



Aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon : drs. A.J. van Bommel/drs. D.B. Kempers
Doorkiesnummer : 070 - 3619352
E-mail : a.j.van.bommel@minvenj.nl
Datum : 30 november 2015
Uw kenmerk : 807850-139738-WJZ
Ons kenmerk : RSJ/101/2633/2015/AvB/BD
Onderwerp : conceptbesluit Terugkeer en vreemdelingenbewaring

Geachte heer Dijkhoff,

In het Besluit terugkeer en vreemdelingenbewaring worden de bepalingen uit het gelijknamige wetsvoorstel (verder: het Wetsvoorstel), dat op 30 september bij de Tweede Kamer ahangig is gemaakt, uitgewerkt.

Over de conceptversie van het Wetsvoorstel heeft de RSJ advies uitgebracht op 20 februari 2014. De RSJ constateerde in dat advies dat het voorgestelde regime in de inrichting voor vreemdelingenbewaring, in weerwil van het uitgangspunt deze maatregel een geheel bestuursrechtelijke grondslag te geven, in overwegende mate een penitentiair karakter behoudt. Dit gaf de RSJ aanleiding voor verscheidene aanbevelingen om af te wijken van de penitentiare regelgeving, op enkele waarvan in het onderhavige advies zal worden teruggegrepen. Het is verhelderend en daarmee een goede zaak dat de wetgever de ontvangen adviezen in de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel in extenso heeft weergegeven en besproken. Dit maakt echter op zichzelf de argumenten niet overtuigend op grond waarvan tal van adviezen, die merendeels in de richting van een minder penitentiair regime wijzen, niet zijn overgenomen. Omdat dit advies het uitvoeringsbesluit betreft en niet het onderliggende Wetsvoorstel, is dit niet de plaats om meer over het Wetsvoorstel te zeggen dan hierboven is gedaan.

In het advies over het Wetsvoorstel is de RSJ eveneens uitvoerig ingegaan op het aspect van 'terugkeer' en alternatieven voor vreemdelingenbewaring. In de uitwerking die hieraan in het besluit wordt gegeven, ziet de RSJ geen aanleiding tot nader advies.

Gegeven de huidige tekst van het Wetsvoorstel ziet de RSJ in het conceptbesluit op hoofdlijnen een adequate uitwerking daarvan. Op enkele onderdelen zijn kanttekeningen te plaatsen of rijzen vragen. Omwille van overzichtelijkheid volgen wij bij het weergeven hiervan de volgorde van het conceptbesluit.

Hoofdstuk 1. Begripsbepalingen

In artikel 1, begripsbepalingen, past een definitie van het begrip dagbesteding, die aansluit bij hetgeen hierover is opgenomen in de nota van toelichting. Op de bepalingen ten aanzien van de dagbesteding als zodanig wordt hieronder

(hoofdstuk 4 van het besluit) nader ingegaan.

Hoofdstuk 2. Beheer en toezicht

In artikel 3, lid 3 onder b wordt de term '(vreemdelingenrechtelijk) profiel' gebezigd, waar met 'deskundigheid' wellicht beter zou worden aangeduid waarvoor dit van belang is.

Volgens artikel 7 lid 4 is "Onze Minister ... bevoegd vergaderingen van de commissie van toezicht door een door hem aan te wijzen ambtenaar van zijn ministerie te doen bijwonen". Deze bepaling is gelijklopend aan die in (de) penitentiaire uitvoeringsregelingen. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk waarom deze bepaling in het onderhavige besluit is overgenomen.

In paragraaf 3 worden bevoegdheden, samenstelling en andere zaken met betrekking tot de Commissie van toezicht en beklagcommissie voor het vervoer geregeld. De wettelijke grondslag voor deze commissie wordt gelegd in het nog in tevoeren artikel 18e van de Penitentiaire beginselenwet¹. Deze commissie bestrijkt niet enkel het vervoer van vreemdelingen maar de Dienst Vervoer en Ondersteuning in zijn geheel. Deze bepalingen in het besluit vormen geen uitwerking van het Wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring maar van de Pbw. Uit oogpunt van wetssystematiek zou het meer voor de hand liggen deze bepalingen op de nemen in de Penitentiaire maatregel dan in het onderhavige besluit.

Hoofdstuk 3. Plaatsing en overplaatsing

In artikel 16 wordt een opsomming gegeven van omstandigheden die de directeur kan betrekken bij plaatsing in het beheersregime. Volgens de aanhef betreft het "een of meer" van de genoemde omstandigheden. Hieruit is te begrijpen dat één enkele van deze omstandigheden reeds voldoende reden voor deze plaatsing kan vormen. In het verleden vertoont gedrag kan hierbij een rol spelen maar het nemen van een zo ingrijpende maatregel als deze zal zijn grond moeten vinden in de actuele situatie. Om deze reden pleit de RSJ ervoor dat de onder g genoemde reden "gedocumenteerd verleden van gedrag in andere inrichtingen" slechts wordt meegewogen in combinatie met een van de andere. Overigens verdient een scherpere formulering als "plaatsing in het beheersregime vindt plaats op grond van een of meer van de volgende redenen" de voorkeur boven "betreft bij", waarmee open wordt gelaten dat de directeur hiervoor ook nog andere redenen kan hebben.

In hetzelfde artikel onder d wordt gesproken over "geen of gebrekkige acceptatie van de regelgeving of een onvoldoende coöperatieve houding". Het gebruik van een rekbaar begrip als 'onvoldoende coöperatieve houding' moet worden afgeraden aangezien dit in de praktijk onduidelijkheid kan oproepen en aanleiding geven tot geschillen. Daar komt bij dat dit begrip geen onderscheidende betekenis heeft nu hiermee, volgens de nota van toelichting op dit punt (ook) wordt bedoeld op "het ... niet naleven van ... regels en normen".

In artikel 17 wordt een opgave gedaan van redenen waarom de vreemdeling in een penitentiaire inrichting kan worden geplaatst. De RSJ kan zich "de noodzaak van zwaardere beveiliging dan de inrichting kan bieden" als grond hiervoor slecht voorstellen indien de directeur zowel beschikt over de mogelijkheid tot het toepassen van een ordemaatregel als plaatsing in het beheersregime. Om deze reden kan deze grond worden gemist. A fortiori zou plaatsing in de extra beveiligde inrichting voor vreemdelingen, als een volstrekt niet passende penitentiaire omgeving, behoren te zijn uitgesloten.

De plaatsing krachtens artikel 17 van het besluit berust op artikel 11 van het Wetsvoorstel. De RSJ gaat ervan uit dat de vreemdeling bezwaar kan aantekenen tegen een dergelijke plaatsing. In artikel 95 van het Wetsvoorstel wordt echter enkel gesproken over bezwaar tegen een (over)plaatsing ex artikel 15 en wordt artikel 11 niet genoemd. Als sprake is van een omissie, zou de beroepsmogelijkheid alsnog dienen te worden aangegeven.

¹ Dit artikel maakt deel uit van de voorgestelde wijziging van de Pbw, aanhangig bij de Tweede Kamer onder nummer 33844.

Hoofdstuk 4. Regime

In artikel 22 lid 3 wordt de invulling van de dagbesteding en het voorzien in faciliteiten daarvoor overgelaten aan de huisregels. In de toelichting op dit artikel worden voorbeelden gegeven van mogelijke activiteiten. De genoemde activiteiten hebben in overwegende mate het karakter van tijdpassering. Zonder het belang hiervan in twijfel te trekken, wijst de RSJ erop dat hiermee het element van perspectief op de toekomst buiten beeld blijft. Wil het besluit richting geven aan een zinvol verblijf in de inrichting dan kan een verwijzing naar de betekenis hiervan voor het leven na bewaring – en na de beoogde terugkeer – niet worden gemist. In het advies over het Wetsvoorstel zei de RSJ hierover

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 schulden) 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 verwezen².

Zowel het beginsel van 'perspectief, resocialisatie en nazorg' als dat van 'minimale beperkingen' vragen om een toekomstgerichte invulling van de bewaring. Wat het eerstgenoemde beginsel betreft zouden activiteiten anders dan bij strafrechtelijke detentie niet moeten zijn gericht op resocialisatie in de zin van gedragsverandering maar op het scheppen van kansen op een succesvol bestaan in de toekomst. Het beginsel van minimale beperkingen wordt in de algemene toelichting op hoofdstuk 4 in verband gebracht met bewegingsvrijheid en 'laissez faire' in de inrichting en daaraan wordt ook inhoud gegeven. Het beginsel van minimale beperkingen vraagt echter meer, namelijk om een actieve invulling van bewaring in al haar facetten, die de uit insluiting voortvloeiende beperkingen waar mogelijk opheft.

In het licht van deze overwegingen merkt de RSJ, wellicht ten overvloede, op dat verschillende in het Wetsvoorstel en in het besluit opgenomen normen minima zijn. Deze mogen in de huisregels en in de uitvoeringspraktijk ruimhartig overschreden worden, waar omstandigheden dat ook maar enigszins mogelijk maken. Wij noemen hierbij met name het bezoek. Volgens artikel 29, lid 1 van het Wetsvoorstel kan de vreemdeling "gedurende ten minste vier uur per week op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen bezoek ontvangen". Nu in het besluit hierover (daarom) niets naders wordt geregeld, kan de gestelde minimumnorm in de praktijk gemakkelijk de regel worden. Er is echter niet in te zien waarom in een inrichting voor vreemdelingenbewaring niet gedurende de gehele 'bedrijfstijd' van 9 tot 5 bezoek zou kunnen worden toegelaten.

Overigens geldt in penitentiaire inrichtingen doorgaans de regel dat enkel bezoekers worden toegelaten die de gedetineerde vooraf heeft aangemeld. Dit lijkt voor vreemdelingenbewaring een al te strikte praktijk, al moet het voor de vreemdeling wel mogelijk zijn om een bepaalde bezoeker te weigeren.

Hoofdstuk 5. Veiligheid en beheersbaarheid

Een belangrijk deel van het advies van de RSJ over het Wetsvoorstel behelst zoals gezegd bedenkingen tegen het penitentiaire karakter van het regime in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Het overnemen van de penitentiaire regelgeving doet zich op de meest gevoelige wijze gelden op het gebied van de bevoegdheden ter bewaking van orde en veiligheid in de inrichting. Hierover luidde het advies van de RSJ:

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. (...) Om een veilig detentieklimaat te waarborgen kan met de ordemaatregel worden volstaan. Alles overziend beveelt de RSJ aan het geheel aan regimaire mogelijkheden voor vrijheidsbeperking per onderdeel op absolute noodzaak te heroverwegen.

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

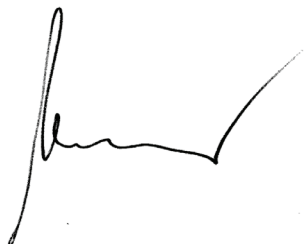
Ten aanzien van de toepassing van ordemaatregelen en disciplinaire straffen wordt in het besluit niets naders geregeld; het Wetsvoorstel vraagt daar ook niet om. Nu zowel het beheersregime als de disciplinaire maatregel in het Wetsvoorstel zijn gehandhaafd, hecht de RSJ eraan het gebruik van de strafcel nog eens aan te merken als ten enenmale niet passend in een niet-penitentiaire omgeving. Op uw ministerie wordt nagedacht over wegen om de strafinsluiting in penitentiaire inrichtingen te beperken wegens de onbedoelde, sterk negatieve consequenties die dit voor de betrokken gedetineerde kan hebben. In vreemdelingenbewaring zal, zeker indien volwaardig inhoud aan een gevarieerd dagprogramma kan worden gegeven, zelden naar het middel van disciplinaire straffen behoeven te worden gegrepen. In het licht van deze overwegingen is het eens te meer zaak om de strafcel in vreemdelingenbewaring in het geheel niet in te voeren. Waar afzondering of correctie noodzakelijk is, kan worden volstaan met insluiting in de eigen verblijfsruimte, als sluitstuk op de andere correctionele maatregelen die het Wetsvoorstel biedt.

De introductie van de bodyscan vormt wegens het meer humane karakter hiervan een verbetering ten opzichte van visiteren. Volgens artikel 54, lid 2 wordt de scanfoto zes maanden lang opgeslagen. Het is de vraag of dit uit privacyoverwegingen verdedigbaar is. De in de toelichting gegeven argumentatie waarom het tot zes maanden na het nemen van de foto nog nodig kan zijn de scan te raadplegen overtuigt niet, nu de uit de scan verkregen informatie – zoals ook het geval is bij de visitatie waarvoor de scan in de plaats komt – met name op de korte termijn van waarde is.

In de nota van toelichting op dit hoofdstuk wordt gesproken over het gesloten gezinsregime in een inrichting voor vreemdelingenbewaring als bedoeld in artikel 13, lid 1 en hoofdstuk 5 van het Wetsvoorstel. Nu de tekst van het *besluit* geen enkele bepaling over dit regime bevat, rijst de vraag of deze toelichting niet eerder thuishoort in de memorie van toelichting op het *Wetsvoorstel*.

Hoogachtend,

Namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a series of connected loops and a final upward stroke.

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter