

AFKORTINGENLIJST

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad Van State
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Awb	Algemene wet bestuursrecht
COM	Commissiedocument
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
EG	Europese Gemeenschap
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
HvB	Huis van Bewaring
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie en Migratie
LP	Laissez-passer
OVR	Ongewenstverklaring
REK	Rechtseenheidkamer
SEC	Intern document van het Secretariaat-Generaal
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000

BEGRIPPENLIJST

Onder een ‘bewaringscoördinator’ verstaan we een aanspreekpersoon/vraagbaak voor gerechtssecretarissen en administratief medewerkers die zich bezighouden met vreemdelingenbewaring.

Onder ‘eiser’ verstaan we diegene (de vreemdeling) die in beroep gaat tegen het besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel en tegen het besluit van het voortduren van de vreemdelingenbewaring.

Onder een ‘gerechtssecretaris’ verstaan we een secretaris die werkzaam is bij de rechtbank en die de zitting voorbereidt door het maken van een goede analyse van de zaak voor de rechter(s). Tevens heeft een gerechtssecretaris tijdens de zitting de functie van griffier en maakt hij een concept- vonnis, dat aan de rechter zal worden voorgelegd.

Onder ‘uitzetting’ verstaan we de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, d.w.z. de fysieke verwijdering uit het land.

Onder ‘verweerder’¹ verstaan we in het algemeen het bestuursorgaan dat het bestreden besluit of de bestreden handeling verricht heeft. Bij de rechtbank heeft dit orgaan de status van partij.

Onder ‘vreemdeling’ verstaan we iemand die niet de Nederlandse nationaliteit heeft en niet op grond van de wet als Nederlander wordt behandeld.

Onder ‘vreemdelingenbewaring’ verstaan we de maatregel, als bedoeld in artikel 59 lid 1 van de Vw 2000. Doorgaans wordt bewaring ten uitvoer gelegd in detentiecentra, maar in artikel 5.4, lid 1, Vb 2000 worden ook andere plekken beschreven waar vreemdelingenbewaring ten uitvoer kan worden gelegd.

¹ In dit onderzoek is dat de Staatssecretaris van Justitie en namens de Staatssecretaris de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

SAMENVATTING

Binnen de rechtbank 's-Hertogenbosch op de afdeling vreemdelingenzaken, bestaat de behoefte om te onderzoeken of de bewaringsuitspraken een consistente lijn laten zien, daar waar het gaat om de belangenafweging vanaf zes maanden in verband met de duur van de bewaring.

Op de afdeling vreemdelingenzaken heeft men namelijk een licht vermoeden, dat de bewaringsuitspraken niet altijd even consistent zijn op dit punt. De afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch is van mening dat er enkele handvaten geboden moeten worden met betrekking tot deze materie. Het doel van dit onderzoek is dan ook om op 2 juni 2008 een afstudeerscriptie op te leveren, waarin een overzicht wordt gegeven van de beweegredenen/argumenten van de rechters die werkzaam zijn op de afdeling vreemdelingenzaken te 's-Hertogenbosch. De vraag is welke beweegredenen/argumenten een rol spelen bij de vraag of de bewaring nog gerechtvaardigd is, wanneer deze bewaring zes maanden of langer voortduurt. Er zal aan de hand van dit onderzoek worden nagegaan of er inderdaad sprake is van inconsistentie en of het wenselijk zou zijn dat er meer uniformiteit komt op dit punt en zo ja, op welke manier?

Een belangrijk resultaat wat tijdens dit onderzoek naar boven is gekomen, is een voorgestelde Europese richtlijn die een maximumtermijn aan de vreemdelingenbewaring wil verbinden.

Anno 2008 is er in Nederland geen maximumtermijn vastgesteld voor de duur van vreemdelingenbewaring, maar de Rechtseenheidkamer (REK) heeft in twee uitspraken uit 1997 besloten dat, naarmate de vreemdelingenbewaring voortduurt, het belang van de vreemdeling om in vrijheid te worden gesteld groter wordt. Het gevolg van deze twee uitspraken van de REK was, dat vreemdelingenbewaring in beginsel moet worden opgeheven bij zes maanden, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Dit criterium is thans ook vast beleid van verweerder.

Toch zal er in de toekomst mogelijk een eindtermijn aan vreemdelingenbewaring komen. Er is namelijk een voorstel voor een Europese richtlijn die een maximumtermijn van 18 maanden aan de vreemdelingenbewaring wil stellen. De richtlijn zal consequenties hebben voor de nationale wetgeving en het beleid. Maar ook kan deze Europese richtlijn consequenties hebben voor de belangenafweging die rechters dienen te maken.

Om de beweegredenen/argumenten van de rechters van de afdeling vreemdelingenzaken in kaart te brengen zijn er 80 uitspraken geanalyseerd. De beweegredenen/argumenten van de rechters zijn weergegeven in tabel 1 en tabel 2. Deze overwegingen hebben allemaal een code gekregen. In totaal zijn er 78 verschillende codes vastgesteld voor de beweegredenen/argumenten van de rechter. Deze 78 codes zijn onderverdeeld in 2 categorieën, namelijk ongegrond en gegrond verklaarde beroepen. De ongegronde beroepen zijn weer onderverdeeld in drie categorieën, namelijk, 'actieve frustratie', 'passieve frustratie' en 'OVR/criminele antecedenten'.

Het bleek erg moeilijk om harde conclusies te kunnen trekken uit dit onderzoek. Na dit onderzoek is gebleken, dat de beweegredenen/argumenten die in het kader van de belangenafweging gemaakt worden, toch erg casusgericht zijn. In elke zaak spelen andere aspecten een rol en elke zaak dient ook individueel bekeken te worden. Er kan wel geconcludeerd worden dat de rechters in 's-Hertogenbosch in beginsel consistent handelen, maar er zijn toch een paar afwijkingen geconstateerd in de uitspraken. Ook is gebleken aan de hand van de schriftelijke interviews dat enkele rechtbanken in Nederland ook vuistregels en richtlijnen tot hun beschikking hebben om beter met de materie, met betrekking tot de belangenafweging, om te kunnen gaan.

Voor de rechtbank in 's-Hertogenbosch en eventueel ook voor alle andere rechtbanken in Nederland, zijn er enkele handvaten geboden in de vorm van een schema om meer uniformiteit te creëren met betrekking tot de belangenafweging. Dit schema kan een hulpmiddel zijn om in zaken waarin de belangenafweging een rol speelt, te beoordelen of de bewaring nog langer gerechtvaardigd is. Ook zal een landelijk overleg met alle rechtbanken van groot belang zijn, wanneer de voorgestelde Europese richtlijn in Nederland zal worden ingevoerd.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Het onderzoek dat in de volgende hoofdstukken behandeld wordt heeft betrekking op de belangenafweging bij de duur van vreemdelingenbewaring vanaf zes maanden. De aanleiding voor een onderzoek met betrekking tot dit onderwerp is, dat op de afdeling vreemdelingenzaken van de rechtbank te 's-Hertogenbosch, de behoefte bestaat te onderzoeken of bewaringsuitspraken een consistente lijn laten zien, daar waar het gaat om de belangenafweging vanaf zes maanden in verband met de duur van de bewaring. Op de afdeling vreemdelingenzaken heeft men namelijk een licht vermoeden, dat de bewaringsuitspraken niet altijd even consistent zijn op dit punt.

De afdeling vreemdelingenzaken behandelt bodemzaken en verzoeken om voorlopige voorzieningen inzake de Vreemdelingenwet en zaken met betrekking tot vreemdelingen die zich in vreemdelingenbewaring bevinden. De afdeling vreemdelingenzaken valt officieel onder de rechtbank 's-Gravenhage. Deze rechtbank is de enige rechtbank in Nederland die bevoegd is vreemdelingenzaken te behandelen. Daarnaast mogen alle achttien andere rechtbanken, waaronder de rechtbank 's-Hertogenbosch, dat als nevenzittingsplaatsen namens de rechtbank 's-Gravenhage doen.

In dit rapport kunt u lezen wat de beweegredenen/argumenten zijn van de rechters van de rechtbank 's-Hertogenbosch, afdeling vreemdelingenzaken, die een rol spelen bij de vraag of voortdurend van de bewaring nog gerechtvaardigd is, wanneer deze bewaring zes maanden of langer voortduurt. Er zal aan de hand van dit onderzoek worden nagegaan of er inderdaad sprake is van inconsistentie en of het wenselijk zou zijn dat er meer uniformiteit komt op dit punt en zo ja, op welke manier? De vraagstelling van dit onderzoek kan dus ook als volgt worden genoteerd: welke argumenten/beweegredenen spelen bij de rechters van de rechtbank 's-Hertogenbosch, afdeling vreemdelingenzaken, een rol bij de vraag of de bewaring nog gerechtvaardigd is, wanneer deze bewaring zes maanden of langer voortduurt? En is er inderdaad sprake van inconsistentie en is het wenselijk dat er meer uniformiteit komt op dit punt? En zo ja, hoe en wanneer?

De belangrijkste belanghebbende van dit onderzoek is in de eerste plaats de rechtbank 's-Hertogenbosch, afdeling vreemdelingenzaken. Op de tweede plaats zijn alle nevenzittingsplaatsen van de rechtbank 's-Gravenhage ook belanghebbenden. Mogelijk hebben al deze achttien rechtbanken ook baat bij de resultaten die uit dit onderzoek voortvloeien.

De beantwoording van de onderzoeksvragen worden behandeld in de hoofdstukken 3 t/m 6. In hoofdstuk 2 wordt kort de opzet van dit onderzoek besproken. In dit hoofdstuk komt o.a. de centrale vraagstelling aan de orde en welke onderzoeksvragen beantwoord moeten worden om deze centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden. Ook de onderzoeksmethode die bij dit onderzoek gehanteerd is zal aan de orde komen in dit hoofdstuk.

Voordat het daadwerkelijke onderzoek beschreven zal worden, zal eerst de procedure die gevolgd wordt bij vreemdelingenbewaring in hoofdstuk 3 behandeld worden. Voor de lezer die niet met de materie van vreemdelingenbewaring bekend is, zal dit hoofdstuk zeker van toegevoegde waarde zijn.

Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek werd ik in kennis gesteld van drie Europese richtlijnen die de vreemdelingenbewaring willen maximeren aan een maximumtermijn. Wanneer deze richtlijnen worden ingevoerd zullen deze, naar alle waarschijnlijkheid, consequenties hebben voor de belangenafweging die een rechter dient te maken bij de duur van de vreemdelingenbewaring. Vandaar dat deze richtlijnen in hoofdstuk 4 zullen worden toegelicht. Ook zal in dit hoofdstuk kort worden weergegeven welke termijn enkele andere Europese landen hanteren als het gaat om de duur van vreemdelingenbewaring.

Nadat de procedure van vreemdelingenbewaring en de Europese richtlijn besproken zijn, zal in hoofdstuk 5 de kern van het onderzoek besproken worden. In dit hoofdstuk zullen de beweegredenen/argumenten van de rechters in een schema worden weergegeven. De resultaten die uit die schema zijn voortgevloeid zullen ook in dit hoofdstuk worden toegelicht.

Naast de rechtbank in 's-Hertogenbosch zijn er nog achttien rechtbanken die zich met vreemdelingenbewaring bezighouden. Er zijn schriftelijke interviews afgelegd met deze achttien rechtbanken. Het achterliggende doel van hoofdstuk 6 is om te kijken of de problematiek die in dit onderzoek aan bod komt, ook bij andere rechtbanken in Nederland speelt. In dit hoofdstuk zullen de resultaten van deze schriftelijke interviews worden gepresenteerd.

Nadat de inhoudelijke hoofdstukken van het onderzoek aan bod zijn gekomen, zullen er conclusies uit de resultaten van deze hoofdstukken worden getrokken. De conclusies die in hoofdstuk 7 worden besproken, zullen vooral gebaseerd zijn op de resultaten die in de hoofdstukken 4 t/m 6 aan de orde zijn gekomen.

In deze scriptie zullen ook enkele aanbevelingen worden gegeven aan de rechtbank 's-Hertogenbosch. Deze aanbevelingen zijn terug te lezen in hoofdstuk 8 van deze scriptie en zijn gebaseerd op de conclusies die in hoofdstuk 7 aan de orde zijn gekomen.

In het laatste hoofdstuk van deze scriptie zal een evaluatie over het proces en het product plaatsvinden en zal er een suggestie worden gedaan voor een eventueel vervolgonderzoek. De evaluatie en de suggesties voor een vervolgonderzoek zijn terug te vinden in hoofdstuk 8 van deze scriptie.

De bronnenlijst en de bijlagen zijn na hoofdstuk 8 terug te vinden in deze scriptie.

Ieder hoofdstuk bestaat uit paragrafen en subparagrafen. In de voetnoten wordt verwezen naar bijlagen, bronnen of naar artikelen uit de wet.

HOOFDSTUK 2 ONDERZOEKSOPZET

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de opzet van het onderzoek. De doelstelling, de centrale vraagstelling, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden zullen in dit hoofdstuk besproken worden. De onderzoeksmethoden verantwoorden de manier waarop een onderzoeksvraag beantwoord is en welke middelen daarbij zijn gebruikt. Ook zal uitgelegd worden waarom gekozen is om die desbetreffende middelen te gebruiken.

2.2 Aanleiding

Op de afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch bestaat de behoefte te onderzoeken of bewaringsuitspraken een consistente lijn laten zien, daar waar het gaat om de belangenafweging vanaf zes maanden in verband met de duur van de bewaring. Aangezien de wet geen maximum heeft gesteld voor de duur van de vreemdelingenbewaring, dient er rekening gehouden te worden met vaste jurisprudentie van de Rechtseenheidkamer (REK) waaruit blijkt dat doorgaans na zes maanden bewaring het belang van de vreemdeling om in vrijheid gesteld te worden zwaarder weegt dan het algemeen belang om de vreemdeling in bewaring te houden.² Dit criterium is thans ook vast beleid van verweerder.

Voor de afdeling vreemdelingenzaken is het zinvol om te weten wat de beweegredenen zijn van de rechter om een langere duur dan zes maanden vreemdelingenbewaring te rechtvaardigen, omdat een licht vermoeden bestaat, dat de bewaringsuitspraken weinig consistent zijn op dit punt.

2.3 Opdrachtgever

De opdrachtgever van dit onderzoek is de rechtbank in 's-Hertogenbosch, afdeling vreemdelingenzaken.

2.4 Doelstelling

De doelstelling van deze scriptie is om op 2 juni 2008 een afstudeerscriptie op te leveren, waarin een overzicht wordt gegeven van de argumenten/beweegredenen van de rechters van de rechtbank 's-Hertogenbosch, afdeling vreemdelingenzaken, die een rol spelen bij de vraag of de bewaring nog gerechtvaardigd is, wanneer deze bewaring zes maanden of langer voortduurt. Er zal aan de hand van dit onderzoek worden nagegaan of er inderdaad sprake is van inconsistentie en of het wenselijk zou zijn dat er meer uniformiteit komt op dit punt en zo ja, op welke manier?

2.5 Vraagstelling

Het antwoord op de vraagstelling moet leiden tot realisering van de doelstelling.

De vraagstelling van deze scriptie luidt: Welke argumenten/beweegredenen spelen bij de rechters van de rechtbank 's-Hertogenbosch, afdeling vreemdelingenzaken, een rol bij de vraag of de bewaring nog gerechtvaardigd is, wanneer deze bewaring zes maanden of langer voortduurt? Is er inderdaad sprake van inconsistentie en is het wenselijk dat er meer uniformiteit komt op dit punt? En zo ja, op welke manier?

2.5.1 Onderzoeksvragen

Om tot beantwoording van de vraagstelling te komen, geeft het onderzoek antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Wettelijk kader

1. Hoe verloopt de procedure bij vreemdelingenbewaring?

Duur vreemdelingenbewaring

2. Wat is de achterliggende gedachte van de keuze van de wetgever om de duur van de vreemdelingenbewaring niet te maximeren?

² Rechtseenheidkamer AWB 97/4847 en AWB 97/4849

Jurisprudentie

3. Wordt er in de jurisprudentie een onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve frustratie bij de vreemdelingenbewaring?

3.1 Welke argumenten/beweegredenen spelen in de jurisprudentie een doorslaggevende rol bij de vraag of de vreemdelingenbewaring nog gerechtvaardigd is na zes maanden?

3.2 Is er bij de toetsing van de belangenafweging een consistente lijn te vinden bij vreemdelingenbewaring vanaf zes maanden? En is het wenselijk dat er meer uniformiteit komt op dit punt in de bewaringsuitspraken?

Rechtbanken

4. Bestaat er bij andere rechtbanken in Nederland ook de indruk dat bewaringsuitspraken geen consistente lijn laten zien, daar waar het gaat om de belangenafweging vanaf zes maanden in verband met de duur van de bewaring?

4.1 Zo ja, zijn andere rechtbanken in Nederland van mening dat er meer uniformiteit moet komen in de bewaringsuitspraken op dit punt?

4.2 Zo ja, hoe moet dat volgens andere rechtbanken in Nederland dan gebeuren?

De kern van het onderzoek richt zich op onderzoeksvraag 3 en de andere drie onderzoeksvragen zullen naast de centrale vraagstelling apart behandeld worden. Deze onderzoeksvragen kunnen als uitbreiding van het onderzoek worden gezien, maar staan in directe relatie met de centrale vraagstelling. De vier categorieën die hierboven staan beschreven, met de bijbehorende onderzoeksvragen, zullen allemaal behandeld worden in een apart hoofdstuk.

2.6 Onderzoeksmethode

Bij het uitvoeren van het onderzoek werd gebruik gemaakt van deskresearch. Er werd gebruik gemaakt van deskresearch om te kijken wat er al aan bruikbare gegevens beschikbaar was over het probleem. In dit onderzoek zijn de bruikbare gegevens de uitspraken die de rechters op de afdeling vreemdelingenzaken van de rechtbank in 's-Hertogenbosch hebben gedaan in 2007 en 2008. Informatie die verder nodig was om de verschillende onderzoeksvragen te beantwoorden werd verzameld aan de hand van jurisprudentie, literatuur en schriftelijke interviews. Hieronder zal per onderzoeksvraag kort worden uitgelegd welke middelen gebruikt zijn.

Onderzoeksvraag 1 is beantwoord door middel van literatuur en mondelinge uitleg over vreemdelingenbewaring. Deze onderzoeksvraag dient als inleidend hoofdstuk om de lezer te informeren over het onderwerp vreemdelingenbewaring.

Onderzoeksvraag 2 is beantwoord door middel van literatuur en jurisprudentie over vreemdelingenbewaring. Als eerste wordt de jurisprudentie van de REK besproken. Verder zijn er drie Europese richtlijnen over de maximering van vreemdelingenbewaring geraadpleegd. De verschillen tussen deze drie richtlijnen zullen worden opgesomd. Ook wordt kort toegelicht hoelang de vreemdelingenbewaring maximaal duurt in andere Europese landen.

Onderzoeksvraag 3 is beantwoord doordat er 70 ongegronde uitspraken en 10 gegronde uitspraken van rechters die werkzaam zijn op de afdeling vreemdelingenzaken zijn geanalyseerd. In totaal richt het onderzoek zich op 80 uitspraken die zijn gedaan in de jaren 2007 en 2008. Het vermoeden dat de aanleiding was voor dit onderzoek is recentelijk gerezen op de afdeling vreemdelingenzaken, vandaar dat dus ook alleen uitspraken bekeken worden die in de laatste jaren zijn gedaan.

De 80 uitspraken zullen in twee categorieën worden verdeeld. De uitspraken waar vreemdelingen van zes tot negen maanden in vreemdelingenbewaring verblijven worden met elkaar vergeleken en uitspraken waar vreemdelingen vanaf negen maanden in vreemdelingenbewaring verblijven zullen met

elkaar worden vergeleken. Aan de hand van deze uitspraken zijn er conclusies getrokken uit de beweegredenen/argumenten van de rechters bij de vraag of de bewaring nog gerechtvaardigd is, wanneer deze bewaring langer dan zes maanden duurt. In hoofdstuk 5 zal uitgebreider behandeld worden hoe en op welke manier deze deelvraag is beantwoord.

Onderzoeksvraag 4 is beantwoord door middel van schriftelijke interviews. Er is voor deze vorm van interviews gekozen om een aantal redenen: het was moeilijk te achterhalen wie werkzaam waren als bewaringscoördinatoren op de afdeling vreemdelingenzaken bij alle negentien rechtbanken in Nederland. Om deze reden is ervoor gekozen om een mailtje met enkele vragen te sturen naar een medewerker van het Landelijk Stafbureau die zich bezighield met vreemdelingenrecht. Het Landelijk Stafbureau vormt het centrale punt waar vragen kunnen worden gesteld en van waaruit de vraag vervolgens in Nederland bij alle rechtbank kan worden uitgezet. Op deze manier kwam de vragenlijst bij alle bewaringscoördinatoren van de negentien rechtbanken terecht. Een ander voordeel van een schriftelijk interview is, dat als mensen moeilijk te bereiken zijn of een drukke agenda hebben, een schriftelijk interview een ideale oplossing is. De bewaringscoördinatoren konden op deze manier de vragenlijst invullen, wanneer het hen het beste uitkwam.³ Nog een voordeel van schriftelijk interviewen is dat het de bewaringscoördinatoren dwingt om meer na te denken. Voor dit onderwerp was dat ook nuttig, aangezien er eerst bij andere medewerkers op de afdeling vreemdelingenzaken kon worden nagegaan of zij constateerden dat dit probleem ook bij hun rechtbank speelt. Door middel van een schriftelijk interview kon de bewaringscoördinator eerst nadenken over zijn antwoorden en eventueel polshoogte nemen bij de gerechtssecretarissen van die desbetreffende rechtbank. De vragenlijst is gebaseerd op de vragen die tijdens het bewaringsoverleg ter sprake kwamen. Het bewaringsoverleg zal hieronder behandeld worden.

Op 4 maart 2008 is een bewaringsoverleg op de afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch bijgewoond, waarin met alle gerechtssecretarissen en de rechters van bewaring van gedachten werd gewisseld over de argumenten die een rol spelen bij de belangenafweging die gemaakt wordt als de vreemdelingenbewaring langer dan zes maanden voortduurt. Voor dit overleg is een aantal vragen opgesteld, waarover in het bewaringsoverleg gediscussieerd is.⁴ De beslissingen die in dit bewaringsoverleg zijn genomen met betrekking tot dit onderwerp zullen worden toegelicht in paragraaf 5.6.

Op 17 april 2008 is er nog een bewaringsoverleg geweest. In dit bewaringsoverleg werd, naar aanleiding van een uitspraak waarbij de bewaring in het kader van de belangenafweging was opgeheven bij negen maanden, gediscussieerd. De beslissingen die naar aanleiding van deze uitspraak in dit bewaringsoverleg zijn gemaakt met betrekking tot de belangenafweging, worden toegelicht in paragraaf 5.7.

Nadat de onderzoeksmethoden waren vastgesteld kon worden overgegaan tot het uitvoeren van het onderzoek.

³ Baarda, de Goede en Teunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*, pag. 242

⁴ Bijlage 2: vragen voor bewaringsoverleg

HOOFDSTUK 3 WETTELIJK KADER

3.1 Inleiding

Om de lezer te informeren over het onderwerp vreemdelingenbewaring zal in dit hoofdstuk kort worden uitgelegd wat vreemdelingenbewaring is. Verder wordt een overzicht gegeven van de toetsingselementen die bij vreemdelingenbewaring worden doorlopen. Ook zal kort de procedure worden behandeld, die wordt gehanteerd bij vreemdelingenbewaring.

3.2 Het doel

Vreemdelingenbewaring is de meest vergaande maatregel van vrijheidsbeneming die de Vreemdelingenwet (Vw 2000) kent. Het is een maatregel die ten doel heeft de uitzetting van een vreemdeling te effectueren. Indien een vreemdeling niet of niet langer rechtmatig in Nederland verblijft, dient hij in beginsel Nederland zelf te verlaten. Doet de vreemdeling dit niet, dan kan uitzetting plaatsvinden. Vreemdelingenbewaring dient om te voorkomen, dat personen die in Nederland geen rechtmatig verblijf hebben en kunnen worden uitgezet, zich aan deze uitzetting zullen onttrekken. Er moet wel een vermoeden bestaan dat deze vreemdelingen zich aan hun uitzetting zullen onttrekken, want bewaring is immers het zwaarste vrijheidsontnemende middel wat kan worden toegepast. Vreemdelingenbewaring kan worden toegepast als de openbare orde of de nationale veiligheid dit vordert.⁵ De bevoegdheid tot inbewaringstelling berust bij de Staatssecretaris van Justitie.⁶ De maatregel van inbewaringstelling wordt namens de Staatssecretaris van Justitie opgelegd en opgeheven door een ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen, die tevens hulpofficier van justitie is.⁷

3.3 Inbewaringstelling

De bewaring begint meestal op een politiebureau, maar dient zo spoedig mogelijk in een huis van bewaring (HvB) te worden voortgezet.⁸ De tenuitvoerlegging van de maatregel van bewaring op een politiebureau mag maximaal 10 dagen duren. Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS) kan deze termijn in enkele gevallen ook overschreden worden, wanneer er geen plaats is in een HvB.⁹

Er dienen voldoende gronden aanwezig te zijn om de maatregel van inbewaringstelling toe te passen. Het belangrijkste criterium hierbij is het ernstige vermoeden dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal gaan onttrekken. Een vermoeden dat de vreemdeling zich aan uitzetting zal onttrekken bestaat bijvoorbeeld als is gebleken dat de vreemdeling enige tijd illegaal in Nederland heeft verbleven en niet is gebleken dat hij zich heeft gemeld bij een instantie die met vreemdelingentoezicht is belast, of het feit dat de vreemdeling geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Andere voorbeelden van vermoedens dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken is dat er sprake is van een strafbaar feit, dat de vreemdeling zich niet heeft gehouden aan de vertrektermijn, dat de vreemdeling verschillende aliasen heeft opgegeven of dat de vreemdeling niet in staat is om een identiteitsbewijs te overleggen.¹⁰

Verder dient de vreemdeling op de juiste grond in bewaring te worden gesteld, namelijk op de a-grond of de b-grond.¹¹

Indien het belang van de openbare orde of nationale veiligheid dit vordert, kunnen vreemdelingen met het zicht op uitzetting, in bewaring worden gesteld die:

- geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben (a-grond);
- rechtmatig verblijf in Nederland hebben op grond van artikel 8, aanhef en onder f, g en h, Vw (b-grond: vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op een aanvraag tot

⁵ Artikel 59, eerste lid Vw 2000.

⁶ Artikel 59, eerste lid Vw 2000.

⁷ Dokkum, Mr. B, 'Vrijheidsontnemering'. NAV 2007, nr. 6, blz. 416-427

⁸ Artikel 5.4, eerste lid Vb

⁹ ABRvS 19 juni 2002, 200202752

¹⁰ Dokkum, Mr. B, 'Openbare orde en inbewaringstelling'. NAV 2005, nr. 10, blz. 596-606

¹¹ Artikel 59 eerste lid 1, Vw 2000

het verlenen van een verblijfsvergunning regulier of asiel, maar ook vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift).

Ook kunnen vreemdelingen op grond van artikel 59, tweede lid Vw 2000 in bewaring worden gesteld. Indien de voor de terugkeer van de vreemdeling noodzakelijke bescheiden voorhanden zijn (of op korte termijn voorhanden zijn), kan de vreemdeling in bewaring worden gesteld. Dit kan alleen niet als de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft gehad op grond van artikel 8, onder a tot en met e en l.

