, afspraken en regels, zoals het Europees Verdrag voor de

Rechten van de Mens (EVRM) en het Handvest voor de grondrechten van de EU, maar ook bronnen met detentienormen met een niet bindend karakter vormen een referentiekader. Vreemdelingenbewaring mag slechts onder strikte voorwaarden worden toegepast. Er vindt altijd een schriftelijk gemotiveerde afweging plaats ten aanzien van de vraag of een lichter middel effectief kan worden toegepast.

*Analyseer en heroverweeg de uitgebreide en generieke gronden voor inbewaringstelling zoals verwoord in het Vreemdelingenbesluit 2000.*

In welke gevallen een vreemdeling in bewaring kan worden gesteld is opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000. Bij vertrekplichtige vreemdelingen dient sprake te zijn van het niet meewerken aan terugkeer of een risico op onttrekking. Bovendien is bewaring alleen mogelijk indien lichtere terugkeermaatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. Daarnaast moet er zicht op uitzetting zijn. In het Vreemdelingenbesluit is dit afwegingskader voor inbewaringstelling nader uitgewerkt met zware en lichte gronden, zodat duidelijk is in welke situaties sprake kan zijn van een vluchtrisico of het niet meewerken aan terugkeer. Het afwegingskader voor inbewaringstelling zoals dat is opgenomen in de wet en het besluit is in overeenstemming met de relevante EU-wetgeving en de jurisprudentie hierover. Ik deel niet de mening dat het in het besluit gaat om uitgebreide en generieke gronden; de situaties in het besluit zijn gerelateerd aan de gronden van de wet. Bovendien moet een besluit tot bewaring altijd individueel gemotiveerd worden. Indien de advocaat van de vreemdeling deze individuele motivatie in beroep bestrijdt zal de rechter vol toetsen of de gronden voor bewaring, mede gelet op het gedrag van de vreemdeling, terecht zijn tegengeworpen. Ik zie dan ook geen aanleiding om deze gronden te heroverwegen.

*Zorg ervoor dat mensen in geen geval worden gedetineerd als een land niet of nauwelijks meewerkt aan terugkeer.*

De vraag of er zicht is op uitzetting moet in ieder individueel geval zorgvuldig worden getoetst. Als een vreemdeling afkomstig is uit een land dat zelden een laissez-passer verstrekt betekent dit echter niet dat de vreemdeling niet kan terugkeren naar zijn land van herkomst of een ander land waar zijn toegang is geborgd of dat hij niet aan zijn vertrek hoeft te werken. De verantwoordelijkheid voor het verkrijgen van een reisdocument ligt immers in eerste instantie bij de vreemdeling zelf. Vreemdelingenbewaring is in die situatie dan ook niet op voorhand uitgesloten mits voldaan is aan de andere gronden voor bewaring. Indien een land in het geheel geen medewerking verleent aan de terugkeer van een vreemdeling vindt geen bewaring plaats. De vraag of er zicht is op uitzetting wordt voorts door de rechter kritisch getoetst.

*Omschrijf in wet- en regelgeving wat onder «meewerken aan vertrek» wordt verstaan en verwacht geen medewerking zolang een asielprocedure nog loopt.*

Of er sprake is van meewerken aan vertrek moet in iedere individuele zaak worden vastgesteld en gemotiveerd. Het actief werken aan terugkeer kan in de praktijk een variëteit aan activiteiten inhouden, bijvoorbeeld dat de vreemdeling aanwezig is bij een presentatie op een ambassade en daar expliciet te kennen geeft bereid te zijn tot vrijwillige terugkeer. Ook zou de vreemdeling vanuit bewaring contact kunnen opnemen met familie of bekenden in het land van herkomst teneinde documentatie op te vragen die zijn gestelde identiteit kan aantonen. Het enkel uiten van de vereiste bereidheid tot medewerking impliceert niet altijd dat deze uiting ook daadwerkelijk betrouwbaar is. Gezien de diversiteit en de afhankelijkheid

van de concrete omstandigheden van het geval, kan niet in algemene zin worden vastgelegd wanneer er sprake is van wel of niet «meewerken aan vertrek».

