



Conceptwetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring

Advies d.d. 20 februari 2014

Inhoud

Samenvatting	5
Adviesvraag	7
Inleiding.....	9
Alternatieven voor vreemdelingenbewaring	11
Bewaring: 'nee, tenzij' – of is het 'ja, tenzij'?	11
Subsidiariteitsbeginsel	11
Ambtshalve onderzoek naar alternatieven	12
Criteria voor inbewaringstelling; toepassing bij kwetsbare personen.....	12
Concrete alternatieven.....	13
Doelstelling tenuitvoerlegging identiek aan die van oplegging bewaring?.....	13
Methoden in bewaring om effectieve terugkeer te realiseren	15
Doelstelling en zin van terugkeeractiviteiten	15
Algemene voorwaarden voor succes van terugkeeractiviteiten	15
Verplichte deelname aan terugkeeractiviteiten	16
Activiteiten in het kader van dagbesteding.....	17
Balans tussen een humaan regime versus veiligheid en beheersbaarheid	19
Het karakter van een niet-penitentiair regime	19
Het beginsel van minimale beperkingen	20
Structurele vormen van vrijheidsbeperking	20
Incidentele / persoonsgerichte vrijheidsbeperking.....	21
De rechtsbescherming in vreemdelingenbewaring	23
De aandacht voor de bijzondere noden van bijzondere groepen.....	25
De onderbrenging van alleenstaande niet begeleide minderjarigen	27
Overige en artikelsgewijze opmerkingen.....	29
Vreemdelingenbewaring op andere plaatsen	29
Medische zorg	29
Toezicht.....	29
Insluiting gedurende de dag	29
Relatie tussen vreemdelingenbewaring en strafbaar feit	30
Geprivilegieerde contacten	30
Onderzoek aan kleding / aan het lichaam	30
Kosten voor onderzoek verboden voorwerpen	30
Informatieverwerking	30
Beklaggronden	31
Terminologie	31

Samenvatting

Met het afzonderlijk wettelijk regelen van vreemdelingenbewaring, waarbij deze buiten de werkingssfeer van de penitentiaire wetgeving wordt gebracht, wordt tegemoetgekomen aan het karakter van vreemdelingenbewaring als bestuursrechtelijke maatregel. Het van toepassing verklaren van Europese regelgeving en aanbevelingen, waaronder de Europese Terugkeerrichtlijn, onderstreept het ultimium-remediumkarakter van vreemdelingenbewaring en biedt mogelijkheden voor een meer humane tenuitvoerlegging.

Het loslaten van het openbare-ordecriterium voor het opleggen van vreemdelingenbewaring resulteert in een helderder grond voor de toepassing van de maatregel.

Op deze drie belangrijke onderdelen komt het wetsvoorstel tegemoet aan aanbevelingen van de Raad uit 2008 en van tal van andere adviesorganen en organisaties. De Raad heeft hier waardering voor en steunt het streven naar een humane tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring.

Het wetsvoorstel verdient echter op essentiële onderdelen heroverweging of aanpassing.

Het doel van de bewaring en van de tenuitvoerlegging ervan is beperkt tot het beschikbaar houden van de ingeslotene voor procedures krachtens de Vreemdelingenwet. De directeur van de inrichting voor vreemdelingenbewaring speelt geen rol in deze procedures. Daarom komen hem geen bevoegdheden toe die zijn gericht op het gedwongen vertrek als zodanig. Een neutrale houding hiertegenover biedt het personeel ruimte voor het opbouwen van een vertrouwensband met de vreemdelingen, die waardevol is in het kader van een humane bejegening.

Door het opbouwen van het wetsvoorstel op de grondslag en volgens het stramien van de Penitentiaire beginselenwet behouden de inrichting en het regime van vreemdelingenbewaring sterker een penitentiair karakter dan strookt met de bestuursrechtelijke aard en de doelstelling van de maatregel.

Teneinde recht te doen aan het beginsel van minimale beperkingen zou het regime in de tenuitvoerlegging beter kunnen worden opgebouwd vanaf de andere kant van het spectrum: geen beperkingen, tenzij deze nodig zijn om ontsnapping tegen te gaan, dan wel ingeslotenen en medewerkers te beschermen tegen agressie of overlast. Tegenover een adequate buitenbeveiliging kan een maximale interne vrijheid staan. De optelsom van het ruime scala aan beheersmaatregelen en -bevoegdheden waarover de directeur beschikt plus het inrichten van een beheersregime is buitenproportioneel zwaar gelet op de kenmerken van de populatie. Het beheersregime wordt gekenmerkt door straffende elementen die in vreemdelingenbewaring niet thuishoren. De Raad acht het invoeren van een beheersregime onnodig, kwetsend en daarom ongewenst.

Bij het aanbieden van activiteiten waarmee wordt beoogd belemmeringen voor terugkeer weg te nemen kan het beste (uitsluitend) worden aangesloten bij de individuele behoeften van vreemdelingen, met name zoals die aan het licht komen in de begeleiding door niet-gouvernementele organisaties als de Internationale Organisatie voor Migratie. Daarnaast is een ruim aanbod van activerende dagbesteding passend om vanuit humaniserend oogpunt

de sfeer van lethargie en verveling, die het verblijf in bewaring kenmerkt, tegen te gaan. Het op straffe van een disciplinaire sanctie verplichten tot deelname aan activiteiten wordt afgewezen als niet passend binnen de doelstelling van vreemdelingenbewaring.

Adviesvraag

In de adviesaanvraag is de Raad gevraagd met name in te gaan op vijf specifieke punten. Deze luiden:

1. De in het voorstel getroffen balans tussen een humaan regime met oog voor de menselijke maat enerzijds en de noodzaak de veiligheid en beheersbaarheid te kunnen handhaven anderzijds;
2. De rechtsbescherming in vreemdelingenbewaring;
3. De aandacht voor de bijzondere noden van bijzondere groepen;
4. De onderbrenging van alleenstaande niet begeleide minderjarigen;
5. Minder dwingende alternatieven voor vreemdelingenbewaring (a) en methoden in bewaring om effectieve terugkeer te realiseren (b).

De Raad besteedt aan deze vragen aandacht, naast onderwerpen van meer algemene strekking. Hierbij is vraag 5 gesplitst in twee deelvragen. De eerste hiervan (a) wordt als startpunt van het advies genomen aangezien de benadering van vreemdelingenbewaring in het wetsvoorstel ervan uitgaat dat bewaring als laatste middel slechts wordt toegepast waar andere (toezicht)maatregelen niet afdoende zijn. Vervolgens gaat de Raad in op het doel van vreemdelingenbewaring en de implicaties voor de inrichting ervan, en worden de andere specifieke vragen behandeld. Ten slotte worden kanttekeningen geplaatst bij enkele afzonderlijke artikelen.

Dit advies is een vervolg op het RSJ-advies *Vreemdelingenbewaring* van 16 juni 2008. Daarnaast sluit het advies aan op de in 2013 uitgebrachte adviezen *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?* van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (verder: ACVZ) en *Van bejegening tot vertrek* van het WODC.

Voor de totstandkoming van dit advies heeft de Raad gesprekken gevoerd met een aantal betrokken functionarissen¹ en is onderzoeksmateriaal en andere literatuur geraadpleegd.

¹ Directie en medewerkers van detentiecentra Schiphol en Zeist; COA, IOM, Stichting LOS, Directie Migratiebeleid van het ministerie van V&J, Dienst Terugkeer en Vertrek en de Directie Bijzondere voorzieningen van de DJI, december 2013 en januari 2014.

Inleiding

Het wetsvoorstel beoogt het afzonderlijk wettelijk regelen van vreemdelingenbewaring, waarbij deze buiten de werkingssfeer van de penitentiaire wetgeving wordt gebracht. Hiermee wordt recht gedaan aan het karakter van vreemdelingenbewaring als bestuursrechtelijke maatregel.

Het van toepassing verklaren van Europese regelgeving en aanbevelingen, waaronder de Europese Terugkeerrichtlijn, onderstreept het ultimatum-remediumkarakter van vreemdelingenbewaring en biedt mogelijkheden voor een meer humane tenuitvoerlegging. Op basis van de Terugkeerrichtlijn worden de grond en de voorwaarden voor toepassing van vreemdelingenbewaring opnieuw geformuleerd. Hierbij wordt het nu geldende openbare-ordecriterium losgelaten. Dit resulteert in een helderder grond voor de toepassing van de maatregel.

Op deze drie belangrijke onderdelen komt het wetsvoorstel tegemoet aan aanbevelingen van de Raad uit 2008 en van tal van andere adviesorganen en organisaties. De Raad heeft hier waardering voor en steunt het streven naar een humane tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring.

Alternatieven voor vreemdelingenbewaring

Bewaring: 'nee, tenzij' – of is het 'ja, tenzij'?

In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt uiteengezet over welke bestuursrechtelijke dwangmiddelen de overheid beschikt teneinde gedwongen vertrek te realiseren van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven en niet zelfstandig vertrekken. Vreemdelingenbewaring is het zwaarste van deze middelen en wordt aangemerkt als "ultimum remedium dat alleen wordt ingezet als minder ingrijpende maatregelen ten behoeve van terugkeer niet kunnen worden toegepast". Dit uitgangspunt wordt verwoord in het voorgestelde artikel 59 Vreemdelingenwet 2000 (verder: Vw), waarin artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn als toetsingskader voor vreemdelingenbewaring is overgenomen. Bewaring is toegestaan "tenzij in een bepaald geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast...". In de MvT wordt dit aangeduid als het 'nee, tenzij'-criterium.²

Vervolgens worden twee voorwaarden gesteld voor toepassing van bewaring: er is een risico op onttrekking en de vreemdeling ontwijkt of belemmert de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure.

Het 'nee, tenzij'-criterium en beide voorwaarden tezamen komen de Raad voor als voldoende basis voor een praktijk waarin bewaring het laatste middel is. In de nog te concipiëren algemene maatregel van bestuur dient te worden ingegaan op de onderlinge verhouding tussen de drie elementen en de betekenis van beide voorwaarden.

Subsidiariteitsbeginsel

Het 'nee, tenzij'-criterium' geeft uitdrukking aan het *subsidiariteitsbeginsel*. Dit houdt in dat een lichter middel overwogen / beproefd moet zijn voordat toepassing van een zwaarder middel aan de orde kan komen. De Raad interpreteert dit criterium zodanig dat alternatieven daadwerkelijk zijn beproefd en *in het betreffend geval* niet effectief toepasbaar zijn gebleken, voordat tot bewaring kan worden overgegaan. Procedures dienen zodanig te worden vormgegeven dat de bestuursrechter dit ook kan toetsen. In de MvT op onderdeel J staat hierover dat alternatieven overwogen dienen te worden en op de in bewaring stellende autoriteit een onderzoeksplicht rust. Hij "zal uitdrukkelijk dienen te informeren of opvangmogelijkheden voor de vreemdeling voorhanden zijn". In de MvT wordt op dit punt meer ingevuld dan in het voorgestelde artikel 59 Vw wordt bepaald. Het verdient daarom aanbeveling dit artikel op dit onderdeel te preciseren dan wel in het Vreemdelingenbesluit (verder: Vb) hierop nader in te gaan. De Raad is van oordeel dat het informeren naar (en vervolgens niet vinden van) een opvangmogelijkheid op zichzelf niet altijd een voldoende legitimatie vormt voor het toepassen van bewaring.

De Raad meent dat het recht doen aan het subsidiariteitsbeginsel erom vraagt dat de bestuursrechter niet alleen kort na aanvang van de bewaring (stel na 10 dagen) maar ook daarna periodiek (stel maandelijks) de noodzaak van oplegging, respectievelijk voortzetting toetst. De Raad acht dit temeer aangewezen nu in Nederland niet de rechter maar de overheid de bewaring gelast, wat voor de toepassing van een vrijheidsbenemende

² De Raad merkt op dat dit criterium echter is geformuleerd als 'ja, tenzij'. Om de kwalificatie 'nee, tenzij' te verdienen zou het dienen te luiden dat bewaring *niet* is toegestaan in geval er een alternatief kan worden toegepast.

maatregel uitzonderlijk is. In dit licht kan erop worden gewezen dat in het WODC-onderzoek *Van bejegening tot vertrek* een (licht) positief verband is gevonden tussen de door de vreemdeling ervaren 'uitkomstrechtvaardigheid' van bewaring en diens vertrekbereidheid. Het is dus ook om deze reden van enige betekenis dat de vreemdeling zich kan verenigen met het feit dat hij niet in Nederland kan blijven en met de bewaring als zodanig. Een regelmatige rechterlijke toets kan hieraan bijdragen.

Ambtshalve onderzoek naar alternatieven

De bewaring wordt onmiddellijk beëindigd als de gronden voor oplegging niet langer aanwezig zijn.³ Ook wordt in de MvT duidelijk gemaakt dat gedurende de bewaring alsnog toepassing van een alternatief mogelijk kan worden.⁴ Hierbij wordt aangetekend dat de aanleiding daartoe "uit het dossier kan blijken" of dat de vreemdeling of zijn gemachtigde op een alternatief kan wijzen. Het komt de Raad passend voor dat de overheid - i.c. de Dienst Terugkeer en Vertrek - ambtshalve actief nagaat of er een alternatief kan worden toegepast en dat het refereren aan "het dossier" daarop wijst. De bepaling en de toelichting zouden op dit punt helderder zijn als het ambtshalve onderzoek naar de mogelijkheid van een alternatief met zoveel woorden in de wet wordt opgenomen. Ook de ACVZ heeft hiertoe een aanbeveling gedaan.⁵

Criteria voor inbewaringstelling; toepassing bij kwetsbare personen

Vanuit het beginsel van legitieme tenuitvoerlegging⁶ acht de Raad het een goede zaak dat de aard van beperkende maatregelen alsmede toepassingscriteria bij wet worden vastgelegd. Uit oogpunt van eenheid en consistentie van regelgeving verdient het de voorkeur om criteria voor de toepassing van bewaring op één plaats, en wel in artikel 59 Vw, neer te leggen. Lagere regelgeving zou dus slechts aanvullende bepalingen en nadere invulling van de criteria moeten inhouden en geen geheel nieuwe criteria moeten kunnen toevoegen. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over de criteria voor inbewaringstelling en de toepassing bij kwetsbare personen (artikel 59 lid 5 Vw). De Raad meent uit de formulering "over de criteria" op te kunnen maken dat dit ook de bedoeling is. In MvT wordt in dit verband gesproken over indicaties en contra-indicaties voor bewaring.⁷ De Raad is van oordeel dat op dit punt niet alleen nadere regelgeving maar ook praktische instructies dringend gewenst zijn.⁸ Op het begrip kwetsbare personen en de zorg voor hen wordt later in dit advies teruggekomen.

In artikel 59 lid 1 Vw wordt gesproken over "andere ... maatregelen" zonder te refereren aan de in de voorafgaande artikelen genoemde maatregelen (meldplicht en borgsom). De Raad maakt hieruit op dat hier in algemene zin bedoeld wordt op (minder dwingende)

³ Zie het voorgestelde artikel 59 lid 2 Vw.

⁴ MvT, onderdeel J

⁵ ACVZ, *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?* blz. 10.

⁶ 'Een adequate wettelijke regeling vormt de grondslag voor het inrichten en tenuitvoerleggen van sancties'. RSJ, *Beginselen van goede bejegening* 2012.

⁷ MvT, onderdeel J.

