

Aan de Staatsecretaris voor Veiligheid en Justitie
Dhr. Mr. F. Teeven
Postbus 20018
Den Haag

Den Haag, 20 februari 2014
Ons kenmerk: 2014/PBL/VSC/41
Betreft: Reactie internetconsultatie wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

Geachte heer Teeven,

Met betrekking tot uw voornemen om de vreemdelingenbewaring humaner te maken, vertaald in het wetsvoorstel Terugkeer en Vreemdelingbewaring zoals dat u in december 2013 heeft gepubliceerd en ter internetconsultatie heeft voorgelegd, doen wij u onze reactie op uw voornemens toekomen.

Allereerst willen wij u er op wijzen, dat dit wetsvoorstel niet goed gelezen kan worden, zonder het wetsvoorstel ter implementatie van de procedure en opvangrichtlijn (2013/33/EU en 2013/32/EU) erbij te betrekken. Beide wetten passen de huidige vreemdelingenwet op een aantal punten aan en beide wetten beogen forse veranderingen voor de huidige grensdetentie. Daarnaast moeten er nog veel nadere details, criteria en regels worden vastgelegd bij een algemene maatregel van bestuur.

Het is voor Justitia et Pax dan ook vrijwel onmogelijk om een compleet en concreet beeld van de voorgestelde veranderingen te krijgen. Dit in acht nemend zijn we, na lezing van het huidige wetsvoorstel Terugkeer en Vreemdelingenbewaring, van mening dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de volgende punten:

1) *Eén regime voor zowel artikel 59 als artikel 6 vreemdelingen.*

De vreemdelingenbewaring die met dit wetsvoorstel wordt vastgelegd zal gaan gelden voor zowel vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten (Art 59) als vreemdelingen die de toegang tot Nederland geweigerd wordt (Art 6). Onder deze laatste categorie vallen ook personen die aan de grens asiel aanvragen en hun asielaanvraag (Rust en Voorbereidingstijd en Algemene Asielprocedure) in detentie afwachten.

Het beoogde regime heeft als doelstelling het bevorderen van terugkeer. Justitia et Pax betwijfelt of de verschillende regimes (een algemeen sober regime én een beheersregime) en maatregelen (uitsluiting en afzondering én disciplinaire maatregelen) een weerspiegeling zijn van een restrictief doch humaan beleid. Het zwaartepunt ligt, zoals het wetsvoorstel nu is ingericht, meer op de restrictieve elementen dan op de humane elementen.

Mede door deze onbalans en het feit dat dit wetsvoorstel is ingericht met als doel: terugkeer, ziet Justitia et Pax niet hoe het voorgestelde regime (beheersregime, uitsluiting en afzondering en disciplinaire maatregelen) ook van toepassing kan zijn op asielzoekers. Zij doorlopen de tijd van bewaring juist hun rust en voorbereidingstijd (6 dagen RvT) en asielaanvraag (8 dagen AA), van terugkeer is op dat moment dan ook geen sprake.

Justitia et Pax pleit voor afschaffing van deze grensdetentie. (Vreemdelingen) bewaring geen gepaste maatregel voor personen die zowel de rust en voorbereidingstijd als de asielprocedure zelf in detentie doorlopen.

2) *Ultimum remedium*

Vreemdelingenbewaring is een ultimum remedium en moet alleen worden toegepast als andere minder vrijheidsbeperkende en dwingende maatregelen niet mogelijk zijn. Dit ultimum remedium geldt voor zowel artikel 59 vreemdelingen en art 6 vreemdelingen.

Artikel 59

Voor artikel 59 geldt dat vreemdelingenbewaring alleen is toegestaan, indien 'andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast' en dan alleen als er a) een risico op onttrekking bestaat, of b) de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. Hoewel de bewoording bijna identiek is aan de bewoording die Artikel 15 van de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) gebruikt geeft het huidige wetsvoorstel geen duidelijkheid over wie deze criteria toetst, wanneer ze getoetst worden, op basis waarvan ze getoetst worden en of er periodieke her-toetsingsmomenten plaatsvinden.

Wordt er bij de eerste toetsing tijdens het verhoor eerst gekeken naar alternatieve minder dwingende maatregelen? Of wordt er eerst gekeken of de vreemdeling aan Artikel 59 lid 1, *a* of *b* voldoet? Deze volgorde is van belang voor de toepassing van het ultimum remedium principe. Hier is de bewoording van het voorgestelde Artikel 59 echter niet duidelijk over.

Artikel 6

Ook voor artikel 6 bewaring geldt het principe van ultimum remedium. Voor personen die een asielaanvraag hebben ingediend, moet de noodzaak tot bewaring individueel worden getoetst zoals beschreven in Artikel 8 van de opvangrichtlijn (2013/33/EU). Artikel 8 stelt dat een persoon niet in bewaring wordt gehouden om de enkele reden dat hij een verzoeker is overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU¹. Een verzoeker alleen in bewaring mag worden gehouden om een aantal vastgelegde redenen², en alleen wanneer na een individuele beoordeling van elk geval, minder dwingende (alternatieve) maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast³.

Op dit moment vindt een dergelijke toetsing niet plaats en wordt iedere asielzoeker die via Schiphol of Rotterdam (de Nederlandse buitengrenzen) Nederland binnenkomt, in bewaring gesteld. Het wetsvoorstel gaat niet in op de gronden waarop een vreemdeling in grensdetentie mag worden geplaatst (meewerken aan terugkeer kan hier geen criteria zijn). Wellicht zal dit worden vastgelegd in de implementatiewet van de opvangrichtlijn. Noodzaak is dan wel ook hierbij eerst minder dwingende maatregelen, zoals bijvoorbeeld een meldplicht, eerst in afweging moeten worden genomen.

3) *Alternatieven voor bewaring*

Met de aanpassing van artikel 56 Vreemdelingenwet legt het wetsvoorstel een drietal alternatieven met betrekking tot vreemdelingenbewaring bij wet vast. De voorgestelde alternatieven zijn: een meldplicht, het zich beschikbaar houden op een aangewezen plaats en

¹ Richtlijn 2013/33/EU artikel 8(1)

² Richtlijn 2013/33/EU artikel 8(3)

³ Richtlijn 2013/33/EU artikel 8(2)&(3)

een gebiedsgebod. De voorwaarden voor toepassing worden nog vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur en is het op dit moment nog moeilijk in te schatten of deze mogelijke alternatieven in de praktijk ook daadwerkelijk zullen worden toegepast.

Justitia et Pax is van mening dat hiermee te weinig aandacht aan minder beperkende maatregelen wordt geschonken. Het bieden van alternatieven, deze bij wet vast te leggen en zorgvuldig uit te werken gaan hand in hand met het in de praktijk brengen van het principe van *ultimum remedium*. In de huidige opzet, heeft de Officier van Justitie ten hoogste negen uur de tijd om te beslissen of een persoon in vreemdelingenbewaring moet worden gesteld. In deze negen uur moet hij de volgende zaken vaststellen: de identiteit; de verblijfsrechtelijke status; de mogelijkheid tot het opleggen van minder beperkende maatregelen; de mogelijkheid tot het opleggen van vreemdelingenbewaring en de eventuele detentiegeschiktheid van een persoon.

Hoewel deze negen uur een verruiming van de huidige zes uur is. Biedt dit tijdsbestek onvoldoende ruimte om zorgvuldig en nauwkeuring te kijken naar alternatieve minder beperkende maatregelen en een weloverwogen afwegen te maken. Door de tijdsdruk blijft het voor de hand liggend om te beginnen met bewaring en pas daarna te kijken naar de mogelijkheid om een minder dwingende maatregel toe te passen.

Op een constructieve manier werken aan terugkeer, met oog voor het wegnemen van belemmeringen en het bieden van perspectief, komt in het huidige wetsvoorstel niet naar voren.

Artikel 8 van de opvangrichtlijn stelt dat er in het nationale recht regels worden vastgelegd over alternatieven voor bewaring, zoals het zich regelmatig melden bij de overheid, het stellen van een borgsom of een verplichting om op een bepaalde plaats te blijven⁴. Het voorgestelde artikel 56 is van toepassing voor zowel vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf als vreemdelingen met rechtmatig verblijf zoals bedoeld in artikel 8, onderdelen *f* tot en met *k* en *m*. Het blijft echter onduidelijk of dergelijke alternatieve maatregelen ook van toepassing zijn op vreemdelingen die in bewaring worden gesteld om verdere toegang tot Nederland te voorkomen. Deze onduidelijkheid komt voort uit het feit dat de grond waarop een vreemdeling, die onder de opvangrichtlijn valt, in bewaring kan worden gesteld niet in deze wet terug te vinden is.

Alternatieven voor bewaring moeten in het nationale recht worden vastgelegd⁵. Als Artikel 56 het mogelijk maakt dat alternatieven ook voor grensdetentie kunnen worden toegepast, zou dat een zeer positieve ontwikkeling zijn. Het blijft echter onduidelijk of dit ook daadwerkelijk het geval is, wie dit toetst, wanneer dit getoetst wordt en hoe dit getoetst gaat worden. Ook hier geldt dat de voorwaarden voor toepassing bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgelegd. Indien wij Artikel 56 juist geïnterpreteerd hebben kijken wij uit naar de voorstellen om ook alternatieve minder dwingende middelen voor grensdetentie in de praktijk te brengen.

4) *Kinderen in bewaring*

Kinderen horen niet thuis in vreemdelingenbewaring. De terugkeerrichtlijn en de opvangrichtlijn hameren op de belangen van minderjarigen en het feit dat lidstaten hier in hun

⁴ Richtlijn 2013/33/EU artikel 8(4)

⁵ Richtlijn 2013/33/EU artikel 8(4)

beleid steeds rekening mee moeten houden. Hoewel Justitia et Pax van mening is dat kinderen niet thuis horen in de gevangenis en dus ook niet in vreemdelingenbewaring, bieden zowel de terugkeer als de opvangrichtlijn de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden kinderen in bewaring te stellen. Zo stelt de terugkeerrichtlijn dat *'niet begeleide minderjarigen slechts in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring morgen worden gesteld'*⁶. En stelt de opvangrichtlijn dat *'bewaring van minderjarigen een maatregel is die pas in laatste instantie wordt genomen en nadat is gebleken dat andere, minder dwingende maatregelen, niet doeltreffend kunnen worden toegepast'*⁷.

In het geval van gezinnen met kinderen en niet-begeleide minderjarigen is een nauwkeurige en zorgvuldige afweging van belang. Alternatieven voor bewaring moeten hier nog meer voorop gesteld worden en er moet steeds gekeken worden of minder dwingende maatregelen mogelijk zijn. Het feit dat kinderen ook onder dit wetsvoorstel nog steeds in bewaring kunnen worden gesteld ziet Justitia et Pax als een beslissing waarbij andere belangen boven het belang van het kind worden gesteld. Het alternatief om niet-begeleide minderjarigen in een justitiële jeugdinrichting onder te brengen is daar geen oplossing voor.

Het uitgangspunt hier zou moeten zijn: Geen kind in de cel. Een uitgangspunt dat naar onze mening onvoldoende naar voren komt na lezing van het wetsvoorstel.

5) *Kwetsbare personen in bewaring*

Het overnemen van de definitie 'kwetsbare personen' in de vreemdelingenwet uit de terugkeerrichtlijn, is positief. Het gaat hierbij om minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan⁸. Dat het wetsvoorstel verder niet in gaat op er in de toepassing van de wet rekening wordt gehouden met de speciale behoeften van kwetsbare personen, vindt Justitia et Pax teleurstellend.

Artikel 59(5) verwijst naar een algemene maatregel van bestuur, 'die nadere regels zal stellen over de criteria voor inbewaringstelling en de toepassing bij kwetsbare personen'. Het wetsvoorstel stelt louter vast, wie 'kwetsbare personen' zijn zonder aandacht te besteden aan de speciale noden van juist deze personen.