Tijdens een lopende (herhaalde) asielprocedure wordt medewerking aan vertrek niet verlangd. Pas als de asielaanvraag door de Immigratie- en Naturalisatiedienst is afgewezen, wordt de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in kennis gesteld van dit besluit en wordt de vreemdeling uitgenodigd voor vertrekgesprekken. De DT&V respecteert het in alle gevallen als uit de wet of uit een beslissing van de rechter voortvloeit dat de persoon de rechtsmiddelen tegen een afwijzing van een asielverzoek in Nederland mag afwachten. In dat geval kunnen er wel gesprekken plaatsvinden, maar zullen er geen onomkeerbare vertrekhandelingen verricht worden. Veelal zijn vreemdelingen ongedocumenteerd, of stellen dat te zijn en wordt tijdig gestart met het achterhalen van de juiste nationaliteit en/of identiteit, met name ten behoeve van het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument.

*Pas de wet zo aan dat herhaalde inbewaringstelling slechts bij hoge uitzondering en onder strikte voorwaarden plaats kan vinden en de totale cumulatieve bewaringsduur nooit langer is dan achttien maanden.*

De inbewaringstelling is een uiterst middel om vertrek van de vreemdeling die niet (langer) in Nederland mag blijven te realiseren. Het komt voor dat de inbewaringstelling moet worden opgeheven voordat de vreemdeling uit Nederland is vertrokken. Wanneer zich nieuwe feiten en omstandigheden voordoen of een ruime periode sinds de eerder opgeheven inbewaringstelling is verstreken kan herhaalde inbewaringstelling gerechtvaardigd zijn. Dit zal per geval moeten worden gezien en gemotiveerd. Uit de tekst van de EU Terugkeerrichtlijn noch de huidige jurisprudentie van de nationale rechter en het EU Hof van Justitie volgt dat bij de herhaalde inbewaringstelling uitgegaan moet worden van een optelling van de maximale termijn van 18 maanden van de Terugkeerrichtlijn (artikel 15, vijfde en zesde lid).

In het licht van het bovenstaande zie ik geen aanleiding om de wet aan te passen.

*In tegenstelling tot de strafvorderlijke vrijheidsbeneming, waarvan de rechtmatigheid uiterlijk binnen 3 dagen en 15 uur door de rechter wordt getoetst, kan het in geval van vreemdelingenbewaring (in het slechtste geval) 42 dagen duren voordat de vreemdeling voor het eerst een rechter ziet. Versnel daarom de rechterlijke toetsing en zorg tijdens dit proces voor goede rechtsbescherming.*

Ik ben van mening dat de rechtsbescherming van vreemdelingen in het kader van vreemdelingenbewaring adequaat is geborgd. Het Nederlandse stelsel van juridische toetsing is in lijn met de internationale normen, in het bijzonder artikel 5 van het EVRM. Ik zie geen aanleiding om onverplicht een verdergaande bescherming in te voeren dan die welke uit de internationaal geaccepteerde norm volgt. Betreffende vreemdelingen hebben recht op gratis rechtsbijstand en worden voorafgaand aan een inbewaringstelling gehoord. De advocaat kan tijdens deze gelegenheden ook op omstandigheden wijzen die de bewaring kunnen voorkomen, welke omstandigheden zullen worden betrokken bij de afweging om al dan niet in bewaring te stellen. Als een inbewaringstelling plaatsvindt wordt de bewaringsmaatregel onmiddellijk aan de vreemdeling uitgereikt, waarbij hij in een taal die hij verstaat, op de hoogte wordt gebracht van de mogelijkheid om dit besluit aan te vechten en gratis rechtsbijstand aan te vragen.

Na het opleggen van een bewaringsmaatregel kan de vreemdeling hiertegen via zijn advocaat direct in beroep gaan, wat in de regel ook gebeurt en waarna de zaak binnen twee weken door een rechter op zitting wordt behandeld. Ook als een vreemdeling niet (direct) in beroep gaat tegen de maatregel, is ons systeem zo ingericht dat de maatregel ambtshalve wordt getoetst door de rechter. Dit gebeurt dan binnen 6 weken. Dat is de situatie waar Amnesty op doelt. De vreemdeling heeft dan dus geen aanleiding gezien zelf in beroep te gaan tegen de bewaring. Tegen een eventuele ongegrondverklaring kan de vreemdeling vervolgens hoger beroep instellen. Bovendien kan een vreemdeling, na een eerdere ongegrondverklaring door de rechtbank, zo vaak als hij wil via zijn advocaat opnieuw beroep instellen, waarna door de rechter zal worden getoetst of het nog evenredig is dat de bewaring voortduurt. Ook wordt, als een vreemdeling na 3 maanden nog in bewaring zit, door de DT&V contact opgenomen met zijn advocaat, tenzij gedurende die periode al beroep is ingesteld. De DT&V stelt de advocaat op de hoogte van de mogelijkheid tot het instellen van beroep, en verzoekt de gemachtigde om kenbaar te maken als hij niet meer de gemachtigde van de vreemdeling is.

*Hoewel het wetsvoorstel aandacht besteedt aan kwetsbare mensen, zou het uitgangspunt moeten zijn dat bij kwetsbaren – geen of zo min mogelijk – gebruik wordt gemaakt van detentie. Leg daarom in de wet vast dat kwetsbaarheid een doorslaggevende grond is om af te zien van detentie.*

Het enkele feit dat iemand tot een kwetsbare groep behoort, wil niet zeggen dat iemand niet kan terugkeren. In beginsel mag een actieve houding worden verwacht. Als een kwetsbare vreemdeling niet actief werkt aan terugkeer en er een reëel risico op onttrekking is en daadwerkelijk zicht op uitzetting kan, afhankelijk van de individuele omstandigheden, bewaring tot de mogelijkheden behoren. Ook de EU Terugkeerrichtlijn verbiedt niet dat personen die behoren tot een kwetsbare groep in bewaring worden gesteld, maar verplicht wel tot extra aandacht. Ik zie dan ook geen aanleiding om in de wet neer te leggen dat kwetsbaarheid een doorslaggevende grond is om af te zien van detentie. Er vindt geen inbewaringstelling plaats indien dit gezien de kwetsbaarheid onevenredig bezwarend zou zijn voor betrokkene (zie ook de reactie op de volgende aanbeveling).

*Zorg voor een individuele en grondige risicoanalyse op kwetsbaarheid, zowel voorafgaand aan detentie als periodiek tijdens detentie. Daarbij moet niet alleen gekeken worden of binnen bewaring zorg kan worden geboden aan de vreemdeling, maar moeten ook de mogelijke schadelijke effecten op (middel)lange termijn worden meegewogen. Hanteer daarbij een brede definitie van kwetsbaarheid en hou rekening met omstandigheden die kwetsbaarheid kunnen versterken of veroorzaken.*

Uit de reactie op de vorige aanbeveling blijkt dat voorafgaand aan bewaring rekening moet worden gehouden met kwetsbaarheid van een vreemdeling. Bij het nemen van een besluit tot inbewaringstelling wordt altijd aan de vreemdelinggevraagd of er in zijn of haar situatie sprake is van bijzondere omstandigheden die de bewaring onevenredig bezwarend zouden maken. Deze omstandigheden, bijvoorbeeld of een vreemdeling onder medische behandeling staat, worden meegenomen in de beoordeling of een lichter middel dan bewaring moet worden toegepast.

Tijdens bewaring wordt medische zorg geboden die vergelijkbaar is met de zorg die beschikbaar is in de samenleving. Gedurende bewaring kan ook een detentie geschiktheidstoets worden aangevraagd. Kernvraag van deze toets is of binnen de omstandigheden van de bewaring en de in dat

verband beschikbare faciliteiten de zorg geleverd kan worden die de persoon nodig heeft.

Hiermee is, zowel voorafgaand als tijdens bewaring, sprake van een individuele beoordeling of er medische omstandigheden zijn die de bewaring voor de vreemdeling onevenredig bezwarend maken.

*Leg in het wetsvoorstel vast dat kinderen zijn uitgesloten van vreemdelingenbewaring. Als deze mogelijkheid toch wordt gehandhaafd, kies dan voor veel restrictievere criteria dan nu het geval is in het huidige beleidskader.*

Bewaring van minderjarigen wordt reeds zeer terughoudend toegepast. Voor minderjarigen gelden zeer restrictieve criteria. Hiermee wordt aangesloten bij de Terugkeerrichtlijn en de Opvangrichtlijn, alsmede bij de tekst van artikel 37 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Daarnaast worden minderjarigen, als zij onder strikte voorwaarden in bewaring worden gesteld, geplaatst op de gesloten gezinsvoorziening, waar sprake is van een soepel regime en een omgeving die is toegerust op de noden van kinderen. De gesloten gezinsvoorziening, met veel vrijheden en zonder dat sprake is van cel beleving, is een uiterste middel om te voorkomen dat gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) zich onttrekken aan het toezicht en verdwijnen in de illegaliteit. Dit is juist ook in het belang van het kind, omdat het met name voor kinderen onwenselijk is dat zij in slechte/ illegale omstandigheden verkeren. Sinds de invoering van de grensscreening in 2014 verblijven gezinnen met minderjarige kinderen die aan de buitengrens asiel aanvragen niet in reguliere grensbewaring. De grensscreening, die onderdeel is van het standaard identiteitsonderzoek op de luchthaven en enkele uren duurt, richt zich op de vraag of er aantoonbare redenen zijn om de toegang tot Nederland te weigeren. Bij de beoordeling van deze vraag staat de bescherming van het kind voorop. Zo wordt gekeken naar vermoedens van kindersmokkel of mensenhandel. Indien de uitkomst van deze screening positief is, wat in de praktijk vrijwel altijd het geval is, dan mag het gezin doorreizen naar Ter Apel om daar de open asielprocedure te doorlopen. Amv's worden nooit in grensdetentie geplaatst.

### **Rapport «Geen cellen en handboeien!»**

*Gebruik de nieuwe wet om een einde te maken aan het prisonlike regime zoals bedoeld door het CPT. Hanteer bij het invullen van het nieuwe wettelijke kader strikt het principe van minimale beperkingen.*

*Zorg dat het regime in ieder geval de volgende elementen omvat:*

*o Maximale bewegingsvrijheid binnen de buitengrenzen van de detentie-locatie.*

*o Geen opsluiting in een cel.*

*Ontwikkel detentielocaties die het daadwerkelijk mogelijk maken om op basis van het beginsel van minimale beperkingen te werken. Daarbij kan een voorbeeld worden genomen aan de GGV in Zeist. Het terrein van DC Zeist biedt daar ruime mogelijkheden toe.*

Zoals aangegeven voer ik de discussie over het wetsvoorstel graag zoveel mogelijk in het kader van dat wetsvoorstel. Thans wordt in de praktijk van vreemdelingenbewaring reeds gewerkt met versoepelingen voor die vreemdelingen die veel autonomie en bewegingsvrijheid aankunnen. In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een regime met maximale bewegingsvrijheid. In de centra voor vreemdelingenbewaring zijn echter ook beveiligings- en beheersmaatregelen nodig.

Gelet op de kwetsbare positie van minderjarige kinderen en hun familie is destijds besloten om voor deze groep een gesloten gezinsvoorziening te ontwikkelen. De doelgroep die hier wordt geplaatst verschilt echter in belangrijke mate van de doelgroep die verblijft in de reguliere bewaringscentra. In de reguliere centra voor vreemdelingenbewaring worden hogere eisen gesteld aan maatregelen om de veiligheid en beheersbaarheid te handhaven. Het afgelopen jaar is dit ook regelmatig gebleken, met name door incidenten die werden veroorzaakt door vreemdelingen afkomstig uit veilige landen. Bewaring van deze groep stelt specifieke eisen aan de beheersbaarheid, om de veiligheid van zowel personeel als overige vreemdelingen te kunnen borgen. Daarbij ben ik van mening dat met de huidige reguliere centra van bewaring een goede balans is gevonden tussen enerzijds het realiseren van een verantwoorde bewaringsomgeving, in lijn met internationale wet- en regelgeving en met het oog op noodzakelijke beheers- en veiligheidsmaatregelen, en anderzijds het realiseren van een kosteneffectieve tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring.

*Schrap het beheersregime zoals aangekondigd in het wetsvoorstel. Als dit niet haalbaar is schrap dan in ieder geval het beheersregime bij binnenkomst.*

Er zal altijd een bepaalde categorie vreemdelingen zijn die meer structuur en toezicht nodig heeft. Het beheersregime wordt alleen toegepast wanneer dit noodzakelijk is met het oog op de orde en veiligheid in de inrichting voor vreemdelingenbewaring. Het verblijf in het beheersregime duurt zo kort mogelijk en is met waarborgen en rechtsbescherming omkleed. De wettelijke introductie van het beheersregime doet juist recht aan het beginsel van minimale beperkingen doordat het bestaan van een beheersregime het mogelijk maakt om de meerderheid van de vreemdelingen in bewaring meer vrijheid en autonomie te geven in het verblijfsregime. Toepassing van het beheersregime bij binnenkomst is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen handhaven van de orde en de veiligheid in de inrichting. Beoordeeld wordt of een vreemdeling de vrijheid en autonomie van het verblijfsregime aankan of meer structuur en toezicht nodig heeft. Zou het verblijfsregime meteen van toepassing zijn, dan kan dit tot problemen leiden. Men weet bij binnenkomst immers niet wie meer structuur en toezicht nodig heeft in het beheersregime. Voor het beheersregime bij aanvang van de bewaring is gekozen voor een wettelijke termijn van in beginsel maximaal een week. Deze termijn zal zelfs vaak korter duren.

*Een zinvolle dagbesteding, inclusief mogelijkheden tot leren of werken.*

Het dagprogramma in vreemdelingenbewaring is gericht op een zinvolle dagbesteding, waar mogelijk ondersteunend aan terugkeer. Onderwijs in de zin van volwaardige scholing is daarbij niet aan de orde. Vreemdelingen verblijven slechts kort in bewaring. Het aanbieden van onderwijs of cursussen die een langere periode beslaan, ligt niet voor de hand. Wel is er de mogelijkheid tot zelfeducatie en een aanbod van educatieve activiteiten, bijvoorbeeld muziekles, EHBO, kalligrafieren of techniek tijdens de creatieve activiteiten, naast de genoemde voorzieningen voor e-learning.

Het aanbieden van arbeid en onderwijs zou meebrengen dat aan uitgeprocedeerden die met het oog op uitzetting in vreemdelingenbewaring verblijven meer rechten worden geboden dan aan uitgeprocedeerde asielzoekers die niet in bewaring verblijven, bijvoorbeeld omdat ze willen meewerken aan hun terugkeer. De voorzieningen in bewaring staan zoveel mogelijk in dienst van een blijvende terugkeer van de vreemdeling.



Ik heb daarbij de keuze gemaakt om de vreemdeling in bewaring geen arbeid aan te bieden, maar dagbesteding gericht op terugkeer. Niet alleen zou het vreemd zijn om een niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling, die normaal gesproken niet mag werken, in bewaring wel te laten werken, ook is arbeid niet gericht op de terugkeer van de vreemdeling. De mogelijkheid om gerichte e-learning cursussen te volgen biedt de vreemdeling wel ondersteuning voor zijn individuele terugkeer.

