

Gespreksnotitie Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)

Rondetafelgesprek Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, donderdag 10 december 2015

De ACVZ heeft op 6 maart 2014 advies uitgebracht over het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.¹ Ik zal mij in deze opmerkingen concentreren op de gronden voor bewaring. In de memorie van toelichting is op de pagina's 34 t/m 38 uitgebreid ingegaan op het advies van de ACVZ. Inmiddels is het voorstel gewijzigd ten aanzien van een voor de adviescommissie belangrijk punt, dat ook door de Raad van State was genoemd. De gronden voor bewaring zijn thans grotendeels aangepast aan de Europese regelgeving. Maar op twee punten moet nog worden gewezen:

1. Herhaalde inbewaringstelling

De adviescommissie heeft geconstateerd dat in het wetsvoorstel niets is geregeld ten aanzien van de herhaalde inbewaringstelling en heeft geadviseerd om in de Vreemdelingenwet criteria voor herhaalde bewaring vast te leggen.

De Terugkeerrichtlijn schrijft immers voor dat bewaring niet langer mag duren dan 18 maanden en niet langer dan nodig voor een voortvarend uitgevoerde verwijdering. In dat licht is het niet zonder meer begrijpelijk dat een vreemdeling na opheffing van zijn bewaring ongelimiteerd opnieuw zou mogen worden gedetineerd.

In de memorie van toelichting is hier op de opmerking van de ACVZ gereageerd door te wijzen op nationale jurisprudentie. Daaruit zou volgen dat een herhaalde inbewaringstelling mogelijk is en dat dit niet leidt tot cumulatieve optelling waardoor de maximale termijn van 18 maanden wordt overschreden. Onder verwijzing naar jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State² stelt de wetgever vervolgens dat na opheffing van een eerdere inbewaringstelling een nieuwe inbewaringstelling kan volgen indien van nieuwe feiten en omstandigheden is gebleken of een geruime periode is verstreken sinds opheffing van de eerdere inbewaringstelling. De Raad van State is evenwel in de uitleg van het Unierecht niet de hoogste autoriteit. Pas als het Hof van Justitie zich hierover zal hebben uitgesproken zullen wij ook in Nederland duidelijkheid hebben.

Het enkele feit dat geruime tijd is verstreken sinds de opheffing van een eerdere inbewaringstelling kan overigens naar het oordeel van de adviescommissie geen reden vormen om de vreemdeling opnieuw in bewaring te stellen. Maar als de wetgever daar anders over denkt zou dat uit de wet moeten blijken. De ACVZ acht het voor de rechtszekerheid van belang dat de wet hetzij de criteria voor herhaalde bewaring expliciet benoemt, hetzij vastlegt dat herhaalde bewaring niet is toegestaan. De commissie vraagt opnieuw aandacht voor deze aanbeveling.

2. Implementatie Europeesrechtelijke normen over inbewaringstelling

Het tweede punt betreft de onvolledige implementatie van Europeesrechtelijke normen. Het gaat met name om het ontbreken van een waarborg dat bewaring alleen wordt opgelegd als geen andere minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. In alle relevante Europese normen is immers uitdrukkelijk opgenomen dat

¹ http://acvz.org/wp-content/uploads/2014/03/06-03-2014_ACVZ-advies-Wet-terugkeer.pdf

² ABRvS 27 november 2007, JV 2008/45 en ABRvS 23 februari 2007, JV 2007/37.

vreemdelingenbewaring alleen kan worden opgelegd indien minder dwingende alternatieve maatregelen (lichtere middelen) niet effectief kunnen worden toegepast.

In artikel 99 onderdeel J van het wetsvoorstel waarin artikel 58 van de Vreemdelingenwet wordt gewijzigd staat het bijna goed, slechts drie wezenlijke woorden ontbreken. Zoals de Raad van State in zijn advies schrijft onder punt 3, onder a, had er moeten staan dat een vreemdeling 'slechts' in bewaring kan worden gesteld 'voor zover' minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast. De drie woorden, 'slechts', 'voor' en 'zover' moeten er nog bij.

Zoals gezegd, heeft de regering in belangrijke mate de tekst reeds zodanig aangepast dat de gronden voor bewaring in overeenstemming zijn het Unierecht. De adviescommissie waardeert dat positief.

(In artikel 99 in de onderdelen M en O zijn drie artikelen uit de Vreemdelingenwet opgenomen, de artikelen 59, 59a en 59c. Deze artikelen hebben achtereenvolgens betrekking op de inbewaringstelling van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, van vreemdelingen op wie de Dublinverordening van toepassing is en van vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben hangende een verblijfsrechtelijke procedure).

Maar op het genoemde essentiële punt is de huidige tekst nog onvolledig. De commissie is van oordeel dat dit alsnog dient te worden toegevoegd zodat het ultimum remedium karakter van de inbewaringstelling ondubbelzinnig tot uitdrukking komt.

Kort samengevat ziet de ACVZ twee punten waarop het voorliggende wetsvoorstel dient te worden aangepast:

1. In de wet dienen criteria te worden opgenomen waaraan voldaan moet zijn voordat een herhaalde inbewaringstelling kan worden opgelegd;

2. De implementatie van Europeesrechtelijke normen in de Vreemdelingenwet is onvolledig. Het ultimum remedium karakter van de inbewaringstelling moet ondubbelzinnig tot uiting komen.