

De heer mr. F. Teeven
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel. (070) 356 35 63
secretariaat@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer
(070) 356 3680 MRA/da
Datum
18 februari 2014
Ons nummer
No 2014/0035 U
Uw brief
20 december 2013
Uw kenmerk
483005
Bijlagen

Geachte heer Teeven,

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben met belangstelling kennisgenomen van uw conceptwetsvoorstel *Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring*. U heeft bij wege van wetgevingsconsultatie verzocht om op uw concept te reageren. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman hebben ieder vanuit hun eigen toetsingskader en mandaat naar het wetsvoorstel gekeken. Voor de Nationale ombudsman is dat het kader van de behoorlijkheidsvereisten, voor de Kinderombudsman zijn dat de belangen van minderjarigen zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

Reactie Nationale ombudsman

Gelet op zijn rol en taak bekijkt de Nationale ombudsman uw conceptvoorstel voornamelijk in het licht van de aanbevelingen die hij heeft gedaan in zijn rapport "Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten" (verder: rapport Vreemdelingenbewaring):

- gebruik vreemdelingenbewaring alleen als uiterste middel;
- ontwikkel een eigen regime dat recht doet aan het bestuursrechtelijke karakter van de maatregel.

Ultimum remedium

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat het middel vreemdelingenbewaring alleen wordt ingezet als er geen lichter middel voorhanden is. In het rapport Vreemdelingenbewaring heeft de Nationale ombudsman reeds geconstateerd dat er nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de alternatieven voor vreemdelingenbewaring. De tot nu toe uitgevoerde pilots waren erg beperkt in omvang en doelgroep. In het conceptwetsvoorstel zijn de alternatieven voor vreemdelingenbewaring niet opgenomen. In de toelichting, bij de voorstellen tot wijzigingen van de vreemdelingenwet, is opgenomen dat een vreemdeling waarschijnlijk niet voor een alternatief voor bewaring in aanmerking komt als hij zich eerder heeft onttrokken aan toezicht. Dit lijkt een erg stringent criterium, omdat dat voor een grote groep vreemdelingen het geval zal zijn. Verder wordt in de toelichting gesproken van een "aanzienlijk risico op onderduiken". Onduidelijk is hoe dat risico in de praktijk zal worden gededd. Of er met dit wetsvoorstel sprake zal zijn van bewaring als ultimum remedium wordt overgelaten aan de invulling in de uitvoeringspraktijk. Uiteraard zal de Nationale ombudsman deze praktijk kritisch blijven volgen.

Behandelend medewerker
mr.dr. M.R. Ramial
Onderwerp
Conceptwetsvoorstel Wet terugkeer
en vreemdelingenbewaring

Het concept wetsvoorstel zou echter aan kracht en zorgvuldigheid kunnen winnen als het ultimatum karakter van de vreemdelingenbewaring nadrukkelijker vorm wordt gegeven en van waarborgen wordt voorzien in de wet zelf. De Nationale ombudsman geeft u in overweging om het voorstel op dit punt aan te vullen.

Regime

In uw conceptwetsvoorstel introduceert u twee verschillende regimes: het verblijfs- en het beheersregime. Bij de eerste binnenkomst wordt men ondergebracht op de binnenkomstafdeling waar men maximaal twee weken verblijft. Op de binnenkomstafdeling geldt het strengere beheersregime.

De eerste vraag die opkomt, is waarom niet volstaan wordt met het verblijfsregime. Uiteraard kan het voorkomen dat iemand niet te handhaven is binnen het verblijfsregime maar dan zijn er tal van disciplinaire maatregelen mogelijk.

Op de binnenkomstafdeling is het belangrijk dat iemand beschikbaar is, zodat een goed beeld kan worden gevormd van de vreemdeling door middel van gesprekken en een medische intake. Ook dit lijkt zeer goed mogelijk binnen het verblijfsregime.

Wat verder opvalt, is dat in de toelichting een recht veel ernstiger wordt beperkt dan de wettekst doet vermoeden. Een voorbeeld is het gebruik van de eigen mobiele telefoon. In de wettekst wordt dat toegestaan terwijl in de toelichting dit haast praktisch weer onmogelijk wordt gemaakt. Uit de toelichting blijkt immers dat telefoons niet over een opname/camerafunctie mogen beschikken. Een ander voorbeeld is dat in de wet staat dat de vreemdeling van 22.00 uur tot 8.00 uur op cel verblijft. In de toelichting komen daar twee keer een uur overdag bij, omdat de vreemdeling dan ingesloten wordt in verband met de bedrijfsvoering van de inrichting. De Nationale ombudsman adviseert u de toelichting meer in overeenstemming met de wettekst te brengen.

Ten derde vraagt de Nationale ombudsman uw speciale aandacht voor de invulling van het begrip zinvolle dagbesteding. Een belangrijk ingrediënt van zinvolle dagbesteding is de mogelijkheid tot zelfontplooiing. Om zelfontplooiing daadwerkelijk inhoud te geven is het van wezenlijk belang om gevarieerde educatieve activiteiten, waaronder de mogelijkheid tot het ontwikkelen van praktische vaardigheden, niet alleen aan te bieden, maar deelname ook te stimuleren.

Grensdetentie

Uit het wetsvoorstel blijkt dat het onderscheid in regime tussen grensdetentie (artikel 6 Vw) en vreemdelingenbewaring (artikel 59 Vw) vervalt. Dit betekent voor vreemdelingen in grensdetentie een verzwarende van het regime. Als een van de argumenten voor de verandering van het regime voor vreemdelingen in grensdetentie voert u aan dat dit mede de wens is van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman heeft in twee rapporten geconstateerd dat er onbehoorlijk is gehandeld omdat de wettelijke basis voor het gebruik van geweld en dwangmiddelen binnen het huidige regime grenslogies ontbreekt. De ombudsman heeft slechts aangedrongen op een wettelijke basis voor het gebruik van dwangmiddelen. Het is zeker niet de bedoeling van de Nationale ombudsman dat vreemdelingen in grensdetentie aan meer beperkingen worden onderworpen dan nu het geval is. De Nationale ombudsman vraagt u om uw wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

Reactie de Kinderombudsman

Opsluiting als uiterst redmiddel

De Kinderombudsman heeft het wetsvoorstel beoordeeld in het licht van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. De rechten die voortvloeien uit het Kinderrechtenverdrag gelden voor alle kinderen die zich in Nederland bevinden, dus ook voor kinderen die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven. Artikel 37 IVRK gaat over vrijheidsbeneming en is van toepassing op minderjarige vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, grensdetentie en besloten opvang. Opsluiting dient slechts een uiterst middel te zijn. De Kinderombudsman wijst erop dat ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak van 23 mei 2012 heeft gesteld dat op grond van artikel 37 IVRK de inbewaringstelling van minderjarige kinderen tot het strikt noodzakelijke beperkt dient te blijven.

Een centraal beginsel uit het Kinderrechtenverdrag is de verplichting aan landen om het belang van het kind in iedere beslissing een *eerste overweging* te laten zijn (artikel 3) en volgens de Memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet behoort het belang van het kind – in geval van conflict van belangen – als regel de doorslag te geven. Waar in het wetsvoorstel een balans moet worden gevonden tussen een humaan regime met oog voor de menselijke maat enerzijds en de noodzaak de veiligheid en beheersbaarheid te kunnen handhaven anderzijds, zou dit in het geval van kinderen altijd moeten doorslaan naar het eerste.

Het is bekend dat de negatieve impact van detentie op kinderen, ook al is het verblijf kort, heel groot is. Kinderen kampen met angsten, laten een terugval in ontwikkeling zien of hebben gevoelens van onveiligheid. De Kinderombudsman ziet het daarom als verantwoordelijkheid van het Kabinet om zo veel mogelijk te voorkomen dat gezinnen met kinderen gedetineerd worden. Opsluiting van kinderen hoort eenvoudigweg niet en kan alleen als ultimum remedium ingezet worden als dat strikt noodzakelijk is. Dit is een uitzondering en dient in ieder individueel geval gemotiveerd te worden. Bij de afweging dienen – in het geval er sprake is van een conflict van belangen – de belangen van het kind te prevaleren. De motivatie van deze afweging moet in bezwaar en beroep getoetst kunnen worden. Wanneer detentie daadwerkelijk onontkoombaar is, dan mag de maximale termijn van twee weken niet worden overschreden. Er moet bovendien gezocht worden naar alternatieven.

Op 13 september 2013 hebt u aangekondigd (Kamerstukken II 2013/14, 19637, nr. 1721) dat u in het beleid rondom vreemdelingenbewaring specifiek aandacht zult besteden aan kwetsbare groepen en dat gezinnen met kinderen voor hun uitzetting niet meer in vreemdelingenbewaring worden gesteld, tenzij zij zich eerder aan het toezicht hebben onttrokken. De Kinderombudsman vindt dat deze toezegging op dit moment onvoldoende tot uitdrukking komt in het wetsvoorstel en adviseert om het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.

Omstandigheden

Wanneer kinderen toch in vreemdelingenbewaring worden geplaatst moeten de omstandigheden waaronder dit gebeurt, zo humaan en kindvriendelijk mogelijk zijn om de schade voor kinderen zoveel mogelijk te beperken. In dat kader wijst de Kinderombudsman op aanbevelingen van de UNHCR met betrekking tot de rechten van kinderen in detentie. Amv's dienen een onafhankelijke voogd en een rechtsbijstandverlener te krijgen. Tijdens de detentie hebben kinderen recht op onderwijs, dat bij voorkeur buiten de instelling plaatsvindt. Er moeten mogelijkheden zijn om, samen met andere kinderen, te recreëren en te spelen. Alles moet in het werk worden gesteld, onder meer door voorrang te geven aan de behandeling van asielverzoeken van minderjarigen, om onmiddellijke vrijlating van kinderen uit detentie mogelijk te maken. In het voorliggende wetsvoorstel wordt pas onderwijs geboden na twee weken detentie.

Afsluitend

In uw conceptwetsvoorstel en toelichting wordt gesproken van een ultimatum remedium, de menselijke maat en een regime dat past bij het karakter van vreemdelingenbewaring. Dit is zeker positief te noemen. Of dit daadwerkelijk de situatie voor de vreemdeling in bewaring gaat verbeteren en of en in welke mate er gebruik gemaakt wordt van de alternatieven voor bewaring zal afhangen van de wijze waarop de uitvoeringspraktijk hier invulling aan geeft. Uw concept zou op verschillende punten nog aan duidelijkheid kunnen winnen. Bijzondere aandacht moet nog worden gegeven aan de kinderrechten.

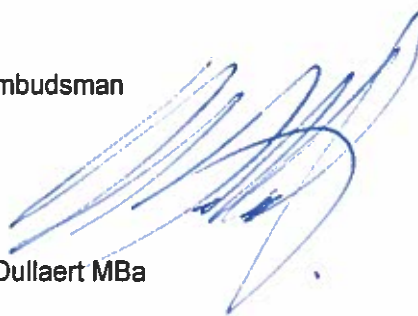
Met vriendelijke groet,

de Nationale ombudsman



mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman

de Kinderombudsman



lic. M.L.M. Dullaert MBa