⁸ ACVZ, *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?* blz. 9: "In wet- en regelgeving zijn geen gronden omschreven wanneer moet worden afgezien van bewaring, of aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of iemand detentieongeschikt is. Naleving van het *ultimum remedium* principe hangt derhalve voor een groot deel af van de vraag hoe de uitvoerders met de in wet- en regelgeving neergelegde ruimte omgaan".

maatregelen van welke aard ook, die de overheid in een specifiek geval voldoende zekerheid verschaffen dat de vreemdeling zich beschikbaar zal houden voor de terugkeerprocedure, dan wel dat alle denkbare maatregelen zijn te vatten onder een of meer van de onder artikel 56 lid 1 onder a, b en c genoemde vormen.

Concrete alternatieven

Met minder dwingende alternatieven is en wordt in de vorm van pilots ervaring opgedaan. De Tweede Kamer is bij brief van 13 september 2013 geïnformeerd over het verloop van deze pilots tot aan 1 juni 2013.⁹ De bevindingen lieten weinig conclusies toe over het mogelijke succes van deze alternatieven. In de brief aan de Tweede Kamer wordt dit vooral toegeschreven aan het feit dat de meeste vreemdelingen niet voldeden aan de toelatingseisen. Deze projecten zijn voortgezet en er zullen daarom inmiddels meer gegevens beschikbaar zijn. De Raad ziet met belangstelling uit naar de uitkomsten nadat de pilots zullen zijn afgerond. De Raad is het ermee eens dat voortzetting aangewezen is, maar meent dat dat dit zonder verruiming van toelatingseisen weinig zin zal hebben.¹⁰

Doelstelling tenuitvoerlegging identiek aan die van oplegging bewaring?

De Raad meent dat de manier waarop de doelstelling van bewaring in het voorgestelde artikel 3 lid 2 van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (verder Wtv) wordt geformuleerd en in de MvT wordt toegelicht verschillende interpretaties toelaat.¹¹ Is het doel van bewaring beperkt tot het beschikbaar houden van de vreemdeling voor vertrekprocedures, of speelt de bewaring tevens een rol in het bevorderen van terugkeer? De Raad merkt op dat in dit artikel, anders dan het ermee corresponderende artikel 2 lid 2 van de Pbw, de doelstelling van de tenuitvoerlegging wordt gedefinieerd als samenvallend met het doel van de (oplegging van de) maatregel als zodanig.¹² Het voorgestelde artikel 3 lid 2 luidt namelijk: “de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring is dienstbaar aan de doelen genoemd in artikel 2”. In artikel 2 wordt dit doel geformuleerd als het “beschikbaar houden voor uitzetting”. De maatregel en de tenuitvoerlegging ervan hebben dus niet uitzetting tot doel, zij moeten slechts waarborgen dat deze niet onmogelijk wordt doordat de vreemdeling zich aan toezicht onttrekt. Echter in de MvT op artikel 3 is te lezen: “De terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst of een ander land ... staat dus in de vreemdelingenbewaring voorop”. Dit lijkt erop te duiden dat ook bevorderen van terugkeer doel van bewaring zou zijn. Aanvullend hierop zijn aanwijzingen voor deze lezing te vinden in andere bepalingen, waarin de inrichtingsdirecteur bevoegdheden worden toegekend die ten dienste staan aan de terugkeer als zodanig,

- art. 58 lid 1, “De directeur verwerkt in ... het belang van de terugkeer ... persoonsgegevens en andere gegevens van de vreemdeling en van andere personen”
- art 58 lid 3: “De directeur kan ... voor zover dat noodzakelijk is voor het verkrijgen van informatie omtrent de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling ... de volgende persoonsgegevens verzamelen:

⁹ Kamerstukken II 2013-2014 19 637, nr. 1721, bijlage 2.

¹⁰ Zie ook ACVZ, *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?*, blz. 11.

¹¹ Tenzij anders aangegeven hebben alle in dit advies aangehaalde wetsartikelen betrekking op de Wtv.

¹² Artikel 2 lid 2 Pbw: Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij

- telefoonnummers
- naam en nationaliteit van bezoekers
- gegevens ontleend aan de door de vreemdeling bij binnenkomst in de inrichting meegevoerde en gedurende het verblijf in de inrichting verkregen voorwerpen.

De Raad beveelt aan de suggestie dat de doelstelling van bewaring zich mede uitstrekt tot het bevorderen van gedwongen terugkeer te vermijden. Als consequentie hiervan dient de directeur niet over de genoemde bevoegdheden te beschikken. Dit behoeft overigens geen enkel probleem te zijn nu deze en dergelijke bevoegdheden reeds toekomen aan de DT&V. Verderop in dit advies wordt in dit verband ingegaan op de (vermeende) bevoegdheid van de directeur om de vreemdeling medewerking aan bepaalde activiteiten op te dragen en, bij het niet voldoen aan die verplichting, een disciplinaire maatregel op te leggen.

Een extra argument hiervoor kan worden ontleend aan de conclusies uit het WODC-onderzoek *Van bejegening tot terugkeer*. Hierin wordt duidelijk dat vreemdelingen de DT&V wel maar medewerkers van de detentiecentra niet associëren met gedwongen terugkeer. Deze 'neutrale' positie stelt het personeel in staat tot het opbouwen van een voor een humane bejegening noodzakelijke vertrouwensband met de vreemdelingen. Vreemdelingen voelen zich door deze houding gerespecteerd. Juist hierdoor kunnen medewerkers de vreemdelingen informeren over en waar mogelijk stimuleren tot contact met organisaties als DT&V en IOM. Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt overigens dat medewerkers op dit punt verschillend handelen. Een consistent optreden vraagt om een eenduidige doelstelling van vreemdelingenbewaring en een daaruit voortvloeiende werkinstructie op dit belangrijke onderdeel

Methoden in bewaring om effectieve terugkeer te realiseren

Doelstelling en zin van terugkeeractiviteiten

In het WODC-onderzoek *Van bejegening tot vertrek*¹³ wordt geconcludeerd dat de afschrikwekkende werking van bewaring beperkt is en het verblijf en de bejegening in bewaring (in de huidige vorm) niet rechtstreeks bijdragen aan de ontwikkeling van terugkeerbereidheid bij vreemdelingen. Waaraan mag worden toegevoegd dat bereidheid tot terugkeer geen voldoende voorwaarde vormt voor het daadwerkelijk realiseren daarvan.

Gelet op de bevindingen van het WODC is aannemelijk dat het zinvol is in terugkeeractiviteiten¹⁴ te investeren, maar dat het de vraag is welke dat kunnen zijn. Uit werkbezoeken aan detentiecentra en documentatie van de IOM is het de Raad duidelijk geworden dat individueel gerichte inspanningen om hinderpalen voor terugkeer weg te nemen wel tot succes kunnen leiden. De Raad komt op basis van documentatie¹⁵ en gesprekken met betrokkenen tot het voorlopige oordeel dat een ongericht, algemeen aanbod in dit opzicht daarentegen niet veel kan bijdragen. De Raad refereert hierbij tevens aan het onderzoek van de UvT (zie noot 9), waarin een analyse wordt gegeven van factoren die van betekenis zijn voor verbetering van de kwaliteit, de effectiviteit en de humaniteit van het terugkeerproces:

- persoonsgeboden factoren;
- factoren verbonden aan het land van herkomst;
- factoren gerelateerd aan de bejegening en
- factoren gerelateerd aan de uitvoering van het uitzettingsproces.

Door het besteden van aandacht aan het leven van de vreemdeling na terugkeer draagt vreemdelingenbewaring bij aan 'terugkeer in de samenleving', zij het niet de Nederlandse samenleving. Verder is het goed om naar analogie met de nazorg na strafrechtelijke detentie de vijf 'leefgebieden' (huisvesting, inkomen, zorg, identiteitspapieren en dagbesteding) te onderzoeken, die per definitie per persoon verschillen. Het is daarom essentieel dat per individu wordt bekeken welke combinatie van activiteiten tijdens bewaring en faciliteiten in het land van bestemming aangewezen zijn, en op welk moment en met welke intensiteit deze activiteiten worden aangeboden. De studie van de UvT geeft hiervoor concrete aanbevelingen, waarnaar hierbij wordt verwezen.

Algemene voorwaarden voor succes van terugkeeractiviteiten

Het is van belang dat landen die principieel geen medewerking verlenen aan gedwongen terugkeer van onderdanen de terugkeer van degenen die aan terugkeeractiviteiten deelnemen als vrijwillig kunnen aanmerken. Dit laat zien dat het optreden van organisaties die zowel in Nederland als landen van herkomst actief zijn, een pre is. Het is daarom

¹³ Kamerstukken II 2013–2014, 19 637, nr. 1739.

¹⁴ Hierbij doelen we op educatieve en anderszins vormende activiteiten die worden aangeboden met als oogmerk belemmeringen voor terugkeer weg te nemen door de vreemdeling beter toe te rusten voor het opbouwen van een toekomst in zijn land van bestemming. Het gaat niet om wat in het voorgestelde artikel 22 wordt aangeduid als terugkeeractiviteiten: gesprekken met de DT&V. Het lijkt zuiverder deze laatste aan te merken als contacten, behorend tot de uitzettingsprocedure. Op de naar het oordeel van de Raad onvoldoende heldere definitie van 'terugkeeractiviteiten' wordt elders in dit advies teruggekomen.

¹⁵ M. Kox e.a., Detentiebeleving van strafrechtelijk gedetineerden zonder verblijfsrecht, *themanummer Tijdschrift voor Criminologie* 2013; B. van Alphen e.a., *Van bejegening tot vertrek*, WODC 2013; A.M. van Kalmthout e.a., *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring*, UvT Tilburg 2005.

aanbevelenswaardig om deze organisaties optimaal toe te rusten en toegang te verlenen om in inrichtingen voor bewaring actief te zijn. Uit informatie van de IOM is daarnaast op te maken dat het toekennen van financiële middelen of steun in natura ten behoeve van hervestiging een in veel gevallen doorslaggevend instrument vormt. Ook hier past daarom geen zuinigheid. Het is bekend dat veel vreemdelingen en hun familie zich behoorlijk in de schulden hebben gestoken om de overtocht naar Nederland te kunnen maken en dat het bestaan van die schulden een hinderpaal voor terugkeer vormt. De realiteit van dit gegeven nodigt uit om heen te stappen over eventuele gevoelsmatige weerstand tegen het toekennen van 'vertrekpremies'.

Voorts is het verstandig dat de vreemdeling serieus wordt genomen in zijn bezwaren tegen of angst voor terugkeer. Deze vinden hun grond in uiteenlopende oorzaken maar zijn doorgaans zo dwingend dat activiteiten als het aanleren van een vaardigheid op zichzelf geen factor van betekenis kunnen vormen om ze weg te nemen. In de tweede plaats verschillen persoonlijke behoeften sterk en zijn deze per inrichtingspopulatie door de tijd heen ook aan verandering onderhevig. Dat maakt het voor inrichtingen niet goed uitvoerbaar om voor een redelijke doelgroep doorlopende activiteiten met een professioneel karakter en niveau te organiseren. Het is daarom aanbevelenswaardig vooral of alleen die activiteiten aan te bieden die vallen binnen het kader van hetgeen op individuele indicatie door IOM en verwante organisaties als zinvol wordt aangemerkt.

De Raad juicht het toe dat de directeur de vreemdeling kan toestaan de inrichting te verlaten voor terugkeeractiviteiten (artikel 51). De MvT noemt hierbij het voorbeeld van bezoek aan een ambassade of het verlenen van zorg. Niet genoemd wordt het deelnemen aan cursussen en vormende activiteiten in de samenleving. Gezien het noodzakelijkerwijs beperkte aanbod daarvan in de inrichtingen zou het passend zijn om het op individuele basis mogelijk te maken dat vreemdelingen – eventueel met een elektronisch controlemiddel – van algemene voorzieningen gebruik maken.

Verplichte deelname aan terugkeeractiviteiten

De vreemdeling is verplicht mee te werken aan terugkeeractiviteiten (artikel 22). De Raad acht de omschrijving in de MvT van wat onder terugkeeractiviteiten moet worden verstaan onvoldoende helder. In de begripsbepalingen (artikel 1 lid 1) wordt wel het begrip activiteiten maar niet het meer specifieke 'terugkeeractiviteiten' gedefinieerd. Het begrip terugkeeractiviteiten wordt te meer diffuus nu in de MvT, paragraaf 3.4, ook (de?) dagbesteding wordt aanmerkt als gericht op terugkeer. Zelfs een activiteit als e-learning wordt hierbij genoemd als voorbeeld van een activiteit waaraan de vreemdeling verplicht is mee te werken. Zeker gelet op de in artikel 22 neergelegde verplichting is een nadere definitie onontbeerlijk. Hiermee wil de Raad niet zeggen dat het opleggen van een dergelijke verplichting gewenst is. Dit houdt immers in dat de vreemdeling die deze verplichting niet nakomt daarvoor een sanctie kan worden opgelegd. De Raad is er principieel op tegen dat de vreemdeling langs deze weg wordt gebracht tot het meewerken aan uitzetting. Het op straffe van een sanctie verplichten tot deelname aan terugkeeractiviteiten verdraagt zich niet met het doel van de bewaring, waarover hiervoor al meer is gezegd. Het toepassen

van disciplinaire maatregelen is hiervoor ook niet bedoeld. Een disciplinaire maatregel kan krachtens artikel 54 worden gegrond op het niet opvolgen van een "bevel als bedoeld in artikel 5". Artikel 5 lid 1 brengt de bevoegdheid van de directeur tot het geven van bevelen enkel in verband met het verzekeren van het verblijf in de inrichting of het handhaven van de orde en veiligheid. Het doen deelnemen aan activiteiten van welke aard dan ook kan hieronder niet worden begrepen. Het opleggen van deze verplichting is ten slotte ook af te raden omdat het de positie van de functionarissen en organisaties die deze activiteiten uitvoeren niet versterkt. Niet valt in te zien hoe het het gezag van de DT&V ten goede zou komen als de vreemdeling op straffe van een disciplinaire maatregel tot gesprekken wordt gedwongen. Gelet op deze overwegingen beveelt de Raad aan de bemoeienissen van de DT&V niet aan te merken als activiteiten maar als contacten. Het is aan de DT&V zelf en niet aan de inrichtingsdirecteur om de vreemdeling, desnoods met inschakeling van de 'sterke arm', tot medewerking aan bijvoorbeeld bezoek aan ambassades te brengen.

Activiteiten in het kader van dagbesteding

Een geheel andere zaak is het aanbieden van creatieve en recreatieve activiteiten als dagbesteding als bedoeld in artikel 23. Activering is een doel dat inherent hoort te zijn aan het regime in een justitiële inrichting. Hierbij moet worden bedacht dat personen in vreemdelingenbewaring vaak een lange geschiedenis van internering en hospitalisering achter de rug hebben. De ACVZ schetst in het rapport *Verloren Tijd* hiervan een indringend beeld. Nieuwe bewaring zal deze toestand van lethargie niet verminderen. In het gevangeniswezen vormt arbeid een belangrijke factor voor bezigheid en structuur. Nu deze in vreemdelingenbewaring niet wordt geboden, zal vooral uit oogpunt van humaniteit maar ook vanuit het rationele argument dat ledigheid leidt tot apathie en ongewenst gedrag gezorgd moeten worden voor ruime mogelijkheden om bezig te zijn. Hierbij hoort een (bewegings)vrijheid die nodig is om hiervan op elk gewenst moment gebruik te kunnen maken.

