NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend via www.internetconsultatie.nl
Ministerie van Justitie en Veiligheid
t.a.v. mevrouw mr. A. Broekers-Knol

Den Haag, 18 augustus 2020
dossiernummer: [redacted]
uw kenmerk: [redacted]
telefoonnummer: [redacted]
e-mail: [redacted]

Betreft: concept-wetsvoorstel wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Geachte staatssecretaris,

Bij brief van 26 juni 2020 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd de adviesaanvraag concept-wetsvoorstel wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad
[redacted]

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres
Neuhuyskade 94
2596 XM Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Van:	adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	18 augustus 2020
Betreft:	Advies concept-wetsvoorstel wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

SAMENVATTING

Voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van het in 2015 ingediende voorstel van wet, houdende regels met betrekking tot terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring[1], dat thans in behandeling is bij de Eerste Kamer.

Een belangrijk aandachtspunt in het voorstel is de groep "overlastgevende vreemdelingen" die in asielzoekerscentra of de openbare ruimte en in bewaring voor grote problemen zorgt. Het wetsvoorstel beoogt, zoals uit het voorstel valt op te maken, ervoor te zorgen dat de huidige praktijk om overlastgevers effectief aan te pakken gehandhaafd kan blijven, zonder afbreuk te doen aan het uitgangspunt van minimale beperkingen van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

De aanpassing van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring ziet op de volgende drie punten:

I. een wijziging van het afwegingskader voor vrijheidsbeperking van vreemdelingen. In hoofdstuk 5 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) zijn de vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming van vreemdelingen geregeld, waarbij diverse onderdelen van diverse EU-richtlijnen zijn omgezet in het nationale recht.
II. een voorstel voor een voorziening om daadkrachtig maar tegelijkertijd wel rechtmatig te kunnen optreden bij grote veiligheidsproblemen en -incidenten in de inrichting voor vreemdelingenbewaring, een zogeheten lockdown, en het in fasen uitbreiden van het dagprogramma.
III. het aanvullen van het nieuwe wettelijke kader met een nationale grondslag voor vreemdelingenbewaring voor die vreemdelingen die niet vallen onder het toepassingsbereik van de EU-Terugkeerrichtlijn, de EU-Opvangrichtlijn of de Dublin Verordening.

Advies

De adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de adviescommissie) heeft kennisgenomen van de consultatiebrief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 26 juni 2020 inzake de novelle Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. De Adviescommissie heeft in het advies d.d. 11 februari 2014[2] aangegeven dat het van belang is dat de vrijheidsbeneming een eigen separaat regime krijgt dat aansluit bij de aard en achtergrond

[1] Kamerstukken 34 309.
[2] https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/121129

van degenen die in bewaring gesteld zijn op de grondslag van de Vreemdelingenwet. De adviescommissie handhaaft dit advies.

De adviescommissie kan zich op een aantal punten niet verenigen met het aangepaste wetsvoorstel:

1. In het advies d.d. 11 februari 2014 is reeds aangegeven dat de noodzaak van het beheersregime onvoldoende is gemotiveerd. De extra maatregel van de lockdown gaat verder dan de maatregelen in het beheersregime. De adviescommissie betwijfelt de noodzaak van de maatregel en maakt zich zorgen om de onmogelijkheid om als individu te klagen over de lockdownmaatregel. Aangezien de lockdownmaatregel geen tot een individu gerichte beslissing van de directeur betreft, valt de maatregel niet onder het klaagrecht van gedetineerden. Indien een klacht bij de beklagcommissie wordt ingediend zal deze niet-ontvankelijk worden verklaard.

   Ingevolge artikel 47 van het Handvest Grondrechten EU (dat ingevolge artikel 51 van toepassing is op elke in bewaring gestelde vreemdeling) dient een vreemdeling een effectief rechtsmiddel te hebben om de evenredigheid van zijn detentie te laten toetsen.

   Ingevolge artikel 60 van de Penitentiaire Beginselenwet kan de vreemdeling die het niet eens is met een lockdown bij de commissie van toezicht niet terecht om te klagen over de algemene coronagerelateerde versoberingen van het detentieregime in het detentiecentrum.

   De adviescommissie adviseert om een wettelijke mogelijkheid tot individueel beklag tegen de lockdownmaatregel op te nemen in de wet.

2. Het wetsvoorstel geeft aan dat de vreemdelingen schriftelijk op de hoogte worden gesteld van de lockdownmaatregel, op welke wijze zij in die periode toegang krijgen tot rechtsbijstand is echter niet aangegeven. Dat kan van belang zijn voor misbruik van de lockdown als maatregel, maar ook voor vreemdelingen die beschikbaar moeten zijn voor hun rechtsbijstandverlener vanwege de procedure.

   De adviescommissie adviseert om een wettelijke mogelijkheid tot toegang tot de rechtsbijstandsverlener op te nemen in de wet.

3. Uit het wetsvoorstel blijkt niet of de vreemdelingenrechter de lockdownmaatregel mag toetsen bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de bewaringsmaatregel en/of de voortduring hiervan. Het is op dit moment bestendige jurisprudentie dat de vreemdeling niet in het kader van het beroep vreemdelingenbewaring kan klagen over het regime binnen de vreemdelingendetentie.

   Volgens de adviescommissie dient de vreemdelingenrechter in het kader van de toetsing van de evenredigheid van de bewaring de lockdownmaatregel mee te kunnen wegen, op grond van artikel 52 van het EU Handvest. Daarom wordt aanbevolen dit expliciet op te nemen.

4. Het beperken van bloktijden met meer dan 50% voldoet niet aan de vereisten gesteld door de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading

Treatment or Punishment (CPT) in de Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic van 20 March 2020 (hierna: Statement).

Indien er geen maximum gesteld wordt aan de tijdsduur, is dit bijvoorbeeld in strijd met artikel van artikel 4 Statement, dat bepaalt:

Any restrictive measure taken vis-à-vis persons deprived of their liberty to prevent the spread of COVID-19 should have a legal basis and be necessary, proportionate, respectful of human dignity and ***restricted in time****.* [...]

Ook roept de CPT op om alternatieven te gebruiken voor vrijheidsontneming en om maximaal af te zien van toepassen van vreemdelingendetentie.

Artikel 5 Statement luidt:

As close personal contact encourages the spread of the virus, concerted efforts should be made by all relevant authorities to ***resort to alternatives to deprivation of liberty****. Such an approach is imperative, in particular, in situations of overcrowding. Further, authorities should make greater use of alternatives to pre-trial detention, commutation of sentences, early release and probation; reassess the need to continue involuntary placement of psychiatric patients; discharge or release to community care, wherever appropriate, residents of social care homes; and* ***refrain, to the maximum extent possible, from detaining migrants****.*

De adviescommissie adviseert meer duidelijkheid op te nemen over de restrictie van de bloktijden, aangezien deze in het huidige voorstel niet voldoen aan de internationale regelgeving hieromtrent.

5. De Afdeling advisering van de RvS heeft de duur van de lockdown te lang geacht[1], daardoor is deze van 6 weken naar 4 weken teruggebracht, o.a. vanwege de terugfasering naar het normale dagprogramma.

   De NOvA adviseert de Staatssecretaris om het advies van de Raad van State geheel over te nemen, de geringe aanpassing is niet voldoende.

   De Raad van State adviseert in haar advies om de lockdown niet langer te laten duren dan strikt noodzakelijk is en denkt hiebij eerder aan een aantal dagen dan een aantal weken. Daarnaast moeten vreemdelingen die niet verantwoordelijk waren voor de verstoring van de orde, rust en veiligheid, zouden daarna weer volledig moeten kunnen terugkeren naar het gewone dagprogramma, zonder terugfasering. Voor de vreemdelingen die wel verantwoordelijk waren voor de verstoring geldt dat zij zo nodig langer van het gewone dagprogramma kunnen worden uitgesloten of daarin kunnen worden beperkt, met gebruikmaking van de bevoegdheid in de Wtvb om een orde-of disciplinaire maatregel op te leggen of overplaatsing naar het beheersregime te realiseren.

   Volgens de adviescommissie geeft het wetsvoorstel onvoldoende blijk van het opvolgen van genoemd Raad van State advies. De enkele verwijzing naar de standaardwerkwijze in

vreemdelingenbewaring lijkt daarvoor onvoldoende. De maximale periode dient te gaan over de lockdownmaatregel en tevens over de terugfasering.

6. De adviescommissie meent dat onvoldoende bescherming geboden wordt aan de kwetsbare vreemdeling. Volgens de adviescommissie blijkt uit het voorstel geenszins op welke wijze bij de toepassing van de lockdownmaatregel rekening wordt gehouden met kwetsbare vreemdelingen. Het primaire standpunt van de adviescommissie is dat kwetsbare vreemdelingen niet gedetineerd mogen worden. Indien dit toch gebeurt, dient met hen rekening te worden gehouden bij de lockdownmaatregel. Het zal hier een individuele afweging dienen te betreffen bij de toepassing van een algemene maatregel.

7. In het advies d.d. 11 februari 2014 heeft de adviescommissie het belang van het lichter middel benadrukt, voor de mogelijke inbewaringstelling van die vreemdelingen die niet vallen onder het toepassingsbereik van de EU-Terugkeerrichtlijn, de EU-Opvangrichtlijn of de Dublin Verordening.

   De adviescommissie adviseert ook voor deze groep vreemdelingen het lichter middel expliciet op te nemen.

Conclusie

De Novelle Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring bevat verdergaande maatregelen dan in het huidige regime mogelijk zijn. De adviescommissie heeft zich in haar advies d.d. 11 februari 2014 uitvoerig uitgelaten over de zorgen die er zijn omtrent een verdere versobering van het regime. Het voorstel tot de lockdownmaatregel ontbeert noodzaak. Tevens stelt de adviescommissie dat terughoudend moet worden omgegaan met de mogelijke inbewaringstelling van vreemdelingen die niet vallen onder het toepassingsbereik van de EU-Terugkeerrichtlijn, de EU-Opvangrichtlijn of de Dublin Verordening.

De adviescommissie is desgevraagd uiteraard bereid haar standpunten nader toe te lichten.