



Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer S. Dekker
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	15 september 2020	Uw kenmerk	2956761
E-mail	adviesrsj@minjenv.nl	Ons kenmerk	2956892

Onderwerp Advies Novelle wetsvoorstel Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring

Geachte heer Dekker,

Op 26 juni 2020 ontving de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) uw adviesaanvraag. Hierin wordt de RSJ gevraagd om een reactie op het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (hierna: novelle). Deze novelle houdt een aanpassing in van het in 2015 ingediende wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (hierna: wetsvoorstel Wtvb)¹, dat momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer.

Er wordt met de novelle een wijziging voorgesteld van het wetsvoorstel Wtvb om maatregelen te nemen ten aanzien van overlastgevende vreemdelingen. Voorgesteld wordt om het wetsvoorstel op drie punten aan te passen. Ten eerste wordt een wijziging van het afwegingskader voor vrijheidsbeperking van vreemdelingen voorgesteld. In de tweede plaats wordt een voorziening geïntroduceerd om te kunnen optreden bij grote veiligheidsproblemen en -incidenten in de inrichting voor vreemdelingenbewaring, in de vorm van een *lockdown*. Tot slot wordt voorgesteld het wettelijke kader aan te vullen met een nationale grondslag voor vreemdelingenbewaring voor vreemdelingen die niet vallen onder het toepassingsbereik van de EU-Terugkeerrichtlijn, de EU-Opvangrichtlijn of de Dublin-verordening. De RSJ heeft alleen opmerkingen en aanbevelingen bij de wettelijke mogelijkheid voor een *lockdown* bij vreemdelingenbewaring.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 128, nr. 2. (Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring)

Aanleiding

Voor vreemdelingenbewaring geldt op dit moment het regime van beperkte gemeenschap onder de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Dit regime kent de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden, iedereen die in bewaring is gesteld, zo lang als dat nodig is in te sluiten.² Met het wetsvoorstel Wtvb wordt een eigen bestuursrechtelijk en minder penitentiairrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring geïntroduceerd. Aanleiding hiervoor is de kritiek van internationale toezichthouders en mensenrechtenorganisaties op de uitvoering van de vreemdelingendetentie in Nederland.³ Dit bestuursrechtelijk kader moet meer aansluiten bij de doelstelling van vreemdelingenbewaring en gaat uit van het beginsel van minimale beperkingen.⁴

In het wetsvoorstel Wtvb is een nieuw regime opgenomen en wordt het aantal uren insluiting per etmaal gemaximeerd en een minimumaantal uren dagbesteding per week gegarandeerd.⁵ Bij de uitvoering van een *lockdown* kan hier een juridisch knelpunt ontstaan.⁶ Een *lockdown* houdt in dat alle of (grote) groepen vreemdelingen in de inrichting tijdelijk worden ingesloten op hun cel. Het is de bedoeling dat vervolgens in fasen wordt toegewerkt naar een volledig dagprogramma, als de situatie onder controle is.⁷ Een dergelijke *lockdown* kan strijdig zijn met het nieuwe wettelijke regime.⁸ Daarom is in de novelle een wettelijke bevoegdheid opgenomen voor de directeur om tijdelijk te kunnen afwijken van de wettelijke minima (dagbesteding) en maxima (insluit-uren).

Wettelijke regeling voor *lockdown*

Bevoegdheid directeur

De wettelijke bevoegdheid van de directeur om een *lockdown* te kunnen toepassen is opgenomen in artikel 5 lid 1 van het wetsvoorstel Wtvb. De directeur kan, indien dit volstrekt noodzakelijk is met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting, voor ten hoogste vier weken afwijken van het wettelijke minimumaantal uren dagbesteding.⁹ Wel moet er altijd uitvoering worden gegeven aan het recht op één uur luchten per dag.¹⁰ Met dit voorstel kan een *lockdown* dus maximaal vier weken duren. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was deze termijn op zes weken gesteld, maar naar aanleiding van een kritisch advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de termijn verkort naar vier weken.¹¹

² Artikel 5 Pbw.

³ A. Busser, R. Oosterhuis & T. Strik, 'Detentie-omstandigheden onder huidig regime en onder wetsvoorstel getoetst aan internationale normen', *A&MR* 2019/8, p. 323.

⁴ Vreemdelingen worden in vreemdelingenbewaring aan geen andere beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van de vreemdelingenbewaring of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn. In: *Kamerstukken II* 2015/16, 34 309, nr. 3, p. 7 en 82. (*Memorie van toelichting wetsvoorstel Wtvb*)

⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 7. (*Memorie van toelichting novelle*)

⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 4. (*Memorie van toelichting novelle*)

⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 6. (*Memorie van toelichting novelle*)

⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 4. (*Memorie van toelichting novelle*)

⁹ Hij kan voor ten hoogste vier weken afwijken van de artikelen 22, 23 en 36, voor zover het gaat om de rechten op bewegingsvrijheid en dagbesteding. In: *Kamerstukken II* 2019/20, 35 501, nr. 2, p. 1 en 2. (*Voorstel van wet novelle*)

¹⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 501, nr. 2, p. 2. (*Voorstel van wet novelle*)

¹¹ De Afdeling advisering van de Raad van State gaf in het rapport aan dat er eerder in termen van dagen dan in termen van weken gedacht zou moeten worden. Zie: *Kamerstukken II* 2019/20, 35 501, nr. 4, p. 3. (*Nader rapport*)



In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat het gaat om een wettelijke voorziening voor uitzonderingssituaties, die slechts bedoeld is voor gevallen waarin afwijking strikt noodzakelijk is. Het gaat om uitzonderingssituaties met een ernstig karakter, waarbij de veiligheid van zowel ingeslotenen als personeel in het geding is.¹²

Rechtswaarborgen

In de novelle is opgenomen dat de directeur bij het instellen van een *lockdown* onverwijld een schriftelijke mededeling moet doen van zijn beslissing aan de vreemdelingen in bewaring in een zoveel mogelijk voor eenieder begrijpelijke taal. De beslissing moet met redenen omkleed, gedagtekend en ondertekend zijn. Tevens is opgenomen dat de directeur onverwijld de commissie van toezicht op de hoogte stelt.¹³

Daarnaast is opgenomen dat de *lockdown* een maatregel betreft waarover men beklag kan doen op grond van artikel 72, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel Wtvb. Hierna is vervolgens beroep mogelijk bij de speciale beroepskamer tenuitvoerlegging vreemdelingenbewaring van de RSJ.¹⁴

Standpunt RSJ

Begrip voor mogelijkheid lockdown

De RSJ staat achter het opnemen van een bevoegdheid in de Wtvb om als uiterste ordemaatregel een *lockdown* te kunnen instellen. De praktijk wijst uit dat het met het oog op veiligheid van belang is om over deze bevoegdheid te beschikken.¹⁵

Een *lockdown* is echter een ingrijpende maatregel. Zeker tegen de achtergrond van het bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingendetentie. Het is van essentieel belang dat deze ingrijpende maatregel met voldoende rechtswaarborgen is omkleed.

Subsidiariteitsbeginsel

Gelet op het subsidiariteitsbeginsel moet worden bekeken of met minder ingrijpende maatregelen kan worden volstaan. De directeur kan gebruikmaken van de bevoegdheid in de Wtvb om een orde- of disciplinaire maatregel op te leggen of overplaatsing naar het beheersregime te realiseren. In de memorie van toelichting van de novelle is opgenomen dat het instellen van een *lockdown* een uiterst middel is dat pas kan worden ingezet als de andere orde- en dwangbevoegdheden om in te grijpen bij orde- en veiligheidsproblemen, niet meer voldoen.¹⁶ Gewaarborgd moet worden dat bij het instellen van een *lockdown* dit beginsel daadwerkelijk wordt gerespecteerd.

Duur van de maatregel

De RSJ is van mening dat de maatregel niet langer zou moeten duren dan strikt noodzakelijk is om de orde, rust en veiligheid te laten terugkeren.¹⁷ De termijn van vier

¹² Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 5. (*Memorie van toelichting novelle*)

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 2, p. 2. (*Voorstel van wet novelle*)

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 2, p. 2. (*Voorstel van wet novelle*)

¹⁵ Incidenten genoemd in de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 4 en 5*) en genoemd tijdens werkbezoek RSJ in DC Rotterdam, 22 juni 2020.

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 501, nr. 3, p. 5. (*Memorie van toelichting novelle*)

¹⁷ Dit sluit aan bij het standpunt van de Afdeling advisering van de Raad van State.

weken zonder mogelijkheid tot tussentijdse toetsing is naar mening van de RSJ derhalve te lang. De onderbouwing in de memorie van toelichting alsmede de incidenten die zich in de praktijk hebben voorgedaan, rechtvaardigen niet de noodzaak van deze bijzonder lange duur. Bovendien kan isolatie een schadelijke werking hebben op de gezondheid en het welzijn van ingesloten vreemdelingen¹⁸ en moet deze zo kort mogelijk zijn. De RSJ is met de Afdeling advisering van de Raad van State van mening dat bij een *lockdown* eerder in dagen gedacht zou moeten worden dan in weken.

Mogelijkheid tot differentiatie

De maatregel moet vanwege het collectieve karakter zoveel mogelijk gericht zijn op de groep vreemdelingen die daadwerkelijk verantwoordelijk is voor de onrust en onveiligheid. De overige vreemdelingen moeten zo snel mogelijk weer aan het dagprogramma kunnen deelnemen.

Aanbevelingen

Gezien het ingrijpende karakter van de maatregel en de impact hiervan op ingeslotenen, acht de RSJ het van essentieel belang dat er voldoende rechtswaarborgen in de wet zijn opgenomen. De nu voorgestelde waarborgen acht de RSJ nog niet voldoende. De RSJ doet daarom de volgende aanbevelingen:

- Neem in de wet op dat de directeur moet motiveren waarom niet met minder ingrijpende middelen kan worden volstaan. Dit komt het draagvlak bij de ingeslotenen ten goede. Ook wordt een tussentijdse toetsing door de commissie van toezicht en een toetsing als beklag en beroep wordt ingesteld, beter uitvoerbaar.
- Stel de termijn van een mogelijke *lockdown* op maximaal twee weken. Indien dit noodzakelijk is, kan de directeur de *lockdown* verlengen met maximaal twee weken. Daarmee heeft de vreemdeling 'invloed' op het voorkomen van een tweede termijn van twee weken. De commissie van toezicht dient dan tussentijds te toetsen. Hiermee wordt een extra waarborg gecreëerd.
- Neem in de memorie van toelichting op dat de maatregel in principe gericht moet zijn op degenen die verantwoordelijk zijn voor de verstoring van de orde en veiligheid.

Met vriendelijke groet,

namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming



Frederieke Leeflang
Algemeen voorzitter

¹⁸ A. Busser, R. Oosterhuis & T. Strik, 'Detentie-omstandigheden onder huidig regime en onder wetsvoorstel getoetst aan internationale normen', *A&MR* 2019/8, p. 323.