Overigens kan de Raad de in de MvT beschreven redenen voor het niet aanbieden van arbeid niet volgen. In de eerste plaats wordt betoogd dat het vreemd zou zijn om vreemdelingen te laten werken die normaal gesproken (in de vrije samenleving) niet mogen werken. Inderdaad zou het zich hiermee niet verdragen als de vreemdeling tegen loon productiewerk zou worden opgedragen. Een aanbod tot het vrijwillig verrichten van bezigheden vergelijkbaar met wat in de samenleving als dagbesteding aan bijvoorbeeld mensen met een beperking wordt georganiseerd lijkt echter geenszins uitgesloten en kan een zinvolle tijdsbesteding vormen. In de tweede plaats zou, zo wordt in de MvT gesteld, arbeid niet gericht zijn op terugkeer. Dit wekt ten onrechte de suggestie dat in vreemdelingenbewaring louter activiteiten plaatsvinden die op terugkeer zijn gericht.

Balans tussen een humaan regime versus veiligheid en beheersbaarheid

Het karakter van een niet-penitentiair regime

Een kernpunt van het wetsvoorstel is dat vreemdelingenbewaring niet (meer) plaatsvindt in het gevangeniswezen en het regime niet is gebaseerd op de penitentiaire wetgeving. Vreemdelingenbewaring is immers een bestuursrechtelijke maatregel en geen straf. De Raad steunt daarom het in een aparte wet regelen van de Vreemdelingenbewaring. De opzet en de inhoud van het voorgelegde conceptwetsvoorstel vertonen echter grote gelijkenis met de Pbw. De benadering van het regime (verboden is wat niet is toegestaan, uren en situaties waarop men is ingesloten zijn gereguleerd, vrijheden en 'rechten' zijn uitgedrukt in uren en minima, 'bevelen' van de directeur moeten worden opgevolgd) en het stramien van de wet volgen sterk het voorbeeld van de penitentiaire pendant. Voor deze vreemdelingen, die niet op een straftitel worden ingesloten, is die penitentiaire inslag onnodig kwetsend. Verschillen met de penitentiaire regelgeving zijn vooral ingegeven door het overnemen van de Terugkeerrichtlijn.

Gelet op het in paragraaf 2 van de MvT zo sterk benadrukte niet-penitentiaire karakter van de bewaring mist de Raad een uiteenzetting waarom bij het inrichting hiervan niet ook is gekeken naar voorbeelden uit geheel andere sectoren.¹⁶ Het hanteren van de Pbw als uitgangspunt is kennelijk als zo vanzelfsprekend aangenomen dat in de MvT niet wordt beargumenteerd waarom dit is gebeurd. Naar de Raad meent, had het voor de hand gelegen te bezien of het regime in de vreemdelingenbewaring niet (sterker) het karakter had kunnen krijgen van het verblijf op vrijheidsbeperkende locaties van het COA. Ook daar verblijven immers onder meer vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben en in afwachting zijn van uitzetting. De Raad beveelt aan de mogelijkheden van een dergelijke benadering alsnog te verkennen. Subsidiair is te overwegen of het regime van het nu vervallende grenslogies niet als standaard zou kunnen gelden. In de MvT dient te worden ingegaan op de achtergrond van de gemaakte keuzes, waarbij zowel aandacht wordt besteed aan het principiële karakter hiervan als aan argumenten van doelmatigheid, zoals het feit dat het kabinet voorshands niet beschikt over andere mogelijkheden dan vreemdelingenbewaring uit te doen voeren door de DJI en wel in de bestaande detentiecentra en met het bestaande personeel. Voor argumenten van deze aard kan begrip worden opgebracht (en dan mogen ze wel worden genoemd) maar een principiële keuze voor niet-penitentiaire bewaring zou op termijn horen te leiden tot een regime dat daarmee meer in overeenstemming is. In de MvT wordt de kritiek aangehaald die van vele zijden is geleverd op het penitentiaire karakter van de bewaring en de Raad verwacht niet dat dit wetsvoorstel op zichzelf deze kritiek wegneemt. Hierbij moet met name worden gewezen op het meermalen door het CPT uitgedragen standpunt dat vreemdelingenbewaring behoort plaats te vinden in speciaal voor dat doel ingerichte accommodaties.¹⁷ Het standpunt van het CPT stemt overeen met het bepaalde in artikel 16 lid 1 van de Terugkeerrichtlijn. Uiteraard

¹⁶ Voorbeeld is de Wet op de jeugdzorg die het mogelijk maakt dat minderjarigen civiel gesloten worden geplaatst. Daar geldt anders dan in de Bjj - het principe: geen beperkingen, tenzij... specifiek opgenomen in een persoonlijk behandelplan.

¹⁷ Laatstelijk in het CPT-rapport aan de Nederlandse regering d.d. 9 augustus 2012: "It has always been the CPT's view that, in those cases where it is deemed necessary to deprive persons of their liberty for an extended period under aliens' detention, they should be accommodated in centers specifically designed for that purpose..."

zal veel afhangen van de wijze waarop in de praktijk inhoud wordt gegeven aan het regime, maar op dit ogenblik kan slechts een oordeel worden gegeven over het wetsvoorstel als zodanig. Uit werkbezoeken aan detentiecentra heeft de Raad de stellige indruk gekregen dat directies en medewerkers van deze inrichtingen de voorgestelde verruimingen in bewegingsvrijheid, dagindeling, communicatie en activiteitenpakket toejuichen en op onderdelen nog wel verder zouden willen gaan dan deze. Dit zal per inrichting verschillen aangezien de accommodaties uiteenlopende mogelijkheden bieden. De Raad beveelt aan de directies alle regimesverruimingen toe te staan die hen verantwoord voorkomen en die zij kunnen realiseren en dit ook in de MvT te vermelden.

Het beginsel van minimale beperkingen

De Raad benadert de vraag naar het meest passende regime in de eerste plaats vanuit het beginsel van minimale beperkingen. Terecht is dit beginsel, in een met de Pbw vergelijkbare tekst, neergelegd in het voorgestelde artikel 3 lid 3. Voor het beoordelen van het voorgestelde regime kan onderscheid worden gemaakt in structurele en incidentele beperkingen. Structurele beperkingen zijn die welke in het algemeen voor groepen of afdelingen gelden, incidentele de op een persoon van toegepaste (verdergaande) beperkingen in het kader van disciplinaire en ordemaatregelen.

Structurele vormen van vrijheidsbeperking

Wat structurele beperkingen betreft kan voor vreemdelingenbewaring worden gesteld dat, gegeven de (buiten)beveiliging die onttrekking aan bewaring tegengaat, de vreemdeling binnen de inrichting in principe aan geen beperkingen onderhevig zou behoeven te zijn. Dit lijkt een boude bewering maar als dit uitgangspunt wordt gehanteerd, zullen alle beperkingen die toch worden toegepast, elk voor zich overtuigend beargumenteerd moeten worden en het redeneren vanuit deze kant van het spectrum komt de Raad voor als passend bij een niet-penitentiaire vorm van internering. Daaruit spreekt dat de vreemdeling in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor het indelen van zijn dag, de plaats waar hij zich in de inrichting ophoudt, zijn dagbesteding en de contacten die hij in de inrichting en met de buitenwereld onderhoudt. Vanzelfsprekend stelt het loutere verblijf in de inrichting hier grenzen aan en ook zal er moeten worden voorzien in maatregelen die het veilig samenleven in de inrichting garanderen. Niettemin kan de laatste kwestie worden benaderd vanuit de vraag waar de vreemdeling behoefte aan heeft. Zo kan het, om zich te vrijwaren van mogelijke overlast van anderen, voor hem voldoende zijn als hij zich kan terugtrekken in zijn verblijfsruimte, waartoe anderen geen toegang hebben. Dat is een andere benadering dan dat de inrichting voortdurend zou moeten voorzien in persoonlijk toezicht en deuren van afdelingen en verblijfsruimten op bepaalde uren gesloten zijn.

