

*T.a.v. de Minister van Veiligheid en Justitie  
Mr. G.A. van der Steur*

*Leiden, 30 november 2015*

*Betreft: Internetconsultatie ontwerpbesluit terugkeer en vreemdelingenbewaring*

*Excellentie,*

*Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJcM) gaf eerder op 21 februari 2014 in het kader van de internetconsultatie commentaar op [het wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring](#) samen met een aantal andere organisaties. Het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel, alsmede het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, het Nader Rapport en het concept-besluit zijn voor het NJcM aanleiding voor de volgende opmerkingen.*

*Het NJcM is verheugd dat het wetsvoorstel haar aanleiding van kritiek van verscheidene kanten op een aantal punten is gewijzigd. Op essentiële punten is het wetsvoorstel helaas ongewijzigd gebleven. In het bijzonder wil het NJcM opmerken dat de terechte kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State in het advies van 18 december 2014 niet voldoende serieus is genomen. Onderstaande bezwaren wil het NJcM speciaal onder de aandacht brengen.*

*Ultimum remedium*

*Blijkens de Memorie van Toelichting zou vreemdelingenbewaring achterwege kunnen blijven als de vreemdeling bereid is aan zijn vertrekplicht te voldoen. Daarnaast stelt de Memorie van Toelichting dat de vraag of een alternatief kan worden toegepast afhankelijk is van de omstandigheden of de vreemdeling in kwestie actief wil meewerken aan vertrek. In de in het ontwerpbesluit voorgestelde wijziging van artikel 5.3 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) wordt dit nader uitgewerkt. In het eerste lid staat dat bij de keuze voor een bepaald soort maatregel wordt betrokken in hoeverre de vreemdeling meewerkt aan terugkeer en de gelegenheid is terug te keren. Het NJcM wijst in dit verband op de annotatie van dr. G.N. Cornelisse bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 september 2013 (JV2015/316), waarin zij terecht stelt dat indien een vreemdeling meewerkt aan terugkeer geen grond bestaat voor detentie en dus evenmin voor het toepassen van een lichter middel zoals bedoeld in de Terugkeerriichtlijn en de Opvangriichtlijn. Dit heeft de*

**staatssecretaris** *blijkende voorgestelde wijziging* van artikel 5.3 van het Vb 2000 niet onderkend.

Penitentiair karakter

**De Raad van State** wijst er in haar advies terecht op dat het wetsvoorstel de indruk wekt op sommige punten te zijn gericht op de huidige praktijk waarbij de inrichting het regime een penitentiair karakter hebben. Het NJCM deelt die kritiek. Zo komt het zogenaamde beheersregime overeen met de huidige regime op grond van de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw), en is het in sommige opzichten zelfs strenger. Toepassing van het beheersregime bij binnenkomst (zij het niet bij grensbewaring en voor een kortere maximale duur dan aanvankelijk voorzien), ongeacht het gedrag van de vreemdeling, is een buitenproportionele maatregel. Het NJCM meent dat zonder de beperkingen van het beheersregime is vast te stellen of, in de bewoordingen van de Memorie van Toelichting, een vreemdeling de vrijheden van het verblijfsregime aan kan. Het NJCM meent dat het strenge beheersregime overigens ook geen redelijk middel is om gedragsproblemen en veiligheidsrisico's te bieden.

Ook het verblijfsregime kent meer beperkingen dan nodig. In het kader van de internetconsultatie over het wetsvoorstel deed de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming het interessante voorstel te kijken naar voorbeelden uit geheel andere sectoren en deed de suggestie vreemdelingenbewaring met het karakter te geven van een vrijheidsbeperkende locatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Het NJCM meent dat vreemdelingenbewaring uitgevoerd moet worden op een locatie waar de vreemdelingen in bewaring zo veel mogelijk autonomie en bewegingsvrijheid hebben. Afsluiting om ongeoorloofd vertrek te voorkomen, is alleen nodig aan de buitenkant van een complex. De verblijfsafdelingen hoeven daarom niet afgesloten te worden. Vreemdelingen in bewaring moeten hun kamer zelf kunnen afsluiten. Het valt niet in te zien dat bijvoorbeeld het regime dat nu geldt voor de gesloten gezinsvoorziening niet voor in beginsel alle vreemdelingen in bewaring kan gelden. In het verleden is in Veenhuizen voor vreemdelingen in grensbewaring tijdelijk een vergelijkbaar mild regime van toepassing geweest.

De uitleg van de staatssecretaris van artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (zie voormeld advies van de Raad van State en het Nader Rapport van 23 september 2015) acht het NJCM juist. Op de Nederlandse staat rusten minstens een serieuze inspanningsverplichting om binnen afzienbare tijd gespecialiseerde inrichtingen te bouwen, die niet meteen gevangenis zijn verbonden. De huidige inrichtingen hebben een onmiskenbaar penitentiair karakter (zie bijvoorbeeld de [uitspraak van Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem van 1 december 2013](#) over de situatie in Justitieel Complex Schiphol).

## *Kwetsbare personen*

*Het wetsvoorstel bevat een bepaling over kwetsbare personen (zie de voorgestelde invoeging van artikel 58a van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000)). In de Memorie van Toelichting (onder onderdeel K) wordt gesteld dat de bepaling niet betekent dat er categorieën zijn die worden uitgesloten van de maatregel van vreemdelingenbewaring. Wel wordt een specifieke groep genoemd waarvoor het is dat de afweging altijd tot het afzien van vreemdelingenbewaring zal leiden. Genoemd worden personen van gevorderde leeftijd. Scherpere criteria gelden voor gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In het Nader Rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State staat eerdere toelichting waaruit blijkt dat een nieuwe norm wordt geïntroduceerd: de 'norm dat een vreemdeling niet in bewaring wordt gesteld indien er weliswaar voldoende gronden voor inbewaringstelling aanwezig zijn, maar inbewaringstelling in verband met de kwetsbare of bijzondere positie onredelijk bezwarend zou zijn'.*

*Een goed mechanisme waarmee kwetsbaarheid wordt vastgesteld is volgens het NJCM van groot belang. Het wetsvoorstel in de Memorie van Toelichting geeft bijvoorbeeld geen duidelijkheid over het vaststellen van kwetsbaarheid ten aanzien van slachtoffers van marteling. Aandacht voor kwetsbaarheid dient voortdurend te zijn. Ook water gebleken kwetsbaarheid zou (uiteraard) tot opheffing van de maatregel moeten leiden. In dat verband is het bijvoorbeeld niet aanvaardbaar dat ernstig psychiatrisch zieken in het Penitentiair Psychiatrisch Centrum geplaatst kunnen worden; deze groep geldt evident als kwetsbaar in de zin van het voorgestelde wetsartikel. Te allen tijde isolatie in vreemdelingendetentie van zieken is acceptabel. Het NJCM wijst op het recente [rapport van Amnesty International 'Isolatie vreemdelingendetentie'](#). Zoals eerder door Amnesty International in het kader van de internetconsultatie is betoogd, horen mensen met psychische of fysieke gezondheidsproblemen niet in vreemdelingendetentie. Amnesty stelt verder terecht: 'Gevangenschap maakt mensen extra kwetsbaar en heeft vaak een negatief gezondheidseffect. De zorg voor hun gezondheid dient op de eerste plaats te staan en die zorg kan het beste geboden worden in de reguliere gezondheidszorg.' Het NJCM meent in dit verband bovendien dat de huidige toets van detentiegeschiktheid te beperkt is. Ook zonde schade die mensen oplopen door (voortdurend van) vreemdelingenbewaring betrokken dienen te worden bij de vraag of iemand detentie ongeschikt is.*

## *Contact met de buitenwereld*

*Het NJCM constateert met instemming dat de mogelijkheden om contact te onderhouden met de buitenwereld zijn verruimd. Niettemin zijn de mogelijkheden nog steeds te beperkt. Dat geldt bijvoorbeeld voor het aantal bezoeken. Weliswaar wordt de mogelijkheid geschapen om door middel van 'beeldbellen' contacten te onderhouden en ook krijgt de vreemdeling het recht het internet te raadplegen, maar geziende bevoegdheid van de directeur van de inrichting om die mogelijkheden te beperken, is niet duidelijk hoe groot de mogelijkheden zijn (zie artikel 32 van het wetsvoorstel). Het NJCM is van mening dat beperkingen van het gebruik van het internet niet of nauwelijks zijn te rechtvaardigen. In het bijzonder zou het gebruik van sociale media toegestaan moeten worden. Zie over het vrije gebruik van het internet ook het rapport van de*

Nederlandse ombudsman Vreemdelingenbewing: strafregime of maatregel om tñt zetten'.

Herhaalde detentie

*Een ander bezwaais dat in het wetsvoorstebpnieuw de mogelijkheid van herhaalde detentie (en de overschrijding van de 18-maandentermijn van de Terugkeerrichtlijn) niet is uitgesloten. De staatssecretaris stelt zich blijkens de Memorie van Toelichting (zie de reactie op het commentaar van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken) op het standpunt dat noch uit de tekst van de Terugkeerrichtlijn noch de huidige jurisprudentie volgt dat bij herhaalde inbewaringstelling deze termijn cumulatief zou zijn. Het NJCM acht het van belang dat deze kwestie door middel van een prejudiciële verwijzing wordt voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, zodat hier helderheid over komt. Gegevens over herhaalde detentie zouden bovendien nauwkeurig moeten worden bijgehouden.*

Notificatieplicht rechtsbijstand

*In de Memorie van Toelichting staat vermeld dat de aanbevelingen van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en Amnesty International om extra notificatieverplichtingen voor de advocaat in te bouwen in het wetsvoorstel niet zijn opgevolgd. Bij ingrijpende maatregelen zoals het plaatsen in een isolatiecel, is een dergelijke verplichting van groot belang. Van de door een maatregel getroffen vreemdeling kan niet worden verwacht dat hij zelf om contact met zijn advocaat vraagt. Van het personeel van de Dienst Justitiële Inrichtingen mag worden verlangd dat bij ingrijpende gebeurtenissen contact wordt gezocht met de advocaat van de vreemdeling, uiteraard als deze daarmee instemt.*

Positie directeur inrichting

*In de commentaren in het kader van de internetconsultatie was terecht veel kritiek op de gewijzigde positie van de directeur van de inrichting die een nieuwe taak zou krijgen in de terugkeer van vreemdelingen. Zo schreef Amnesty International dat de organisatie geschrokken is van de uitleg in de toelichting op artikel 22 dat ook de weigering met te werken aan terugkeeractiviteiten kan leiden tot disciplinaire maatregelen. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de staatssecretaris zich de kritiek deels heeft aangetrokken. Het genoemde artikel geeft volgens de staatssecretaris inderdaad aan de directeur een rol die niet past bij zijn verantwoordelijkheid. 'De vertrouwensrelatie tussen de directeur en de vreemdelingen kan inderdaad onder druk komen te staan', zo staat te lezen in de Memorie van Toelichting.*

*In het voorliggende wetsvoorstel wordt artikel 22 geschrapt. In artikel 44 echter ingevoegd dat de bevoegdheid (van de directeur) geweld en vrijheidsbeperkende middelen toe te passen tevens kan worden aangewend voor verplaatsingen in het kader van het terugkeerproces vanuit of binnen de inrichting voor vreemdelingenbewing. Het NJCM merkt op dat de Raad van State in haar advies heeft aangegeven dat*

**onduidelijk is waarom het noodzakelijk is dat ook de directeur van de inrichting voor vreemdelingenbewaring deze bevoegdheden heeft ter uitvoering van de aanzeggingen en vorderingen zoals bedoeld in artikelen 61 en 63 van de Vw 2000. De reactie in het Nader Rapport van het NJCM niet overtuigend. De huidige praktijk zou volgen het Nader Rapport een lacune vertonen die tot de wijziging noopt. De staatssecretaris maakt echter niet duidelijk waarom het niet voldoende is dat de politie in dit soort situaties de vreemdeling zou kunnen dwingen tot medewerking. Verder wordt onder mee gesteld: 'Omdat deze bevoegdheden in de wet zelf worden toegekend en de directeur niet buiten wettelijk op verzoek van bijvoorbeeld de [Dienst Terugkeer & Vertrek] het dit doel geweld kan toepassen, wordt zijn neutrale positie niet in gevaar gebracht'. Het NJCM acht het zeer de vraag of dit gegeven ook onderdeel zal uitmaken van de perceptie van de vreemdeling. In dit verband is het tevens zorgwekkend dat de directeur van de inrichting de bevoegdheid krijgt persoonlijke informatie van de vreemdeling te gebruiken ten behoeve van de uitzetting van de vreemdeling (zie artikel 66 van het wetsvoorstel).**

**Hoogachtend,**



**Marloes van Noorloos  
Voorzitter NJCM**

**Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)  
Postbus 778 2300 AT Leiden  
071-527 7748  
[NJCM@law.leidenuniv.nl](mailto:NJCM@law.leidenuniv.nl)  
[www.njcm.nl](http://www.njcm.nl)**