

Annemarie Busser, Revijara Oosterhuis en Tineke Strik – mr. A. Busser is senior medewerker mensenrechten/migratie bij Amnesty International; mr. R. Oosterhuis is coördinator van het Meldpunt Vreemdelingendetentie van Stichting LOS en dr. mr. T. Strik is lid van het Europees Parlement namens GroenLinks (onder meer rapporteur inzake vreemdelingendetentie) voormalig universitair hoofddocent migratierecht Radboud Universiteit, lid Eerste Kamer en lid Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa.

Vreemdelingendetentie (II)

Gronden getoetst aan wetsvoorstel en aan Europees en internationaal recht

In Nederland werden in 2018 ruim 3500 vreemdelingen gedetineerd, gemiddeld zes weken lang. De maatregel wordt bovendien vaak toegepast terwijl het effect op terugkeer beperkt is. In het eerste deel van dit tweeluik werd het detentieregime in de praktijk, het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring¹ en het internationaal toetsingskader beschreven (A&MR 2019-8).² In dit nummer bespreken Annemarie Busser, Revijara Oosterhuis en Tineke Strik de procedurele waarborgen en de rechterlijke toetsing van de detentiemaatregel bij (gedwongen) terugkeer in het licht van het wetsvoorstel en het Europees en internationaal recht. Ze concluderen dat ‘de criteria voor detentie zo ruim zijn en de alternatieven zo summier ontwikkeld, dat de toets aan noodzakelijkheid en proportionaliteit in de praktijk te weinig waarborgen biedt.’ En ze besluiten met het laatste, niet echt goede nieuws.

Vreemdelingendetentie omvat een stelsel van verschillende vormen van detentie, voor verschillende categorieën (asielzoekers, onrechtmatig verblijvende derdelanders en Dublinclaimanten) met hun eigen grondslagen en doelen. Het Unierecht stelt voor deze verschillende categorieën vaak andere eisen aan de maatregel zelf en aan de rechterlijke toetsing. Dit bracht de Afdeling onlangs tot het stellen van prejudiciële vragen over de bewaring van derdelanders met status in andere lidstaat.³

Gezien de complexiteit van dit – zich steeds ontwikkelende – rechtsgebied,⁴ focussen wij in dit artikel op detentie in de context van (gedwongen) terugkeer: uitgeprocedeerde asielzoekers en onrechtmatig verblijvende derdelanders. Wij betrekken daarbij tevens de wijzigingsvoorstellen voor de Terugkeerrichtlijn en de onderhandelingen over regels voor bestuursrechtelijke detentie van migranten binnen de Raad van Europa. Gezien de raakvlakken van de rechtsgebieden kan het niet anders dan dat ook detentie op grond van de Dublin Verordening en detentie van asielzoekers op grond van de Opvangrichtlijn aan de orde komt. In dat geval benoemen we die grondslagen expliciet.

1. Europese tweestrijd: meer repressie of meer waarborgen?

De impact van vrijheidsbeneming op het leven van mensen is enorm.⁵ Het op bestuursrechtelijke gronden opsluiten van mensen staat dan ook al snel op gespannen voet met mensenrechten. Om die reden stelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hoge eisen aan de noodzaak en proportionaliteit van de vreemdelingenbewaring.⁶ Ook de Uniewetgever dwingt de Nederlandse regering om vreemdelingenbewaring alleen als uiterste middel toe te passen. Internationale toezichthouders en mensenrechtenorganisaties hebben de afgelopen jaren op consistente wijze kritiek geuit op de wijze waarop de Nederlandse overheid vreemdelingendetentie uitvoert.⁷

Verschuivende internationale ontwikkelingen veroorzaken druk op de nationale wetgeving. Die druk is niet eendimensionaal: ze bevat zowel repressieve als liberale prikkels. Enerzijds werkt een Comité van experts van de Raad van Europa aan codificatie van internationale normen voor voorwaarden en omstandigheden van vreemdelingendetentie die recht doen aan het doel ervan.⁸ De onderhandelingen moeten resulteren in een aanbeveling die – als tegenhanger van de *European Prison Rules* – moet bevorderen dat voor vreemdelingendetentie een ander toetsingskader geldt dan voor verdachte en veroordeelde personen. Zowel de onafhankelijke toezichthouders op detentie omstandigheden (het *Committee Against Torture* van de Raad van Europa en de *National Prevention Mechanisms* [NMP] die naleving van het Anti-Folterverdrag monitoren) als de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa pleiten daar al jaren voor.

Anderzijds zet de EU zelf in op meer repressie. In het zicht van de eindstreep zijn de werkzaamheden van de experts van de Raad van Europa bevroren omdat de Europese Commissie namens alle EU-lidstaten plots aandrong op een drastische inperking van de reikwijdte van de codificatie (zo zouden er geen regels over gronden voor vreemdelingendetentie en procedurele waarborgen in mogen) en op meer beleidsruimte voor lidstaten (bijvoorbeeld door het schrappen van het uitgangspunt dat kinderen en zwangere vrouwen niet worden gedetineerd). Volgens de Europese Commissie zou de codificatie door de Raad van Europa de onderhandelingen op EU-niveau over een herziene Opvangrichtlijn en een herziene Terugkeerrichtlijn kunnen frustreren.

In de herzieningsvoorstellen van de Terugkeerrichtlijn worden de gronden voor vreemdelingendetentie verruimd.⁹ De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) ging op 7 juni 2019 akkoord met het herzieningsvoorstel inclusief een aantal aanscherpingen.¹⁰ In het Europees Parlement voorzag rapporteur Sargentini het voorstel juist van amendementen om meer waarborgen in te bouwen.¹¹ Zij baseerde deze op een ‘plaatsvervangend’ *Impact Assessment* dat het Parlement liet uitvoeren omdat de Europese Commissie het niet nodig had gevonden deze uit te voeren.¹² Het is nu aan het nieuwe Europese Parlement (het rapporteurschap is nu in handen van Tineke Strik) om tot een gezamenlijk

1 Op 19 juni 2018 werd dit wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring door de Tweede Kamer aangenomen. Op dit moment is de wet in behandeling bij de Eerste Kamer. Eind augustus informeerde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Eerste Kamer dat de Nadere Memorie van Antwoord nog op zich laat wachten in verband met ‘enkele ontwikkelingen in de praktijk van de vrijheidsontnemende en vrijheidsbeperkende maatregelen en het terugkeerproces’. ‘Deze ontwikkelingen neem ik graag mee in de verdere gedachtenvorming’, aldus de staatssecretaris. Zie: *Kamerstukken I*, vergaderjaar 2018–2019, 34 309, G. De stand van zaken is te vinden op: <http://bit.ly/2jW1oI7>.

2 ‘Detentieomstandigheden onder huidige regime en onder wetsvoorstel getoetst aan internationale normen’, in: *A&MR* 2019–8, p. 316–322.

3 ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3053, JV 2019/162; zie hierover ook J. Waasdorp in zijn laatste ‘Kroniek vrijheidsontneming’, *A&MR* 2019–1.

4 Zie bijvoorbeeld: G. Cornelisse: ‘If you’re not confused, you’re not paying attention’ en D. Kuiper ‘Reactie: Over vreemdelingendetentie. Bestuurlijk instrument, rechterlijk bevel en mandarijnen-wetenschap’, *A&MR* 2019–6/7. David Kuiper wijst daarbij op ABRvS 13 mei 2019, ECLI:NL: RVS:2019:1528, waarin de Afdeling de verschillende grondslagen uiteenzet en een analyse geeft van artikel 5 EVRM voor rechterlijke toetsing.

5 Amnesty International, *Het recht op vrijheid, vreemdelingendetentie: het ultimatum remedium-beginsel*, februari 2018, en *Geen cellen en handboeien! Het beginsel van minimale beperkingen in het regime vreemdelingendetentie*, februari 2018; Amnesty International, *Dokters van de Wereld, Stichting LOS-Meldpunt Vreemdelingendetentie: Geketende Zorg, Gezondheidszorgen in vreemdelingendetentie* (mei 2014), *Isolatie in Vreemdelingendetentie* (maart 2015), *Opsluiten of beschermen? Kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie* (april 2016), *Brand in het detentiecentrum Rotterdam* (mei 2016) en *Een ongezonde wet: gezondheidszorgen en de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring* (december 2018).

6 Zie ook EHRM januari 2018, *Factsheet Migrants in detention*.

7 VN-Comité tegen Foltering (CAT), 20 juni 2013, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands*; CAT, 18 december 2018, *Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands*; VN-Comité inzake Economische, sociale en culturele Rechten,

UN Doc. E/C.12/NL/CO/4/5, 19 november 2010; VN-Comité voor de Rechten van het Kind, UN Doc. CRC/C/NLD/CO/3, 27 maart 2009, UN Doc. CRC/C/OPSC/NLD/CO/1, 6 mei 2009; Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) van de Raad van Europa, CPT/Inf (2012) 21, 9 augustus 2012; Universal Periodic Review (UPR) aanbevelingen van de VN-Mensenrechtenraad UN Doc. A/HRC/21/15, 9 juli 2012; Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, Aanbevelingen door Nils Muiznieks, naar aanleiding van zijn bezoek aan Nederland van 20–22 mei 2014 CommDH(2014)18, 14 oktober 2014; The United Nations Human Rights Committee (CCPR), 25 07 2019, *Concluding observations on the fifth periodic report of the Netherlands*.

8 Council of Europe CJ-DAM (2018)11, CJ-DAM (2018)12, Committee of experts on administrative detention of migrants, ‘Codifying instrument of European rules on the administration of migrants’, te vinden op <https://go.coe.int/R8Gqf>.

9 COM (2018) 634, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast)*; de stand van zaken is te vinden op <http://bit.ly/2mAy37m>.

10 Raadsdocument 9620/19, *Partial general approach*, 23 mei 2019, te vinden op <http://bit.ly/2nkrfeg>.

11 Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE), *Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast)*, 16 January 2019, 2018/0329(COD).

12 European Parliamentary Research Service (EPRS), *The Proposed Return Directive (recast), Substitute Impact Assessment*, PE 631.727, februari 2019.

standpunt te komen waarmee het de onderhandelingen met de Raad kan ingaan.

De Europese Commissie pleitte binnen de Raad van Europa tegen regels over gronden voor vreemdelingendetentie en procedurele waarborgen en voor schrapping van het uitgangspunt dat kinderen en zwangere vrouwen niet worden gedetineerd.

2. Vereisten bij de maatregel tot inbewaringstelling

De maatregel tot bewaring is een bestuursrechtelijk besluit dat moet voldoen aan de bestuursrechtelijke eisen van zorgvuldige voorbereiding en het motiveringsbeginsel. Daarnaast gelden enkele voorwaarden, namelijk dat sprake is van ultimum remedium waaruit volgt dat er geen lichter middel voorhanden is, dat sprake is van onttekkingsgevaar, dat er zicht is op uitzetting en dat de autoriteiten voortvarend handelen. Ook gelden er waarborgen omtrent de maximumduur van de bewaring. Deze vereisten behandelen we in deze paragraaf steeds in samenhang met het wetsvoorstel. Tot slot bespreken we de specifieke eisen die gelden voor de inbewaringstelling van kwetsbare personen en kinderen.^{2.1} Ultimum remedium

Het doel van vreemdelingendetentie op grond van de Terugkeerrichtlijn (Tri) is, anders dan bij detentie op grond van een strafrechtelijke veroordeling of verdenking, te voorkomen dat de vreemdeling zich kan onttrekken aan het vreemdelingrechtelijke toezicht en daarmee ook aan een dreigende uitzetting. Juist omdat het hier slechts gaat om een bestuursrechtelijk doel, is detentie alleen toegestaan als dit doel met geen enkele andere – minder ingrijpende – maatregel is te bereiken.¹³ Het vereiste dat geen lichter middel voorhanden is (par. 2.2), vloeit hier uit voort.

In artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie staat: 'Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon'. Beperkingen op grond van deze clause mogen niet verder reiken dan die van artikel 5 EVRM, moeten bij wet zijn voorzien en zijn alleen toegestaan indien zij noodzakelijk¹⁴ zijn met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel is een algemeen onderdeel van het Unierecht, maar is ook duidelijk weerspiegeld in de Tri zelf, die lidstaten verplicht om steeds het minst ingrijpende middel toe te passen in het terugkeerproces. Beperking van het recht op vrijheid dient te geschieden met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.¹⁵ Het noodzakelijkheidsvereiste impliceert tevens

dat de detentie zo kort mogelijk duurt, wat lidstaten verplicht om voortvarend en continu te werken aan de terugkeer van de gedetineerde.¹⁶ Zodra de autoriteiten daarbij verzaken, is de detentie niet langer rechtmatig.¹⁷ Voor de rechtmatigheid is echter ook vereist dat de detentie niet onevenredig bezwarend is voor de betrokkene. Zie hierover meer in de paragraaf over kwetsbare personen.

2.2 Zicht op uitzetting

Vreemdelingendetentie op grond van de Terugkeerrichtlijn is alleen rechtmatig zolang er daadwerkelijk zicht is op realisatie van het doel, namelijk uitzetting.¹⁸ Deze doelbepaling geeft een veel striktere grond voor bewaring dan de Opvangrichtlijn in artikel 8 ten aanzien van asielzoekers, waar onder andere ook nationale veiligheid en openbare orde als legitieme reden voor bewaring worden genoemd.¹⁹ In het arrest J.N. bevestigt het Hof dat bij een dergelijke grondslag een verwijderingsprocedure of zicht op uitzetting niet aanwezig hoeft te zijn.²⁰ Ook het EHRM liet onder andere in zijn arrest Chahal ruimte voor vreemdelingendetentie op grond van de openbare orde.²¹

Ten aanzien van detentie op grond van de Terugkeerrichtlijn zullen uitvoeringsorganisaties al bij de beslissing tot detentie aan het criterium zicht op uitzetting toetsen, waarbij uitzetting in elk geval binnen de wettelijke maximumtermijn realiseerbaar moet zijn.²² Daarom zou de grondslag voor (verdere) detentie moeten vervallen als het land van herkomst weigert een laissez-passer te verstrekken. Opmerkelijk genoeg stelt de Afdeling zich in 2017 op het standpunt dat zicht op uitzetting ook bij bewaring in het kader van de terugkeer geen strikte voorwaarde is voor inbewaringstelling, want: 'Op de vreemdeling rust de rechtsplicht Nederland te verlaten. Deze plicht brengt onder meer mee dat hij actieve en volledige medewerking aan zijn uitzetting dient te verlenen.'²³ Dit standpunt heeft onder andere consequenties voor de bepaling van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en vreemdeling voor het vertrek uit Nederland. Meerdere ambassades

is, 2) noodzakelijk, en 3) proportioneel. In de Tri komt het evenredigheidsbeginsel terug in considerans 13 en artikel 15 lid 1, en vormt het uitgangspunt van het systeem van de richtlijn. Zie verder Guideline 6 van de *Twenty guidelines on forced return* van de Raad van Europa, september 2005; Considerans nr. 16 en Art. 15 lid 1 van Richtlijn 2008/115/EG. Zie EHRM 29 januari 2008, Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk, zaak nr. 13229/03, paragraaf 70, JV 2008/104 m.nt. Cornelisse, maar later EHRM 2 oktober 2008, Rusu tegen Oostenrijk, paragraaf 58, JV 2008/414. Zie o.a. EHRM 14 februari 2017, S.K. tegen Rusland, zaak nr. 52722/15; zie ook artikel 15 lid 1 laatste paragraaf van Richtlijn 2008/115.

16 EHRM 15 november 1996, Chahal tegen het Verenigd Koninkrijk, zaak nr. 22414/93, paragraaf 113; EHRM 26 april 2007, Gebremedhin tegen Frankrijk, no. 25389/05, § 74.

17 Zie artikel 15 lid 4 Terugkeerrichtlijn: 'Indien blijkt er omwille van juridische of andere overwegingen geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is (...) is de bewaring niet langer gerechtvaardigd en wordt de betrokkene onmiddellijk vrijgelaten'.

18 Zie voor de gronden artikel 8 lid 1 van Richtlijn 2013/33, waarbij sub e) nationale veiligheid en openbare orde als grondslag geeft.

19 HvJ EU 15 februari 2016, C-601/15, J.N., ECLI:EU:C:2016:84. Zie voor de Nederlandse rechtspraak hierover ABRvS 6 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1552 en 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1553. Zicht op uitzetting is voor een maatregel van bewaring krachtens artikel 59b, eerste lid, van de Vw 2000 geen vereiste. Hieruit volgt dat de staatssecretaris bij een bewaring krachtens deze bepaling in de regel niet gehouden is voortvarend handelingen te verrichten ter voorbereiding van de uitzetting (zie de uitspraken van de Afdeling van 6 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1552 en van 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1553).

20 EHRM 15 november 1996, zaak nr. 22414/93, Chahal tegen Verenigd Koninkrijk. Het EU-Terugkeerhandboek schrijft voor dat men bij het vaststellen van 'zicht op uitzetting' de vraag moet stellen: 'Is het waarschijnlijk dat deze persoon binnen de wettelijke maximale termijn voor detentie zal worden uitgezet', zie bijlage bij COM(2015) 6250 p. 71-72.

21 ABRvS 15 februari 2017, zaak nr. 201609133/1/V3.

13 Dit uitgangspunt is verankerd in artikel 59c Vw. Zie ook HvJ EU 15 februari 2016, C-601/15 PPU-N, J.N., ECLI:EU:C:2016:84, JV 2016/90 m.nt. Cornelisse; EHRM 2016/5, m.nt. Den Heijer & Krommendijk; HvJ EU 14 september 2017, C-18/16, K., ECLI:EU:C:2017:680, EHRM 2017/200 m.nt. Den Heijer & Krommendijk, JV 2017/229 m.nt. Cornelisse.

14 Beperkingen dienen noodzakelijk te zijn aan door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Volgens artikel 52, derde lid, van het Handvest zijn de rechten opgenomen in het Handvest qua inhoud en reikwijdte in ieder geval gelijk aan de vergelijkbare rechten opgenomen in het EVRM.

15 Het evenredigheidsbeginsel ziet op de uitoefening van de bevoegdheden van de EU en staat in artikel 5 VEU. Het beginsel vereist dat de uitoefening van een bevoegdheid (bijvoorbeeld het opleggen van een detentiemaatregel) 1) rechtmatig

werken alleen mee aan de uitzetting als de vreemdeling verklaart vrijwillig terug te keren. Het gevolg van de redenering van de Afdeling is dat detentie als drukmiddel wordt ingezet. Niet om het vertrek voor te bereiden maar om te dwingen tot medewerking.²⁴

Detentie van afgewezen asielzoekers op grond van de Terugkeerrichtlijn in afwachting van de uitkomst van een lopende beroepsprocedure tegen de afwijzing van het asielverzoek, is sinds het arrest Gnandi van het Hof van Justitie niet meer toegestaan.²⁵ Detentie is tijdens de asielprocedure alleen toegestaan op grond van de Opvangrichtlijn.²⁶ De Afdeling heeft één en ander bij uitspraak van 5 juni 2019 bevestigd.²⁷

Uit het Gnandi-arrest volgt dat gedurende de periode dat mensen op het grondgebied mogen verblijven in afwachting van de behandeling van een beroep of een verzoek om een voorlopige voorziening op grond van artikel 48 lid 8 van de Procedurerichtlijn, alle rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit moeten worden opgeschort.²⁸ Niet alleen ontbreekt dan zicht op uitzetting, maar volgens het Hof is de Terugkeerrichtlijn niet de juiste grondslag, omdat deze enkel betrekking heeft op vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven.²⁹ De regering heeft nu (met grote spoed) een wetsvoorstel ingediend om dit 'ongewenste gevolg' weg te nemen en detentie na afwijzing van het asielverzoek weer mogelijk te maken.³⁰

Het gevolg van de redenering van de Afdeling is dat detentie als drukmiddel wordt ingezet: niet om het vertrek voor te bereiden maar om te dwingen tot medewerking.

2.3 Geen lichter middel

In de Nederlandse praktijk wordt de mogelijkheid van een lichter middel vaak alleen onderzocht als persoonlijke omstandigheden daartoe aanleiding geven. In het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring vormen het ultimatum-remedium beginsel en de voorwaarde dat de detentie niet onevenredig bezwarend mag zijn (in verband met de kwetsbare positie van de vreemdeling) onderdeel van de hoofdregels ten aanzien van vreemdelingenbewaring. Het wetsvoorstel regelt in artikel 58 VW 2000 (nieuw) dat een vreemdeling alleen als uiterste middel in bewaring kan worden gesteld en minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.³¹ Ten aanzien van het lichtere middel voorzien de nieuwe artikelen 56 en 57

van het wetsvoorstel in de mogelijkheid om een gebiedsverbod op te leggen, eventueel te combineren met een meldplicht, en een zekerheidsstelling.³² Bewaring blijft achterwege indien deze niet langer noodzakelijk is met het oog op het doel van de vreemdelingenbewaring.³³

Op grond van de (huidige) Terugkeerrichtlijn is vreemdelingendetentie alleen toelaatbaar als er sprake is van een 'risico op onderduiken of ontwijken en belemmeren van de terugkeerprocedure' en niet kan worden volstaan met een lichter middel.³⁴ Ook de rechterlijke toets moet een dergelijk onderzoek omvatten (zie verder onder paragraaf 4).³⁵ Voor een effectieve toepassing van het 'lichter middel'-principe is het echter wel nodig dat de overheid voldoende investeert in alternatieven voor detentie.

Hoewel ze in Nederland tot nu toe nauwelijks zijn ontwikkeld, wordt er op Europees niveau wel steeds meer onderzoek naar gedaan. In 2017 presenteerde de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa een vijfstappenplan om te werken aan de afschaffing van vreemdelingendetentie en in te zetten op alternatieven.³⁶ Ook de ambtenaren van de lidstaten inventariseerden werkbare alternatieven en stelden praktische handleidingen op om het gebruik van vreemdelingendetentie te minimaliseren.³⁷ Uit deze documenten en andere onderzoeken blijkt steeds dat alternatieven effectief zijn, veel goedkoper en vooral ook veel meer in lijn met fundamentele mensenrechten.³⁸ Toch is ook hier een waarschuwing op zijn plaats: alternatieven blijken nogal eens te worden ingezet als extra drukmiddel naast detentie, dus niet ter vervanging van detentie. Bovendien is de toepassing van een alternatief ook niet altijd noodzakelijk of proportioneel. Zo wordt bijvoorbeeld in Frankrijk bij de oplegging van een ingrijpende maatregel als huisarrest geen 'lichter middel toets' uitgevoerd.³⁹ In 2018 vond een evaluatie plaats van drie Europese (pilot) projecten waaruit bleek dat 97% van de mensen die deelnamen aan deze alternatieven voor detentie in contact was gebleven met de overheid. Slechts drie procent van

24 Zie ook Amnesty International, februari 2018: *Het recht op vrijheid*.

25 HvJ EU 19 juni 2018, zaak C-181/16, ECLI:CU:E:2018:465, *JV* 2018/167 m.nt. Geertsema. Zie ook Lieneke Slingenberg in 'Uitspraak Uitgelicht', *A&MR* 2018-10.

26 Opvangrichtlijn art. 8 lid 3 onder a en b, omgezet in artikel 59b lid 1 onder a en b VW 2000. Daarbij moet het gaan over vaststelling identiteit of nationaliteit of om gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan de asielaanvraag en die zonder inbewaringstelling niet zouden kunnen worden verkregen.

27 ABRvS 5 juni 2019, *JV* 2019/127, ECLI:NL:RVS:2019:1710.

28 Zie voor meer zaken Vluchtweb, o.a. Rb Haarlem, 10 juli 2019, NL19.14572.

29 Zie artikel 2 lid 1 Richtlijn 2008/115.

30 Wetsvoorstel Wijziging Vreemdelingenwet 2000 tot aanpassing van de wettelijke grondslag voor vrijheidsontneming van asielzoekers na afwijzing of niet in behandeling nemen van een aan de grens ingediend asielverzoek. Zie: <http://bit.ly/2oUbmCp>.

31 Zie de nieuwe artikelen 58 en 58a Vw in het wetsvoorstel, Kamerstukken EK, vergaderjaar 2017/2018, 34 309 nr. A, onderdelen J en K.

32 Kamerstukken EK, vergaderjaar 2017/2018, 34 309 nr. A, onderdeel H.

33 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring: aanpassing Vw 2000 artikel 58 VW onder 2 en 3: Als de omstandigheden die aanleiding waren voor de inbewaringstelling van een vreemdeling zich niet meer voordoen, wordt de maatregel onmiddellijk beëindigd.

34 Artikel 59c Vw jo artikel 5.1a lid 1 Vb. Volgens Art. 15 van de Terugkeerrichtlijn moet sprake zijn van een 'risk of absconding' (onderduiken of ontwijking of belemmering van het terugkeerproces).

35 Zie o.a. HvJ EU 28 april 2011, C-61/11 PPU, Hassen El Dridi alias Soufi Karim, paragraaf 39; HvJ EU 5 juni 2014, C-146/14 Bashir Mohamed Ali Mahdi, paragraaf 64.

36 Nils Muižnieks, *High time for states to invest in alternatives to migrant detention*, 31 januari 2017, te vinden op <http://bit.ly/2oTlBjT>.

37 Steering Committee for Human Rights (CDDH) – Drafting Group on Migration and Human Rights, *Alternatives to immigration detention: Fostering effective results – Revised Draft*, CDDH-MIG(2019)01, 13 februari 2019, te vinden op <http://bit.ly/2oUfewL>; CDDH, *Analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*, CDDH(2017)R88add2, 26 januari 2018, te vinden op <http://bit.ly/2mvdRPL>. Zie ook FRA, *Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*, <http://bit.ly/2oSwi6g>.

38 Amnesty International, *Vreemdelingendetentie, het moet en kan anders – Alternatieven voor vreemdelingendetentie*, oktober 2011; UNHCR, *Back to Basics, The Right to Liberty and Security of Persons and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, April 2011; International Detention Coalition (IDC), *Handbook There are alternatives*, 2015. Zie ook uitgebreide informatie op de website van de Internationale Detentie Coalitie: <http://bit.ly/2mvdGUQ>.

39 ECRE en AIDA, juni 2017: 'The detention of asylum seekers in Europe Constructed on shaky ground? P.11: ... misinterpreting alternatives to detention as systematic measures of migration control risks turning the legal constraints to detention of asylum seekers on their head. Rather than a last-resort measure permissible on strictly circumscribed grounds, detention seems to be increasingly legitimised as a punitive measure per se, justified by the individual's failure to comply with an alternative.'

de deelnemers was met onbekende bestemming vertrokken.⁴⁰ In weerwil van deze ervaringsgegevens, volhardt het Nederlandse kabinet in zijn standpunt dat minder dwingende terugkeermaatregelen leiden tot minder resultaten.⁴¹ Zonder dit met cijfers of andere feiten te onderbouwen, concludeert de staatssecretaris dat vreemdelingenbewaring ‘relatief en absoluut meer aantoonbaar vertrek oplevert’. Mede dankzij dit standpunt is het aantal mensen in vreemdelingendetentie in Nederland fors.⁴² In 2015 bevonden zich 2180 mensen in vreemdelingendetentie, in 2018 waren dat er 3510.⁴³ De afname van het aantal maatregelen voor vreemdelingenbewaring sinds de implementatie van de Terugkeerrichtlijn wordt hiermee weer teniet gedaan.

2.4 Onttrekking aan het toezicht

De Nederlandse wetgeving maakt in het Vreemdelingenbesluit een onderscheid tussen zware en lichte gronden voor inbewaringstelling die een indicatie vormen voor het risico van onttrekking aan het toezicht. Twee van deze gronden moeten van toepassing zijn. De aanwezigheid van twee lichte gronden, bijvoorbeeld niet beschikken over voldoende bestaansmiddelen en evenmin over een vaste woon- of verblijfplaats, is al voldoende voor het opleggen van een maatregel tot bewaring.⁴⁴ Voor Dublinclaimanten geldt dat daarbinnen minimaal één zware grond aanwezig is.⁴⁵ De lijst maakt het mogelijk om vrijwel alle onrechtmatig verblijvende migranten te detineren, wat twijfels oproept over de geschiktheid van de criteria. Dit systeem staat volgens ons op gespannen voet met de Unierechtelijke verplichting dat de individuele beoordeling van het risico op onderduiken gebaseerd moet zijn op objectieve criteria die ‘duidelijk zijn vastgelegd in een dwingende handeling waarvan de toepassing voorzienbaar is’.⁴⁶ Ook als er onttrekkingsgevaar bestaat, dient de ambtenaar voorrang te geven aan een lichter middel.⁴⁷

De lijst van gronden voor inbewaringstelling maakt het mogelijk om vrijwel alle onrechtmatig verblijvende migranten te detineren, in strijd met de Unierechtelijke verplichting dat het onderduikrisico individueel moet worden beoordeeld, met objectieve criteria.

In de huidige uitvoeringspraktijk komen bij de inschatting van het gevaar op onderduiking alternatieven nauwelijks ter sprake en is vaak onduidelijk welke handelingen – of omissies – in het vertrekproces aan de vreemdeling mogen worden toegerekend.⁴⁸ Ook uitingen van angst en zorgen (al dan niet terecht) kunnen worden geïnterpreteerd als ‘niet meewerken’, met detentie tot gevolg. Bovendien kunnen mensen die meewerken aan vertrek worden gedetineerd, omdat meewerken aan vertrek volgens de IND het risico op onderduiken niet uitsluit.⁴⁹

Nederlandse rechters hebben het standpunt van de staatssecretaris lange tijd gelegitimeerd.⁵⁰ Bovendien accepteerde de Afdeling het weigeren om zelfstandig te vertrekken als een argument voor detentie.⁵¹ Sinds het Mahdi arrest, waar het Hof van Justitie de lidstaten oplegt om voldoende kennis te vergaren over de af te wegen belangen voor een zorgvuldige beoordeling of met een lichter middel kan worden volstaan, dwingt de Afdeling een actievare rol af bij de overheid om mogelijke bijzondere feiten of omstandigheden te achterhalen, ook bij een verlengingsbesluit.⁵² Zo moeten de autoriteiten aan de vreemdeling duidelijk maken dat hij eventuele bijzondere feiten of omstandigheden met betrekking tot zijn persoonlijke belangen kan aanvoeren die kunnen leiden tot oplegging van een lichter middel of het niet opleggen van een bewaringsmaatregel, en zullen zij daar ook zelf concrete vragen kunnen/moeten stellen.⁵³ Essentieel is dat deze individuele beoordeling kenbaar en toetsbaar moet zijn, wat hoge eisen stelt aan de motivering van de beslissing.⁵⁴

In het nieuw voorgestelde artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn worden de criteria voor onttrekkingsgevaar uitgewerkt. De zestien criteria van de (niet limitatieve) lijst zijn, net als het Nederlandse artikel 5.1 Vb, generiek en open, waardoor het ook volgens de herziene Terugkeerrichtlijn mogelijk wordt om vrijwel alle onrechtmatig verblijvende derdelanders te detineren. De lijst vergroot het risico van een ambtelijke ‘afvinkexercitie’ in plaats van een individuele afweging van alle belangen en omstandigheden. Ook ontbreken criteria die een risico op onderduiken juist *uitsluiten*. In het politiek akkoord hebben de lidstaten toegevoegd dat acht van de zestien criteria een zelfstandige grond vormen voor het aannemen van een risico op onttrekking aan het toezicht. Bij deze criteria rust op de vreemdeling de bewijslast om het tegendeel aan te tonen. Met deze voorstellen bewegen de lidstaten zich verder af van de uitgangspunten die het Hof in El Dridi en Mahdi heeft neergelegd.

40 Eiri Ohtani, Briefing Paper ten bate van het Europese Programma voor Integratie en Migratie (EPIM), *Alternatives to Detention – from theory to practice*, juli 2018.

41 Kamerstukken II 2017/18, 34 309, nr. 11 d.d. 2 mei 2018 en brief van de staatssecretaris J&V 22 februari 2019, Tweede Kamer 2018-2019, 19637, nr.2473.

42 In de periode na de invoering van de Terugkeerrichtlijn nam het aantal mensen in detentie tijdelijk sterk af, implementatieproblemen waren daarvan waarschijnlijk de grootste oorzaak.

43 Ministerie van Justitie en Veiligheid, Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-december 2018, mei 2019.

44 Vb art. 5.1b lid 4 sub c en d.

45 Vb art. 5.1a lid 2 j; Vb 5.1b lid 1: Voor Dublinclaimanten geldt dat daarbinnen minimaal één zware grond van toepassing is, zie Vb art 5.1b lid 2.

46 Zie ook HvJ-EU, 15 maart 2017, Polcie CR, Krajske... tegen Salah Al Chodor en anderen, C-528/15, par. 42. De Afdeling formuleerde dit als volgt: (RvS 13 mei 2019:1528): ‘Het begrip “significant risico op onderduiken” moet dus worden ingevuld aan de hand van dwingend voorgeschreven objectieve, in nationale wetgeving neergelegde criteria. Of aan bedoelde criteria – en dus uiteindelijk aan dat vereiste – is voldaan, moet blijken uit op de betrokken onderdaan van een derde land toegespitste concrete feiten en omstandigheden.’

47 HvJ EU 28 april 2011, C-61/11 PPU, El Dridi, ECLI:EU:C:2011:268; zie ook artikel 59c Vw.

48 Zie ook W. van der Spek, ‘Inbewaringstelling van asielzoekers. Over gevoel en niet-oprechte asielaanvragen’, *AM&R* 2018-3.

49 Amnesty International: *Het recht op vrijheid, Vreemdelingendetentie: het ultimatum remedium beginsel*, februari 2018, p.18 en 19.

50 Zie o.a. ABRvS 16 augustus 2005, zaak nr. 20050543/1, JV 2005/396 en ABRvS 20 april 2011, zaak nr. 201011875/1/V3.

51 Zie o.a. ABRvS 10 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2951, JV 2015/316 m nt. G.N. Cornelisse.

52 HvJ EU 5 juni 2014, C-146/14 PPU, Mahdi, ECLI:EU:C:2014:1320; ABRvS 30 maart 2016, zaak nr. 201506839/1/V3, r.o. 4.2. zie ook Galina Cornelisse, ‘Van Magna Carta naar Mahdi’, *AM&R* 2015-5/6.

53 ABRvS 24 september 2015, zaak nr. 201507039/1/V3 en 5 november en ABRvS 5 november 2015, zaak nrs. 201505815/1/V3 en 201505825/1/V3.

54 Zie ook: D. Kuiper: ‘Over vreemdelingen-detentie: bestuurlijk instrument, rechterlijk bevel en mandarijnen-wetenschap’, *AM&R* 2019-6/7 p. 273: ‘Op de rol bij de Afdeling staat nog een analyse van artikel 5.1b Vb, over de mate waarin individueel gemotiveerd moet worden of een omstandigheid leidt tot een onttrekkingsrisico.’