*Maximale mogelijkheden tot contact met de buitenwereld, zoals:*

*dagelijks – in privacy – bezoek kunnen ontvangen.*

Een vreemdeling heeft op grond van de Pbw het recht om gedurende minimaal 1 uur per week bezoek te ontvangen. In de praktijk is het aantal bezoeken al verdubbeld, waarbij het ook mogelijk is gemaakt om in het weekend bezoek te ontvangen. Maatwerk om vaker of langer bezoek te ontvangen kan worden aangevraagd. De praktijk leert echter dat vreemdelingen nauwelijks bezoek aanvragen. Bezoek vindt plaats in de bezoekszaal, bezoekers en bewoners bevinden zich hier gezamenlijk in één ruimte. Voor een ordentelijk verloop van het bezoek wordt tijdens het bezoek toezicht uitgeoefend door toezichthouders. Niet alleen is de capaciteit van de bezoekerszaal beperkt, ook de inzet van toezichthouders ten behoeve van het bezoek is niet ongelimiteerd. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel is het wettelijk minimale aantal bezoeken voor de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring in het wetsvoorstel verhoogd naar wekelijks minimaal 4 uur in het verblijfsregime en minimaal 2 uur in het beheersregime. Maatwerk blijft mogelijk. Bepaalde restricties met betrekking tot bezoek blijven echter noodzakelijk. Echtparen met kinderen worden op de gesloten gezinsvoorziening geplaatst. Bewaring van echtparen zonder kinderen komt sporadisch voor. Zij worden in detentiecentrum Zeist geplaatst, de vrouw op de gesloten gezinsvoorziening. Zij kunnen gezamenlijk aan activiteiten deelnemen.

- *Beschikbaarheid van inkomende en uitgaande telefoonlijnen.*
- *Toegang tot internet zonder restricties (inclusief sociale media)*
- *Behoud van eigen mobiele telefoons.*

Het huidige stelsel, dat gebaseerd is op de Penitentiaire beginselenwet, geeft slechts minimumnormen. In de praktijk kunnen vreemdelingen in detentiecentrum Rotterdam al 24 uur per dag bellen. In inrichtingen met telefoon op de afdeling kunnen vreemdelingen op eigen kosten gedurende het gehele dag- en avondprogramma bellen. Gebeld worden is niet mogelijk, wel worden terugbelverzoeken doorgeleid. Toegang tot internet is ook nu toegestaan middels een zogeheten whitelist, waarop goedgekeurde sites staan. Deze lijst telt inmiddels vele honderden sites.

Het wetsvoorstel bevat het recht van de vreemdeling om te bellen en gebeld te worden evenals het recht het internet te raadplegen. Voor vreemdelingen in het verblijfsregime geldt dat zij een eigen mobiele telefoon zonder camera functie mogen gebruiken, terwijl vreemdelingen in het beheersregime alleen gebruik kunnen maken van in de inrichting beschikbare vaste telefoons. Aan het gebruik van mobiele telefoons zijn bepaalde veiligheidsvoorschriften verbonden. Het gaat dan om het ontbreken van een opname-/camerafunctie of internetfunctionaliteit. Toegang tot internet wordt nu in het wetsvoorstel formeel geregeld. Dit houdt in dat men websites mag bezoeken en kennis kan nemen van alles wat het internet te bieden heeft aan informatie, tenzij er sprake is van websites die afgeschermd worden in verband met de bescherming van de openbare orde en goede zeden.

- *Ruimhartige mogelijkheden voor bijzonder verlof, zoals bij overlijden van naasten.*

- *Goede mogelijkheden voor contact met en bezoek van belangenbehartigende organisaties en personen.*

In de huidige situatie wordt, hoewel vreemdelingen daar formeel geen recht op hebben, in incidentele gevallen op humanitaire gronden begeleid verlof toegestaan.

Het wetsvoorstel voorziet expliciet in de mogelijkheid de vreemdeling incidenteel verlof te verlenen in geval van ingrijpende omstandigheden, bijvoorbeeld in het geval van een begrafenis van een familielid of bij geboorte van een kind.

Nationale en internationale organisaties waarvan de doelstelling verband houdt met vreemdelingenbewaring hebben toegang tot de inrichting en kunnen de vreemdeling een luisterend oor bieden.

*Op het punt van orde- en strafmaatregelen biedt het wetsvoorstel geen enkele verbetering. Dit terwijl disciplinaire straffen en maatregelen zich niet verhouden tot bestuursrechtelijke vreemdelingendetentie.*

*o Schrap daarom disciplinaire maatregelen en straffen uit de nieuwe wet.*

*o Als dat niet (geheel) haalbaar is, schrap in ieder geval de mogelijkheid tot opsluiting in een strafcel.*

Er rust een zorgplicht op de overheid om de veiligheid te handhaven en overige vreemdelingen en het personeel indien nodig te beschermen. Een inrichting voor vreemdelingenbewaring dient leefbaar en beheersbaar te zijn. Dit betekent dat binnen het regime beheers- en veiligheidsmaatregelen toegepast moeten kunnen worden ter handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting. De praktijk laat zien dat hiertoe de noodzaak bestaat. Soms is het onvermijdelijk om beheersmaatregelen toe te passen, alle inspanningen van de medewerkers van de inrichting ten spijt om de situatie in goed overleg met de vreemdeling op te lossen.

Er is in het wetsvoorstel heel nauwkeurig gekeken welke orde- en dwangbevoegdheden in vreemdelingenbewaring voor handen dienen te zijn, in het uiterste geval dat de directeur en het overige personeel deze bevoegdheden nodig hebben. Bepaalde bevoegdheden die in de Penitentiaire beginselenwet staan, komen in dit wetsvoorstel niet terug. Ik noem als voorbeeld de bevoegdheid om telefoongesprekken op te nemen of een urine test (i.v.m. drugs) uit te voeren.

Hoewel de bevoegdheden tot het nemen van orde- en strafmaatregelen terughoudend worden toegepast en sommige bevoegdheden slechts zelden worden gebruikt, is het wel noodzakelijk wettelijk hierin te voorzien, zoals ook het grondrechtelijk kader voorschrijft. Afzondering als straf is soms nodig. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij brandstichting of fysiek geweld naar andere vreemdelingen of naar personeel. Afzondering als straf vindt zoveel mogelijk plaats op eigen cel. Sommige gedragingen zijn echter dusdanig ernstig dat een passende, zwaardere maatregel moet worden getroffen, zoals bij het in gevaar brengen van anderen. In dergelijke situaties werken alternatieven niet of averechts en zal eerder worden gekozen voor afzondering in een strafcel.

*o Ook afzondering op grond van een ordemaatregel moet zo veel mogelijk worden voorkomen en alleen in uitzonderlijke gevallen en altijd zo kort mogelijk worden toegepast. Schrap daarom de mogelijkheid in de wet om afzondering op grond van een ordemaatregel met telkens ten hoogste twee weken te verlengen.*

Een ordemaatregel wordt genomen vanuit het oogpunt van orde en veiligheid in de inrichting, dan wel ter bescherming van de vreemdeling zelf. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin een vreemdeling nog niet gescreend is op TBC of wanneer er vermoedens zijn van een besmettelijke



ziekte. De directeur kan dan de maatregel treffen dat de vreemdeling op zijn kamer moet blijven, totdat het besmettingsgevaar is uitgesloten. Ook wanneer een vreemdeling zich – naar het oordeel van een gedragsdeskundige- suïcidaal uit of anderszins tegen zichzelf in bescherming moet worden genomen, heeft de directeur de bevoegdheid om een afzonderingsmaatregel te treffen ter bescherming van de vreemdeling. De maatregel wordt weliswaar voor een duur van 2 weken opgelegd, maar er wordt iedere dag door een gedragsdeskundige beoordeeld of de maatregel kan worden opgeheven. De maatregel zal direct beëindigd worden indien de noodzaak daartoe is komen te vervallen.

*Schrap de mogelijkheid in de wet om geweld in te zetten om vreemdelingen naar gesprekken met de DT&V of de ambassade te brengen.*

Het schrappen van deze mogelijkheid acht ik niet wenselijk. De bevoegdheid dwang toe te passen ter uitvoering van de plicht tot meewerken aan terugkeer lost een probleem op dat nu bestaat bij de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Noch de medewerkers van de inrichting voor vreemdelingenbewaring noch die van de Dienst Vervoer en Ondersteuning van het Ministerie van Justitie en Veiligheid kunnen op basis van de huidige regelgeving een vreemdeling dwingen om mee te gaan naar bijvoorbeeld een vertrekgesprek in de inrichting zelf of een gesprek op een ambassade. Het wetsvoorstel voorziet in een lacune door de mogelijkheid te bieden om binnen of vanuit de inrichting voor vreemdelingenbewaring dwang en vrijheidsbeperkende middelen toe te passen in het kader van medewerking aan terugkeer.

*Het wetsvoorstel houdt de mogelijkheid voor visitatie open (bijvoorbeeld wanneer de bodyscan niet beschikbaar is). Dit mag geen argument zijn. Laat in de wet opnemen dat de staat garandeert dat bodyscanapparatuur in iedere inrichting beschikbaar is. Zorg ervoor dat altijd het minst ingrijpende middel eerst wordt gebruikt (zoals detectiepoortjes of een metaaldetector).*

Hierbij wil ik voor de duidelijkheid allereerst opmerken dat er geen handmatige visitatie van lichaamsholtes plaatsvindt, maar een visuele schouw. Ook visueel schouwen is echter een ingrijpende maatregel. Juist daarom ook is er in alle locaties voor vreemdelingenbewaring geïnvesteerd in röntgenapparatuur. Omdat deze apparatuur beschikbaar is, geldt het beleid: geen visitatie (visuele schouw), tenzij. Dit doet er echter niet aan af dat een visuele schouw bij hoge uitzondering mogelijk moet zijn en dat hiervoor derhalve wel een grondslag in de wet moet zijn opgenomen. Situaties waarin een visuele schouw mag worden toegepast zijn echter strikt gelimiteerd. Het is uitdrukkelijk niet zo dat het niet functioneren van de röntgenscan er toe zou leiden dat iedere binnenkomende vreemdeling gevisiteerd wordt. Dit gebeurt slechts als er op basis van concrete aanwijzingen of ernstige vermoedens in een individueel geval sprake is van een zodanig veiligheidsrisico dat een visuele schouw het enige mogelijke middel is en geen uitstel geduld kan worden totdat een scanner beschikbaar is. Ook indien de vreemdeling zelf te kennen geeft geen scan te willen ondergaan, vindt in beginsel een visuele schouw plaats. Voorts kan iemands medische situatie in de zin van fysieke of psychische toestand aanleiding zijn om de röntgenscanner niet te gebruiken. Hierbij zal zoveel mogelijk overgegaan worden tot fouilleren. Minderjarigen worden niet gevisiteerd. Wanneer een visuele schouw bij uitzondering toch noodzakelijk is, vindt deze plaats door medewerkers van hetzelfde geslacht als de gevisiteerde.

*Verbeter de toegang tot rechtsbescherming van vreemdelingen in detentie.*

Zoals reeds aangegeven, ben ik van mening dat de rechtsbescherming van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring adequaat is geborgd, dit geldt ook waar het disciplinaire straffen en maatregelen betreft.

De vreemdeling ontvangt een afschrift van het met redenen omklede besluit van de directeur. In deze beschikking staat ook aangegeven binnen welke tijd, waar en hoe de vreemdeling tegen de beschikking in beklag kan gaan bij de beklagcommissie. Desgewenst kan de vreemdeling worden bijgestaan door zijn advocaat. Tegen de uitspraak van de beklagcommissie kan de vreemdeling vervolgens in beroep bij de beroepscommissie van de Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, hetgeen standaard in de uitspraak van de beklagcommissie is opgenomen.

*Stel – naast de Commissie van Toezicht en de arts – ook altijd de advocaat van de vreemdeling op de hoogte van de afzondering.*

Afzondering is een ingrijpende maatregel en is daarom met voldoende waarborgen omkleed. De vreemdeling kan in bewaring altijd, ook gedurende de afzondering, contact opnemen met zijn advocaat. Het is aan de vreemdeling om uit te maken of hij al dan niet in beklag wil en of hij – in het verlengde daarvan – al dan niet bijstand wil van een advocaat. De praktijk laat zien – ook bij de afzondering – dat vreemdelingen uitstekend in staat zijn om de afweging te maken of zij beklag willen indienen tegen een maatregel en of zij bijstand willen van een advocaat. Ik zie dan ook geen aanleiding voor een notificatieplicht.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
M.G.J. Harbers