

**Het samen plaatsen van
strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen
die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben**

Advies d.d. 8 oktober 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Aanleiding en context voor dit advies	4
1. Resocialisatie gericht op terugkeer in de samenleving.....	6
2. Regionalisering en verlof.....	8
3. Activiteiten van de Dienst Terugkeer en Vertrek	8
4. Bijzondere opvang	9
5. Het begrip strafrechtelijke vreemdeling	10

Samenvatting

Sinds enige tijd worden gedetineerden die na hun detentie (naar verwachting) uit Nederland zullen worden uitgezet bij elkaar geplaatst. De staatssecretaris van Justitie wil dit beleid thans formaliseren. Hiertoe worden twee locaties in het gevangeniswezen aangewezen als ‘bijzondere opvang’ voor deze groep.

De Penitentiaire beginselenwet biedt ruimte voor een grote verscheidenheid aan regimes, maar plaatst het begrip bijzondere opvang in de context van de specifieke behoeften van bepaalde groepen gedetineerden.

Om deze reden beveelt de Raad aan de bijzondere opvang van strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen te relateren aan de behoeften van deze groep gedetineerden. In het voorstel spelen deze een ondergeschikte rol. Speciale aandacht is op zijn plaats voor de resocialisatie-doelstelling. Iedere gedetineerde heeft het recht op een aanbod tot resocialisatie, al dan niet in de Nederlandse samenleving, zonder onderscheid naar ras of nationaliteit. Daarnaast kunnen resocialisatieactiviteiten een zinvolle bijdrage leveren aan de terugkeer van de vreemdeling naar zijn land van herkomst. Het samen plaatsen van de doelgroep kan, indien daarvoor de voorwaarden worden vervuld, de mogelijkheden daarvoor bevorderen.

Aanleiding en context voor dit advies

De staatssecretaris van Justitie vraagt de Raad om advies over het creëren van een vorm van bijzondere opvang van tot een vrijheidsstraf veroordeelde vreemdelingen die na hun detentie niet, of naar verwachting niet, in Nederland zullen mogen blijven. De reden voor het afzonderlijk detineren van deze groep is dat resocialisatie in Nederland en daaraan verwante zaken als verlof, regionalisering en detentiefasering niet aan de orde zouden zijn. Het op enkele (i.c. twee) plaatsen concentreren van deze gedetineerden biedt daarnaast het voordeel dat de Dienst Terugkeer en Vertrek op efficiënte wijze kan worden ingezet om al tijdens de detentie de terugkeer van de gedetineerde voor te bereiden. Door de uitzetting direct aan te laten sluiten op het einde van de detentie wordt beoogd te voorkomen dat de gedetineerde na de strafrechtelijke detentie nog in vreemdelingenbewaring moet worden genomen.

Voor het creëren van deze bijzondere opvang stelt de Staatssecretaris een wijziging voor van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden (verder: de Regeling). De voorgestelde wijziging bestaat in het aan de Regeling toevoegen van een artikel 20b, dat als volgt luidt:

1. In de inrichtingen of afdelingen voor strafrechtelijke vreemdelingen worden vreemdelingen geplaatst ten aanzien van wie vaststaat, of de verwachting bestaat, dat aan hen na de tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsstraf geen verblijf in Nederland wordt toegestaan.
2. De inrichtingen of afdelingen voor strafrechtelijke vreemdelingen kunnen worden onderscheiden in:
 - a. inrichtingen of afdelingen voor gedetineerden als bedoeld in het eerste lid met een strafrestant van ten hoogste vier maanden;
 - b. inrichtingen of afdelingen voor gedetineerden als bedoeld in het eerste lid met een strafrestant van meer dan vier maanden.
3. In de inrichtingen of afdelingen bedoeld in het tweede lid kunnen tevens gedetineerden als bedoeld in het eerste lid worden geplaatst voor de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis vóór veroordeling in eerste aanleg.
4. Plaatsing in een andere inrichting of afdeling dan bedoeld in dit artikel is in ieder geval aangewezen als het gedetineerden betreft als bedoeld in artikel 20a.

Definitie en terminologie

De Raad beveelt aan de doelgroep van deze bijzondere opvang scherper te definiëren, opdat deze de lading dekt (zie § 5). De verkorte aanduiding ‘strafrechtelijke vreemdeling’ is taalkundig onjuist. De Raad volgt de in eerder verband door de staatssecretaris van Justitie gebezigde aanduiding ‘strafrechtelijk

gedetineerde vreemdelingen'¹. In dit advies wordt verder gesproken over 'de doelgroep'.

¹ TK 19 637, nr. 1207, blz. 27.

1. Resocialisatie gericht op terugkeer in de samenleving

De Staatssecretaris beargumenteert het afzonderlijk plaatsen van de doelgroep in de eerste plaats als volgt: “Deze groep onderscheidt zich in die mate van andere (groepen) gedetineerden dat resocialisatie gericht op terugkeer in de Nederlandse samenleving niet aan de orde is en beginselen als verlot, regionalisering en detentiefasering niet aan de orde zijn.”

De Raad is van oordeel dat het voorbereiden van de gedetineerde op terugkeer in de samenleving ook bij strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen een doelstelling van de tenuitvoerlegging vormt.

Dit is in de eerste plaats het geval omdat het begrip ‘maatschappij’ in artikel 2 lid 2 Pbw niet uitsluitend betrekking heeft op de Nederlandse samenleving. Dit artikel noch de wetsgeschiedenis spreekt over de Nederlandse samenleving. De Hoge Raad heeft al in 1987 bepaald² dat het begrip samenleving in dit verband in algemene zin moet worden verstaan. Ook artikel 10 lid 3 IVBPR en de basisprincipes 6 en 13 van de Europese gevangenisregels³ geven een ieder het recht op een aanbod tot resocialisatie, zonder onderscheid naar ras of nationaliteit.

In de tweede plaats passen resocialisatieactiviteiten gericht op het bevorderen van terugkeer naar het land van herkomst in het proces van uitzetten en verwijderen, dat een logische consequentie vormt van het bestrijden van illegaal verblijf in Nederland. Het meewerken van de vreemdeling aan terugkeer is een belangrijke factor in dit proces. Een aanbod van op terugkeer gerichte activiteiten kan personen over de streep trekken, die zich in een eerder stadium afwachtend of afwijzend opstelden.

Om deze redenen gaat de Raad ervan uit dat bijzondere opvang voor strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen in het leven wordt geroepen teneinde een regime te bieden dat gericht is op resocialisatie van deze groep gedetineerden, mede in het perspectief van terugkeer. Dat ‘bijzondere opvang’ in het algemeen een regime behelst dat is geënt op de specifieke behoeften van een bepaalde categorie gedetineerden wordt nader uiteengezet in § 4.

Ook de niet-Nederlandse gedetineerde keert per definitie terug naar *een* samenleving. Welke samenleving dat zal zijn, wordt pas duidelijk nadat de beoogde uitzetting is gerealiseerd dan wel vaststaat dat deze niet plaatsvindt.

² HR 16 januari 1987, NJ 1987, 405.

³ Council of Europe, Recommendation Rec(2006)2, European Prison Rules. Part I, Basic Principles: 6. All detention shall be managed so as to facilitate the reintegration into free society of persons who have been deprived of their liberty.

13. These rules shall be applied impartially, without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

In het eerste geval gaat de gedetineerde naar een ander land. De ex-gedetineerde moet daar een bestaan kunnen opbouwen zonder criminaliteit. Aan het (in Nederland gepleegde) delict kunnen criminogene factoren ten grondslag liggen, die in het land van bestemming nog steeds spelen. Het kan daarbij gaan om persoonsgebonden kenmerken die bij Nederlandse gedetineerden aanleiding vormen tot het aanbieden van een interventie. Waarom zou aan vreemdelingen zo'n interventie niet worden aangeboden? Op zijn minst zou de gedetineerde kunnen worden gescreend (d.m.v. RISc) op het bestaan van criminogene factoren en recidiverisico.

De Raad ontleent in dit kader nog twee argumenten aan bestaand of voorgenomen justitieel beleid:

- de tbs blijft toegankelijk voor illegalen en ongewenst verklaarden, onder meer uit morele verplichtingen tegenover het buitenland (zie Kamerstuk 19 637, nr. 1207, blz. 28). Een vergelijkbare verplichting bestaat ook bij vreemdelingen die na het ondergaan van een gevangenisstraf terugkeren naar het buitenland;
- de isd-maatregel wordt ook opengesteld voor vreemdelingen die voldoen aan de isd-criteria. De maatregel wordt weliswaar in zijn geheel intramuraal ten uitvoer gelegd, *maar er worden wel gedragsinterventies aangeboden* (zelfde Kamerstuk, zelfde bladzijde).

Uitgaande van de ruime opvatting die de Raad hanteert van het begrip resocialisatie, loont het de moeite resocialisatieactiviteiten aan te bieden ook als zeker is dat de strafrechtelijk gedetineerde vreemdeling wordt uitgezet. Idealiter worden deze activiteiten dan toegesneden op het land van terugkeer. De Raad onderkent dat het realiseren van resocialisatieactiviteiten meer kansen krijgt als de gedetineerden die hieraan behoefte hebben, bij elkaar worden geplaatst.

Met het bieden van een specifiek op terugkeer gericht activiteitenpakket wordt tevens voorkomen dat deze gedetineerden aan het resocialiseren de verwachting ontnemen dat ze in Nederland mogen blijven. Dit bezwaar zal overigens ook door heldere communicatie met de gedetineerden weggenomen kunnen worden.

Als er niet wordt uitgezet, blijft de ex-gedetineerde in Nederland. De kans daarop is niet gering. Een groot deel van de bestuursrechtelijk en strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen zonder verblijfstitel wordt om uiteenlopende redenen uiteindelijk niet uitgezet. Welk risico loopt de Nederlandse samenleving als veroordeelde vreemdelingen na hun detentie worden vrijgelaten en aan hun lot worden overgelaten? Als de ex-gedetineerde vreemdeling na ontslag 'verdwijnt' in de onzichtbaarheid van een illegaal bestaan kan de overheid vanzelfsprekend niet aansprakelijk worden gesteld voor het ontbreken van opvang en daaruit eventueel voortvloeiende problemen of delinquentie. Maar zolang dezelfde persoon in detentie aan de verantwoordelijkheid van de overheid is toevertrouwd, is het — zoals hierboven werd beargumenteerd — zowel principieel juist als functioneel om

een screening op delict risico uit te voeren en daarop passende interventies te bieden. Dat gedurende de detentie niet bekend is of de gedetineerde in Nederland blijft of niet, en een aantal ex-gedetineerden wellicht Nederland verlaat na aan resocialisatieactiviteiten te hebben deelgenomen, is in dit licht vooral een efficiencyprobleem.

Wellicht ten overvloede merkt de Raad op dat ook inrichtingen of afdelingen waar sprake zou zijn van een concentratie van de doelgroep te allen tijde een regime zullen moeten kennen dat voldoet aan de wettelijke voorschriften ten aanzien van de duur en inhoud van het dagprogramma.

2. Regionalisering en verlof

De Staatssecretaris beoogt met het concentreren van gedetineerden bij wie regionalisering ‘niet aan de orde is’, in casu de doelgroep, plaatsen vrij te maken waar dat nodig is voor gedetineerden bij wie regionalisering wel van belang is. Zo zou het plaatsen van de doelgroep in p.i. Veenhuizen ruimte vrijmaken in de Randstad. Zolang de toekomstige ‘penitentiaire landkaart’ nog niet bekend is, valt dit voordeel niet op zijn merites te beoordelen. Het situeren van het detentiecentrum in Alphen aan den Rijn is overigens geen stap in de bedoelde richting.

Vreemdelingen die relaties in Nederland hebben, kunnen wel gebaat zijn bij plaatsing in een bepaalde regio.

In de toelichting op het voorstel wordt gesteld dat ondermeer ‘het beginsel van verlof’ voor de doelgroep niet aan de orde is. De Raad acht een relativering van deze stelling op zijn plaats. Gedetineerde vreemdelingen die beschikken over relaties in Nederland kunnen behoefte hebben aan meer dan incidenteel verlof (dat bijvoorbeeld bedoeld is voor dringende familieomstandigheden). Daar komt bij dat de regeling Tijdelijk verlaten van de inrichting (aangehaald in paragraaf 1) een harder geformuleerde contra-indicatie voor het verlenen van verlof kent dan ‘de verwachting dat de gedetineerde na de detentie niet in Nederland zal mogen blijven’. Deze argumenten pleiten voor een minder rigide standpunt ten aanzien van verlof dan waarvan het onderhavige voorstel sprake is.

3. Activiteiten van de Dienst Terugkeer en Vertrek

Het concentreren van de doelgroep, zo wordt in de toelichting gezegd, vergemakkelijkt het inzetten van de DT&V. Dit is een valide argument, omdat een gerichter en daardoor mogelijk intensiever optreden van deze dienst kan bevorderen dat uitzetting binnen de straftijd kan worden geregeld en er geen aansluitende vreemdelingenbewaring nodig is.

De toelichting op de regeling stelt overigens dat de activiteiten van de DT&V geconcentreerd worden *aan het eind van de strafrechtelijke detentie*. Om

vreemdelingenbewaring daadwerkelijk te vermijden is het zaak vroeg genoeg met de uitzettingsprocedure te beginnen. Een jaar voor het einde van de straf zou een startmoment kunnen zijn. Voor alle partijen is het goed om zo vroeg mogelijk te weten of de procedure wel of niet in uitzetting resulteert of kan resulteren.

4. Bijzondere opvang

Het begrip bijzondere opvang is omschreven in artikel 14 van de Penitentiaire beginselenwet (verder: Pbw), luidend:

1. Inrichtingen of afdelingen daarvan kunnen door Onze Minister worden bestemd voor de onderbrenging van gedetineerden die een bijzondere opvang behoeven.
2. De bijzondere opvang, bedoeld in het eerste lid, kan verband houden met de leeftijd, de persoonlijkheid, de lichamelijke of de geestelijke gezondheidstoestand van de gedetineerden, alsmede met het delict waarvoor zij zijn gedetineerd.
3. Onze Minister bepaalt de criteria waaraan gedetineerden moeten voldoen om voor plaatsing in een inrichting of een afdeling als bedoeld in het eerste lid in aanmerking te komen.

Artikel 14 lid 2 Pbw beschrijft de categorieën gedetineerden waarvoor een vorm van bijzondere opvang in het leven kan worden geroepen. De strekking van deze bepaling, die in de memorie van toelichting op dit artikel nog eens wordt verduidelijkt, is dat bijzondere opvang een regime behelst dat is toegesneden op de specifieke behoeften van een bepaalde groep gedetineerden. Het onderhavige voorstel lijkt niet door een dergelijke motivatie te zijn ingegeven. De doelgroep wordt omschreven in negatieve termen: “Deze groep onderscheidt zich in die mate van andere (groepen) gedetineerden dat resocialisatie gericht op terugkeer in de Nederlandse samenleving niet aan de orde is en beginselen als verlof, regionalisering en detentiefasering niet aan de orde zijn.” De Raad is van oordeel dat een vorm van bijzondere opvang die in de eerste plaats is gericht op een doelmatige bedrijfsvoering in het gevangeniswezen op gespannen voet staat met het uitgangspunt van artikel 14 lid 2. In de toelichting op de wijziging wordt betoogd dat de Pbw geen beperkingen stelt aan de mogelijkheid tot differentiëren. Deze uitleg van de wet is echter al te ruim. De wetgever moedigt het creëren van bijzondere regimes met zoveel woorden aan, maar dan wel binnen de kaders van artikel 14 lid 2 Pbw. De memorie van toelichting op dit artikel (onderdeel 9, *Hoofdpijnen van het differentiatiestelsel*, paragraaf f, *bijzondere opvang*) geeft verschillende voorbeelden, maar legt nadrukkelijk een relatie met een bij de betrokken groep gedetineerden bestaande behoefte.

Artikel 14 lid 2 Pbw (“de bijzondere opvang ... kan verband houden met...”) kan worden gelezen als een limitatieve opsomming. Nu dit artikel immers helder aangeeft wát er dan kan, zou de gedachte dat er daarbuiten nog andere

mogelijkheden bestaan onjuist zijn. De doelgroep is onder geen enkele van deze criteria te rangschikken. Ook echter als de opsomming niet als limitatief wordt begrepen, blijft het uitgangspunt dat bijzondere opvang gerelateerd is aan de behoeften van een bepaalde groep gedetineerden.

Om deze reden adviseert de Raad, in aansluiting op de in § 1 gemaakte opmerkingen over de resocialisatiedoelstelling, de specifieke behoeften van de groep strafrechtelijk gedetineerde vreemdelingen in het voorstel voor bijzondere opvang centraal te stellen.

5. Het begrip strafrechtelijke vreemdeling

Het criterium voor plaatsing luidt: “vreemdelingen ten aanzien van wie vast staat, of de verwachting bestaat, dat aan hen na de tenuitvoerlegging van de opgelegde vrijheidsstraf geen verblijf in Nederland wordt toegestaan”.

De Raad merkt op dat het criterium ‘de verwachting bestaat’ vaag en lastig toepasbaar is. Het blijft in het midden bij wie deze verwachting moet bestaan en welke indicaties hiervoor gelden.

In het Wetboek van Strafrecht, de Penitentiaire maatregel en andere regelingen zijn voorbeelden te vinden van helderder, althans gemakkelijker objectiveerbare, criteria:

- Onze Minister kan de terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege beëindigen ten aanzien van *de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland* in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 38Ia Wetboek van Strafrecht);
- gedetineerden die na de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf gevolg dienen te geven aan de *op hen rustende vertrekplicht of die uitgeleverd zullen worden* (komen niet in aanmerking voor penitentiaire programma’s, art. 6 Pm);
- een gedetineerde ten aanzien *van wie vaststaat* dat hij na detentie *zal worden uitgeleverd of een uitleveringsprocedure loopt*, tenzij hieraan schorsende werking is verleend (art. 4 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting);
- als gedetineerde *ongewenst verklaard* is of *een procedure tot ongewenstverklaring loopt*, tenzij hieraan schorsende werking is verleend, of *van wie vaststaat* dat hij na detentie *zal worden uitgezet* (idem).

In bovengenoemde criteria komt het woord ‘verwachting’ niet voor. Het is aan te bevelen in de verschillende regelingen zoveel mogelijk dezelfde criteria te gebruiken, die zo min mogelijk voor tegenspraak vatbaar zijn. Het begrip ‘verwachting’ voldoet daar niet aan.