Verder valt op dat strafrechtelijke veroordelingen ook een grond vormen voor vreemdelingendetentie, ondanks het eerdere standpunt van de Commissie dat vreemdelingendetentie niet gebruikt mag worden voor strafrechtelijke doeleinden.⁵⁵ In het politiek akkoord over de herschikking van de Terugkeerrichtlijn van de Raad hebben de lidstaten tevens een gevaar voor openbare orde en nationale veiligheid toegevoegd als criterium voor vreemdelingendetentie, daarmee negerend dat het Hof van Justitie eerder duidelijk maakte dat openbare orde geen zelfstandige grond voor vreemdelingenbewaring op grond van de Terugkeerrichtlijn kan vormen.⁵⁶ Zoals al eerder opgemerkt, kent de Opvangrichtlijn wel de mogelijkheid om een asielzoeker op grond van openbare orde in bewaring te stellen.⁵⁷

2.5 Detentieduur

Sinds de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn mag vreemdelingendetentie maximaal zes maanden duren, te verlengen met ten hoogste nog eens twaalf maanden.⁵⁸ De gemiddelde duur van de detentie was in die periode ongeveer 100 dagen.⁵⁹ Dat gemiddelde daalde naar ongeveer 44 dagen. In de afgelopen jaren komt langdurige detentie steeds vaker voor. In 2016 werden iets minder dan 45 mensen langer dan zes maanden gedetineerd, in 2017 waren dat er 50 en in 2018 maar liefst 110.⁶⁰ Bij het Meldpunt Vreemdelingendetentie zijn mensen bekend die bijna een jaar zijn vastgehouden. Dat de gemiddelde detentieduur in Nederland blijft steken op 44 dagen wordt beïnvloed door de korte detentieduur van Dublinclaimanten en de Albanese (22% van de detentiepopulatie was in 2018 Albanese). Marokkanen en Algerijnen (samen meer dan 21%) verblijven vaak veel langer in detentie.⁶¹

In 2013 concludeerde de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) dat de effectiviteit van vreemdelingenbewaring na zes maanden zeer gering is.⁶² De ACVZ acht voortdurende van de bewaring niet proportioneel als het middel wordt ingezet om medewerking van de vreemdeling af te dwingen. Dat een lange maximale duur van detentie niet leidt tot een voortvarende werkwijze blijkt ook uit de ervaringen in Frankrijk waar de verlenging van de maximale detentieduur van 45 tot 90 dagen ertoe heeft geleid dat de gemiddelde duur van detentie in Frankrijk is gestegen. Volgens een Frans onderzoek is de oorzaak van de stijging

dat de autoriteiten minder voortvarend te werk gaan om de terugkeer snel te realiseren.⁶³ Dat een lange duur van detentie niet per se effectiever is voor de terugkeer, blijkt ook in Nederland uit het feit dat de termijn van detentie van gezinnen in detentie (maximale duur 14 dagen, gemiddeld 7 dagen) voldoet. De Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring verandert niets aan de maximale duur van detentie.⁶⁴

In de cijfers over de detentieduur wordt niet meegerekend dat mensen soms meerdere keren worden gedetineerd. Tussen januari 2013 en september 2017 werden 1160 personen ten minste twee keer gedetineerd.⁶⁵ Met enige regelmaat overschrijdt de cumulatieve vreemdelingendetentie het absolute maximum van achttien maanden uit de Terugkeerrichtlijn. Het is de vraag of dergelijke langdurige en herhaalde detenties wel in overeenstemming zijn met de Terugkeerrichtlijn, zeker als er in feite sprake is van dezelfde terugkeerprocedure omdat zich geen nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan.⁶⁶ In ieder geval staan ze op gespannen voet met mensenrechtelijke beginselen zoals proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid.⁶⁷

Volgens de British Medical Association leidt vreemdelingendetentie vanwege de onduidelijkheid over de duur, de behandeling als crimineel en de onzekerheid over de toekomst, tot veel angststoornissen, depressies, stress, automutilatie en suïcidale gedachten.

Hoewel de huidige Terugkeerrichtlijn spreekt over maximaal zes, te verlengen met maximaal 12 maanden detentie⁶⁸ staat in artikel 15 ook: 'De bewaring is zo kort mogelijk en duurt niet langer dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering.' In het ontwerp voor de Herziening Terugkeerrichtlijn staat dat de maximale detentieperiode in de nationale wetgeving in de lidstaten tenminste drie maanden dient te zijn.⁶⁹ Deze minimale maximumperiode zou mogelijk ook voor (gezinnen met) kinderen kunnen gelden. In hun politiek akkoord over de Herziening hebben de lidstaten nu toegevoegd: 'where

55 Europese Commissie, *Recommendation of the Commission, establishing a common 'Return Handbook' to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks*, COM(2015)6250, 1 oktober 2015.

56 Zaak C-357/09 PPU, Kadzoev (2009), ECLI:EU:C:2009:741. In de zaak Kadzoev oordeelde het Hof dat de Terugkeerrichtlijn geen grondslag biedt om een persoon om redenen van openbare orde en veiligheid in bewaring te stellen.

57 Artikel 8, lid 3, eerste alinea (e) van de Opvangrichtlijn staat toe dat een asielzoeker wordt opgesloten wanneer de nationale veiligheid of de openbare orde dit vereist. Zie ook HvJ EU, 15 februari 2016, *J.N.*, C-601/15PPU.

58 Zie ook: Art. 59 lid 5 Vw 2000: 'Onverminderd het vierde lid duurt de bewaring krachtens het eerste lid niet langer dan zes maanden.' Lid 6: 'In afwijking van het vijfde lid en onverminderd het vierde lid kan de bewaring krachtens het eerste lid ten hoogste met nog eens twaalf maanden worden verlengd, indien de uitzetting, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, op grond dat de vreemdeling niet meewerkt aan zijn uitzetting of de daartoe benodigde documentatie uit derde landen nog ontbreekt.'

59 Amnesty International 2013, *Vreemdelingendetentie in Nederland. Mensenrechten als maatstaf*. Op p. 9 staat een overzicht van de duur van vreemdelingenbewaring 2008-2012.

60 Voorafgaand aan de Terugkeerrichtlijn lagen deze cijfers nog hoger. Zie Amnesty International 2013. Zie ook: Rapportage Vreemdelingenketen van 2016, 2017 en 2018. In 2016 werden 330 mensen tussen de drie en zes maanden gedetineerd. In 2017 liep dat aantal op tot 450 en in 2018 tot 470.

61 Rapportage Vreemdelingenketen 2018; DJI, *Infographic Vreemdelingenbewaring april 2019*, te vinden op <http://bit.ly/2oLpU0r>.

62 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Advies 'Vreemdelingenbewaring of een lichter middel'*, 10 augustus 2013.

63 La Cimade e.a., *Centres et Locaux de Retention Administrative – Rapport 2018*, juni 2019. De gemiddelde duur steeg 12,8 dagen in 2017 tot 14,6 dagen in 2018 (vergelijk Nederland 44 dagen).

64 Art. 59 lid 2 Vw 2000 (nieuw): 'De vreemdelingenbewaring duurt zo kort mogelijk, maar in ieder geval niet langer dan zes maanden.' Lid 3: 'In afwijking van het tweede lid, kan de vreemdelingenbewaring ten hoogste met nog eens twaalf maanden worden verlengd, indien de uitzetting, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, op grond dat de vreemdeling niet meewerkt aan zijn uitzetting of de daartoe benodigde documentatie uit derde landen nog ontbreekt.'

65 In 2018 is er bij het Meldpunt Vreemdelingendetentie onderzoek gedaan naar 21 zaken van mensen die meerdere malen waren gedetineerd, zie: Master thesis global criminology, R.Timmerman, *European Borderscapes & the illegal (ized) Migrant: Undeportability and Repeated Detention in the Dutch Migration Control Field*, juli 2018. Beschikbaar op <http://bit.ly/2ncDMRc>. In de eerste maanden van 2019 meldden zich 32 personen bij het Meldpunt die niet voor de eerste keer in vreemdelingenbewaring zaten. Ook detentiepersoneel meldt dat zij regelmatig mensen zien terugkeren in detentie. (Zoals tijdens een rondleiding in het detentiecentrum op 9 mei 2019).

66 Zie HvJ EU 30 november 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, punt 69.

67 Zie bijvoorbeeld VN-Comité tegen Foltering, mei 2013 aanbevelingen aan de Nederlandse overheid.

68 Art. 15 lid 5 en lid 6 van de Terugkeerrichtlijn.

69 Art. 18 lid 5 van de Herziening Terugkeerrichtlijn: Iedere lidstaat stelt een maximum bewaringsduur vast die niet minder is dan drie maanden en niet meer dan zes maanden.

national law allows for detention of minors, shorter periods of detention can be foreseen in such cases'.⁷⁰ Deze toevoeging is niet bepaald geruststellend, omdat ze niet alleen vreemdelingendetentie voor kinderen legitimeert, maar ook breekt met het principe dat de termijn zo kort mogelijk moet zijn, en in elk geval niet de veertien dagen mag overschrijden.

In het ontwerp van de herziene Terugkeerrichtlijn wordt de maximumtermijn langer, omdat de detentieperiode in de grensperiode (maximaal 4 maanden) niet wordt meegeteld met de maximumperiode van achttien maanden.⁷¹ Over de uitbreiding van de grensprocedure voor asielzoekers met een terugkeerprocedure voor afgewezen asielzoekers heeft de Raad echter nog geen overeenstemming bereikt. Rapporteur Sargentini heeft het Europees Parlement voorgesteld de bepaling te schrappen.⁷²

2.6 Kwetsbare personen

Tal van rapporten wijzen op het risico van gezondheidsschade door vreemdelingendetentie.⁷³ In het voorjaar van 2018 riep de *British Medical Association* op om vreemdelingendetentie, vanwege de negatieve gezondheidseffecten, alleen nog toe te passen als het echt niet anders kan.⁷⁴ Met name de onduidelijkheid over de duur van de detentie, het gevoel ten onrechte als een crimineel behandeld te worden en de onzekerheid over de toekomst, leiden tot een hoge prevalentie van angststoornissen, depressie, posttraumatische stressstoornis, automutilatie en suïcidale gedachten en in mindere mate ook psychoses. Detentie ondermijnt de autonomie van de mens, het verlies van controle over het eigen dagelijkse leven.⁷⁵ Hoewel kwetsbare personen extra risico lopen kan detentie ook lichamelijke en psychische gevolgen hebben voor mensen die in goede gezondheid het detentiecentrum binnenkomen.

Het EHRM, maar ook artikel 16 lid 3 van de Terugkeerrichtlijn verplichten lidstaten om bijzondere aandacht te besteden aan de situatie van kwetsbare personen.⁷⁶ De Parlementaire Assemblee en de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa roepen lidstaten op om kwetsbare personen niet in vreemdelingendetentie te plaatsen.⁷⁷ Volgens het EHRM sluiten specifieke kwetsbaarheden detentie in elk geval uit.⁷⁸ Deze verplichtingen impliceren ook dat een identificerend onderzoek naar de

kwetsbaarheid van personen moet worden verricht.⁷⁹ In Nederland wordt dit niet standaard gedaan.

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring regelt in artikel 58a van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) dat bij gebleken kwetsbaarheid in het besluit tot detentie moet worden gemotiveerd op welke wijze deze kwetsbaarheid is betrokken.⁸⁰ Detentie blijft achterwege als dat onredelijk bezwarend is in verband met de bijzondere of kwetsbare positie van de vreemdeling. Of deze nieuwe waarborgen daadwerkelijk leiden tot een verbetering is zeer de vraag, omdat het Nederlandse beleid niet voorziet in een heldere en onafhankelijke kwetsbaarheidstoets. Daardoor wordt niet of nauwelijks gewogen of er bijzondere, persoonlijke omstandigheden zijn die de detentie onevenredig zwaar (disproportioneel) maken. Bij de vaststelling of detentie achterwege moet blijven wordt slechts uitgegaan van de (ook op dit moment geldende) vraag of de zorg kan worden geboden in de inrichting. Daarmee wordt voorbijgegaan aan mogelijke (lange termijn) gevolgen van bewaring. De staatssecretaris heeft onomwonden aangegeven dat: 'Hoewel ik niet wil uitsluiten dat er gevallen kunnen zijn waarbij de bewaring omwille van medische redenen moet worden beëindigd, zal dit in de regel niet het geval zijn.'⁸¹ Dit algemene uitgangspunt van de staatssecretaris kleurt de individuele beoordelingen.

Rechtbank Den Haag oordeelde recent dat bij vreemdelingendetentie beschermende waarborgen voor minderjarige kinderen ontbreken, en besliste tot onmiddellijke opheffing en een hogere schadevergoeding.

In de ontwerp-tekst van de codificatie – regels voor bestuursrechtelijke detentie van migranten – door de Raad van Europa heeft het expertcomité opgenomen dat de persoon voorafgaand aan de inbewaringneming wordt gescreend op kwetsbaarheid.⁸² De preambule zou ruimte laten voor situaties waarin die screening pas na inbewaringneming kan worden gedaan. De ontwerp-aanbeveling definieert kwetsbare personen als mensen die vanwege hun situatie of omstandigheid speciale aandacht, zorg of ondersteuning nodig hebben, waarbij de preambule een niet-limitatieve opsomming geeft van categorieën die kwetsbaar zijn, zoals kinderen, zwangere vrouwen, zieke of getraumatiseerde mensen, LHBTI's, slachtoffers van marteling, seksueel geweld of mensenhandel.

In de ontwerp-aanbeveling wordt expliciet aandacht besteed aan twee groepen: zwangere vrouwen en kinderen. Ten aanzien van beide is in de ontwerp-tekst bepaald dat zij slechts bij hoge uitzondering mogen worden gedetineerd.⁸³ In de preambule wordt opgemerkt dat lidstaten

70 Raadsdocument 9620/19, 23 Mei 2019 (uitgegeven als bijlage bij het persbericht van de JBZ-Raad van 7 juni 2019).

71 Zie Art. 22, COM(2018)634. Volgens het Impact Assessment van het Europees Parlement zou de detentieperiode uit de grensperiode wel mee moeten tellen bij de maximale termijn van achttien maanden, omdat het doel van de detentie eveneens ziet op terugkeer, zie Substitute Impact Assessment of the Proposed Return Directive (recast), February 2019, PE 631.727.

72 Zie dossier nr. 2018/0329(COD) van het Europees Parlement.

73 Zie voor uitgebreide verwijzing het rapport 'Geketende zorg. Gezondheidszorg in vreemdelingendetentie' (2014) van Amnesty International, Dokters van de Wereld en Stichting LOS-Meldpunt Vreemdelingendetentie, te vinden op <http://bit.ly/2o9keNq>.

74 British Medical Association (een gezaghebbende Britse artsenorganisatie): *Locked up, locked out: health and human rights in immigration detention*, 2017.

75 Cleveland, J. (2013). Psychological Harm and the Case for Alternatives. *Forced Migration Review* (44), p. 7-8. <http://bit.ly/2oc9UnR>.

76 Zie o.a. EHRM, 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, zaak nr. 30696/09, par. 251.

77 PACE, resolutie 1637 (2008), par. 9.6 en Commissioner for Human Rights, CommDH(2014), 24 maart 2014, par. 72.

78 Zie o.a. EHRM, 19 januari 2012, Popov tegen Frankrijk, zaak nrs. 39472 en 39474/07, par. 119 en EHRM, 13 december 2011, Kanagaratnam en anderen tegen België, zaak nr. 15297/09, par. 94.

79 Zie EHRM, 4 april 2017, Thimotheas tegen België, zaak nr. 39061/11, par. 73; CPT, *Factsheet on immigration detention*, maart 2017, p. 8; Commissioner for Human Rights, CommDH(2016)16, paragrafen 72 en 80.

80 *Kamerstukken I*, vergaderjaar 2017/18, 34 309, A, onderdeel K.

81 MvA, *Kamerstukken I*, 34 309, C, p. 10.

82 Deze tekst is niet openbaar. De Raad van Europa verwijst bij deze regel naar Art. 11, 21 en 22 van de recast Opvangrichtlijn (2013/33/EU) en paragraaf 15.4 van het Terugkeerhandboek van de Commissie.

83 De ontwerp-tekst verwijst daarbij naar een andere aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, Recommendation Rec(2003)5, overweging 22, tweede zin.

kinderen niet mogen detineren, omdat detentie in het algemeen tegen het belang van het kind indruist. De Europese Commissie heeft namens de EU-lidstaten nu voorgesteld (zie over haar voorstellen ook de inleiding) om het uitgangspunt te schrappen dat zwangere vrouwen en kinderen niet worden gedetineerd.

2.7 Kinderen

Op 13 september 2013 kondigde de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan dat hij in het beleid rondom vreemdelingenbewaring (artikel 59 Vw) specifiek aandacht zou besteden aan kwetsbare groepen. Hij doelde daarbij vooral op kinderen. Gezinnen met kinderen zouden voor hun uitzetting niet meer in vreemdelingenbewaring worden gesteld, tenzij zij zich eerder aan het toezicht hebben onttrokken.⁸⁴ Dit leek destijds goed nieuws en een belangrijke stap richting het uitbannen van vreemdelingendetentie van minderjarigen. Eind september 2014 kwam de staatssecretaris hierop terug.⁸⁵ Kinderen en hun ouders kunnen sindsdien weer in bewaring worden gesteld op basis van een vermoeden van een reëel risico op onttrekking aan het toezicht. Dit besluit viel samen met de opening van de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) in Zeist op 1 oktober 2014 en de start van een pilot die ambtenaren van de Dienst Terugkeer & Vertrek de bevoegdheid geeft om zelf bewaring op te leggen, zonder dat de hulpofficier van justitie de rechtmatigheid hiervan toetst.⁸⁶

In de GGV krijgen gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarigen niet langer te maken met cellen waarin zij 12-17 uur per etmaal worden opgesloten, maar met open ruimtes en een buitenterrein waarover zij zich vrij kunnen bewegen. De voorziening wordt kindvriendelijk genoemd en er is zeker geïnvesteerd in materiële voorzieningen. Vrijheidsberoving is echter nooit kindvriendelijk en een betere accommodatie kan geen argument zijn om af te zien van alternatieven.⁸⁷ Na de opening van de GGV steeg het aantal kinderen in detentie.⁸⁸ Hoewel de maximale detentieduur voor gezinnen met kinderen veertien dagen is, blijken alleenstaande minderjarigen in de praktijk een stuk langer gedetineerd te worden. In 2018 was de gemiddelde duur van bewaring voor alleenstaande minderjarigen 21 dagen.⁸⁹ Volgens de staatssecretaris zou detentie van (gezinnen met) kinderen nodig zijn omdat veel mensen met onbekende bestemming verdwijnen wanneer duidelijk wordt dat hun gedwongen terugkeer naar het land van herkomst op korte termijn zal plaatsvinden. Uit onderzoek van Defence for Children blijkt detentie niet bij te dragen aan het voorkomen van verdwijningen. Alleen al in 2017 vertrokken 130 kinderen samen met hun ouders (uit angst voor detentie en gedwongen uitzetting) uit de asielzoekerscentra, waardoor zij uit overheidstoezicht verdwenen.⁹⁰

In de Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring aan de Eerste Kamer schrijft de staatssecretaris in antwoord op vragen over de betekenis van artikel 24 Handvest⁹¹ dat het belang van het kind een eerste overweging is, maar dat ten aanzien van kinderen het doel van vrijheidsontneming met het oog op uitzetting kan prevaleren boven het belang van het kind om in vrijheid te leven.⁹² Met zijn redenering dat ook andere belangen ‘een eerste overweging’ kunnen vormen, holt de staatssecretaris de betekenis en ratio uit van de bijzondere bescherming aan minderjarigen, zoals deze in het IVRK en het Handvest is verankerd.

Het plaatsen van kinderen in vreemdelingendetentie moet volgens alle internationale standaarden als een zeer hoge uitzondering worden gezien, zeker als het gaat om onbegeleide minderjarigen.⁹³ Detentie conflicteert immers al snel met het uitgangspunt dat de belangen van het kind een eerste overweging moeten vormen.⁹⁴ In de Vreemdelingencirculaire staat ‘Bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen is bewaring alleen gerechtvaardigd als zwaarwegende belangen aanwezig zijn’.⁹⁵

In een recente uitspraak oordeelde de Nederlandse rechter dat procedurele beschermende waarborgen voor (minderjarige en dus handelingsonbekwame) kinderen bij vreemdelingendetentie ontbreken.⁹⁶ Gezien het ingrijpende karakter van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming is dat volgens de rechter buitengewoon ernstig en in strijd met de (in internationale verdragen uitgewerkte) rechten van het kind. De gebreken zijn dermate ernstig dat de rechter onmiddellijke opheffing van bewaring eist en een hogere schadevergoeding toekent.⁹⁷ De rechter hekelde het feit dat de procedurele waarborgen, de communicatie en de werkwijze van de DTV in het geheel niet waren afgestemd op de minderjarigheid van de vreemdeling, waardoor deze zijn belangen onvoldoende kon behartigen. Bovendien veroordeelde de rechter het ontbreken van een wettelijke waarborg van kosteloze rechtsbijstand en de inschakeling van een voogd, wat wel is geregeld ten aanzien van minderjarigen waarbij strafrechtelijke detentie wordt overwogen.⁹⁸

3. Rechterlijke toets

Met het eerdergenoemde arrest Mahdi heeft het Hof van Justitie niet alleen een intensieve toets opgelegd aan beslissingsautoriteiten, maar ook aan de rechters. Voor een effectieve rechterlijke controle zoals vereist in artikel 15 lid 3 Terugkeerrichtlijn is het volgens het Hof nodig dat rechters alle relevante elementen moeten toetsen en beoordelen bij

84 Kamerstukken II, 2013/14, 19637, nr. 1721.

85 Kamerstukken II, 2014/15, 19637, nr. 1896.

86 Brief Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie inzake de Pilot in bewaring stellen door Dienst Terugkeer & Vertrek, 25 september 2014, 2014Z16603.

87 Zie o.a. EHRM, 12 juli 2016, A.B. en anderen tegen Frankrijk, zaak nr. 11593/12.

88 UNICEF en DFC, *Jaarbericht Kinderrechten 2018*, juni 2018, te vinden op <http://bit.ly/2k9Ea1j>. Zo werden in 2014 44 gezinnen met 82 kinderen gedetineerd en 11 alleenstaande kinderen, in 2017 werden 67 gezinnen met 133 kinderen gedetineerd en 46 alleenstaande kinderen. Zie DJI in getal 2013-2017.

89 Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019, 19637, nr. 2473.

90 Defence for Children, ‘Je ziet me niet maar ik ben er wel’. *Onderzoek naar de leefomstandigheden van kinderen die verdwenen uit de asielopvang*, 2018.

91 Handvest Grondrechten van de Europese Unie, art 24: de rechten van het kind.

92 *Kamerstukken I*, 2018/2019, 34309-C, 13 december 2018, beschikbaar op <http://bit.ly/2o9EIpc>.

93 Zie o.a. EHRM, 12 oktober 2006, Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga tegen België, zaak nr. 13178/03; Art. 37 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Zie ook ARRvS 14 mei 2019, 201903015/1/V3.

94 Zie EHRM, 13 december 2011, Kanagaratnam en anderen tegen België, zaak nr. 15297/09; EHRM, 5 juli 2011, Rahimi tegen Griekenland, zaak nr. 8687/08 en EHRM, 19 januari 2012, Popov tegen Frankrijk, zaak nrs. 39472/07 en 39474/07.

95 Zie Vc 2000 A5/2.4 en ook ARRvS 14 mei 2019, 201903015/1/V3. De staatssecretaris had de minderjarigheid kenbaar bij de belangenafweging moeten betrekken.

96 ECLI:NL:RBDHA:2019:8709 Rechtbank Den Haag, 19-08-2019, NL19.18769 en NL19.18836.

97 De staatssecretaris is in hoger beroep gegaan tegen deze uitspraak.

98 Zie verderop in dit nummer van *A&MR* het artikel over deze uitspraak van C. Grütters. ‘Uitspraak Uitgelicht: Grove schending van de rechten van het kind’.

een (of zijn) besluit tot vrijheidsontneming.⁹⁹ Daarbij mag de rechter niet enkel afgaan op de informatie van de autoriteiten. Bovendien moet de rechter de mogelijkheid hebben om een eigen beslissing in de plaats van de autoriteiten te stellen, wat zowel invrijheidstelling als het opleggen van een alternatieve maatregel moet kunnen inhouden.¹⁰⁰ De Afdeling concludeerde: 'Deze overwegingen van het Hof laten zich (...) niet rijmen met enigszins terughoudende toetsing door de rechter. Die toetsingsmaatstaf dient derhalve te worden verlaten'.¹⁰¹

Het arrest Mahdi heeft in Nederland dus niet alleen voor de beslispraktijk maar ook voor de rechterlijke fase ingrijpende gevolgen gehad. Daarnaast vereist het Unierecht dat rechters ook ambtshalve moeten toetsen en zich dus niet afhankelijk moeten maken van de feiten en rechtsgronden die advocaten al dan niet aanvoeren.¹⁰² In de hierboven genoemde uitspraak over minderjarige vreemdelingen brengt de rechtbank deze houding in de praktijk, door ook zonder dat de advocaat dit te berde bracht, uitvoerig in te gaan op alle fasen van de vreemdelingenbewaring.

Het wetsvoorstel biedt alleen een betere motiveringsplicht ten aanzien van de vraag of detentie van kwetsbare vreemdelingen niet onredelijk bezwarend is.

Sinds het Mahdi arrest hebben Nederlandse rechters nog niet meteen al hun terughoudendheid laten varen, zowel niet wat betreft de toets aan de totstandkoming en motivering van de maatregel als ten aanzien van het eigen oordeel van de feiten en de vraag of bewaring moet worden opgelegd. Volgens Van der Spek, die een groot aantal dossiers van inbewaringstelling en detentie van asielzoekers onderzocht, oordelen rechters hoogst zelden dat een minder vergaande maatregel had moeten worden opgelegd indien twee formele rechtsgronden van toepassing zijn.¹⁰³ De noodzakelijkheid en evenredigheid van oplegging van de maatregel lijkt dus niet indringend te worden getoetst. Ze zijn daarentegen wel kritisch op de vraag of persoonlijke omstandigheden zouden moeten leiden tot een 'lichter middel', maar dat is een te beperkte maatstaf voor de toets aan het lichtere middel. De vraag of een lichtere middel moet worden toegepast, wordt dus kennelijk alleen van belang geacht in situaties waarbij iemand wellicht ongeschikt is voor vreemdelingendetentie. De eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid impliceren echter dat rechters in *alle* gevallen behoren te toetsen of kan worden volstaan met een minder vergaande bewaring. Ook dat volgt uit het arrest Mahdi. De Afdeling toetst echter onder de noemer van het lichtere middel alleen of er persoonlijke omstandigheden zijn die bewaring onevenredig bezwarend maken en lijkt er vanuit te gaan dat de aanwezigheid van onttrekkingsgevaar per definitie bewaring noodzakelijk maakt.¹⁰⁴

Een vreemdeling moet dan met een wel heel goed verhaal komen, wil hij aannemelijk maken dat in zijn geval met een minder verstrekkende maatregel kan worden volstaan. Het Europese recht lijkt beduidend meer te eisen, dan de Afdeling momenteel doet. Deze vraag moet worden ontvlochten van de vraag of detentie onevenredig bezwarend is op basis van persoonlijke omstandigheden. Volgens Boeles en Cornelisse bewaakt de Afdeling met deze wijze van toetsing onvoldoende het ultimatum remedium principe van de vreemdelingenbewaring.¹⁰⁵

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en bewaring geeft het ultimatum remedium een meer prominente plaats in de wet, waarmee duidelijker wordt gemaakt dat dit beginsel centraal hoort te staan bij de rechterlijke toets.¹⁰⁶ Teleurstellend is wel dat de regering het advies van de Afdeling Advies van de Raad van State om het beginsel 'nee, tenzij' te verankeren in de wet niet heeft overgenomen.¹⁰⁷ Gezien het huidige toetsingskader in het Vreemdelingenbesluit en het nieuw voorgestelde artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn, blijft er (te) veel ruimte voor de aanname dat vreemdelingendetentie in de meeste gevallen een noodzakelijk en geschikt middel is.¹⁰⁸

Het wetsvoorstel biedt, in lijn met de huidige jurisprudentie, vooral meer waarborgen (en dan met name een betere motiveringsplicht), ten aanzien van de vraag of detentie van kwetsbare vreemdelingen niet onredelijk bezwarend is.¹⁰⁹

Zoals wij in ons vorige artikel in A&MR schreven verandert het wetsvoorstel weinig aan het strenge regime voor vreemdelingenbewaring. In sommige gevallen wordt het regime zelfs strenger. Het zou goed zijn wanneer deze omstandigheden ook worden meegewogen bij de rechterlijke toets, met name in verband met de proportionaliteitseis.

4. Te weinig waarborgen

De Nederlandse ontwikkelingen op het gebied van vreemdelingendetentie geven blijk van ambiguïteit. Detentie is weliswaar op papier een uiterste middel, maar de criteria zijn zo ruim en de alternatieven zo summier ontwikkeld dat de toets aan noodzakelijkheid en proportionaliteit in de praktijk te weinig waarborgen biedt. De toegenomen maatschappelijke en politieke druk op (al dan niet gedwongen) terugkeer van afgewezen asielzoekers en migranten zonder

99 Zie hierover ook David Kuiper, 'Reactie: Over vreemdelingen-detentie: bestuurlijk instrument, rechterlijk bevel en mandarijnen-wetenschap,' *A&MR* 2019-6/7, p. 273; G. Cornelisse, 'Van Magna Carta naar Mahdi,' *A&MR* 2015-6/7, p. 199-204.
100 HvJ EU 5 juni 2014, C-146/14 Bashir Mohamed Ali Mahdi, par. 62.
101 ABRvS 23 januari 2015, 201408655/1/V3, ECLI:NL:RVS:2015:232. r.o. 2.2.
102 Zie o.a. G.N. Cornelisse, 'Van de Magna Carta tot Mahdi. Reikwijdte en intensiteit van de rechterlijke toetsing van vreemdelingendetentie,' *A&MR* 2015-5/6, p. 201.
103 W. van der Spek, 'Rechtsbescherming bij inbewaringstelling en detentie van asielzoekers. Gebreken op alle fronten,' *A&MR* 2018-4.
104 ABRvS 7 augustus 2017, nr. 201704953/1/V3, JV 2017/206, m.nt. Boeles.

105 Zie noot Boeles bij ABRvS 7 augustus 2017, nr. 201704953/1/V3, JV 2017/206 en G.N. Cornelisse, 'Van de Magna Carta tot Mahdi. Reikwijdte en intensiteit van de rechterlijke toetsing van vreemdelingendetentie,' *A&MR* 2015-5/6, p. 201.
106 Zie de nieuwe artikelen 58 en 58a Vw in het wetsvoorstel, Kamerstukken EK, vergaderjaar 2017/2018, 34 309 nr. A, onderdelen J en K.
107 Kamerstukken II, vergaderjaar 2015/16, 34309, nr. 4; zie ook Kamerstukken I, vergaderjaar 2018/19, C, p. 1-3: 'De Afdeling heeft de regering geadviseerd een "nee, tenzij"-formulering in het wetsvoorstel op te nemen waardoor het ultimatum remedium karakter van vreemdelingenbewaring beter tot uitdrukking komt. Naar aanleiding van dit advies is het wetsvoorstel aangepast en is een "wanneer niet" formulering in het wetsvoorstel opgenomen. In de Vreemdelingenwet 2000 zal in artikel 58 worden opgenomen dat vreemdelingenbewaring alleen mogelijk is als uiterste middel indien minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.'
108 In het nieuw voorgestelde artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn worden de criteria voor onttrekkingsgevaar uitgewerkt. De zestien criteria van de (niet limitatieve) lijst zijn, net als het Nederlandse artikel 5.1 Vb, generiek en open, waardoor het ook volgens de herziene Terugkeerrichtlijn mogelijk wordt om vrijwel alle onrechtmatig verblijvende derdelanders te detineren.
109 Kamerstukken I, vergaderjaar 2017/18, 34 309, A, onderdeel K: Artikel 58a van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) regelt dat bij gebleken kwetsbaarheid de in het besluit tot detentie moet worden gemotiveerd op welke wijze deze kwetsbaarheid is betrokken.

verblijfsrecht, heeft tot een toename van het gebruik van vreemdelingendetentie geleid. Daarbij wordt voorbijgegaan aan de beperkte effecten van detentie op de daadwerkelijke terugkeer. In Nederland is vreemdelingendetentie eerder de regel in plaats van de uitzondering op het recht op vrijheid, en daarin zal het wetsvoorstel Wet terugkeer en bewaring niet zomaar verandering brengen.

Het huidige wetsvoorstel heeft het uitgangspunt van noodzakelijkheid en evenredigheid duidelijker verankerd in de wet, evenals het principe dat van vreemdelingenbewaring wordt afgezien als dit onevenredig bezwarend is voor de vreemdeling. Deze uitgangspunten zullen na aanneming van de wet echter alleen tot hun recht komen als:

- 1) mensen vooraf voldoende worden gescreend op kwetsbaarheid;
- 2) er meer wordt geïnvesteerd in alternatieve maatregelen;
- 3) de uitvoeringspraktijk meer handen en voeten geeft aan de individuele beoordeling en motivering van zowel de noodzaak van detentie als de mate waarin ze bezwarend is; en
- 4) als de rechters deze praktijk zonder enige terughoudendheid toetsen – met het eisen van betere procedurele en beschermende waarborgen voor kinderen heeft de rechter daar in ieder geval een eerste stap toe gezet.¹¹⁰ Het is nu afwachten of deze uitspraak van de rechtbank in hoger beroep stand houdt.

110 ECLI:NL:RBDHA:2019:8709 Rechtbank Den Haag, 19-08-2019, NL19.18769 en NL19.18836; zie de bijdrage van Carolus Grütters verderop in dit blad.

Laatste nieuws

Dit artikel werd geschreven en afgerond vlak voordat de Memorie van Antwoord voor de Eerste Kamer werd gepubliceerd.¹¹¹ Daarin kondigt de staatssecretaris aanpassingen in de wet aan voor 'overlastgevende vreemdelingen'. Het betreft allereerst een wijziging van het afwegingskader voor vrijheidsbeperking van vreemdelingen.¹¹²

Een tweede aanpassing betreft een voorziening 'om daadkrachtig maar tegelijkertijd wel rechtmatig te kunnen optreden bij grote veiligheidsproblemen en -incidenten in de inrichting voor vreemdelingenbewaring.' De staatssecretaris onderzoekt op dit moment hoe kan worden afgeweken van het maximaal aantal uren insluiting op cel.

Het derde punt van aanpassing betreft 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 Dublinverordening. De staatssecretaris wil daarmee zekerstellen dat 'de detentietitels ook andere groepen kunnen omvatten waarvoor gedwongen verwijdering in voorkomende gevallen de passende maatregel is'.

Wij zullen de ontwikkelingen de komende tijd blijven volgen. ◀

111 Zie <https://bit.ly/353BBR2>.

112 Artikel 56 van de Vreemdelingenwet 2000 wordt zo aangepast dat een vreemdeling niet alleen in het kader van de voorbereiding van het vertrek, de uitzetting of de overdracht, maar ook in het kader van de openbare orde en het openbaar belang in zijn vrijheid kan worden beperkt. Daarmee wil de staatssecretaris veilig stellen dat de huidige praktijk van de EBTL gehandhaafd kan blijven, terwijl dit zonder aanpassing van het wetsvoorstel mogelijk juridische risico's kan opleveren.

ingezonden mededeling

Steun bij proefprocessen over rechtspositie immigranten

De *Stichting Fonds Rechtsbescherming Immigranten (SFRI)* bestaat sinds 1991.

Ze heeft tot doel om financiële of andere steun te verlenen bij het voeren van proefprocessen die kunnen bijdragen aan verbetering van de rechtspositie van een groep immigranten ongeacht hun nationaliteit.

De steun kan bestaan uit: de kosten van de aanvraagfase van een proefproces, garantie voor griffierechten of proceskostenveroordeling, kosten van wetenschappelijk advies of advies tijdens het proefproces.

Voor steun komen in aanmerking zaken over de Vw 2000, Wav of EU-migratierecht, over inburgering, Nederlanderschap of discriminatie.

Geen steun wordt verleend voor kosten van rechtsbijstand waarvoor een toevoeging kan worden verkregen.

Een verzoek om steun kan worden ingediend bij de secretaris van het bestuur. Via:

gwestendorp@stichtingmigratierecht.nl.