6) *Waarborgen bewaring*

Ten aanzien van de geboden waarborgen in het wetsvoorstel constateert Justitia et Pax dat het wetsvoorstel een aantal waarborgen heeft ingebouwd, maar dat er ook nog een aantal waarborgen ontbreken.

Ten eerste, in het besluit om een persoon in vreemdelingenbewaring te stellen. Alvorens over te gaan op vreemdelingenbewaring moeten een aantal punten nauwkeurig worden afgewogen en moet het uitgangspunt zijn: geen bewaring, tenzij echt niet anders kan. Om dit in de praktijk werkbaar te maken, moet er genoeg tijd worden geboden om te kijken naar minder dwingende maatregelen. Justitia et Pax stelt dan ook voor om meer tijd te nemen bij de eerste afweging en ook op latere momenten toetsingsmomenten in te bouwen, waarbij steeds weer wordt gekeken of minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast.

⁶ Richtlijn 2008/15/EG artikel 17(1)

⁷ Richtlijn 2013/33/EU artikel 11(2)

⁸ Richtlijn 2008/15/EG artikel 3(9)

Ten tweede, legt het wetsvoorstel veel bevoegdheden over de beslissing van het 'gepaste regime' bij de directeur van de instelling. Justitia et Pax begrijpt dat ook de instelling bewegingsvrijheid moet hebben, maar vindt de op dit moment geschetste bevoegdheden te ver gaan. De beslissing voor het opleggen van een beheersregime, uitsluiting en afzondering en disciplinaire maatregelen, als ook de verlenging van deze regimes, ligt bij de directeur. Dergelijke beslissingen en dan vooral de verleng van het opgelegde regime zouden onafhankelijk getoetst moeten worden.

Ten derde, staat het voorgestelde Artikel 30 staat toe dat aangewezen nationale en internationale organisaties, de inrichting periodiek kunnen bezoeken. Dit vindt Justitia et Pax een positief punt daar dit een zekere mate van onafhankelijkheid waarborgt. Tevens wordt er een Commissie van Toezicht ingesteld waarbij de vreemdeling beklag kan doen. Kijkend naar de praktijk en de manier waarop Commissies van Toezicht werken zou Justitia et Pax willen voorstellen hierop aanvullend een onafhankelijk vertrouwenspersoon aan te stellen of in elk geval de waarborg te bieden dat een onafhankelijk persoon (organisatie) regelmatig toegang heeft tot de instelling. Voor grensdetentie (voor de personen die asiel aanvragen) vervult Vluchtelingenwerk deze vertrouwensrol. Ook voor vreemdelingenbewaring zou een dergelijke onafhankelijke persoon ondersteuning kunnen bieden.

Ter afsluiting willen wij u meegeven dat wat Justitia et Pax betreft de balans tussen een restrictief beleid en een humaan beleid nog onvoldoende naar voren komt in dit wetsvoorstel. Er zijn een aantal verbeterpunten, maar ook een aantal punten die onveranderd blijven of juist verslechteren. Hierbij willen we u dan ook in het bijzonder wijzen op het toepasbaar maken van dit wetsvoorstel en bijbehorend regime op personen die onder artikel 6 VW in bewaring worden gesteld. Justitia et Pax pleit voor afschaffing grensdetentie, het doorlopen van een asielprocedure in gevangenschap. Het beoogde regime richt zich op vaak kwetsbare personen en is hiermee geen weerspiegeling van de menselijke maat die het pretendeert te onderschrijven.

Wat Justitia et Pax betreft moeten alternatieven voor zowel vreemdelingenbewaring als grensdetentie altijd voorop worden gesteld en moet het opsluiten van vreemdelingen in de naam van het grensbelang, het terugkeerbelang of ieder ander, altijd een allerlaatste maatregel zijn. Een principe dat wordt onderstreept in zowel de terugkeer als de opvangrichtlijn. Voor minderjarigen zou vreemdelingenbewaring nooit een maatregel mogen zijn.

Wij hopen dat u onze overwegingen mee zult nemen in de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,



Victor Scheffers
Directeur Justitia et Pax