



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon : mr. D. van der Hoeven / drs. A.J. van Bommel
Doorkiesnummer : 070-3619354
E-mail : d.van.der.hoeven@minvenj.nl
Datum : 30 november 2012
Uw kenmerk : 217412
Ons kenmerk : RSJ/101/1252/2012/DvdH/TvV
Onderwerp : conceptbeleidskader repatriëring vreemdelingen in de tbs

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 7 september 2012 heeft u de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming gevraagd te adviseren over het conceptbeleidskader repatriëring vreemdelingen in de tbs.

Het beleidskader beoogt de repatriëring van ter beschikking gestelde vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland te regelen. Het is opgesteld mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing. De Ist heeft in 2010 aanbevolen om het beleid met betrekking tot uitzetting en de werkprocessen waarmee de repatriëring van individuele tbs-gestelden wordt geregeld, te beschrijven.¹ Het beleidskader strekt daarnaast ter uitvoering van de bevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie of de rechter om de tbs met dwangverpleging met het oog op repatriëring tussentijds te beëindigen, zoals geregeld in artikel 38 la en 38 lb van het Wetboek van Strafrecht.

Context: specifieke problematiek van vreemdelingen in de tbs

De tbs-maatregel wordt opgelegd aan personen die een ernstig delict hebben gepleegd en waarbij de stoornis, gerelateerd aan het delict(gevaar), de grond vormt voor de oplegging. De verblijfsstatus van de veroordeelde is hierbij geen factor van betekenis. Gelet op de beperkte mogelijkheid tot resocialisatie van personen zonder verblijfsstatus, wordt via de vorderingsrichtlijn van het Openbaar Ministerie evenwel beoogd het opleggen van tbs aan deze personen te vermijden. Niettemin komt het voor dat een vreemdeling een tbs-maatregel opgelegd krijgt. Als de vreemdeling niet (langer) beschikt over een verblijfstitel ontslaat dit de overheid niet van de opdracht tot het doen van een behandelaanbod. Een in dit verband betekenisvolle uitspraak van het EHRM is Rangelov v. Germany, waarop later in dit advies wordt ingegaan.

Het vreemdelingenbeleid en de Verlofregeling tbs stellen beperkingen aan de behandeling. Ingevolge de Verlofregeling wordt er geen verlofmachtiging

¹ Inspectie voor de Sanctietoepassing, Inspectierapport FPC Veldzicht Repatriëring tbs-gestelde 2008, mei 2010.

verleend ten aanzien van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland.² Volgens het vreemdelingenrecht kunnen deze personen immers niet rechtmatig terugkeren in de Nederlandse maatschappij. Dit betekent dat zij niet in aanmerking komen voor resocialisatie. De tbs-behandeling zal enerzijds gericht moeten zijn op vermindering (of stabilisatie) van het gevaarsrisico en anderzijds op terugkeer naar het land van herkomst (repatriëring). In de praktijk blijkt een groot deel van de tbs-gestelde vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland met succes te kunnen worden gerepatriëerd.³ Vreemdelingen zonder terugkeerperspectief (bij wie uitzetting om enige reden niet mogelijk is) bevinden zich in een moeilijker en in wezen uitzichtloze positie. Wegens het ontbreken van verlofmogelijkheden kan niet worden aangetoond dat hun delictgevaarlijkheid is verminderd. Voor wie niet kan worden uitgezet, zal de tbs een permanent karakter krijgen en ligt plaatsing op een longstayafdeling in het verschiet.

Reactie Raad op beleidskader

Bovengeschetste problematiek toont het spanningsveld tussen het vreemdelingenbeleid en de strafrechtstoepassing, waarbij met name de behandeldoelstelling van de tbs-maatregel in het geding is. De Raad zal, aangezien zijn taakstelling zich richt op de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, alleen iets zeggen over het laatstgenoemde aspect.

De Raad waardeert het streven om de uitgangspunten met betrekking tot repatriëring te bundelen in een beleidskader. De Raad plaatst bij de opzet en uitwerking hiervan de volgende kanttekeningen.

Procesbeschrijving

Het beleidskader geeft geen volledige beschrijving van het werkproces waarlangs besluitvorming plaatsvindt en de repatriëring wordt voorbereid, zoals was aanbevolen door de toenmalige Ist en vervolgens aangekondigd in uw brief aan de Tweede Kamer van 23 maart 2012.⁴ Van de Dienst Justitiële Inrichtingen heeft de Raad begrepen dat het werkproces momenteel (apart) wordt uitgewerkt. De Raad meent dat het beleidskader nu juist de aangewezen plek is om de routing van de repatriëring van a tot z te beschrijven. Het verdient daarom aanbeveling beide samen te voegen of tenminste gelijktijdig uit te brengen.

Uitgangspunten beleidskader

Het beleidskader geeft verschillende uitgangspunten weer met betrekking tot repatriëring. De Raad gaat hieronder in op twee van deze uitgangspunten: de onmogelijkheid van verlof voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf en de plaatsing op een longstayafdeling indien repatriëring niet te realiseren is.

1. Verlof niet mogelijk

Het beleidskader beschrijft het uitgangspunt dat verlof niet mogelijk is indien een vreemdeling niet (meer) over een verblijfstitel beschikt. Dit uitgangspunt is overgenomen uit de Verlofregeling tbs. Het ontbreken van verlofmogelijkheden heeft volgens de Raad twee consequenties:

- het bemoeilijkt in sommige gevallen de repatriëring. In de praktijk blijkt dat begeleid verlof kan bijdragen aan het slagen van de uitzetting. Het komt voor dat een vervolgvoorziening in het land van herkomst eerder bereid is de patiënt over te nemen indien aangetoond kan worden dat met succes geoefend is met begeleid verlof.
- zonder verlof kan niet worden aangetoond dat het recidiverisico is verminderd. Dit heeft tot gevolg dat een vreemdeling, bij wie repatriëring niet mogelijk is, op een longstayafdeling wordt geplaatst terwijl deze voorziening hiervoor niet bedoeld is.

Om de repatriëring te vergemakkelijken, een zoveel mogelijk gelijkwaardige behandeling te bieden en longstayplaatsing waar mogelijk te voorkomen, adviseert de Raad dan ook om niet rigide met verlofmogelijkheden om te gaan en per individueel geval te bekijken of *begeleid* verlof kan bijdragen aan de repatriëring. De Raad realiseert zich dat dit vraagt om een aanpassing van de Verlofregeling tbs.⁵

Voorts wordt in het beleidskader vermeld dat in beginsel geen verlofmachtiging wordt verstrekt

² Verlofregeling tbs, art. 2 lid 6 sub a.; voor het begrip resocialisatie zie ook onder 'Overige opmerkingen' in dit advies.

³ Tussen 2001 en 2012 zijn er circa 45 ter beschikking gestelden gerepatriëerd. In 2012 geldt voor 6 vreemdelingen dat zij op een longstay-afdeling verblijven danwel dat een longstay-indicatie is aangevraagd. Daaruit concludeert de Raad dat repatriëring een reële mogelijkheid blijkt.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2011-2012, 29452, nr. 146.

⁵ De Raad wijst in dit verband op artikel 35.2 onder b van de aanbeveling van de Raad van Europa inzake buitenlandse gedetineerden – Recommendation CM/Rec (2012)12 of the Committee of Ministers to member States concerning foreign prisoners.

ingeval er bij de IND een verblijfsbeëindigingsprocedure loopt of de IND een dergelijke procedure wil opstarten. De Raad constateert dat het beleidskader de verlofmogelijkheden verder beperkt dan in de Verlofregeling tbs is bepaald en daarmee in zoverre dus niet strookt. De Raad adviseert de Verlofregeling onverkort toe te passen.

2. Longstayplaatsing indien repatriëring niet mogelijk is

Ingeval repatriëring niet valt te realiseren, is plaatsing op een longstayafdeling aan de orde, aldus het beleidskader. De Raad is van oordeel dat dit uitgangspunt geen grond vindt in het Beleidskader Longstay Forensische zorg. Longstayplaatsing is in het leven geroepen voor personen bij wie geen behandeling met perspectief op resocialisatie (meer) bestaat. Het Longstaybeleidskader voorziet niet in een plaatsing op een longstayafdeling van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf wiens behandeling perspectief biedt op resocialisatie, maar die niet kan worden uitgezet. De Raad heeft van de Landelijke Adviescommissie Plaatsing longstay forensische zorg (LAP) vernomen dat deze zich eveneens op dit standpunt stelt. Dit brengt met zich mee dat de LAP in deze gevallen negatief zal blijven adviseren. De Raad acht het een ongewenste situatie als de Minister in weerwil van structureel negatieve adviezen tot longstayplaatsing blijft overgaan.

De Raad wijst er voorts op dat het anders toepassen van het longstaybeleid voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf dan voor eigen onderdanen, strijd kan opleveren met het recht op gelijke behandeling. In de zaak Rangelov v. Duitsland heeft het Europese Hof het anders behandelen van een vreemdeling dan een eigen onderdaan (omwille van zijn vreemdelingenrechtelijke status) in strijd geoordeeld met artikel 14 (discriminatieverbod) in samenhang met art. 5 EVRM.⁶

Toetsing aanvraag repatriëring

Het opgestelde format voor een aanvraag van repatriëring is naar inzicht van de Raad helder. Het risicomangement wordt hierin centraal gesteld. In het beleidskader is er voor gekozen de Dienst Justitiële Inrichtingen de aanvraag tot repatriëring te laten toetsen, waarbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de procedure voor toetsing van verlofaanvragen. De Raad handhaaft zijn aanbeveling uit 2005 om de toetsing van aanvragen tot repatriëring op te dragen aan een daartoe ingestelde commissie.⁷ Bestaande organisaties met relevante kennis op dit terrein en organisaties met kennis van risicomangement en behandeling zouden hierin zitting kunnen nemen.

Beëindiging rechtmatig verblijf

Vreemdelingen die bij het opleggen van de tbs (nog) over een verblijfstitel beschikken, kunnen deze op enig moment gedurende de tenuitvoerlegging verliezen. Met betrekking tot de beëindiging van het rechtmatig verblijf wordt de zogenoemde 'glijdende schaal' toegepast. Deze glijdende schaal legt een verband tussen de lengte van het (rechtmatig) verblijf in Nederland en de duur van de straf en/of maatregel. De duur van de maatregel van terbeschikkingstelling staat echter niet op voorhand vast. Het kan dus voorkomen dat de vreemdeling bij de oplegging daarvan over een verblijfstitel beschikt en deze pas na een verlenging van de maatregel verliest. Hiermee komt de aanvankelijk bestaande doelstelling van de tbs alsnog in het geding. De Raad meent dat ingeval de beëindiging van het rechtmatig verblijf de mogelijkheden tot verdere behandeling – en in het verlengde daarvan tot repatriëring – zou frustreren, uitstel van deze beslissing overwogen dient te worden.

De Raad wijst er ten slotte op dat het in het kader van de behandeling van belang is dat de kliniek zo vroeg mogelijk weet wanneer het rechtmatig verblijf zal worden beëindigd. Binnen het behandeltraject kan (en moet) hier reeds in een vroeg stadium op geanticipeerd worden. Dit kan vervolgens als 'behandelitem' in het behandelplan zijn beslag krijgen. Een (bij start van de tbs-behandeling) goede samenwerking en communicatie tussen de ketenpartners (DJI, fpc's, vreemdelingenpolitie, IND en Dienst Terugkeer en Vertrek) is hiervoor een vereiste.

Overige & tekstuele opmerkingen

- De Raad adviseert de aanleiding en met name het doel van het beleidskader nader toe te lichten in de inleiding.
- Het beleidskader beschrijft ingewikkelde materie, afkomstig van verschillende beleidsvelden. Het helder uiteenzetten hiervan is niet alleen voor behandelaars en instanties maar ook voor betrokken ter beschikking gestelden van groot belang. Dit stelt eisen aan opbouw en

⁶ EHRM, 22 juni 2012, no. 5123/07. Klager had de Bulgaarse nationaliteit en verbleef in Duitsland in preventieve detentie ('Sicherungsverwahrung'). Hij stelde dat de tenuitvoerlegging van de maatregel een schending opleverde van artikel 14 EVRM omdat hem bepaalde therapie werd onthouden vanwege zijn nationaliteit en mogelijke uitzetting. Het Europese Hof oordeelde in deze zaak dat sprake was van een schending van artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 5 EVRM.

⁷ Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, Vreemdelingen in de tbs, advies d.d. 18 januari 2005.

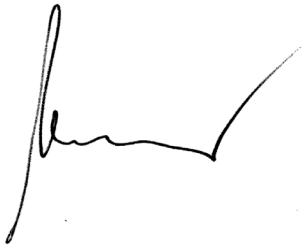
formulering, waaraan het voorgelegde concept nog onvoldoende voldoet. De Raad doet de suggestie alle definities en uitleg van de terminologie in een aparte bijlage op te nemen.

- In de inleiding wordt vermeld dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf conform het VRIS-protocol in FPC Veldzicht worden geplaatst. De Raad heeft vanuit het veld begrepen dat de centrale plaatsing inmiddels is losgelaten en deze vreemdelingen in verschillende tbs-inrichtingen verblijven.
- In de paragraaf Verlof wordt gesteld dat resocialisatie van vreemdelingen met tbs die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland niet is toegestaan. De Raad veronderstelt dat hier wordt bedoeld dat resocialisatie in de *Nederlandse* samenleving niet is toegestaan. Het resocialisatiebeginsel is op basis van artikel 10 lid 3 Bupo (waarop Nederland geen uitzondering heeft gemaakt) en op basis van jurisprudentie van de Hoge Raad⁸ niet beperkt tot Nederlands grondgebied en is daarmee onverkort van toepassing op te repatriëren vreemdelingen.
- Onder 'Toetsing aan de voorwaarden' wordt vermeld dat de toetsing van een concreet plan tot repatriëring plaatsvindt 'aan de hierboven vermelde voorwaarden'. Boven deze alinea worden echter geen voorwaarden maar 'procedurele eisen' genoemd.
- De Raad stelt voor in het kader expliciet(er) op te nemen dat er bijzondere feiten of omstandigheden kunnen zijn die opheffing van de ongewenstverklaring legitimeren, namelijk als bedoeld in artikel 3 EVRM (verbod van foltering) en 8 EVRM (recht op familie- en gezinsleven).

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,



mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter