
van: adviescommissie vreemdelingenrecht
 datum: 26 november 2015
betreft: Ontwerpbesluit terugkeer en vreemdelingenbewaring

De adviescommissie heeft kennis genomen van het besluit bij de wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Tevens is kennis genomen van het in oktober verschenen advies over het wetsvoorstel waar de adviescommissie reeds over heeft geadviseerd.

vermenging

De adviescommissie constateert dat de kwestie omtrent het scheppen van aparte afdelingen, bijvoorbeeld in het Justitieel Complex Schiphol (JCS), nog steeds niet naar behoren is opgelost, ook niet in het voorliggende AmvB.

Artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn schrijft voor dat vreemdelingen in aparte gespecialiseerde inrichtingen dienen te worden gedetineerd. De Afdeling advies van De Raad van State heeft hier in haar advies op gewezen, en ook gewezen op een duidelijke uitspraak van het Hof van Justitie van de EG op dit punt¹. Uit dat arrest volgt volgens de adviescommissie dat met het feitelijk scheiden van strafrechtelijk gedetineerden en vreemdelingenrechtelijk in bewaring gestelden, niet is voldaan aan de artikel 16 van de richtlijn. Immers, voldaan moet zijn aan het doel van de richtlijn, dat wil zeggen: dat het steeds gaat om het ontwikkelen van een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, kunnen worden uitgezet naar een land van herkomst danwel een land van verwijdering.

Dit uitgangspunt heeft ook zijn weerslag op de wijze van detineren. Het argument van uitvoerbaarheid en daarmee de gestelde noodzaak binnen bijvoorbeeld het Justitieel Complex Schiphol (JCS), om gescheiden afdelingen te creëren, is daarmee in tegenspraak. De adviescommissie werpt daarom de vraag op, waarom bijvoorbeeld in Detentiecentrum Zeist niet een aparte afdeling wordt gecreëerd voor specifieke doelgroepen zoals minderjarigen en voor vreemdelingen die bijzondere zorg behoeven. Immers, pas dan is aan het voorschrift van het instellen van aparte inrichtingen voldaan. En pas dan wordt de kwade kans vermeden dat de aard van het complex dat tevens als gevangenis dienst doet, naar zijn aard toch beperkingen met zich meebrengt, die in een detentiecentrum voor vreemdelingen niet aan de orde zouden moeten zijn.

Ten aanzien van detentie van minderjarigen zijn een aantal aanpassingen gedaan die overeenkomen met de kritiek van de Afdeling, maar ook met het eerdere advies van de adviescommissie. Toch blijft plaatsing in een JJl mogelijk, ook volgens het voorliggende besluit. De reeds geformuleerde kritiek blijft voor wat betreft de adviescommissie gehandhaafd. Dit klemmt temeer daar personen die onder het bereik van de Opvangrichtlijn vallen, vanwege het expliciet geformuleerde verbod uit die richtlijn, niet behoren te worden gedetineerd in een Justitiële inrichting. Een dergelijk verbod valt ook te lezen in artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn zoals hierboven al is betoogd. Bovendien is de reden van het verbod in de Opvangrichtlijn dezelfde, of althans niet wordt duidelijk gemaakt waarom deze reden anders zouden zijn in het geval van detentie op grond van de Terugkeerrichtlijn of detentie op grond van de Opvangrichtlijn.

¹ HvJEU, 17 juli 2014, C-474/13, Thi Ly Pham vs Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik

Ten aanzien van plaatsing in een extra beveiligde inrichting (EBI) wijst de adviescommissie op het gegeven dat een dergelijke plaatsing wederom in strijd is met artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn. De doelstelling van een humane en waardige terugkeer wordt dan ondergeschikt gemaakt aan gevolgen van de openbare orde of nationale veiligheid bij een eventuele ontsnapping. De adviescommissie stelt vast dat niet zozeer het vluchtgevaar van de vreemdeling aangrijpingspunt vormt voor de normstelling, maar de eventualiteit van het gevaar bij zijn of haar vlucht. In de visie van de adviescommissie deugt dit niet en is deze gang van zaken in strijd met de norm van artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn.

Toepassing van geweld en vrijheidsbeperkende middelen met het oog op terugkeer

Ten aanzien van de voorstellen om de directeur bevoegdheden toe te kennen voor de toepassing van gewelds- en dwangmaatregelen met betrekking tot de terugkeer, juicht de adviescommissie het schrappen van een aantal bepalingen toe. Het is goed dat zoveel mogelijk de neutraliteit ten aanzien van de verwijdering van vreemdelingen wordt gewaarborgd.

De adviescommissie vraagt zich evenwel af wat het nut en de noodzaak is van de bevoegdheid van de directeur om de gedetineerde te dwingen deel te nemen aan een vertrekgesprek of presentatie bij een buitenlandse vertegenwoordiging. Uiteraard verlangt de wet dat de vreemdeling meewerkt aan zijn vertrek. De adviescommissie kan zich voorstellen dat bij feitelijke uitzetting, bevoegdheden nodig zijn om de vreemdeling te dwingen met drang en dwang. Echter de adviescommissie ziet niet in waarom bij dat laatste de directie van de inrichting betrokken moet zijn. Immers in de praktijk zijn daartoe altijd daartoe bevoegde personen van de KMAR aanwezig.

De adviescommissie wijst de beoogde bevoegdheid van de directeur af om geweld te gebruiken en straffen op te leggen aan de vreemdeling, in geval van weigering bij deelname aan vertrekgesprekken of presentaties.

De vreemdeling die niet wil meewerken met een vertrekgesprek houdt zijn mond en degene die wordt gepresenteerd bij een vertegenwoordiging zal hetzelfde doen. De bewaringsrechter sanctioneert een dergelijke houding door de bewaring meestal te laten voortduren. Van een dergelijke langduriger bewaring gaat volgens de adviescommissie meer stimulans uit dan van het met geweld afdwingen van aanwezigheid tijdens een gesprek. Bovendien brengt een dergelijke bevoegdheid nodeloos de neutraliteit van de directeur én het bewakend personeel in gevaar.