

Vergaderjaar 2015–2016

34 309

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

Nr. 7

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 3 mei 2016

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

I

Artikel 30 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. In afwijking van artikel 29, derde lid, kunnen van de in het eerste en tweede lid bedoelde personen en instanties geen gegevens worden verwerkt overeenkomstig artikel 65.

2. In het vierde lid (nieuw) wordt in de derde volzin na «rechtsbijstandsverlener» ingevoegd: of de Nationale ombudsman.

II

In artikel 31 wordt «artikel 29, tweede en vierde tot en met zevende lid» vervangen door: artikel 30.

III

In artikel 40, eerste lid, wordt «de artikelen 61 tot en met 65» vervangen door: de artikelen 62 tot en met 65.

IV

In artikel 99, onderdeel B, komt onderdeel 1 als volgt te luiden:

1. Het vierde lid komt te luiden:

4. De artikelen 58, tweede en derde lid, en 58a zijn van overeenkomstige toepassing

In hoofdstuk 11 worden, onder vernummering van de artikelen 101 tot en met 103 tot en met 108, de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 101

1. De orde- en dwangmaatregelen die zijn opgelegd op grond van de hoofdstukken VI en IX van de Penitentiaire beginselenwet en op grond van het Reglement regime grenslogies blijven bij inwerkingtreding van deze wet van kracht voor de duur van de maatregel.

2. De maatregelen, bedoeld in het eerste lid, worden beheerst door het materiële recht en het procesrecht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet.

Artikel 102

1. Een klaagschrift of beroepschrift dat is ingediend voor de inwerkingtreding van deze wet wordt behandeld op grond van het materiële recht en het procesrecht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet.

2. Een klaagschrift of beroepschrift dat is ingediend na de inwerkingtreding van deze wet en betrekking heeft op omstandigheden die plaatsvonden voor de inwerkingtreding van deze wet, wordt behandeld op grond van het materiële recht en het procesrecht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet.

3. De voorzitter van de beklagcommissie kan, in afwijking van het tweede lid, een klaagschrift doorverwijzen naar de commissie van toezicht voor het vervoer indien het klaagschrift betrekking heeft op omstandigheden betreffende het vervoer welke hebben plaatsgevonden voor de inwerkingtreding van deze wet.

Artikel 103

Een besluit van Onze Minister dat is afgegeven voor de inwerkingtreding van deze wet tot plaatsing of onderbrenging van een vreemdeling als bedoeld in hoofdstuk 3, blijft van kracht na de inwerkingtreding van deze wet.

Artikel 104

1. De commissies van toezicht die zijn ingesteld op grond van artikel 7 van de Penitentiaire beginselenwet en op grond van artikel 10 van het Reglement regime grenslogies blijven bij inwerkingtreding van deze wet in stand voor de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring, met dien verstande dat de taken van de commissie van toezicht worden beheerst door de bepalingen van deze wet vanaf het moment van inwerkingtreding van deze wet.

2. Zij die voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet zijn benoemd als lid van de in het eerste lid bedoelde commissies van toezicht blijven lid gedurende de resterende termijn van hun benoeming, met dien verstande dat een eventuele herbenoeming wordt beheerst door de bepalingen van deze wet.

Artikel 105

1. De maatregelen genomen op grond van de artikelen 6, 50, 54 en 56 tot en met 59b van de Vreemdelingenwet 2000, zoals deze luiden voor inwerkingtreding van deze wet blijven van kracht voor de duur van de maatregel en worden beheerst door het materiële recht en het procesrecht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van de wet.

2. In afwijking van het eerste lid, geldt in geval van verlenging van een maatregel als bedoeld in het eerste lid, wel de Vreemdelingenwet 2000 zoals deze luidt na inwerkingtreding van deze wet.

Nota van toelichting

De nota van wijziging regelt het overgangsrecht en brengt enkele technische verbeteringen aan.

§1. Overgangsrecht

Een nieuwe regeling is zonder nadere voorziening niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, doch ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke inwerkingtreding, zie Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 166). Voor het regimaire deel van dit wetsvoorstel zou dit betekenen dat vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de vreemdeling de nieuwe rechten heeft van het wetsvoorstel en de directeur van de inrichting bepaalde bevoegdheden die nog wel onder de Penitentiaire beginselenwet (hierna: Pbw) konden worden uitgeoefend, niet meer kan uitoefenen of op een andere wijze dient uit te oefenen. Verder zijn er veranderingen in de rechtsbescherming voor de vreemdeling. Er is voortaan eerst bemiddeling mogelijk, een nieuwe beklaggrond over de algemene tenuitvoerlegging van het regime is ingevoerd, de commissie van toezicht voor het vervoer is in het leven geroepen en het medisch klachtrecht is naar wetsniveau verheven.

Voor de aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 geldt dat de diverse afwegingskaders voor inbewaringstelling een enigszins nieuwe nummering krijgen en dat de vrijheidsbeperkende maatregelen en andere alternatieven voor bewaring een nieuwe set regels hebben gekregen met onder meer toepassingscriteria en normen over duur en andere voorwaarden.

Een en ander noopt tot het voorzien in overgangsrecht om ervoor te zorgen dat de transitie naar de nieuwe situatie soepel verloopt zonder onduidelijkheid en daarmee rechtsonzekerheid. Met betrekking tot het regime is ervoor gekozen om de onmiddellijke werking ten aanzien van de materiële rechten en voorzieningen in stand te laten, maar wel voor bepaalde dwangbevoegdheden en disciplinaire maatregelen in uitgestelde werking te voorzien, namelijk in geval van reeds toegepaste bevoegdheden. Wat betreft de rechtsbescherming 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 voorafgaand aan inwerkingtreding (zie Aanwijzing 171: «in geval van nieuwe regels voor procedures en bevoegdheden van organen ter zake van geschillen dient met betrekking tot de zaken die voor de inwerkingtreding van deze regels aanhangig zijn gemaakt, uitdrukkelijk in de regeling te worden bepaald of het oude dan wel het nieuwe recht van toepassing is»).

Bij het regelen van het overgangsrecht is zoveel mogelijk uitgegaan van de positie van de vreemdeling. Hierbij is rekening worden gehouden met het feit dat rechtszekerheid ook voor de vreemdeling een groot goed is. Gezien de vele regels op dit terrein, is duidelijkheid geboden. Hiernaast geldt over het algemeen dat reeds opgelegde maatregelen, zoals disciplinaire maatregelen en ordemaatregelen, meestal van korte duur zijn.

Een en ander houdt voor het regime onderdeel van de wet concreet het volgende in:

a. *Verblijfsregime/beheersregime en rechten en voorzieningen*: na inwerkingtreding van de wet komen aan de vreemdeling in bewaring de rechten en voorzieningen toe van de Wet terugkeer en bewaring als het gaat om de hoofdstukken 1 tot en met 5 van het wetsvoorstel. Dit betekent bijvoorbeeld dat duidelijk moet zijn vanaf de datum van inwerkingtreding of een vreemdeling in het verblijfs- dan wel het beheersregime verblijft en indien het laatste, waarom dit noodzakelijk is met het oog op de orde en veiligheid in de inrichting zoals volgt uit artikel 18 van de nieuwe wet. Voor beide regimes, maar zeker voor het verblijfsregime, geldt dat er ten opzichte van de Pbw sprake is van belangrijke versoepelingen en uitbreiding van rechten. Zo mag bijvoorbeeld de vreemdeling in het verblijfsregime vanaf de datum van inwerkingtreding minder uren per etmaal in zijn verblijfsruimte worden ingesloten en heeft hij recht op meer uren dagbesteding per week. Hier zullen de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring bij de inwerkingtreding van de wet rekening mee moeten houden in de calculaties tijdens de week van inwerkingtreding. De toepassing van het beheersregime op grond van artikel 18 wordt bij voorkeur opgelegd op de dag van inwerkingtreding van de nieuwe wet, zodat voor eenieder helder is welke regels gelden en wanneer de termijn van artikel 18, tweede lid, gaat lopen. Voor vreemdelingen die op het moment van inwerkingtreding op de binnenkomstafdeling verblijven, geldt een maximale termijn van verder verblijf van ten hoogste twee weken (in geval van verlenging) minus de reeds op deze afdeling doorgebrachte tijdsduur. Voor verblijf in een politiecel op grond van artikel 15a van de Pbw geldt een periode van maximaal tien dagen terwijl artikel 11, vijfde lid van het wetsvoorstel uitgaat van maximaal vijf dagen, behoudens zwaarwegende belangen en bijzondere omstandigheden. Ook hiermee moet dus rekening worden gehouden in de calculaties.

b. *Plaatsing en overplaatsing door de Minister van Veiligheid en Justitie*: de beschikkingen van de Minister voor plaatsingen voor inwerkingtreding lopen om praktische redenen gewoon door. Het gaat ten eerste om de besluiten een vreemdeling op een bepaalde locatie te plaatsen of de vreemdeling over te plaatsen naar een andere inrichting voor vreemdelingenbewaring. Ten tweede kan sprake zijn van «bijzondere plaatsingen» die voor inwerkingtreding hun beslag krijgen, namelijk de plaatsing op de gesloten gezinsvoorziening, de relatieafdeling of een afdeling voor bijzondere opvang. Voor de rechtsbescherming zie onder d).

c. *Dwangbevoegdheden en disciplinaire straffen*: de directeur van de inrichting beschikt na inwerkingtreding van de wet over de dwangbevoegdheden van hoofdstuk 6 en kan de disciplinaire maatregelen opleggen van hoofdstuk 7. Met betrekking tot bepaalde reeds toegepaste dwangbevoegdheden en maatregelen onder de Pbw (zoals afzondering bij wijze van straf of het gedogen van een geneeskundige behandeling) wordt geregeld dat deze gewoon doorlopen met de inwerkingtreding van de wet. Opheffing op de inwerkingtredingsdatum en het gelijktijdig opleggen onder het nieuwe wettelijk kader zou mogelijk kunnen leiden tot verwarring in de procedures die reeds zijn aangevangen, zoals de medische verslaglegging en notificaties bij geneeskundige behandeling en andere waarborgen. Verder ligt bij maatregelen als afzondering en uitsluiting van activiteiten met opnieuw opleggen een verdubbeling in termijnen op de loer, in het nadeel van de vreemdeling. Genoemde voorbeelden van gevolgen van onmiddellijke werking zijn onwenselijk. Daarom is gekozen voor een eerbiedigende werking zodat vooraf voor zowel de vreemdeling als de directeur duidelijk is waar men aan toe zal zijn (zie ook Aanwijzing 169 over verwachtingen omtrent rechtsgevolgen). Wanneer bijvoorbeeld een vreemdeling een week voor de datum van inwerkingtreding van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring in afzondering is geplaatst op grond van artikel 51 van de Pbw voor een duur

van twee weken, loopt deze maatregel na inwerkingtreding gewoon nog een week door. De maatregel wordt geheel beheerst door de Pbw en niet door artikel 60 van de nieuwe wet.

d. *Beoordeling van materiële rechten en procesrecht in geschillen:* Met betrekking tot geschillen wordt geregeld dat het oude materiële recht en procesrecht geldt voor reeds lopende beklag- en beroepszaken en in geval men klaagt over beslissingen, aangelegenheden en situaties die speelden voorafgaand aan inwerkingtreding. Klaagt de vreemdeling bijvoorbeeld over de uitoefening van geweld voorafgaand aan inwerkingtreding dan zal de beklagcommissie dit dienen te beoordelen aan de hand van artikel 35 van de Pbw en niet aan de hand van artikel 43 van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de beslissing van de directeur tot plaatsing in afzondering opgelegd voorafgaand aan inwerkingtreding. Daarbij is sowieso sprake van toepasselijkheid van het oude recht vanwege de onder c) uiteengezette uitgestelde werking.

Een derde voorbeeld is de plaatsing door de Minister van een vreemdeling voorafgaand aan inwerkingtreding. Een eventueel bezwaar dat de vreemdeling indient tegen deze beslissing van de selectiefunctionaris zal worden getoetst aan de artikelen 15 en verder van de Pbw, ook als de plaatsing voortduurt na inwerkingtreding.

Indien er sprake is van dit soort gevallen, dus met toepassing van het «oude» materiële recht, geldt echter ook het oude procesrecht. Eerbiedigende werking van het procesrecht betekent dat er dus niet kan worden bemiddeld over een beslissing van de directeur genomen voor inwerkingtreding van de nieuwe wet. Verder kan een vreemdeling die na inwerkingtreding van de wet zijn beklag doet op grond van het nieuwe artikel 73, alleen zijn grieven naar voren brengen over omstandigheden na inwerkingtreding van de wet. Hiernaast wordt geregeld dat de voorzitter van de beklagcommissie bevoegd is om zaken door de te verwijzen naar de commissie van toezicht voor het vervoer. Voor de inwerkingtreding van deze wet was er geen commissie van toezicht voor het vervoer. Klachten over het vervoer werden gedaan bij de beklagcommissie. Gezien de aard van de omstandigheden en de instelling van de commissie van toezicht voor het vervoer, kan het in voorkomende gevallen raadzaam zijn om de betreffende klacht te laten afhandelen door de commissie van toezicht voor het vervoer. Er wordt geregeld dat dit wordt overgelaten aan de voorzitter van de beklagcommissie. Bijvoorbeeld zaken die zich al in een vergevorderd stadium van behandeling bevinden en zaken waarvan een klacht over het vervoer een klein onderdeel vormt van een groter geheel, lenen zich niet voor doorverwijzing aan de commissie van toezicht voor het vervoer. Overigens geldt hierbij wel dat de commissie van toezicht voor het vervoer de betreffende klacht afhandelt volgens het materiële recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet, aangezien er wordt geklaagd over omstandigheden die zich hebben voorgedaan voor de inwerkingtreding van deze wet.

e. Voor de *commissies van toezicht* wordt geregeld dat deze in stand blijven evenals benoemingen. Bij herbenoeming na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geldt het nieuwe recht.

f. Voor de *verwerking van persoonsgegevens en doorgifte* aan bijvoorbeeld de DT&V op grond van artikel 65 van de wet is – wellicht ten overvloede – verduidelijkt dat het moet gaan om gegevens verzameld vanaf de inwerkingtreding van de wet. Eerder door de inrichting verzamelde gegevens kunnen niet worden doorgegeven op grond van het wetsvoorstel.

g. In het geval de vreemdelingenbewaring op het moment van inwerkingtreding van de wet wordt beheerst door het *Reglement Regime Grenslogies*, geldt hetgeen hiervoor is opgemerkt eveneens. Dit betekent bijvoorbeeld dat men pas na inwerkingtreding van de wet hoger beroep kan instellen bij de RSJ over beklag en wel alleen ten aanzien van feiten

die zich hebben voorgedaan na inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Voor de aanpassing van de Vw is overgangsrecht gemaakt om ervoor te zorgen dat maatregelen die onder de Vreemdelingenwet zijn genomen voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel in stand blijven. Hiermee komt de rechtmatigheid van bijvoorbeeld de inbewaringstellingen niet in gevaar. Paragraaf 1 van het nieuwe hoofdstuk 5 kent verder enkele nieuwe specificaties en aanvullingen, bijvoorbeeld als het gaat om de voorwaarden, doelstellingen en duur van vrijheidsbeperkende maatregelen. De nieuwe regels kunnen ertoe leiden dat oude maatregelen hier niet meer aan voldoen. Om rechtsonzekerheid te voorkomen is daarom eerbiedigende werking geregeld: reeds opgelegde meldplichten, gebiedsgeboden en maatregelen omtrent de VBL en het stellen van zekerheid blijven gewoon doorlopen en worden overeenkomstig het oude recht beoordeeld door de bestuursrechter in geval van procedures. In geval van verlenging van deze maatregelen geldt wel het nieuwe recht voor een dergelijk verlengingsbesluit, zodat maatregelen niet zeer langdurig blijven doorlopen met toepasselijkheid van het oude recht.

§2. Technische aanpassingen

Artikelen I en II

De artikelen 30 en 31 zijn verduidelijkt teneinde ervoor te zorgen dat de aangewezen instanties op grond van artikel 31 worden behandeld als geprivilegieerd bezoek en dat van al het geprivilegieerde bezoek geen gegevens ten behoeve van terugkeer kunnen worden verwerkt. Verder is toegevoegd dat ook de vertrouwelijke mededelingen in het onderhoud tussen de vreemdeling en de Nationale ombudsman niet bij derden bekend mogen worden.

Artikel III

Het gaat in het artikel om het toepassen van de geweldsbevoegdheid en fouilleren bij het verlaten van de inrichting in geval van kinderen onder de 12 jaar. Er is een correctie doorgevoerd opdat duidelijk is dat dit ook ziet op situaties van het verlaten van de inrichting op grond van artikel 61.

Artikel IV

Naar aanleiding van vragen in het verslag van de Tweede Kamer is in de wetstekst geëxpliciteerd dat de normen van 58a in het kader van kwetsbaren tevens gelden in geval van grensbewaring.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff