

Tijdsdruk bij opleggen vreemdelingenbewaring

Dr. drs. Mark Klaassen en Prof. mr. Peter Rodrigues, Universiteit Leiden, Europa Instituut

Opdrachtgever: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid

© 2022 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid, auteursrecht voorbehouden.

Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan in hoeverre het juridisch haalbaar is om het moment van aanzegging en het besluit tot bewaringstelling van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen los te knippen. Achtergrond van deze onderzoeksvraag is dat de uitvoering, met name de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) tijdsdruk ervaren bij het goed motiveren van vreemdelingenbewaring. Voor het proces van inbewaringstelling hebben zij zes uur, die vaak als te kort wordt ervaren.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn twee wegen bewandeld. Allereerst is onderzoek verricht naar de vraag of het 'losknippen' juridisch is toegestaan. Daarvoor is getoetst aan het recht op vrijheid van art. 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de EU-Terugkeerrichtlijn en het nationale vreemdelingenrecht. Tevens is onderzocht welke andere mogelijkheden er zijn om aan de door de uitvoering ervaren tijdsdruk te verminderen.

Vervolgens zijn door middel van interviews met deskundigen afkomstig uit praktijk, beleid en wetenschap de mogelijke oorzaken van het probleem van tijdsdruk nader onderzocht en de aangedragen oplossingsstrategieën geïnventariseerd.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat door de termijn van zes uur tijdsdruk wordt ervaren bij het voeren van een procedure tot inbewaringstelling. De ervaren druk is met name afhankelijk van de vraag of de procedure al in bepaalde mate kan worden voorbereid voordat de vreemdeling wordt opgehouden. Omdat de Dient Terugkeer & Vertrek (DT&V) al eerder in de procedure betrokken is bij het terugkeerproces van de vreemdeling, kan de ambtenaar van de DT&V een bewaringsmaatregel al in vergaande mate voorbereiden voordat de vreemdeling daadwerkelijk wordt opgehouden. Dat is anders bij het werk van de AVIM en de Kmar. Voor deze organisaties geldt dat de procedure in veel mindere mate kan worden voorbereid. Dit komt omdat vreemdelingen door deze organisaties vaak spontaan worden aangetroffen waardoor er nog geen dossier van de vreemdeling is of kan worden aangelegd. Onder ambtenaren van de Kmar en AVIM bestaat veelal de perceptie dat de periode van ophouding van zes uur te kort is om een kwalitatief goede maatregel met een

afdoende motivering op te leggen. Dit tijdsgebrek is nog veel knellender op het moment dat er in korte tijd meerdere vreemdelingen worden aangetroffen die mogelijk in aanmerking komen voor inbewaringstelling.

De procedure tot inbewaringstelling is in vergelijking met het moment dat de termijn van zes uur tot stand kwam veel ingewikkelder geworden. Dit komt door de steeds strenger wordende eisen die aan de motivering van een inbewaringstelling worden gesteld door de rechtspraak. De termijn van zes uur is niet meegegroeid met deze toegenomen complexiteit. Naast ervaren tijdsdruk maakt de toegenomen complexiteit van de procedure dat er een hoge mate van deskundigheid en ervaring wordt verlangd van de betrokken ambtenaren. Op basis van de interviews ontstaat de indruk dat de opleiding niet voldoende gericht is op de praktijk van inbewaringstelling. Ook is de toegang tot specialistische kennis die nodig is voor het nemen van een goed gemotiveerd besluit, niet altijd beschikbaar voor de ambtenaar die belast is met inbewaringstelling.

De mogelijkheden in de bestaande wet- en regelgeving om meer tijd te nemen voor het motiveren van een bewaringsmaatregel zijn beperkt. Vrijheidsontneming is een inmenging in het fundamentele mensenrecht op vrijheid en moet altijd een wettelijke basis hebben. Hierdoor vereist elke uitbreiding van de termijn van de ophouding een wetswijziging. Dit geldt ook voor het idee om eerst een voornemen tot vreemdelingenbewaring mee te delen aan de vreemdeling om de maatregel daarna te motiveren en ook daadwerkelijk op te leggen. De huidige formulering van art. 50 lid 2 Vreemdelingenwet voorziet hier niet in, en daarom zou voor de verwezenlijking hiervan een wetswijziging noodzakelijk zijn. Maar ook indien de Vreemdelingenwet zou worden aangepast, lijkt het dat deze wijziging de rechterlijke toetsing niet zal doorstaan vanwege strijd met de Terugkeerrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kortom, het 'losknippen' is binnen de huidige wetgeving en jurisprudentie niet mogelijk.

Oplossingen moeten daarom in een andere richting worden gezocht. Een verlenging van de termijn van ophouding naar negen uur zal daartoe zeker bijdragen. Deze verruiming is weliswaar opgenomen in het wetsvoorstel van de Wet vreemdelingenbewaring en terugkeer, maar dit wetsvoorstel kent veel vertraging en zal niet eerder dan in 2023 in werking treden. De meeste respondenten in dit onderzoek hebben aangegeven dat de nieuwe termijn van negen uur zou bijdragen aan een vermindering van de ervaren tijdsdruk. Daarnaast hebben verschillende respondenten aangegeven dat de tijdsdruk bij het opleggen van vreemdelingenbewaring in het bijzonder problematisch is bij het tegelijk aantreffen van grotere groepen vreemdelingen. De mogelijkheid voor het verlengen van de ophoudingstermijn in de huidige wetgeving kan hier niet voor worden ingezet. Dit is een knelpunt waar een voorziening voor getroffen zou moeten worden. Wellicht kan dit nog worden meegenomen bij de herziening van het wetsvoorstel.

Synchronisatie van de ophoudingstermijn en de beschikbaarheid van de piketdienst van de advocatuur zou eveneens bij kunnen dragen aan een vermindering van de tijdsdruk, die ontstaat doordat de piketdienst na 20.00 uur niet beschikbaar is. Uit het onderzoek blijkt dat de AVIM en de Kmar nauwelijks gebruikmaken van alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Door hier een actiever beleid op te voeren, kan er wellicht eerder worden gekozen voor een alternatief en hoeft er minder vaak te worden overgegaan tot het intensieve en complexe traject van vreemdelingenbewaring. Uit de interviews ontstond de indruk dat de opleiding over inbewaringstelling van de Politieacademie onvoldoende praktijk gericht zou zijn. Het verdient aanbeveling na te gaan of de opleiding voldoende tegemoetkomt aan de eisen die de praktijk stelt. Een andere oplossingsrichting is de kennis en ervaring over (het opleggen van) vreemdelingenbewaring beter te delen tussen de DT&V, AVIM en Kmar en landelijk, centraal beschikbaar te stellen.

Het onderzoek laat zien dat het opknippen van aanzegging en daadwerkelijke oplegging van vreemdelingenbewaring juridisch niet mogelijk is. Het onderliggende probleem van de vermeende tijdsdruk bij het opleggen van vreemdelingenbewaring is reëel. De ophoudingstermijn van zes uur is niet meegegroeid met de eisen die tegenwoordig aan een motivering worden gesteld.