

Vergaderjaar 2018–2019

34 309

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

B

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD<sup>1</sup>

Vastgesteld 21 september 2018

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### Inleiding

De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel, en hebben nog enkele vragen.

De **PVV**-fractieleiden hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring. Dit wetsvoorstel kent een lange voorgeschiedenis en moet leiden tot nieuwe heldere regelingen en wijze van uitvoeringleggen van vreemdelingenbewaring binnen een eigen bestuursrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat dit wetsvoorstel niet het al jaren geleden aangekondigde voornemen waarmaakt om het karakter van vreemdelingenbewaring aan te passen aan het administratieve doel ervan. Bovendien ontbreken voldoende waarborgen dat bewaring als laatste middel wordt ingezet. Aan de hand van deze twee elementen

<sup>1</sup> Samenstelling:

Engels (D66), Nagel (50plus), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), Knip (VVD), Faber-van de Klashorst (PVV), Schouwenaar (VVD), Gerkens (SP), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV) (*voorzitter*), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Knapen (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Wezel (SP), Bikker (CU), Overbeek (SP), Van Zandbrink (PvdA), Fiers (PvdA).

hebben deze leden een aantal vragen geformuleerd. De leden van de SP-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie.

### **Vreemdelingenbewaring als ultimum remedium**

De leden van de D66-fractie vragen de regering of er een analyse of evaluatie is gemaakt van alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Deze leden willen graag weten wat er gedaan zou kunnen worden om die alternatieven toch kansrijker te maken zodat vreemdelingenbewaring daadwerkelijk het ultimum remedium is, in het bijzonder voor kwetsbare groepen mensen. De leden van de PvdA-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.

Het wetsvoorstel zet in op alternatieven voor vreemdelingenbewaring, waarbij vreemdelingen niet snel en vaak meer in bewaring worden gezet, maar waarbij inbewaringstelling slechts nog het ultimum remedium zal zijn. De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven welke consequenties dit inzetten op «alternatieven voor inbewaringstelling» voor gevolgen zal hebben voor gemeenten, die nu al geconfronteerd worden met extra kosten en overlast door de aanwezigheid van illegalen/uitgeprocedeerde asielzoekers (zoals de gemeente Emmen<sup>2</sup>).

De regering geeft in haar reactie op het advies aan de Raad van State en in de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan dat de vreemdelingenbewaring opgeheven kan worden indien het vertrek van een vreemdeling effectief op een andere manier kan worden bereikt. Artikel 58, lid 2 en 3 van de Vreemdelingenwet 2000 is voorzien hierin. Wie beoordeelt op welke gronden dat dit aan de orde is, vragen de leden van de PvdA-fractie zich af.

De Afdeling Advisering van de Raad van State is van oordeel, evenals veel andere deskundigen, dat het ultimum remedium karakter van de vreemdelingenbewaring beter geformuleerd zou moeten worden. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering deze mening deelt en zo nee, waarom niet? Deelt de regering de positie van de voornoemde leden dat uit zowel het EVRM als het EU-recht volgt dat immigratiedetentie alleen mag worden toegepast indien deze maatregel een legitiem doel dient, noodzakelijk is en proportioneel is? Zo ja, op welke wijze garandeert het wetsvoorstel dat deze drie elementen afzonderlijk en individueel wordt getoetst? Deze leden krijgen de indruk dat de toets aan noodzakelijkheid samenvalt met de proportionaliteitstoets. Erkent de regering dat het twee verschillende toetsen betreft, namelijk het onderzoek of minder vergaande maatregelen volstaan om het doel van bewaring (meestal zekerstellen van vertrek) te realiseren, enerzijds en het onderzoek of de inbreuk op de vrijheid van de persoon evenredig is ten opzichte van het doel van de bewaring? Bij de eerste toets dient serieus te worden onderzocht of alternatieve, minder vergaande maatregelen eveneens voorkomen dat iemand zich onttrekt aan de uitzetting, de tweede toets dient in te gaan op de individuele kenmerken en omstandigheden van betrokkene. Waar en hoe garandeert de wetgever met dit wetsvoorstel dat al deze elementen van de toets worden uitgevoerd voorafgaand aan en tijdens de toepassing van de vreemdelingenbewaring, en dat deze toets zichtbaar wordt in de beslissing tot toepassing van vreemdelingenbewaring?

---

<sup>2</sup> <https://www.emmen.nu/nieuws/emmen/550783/gemeente-emmen-ziet-kosten-opvang-uitgeprocedeerde-asielzoekers-verdubbelen.html>.

## **Bewaring van (gezinnen met) kinderen**

De leden van de D66-fractie en de leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de situatie van kinderen die in vreemdelingenbewaring terecht komen. Het wetsvoorstel geeft in art. 38 aan dat «het belang van de minderjarige in acht wordt genomen en bij de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring zoveel mogelijk behartigd wordt».<sup>3</sup> Deze leden zijn van mening dat het belang van het kind altijd voor zou moeten gaan. Hoe vaak is het voorgekomen dat kinderen in de vreemdelingenbewaring naar de isoleercel zijn gebracht? Gaat het dan alleen om kinderen in de leeftijd van 12–18 jaar? Waarom wordt het onderscheid bij deze leeftijd gemaakt? Vindt de regering het maken van dit onderscheid in leeftijd tussen kinderen passen bij een bestuursrechtelijk kader?

Deze leden vragen de regering hoe zij de oproep<sup>4</sup> ziet van de VN Comité voor de Rechten van het Kind die EU-landen aanspoort om, zonder uitzonderingen, kinderen niet langer te detineren. Hoe wordt er in andere EU-landen omgegaan met kinderen die uiterste punitieve straffen behoren te krijgen, maar waar geen gebruik wordt gemaakt van de isoleercel, zo vragen de leden van de D66-fractie. Er zijn verschillende opvanglocaties, waaronder een gezinslocatie waar ook alleenstaande vrouwen mogen verblijven en een mannenlocatie. Klopt het dat mensen met kinderen wel bij elkaar mogen blijven in de opvanglocatie, maar dat koppels zonder kinderen gescheiden in bewaring worden gesteld? Zo ja, geldt dat ook voor getrouwde mensen of mensen met een duurzame relatie? Waarom zouden zij dan gescheiden moeten worden?

De memorie van toelichting geeft aan dat het wetsvoorstel strekt tot introductie van één uniform bestuursrechtelijk regime voor vreemdelingenbewaring. Tevens wordt als uitgangspunt aangegeven dat gezinnen met minderjarige kinderen en niet-begeleide minderjarigen (hierna: amv's), als zij bij uitzondering in bewaring worden gesteld, rechten en voorzieningen te hebben die aansluiten bij hun kwetsbare positie. Ook wordt onder andere nadrukkelijk gesteld dat het (internationaal verdragsrechtelijke) recht op eerbiediging van «family life» een belangrijke rol speelt. De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij kan aangeven in hoeverre de uitbreiding van de beroepsmogelijkheden in het bestuursrechtelijk regime in combinatie met het extra nadrukkelijk vastleggen van de positie van (gezinnen met) minderjarigen kan zorgen voor verdere belemmeringen bij het uitzetten van (gezinnen met) minderjarigen, waarbij procedures nog meer gestapeld en gerekt kunnen worden? Bestaat door dit nieuwe beleid, mede gelet op de inzet op alternatieven voor inbewaringstelling, niet een nog groter risico op langere proceduremogelijkheden voor gezinnen/minderjarigen die hierdoor meer gelegenheid krijgen om te «wortelen» in Nederland in plaats van zo snel mogelijk terug te keren naar het land van herkomst?

## **Veiligheid en beheersbaarheid**

De leden van de D66-fractie lezen in het voorstel een breed scala aan middelen en instrumenten voor disciplinaire maatregelen, in de memorie van toelichting ook wel genoemd middelen gericht op «veiligheid en beheersbaarheid». Zij vragen zich af of het hier niet toch om punitieve maatregelen gaat. Hier wordt vermeld dat dit echter nog niet betekent dat «deze middelen en instrumenten op grote schaal zullen worden ingezet»<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II*, 2017–2018, 34 309, nr. 2, pagina 12.

<sup>4</sup> <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22681&LangID=E>.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II*, 2017–2018, 34 309, nr. 3 (memorie van toelichting) pagina 27.

Hoe wordt gewaarborgd dat deze middelen niet op een grote schaal worden ingezet?

Terwijl dit wetsvoorstel vreemdelingenbewaring als een «ultimum remedium» ziet, zijn de PVV-fractieleden van mening dat de samenleving de gevolgen van het falende terugkeerbeleid ondervindt: zo moest de politie dit jaar al 200 keer uitrukken vanwege incidenten bij het AZC Budel-Cranendonck, vooral veroorzaakt door uitgeprocedeerde asielzoekers.<sup>6</sup> Niet alleen binnen het AZC, maar ook door diefstallen in de lokale supermarkt en overlast op het station is sprake van onveiligheid door deze groep. In plaats van opsluiting en snelle uitzetting is slechts sprake van «intensievere begeleiding» op het AZC. Het Eindhovens Dagblad stelde hierover: «Binnen het azc zullen de overlastbezorgers, die veelal geen recht hebben op een verblijfsvergunning omdat ze afkomstig zijn uit veilige landen, meer een intensievere begeleiding krijgen. «Die moeten heropgevoed worden», zegt Dio Pakos, locatiemanager van het azc in Budel.» Kan de regering aangeven of bij toepassing van het voorliggende wetsvoorstel in een dergelijk geval vreemdelingenbewaring niet direct kan worden ingezet omdat dit «niet punitief» bedoeld is? Betekent dit dat in plaats van in te zetten op directe opsluiting en zo snel mogelijke uitzetting eerst op «alternatieven» ingezet moet worden?

Ook in onder andere Ter Apel, Weert en Oisterwijk is deze overlast rond AZC's aan de orde. Hierover stelt het Eindhovens Dagblad<sup>7</sup>: «Volgens het COA zijn zij niet verantwoordelijk voor het gedrag van de bewoners buiten de poort. «Bij criminele activiteiten op locatie doen wij altijd melding bij de politie. Voor veiligheidsmaatregelen in de openbare ruimte verwijzen we graag naar de gemeente», zegt een woordvoerder.» De leden van de PVV-fractie vragen de regering of zij kan aangeven in hoeverre de in dit wetsvoorstel bedoelde maatregelen kunnen worden ingezet bij misdragingen door een illegaal/uitgeprocedeerde buiten de poorten van een AZC? Is in dit kader het toepassen van vreemdelingenbewaring pas mogelijk na een strafrechtelijke veroordeling voor een crimineel feit of kan dit instrument al eerder worden ingezet? Kan de regering nadere cijfers verstrekken van meldingen van overlast en criminaliteit rond alle opvanglocaties van uitgeprocedeerde asielzoekers/illegalen in Nederland waarbij deze groep betrokken is?

De Afdeling Advisering van de Raad van State concludeert dat onvoldoende duidelijk is of een aantal beperkingen en regimes – zeker in hun totaliteit bezien – noodzakelijk is voor handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting of voor het doel van de vreemdelingenbewaring. Volgens de Afdeling lijkt het nieuwe bestuursrechtelijke kader voor vreemdelingenbewaring op sommige punten nog te zijn geënt op de huidige praktijk waarbij de inrichting en het regime een penitentiair karakter hebben. Ook acht de Afdeling in de toelichting onvoldoende gemotiveerd dat de betreffende beperkingen en regimes – zeker in hun totaliteit bezien – noodzakelijk zijn voor handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting dan wel voor het doel van de vreemdelingenbewaring. Veel experts en organisaties hebben dezelfde kritiek geuit. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan ingaan op deze fundamentele kritiek op het wetsvoorstel.

<sup>6</sup> <https://www.ed.nl/cranendonck/politie-rukt-dit-jaar-al-200-keer-uit-naar-azc-in-budel-tijd-voor-actie-a3581ac6/>.

<sup>7</sup> <https://www.ed.nl/cranendonck/overlastgevers-azc-budel-zorgen-ook-onder-bewoners-voor-spanningen-ab7eabdd/>.

## Regime vreemdelingenbewaring

Amnesty International ziet de gesloten gezinsvoorziening (GGV) in Zeist als een *best practice* voor alle opvanglocaties voor vreemdelingenbewaring. «Volgens het personeel in de GGV is er minder stress en onrust, zijn er minder escalaties en is er meer rust en vertrouwen tussen personeel en vreemdeling. Het personeel heeft Amnesty op meerdere momenten laten weten ook voor mannen deze werkwijze mogelijk te willen maken. Zij gaan er van uit dat dat in verreweg de meeste gevallen (90–95%) veilig kan en praktisch realiseerbaar is. De GGV moet daarom gezien worden als een *best practice* binnen de eigen landsgrenzen. Amnesty International pleit er voor dit model verder te ontwikkelen en toe te passen op alle vreemdelingen in bewaring.»<sup>8</sup> De leden van de D66-fractie vernemen graag de reactie van de regering en een inschatting van haalbaarheid van deze aanbeveling.

De leden van de GroenLinks-fractie en de leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan uitleggen waarom niet is gekozen voor het afschaffen van cellen in vreemdelingenbewaring. Welk doel behelst het hanteren van cellen en is de regering zich bewust van het belastende effect ervan voor de vreemdeling? Waarom past de regering niet het regime, zoals gekozen voor de Gesloten Gezinsvoorziening, toe op alle voorzieningen voor vreemdelingenbewaring? Waarom is de bezoeksomvang gesteld op ten minste vier uren en wordt er niet een langere tijd aangehouden? Welk doel dient een beperking in contact met familie en vrienden, nu dit zo wezenlijk is voor mensen en er geen verband is met het doel van de vreemdelingenbewaring? Ook ten aanzien van andere activiteiten zoals communicatie, dagbesteding, onderwijs, sport of verblijf in de open lucht, is het de vraag waarom de toegang tot deze activiteiten niet ruimer kan worden gegarandeerd, gelet op het beperkte doel van de vreemdelingenbewaring (voorkomen van onttrekking aan het toezicht). Erkent de regering dat onderwijs en andere activiteiten juist ook ondersteunend kunnen zijn aan de terugkeer?

Het voorgestelde artikel 58a van de Vreemdelingenwet bepaalt dat de Minister de bijzondere of kwetsbare positie van de vreemdeling moet betrekken bij zijn besluit tot inbewaringstelling. Hoe ligt de bewijslast met betrekking tot de aanwezigheid van een bijzondere of kwetsbare positie? Erkent de regering dat niet alle mensen in staat zullen zijn om uit eigen beweging bepaalde aandoeningen, stoornissen of trauma's te melden en onderbouwen? Waarom wordt er niet standaard voorafgaand of onmiddellijk na inbewaringstelling door passende professionals een onderzoek verricht om bijzonderheden of kwetsbaarheden te identificeren? Erkent de regering dat bepaalde aandoeningen zoals een psychiatrische ziekte, trauma of zware psychische problemen ertoe leidt dat vreemdelingenbewaring een ongeschikte maatregel is of op zijn minst dat de bewaring hierop moet worden aangepast? Is het in dit verband niet wezenlijk om dergelijke omstandigheden tijdig te kunnen onderkennen, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks.

In het huidige wetsvoorstel worden vreemdelingen preventief een week in een beheersregime bij binnenkomst geplaatst «in het belang van de orde en veiligheid in de inrichting». Staat dit wetsvoorstel hiermee niet haaks op de uitspraak van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in het Wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer: «Gedraagt een vreemdeling zich normaal, dan zal hij of zij van [orde- en dwangmaatregelen] weinig

---

<sup>8</sup> Zie: <https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/06/Amnesty-International-Wet-Terugkeer-en-Vreemdelingenbewaring-6-juni-2018.pdf?x77707>, pagina 5.

merken»?<sup>9</sup> Kan de regering opheldering geven waarom de vreemdeling eerst moet bewijzen «normaal» gedrag te vertonen om toegang te krijgen tot het verblijfsregime? Erkent de regering dat de Europese en internationale standaarden een soepel regime voor vreemdelingenbewaring als uitgangspunt nemen? Zou dan niet de hoofdregel en dus ook de start van de bewaring het verblijfsregime moeten zijn, waarvan pas wordt afgeweken indien het persoonlijk gedrag daartoe aanleiding geeft? De leden van de fractie van GroenLinks achten onderbouwing op grond van «Je moet er niet aan denken wat er gebeurt als er incidenten plaatsvinden die je liever niet had willen hebben»<sup>10</sup> als ontoereikend. Is het risico op incidenten daadwerkelijk kleiner na een aantal dagen doorbrengen in een preventief beheersregime? Wordt de stemming in het verblijfsregime er daadwerkelijk beter op als iedereen bij binnenkomst een paar dagen lang een beheersregime heeft moeten doorstaan? Als het inderdaad zo eenvoudig is om in een preventief beheersregime op korte termijn vast te stellen of iemand geschikt is voor een verblijfsregime, dan zou het andersom toch net zo eenvoudig moeten zijn om te identificeren wie baat heeft bij een beheersregime in een binnenkomstafdeling met verblijfsregime?

Volgens het wetsvoorstel zal iedereen bij aankomst eerst in een beheersregime worden geplaatst, dat een zeer penitentiair karakter heeft. De leden van de GroenLinks-fractie achten het automatisch en onmiddellijk opleggen van extra beperkingen onnodig en absoluut in strijd met het beginsel van minimale beperkingen. Kan de regering in het licht hiervan en van het evenredigheidsbeginsel toelichten waarom hier toch voor wordt gekozen?

De onderdelen van het wetsvoorstel met betrekking tot disciplinaire maatregelen zijn letterlijk overgenomen uit de Penitentiaire beginselenwet (PbW), met aanvulling van de regels over de beheersafdeling en de mogelijkheid mensen onder dwang te presenteren bij de Dienst Terugkeer en Vertrek en de ambassade. De focus van het voorstel ligt daardoor zeer op orde en dwang, in tegenstelling tot het oorspronkelijke doel van de wet, namelijk het benadrukken van het bestuursrechtelijk karakter. Welke argumenten heeft de regering om dergelijke regels op te nemen in een «bestuursrechtelijke» wet?

De GroenLinks-fractieleden vragen vervolgens hoe het karakter van disciplinaire maatregelen zich verhoudt tot het administratiefrechtelijke regime van de vreemdelingenbewaring. Is de regering zich bewust van de schadelijke werking van het isoleren van een persoon, laat staan van een minderjarige? Hoewel de regering de Kamer heeft laten weten dat terughoudend wordt omgegaan met plaatsing in isolatie, blijkt uit onderzoek dat in de eerste helft van 2017 in detentiecentrum Rotterdam 37 procent van de ordemaatregelen een isolatie betrof en in detentiecentrum Zeist zelfs 62 procent.<sup>11</sup>

Waaruit blijkt dat in alle gevallen wordt onderzocht of met een lichter middel kan worden volstaan, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Kan de regering nader onderbouwen waarom het plaatsen in een isoleercel van minderjarigen in administratieve detentie dan toch als een straf- of ordemaatregel moet kunnen worden toegepast? Zou het belang van het kind zelf niet het enige criterium moeten zijn, bijvoorbeeld dat hij tegen zichzelf moet worden beschermd? Bescherming van de overige

<sup>9</sup> *Kamerstukken II*, 2017–2018, 34 309, nr. 28, pagina 32.

<sup>10</sup> *Idem*, pagina 35.

<sup>11</sup> Amnesty International, «Geen cellen en handboeien! Het beginsel van minimale beperkingen in het regime vreemdelingendetentie» februari 2018, pagina 23.

bewoners kan toch ook op een andere wijze worden gerealiseerd dan isolatie van betrokkene? Waarom is toepassing van visitatie nog nodig, nu er geregeld kan worden dat in elke inrichting bodyscan apparatuur aanwezig is? Op welke wijze wordt gegarandeerd dat er uiterst terughoudend visitatie wordt toegepast, en dat het gebruik ervan zorgvuldig wordt geregistreerd?

Alle gronden die de PbW biedt om isolatie als straf- dan wel ordemaatregel toe te passen blijven volgens dit wetsvoorstel toepasbaar op vreemdelingenbewaring. Dit is in strijd met de «Europese Gevangenisregels» en «VN-Standaard-minimumregels voor de behandeling van gevangenen». Zij schrijven immers terughoudendheid voor bij het toepassen van isolatie. Isoleren dient alleen in uitzonderlijke omstandigheden te worden toegepast en alleen gedurende een vooraf afgestelde, zo kort mogelijke periode. Hoe verhouden het wetsvoorstel en de Nederlandse praktijk zich tot dit strikte normenkader?

Wordt de «Leidraad disciplinaire straffen & ordemaatregelen van 2010» aangepast? Op dit moment bevat de leidraad erg ruime mogelijkheden om isolatie als straf op te leggen. Een weigering van de meerpersoonscel levert al 14 dagen strafcel op, die kan worden herhaald bij een aanhoudende weigering. En zal de regering met een wetsvoorstel komen om het arrest van het Hof van Justitie van 19 juni 2018, zaak nr. C-181/16, *Gnandi*, te implementeren? In dit arrest (zie met name paragraaf 62 en 66) oordeelde het Hof dat derdelanders niet mogen worden gedetineerd zolang er geen uitspraak is gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening en er wel schorsende werking is verleend. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering om een reactie.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering wat de reden is dat vreemdelingen binnen zeven dagen een (beargumenteerde) klacht moeten indienen. Is het de regering bekend dat dit vaak moeilijkheden oplevert voor vreemdelingen? Waarom staat beklag enkel open voor beslissingen van de directeur en wordt het niet mogelijk gemaakt om ook tegen bejegening, gebrekkige voorzieningen of andere omstandigheden te klagen?

Is de regering zich bewust van de onderhandelingen die momenteel plaatsvinden in het kader van de Raad van Europa over aanbeveling voor minimumstandaarden voor de omstandigheden van vreemdelingenbewaring? Deelt zij de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat de standaarden in Nederland minimaal op het niveau van deze aanstaande aanbeveling moeten zijn, indien aangenomen?

### **Terugkeer- en Opvangrichtlijn**

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de vastlegging van het regime voor vreemdelingenbewaring voortvloeit uit de Terugkeerrichtlijn, waaraan Nederland al vijf jaar is gebonden. Tijdens de behandeling van de implementatiewetgeving in 2013, zegde toenmalig Minister Leers toe zo snel mogelijk dit onderdeel van de richtlijn te implementeren.<sup>12</sup> Kan de regering uitleggen waarom het nog vijf jaar heeft geduurd voordat dit wetsvoorstel aan de Kamer is aangeboden? En op welke wijze heeft de regering onderzocht welke alternatieven voor vreemdelingenbewaring konden worden uitgewerkt en worden opgenomen in wet- en regelgeving? Hoewel de regering erkent dat beperkingen van grondrechten in een wet in formele zin moeten worden geregeld, worden veel regels met betrekking tot die beperkingen bij AMVB geregeld, zonder voorhangpro-

<sup>12</sup> Handelingen EK 2011/2012, nr. 10, item 11, pagina 48.

cedure. Kan de regering toelichten waarom deze niet bij wet worden geregeld, en welke criteria hij hanteert voor vastlegging in wet dan wel lagere regels met betrekking tot vrijheidsbeperking?

Erkent de regering dat de Terugkeerrichtlijn vereist dat het bieden van een vertrektermijn (om vrijwillig vertrek te realiseren) het uitgangspunt is? Op welke wijze garandeert dit wetsvoorstel dat deze termijn in principe wordt geboden? Op welke wijze garandeert het wetsvoorstel dat tijdens de fase van het vrijwillig vertrek maatregelen in de zin van artikel 7 lid 3 Terugkeerrichtlijn worden opgelegd die zo min mogelijk beperkend of ingrijpend zijn? Erkent de regering dat in geval van vrijwillige terugkeer het toepassen van vreemdelingenbewaring en vrijheidsbeperking niet geëigend en niet toegestaan is? Immers, in deze gevallen is een beperking niet noodzakelijk voor de uitzetting, hetgeen een vereiste is voor een beperking van iemands vrijheid? Hoe rijmt de regering in dat licht de voorwaarde voor een vrijheid beperkende maatregel (als alternatief voor bewaring) dat betrokkene meewerkt aan terugkeer? Bovendien wijzen de leden van de fractie van GroenLinks erop dat het toepassen van alternatieven voor bewaring een plicht is, zolang daarmee de uitzetting gegarandeerd kan worden. Met de eis van vrijwillig meewerken, verbindt de regering nog een voorwaarde aan het toepassen van een minder ingrijpende maatregel. Die twee staan naar de mening van deze leden los van elkaar, immers een alternatief voor bewaring zou nog steeds effectief kunnen zijn zonder dat betrokkene vrijwillig meewerkt aan de terugkeer. Deelt de regering deze opvatting? Zo ja, met welk argument meent de regering dat ze de bijkomende voorwaarde van meewerken mag koppelen aan haar plicht om zo min mogelijk in te grijpen in de vrijheid van een persoon? Het alleen in overweging nemen van een lichter middel als de persoon meewerkt, is niet in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Graag een toelichting.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering tevens of zij erkent dat de Opvangrichtlijn ook bij vrijheidsbenaming van asielzoekers aan de grens een individueel onderzoek naar een lichter middel dient uit te voeren? Zo ja, op welke wijze heeft dit wetsvoorstel dit geborgd? Heeft de vreemdeling de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de voortdrijving van een vrijheidsbeperkende maatregel? Zo nee, waarom niet?

Deelt de regering de visie van de voornoemde leden dat de maximale termijn van 18 maanden in de EU-Terugkeerrichtlijn geldt voor de totale duur dat een vreemdeling in bewaring is geplaatst, al dan niet met onderbreking? Zo ja, wordt hiermee voldoende rekening gehouden bij herhaalde inbewaringstelling en wordt dit voldoende geregistreerd en wordt hierop toegezien?

De GroenLinks-fractieleden constateren verder dat de Afdeling en veel andere deskundigen ook wijzen op het feit dat het wetsvoorstel de mogelijkheid openhoudt om een inrichting voor vreemdelingenbewaring te huisvesten in een complex of gebouw dat tevens dienst doet als penitentiaire inrichting. De EU-Terugkeerrichtlijn schrijft voor dat voor vreemdelingenbewaring in de regel gebruik wordt gemaakt van speciale inrichtingen. Van dit uitgangspunt mag volgens het Europees Hof van Justitie slechts in uitzonderlijke gevallen worden afgeweken. Op welke wijze waarborgt de voorgestelde wet dit criterium?

## **Toezicht**

De **D66**-fractieleden merken op dat in het wetsvoorstel de directeur verschillende beslissingsbevoegdheden krijgt. Verschillende organisaties hebben kritiek gegeven dat de directeur van een inrichting teveel



beleidsvrijheid en ruimte heeft om een beheersregime toe te passen. Is toezicht op de keuzes van de directeur gewaarborgd? En in hoeverre kan de regering garanderen dat een directeur niet betrokken wordt bij inwinnen van informatie die relevant is voor uitzetting en terugkeer van vreemdelingen? Volgens de leden van de D66-fractie zou dan immers de directeur een onwenselijke dubbele taak kunnen krijgen die het benodigde vertrouwen zou doen afnemen.

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat in het wetsvoorstel is opgenomen (artikel 3, lid 3) dat vreemdelingen aan geen andere beperkingen onderworpen worden dan die welke voor de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn. Hoe wordt daarbij beoordeeld of er een adequaat evenwicht bij restrictieve maatregelen is gerealiseerd tussen de belangen van de vreemdeling en die van medewerkers in de instelling. Het gaat daarbij onder andere om de duur van de opname in binnenkomstafdeling en het onderbrengen in het beheersregime. Het besluit tot deze maatregelen ligt immers in handen van een door de Minister van Justitie en Veiligheid aangestelde directeur. Een commissie van toezicht ziet toe op deze maatregelen en er ligt een rol bij de Inspectie Veiligheid en Justitie. De voornoemde leden vragen de regering welke normstelling daarbij wordt gehanteerd en welke interventies worden ingezet om het aantal vrijheidsbeperkende maatregelen tot het minimum te beperken.

Is voorzien in een werkwijze waarin de verschillende instellingen van elkaar leren hoe vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals in het onderbrengen van een vreemdeling in het beheersregime, voorkomen kunnen worden? Op welke wijze wordt invulling gegeven aan de toezegging<sup>13</sup> tijdens het debat in de Tweede Kamer aan het lid Kuiken dat er wordt gezien hoe geleerd kan worden van ervaringen in de psychiatrie met het reduceren van vrijheidsbeperkende maatregelen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Minister conform artikel 10 toezicht houdt op het terugkeerproces en de ten uitvoeringlegging van de vreemdelingenbewaring. Het toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie. Op welke wijze wordt daarbij geborgd dat het handelen in de verschillende inrichtingen vergelijkbaar is en daarmee dat willekeur wordt voorkomen? Zijn de rapportages van de Inspectie Veiligheid en Justitie openbaar en worden ze beschikbaar gesteld aan de Staten Generaal?

Het toezichthoudend Comité van het Verdrag tegen Foltering heeft al enige jaren geleden de Nederlandse regering dringend verzocht om het National Prevention Mechanism, dat een implementatie vormt van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag (OPCAT), een onafhankelijker positionering te geven. Waar in de meeste landen de Nationale ombudsman of het Mensenrechten Instituut de NPM herbergt, is deze in Nederland gestationeerd op het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De Nederlandse regering heeft geweigerd om aan deze dringende oproep gehoor te geven. De **GroenLinks**-fractieleiden vragen de regering of zij nader kan uitleggen met welke redenen precies? Begrijpt de regering dat deze positionering op zijn minst niet de indruk versterkt van een onafhankelijk opererende toezichthouder? Heeft de discussie rondom de onafhankelijkheid van het WODC de regering nog op andere gedachten gebracht?

---

<sup>13</sup> *Kamerstukken II, 2017–2018, 34 309 nr. 28, pagina 62.*

### **Actueel overzicht van gegevens over vreemdelingen(bewaring)**

De leden van de D66-fractie vragen de regering om een actueel overzicht van de gegevens over aantallen en achtergronden van vreemdelingen die tussen 2010–2018 in vreemdelingenbewaring hebben gezeten of nog zitten. Hierbij willen deze leden graag een uitsplitsing naar leeftijd, geslacht, gezinssituatie, nationaliteit, achtergrond (wel of geen strafblad/crimineel verleden), gemiddelde tijdsduur verblijf in vreemdelingenbewaring, het aantal mensen en de duur waarvan zij in beheersregime dan wel verblijfsregime verbleven, en het aantal isoleercelplaatsingen. Is het aantal vreemdelingen in bewaring in de periode 2010–2018 en met name in de afgelopen drie jaar gedaald of gestegen? Bovendien willen de leden van de D66-fractie graag weten hoe vaak het voor is gekomen dat mensen in herhaalde bewaring zijn gesteld. Daarnaast zouden zij ook willen weten hoeveel mensen uiteindelijk niet zijn uitgezet na een langere tijd in vreemdelingenbewaring.

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad zien de antwoorden van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,  
Dercksen

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,  
Van Dooren