Zonder op alle onderdelen specifiek in te gaan beveelt de Raad aan om overal waar het regime beperkingen aanbrengt deze te heroverwegen en deze alleen daar te handhaven waar ze uit oogpunt van veiligheid en orde strikt noodzakelijk zijn. Als voorbeeld noemen we hierbij het gebruik van internet. In de COA-gezinslocatie die de Raad bezocht zijn de vreemdelingen geheel vrij in elk gebruik van digitale media. Het is niet direct in te zien waarom dit in een inrichting voor vreemdelingenbewaring anders zou moeten zijn. In de

MvT wordt aangekondigd dat onderzocht zal worden “in hoeverre het gebruik van e-mail, sociale media en Skype op een verantwoorde manier mogelijk kan worden gemaakt – in aansluiting op wat in andere sectoren van de DJI wordt ontwikkeld”. Het komt de Raad voor dat die aansluiting gelet op het karakter van vreemdelingenbewaring juist niet van toepassing is.

Een specifieke vorm van structurele beperkingen is het meer beperkte regime in de voorgestelde inkomsten- en *beheersafdelingen*. Begrijpelijk is dat het gedrag van sommige personen in een gemeenschap met anderen als bedreigend of overlastgevend ervaren kan worden. Als dit gedrag een permanent karakter heeft is het goed om deze personen, voor zo lang als noodzakelijk, buiten de groep te kunnen plaatsen. Dat maakt het des te meer mogelijk om op reguliere afdelingen beperkingen te minimaliseren. De Raad is er echter geen voorstander van dat voor personen die slechts in een bepaalde mate gescheiden van anderen moeten worden ondergebracht, een regime wordt gecreëerd met beperkingen die naar hun aard bedoeld zijn, of normaal gesproken ervaren zullen worden, als bestraffend. Een voorbeeld van een dergelijke beperking is het niet mogen gebruiken van een eigen mobiele telefoon. Ter bevordering van de veiligheid in de inrichting beschikt de directeur immers over tal van mogelijkheden om op het individu gerichte maatregelen te nemen. Vanuit het beginsel van individualisering is de Raad van oordeel dat een individugerichte benadering voorgeat op maatregelen die groepen ingeslotenen treffen.¹⁸ Nu veiligheid voldoende kan worden nagestreefd door het toepassen van individugerichte maatregelen is het creëren van een beheersregime onnodig. De Raad acht daarnaast het creëren van een regime met ‘punitieve’ elementen, mede bedoeld als aansporing tot goed gedrag op de reguliere afdeling, niet passend in een niet-penitentiaire omgeving. Vreemdelingenbewaring heeft immers, anders dan in andere sectoren van de DJI veelal aan de orde is, niet bestraffing, maatschappijbeveiliging of gedragsverandering tot doel. Om deze redenen wordt het inrichten van een beheersregime ontraden.

A fortiori geldt dit voor het plaatsen van nieuw binnenkomende vreemdelingen (en in het bijzonder asielzoekers in de hun toekomstige periode van veertien dagen ‘rust- en bedenktijd’) in dit beperkte regime. Met het oog op het streven naar medewerking aan terugkeer – en juist in de beginfase van de bewaring is de kans daarop het grootst – is het direct in beperking plaatsen van betrokkenen wel de slechtst denkbare start. Juist bij nieuw binnenkomende personen is het verstandig en passend individugericht te werk te gaan.

Incidentele / persoonsgerichte vrijheidsbeperking

De directeur van de inrichting voor vreemdelingenbewaring zal op basis van het wetsvoorstel beschikken over alle regimaire mogelijkheden tot inperking van rechten en vrijheden die ook de Pbw kent, zij het op een enkele plaats onder de voorwaarde dat toepassing hiervan strikt noodzakelijk is. Het betreft

- het gebruik van geweld (art. 36), waartoe een ministeriele geweldsinstructie wordt opgesteld, afgestemd op vreemdelingenbewaring;
- toepassen van vrijheidsbeperkende middelen (art. 36);

¹⁸ Beginsel van individualisering: de overheid houdt rekening met de belangen, noden en omstandigheden van elke afzonderlijke ingeslotene. RSJ, *Beginselen van goede bejegening* 2012.

- het verwerken van persoonsgegevens; identiteitscontrole na verlaten inrichting en na bezoek (art. 37, geen bevoegdheid maar voorschrift aan de directeur);
- onderzoek aan kleding en voorwerpen; inbeslagname (art. 38, bevoegdheid);
- onderzoek aan lichaam: bodyscan tenzij (art 39);
- verrichtingen in het lichaam, door arts of verpleegkundige (art. 40);
- uitsluiten van activiteiten, twee weken, telkens te verlengen (art. 41);
- plaatsen in afzondering voor twee weken, telkens te verlengen (art. 42);
- camera-observatie tijdens afzondering (art. 43);
- mechanische middelen tijdens afzondering, 24 uur, telkens te verlengen (art. 44);
- afzondering in andere inrichting (art. 45).

Dit overzicht is hier met name weergegeven om aan te geven dat de overeenkomst met de Pbw zodanig sterk is dat in feite van een penitentiair klimaat kan worden gesproken. De Raad is van oordeel dat dit voor vreemdelingenbewaring principieel niet passend is. Hoewel de behoefte van de inrichtingsdirecteur om als laatste middel over bepaalde van deze bevoegdheden te beschikken erkend moet worden, is de optelsom hiervan al te zwaar. Zeker als hierbij wordt bedacht dat de directeur als basis tevens beschikt over de hierboven beschreven structurele vormen van beperking, ook indien daaruit het beheersregime wordt geschrapd. Ter vergelijking: de directeur van een gezinslocatie van het COA, waar zoals gezegd eveneens in stressvolle omstandigheden personen verblijven die het land moeten verlaten, beschikt over niets van dit alles. Deze directeur is evengoed verantwoordelijk voor orde en veiligheid in het centrum, maar moet bij ongeregelheden net als elke andere burger de assistentie van de plaatselijke politie inroepen. Dit noopt de medewerkers tot een bejegening waarin probleemoplossing – uitgaande van een sterke eigen verantwoordelijkheid van de bewoners zelf – centraal staat.

Zoals de Raad het beheersregime met zijn bestraffende elementen ontraadt, meent de Raad dat ook de disciplinaire maatregel niet in de vreemdelingenbewaring thuishoort. Om een veilig detentieklimaat te waarborgen kan met de ordemaatregel worden volstaan. Alles overziend beveelt de Raad aan het geheel aan regimaire mogelijkheden voor vrijheidsbeperking per onderdeel op absolute noodzaak te heroverwegen.

De rechtsbescherming in vreemdelingenbewaring

De Raad heeft geen opmerkingen bij de in afdeling 1 van hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel beschreven procedurele rechten. De in afdeling 2 beschreven rechtsmiddelen komen overeen met de rechtsmiddelen die de Pbw kent. In aanvulling daarop wordt een versterking ten opzichte daarvan voorgesteld door een uitbreiding van beklaggronden. Artikel 65 geeft de vreemdeling het recht van beklag over de omstandigheden in de bewaring in het algemeen.

Als reden voor deze uitbreiding wordt in de MvT gesteld dat hiermee de bestuursrechter kan worden ontlast. Hieruit begrijpt de Raad dat klachten van deze aard nu kennelijk in de procedure van de bewaring als zodanig worden ingebracht. Hoe vaak dit het geval is, in hoeverre de bestuursrechter deze behandelt en wat daarvan de consequenties zijn wordt niet beschreven. Bij gebrek aan gegevens hierover kan niet zonder meer worden aangenomen dat deze klachtmogelijkheid de rechter ontlast. Voor de bestuursrechter vormen deze klachten hooguit een bijkomend punt bij de behandeling van de bewaring als zodanig; de bestuursrechter zal hiervoor geen speciale zitting houden. Voor de beklag- en beroepsrechter brengt de extra beklaggrond daarentegen wel een extra belasting mee, waarmee overigens bij de bekostiging van beklagcommissies en de RSJ rekening zal moeten worden gehouden.

In de MvT worden geen aanwijzingen aangedragen voor de behoefte aan een beklaggrond over de hele breedte van de tenuitvoerlegging. Denkbaar is dat hieraan een meer specifieke invulling wordt gegeven, zoals de bejegening, zowel door inrichtingsmedewerkers als medisch personeel. Maar dit kan zich ook in de loop der tijd uitkristalliseren.

De Raad meent overigens dat beklag en beroep niet het eerstaangewezen middel vormen voor het aan de orde stellen van algemene omstandigheden in de bewaring. Dit vormt eerder een onderwerp voor overleg tussen de directeur en (een vertegenwoordiging van) de vreemdelingen en vervolgens voor bemiddeling door de weekcommissaris. In elk geval zou het streven naar verbetering van algemene omstandigheden niet afhankelijk moeten zijn van individuele klachtafhandeling. Voorts vormt de extra beklaggrond slechts relatief een uitbreiding, aangezien de beroepscommissie klachten over algemene zaken zoals het ontbreken van arbeid of zorg, tekortkomingen verblijfsruimten, luchtplaatsen en -kooien en dergelijke ook nu al geregeld ontvankelijk verklaart. Hoewel het individuele klachten betreft, heeft de jurisprudentie in deze zaken veelal een algemene geldigheid.

In het wetsvoorstel wordt een beroepskamer vreemdelingenbewaring bij de RSJ geïntroduceerd. Ook dit wordt in de MvT aangemerkt als een versterking van de rechtsmiddelen van de vreemdeling. De Raad ziet de meerwaarde van deze constructie in dit opzicht niet. Uiteraard zal de Raad moeten bezien hoe hij de beroepsvoorziening voor de vreemdelingenbewaring gaat inrichten; een wettelijk voorschrift ter zake lijkt de Raad onnodig. Als bijkomstigheid kan worden aangetekend dat de benaming 'beroepskamer vreemdelingenbewaring' bij vreemdelingen en andere betrokkenen het misverstand kan oproepen dat het hierbij om beroep tegen de bewaring als zodanig gaat.

Evenals in de samenstelling van de Raad deskundigheid op het gebied van vreemdelingenbewaring gewaarborgd zal dienen te zijn, is dit het geval voor de beklagcommissies. Hierin heeft de minister van V&J, die de leden van de commissies van

toezicht benoemt, een verantwoordelijkheid. Een tweede factor om bij een toename van het aantal te behandelen zaken rekening mee te houden is dat de beklagcommissies in staat moeten zijn om tijdig op de klacht te beslissen en dat feitelijk ook doen. Denkbaar is het toekennen van een tegemoetkoming aan klager bij termijnoverschrijding.

Een factor van algemene strekking ten aanzien van de rechtsbescherming is de kwaliteit van rechtshulp. Dit geldt zowel voor de oplegging en toetsing van de bewaring als zodanig als voor geschillen in de tenuitvoerlegging. Aan randvoorwaarden voor deze kwaliteit dient zorg te worden besteed.

De aandacht voor de bijzondere noden van bijzondere groepen

In het voorgestelde artikel 80, onderdeel A wordt de definitie van 'kwetsbare personen' volgens de Terugkeerrichtlijn van toepassing verklaard. De Raad acht dit een passende voorziening op dit onderdeel en heeft hier verder geen opmerkingen bij. De inrichting van 'afdelingen voor bijzondere opvang' in plaats van de huidige 'extra zorgafdelingen' en de in artikel 33 beschreven zorgplicht van de directeur lijken niet veel verschil te maken met de situatie in het gevangeniswezen. In het voorgestelde artikel 32 wordt een relatieafdeling in het leven geroepen. Het is de Raad niet helemaal duidelijk in hoeverre voortaan weer gezinnen met kinderen in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring zullen worden geplaatst. Nu deze niet langer penitentiaire inrichtingen zijn, zou het bezwaar daartegen althans formeel wegvallen. Of het ook gewenst zou zijn, is de vraag. Uit informatie tijdens een bezoek aan een COA-gezinslocatie maakte de Raad op dat zal worden doorgegaan met het aldaar onderbrengen van gezinnen met kinderen en dat de relatieafdeling in vreemdelingenbewaring bedoeld is voor personen die in een andere relatie tot elkaar staan zoals broers en zussen.

De Raad wijst in dit verband op de volgende passage uit de zgn. 'koepelbrief' van de Staatssecretaris van V&J van september 2013¹⁹: "Het beleid voor gezinnen met minderjarige kinderen zal ik zo wijzigen dat zij niet in bewaring worden gesteld, tenzij zij zich eerder aan het toezicht hebben onttrokken. Wanneer het gezin dan alsnog in bewaring wordt gesteld, dan dient dit individueel gemotiveerd te worden en kan dat voor maximaal twee weken, waarbij ook overigens aan de eisen voor bewaring voldaan dient te zijn en uit het dossier een individuele belangenafweging dient te blijken". Het verdient aanbeveling dit beleidsvoornemen met zoveel woorden in de MvT op te nemen.

¹⁹ Kamerstukken II, 19637 nr. 1721, Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 13 september 2013.

De onderbrenging van alleenstaande niet begeleide minderjarigen

Niet begeleide minderjarigen (AMV-ers) worden volgens het voorgestelde artikel 14 geplaatst in een justitiële jeugdinrichting. De Raad acht het ongewenst dat deze kwetsbare personen verblijven in jeugdinrichtingen met het sterkst penitentiaire karakter dat ons land kent. Het regime in deze inrichtingen zal niet conform de Wtv kunnen zijn maar wordt door de Bjj bestreken. Onderbrengen in inrichtingen voor gesloten jeugdzorg zou om deze reden eerder voor de hand liggen. De Raad acht het in de MvT gegeven argument daartegen dat de gesloten jeugdzorg op behandeling en terugkeer in samenleving is gericht niet overtuigend, aangezien voor de justitiële jeugdinrichtingen hetzelfde geldt. Volgens de MvT worden AMV-ers in de justitiële jeugdinrichting gescheiden gehouden van strafrechtelijk gedetineerden; in de wetstekst zelf heeft de Raad geen hiertoe strekkend voorschrift aangetroffen.

In het algemeen overleg met de Tweede Kamer over het vreemdelingenbeleid op 30 januari 2014 naar aanleiding van het rapport van de coalitie 'Geen kind in de cel' is toegezegd om uiterlijk eind mei een brief aan de Tweede Kamer te sturen met daarin opgenomen mogelijke alternatieven voor vreemdelingendetentie en grensdetentie van minderjarige kinderen, met daarbij per alternatief uitgewerkt de implicaties en de kosten. De Raad gaat ervan uit dat deze implicaties in het onderhavige wetsvoorstel zullen worden verwerkt.

Overige en artikelsgewijze opmerkingen

Vreemdelingenbewaring op andere plaatsen

Volgens het voorgestelde artikel 3 lid 1 vindt vreemdelingenbewaring plaats in “een inrichting” ... “voor zover niet bij of krachtens wet anders is bepaald”. Hierop betrekking hebbende regels zijn neergelegd in artikel 5 lid 4 van het Vreemdelingbesluit 2000. Bij inwerkingtreding van het nu voorliggende wetsvoorstel zal de term ‘huis van bewaring’ in dit artikel moeten worden geschrapt. In het wetsvoorstel wordt overigens niets geregeld over het verblijf op een andere plaats dan in een inrichting voor vreemdelingenbewaring.

Medische zorg

Er zijn geregeld signalen dat – de inspanningen van vele medische zorgverleners niet te na gesproken – vreemdelingen zich door artsen of verpleegkundigen onvoldoende of onvoldoende correct behandeld of bejegend voelen. Cultuurverschillen kunnen gemakkelijk aanleiding vormen tot misverstanden of klachten. Beleving van ziekte en adequate behandeling kan bij personen uit een niet-westerse etnische achtergrond afwijken van de Nederlandse. Voldoende aandacht voor interculturalisatie is daarom aangewezen. Dit naast de zorg voor voldoende en tijdige uitwisseling van medische informatie, die in alle sectoren van de DJI een aandachtspunt vormt.

Artikel 25 betreft de verantwoordelijkheid van de directeur voor de medische zorg. In artikel 25 lid 3 onder c is sprake van onderzoek naar de geschiktheid voor vreemdelingenbewaring. De Raad beveelt aan dergelijk onderzoek niet slechts te laten plaatsvinden “op verzoek” maar als vast onderdeel van de medische intake bij binnenkomst.

Toezicht

Volgens het voorgestelde artikel 9 houdt de Inspectie voor veiligheid en justitie toezicht op de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. In de MvT kan worden aangegeven dat hiermee niet wordt bedoeld dat uitsluitend deze inspectie dit toezicht uitoefent. De Raad meent dat in dit artikel in ieder geval ook de bij elke inrichting voor vreemdelingenbewaring ingestelde commissie van toezicht (artikel 8 van het wetsvoorstel) dient te worden genoemd. Daarnaast hebben ook andere inspecties, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg, een toezichthoudende taak in deze inrichtingen.

Insluiting gedurende de dag

Volgens artikel 21 lid 2 is de vreemdeling ten minste twaalf uur per etmaal niet in zijn verblijfsruimte ingesloten. In de MvT wordt gesproken over uit oogpunt van bedrijfsvoering noodzakelijke onderbrekingen van deze periode van tweemaal een uur per dag. Nu hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan de twaalf uren van uitsluiting, lijkt het de Raad ongewenst om deze uren van insluiting in de MvT voor te schrijven en zeker op de dwingende manier waarop dit is omschreven. Niet alleen is het zeer de vraag of deze insluiting nodig is, ook kan het aan de directeur worden gelaten om hiervan bij noodzaak gebruik te maken en dit eventueel in de huisregels vast te leggen.

Relatie tussen vreemdelingenbewaring en strafbaar feit

In de MvT (paragraaf 2) wordt uiteengezet dat vreemdelingenbewaring een vorm van bestuursdwang is en daarmee een herstelmaatregel behelst. In de MvT wordt de toepassing van bestuursdwang gerelateerd aan een gepleegde overtreding – zij het niet ter bestraffing maar ter voorkoming van herhaling of het beperken van de gevolgen ervan. In dit verband rijst de vraag in hoeverre vreemdelingenbewaring geoorloofd is ingeval geen sprake is van een overtreding, zoals bij vreemdelingen die (nog) legaal verblijf hebben, ten aanzien van wie er bijvoorbeeld een asielprocedure loopt.

In de MvT op artikel 14 wordt het gepleegd hebben van een misdrijf aangemerkt als een (voldoende) reden voor inbewaringstelling van een niet begeleide minderjarige. Deze reden voor bewaring is echter niet te vatten onder de gronden voor bewaring, genoemd in het voorgestelde artikel 59 lid 1 Vw.

Geprivilegieerde contacten

In de MvT op artikel 29 worden meer personen en instanties aangemerkt als geprivilegieerd bezoek dan in het betreffende wetsartikel zelf worden genoemd. Artikel 30 noemt 'nationale en internationale organisaties...'. In dit artikel noch in artikel 29 worden deze aangemerkt als geprivilegieerde contacten. Blijkens de MvT op artikel 30 is dit wel de bedoeling. De Raad beveelt aan de tekst van de voorgestelde artikelen in overeenstemming te brengen met hetgeen blijkens de MvT is bedoeld en hierbij aansluiting te zoeken met artikel 37 Pbw. Daarnaast is het in artikel 30 genoemde "periodiek" bezoeken te schrappen of te vervangen door "te allen tijde". Het is immers aan deze organisaties zelf om uit te maken wanneer en hoe vaak zij een inrichting bezoeken. Aan de in de MvT bij artikel 30 genoemde organisaties is toe te voegen het Nederlandse *National Preventive Mechanism*, ingesteld bij brief van de Minister van Veiligheid en Justitie bij brief van 20 december 2011.

Onderzoek aan kleding / aan het lichaam

Artikel 38 heeft betrekking op onderzoek aan de kleding. In het vierde lid is sprake van onderzoek op holten en openingen van het lichaam. Deze bepaling zou daarom thuishoren in artikel 39, waarin het onderzoek aan het lichaam wordt geregeld.

Kosten voor onderzoek verboden voorwerpen

In het voorgestelde artikel 47 lid 4 wordt bepaald dat kosten voor onderzoek van voorwerpen, teneinde te kunnen vaststellen of deze mogen worden ingevoerd, voor rekening komen van de vreemdeling. Aangezien dergelijk onderzoek plaatsvindt op last van de directeur, zouden de kosten voor diens rekening dienen te komen. Hetzelfde geldt voor kosten verbonden aan het gebruik van een tolk en het maken van vertalingen (onder meer van klaagschriften, zie artikel 66 lid 4).

Informatieverwerking

Volgens het voorgestelde artikel 58 lid 3 onder c kan de directeur naam en nationaliteit van bezoekers verwerken teneinde informatie te verkrijgen over de nationaliteit van de bezochte vreemdeling. In artikel 29 lid 3 wordt als grond voor registratie van deze gegevens

alleen de orde en veiligheid in de inrichting genoemd. De vraag rijst of een verderstrekkend doel zich verdraagt met de beperkte doelstelling van vreemdelingenbewaring en met privacywetgeving.

Beklaggronden

In artikel 66 wordt voorgeschreven dat het klaagschrift zo nauwkeurig mogelijk de bestreden beslissing vermeldt. Omdat de beklaggronden ruimer zijn dan beslissingen van de directeur kan een verwijzing daarnaar in dit artikel worden gemist.

Terminologie

Op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel en de MvT worden termen gebruikt die zijn ontleend aan de Pbw, zoals 'gedetineerde' en '(straf)cel'. Het komt de Raad voor dat deze aanduidingen niet passend zijn voor inrichtingen voor vreemdelingenbewaring.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Postbus 30137
2500 GC Den Haag

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Wetgevingskwaliteitsbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Projectnaam
Wetsvoorstel terugkeer en
vreemdelingenbewaring

Ons kenmerk
453241

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 20 december 2013
Onderwerp Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Hierbij zend ik u ter consultatie het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Het voorstel bevat een nieuw bestuursrechtelijk regime voor vreemdelingenbewaring en een aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000.

Er kan op het hele wetsvoorstel worden gereageerd, waarbij enkele specifieke vragen worden gesteld. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is met name geïnteresseerd in uw mening over:

- 1) De in het voorstel getroffen balans tussen een humaan regime met oog voor de menselijke maat enerzijds en de noodzaak de veiligheid en beheersbaarheid te kunnen handhaven anderzijds;
- 2) De rechtsbescherming in vreemdelingenbewaring;
- 3) De aandacht voor de bijzondere noden van bijzondere groepen;
- 4) De onderbrenging van alleenstaande niet begeleide minderjarigen;
- 5) Minder dwingende alternatieven voor vreemdelingenbewaring en methoden in bewaring om effectieve terugkeer te realiseren.

Uw reactie op het voorstel ontvang ik graag uiterlijk vrijdag 21 februari 2014. Mocht ik binnen deze termijn geen advies van u hebben ontvangen, dan ga ik ervan uit dat u geen prijs stelt op advisering over het voorstel.

Het voorstel wordt tevens via internetconsultatie aangeboden. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie vindt internetconsultatie een nuttig instrument als aanvulling op de reeds bestaande praktijk in het wetgevingsproces. Het heeft onze voorkeur dat u uw reactie via de internetconsultatie geeft. U kunt hiervoor terecht op de website www.internetconsultatie.nl.

Uiteraard blijft het eveneens mogelijk om uw reactie via de reguliere weg aan ons te doen toekomen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
Namens deze,

directeur Wetgeving en juridische zaken