3.4 Eerste beroep

Een vreemdeling kan tegen het besluit tot inbewaringstelling in beroep gaan.¹² Uiterlijk op de 28^e dag na de bekendmaking van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel stelt de Staatssecretaris van Justitie de rechtbank hiervan in kennis, tenzij de vreemdeling zelf beroep heeft ingesteld. Dit beroep strekt tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding. De rechtbank bepaalt onmiddellijk het tijdstip van het onderzoek ter terechtzitting. De zitting vindt uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroepschrift dan wel de kennisgeving van het beroep plaats. De rechtbank roept de vreemdeling op om in persoon of met een raadsman te worden gehoord. De rechtbank doet mondeling of schriftelijk uitspraak. De schriftelijke uitspraak wordt binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek gedaan. Tegen de uitspraak van de rechtbank op een eerste beroep staat hoger beroep open bij de ABRvS, zie artikel 95, eerste lid, Vw 2000.

Bij een eerste beroep bij de rechtbank kan de staandehouding van de vreemdeling worden getoetst (dit gebeurt alleen als de advocaat van de vreemdeling dit aanvoert in zijn gronden). Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een strafrechtelijke aanhouding en een vreemdelingrechtelijke staandehouding. In het verleden werd door de vreemdelingenrechter ook de strafrechtelijke aanhouding getoetst. Dit was een marginale toets, want er werd alleen gekeken of er sprake was van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. De ABRvS heeft echter bepaald dat de vreemdelingenrechter niet bevoegd is te toetsen aan bevoegdheden die niet bij of krachtens de Vw 2000 zijn toegekend.¹³

Indien er sprake is geweest van een vreemdelingrechtelijke staandehouding moet er een onderscheid worden gemaakt tussen bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding of van binnenlands toezicht. Bij binnenlands toezicht moet worden beoordeeld of er sprake was van feiten en omstandigheden die naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden van illegaal verblijf opleveren. Dit redelijk vermoeden van illegaal verblijf is niet vereist als er sprake is van grensoverschrijding. Bij een controle aan de grens mogen de bevoegde ambtenaren altijd controleren of iemand in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding.

Na de staandehouding/ophouding dient de vreemdeling zo spoedig mogelijk te worden overgebracht naar een plaats bestemd voor verhoor.¹⁴ De ophouding begint op het moment dat de vreemdeling aankomt op een plaats van verhoor. De termijn van ophouding is zes uren (waarbij de tijd van 00.00 en 09.00 uur niet meetelt) en die termijn mag worden verlengd. Het primaire doel van de ophouding is de vaststelling van de identiteit en de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling. Het secundaire doel is te onderzoeken of er voldoende gronden voor inbewaringstelling aanwezig zijn.

Bij een eerste beroep kan niet alleen de vreemdelingrechtelijke staandehouding en ophouding worden getoetst, maar ook de gronden van de inbewaringstelling, het zicht op uitzetting, de voortvarendheid en evt. een afweging van belangen.

¹² Artikel 94 Vw 2000

¹³ ABRvS 26 juli 2001, 200102650/1

¹⁴ Artikel 50, eerste en tweede lid Vw 2000.

3.5 Vervolgberoep

Bij de beoordeling van een vervolgberoep staat niet (langer) de rechtmatigheid van de oplegging, maar de rechtmatigheid van de voortzetting van de maatregel centraal. Als een vervolgberoep ongegrond wordt verklaard, duurt de maatregel voort. Na een ongegrond beroep kan de vreemdeling opnieuw een vervolgberoep aantekenen tegen het voortduren van de bewaring. Er zijn geen termijnen vastgesteld binnen welke termijn dit moet gebeuren. Tegen uitspraken op vervolgberoepen staat geen hoger beroep open. De gedachte hierachter is dat het voor de vreemdeling sneller en efficiënter zou zijn om een vervolgberoep in te dienen.

Bij een vervolgberoep kan er gekeken worden naar:

- is er voldoende zicht op uitzetting;
- handelt verweerder voldoende voortvarend aan de uitzetting, en;
- of voortdoring van de bewaring, gelet op alle betrokken belangen nog gerechtvaardigd is.

3.5.1 Zicht op uitzetting

Bij voldoende zicht op uitzetting kunnen de volgende factoren een rol spelen:

- of er een onderzoek loopt naar de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling (al dan niet bij de autoriteiten van een land),
- of er een onderzoek loopt bij het vermoedelijke land van herkomst ter verkrijging van een Laissez-passer (LP)
- hoelang er al een onderzoek loopt,
- en of er al eerdere pogingen zijn gedaan om een vreemdeling uit te zetten, maar dit niet is gelukt.

Hierbij is ook van belang in hoeverre het aan de vreemdeling te wijten is, dat het onderzoek zolang duurt, omdat de vreemdeling bijvoorbeeld niet meewerkt aan het onderzoek naar zijn identiteit en nationaliteit.

3.5.2 Voldoende voortvarend handelen van verweerder

Verweerder is gehouden om de rechtbank in het kader van vervolgberoepen, als bedoeld in artikel 96 van de Vw 2000, recente inlichtingen te verstrekken met betrekking tot de (voortgang van de voorbereiding van de) verwijdering van eiser. Deze inlichtingen zijn noodzakelijk voor de rechtbank om te beoordelen of de voortdoring van de bewaringsmaatregel sinds de uitspraak op het voorgaande beroep niet in strijd is met de wet en in redelijkheid bij afweging van alle daarbij betrokken belangen nog gerechtvaardigd is te achten. In het bijzonder moet worden beoordeeld of verweerder met voldoende voortvarendheid aan de (voorbereiding van de) uitzetting van eiser werkt en of er reëel perspectief op uitzetting is.

Verweerder moet voldoende voortvarend handelen om tot uitzetting van de vreemdeling te komen. Als er een onderzoek loopt bij de autoriteiten van een land kan verweerder volstaan met één of twee keer per maand te rappelleren.

3.5.3 Belangenafweging

Bij de belangenafweging dienen de belangen van eiser bij invrijheidstelling te worden afgezet tegen het belang van verweerder bij voortdoring van de bewaring. Naarmate de bewaring langer voortduurt wordt een zwaarder gewicht toegekend aan de belangenafweging. De REK heeft in twee uitspraken van 21 augustus 1997 onder meer overwogen dat naarmate de vreemdeling langer in bewaring verblijft zijn belang om in vrijheid te worden gesteld steeds groter wordt.¹⁵ Het is thans ook vaststaand beleid van verweerder, dat de termijn van zes maanden alleen dan kan worden overschreden, indien er bijvoorbeeld sprake is van:

- een ongewenstverklaring of (zware) criminele antecedenten;
- frustratie door de vreemdeling van het onderzoek naar de vaststelling van de identiteit of nationaliteit;

¹⁵ Rechtseenheidkamer AWB 97/4847 en AWB 97/4849

- het feit dat de vreemdeling na de inbewaringstelling één of meerdere procedures ter verkrijging van een verblijfsvergunning is gaan voeren met het kennelijke doel om de uitzetting dan wel de verkrijging van een reisdocument te vertragen;
- het feit dat bij het bereiken van de termijn van zes maanden een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn verwijderd wordt.¹⁶

De bewaring mag niet langer duren dan met het oog op het doel van deze maatregel strikt noodzakelijk is. De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) moet gelet hierop alle maatregelen nemen om de uitzetting op zo kort mogelijke termijn te effectueren (onderzoek naar identiteit en nationaliteit, reispapieren, verblijfspositie, aanvraag reispapieren e.d.). Bij het voortduren van de bewaring wordt de nadruk gelegd op de voortvarendheid van het handelen met betrekking tot het verkrijgen van reispapieren/of identiteitspapieren.

3.6 Ongewenstverklaring

Eén van de aspecten op grond waarvan de zogenaamde zes-maandentermijn overschreden kan worden, is de ongewenstverklaring (OVR). In deze paragraaf zal kort uitgelegd worden, wat er onder de OVR wordt verstaan. De Vw 2000 bevat geen bepaling die verblijf zonder geldige verblijfstitel strafbaar stelt. Wel bestaat de mogelijkheid een vreemdeling ongewenst te verklaren of hem als ongewenst te signaleren. De OVR kan bestempeld worden als een administratieve maatregel die ten doel heeft bepaalde vreemdelingen, aan wie het niet of niet langer is toegestaan in Nederland te verblijven, uit ons land te weren. Een ongewenst verklaarde vreemdeling kan, in afwijking van artikel 8 Vw 2000, geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland. Dit betekent niet alleen dat een ongewenst verklaarde vreemdeling geen verblijfstitel kan verkrijgen, maar ook dat hij geen recht heeft op een vrije termijn en de behandeling van een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning niet in Nederland mag afwachten.

De vreemdeling kan ongewenst worden verklaard:

- a. indien hij niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling een bij deze wet strafbaar gesteld feit heeft begaan;
- b. indien hij bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel als bedoeld in artikel 37a Sr is opgelegd;
- c. indien hij in Nederland verblijft anders dan op grond van artikel 8, onder a tot en met danwel I, Vw en hij een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid;
- d. ingevolge een verdrag of;
- e. in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.¹⁷

3.7 Schadevergoeding

De vreemdeling kan in aanmerking komen voor schadevergoeding, indien het beroep gegrond wordt verklaard of indien de maatregel van bewaring is opgeheven voordat de rechtbank kennis heeft kunnen nemen van het beroep (en de bewaring vóór de opheffing ervan onrechtmatig is geweest).¹⁸ Toekenning van schadevergoeding wordt alleen behandeld als er om schadevergoeding is verzocht. Dit kan bij het beroepschrift, maar ook ter zitting. Voor elke dag dat de vreemdeling ten onrechte in bewaring heeft gezet, kan hij aanspraak maken op schadevergoeding. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen verblijf in een politiecel en verblijf in een HvB. Er kunnen echter redenen zijn om de schadevergoeding te matigen. In beginsel wordt niet gematigd, maar in een enkel geval wordt wel gematigd als de vreemdeling het onderzoek naar zijn nationaliteit en identiteit ernstig heeft gefrustreerd, door bijvoorbeeld een alias te gebruiken en niet met volledige gegevens te komen. De vreemdeling heeft dan (mede) aan zichzelf te wijten dat hij zo lang in vreemdelingenbewaring heeft gezeten. Matiging is ook mogelijk in het geval van (ernstige) criminele antecedenten.

¹⁶ Hoofdstuk 5.3, paragraaf 5.3.5 van de Vreemdelingencirculaire 2000

¹⁷ Artikel 67, eerste lid Vw 2000

¹⁸ Artikel 106 Vw 2000

HOOFDSTUK 4 DUUR VAN VREEMDELINGENBEWARING

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal aan de hand van twee uitspraken van de REK worden toegelicht dat vreemdelingenbewaring in beginsel na zes maanden wordt opgeheven, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden.¹⁹

Verder zal worden ingegaan op de vraag wat de achterliggende gedachte is van de wetgever om de duur van de vreemdelingenbewaring niet te maximeren. Ook zal de inhoud van drie Europese richtlijnen waar de duur van vreemdelingenbewaring ter discussie staat besproken worden. In paragraaf 4.4.4 zullen de mogelijke gevolgen van de drie richtlijnen worden weergegeven, wanneer deze in de toekomst worden ingevoerd. Als laatste wordt in paragraaf 4.5 ter informatie een overzicht gegeven van de duur van vreemdelingenbewaring in andere Europese landen.

4.2 Rechtseenheidkamer

Zoals in paragraaf 3.5.3 is besproken heeft de toenmalige REK op 21 augustus 1997 in twee uitspraken besloten dat naarmate de vreemdelingenbewaring voortduurt, het belang van de vreemdeling om in vrijheid te worden gesteld groter wordt.

De vreemdeling heeft zich in deze zaak op het standpunt gesteld dat het voortduren van de bewaring niet langer is gerechtvaardigd, aangezien hij meer dan zes maanden gedetineerd is geweest zonder zicht op uitzetting. Ter zitting heeft de vreemdeling aangevoerd dat in het algemeen een termijn van drie maanden voor identiteitsonderzoek als redelijk wordt beschouwd en dat voortzetting van de bewaring nadien niet langer gerechtvaardigd dient te zijn.

Verweerder heeft in deze zaak aangevoerd dat de toepassing van vreemdelingenbewaring, gelet op het ingrijpende karakter daarvan, tot het strikt noodzakelijke beperkt moet blijven. Volgens verweerder is het onwenselijk om de duur van de bewaring, die volgens verweerder thans flexibel is, aan een vaste termijn te verbinden. Volgens verweerder dient steeds van geval tot geval te worden bezien of de bewaring nog langer is gerechtvaardigd. Daarbij worden de volgende factoren meegewogen: de medewerking van de vreemdeling, de onderzoeksmogelijkheden in het land van herkomst en de voortvarendheid van het onderzoek door verweerder.

De REK heeft in deze zaak vastgesteld dat de Vw 1994 geen maximum stelt aan de duur van vreemdelingenbewaring. Dit betekent alleen niet dat de bewaring onbeperkt mag voortduren. Verder is zicht op uitzetting een absolute voorwaarde voor de rechtmatigheid van de bewaring. Indien er (nog) wel zicht op uitzetting bestaat, is de duur van de bewaring een element dat verweerder dient te betrekken bij de vraag of de toepassing van de bewaring bij afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid nog gerechtvaardigd is te achten. Volgens de REK wordt in de jurisprudentie er doorgaans van uitgegaan dat na zes maanden bewaring het belang van de vreemdeling om in vrijheid gesteld te worden in het algemeen zwaarder weegt dan het belang van verweerder om de vreemdeling in bewaring te houden, zodat de bewaring dan niet langer gerechtvaardigd is te achten.²⁰ In paragraaf 3.5.3 is besproken welke belangenafweging wordt gemaakt, wanneer de bewaring langer dan zes maanden voortduurt.

Het gevolg van deze twee uitspraken van de REK was, dat vreemdelingenbewaring in beginsel moet worden opgeheven bij zes maanden, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Maar waarom heeft de Nederlandse regering er niet voor gekozen om de duur van vreemdelingenbewaring te maximeren? Dit zal in de volgende paragraaf worden besproken.

¹⁹ Paragraaf 3.5.3

²⁰ Rechtseenheidkamer AWB 97/4847 en AWB 97/4849

4.3 Maximeren van vreemdelingenbewaring

De Nederlandse regering is geen voorstander van het vastleggen van een maximale termijn voor vreemdelingenbewaring. Dit blijkt onder andere uit een aantal vragen die door twee leden van de SP zijn gesteld aan de Staatssecretaris van Justitie.

Op 7 december 2007 zijn er door twee leden van de SP vragen gesteld aan de Staatssecretaris van Justitie over de toepassing en de omstandigheden van vreemdelingenbewaring. Door middel van een brief is door de Staatssecretaris van Justitie gereageerd op deze vragen. In deze brief werd onder andere de vraag gesteld waarom er geen maximum voor de duur van vreemdelingenbewaring is vastgesteld. De Staatssecretaris van Justitie is van mening dat bij een vooraf vastgestelde eindtermijn voor de bewaring de mogelijkheid bestaat dat in die wetenschap de vreemdeling mogelijk minder medewerking zal verlenen aan de terugkeer, omdat hij weet dat de terugkeer zonder zijn medewerking niet gemakkelijk gerealiseerd wordt en opheffing van de maatregel volgt als hij de termijn uitzit. Overigens kan de vreemdeling door mee te werken aan zijn vertrek de duur van de bewaring verkorten.²¹

Ondanks dat de Staatssecretaris van Justitie van mening is dat er geen maximale termijn aan vreemdelingenbewaring vastgelegd dient te worden, zijn er sinds 2005 een aantal voorstellen geweest van het Europees Parlement om een richtlijn op te stellen waar een maximum aan de duur van vreemdelingenbewaring verbonden wordt. Dit zal in de volgende paragraaf uitgebreid aan bod komen.

4.4 Europese richtlijnen

Sinds 2005 zijn er drie voorstellen geweest van het Europees Parlement om meer samenwerking tussen lidstaten mogelijk te maken op het gebied van vreemdelingenrecht door middel van een richtlijn. In deze richtlijnen komt onder andere het onderwerp vreemdelingenbewaring aan bod. Volgens de voorgestelde richtlijnen voorkomt een maximumtermijn overmatige verlenging van de vreemdelingenbewaring. In de volgende paragraaf zal de achtergrond van de voorgestelde richtlijnen besproken worden en zullen de verschillen tussen de drie voorgestelde richtlijnen in kaart worden gebracht.

4.4.1 Achtergrond van de richtlijnen

Op 4 november 2004 werd door de Europese Raad van Brussel het Haags Programma vastgesteld, waarin het onderwerp over een betere samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot het vreemdelingenrecht aan de orde kwam. Het Haags programma werd op de Europese Raad van 4 en 5 november 2004 goedgekeurd en somde tien prioriteiten van de Unie gedurende de komende vijf jaar op. Eén van de tien prioriteiten betrof het onderwerp om gemeenschappelijke regels vast te stellen voor terugkeer, uitzetting, het gebruik van dwangmaatregelen en vreemdelingenbewaring.

In het Haags Programma wordt de Commissie verzocht begin 2005 met een voorstel te komen met betrekking tot deze onderwerpen.

De commissie heeft naar aanleiding van het Haags Programma aan het Europees Parlement een voorstel voorgelegd voor een uniforme, in Europees verband geharmoniseerde regeling voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Voor de eerste maal werd het Europees Parlement betrokken bij dit voorstel voor een gemeenschappelijke richtlijn inzake terugkeer, uitzetting, het gebruik van dwangmaatregelen en vreemdelingenbewaring.

In de richtlijn wordt duidelijk gemaakt dat illegaal in Europa verblijvende personen onze landen zullen moeten verlaten. Het is niet de taak van deze richtlijn vast te stellen of er sprake is van illegaliteit, maar alleen om een goede procedure voor de uitzetting te waarborgen. Aan de andere kant worden de uitzettingsprocedures voor de eerste maal aan minimumnormen verbonden, die een menswaardige behandeling moeten garanderen. De samenwerking tussen de nationale autoriteiten en tussen de lidstaten wordt door middel van deze richtlijn op alle niveaus van de

²¹ Vragen van Van Velzen en De Wit (SP) aan de Staatssecretaris van Justitie over de toepassing en de omstandigheden van vreemdelingenbewaring

uitzettingsprocedure verbeterd. Hierdoor wordt ook een Europese toegevoegde waarde gecreëerd.²²

De samenwerking tussen de lidstaten heeft meer kans op succes indien er uniformiteit bestaat over de punten die hierboven staan vermeld. Volgens de richtlijn moeten gemeenschappelijke normen worden vastgesteld om het werk van de betrokken instanties te vergemakkelijken en meer samenwerking tussen de lidstaten mogelijk te maken. Op lange termijn leiden dergelijke normen tot een passende en gelijke behandeling van illegale vreemdelingen in de EU, ongeacht in welke lidstaat de terugkeerprocedure wordt toegepast.²³

Op 1 september 2005 is het eerste voorstel voor deze richtlijn door het Europees Parlement ingediend.²⁴ In dit voorstel voor een richtlijn, en de twee die daarop volgen, komt vreemdelingenbewaring in hoofdstuk vier, artikel 14, in elke richtlijn aan de orde. Veranderingen zijn aangebracht door de nieuwe aspecten ten opzichte van de oude richtlijn schuin weer te geven.

4.4.2 Inhoud van de voorgestelde richtlijnen

Artikel 14 van de voorgestelde richtlijn van 1 september 2005 luidt:

1. Indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat het risico bestaat dat een onderdaan van een derde land tegen wie een uitzettingsbevel of een terugkeerbesluit is of zal worden uitgevaardigd, onderduikt en minder dwingende maatregelen zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een financiële zekerheid te stellen, documenten te verstrekken of op een bepaalde plaats te verblijven, of andere maatregelen niet voldoende zouden zijn om dit te voorkomen, stellen de lidstaten de betrokkene in vreemdelingenbewaring.
2. Het in vreemdelingenbewaring stellen gebeurt op last van een rechtelijke instantie. In dringende gevallen kan dit worden gedaan door een bestuurlijke instantie; in dat geval moet de vreemdelingenbewaring binnen 72 uur na aanvang ervan worden bevestigd door een rechterlijke instantie.
3. Het bevel tot vreemdelingenbewaring kan door een rechterlijke instantie worden verlengd *tot maximaal zes maanden*.

Op 13 juni 2006 lag het tweede voorstel waar vreemdelingenbewaring aan bod kwam, op tafel.²⁵ Alleen zijn in deze voorgestelde richtlijn een paar wijzigingen aangebracht ten opzichte van de richtlijn van 1 september 2005 in artikel 14 van deze richtlijn. Ook is er een vierde lid aan toegevoegd wat bij de richtlijn van 1 september 2005 nog niet was opgenomen.

Artikel 14 van de voorgestelde richtlijn van 13 juni 2006 luidt:

1. Indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat het risico bestaat dat een onderdaan van een derde land tegen wie een uitzettingsbevel of een terugkeerbesluit is of zal worden uitgevaardigd, onderduikt *of een gevaar vormt voor de openbare veiligheid* en minder dwingende maatregelen zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een financiële zekerheid te stellen, documenten te verstrekken of op een bepaalde plaats te verblijven, of andere maatregelen niet voldoende zouden zijn om dit te voorkomen, stellen de lidstaten de betrokkene in vreemdelingenbewaring.
2. Het in vreemdelingenbewaring stellen gebeurt op last van een rechtelijke instantie. In dringende gevallen kan dit worden gedaan door een bestuurlijke instantie; in dat geval moet de vreemdelingenbewaring *bij voorkeur binnen 48 uur en uiterlijk binnen 72 uur* na aanvang ervan worden bevestigd door een rechterlijke instantie.

²² Toelichting bij richtlijn COM (2005) 391

²³ Toelichting bij richtlijn COM (2005) 391

²⁴ Richtlijn (SEC(2005) 1057

²⁵ Richtlijn COM (2005) 391

3. Het bevel tot vreemdelingenbewaring kan door een rechterlijke instantie worden verlengd *tot maximaal 12 maanden*, met de mogelijkheid om hiervoor kortere termijnen te hanteren.
4. *De vreemdelingenbewaring moet worden beëindigd wanneer het onwaarschijnlijk is dat er binnen afzienbare tijd uitvoering zal worden gegeven aan het uitwijzigingsbesluit ten aanzien van de onderdaan van een derde land die het onderwerp vormt van dit besluit.*

Op 20 september 2007 is het derde voorstel voor deze richtlijn ingediend.²⁶ In dit voorstel zijn een aanzienlijk aantal wijzigingen door het Parlement aangebracht. Lid 2.2 is aan dit artikel toegevoegd en de termijn voor de duur van de bewaring is verhoogd tot maximaal 18 maanden.

Artikel 14 van de voorgestelde richtlijn van 20 september 2007 luidt:

1. *Indien de gerechtelijke autoriteit of bevoegde instantie er gegronde redenen heeft om aan te nemen dat het risico bestaat dat een onderdaan van een derde land tegen wie een uitzettingsbevel of een terugkeerbesluit is of zal worden uitgevaardigd, onderduikt of een gevaar vormt voor de openbare orde, openbare veiligheid of de nationale veiligheid en minder dwingende maatregelen zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een financiële zekerheid te stellen, documenten te verstrekken of op een bepaalde plaats te verblijven, of andere maatregelen niet voldoende zouden zijn om dit te voorkomen, kunnen de lidstaten de betrokkene in vreemdelingenbewaring stellen.*
2. *Het in vreemdelingenbewaring stellen gebeurt op last van een rechterlijke instantie. In dringende gevallen kan dit worden gedaan door een bestuurlijke instantie of gerechtelijke instantie; Indien dit wordt gedaan door een bestuurlijke instantie, moet de vreemdelingenbewaring binnen 48 uur na aanvang worden bevestigd door een rechterlijke instantie.*
- 2.2 *Een bevel tot vreemdelingenbewaring bevat de feitelijk en juridische redenen en wordt als afzonderlijk besluit uitgevaardigd, naast het terugkeerbesluit en het uitzettingsbevel.*
3. *Vreemdelingenbewaring zal duren zo lang als nodig is om een succesvolle verwijdering te garanderen. Vreemdelingenbewaring is alleen gerechtvaardigd zolang er procedures voor verwijdering lopende zijn. Wanneer blijkt dat verwijdering binnen een redelijke periode om juridische of andere redenen niet realistisch is, is vreemdelingenbewaring niet langer gerechtvaardigd.*
4. *De lidstaten beschikken over een periode van drie maanden, waarna de vreemdelingenbewaring niet langer meer gerechtvaardigd is. De lidstaten kunnen deze periode beperken of verlengen tot maximaal 18 maanden in gevallen waarin ondanks alle redelijke inspanningen de verwijderingsoperatie langer lijkt te gaan duren vanwege een gebrek aan medewerking van de kant van de betrokken onderdaan van een derde staat of vertragingen bij het verkrijgen van de noodzakelijke documentatie van derde landen of indien bewezen is dat de betrokken persoon een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.*

Vreemdelingenbewaring moet beëindigd worden ingeval de verwijdering onmogelijk wordt. Dit artikel betreft niet veroordeelde misdadigers.

4.4.3 Stand van zaken anno 2007/2008

In 2007 en 2008 is de Raad een paar keer bijeen gekomen om de drie voorgestelde richtlijnen te bespreken. In het verslag van de bijeenkomst van de raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 8 en 9 november 2007 te Brussel heeft het voorzitterschap de Raad mondeling ingelicht over de vorderingen die in de Raad en met het Europees Parlement (EP) zijn gemaakt in de onderhandelingen betreffende de voorgestelde richtlijn. Het voorzitterschap heeft toen aangegeven dat het streeft tot een akkoord over de richtlijn met het EP.²⁷

²⁶ Richtlijn A6-0339/2007

²⁷ Ministerie van Justitie 5519023/07/DEIA Nr. 23490,480

Op 6 en 7 december 2007 kwam de Raad voor de tweede maal bij elkaar om de voorgestelde richtlijn aan de orde te stellen. Tijdens deze tweede bijeenkomst gaf het voorzitterschap een mondelinge toelichting over de stand van zaken betreffende de voorgestelde richtlijn. Het EP besloot, met het oog op een mogelijk akkoord over de richtlijn, in januari 2008 een beslissing te nemen met betrekking tot deze richtlijn.

Op 28 februari 2008 is de Raad voor de derde en laatste maal bij elkaar gekomen. De voorzitter opende deze vergadering met een oproep aan de lidstaten tot medewerking op alle niveaus in het bereiken van een akkoord met het EP. Het voorzitterschap kondigde aan eind maart of begin april 2008 opnieuw met het EP te gaan onderhandelen. Vervolgens gaven enkele lidstaten de belangrijkste knelpunten aan, waaronder artikel 14 van deze richtlijn die gaat over de maximumtermijn van de vreemdelingenbewaring. Gedurende dit onderzoek is er geen verdere informatie bekend gemaakt over de onderhandelingen die eind maart of begin april 2008 over deze voorgestelde richtlijn zouden plaatsvinden.

Tot op heden blijft het nog steeds een voorstel voor een richtlijn om onder andere een maximumtermijn in te voeren voor de duur van vreemdelingenbewaring. De richtlijnen is dus anno juni 2008 nog niet goedgekeurd door de Raad. De toekomst zal uitwijzen of deze richtlijn daadwerkelijk zal worden ingevoerd. Maar als deze richtlijn in de toekomst wordt ingevoerd, wat zullen dan de consequenties zijn voor de Nederlandse wetgeving?

4.4.4 Consequenties

Mocht deze richtlijn in de toekomst worden ingevoerd, dan kan deze richtlijn consequenties hebben voor nationale regelgeving en het beleid. Verder zal deze richtlijn consequenties hebben voor de belangenafweging die gemaakt dient te worden, als de termijn voor vreemdelingenbewaring op 18 maanden wordt vastgesteld. Dit zal in paragraaf 7.2 nog nader toegelicht worden, aangezien bij de beantwoording van deze vraag informatie uit hoofdstuk 5 betrokken dient te worden.

Maar is Nederland ook daadwerkelijk verplicht zich te houden aan deze richtlijn? Om tot beantwoording van deze vraag te komen, zal eerst bekeken moeten worden wat de definitie en status van een richtlijn is.

Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het resultaat. Dat resultaat moet worden verwezenlijkt door omzetting van de richtlijn in het nationale recht²⁸. Met een richtlijn wordt beoogd de wetgeving van de lidstaten van de Europese Unie (EU) te harmoniseren. Indien een richtlijn door een instelling van de Europese Gemeenschap (EG) wordt uitgevaardigd, dan zijn de lidstaten van de EG dus gehouden de richtlijn te implementeren in de nationale wetgeving. Een richtlijn is in beginsel slechts gericht tot de lidstaten van de EU. In het geval dat een lidstaat te laat of op onjuiste wijze een richtlijn heeft geïmplementeerd, dan kan een burger zich rechtstreeks op een richtlijn bepaling beroepen voor de nationale rechter (rechtstreekse werking).²⁹ Wanneer deze richtlijn wordt ingevoerd in Nederland, is Nederland dus ook verplicht om zich aan de inhoud van deze richtlijn te houden.

Wanneer deze richtlijn wordt ingevoerd zal dus de Vw 2000, het Vreemdelingenbesluit (Vb 2000) en de Vreemdelingen-circulaire (Vc 2000) moeten worden aangepast aan de nieuwe regels van de richtlijn. Niet alleen Nederland is dan gebonden aan deze richtlijn, maar ook de andere lidstaten van de EU. De richtlijn heeft namelijk als doel gesteld om meer uniformiteit te krijgen tussen lidstaten op het gebied van vreemdelingenrecht door middel van deze richtlijn. Maar welke termijnen voor vreemdelingenbewaring worden op dit moment gehanteerd in andere Europese landen? Dit zal in de volgende paragraaf aan bod komen.

²⁸ Artikel 249 EG-verdrag

²⁹ Pisuisse/Teubner 2005, *Elementair Europees Gemeenschapsrecht*, pag. 46-52

4.5 Duur bewaring in andere Europese landen

In België is vreemdelingenbewaring geregeld in artikel 74 en 75 van de Vreemdelingenwet. De termijn van vreemdelingenbewaring bedraagt twee maanden, deze is door de Minister onder voorwaarden te verlengen met twee maanden. De vreemdeling wordt in principe na vijf maanden in vrijheid gesteld. Echter, in geval van gevaar voor openbare orde of nationale veiligheid kan de termijn telkens met één maand worden verlengd, met een maximale toegestane bewaring van acht maanden.

In Denemarken kan een vreemdeling op grond van artikel 36 van de Deense Vreemdelingenwet in bewaring worden gehouden. Artikel 36 van de Deense Vreemdelingenwet is vergelijkbaar met artikel 59 van de Vw 2000. Verder moet een vreemdeling die in vreemdelingenbewaring is gesteld binnen drie dagen voor de rechter worden gebracht om de rechtmatigheid van de bewaring te toetsen. Wanneer de vreemdelingenbewaring rechtmatig wordt bevonden, moet de uitspraak een tijdslimiet behelzen van bewaring, echter niet meer dan vier weken per keer.

In artikel 57 van de Vreemdelingenwet in Duitsland kunnen afgewezen asielzoekers die niet vrijwillig Duitsland verlaten, onderwerp worden van maatregelen in het kader van detentie. Detentie kan worden bevolen als een voorbereidende maatregel in het geval dat de last tot uitzetting nog niet is gegeven en het reeds duidelijk is dat het uitzetten van de vreemdeling moeilijker wordt hij niet zou zijn gedetineerd. Deze voorbereidende maatregel kan alleen op basis van een uitspraak van de rechter en duurt maximaal zes weken. Detentie moet zijn bevolen door een rechtbank en moet elke drie maanden worden verlengd. De vreemdeling wordt vrijgelaten indien uitzetting door eigen toedoen niet realiseerbaar is binnen de volgende drie maanden. De totale periode van detentie mag de periode van zes maanden niet overschrijden, hoewel de mogelijkheid bestaat om de detentie tot twaalf maanden te verlengen.³⁰

Helaas is het niet gelukt om te achterhalen hoe de wetgeving in de andere Europese landen luidt, met betrekking tot de duur van vreemdelingenbewaring.

³⁰ Rapport van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) mei 2002

HOOFDSTUK 5 JURISPRUDENTIE

5.1 Inleiding

In paragraaf 2.6 is al kort behandeld met welke onderzoeksmethoden onderzocht zal gaan worden, welke beweegredenen/argumenten een doorslaggevende rol spelen in de jurisprudentie bij de vraag of de vreemdelingenbewaring nog gerechtvaardigd is na zes maanden. Om dit in kaart te kunnen brengen zijn er in totaal 80 uitspraken geanalyseerd. Deze 80 uitspraken bestaan met een aantal van 70 uit ongegronde beroepen en met een aantal van 10 uit gegronde beroepen. Deze 80 uitspraken zijn allemaal gedaan door rechters die werkzaam zijn op de afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch. Zoals in paragraaf 2.6 al is besproken worden er alleen uitspraken geanalyseerd die in 2007 en 2008 zijn gedaan door de rechters in 's-Hertogenbosch. De keuze voor 80 uitspraken is gebaseerd op de haalbaarheid in een periode van 14 weken. Ook zijn dit alle uitspraken die relevant genoeg waren voor dit onderzoek.

De 80 uitspraken zijn uiteindelijk in twee categorieën verdeeld. De eerste categorie betreft ongegronde en gegronde uitspraken waarin de bewaring zes tot acht maanden voortduurt. De tweede categorie bestaat uit de ongegronde en gegronde uitspraken waarin de bewaring vanaf negen maanden voortduurt. De uitspraken tot acht maanden worden met elkaar vergeleken en zo ook de uitspraken vanaf negen maanden. Er is voor deze onderzoeksmethode gekozen, omdat het totale aantal van 80 uitspraken niet allemaal met elkaar vergeleken konden worden. Het kan namelijk voorkomen dat de vreemdelingenbewaring bijvoorbeeld 7,5 maand of 10,5 maand voortduurt. Er moest een rangschikking worden gemaakt in het aantal maanden dat de vreemdelingenbewaring voortduurde. Bij een vreemdelingenbewaring van 7,5 maand wordt waarschijnlijk een andere belangenafweging gemaakt dan bij 10,5 maand. De belangenafweging die bij 10,5 maand wordt gemaakt, kon dus ook niet vergeleken worden met een belangenafweging die door een rechter wordt gemaakt bij een vreemdelingenbewaring van 7,5 maand. Om deze reden is ervoor gekozen om de uitspraken in twee categorieën onder te verdelen. Op deze manier worden uitspraken met bij elkaar liggende maanden vreemdelingenbewaring met elkaar vergeleken.

De 80 uitspraken zijn op een grondige wijze geanalyseerd. De gevonden gegevens uit deze uitspraken zijn weergegeven in tabel 1 en 2 in paragraaf 5.2 van dit hoofdstuk. Tabel 1 betreft de uitspraken tot negen maanden en tabel 2 de uitspraken na negen maanden. Beide tabellen bestaan uit zes kolommen. In de eerste kolom wordt het AWB-nummer van de uitspraak vermeld, zo is voorkomen dat er twee keer dezelfde uitspraak gelezen werd. In de tweede kolom wordt de datum van de uitspraak genoteerd. Het aantal maanden dat een vreemdeling al in vreemdelingenbewaring verblijft, is te lezen in de derde kolom. Of de uitspraak ongegrond of gegrond werd verklaard is te vinden in de vierde kolom. In de vijfde kolom wordt vermeld welke rechter in die desbetreffende zaak heeft beslist. In het kader van de privacywetgeving zijn de persoonsgegevens van de rechters geanonimiseerd. De rechters worden vermeld met de cijfers 1 t/m 7. In de laatste kolom staan de overwegingen van de rechter. In paragraaf 5.3 staan deze overwegingen vermeld. De overwegingen in kolom zeven staan genoteerd in codes 1 t/m 78. De overwegingen zijn als eerste onderverdeeld in 2 categorieën, namelijk ongegrond en gegrond verklaarde beroepen. De ongegronde beroepen zijn weer onderverdeeld in drie categorieën, namelijk, 'actieve frustratie', 'passieve frustratie' en 'OVR/criminele antecedenten'.

De tabellen die worden weergegeven in paragraaf 5.2 zijn een weergave van de beweegredenen/argumenten die voorkomen in de 80 uitspraken die door de rechters in 's-Hertogenbosch zijn gedaan. De conclusies die uit deze tabel worden getrokken zijn gebaseerd op de laatste kolom van de tabel, namelijk de beweegredenen/argumenten van de rechter met betrekking tot de duur van vreemdelingenbewaring vanaf zes maanden.

In paragraaf 5.4 zullen de resultaten die voortgevloeid zijn uit tabel 1 (vreemdelingenbewaring tot negen maanden) worden weergegeven. In paragraaf 5.4.1 zal kort worden uitgelegd wat er onder

de begrippen actieve- en passieve frustratie verstaan wordt in dit onderzoek. In paragraaf 5.4.2 zullen deze begrippen worden toegepast op de resultaten die in paragraaf 5.4 aan de orde zijn gekomen. In paragraaf 5.5 zullen de resultaten die voortgevloeid zijn uit tabel 2 (vreemdelingenbewaring vanaf negen maanden) worden weergegeven. Ook hier zal in paragraaf 5.5.1 de begrippen actieve- en passieve frustratie worden toegepast op de resultaten die in paragraaf 5.5 aan de orde zijn gekomen.

In paragraaf 5.6 en 5.6.1 zullen de afspraken die in het bewaringsoverleg van 4 maart 2008 zijn gemaakt in het kader van de belangenafweging na zes maanden, toegelicht worden.

Zo ook de aanvullende afspraken die in het bewaringsoverleg van 17 april 2008 gemaakt zijn met betrekking tot dit onderwerp, zullen toegelicht worden in paragraaf 5.7 en 5.7.1.

5.2 Tabellen

Tabel 1

Vreemdelingenbewaring tot negen maanden

	AWB-nummer	Datum uitspraak	Aantal maanden bewaring	Geground / ongeground	Rechter	Overwegingen bij belangenafweging
1	07/36635	9 oktober 2007	6 maanden	gegrond	Rechter 2	65,66
2	07/30444	21 augustus 2007	6 maanden	ongeground	Rechter 2	8,11,46,62
3	07/31171	28 augustus 2007	6 maanden	ongeground	Rechter 5	8,45,46,49
4	07/47255	22 januari 2008	7 maanden	ongeground	Rechter 6	8,11,12,45
5	08/2216	12 februari 2008	7 maanden	ongeground	Rechter 3	8,13,45
6	07/26334	17 juli 2007	7 maanden	ongeground	Rechter 2	14
7	08/2065	12 februari 2008	7 maanden	ongeground	Rechter 3	1,8,45,62,64
8	08/8523	14 maart 2008	7 maanden	ongeground	Rechter 2	15
9	08/8141	14 maart 2008	7 maanden	ongeground	Rechter 2	8,10,45,48,49
10	07/25149	27 juni 2007	7 maanden	ongeground	Rechter 3	16
11	07/15212	19 april 2007	7,5 maand	ongeground	Rechter 2	8,18,45,46
12	08/890	17 januari 2008	7,5 maand	ongeground	Rechter 3	17,18
13	07/5916	20 februari 2007	7,5 maand	ongeground	Rechter 3	11,12
14	07/44956	14 december 2007	7,5 maand	ongeground	Rechter 2	19,20,45
15	07/14263	15 mei 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 3	48,62
16	08/7435	14 maart 2008	8 maanden	ongeground	Rechter 2	8,11,45
17	08/2599	31 januari 2008	8 maanden	ongeground	Rechter 3	8,10,21,45
18	07/41535	27 november 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 1	8,22,45,46
19	07/41830	15 november 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 5	23
20	07/30608	21 augustus 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 2	14,16
21	08/3797	15 februari 2008	8 maanden	ongeground	Rechter 2	17,18
22	08/4949	26 februari 2008	8 maanden	ongeground	Rechter 3	10,12,24
23	07/47046	28 december 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 3	19,20,50
24	07/7201	13 maart 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 2	10,48,51
25	07/2679	6 februari 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 2	45,49

	AWB-nummer	Datum uitspraak	Aantal maanden bewaring	Geground / ongeground	Rechter	Overwegingen bij belangenafweging
26	06/60463	11 januari 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 4	8,12,24,25,45,46,62
27	07/18339	22 mei 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 5	8,11,18,19,26,27,45,49
28	07/30281	2 augustus 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 7	28,46
29	07/38914	26 oktober 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 2	11,24,52
30	07/28229	19 juli 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 5	3,8,10,31,45,48,53
31	07/36386	28 september 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 2	62
32	07/44779	21 december 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 2	1,62
33	08/7311	25 maart 2008	8 maanden	ongeground	Rechter 2	10,29,30
34	08/8849	21 maart 2008	8 maanden	ongeground	Rechter 2	10,54
35	07/41495	27 november 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 1	18,44,45,46
36	07/45502	21 december 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 4	1,62
37	07/26032	17 juli 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 2	18,46,55,62
38	07/42429	4 december 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 1	8,31
39	07/46284	21 december 2007	8 maanden	ongeground	Rechter 2	32,56
40	08/4951	26 februari 2008	8,5 maand	ongeground	Rechter 3	62
41	06/60182	11 januari 2007	8,5 maand	ongeground	Rechter 4	8,18,33,34,45,46
42	06/61127	11 januari 2007	8,5 maand	ongeground	Rechter 4	8,10,35,57

Tabel 2
Vreemdelingenbewaring vanaf negen maanden

	AWB-nummer	Datum uitspraak	Aantal maanden bewaring	Gegrond / ongegrond	Rechter	Overwegingen bij belangenafweging
1	08/8476	2 april 2008	9 maanden	gegrond	Rechter 4	67,68
2	07/10461	28 maart 2007	9 maanden	gegrond	Rechter 5	11,69,70
3	08/9622	15 april 2008	9 maanden	ongegrond	Rechter 2	62,63
4	08/10376	15 april 2008	9 maanden	ongegrond	Rechter 2	36
5	07/40562	20 november 2007	9 maanden	ongegrond	Rechter 2	8,26,45,47
6	08/9983	9 april 2008	9 maanden	gegrond	Rechter 2	67,68
7	08/6926	18 maart 2008	9 maanden	ongegrond	Rechter 2	12,46
8	07/2026	30 januari 2007	9 maanden	ongegrond	Rechter 1	62,66
9	08/3467	26 februari 2008	9 maanden	ongegrond	Rechter 3	37,38
10	07/30843	28 augustus 2007	9 maanden	ongegrond	Rechter 5	4,6,49,55,62
11	07/36884	8 oktober 2007	9 maanden	ongegrond	Rechter 2	10,27,49
12	06/59300	4 januari 2007	9 maanden	ongegrond	Rechter 4	8,45,46,62
13	07/41059	13 november 2007	9 maanden	ongegrond	Rechter 2	26,40
14	08/850	29 januari 2008	9 maanden	ongegrond	Rechter 2	6
15	07/34607	2 oktober 2007	9 maanden	ongegrond	Rechter 2	14,43
16	08/1235	30 januari 2008	10 maanden	gegrond	Rechter 1	67,71
17	07/8658	20 maart 2007	10 maanden	ongegrond	Rechter 3	27,45,46,62
18	08/813	29 januari 2008	10 maanden	ongegrond	Rechter 2	18,44,45,46
19	08/6959	13 maart 2008	10 maanden	ongegrond	Rechter 2	37
20	07/46670	28 december 2007	10 maanden	ongegrond	Rechter 3	8,26,45,66
21	07/32850	10 september 2007	10 maanden	ongegrond	Rechter 1	18,58,62
22	07/7164	28 februari 2007	10,5 maand	ongegrond	Rechter 3	39,62
23	07/32230	11 september 2007	10,5 maand	ongegrond	Rechter 2	5,41,49,59,62
24	07/39844	2 november 2007	10,5 maand	ongegrond	Rechter 2	14,43,49,60
25	07/42734	4 december 2007	11 maanden	gegrond	Rechter 5	72

	AWB-nummer	Datum uitspraak	Aantal maanden bewaring	Gegrond / ongegrond	Rechter	Overwegingen bij belangenafweging
26	07/37454	23 oktober 2007	11 maanden	ongegrond	Rechter 5	6,20,49,55,62
27	07/5329	27 februari 2007	11,5 maand	ongegrond	Rechter 2	8,45,46,62
28	07/42240	22 november 2007	12 maanden	ongegrond	Rechter 5	5,20,49,55,62
29	07/39893	2 november 2007	12 maanden	ongegrond	Rechter 2	5,41,42,49,59,62
30	07/39470	13 november 2007	12 maanden	ongegrond	Rechter 5	18,61,62
31	06/62301	10 januari 2007	13 maanden	gegrond	Rechter 5	62,73
32	07/12098	3 april 2007	13 maanden	gegrond	Rechter 1	8,45,46,62,74,75
33	07/25779	4 juli 2007	13 maanden	ongegrond	Rechter 3	61,62,75
34	07/46093	21 december 2007	13 maanden	ongegrond	Rechter 2	20,42,49,55,62
35	08/1411	30 januari 2008	14 maanden	gegrond	Rechter 1	47,55,62,76
36	07/20832	19 juni 2007	14 maanden	ongegrond	Rechter 1	6,62
37	07/36024	9 oktober 2007	17 maanden	ongegrond	Rechter 2	7,62
38	07/42644	4 december 2007	20 maanden	gegrond	Rechter 5	77,78

5.3 Codes voor overwegingen rechter

ONGEGROND

ACTIEVE FRUSTRATIE

De rechtbank is van oordeel dat er sprake is van frustratie van het onderzoek door eiser.

1. aangezien uit de gedingstukken is gebleken dat eiser persisteert bij zijn gestelde nationaliteit, terwijl de autoriteiten van dat land hebben aangegeven dat eiser deze nationaliteit niet bezit.
2. aangezien eiser tijdens het vertrekgesprek heeft geweigerd mee te werken aan het opstellen van een officiële verklaring van vrijwillig vertrek.
3. aangezien eiser heeft geweigerd om de presentatieruimte te betreden bij de autoriteiten, zodat de presentatie geen doorgang heeft kunnen vinden.
4. aangezien eiser geweigerd heeft om mee te werken aan een telefonische presentatie.
5. aangezien eiser heeft geweigerd zijn medewerking te verlenen aan het afnemen van vingerafdrukken.
6. aangezien (de gemachtigde) eiser niet heeft weersproken dat hij de afgifte van een laissez passer document heeft verhinderd.
7. aangezien onweersproken is gebleven dat de gemachtigde van eiser tot afgifte van een laissez passer heeft gefrustreerd. Daarbij heeft de rechtbank van doorslaggevend belang geacht dat de afgifte van een laissez passer enkel en alleen afhankelijk is van de toestemming van eiser dat het consulaat tot afgifte kan overgaan.
8. aangezien eiser het onderzoek naar zijn identiteit en nationaliteit (welbewust) aanzienlijk vertraagd.
9. aangezien niet is gebleken dat eiser zelf iets heeft gedaan wat zou kunnen bijdragen aan de bespoediging van het onderzoek naar identiteit en nationaliteit.
10. aangezien eiser heeft geweigerd mee te werken aan zijn vertrek door het niet invullen van de LP aanvraag.
11. aangezien uit de gedingstukken is gebleken dat eiser, ondanks dat uit een taalanalyse is gebleken dat eiser eenduidig is te herleiden tot land x, blijft volhouden uit land y te komen.
12. aangezien eiser in het kader van een vertrekgesprek geweigerd heeft om in te gaan op vragen over zijn identiteit en eiser is toen de hoorkamer uitgelopen.
13. aangezien eiser geen medewerking heeft verleend aan een taalanalyse.
14. aangezien eiser na indiening van een eerdere asielaanvraag met onbekende bestemming is vertrokken. Deze aanvraag is afgewezen en er is door eiser geen rechtsmiddel aangewend. Nadat eiser een maand in bewaring was gesteld, heeft eiser wederom asiel aangevraagd.
15. aangezien eiser blijkens de voortgangsrapportage beschikt over een paspoort en eiser weigert dit te laten brengen. Daarbij acht de rechtbank van belang dat eiser in het laatste vertrekgesprek opnieuw heeft geweigerd zijn paspoort te laten brengen.

16. aangezien tijdens het vertrekgesprek is gebleken dat eiser geen contact heeft opgenomen met het IOM (Internationale Organisatie voor Migratie), omdat eiser niet van plan is terug te keren naar het land van herkomst.
17. aangezien uit de gedingstukken is gebleken dat eiser geen volledige en actieve medewerking heeft verleend die de vaststelling van zijn identiteit kan bespoedigen.
18. aangezien eiser gebruik heeft gemaakt van aliassen.
19. aangezien eiser op geen enkele manier wenst mee te werken aan het onderzoek en geen contact heeft opgenomen met zijn familie of met de IOM.
20. aangezien eiser geen documenten heeft overlegd ter ondersteuning van zijn identiteit of nationaliteit.
21. aangezien eiser heeft aangegeven na te zullen denken over de suggestie om familie van eiser (die nog in het land van herkomst van eiser woont) een brief te schrijven om hulp te vragen en dat eiser zelf niets heeft gedaan om aan documenten te komen, omdat eiser denkt dat dit toch niet zal lukken.
22. aangezien eiser bij het vertrekgesprek aangegeven heeft nu wel te willen meewerken aan zijn terugkeer en contact te zullen leggen met familie om zo aan documenten te komen, maar nu eiser desgevraagd aan zijn terugkeerfunctionaris in dit verband geen concrete informatie heeft kunnen verstrekken, ziet de rechtbank hierin vooralsnog geen aanleiding om tot een andersluidend oordeel te komen.
23. aangezien is geconstateerd dat eiser bekend staat onder een andere naam en met een andere geboortedatum. Er is naar het oordeel van de rechtbank gebruik gemaakt van een alias door eiser en dat is voldoende om vast te stellen dat (ook) in casu sprake is van frustratie van het onderzoek door eiser, nu niet tevens door hem is onderbouwd welke van de gebezigde personalia zijn ware identiteit weergeven.
24. aangezien het aan eiser is om zijn gestelde nationaliteit nader te onderbouwen. Niet is gebleken dat eiser daartoe pogingen heeft ondernomen.
25. aangezien eiser geen gevolg heeft gegeven aan vorderingen om nadere informatie over zijn identiteit te verstrekken en eiser heeft verklaard niets te kunnen toevoegen aan hetgeen eiser al eerder heeft verklaard.
26. aangezien eiser tegenstrijdige verklaringen heeft afgelegd.
27. aangezien eiser heeft gedreigd met een zelfmoordpoging, wanneer eiser terug zou moeten naar het land van herkomst.
28. aangezien eiser wisselende verklaringen heeft afgelegd omtrent zijn identiteit en nationaliteit.
29. aangezien eiser een verklaring van vrijwillig vertrek zou schrijven ten behoeve van de ambassade en dit nog niet heeft gedaan.
30. aangezien eiser een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel heeft ingediend, maar deze vervolgens weer heeft ingetrokken.
31. aangezien eiser stelt mee te willen werken aan de terugkeer van eiser, maar daartoe geen inspanningen verricht zoals het schrijven van een brief aan de ambassade.
32. aangezien eiser geen aanvullende gegevens met betrekking tot zijn identiteit verstrekt.

33. aangezien eiser aan het begin van het onderzoek geen personalia wilde opgeven.
34. aangezien eiser geen contact heeft opgenomen met zijn familie, dan wel met de ambassade om documenten naar Nederland te krijgen.
35. aangezien het gehoor door eiser uitmondde in een scheldkanonnade aangaande de Nederlandse staat.
36. aangezien land x op zich bereid is een laissez passer af te geven, mits de gemachtigde van eiser zich in verbinding stelt met de consul, zoals verzocht, en dat eiser het zelf in de hand heeft om het desbetreffende verzoek daartoe bij zijn gemachtigde neer te leggen.
37. en dat eiser een brief naar de ambassade heeft geschreven doet daaraan niet af, aangezien het nog niet vaststaat dat eiser met het schrijven van die brief daadwerkelijk medewerking verleent aan zijn verwijdering.
38. aangezien eiser nog geen contact heeft opgenomen met de IOM.
39. aangezien eiser gebruik heeft gemaakt van meerdere geboortedata.
40. aangezien de autoriteiten geweigerd hebben een laissez passer te verstrekken nu eiser onvoldoende informatie heeft verstrekt.
41. aangezien de presentatie van eiser niet kon plaatsvinden, omdat eiser verbaal zeer agressief was.
42. aangezien eiser te kennen geeft wel weg te willen, maar niet zonder pensioen en onder de door verweerder gestelde voorwaarden.
43. De rechtbank stelt vast dat verweerder zich bij de belangenafweging in het kader van de negen maanden-termijn, onweersproken op het standpunt heeft gesteld dat eiser na de inbewaringstelling één of meerdere procedures ter verkrijging van een verblijfstitel is gaan voeren met het kennelijke doel om de uitzetting dan wel de verkrijging van reisdocumenten te vertragen.
44. aangezien eiser niet heeft onderbouwd welke van de door hem gebruikte personalia zijn ware identiteit weergeven.

PASSIEVE FRUSTRATIE

De rechtbank is van oordeel dat er sprake is van frustratie van het onderzoek door eiser.

45. De rechtbank is van oordeel dat eiser geen enkele actie ondernomen heeft ter verkrijging van reis-/identiteitsdocumenten, ondanks het feit dat hij op grond van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verplicht is aan een dergelijk onderzoek zijn medewerking te verlenen.

46. nu niet is gebleken dat eiser actief probeert documenten uit zijn thuisland te krijgen.

47. aangezien eiser zelf geen activiteiten heeft ondernomen die de terugkeer naar het land van herkomst zouden kunnen bewerkstelligen en/of bespoedigen.

48. aangezien eiser heeft aangegeven dat hij geen medewerking wil verlenen aan zijn terugkeer.

49. aangezien eiser heeft aangegeven niet terug te willen naar het land van herkomst.

50. aangezien eiser weigert het unieke Chinese persoonsnummer te noemen.

51. aangezien eiser heeft gesteld dat, indien eiser (gedwongen) wordt verwijderd, er onderweg nog van alles kan gebeuren.

52. aangezien eiser zal afwachten wanneer eiser vrijkomt en tot die tijd niets zal doen.

53. aangezien eiser bij een volgende presentatie bij de autoriteiten, eiser alle medewerking zal weigeren.

54. aangezien eiser heeft verklaard dat zijn lot in handen van verweerder ligt en dat eiser wel afwacht.

55. aangezien eiser iedere medewerking weigert.

56. aangezien eiser stelt niet te kunnen terugkeren naar zijn land van herkomst.

57. aangezien eiser tijdens het gehoor geen medewerking heeft verleend.

58. aangezien eiser die zijn nationaliteit is kwijtgeraakt en deze alleen op basis van vrijwilligheid kan terugkrijgen, geweigerd heeft hieraan zijn medewerking te verlenen.

59. aangezien eiser heeft geweigerd om te verschijnen op het vertrekgesprek.

60. aangezien eiser tijdens een gesprek de kans is gegeven om contact op te nemen met de autoriteiten, maar dat eiser dit niet wilde.

61. aangezien aan de stelling van eiser dat hij aan de volgende presentatie zijn medewerking zal verlenen, niet tot een ander oordeel kan leiden nu nog moet blijken of eiser hieraan heeft voldaan.

OVR EN CRIMINELE ANTECEDENTEN

62. De rechtbank constateert dat eiser ongewenst is verklaard.

63. De rechtbank overweegt dat eiser ongewenst is verklaard weshalve het belang van verweerder bij voortdurend van de bewaring zwaarder dient te wegen dan het belang van eiser bij invrijheidstelling.

64. De rechtbank constateert dat er sprake is van zware criminele antecedenten.

GEGROND

De rechtbank is van oordeel, dat

65. uit de gedingstukken en het verhaalde ter zitting niet is gebleken dat er sprake is van frustratie van het onderzoek door eiser.

66. door verweerder niet is weersproken dat er geen sprake is van criminele antecedenten.

67. verweerder in het onderhavige geval de belangenafweging reeds eerder in het voordeel van eiser had moeten laten uitvallen, nu geen sprake is van criminele antecedenten noch van ongewenstverklaring.

68. eiser het in het kader van de uitzetting te verrichten onderzoek heeft gefrustreerd en dat acht de rechtbank in dat verband onvoldoende om de bewaring na een periode van 9 maanden nog langer te laten voortduren.

69. niet is gebleken dat verweerder met het oog op de inmiddels verstreken duur van de bewaring een nieuwe belangenafweging heeft verricht.

70. niet is gebleken dat eiser zijn houding heeft gewijzigd, maar dat doet naar het oordeel van de rechtbank niet af, omdat die houding alleen niet wettigt dat de bewaring voor onbepaalde tijd blijft voortduren.

71. verweerder in het onderhavige geval de belangenafweging reeds eerder in het voordeel van eiser had moeten laten uitvallen, aangezien er geen sprake is van actieve frustratie.

72. niet is gebleken dat eiser zijn houding in overwegende mate heeft gewijzigd. De rechtbank is van oordeel dat het belang van eiser om in vrijheid te worden gesteld, zwaarder dient te wegen dan verweerders belang om de bewaring van eiser te laten voortduren. De rechtbank acht hierbij van belang dat niet kan worden staande gehouden dat eiser in het geheel geen medewerking verleend en voorts, dat ten aanzien van eiser geen sprake is van andere contra-indicaties.

73. bij de gegrondverklaring de inmiddels zeer lange duur van de vreemdelingenbewaring in acht moet worden genomen, alsmede de door verweerder niet betwiste sterke verslechtering van de lichamelijke conditie van eiser.

74. dat door de inmiddels verstreken duur van de bewaring het belang van eiser om in vrijheid te worden gesteld zwaarder dient te wegen dan verweerders belang om de bewaring van eiser te laten voortduren.

75. de omstandigheid dat eiser ongewenst is verklaard, het vorenstaande niet anders maakt.

76. door de inmiddels verstreken duur van de bewaring het belang van eiser om in vrijheid te worden gesteld zwaarder dient te wegen dan verweerders belang om de bewaring van eiser te laten voortduren en het feit dat er op dit moment geen concreet zicht op uitzetting op korte termijn bestaat.

77. eisers houding derhalve allerminst getuigt van bereidheid zich aan zijn verplichtingen op grond van de Vw 2000 te houden, maar dat wettigt niet dat de vreemdelingenbewaring voor onbepaalde tijd blijft voortduren.

78. de vreemdelingenbewaring van eiser ongebruikelijk lang voortduurt en de verklaringen van verweerders gemachtigde niet de conclusie wettigen dat uitzetting van eiser thans met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid op korte termijn zal plaatsvinden.

5.4 Uitspraken per rechter

Tijdens dit onderzoek is er gekeken naar welke rechters in de 80 geanalyseerde uitspraken hebben beslist. Uit de resultaten die in tabel 3 zijn weergegeven, is gebleken dat 'rechter 2' in 36 van de 80 uitspraken heeft beslist. Dat is bijna in de helft van alle uitspraken. Om conclusies te kunnen trekken uit het vermoeden dat de uitspraken weinig consistent zijn op het punt van de belangenafweging, afhankelijk van de rechter die beslist, dient het aantal besliste uitspraken per rechter ongeveer gelijk te liggen om daar iets zinnigs over te kunnen zeggen. Aangezien het aantal van besliste uitspraken per rechter erg verschillend is en 'rechter 2' in een aanzienlijk groter aantal uitspraken beslist heeft, wordt het erg moeilijk om conclusies te trekken aan de hand van de gegevens die nu bekend zijn over de zeven rechters. Wel zullen er conclusies worden getrokken uit de beweegredenen/argumenten die in het algemeen zijn aangevoerd in de 80 geanalyseerde uitspraken. Er zal gekeken worden of er een algemene lijn in de uitspraken te ontdekken is en wat de eventuele afwijkingen zijn in de uitspraken. In paragraaf 5.4.1 t/m paragraaf 5.5.2 zullen de resultaten over de beweegredenen/argumenten gepresenteerd worden.

Tabel 3

Uitspraken per rechter

Rechters	Tot 9 maanden	Vanaf 9 maanden	Totaal
Rechter 1	3	6	9
Rechter 2	19	17	36
Rechter 3	10	5	15
Rechter 4	4	2	6
Rechter 5	4	8	12
Rechter 6	1	0	1
Rechter 7	1	0	1

5.4.1 Resultaten gegrondverklaringen tot negen maanden

In deze paragraaf zullen de resultaten, met betrekking tot de gegronde beroepen, worden weergegeven die uit tabel 1 (vreemdelingenbewaring tot negen maanden) voortgevloeid zijn.

In tabel 1 zijn in totaal 42 uitspraken geanalyseerd, waarin de bewaring van 6 tot 8,5 maand voortduurde. Tussen de 42 geanalyseerde uitspraken, zat er één uitspraak bij die na zes maanden vreemdelingenbewaring door de rechter gegrond is verklaard.

In deze zaak was niet gebleken dat er sprake was van frustratie door de vreemdeling en was ook niet weersproken door verweerder dat er geen sprake was van criminele antecedenten. Aangezien er tussen de 42 uitspraken maar één gegronde uitspraak te vinden was, werd het in dit geval lastig om die uitspraak te vergelijken met de ongegronde uitspraken. Door deze ene gegronde uitspraak komt wel duidelijk naar voren dat een beroep na zes maanden vreemdelingenbewaring gegrond verklaard zal worden, wanneer er geen sprake is van frustratie en wanneer niet blijkt dat de vreemdeling ongewenst is verklaard of criminele antecedenten op zijn naam heeft staan.

In de volgende paragraaf zullen omschrijvingen worden gegeven van de begrippen actieve- en passieve frustratie, die aan de hand van dit onderzoek zijn vastgesteld.

5.4.2 Definities van actieve- en passieve frustratie

De begrippen actieve- en passieve frustratie spelen een grote rol in dit onderzoek. Tijdens het analyseren van de 80 uitspraken, zijn er verschillende vormen van actieve- en passieve frustratie naar voren gekomen. Het viel op dat er zoveel verschillende vormen van actieve- en passieve frustratie terug te vinden waren in de uitspraken. Door de vele vormen bleek het erg moeilijk om een onderscheid tussen deze twee begrippen te maken. Toch is er geprobeerd om de verschillende overwegingen van de rechters, met betrekking tot frustratie, onder actieve of passieve frustratie onder te brengen (paragraaf 5.3). In eerste instantie leek het niet mogelijk om

definitieve omschrijvingen van de begrippen 'actieve- en passieve frustratie' te formuleren, aangezien de overwegingen van de rechters over deze twee begrippen enorm uiteenlopen. Toch is er geprobeerd om hele algemene omschrijvingen te formuleren voor deze twee begrippen. De omschrijvingen zijn geheel en alleen gebaseerd op de overwegingen, met betrekking tot de vorm van frustratie, die voorkwamen in de 80 geanalyseerde uitspraken:

Tabel 4

Omschrijvingen begrippen actieve- en passieve frustratie

Actieve frustratie:

De vreemdeling frustreert actief, wanneer hij welbewust heeft vertraagd door op verschillende manieren niet mee te werken aan concrete onderzoekshandelingen.

Passieve frustratie:

De vreemdeling frustreert passief, wanneer hij weigert iets te zullen doen/zeggen wat kan leiden tot bespoediging van het onderzoek. Dus zonder de aanwezigheid van een concrete onderzoekshandeling waaraan de vreemdeling wordt geacht mee te werken.

Gedurende het onderzoek bleef het lastig om te concluderen of er in een bepaalde zaak nu sprake was van actieve of passieve frustratie. Want wat valt er allemaal onder actief frustreeren en wat onder passief frustreeren? En is die vorm van frustratie voldoende om de bewaring langer dan zes maanden te laten voortduren? Op deze vragen zal in paragraaf 5.4.3 antwoord worden gegeven. In deze paragraaf zullen de resultaten, met betrekking tot de frustratie, worden weergegeven die uit tabel 1 (paragraaf 5.2) voortgevloeid zijn.

5.4.3 Actieve- en passieve frustratie tot negen maanden

De resultaten die in deze paragraaf en in paragraaf 5.5.1 worden besproken, hebben alleen betrekking op de codes 1 t/m 61 die voorkomen in de 42 en 38 uitspraken. Deze codes hebben namelijk betrekking op actieve- en passieve frustratie. De codes 1 t/m 44 hebben betrekking op actieve frustratie en codes 45 t/m 61 op passieve frustratie.

In tabel 1 is af te lezen dat er in 13 van de 42 zaken sprake is van alleen actieve frustratie. In 2 van de 42 zaken is er sprake van alleen passieve frustratie en in 24 van de 42 zaken is er zowel sprake van actieve dan wel van passieve frustratie. Maar wat zeggen deze gegevens nu precies over de mate waarin er actief en passief wordt gefrustreerd? Aan de hand van deze resultaten kan opgemaakt worden dat er meer actief dan passief wordt gefrustreerd in de uitspraken met betrekking tot vreemdelingenbewaring in de jaren 2007 en 2008. De rechters van de afdeling vreemdelingenzaken kijken meer naar de mate van actief frustreeren, bij de vraag of de vreemdeling door uiting van zijn frustratie nog wat langer in vreemdelingenbewaring dient te blijven. Verder valt het op dat de codes, 10 en 11 die vallen onder actieve frustratie, het meest voorkomen bij vreemdelingenbewaring tot negen maanden. Ook codes 45 en 46 die vallen onder passieve frustratie komen vaak voor in de 42 uitspraken. Volgens code 10 heeft eiser geweigerd om mee te werken aan zijn vertrek door het niet invullen van een LP-aanvraag. Deze code komt acht keer voor in de 42 uitspraken. Ook code 11 komt in een aantal uitspraken, waarbij de vreemdelingenbewaring tot negen maanden duurt, aan de orde. Volgens code 11 is uit de gedingstukken gebleken dat eiser, ondanks dat uit een taalanalyse is gebleken dat eiser eenduidig is te herleiden tot land x, blijft volhouden uit land y te komen. Code 11 komt zes keer voor in de 42 uitspraken. Code 45 heeft betrekking op artikel 5:20 van de Awb. Eiser is namelijk verplicht om mee te werken aan een dergelijk onderzoek, alleen is niet gebleken dat eiser actie heeft ondernomen ter verkrijging van reis-/identiteitsdocumenten. Code 45 komt 16 keer voor in de 42 uitspraken. Dat niet is gebleken dat eiser actief documenten uit zijn thuisland probeert te verkrijgen, staat vermeld onder code 46. Deze code komt negen keer voor in de bewaringsuitspraken tot negen maanden.

Uit tabel 1 is op te maken dat naarmate de bewaring langer voortduurt, de vormen van frustratie in de uitspraken zwaarder aan de vreemdeling worden toegerekend. Dit is te zien aan het aantal codes en de betekenis van de codes, die opgesomd zijn in tabel 1 naarmate de bewaring voortduurt. Toch is hier een bijzondere afwijking te zien. In zaak 39 is af te lezen dat de codes 32 en 56 in deze uitspraak naar voren kwamen. Men kan zich afvragen of de bewaring nog langer gerechtvaardigd is, als er alleen sprake is van het feit dat eiser geen aanvullende gegevens verstrekt omtrent zijn identiteit en het feit dat eiser stelt niet te kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Deze vormen van frustratie zijn dermate minder ernstig dan de mate van frustratie die in de andere uitspraken naar voren komen.

Verder is uit tabel 1 op te maken dat er soms maar één vorm van frustratie aanwezig is in de uitspraken. In zaken 6, 10 en 19 is er sprake van maar één vorm van actieve frustratie. Deze vorm van actieve frustratie wordt de vreemdeling dus zo zwaar aangerekend dat de bewaring nog langer blijft voortduren. De bewaring werd in deze zaken bij zeven en acht maanden door deze vorm van actieve frustratie nog gerechtvaardigd geacht. Deze zaken kunnen gezien worden als afwijkingen van alle andere uitspraken, aangezien daar meerdere vormen van frustratie aanwezig waren. Wel waren de vormen van actieve frustratie in deze uitspraken ernstig genoeg om de bewaring nog gerechtvaardigd te achten. De vreemdeling in zaak 6 is namelijk na indiening van een eerdere asielaanvraag met onbekende bestemming vertrokken en nadat eiser in maand in bewaring zat heeft hij wederom asiel aangevraagd.

In zaak 10 heeft de vreemdeling geen contact opgenomen met het IOM, aangezien de vreemdeling stelt niet van plan is terug te keren naar het land van herkomst.

In zaak 19 heeft de vreemdeling gebruik gemaakt van een alias en eis tevens niet door hem onderbouwd welke van de gebezigde personalia zijn ware identiteit weergeven.

5.5 Resultaten grondverklaringen vanaf negen maanden

In deze paragraaf zullen de resultaten, met betrekking tot de gegronde beroepen, worden weergegeven die uit tabel 2 (vreemdelingenbewaring vanaf negen maanden) zijn voortgevloeid.

In tabel 1 zijn in totaal 38 uitspraken geanalyseerd, waarin de bewaring van 9 tot 20 maanden voortduurde. Tussen de 38 geanalyseerde uitspraken, zaten er negen uitspraken bij die na 9, 11, 13, 14 en 20 maanden vreemdelingenbewaring door de rechter gegrond werden verklaard. Deze gegronde beroepen zullen in deze paragraaf worden behandeld.

In de eerste zaak waar de bewaring na negen maanden gegrond werd verklaard, was de rechter van mening dat verweerder de belangenafweging al eerder in het voordeel van eiser had moeten laten uitvallen, nu er in deze zaak geen sprake was van criminele antecedenten noch van OVR. De rechter heeft geconstateerd dat de vreemdeling het onderzoek heeft gefrustreerd, maar dat achtte de rechtbank onvoldoende om de bewaring na negen maanden nog langer te laten voortduren.

In de tweede zaak waar de bewaring na negen maanden gegrond werd verklaard, was er sprake van frustratie door de vreemdeling. De vreemdeling bleef in deze zaak persisteren bij zijn gestelde nationaliteit, terwijl de uitslag van de taalanalyse een andere nationaliteit aangaf. Ondanks dat de vreemdeling het onderzoek heeft gefrustreerd, werd dit beroep toch gegrond verklaard. De rechter was namelijk van mening, dat niet was gebleken dat eiser zijn houding had gewijzigd, maar dat deed niet naar het oordeel van de rechtbank af. De rechter was in deze zaak van mening dat de houding van eiser niet wettigt dat de bewaring voor onbepaalde tijd kan blijven voortduren. Ook had verweerder in deze zaak, met het oog op de inmiddels verstreken duur van de bewaring, geen nieuwe belangenafweging gemaakt.

Ook in de derde zaak werd het beroep bij een duur van negen maanden vreemdelingenbewaring, gegrond verklaard. Net als in de eerste zaak was de rechter van mening dat verweerder de belangenafweging al eerder in het voordeel van eiser had moeten laten uitvallen, nu er in deze zaak geen sprake was van criminele antecedenten noch van OVR. Ook hier heeft de rechter geconstateerd dat de vreemdeling het onderzoek heeft gefrustreerd, maar dat achtte de rechter

onvoldoende om de bewaring na een periode van negen maanden nog langer te laten voortduren.

In de vierde zaak werd de vreemdelingenbewaring na 10 maanden gegrond verklaard. De rechter was van oordeel dat er geen sprake was van actieve frustratie van de zijde van eiser, dat eiser geen criminele antecedenten op zijn naam heeft staan en niet ongewenst is verklaard.

In de vijfde uitspraak werd de vreemdelingbewaring na de duur van 11 maanden gegrond verklaard. De rechter was in deze zaak van mening dat niet was gebleken dat eiser zijn houding had gewijzigd, maar toch was het belang van eiser om in vrijheid te worden gesteld, groter dan verweerdters belang om de bewaring van eiser te laten voortduren. De rechtbank achtte hierbij ook van belang dat niet staande kon worden gehouden dat eiser in het geheel geen medewerking verleende en dat ten aanzien van eiser geen sprake was van andere contra-indicaties.

Na 13 maanden vreemdelingenbewaring werd het beroep in de zesde zaak gegrond verklaard. In deze zaak was de vreemdeling ongewenst verklaard, maar diende volgens de rechter het belang van eiser om in vrijheid te worden gesteld, zwaarder te wegen dan verweerdters belang om de bewaring van eiser te laten voortduren. Ook moest bij de gegrondverklaring de inmiddels zeer lange duur van de vreemdelingenbewaring in acht worden genomen, alsmede de door verweerder niet betwiste sterke verslechtering van de lichamelijke conditie van eiser.

Ook in de zevende zaak werd de vreemdelingenbewaring bij 13 maanden gegrond verklaard. Ook hier was er sprake van frustratie door eiser en was eiser ook ongewenst verklaard. Maar de rechtbank was toch van oordeel dat door de inmiddels verstreken duur van de bewaring het belang van eiser groter was om in vrijheid te worden gesteld, dan verweerdters belang om de bewaring te laten voortduren. De omstandigheid dat eiser ongewenst is verklaard, maakte voor de rechter in deze zaak geen verschil.

De een na laatste uitspraak werd na 14 maanden gegrond verklaard. In deze zaak was er ook sprake van frustratie door eiser. Eiser zou iedere medewerking geweigerd hebben en zou verschillende geboortedata hebben opgegeven. Maar door de inmiddels verstreken duur van de bewaring moet het belang van eiser om in vrijheid te worden gesteld, zwaarder te wegen dan verweerdters belang om de bewaring van eiser te laten voortduren. Ook het feit dat er geen concreet zicht op uitzetting bestaat op korte termijn, woog mee in de beslissing van de rechter om dit beroep gegrond te verklaren.

In de laatste zaak werd na een periode van 20 maanden vreemdelingenbewaring het beroep gegrond verklaard. Dit beroep is gegrond verklaard, omdat de rechter van mening was dat eisers houding allerm minst getuigt van bereidheid zich aan de verplichtingen van de Vw 2000 te houden, maar dat niet wettigt dat de vreemdelingenbewaring voor onbepaalde tijd blijft voortduren. De vreemdelingenbewaring duurt volgens de rechter ongebruikelijk lang en de verklaringen van verweerdters gemachtigde wettigen niet de conclusie dat de uitzetting van eiser op korte termijn zal plaatsvinden.

Door deze 10 gegronde uitspraken komt duidelijk naar voren, dat beroepen ook gegrond verklaard worden wanneer er nog steeds sprake is van frustratie en wanneer een vreemdeling ongewenst is verklaard. In de twee gegronde uitspraken waar de bewaring al 13 maanden voortduurde, is de vreemdeling namelijk ongewenst verklaard en was er ook sprake van actieve frustratie. De andere 28 uitspraken zijn allemaal ongegrond verklaard door de verschillende rechters van de afdeling vreemdelingenzaken.

5.5.1 Actieve- en passieve frustratie vanaf negen maanden

Net zoals in paragraaf 5.4.3 zullen de resultaten die in deze paragraaf alleen betrekking hebben op de codes 1 t/m 61 die voorkomen in de 38 uitspraken.

In tabel 2 is af te lezen dat er in 10 van de 38 uitspraken sprake is van alleen actieve frustratie. In 1 van de 38 uitspraken is er sprake van alleen passieve frustratie en in 18 van de 38 uitspraken is er zowel sprake van actieve dan wel van passieve frustratie. In paragraaf 5.4.3 is aan de orde gekomen dat de codes 10,11,45 en 46 in een groot aantal uitspraken, waar de vreemdelingenbewaring tot negen maanden voortduurde, naar voren kwamen. Bij vreemdelingenbewaring vanaf negen maanden komen deze codes niet meer dan andere codes voor in de 38 geanalyseerde uitspraken. Wel valt duidelijk op dat er ontzettend veel verschillende vormen van frustratie een rol spelen bij vreemdelingenbewaring die negen maanden of langer voortduurt.

Uit tabel 2 zijn veel verschillende codes terug te vinden die betrekking hebben op actieve dan wel op passieve frustratie door de vreemdeling. Wel speelt actieve frustratie een iets grotere rol dan passieve frustratie bij vreemdelingenbewaring vanaf negen maanden. Maar de uitspraken waarin een combinatie van actieve- en passieve frustratie is aanzienlijk groot bij vreemdelingenbewaring vanaf negen maanden. Een bewaring vanaf negen maanden waarin alleen maar passief gefrustreerd wordt komt dus ook bijna niet voor (maar in één van de 38 uitspraken). In die zin is er een algemene lijn te zien dat actieve frustratie al dan niet in combinatie met passieve frustratie, een grote rol speelt bij vreemdelingenbewaring vanaf negen maanden.

Ook in tabel 2 is er in een aantal zaken maar één vorm van frustratie aanwezig. In de zaken 4,14 en 19 is er sprake van maar één vorm van actieve frustratie.

In de zaken 4 en 14 betreft het dezelfde vreemdeling die frustreert. Deze zaak is erg opvallend aangezien de gemachtigde van eiser heeft verhinderd om contact op te nemen met de consul, zodat een LP verstrekt kan worden. De rechter oordeelde dat het aan de vreemdeling is om zijn gemachtigde aan te sporen om contact op te nemen met de consul, zodat zijn LP verstrekt kan worden. Er wordt van eiser verwacht dat hij zijn gemachtigde aanspoort om zijn belangen te behartigen, vandaar dat deze mate van frustratie ook aan eiser wordt toegerekend.

In zaak 19 is er sprake van frustratie door eiser en het feit dat eiser een brief naar de ambassade heeft geschreven doet daaraan niet af, aangezien het nog niet vaststaat dat eiser met het schrijven van die brief daadwerkelijk medewerking verleent aan zijn verwijdering. In deze uitspraak is alleen niet vermeld in welke mate er door eiser wordt gefrustreerd. Deze zaak is in die zin opvallend, aangezien je na het lezen van deze uitspraak ervan uitgaat dat eiser zijn medewerking heeft verleend aan het onderzoek en dat de gemachtigde van eiser iets nalaat. Deze bewaring duurt in deze zaak al 10 maanden voort.

5.5.2 OVR tot- en vanaf negen maanden

In deze paragraaf zal gekeken worden naar het aantal ongewenst verklaarde vreemdelingen in de 80 geanalyseerde uitspraken.

In 9 van de 42 zaken speelde OVR bij vreemdelingenbewaring tot negen maanden een rol.

In 20 van de 38 zaken speelde OVR bij vreemdelingenbewaring vanaf negen maanden een rol.

Het aantal ongewenste vreemdelingen komen in een groter aantal voor bij vreemdelingenbewaring vanaf 9 maanden, dan bij vreemdelingenbewaring tot negen maanden. Merkwaardig is dat in de uitspraken waarin een vreemdeling ongewenst was verklaard, er niet in de uitspraken is terug te vinden welke strafbare feiten aan deze OVR ten grondslag liggen. In de uitspraken was alleen maar terug te vinden dat een vreemdeling ongewenst was verklaard en volgens vaste jurisprudentie van de REK, (paragraaf 3.5.3) is dat een reden om de bewaring langer dan zes maanden te laten voortduren.

In de uitspraak van 9 oktober 2007, waar de vreemdelingenbewaring al 17 maanden voortduurt, is de vreemdeling ook ongewenst verklaard.³¹ Maar welke belangenafweging wordt hierbij gemaakt als er wordt gekeken naar de OVR? Welke strafbare feiten lagen aan deze OVR ten grondslag? Zoals in paragraaf 5.5 is besproken zijn er twee uitspraken gedaan waar de bewaring na 13 maanden gegrond werd verklaard. In deze twee zaken waren de vreemdelingen ook ongewenst verklaard, maar waren de rechters in deze zaken van mening dat het belang van de vreemdeling om in vrijheid te worden gesteld, zwaarder diende te wegen dan het belang van verweerder.³² De vraag is hoelang de vreemdelingenbewaring kan blijven voortduren als een vreemdeling ongewenst is verklaard? De ernst van de strafbare feiten dienen hierbij een rol te spelen, maar deze strafbare feiten die ten grondslag lagen aan de OVR, zijn niet in de uitspraken terug te vinden.

Verder is in tabel 1 te zien dat het in twee zaken voorkomt dat er alleen maar sprake is van een ongewenst verklaarde vreemdeling. Het gaat hier om de zaken 31 en 40. In deze zaken is verder niets terug te vinden over de mate van frustratie van de vreemdeling. Enkel het feit dat de vreemdeling ongewenst is verklaard, is volgens de rechter voldoende om de bewaring te laten voortduren. Alleen is hier ook niet duidelijk welke strafbare feiten aan deze OVR ten grondslag liggen. In deze twee zaken duurde de bewaring 8 en 8,5 maand voort.

In tabel 2 komt er één uitspraak voor waar de vreemdeling alleen ongewenst is verklaard, namelijk in zaak 3. De rechter heeft in deze zaak geoordeeld dat eiser ongewenst is verklaard en dat daarom het belang van verweerder bij voortdurende van de bewaring zwaarder dient te wegen dan het belang van eiser bij invrijheidstelling. In deze zaak duurde de bewaring negen maanden voort.

³¹ AWB 07/36024

³² AWB 06/62301 en 07/12098

5.6 Bewaringsoverleg 4 maart 2008

Op 4 maart 2008 is er een bewaringsoverleg bijgewoond. In een bewaringsoverleg worden o.a. vragen of problemen waar de rechters en gerechtssecretarissen van de afdeling vreemdelingenzaken tegenaan lopen, besproken. Naar aanleiding van een mailtje wat door een rechter van de afdeling vreemdelingenzaken naar alle medewerkers van deze afdeling was gestuurd, werd de kwestie rond de belangenafweging na een vreemdelingenbewaring van zes maanden in dit bewaringsoverleg aan de orde gebracht. Voorafgaand aan dit overleg zijn er een vijftal vragen opgesteld voor de rechters van de afdeling vreemdelingenzaken, met de vraag of zij hier voor het bewaringsoverleg over na wilden denken. De ingevulde vragenlijsten die zijn teruggestuurd via de mail, zijn terug te vinden in bijlage 2. De vraag die centraal stond tijdens het bewaringsoverleg was welke beweegredenen/argumenten door de rechters gehanteerd werden bij een bewaring die 6,9,12 of langer voortduurde. En vond men dat er meer uniformiteit moest komen op dit punt en hoe zou dat dan volgens hen moeten gebeuren?

5.6.1 Besluiten- en actielijst 4 maart 2008

In het kader van de belangenafweging vanaf zes maanden in verband met de duur van de bewaring zijn de volgende afspraken gemaakt tijdens het bewaringsoverleg:

- Het reeds bestaande uitgangspunt is dat na zes maanden bewaring het voortduren ervan slechts is gerechtvaardigd indien sprake is van frustratie, (zware) criminele antecedenten, OVR, het na de inbewaringstelling gaan voeren van procedures met het doel de uitzetting te vertragen of het feit dat bij het bereiken van de termijn van zes maanden een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn wordt uitgezet.
- Het eindpunt van de totale duur van de bewaring ligt in beginsel op 12 maanden;
- Slechts in het geval van zeer bijzondere omstandigheden is de bewaring ook na 12 maanden nog gerechtvaardigd. Daarbij valt te denken aan de omstandigheid dat een concrete uitzettingsdatum voorhanden is.
- De toets van de belangenafweging tussen de 6 en de 12 maanden is erg casuïstisch van aard. Hierover wordt afgesproken dat iedereen in de uitspraak (motivering) extra aandacht gaat besteden aan de belangenafweging en de argumenten die daarbij een rol spelen c.q. van doorslaggevende betekenis zijn.
- Ook zal verweerder in voorkomende gevallen ter zitting worden gevraagd naar het onderscheid tussen passieve frustratie en actieve frustratie en de relevantie daarvan voor de belangenafweging.
- Verder dient er beter gemotiveerd te worden in een uitspraak, wanneer wordt terugverwezen naar een vorige uitspraak.

Zoals hierboven vermeld zijn er in dit bewaringsoverleg een aantal concrete afspraken gemaakt in het kader van de belangenafweging. De rechters van de afdeling vreemdelingenzaken kwamen tijdens dit overleg wel tot de conclusie dat het moeilijk was om hier nog meer concrete afspraken over te maken. De belangenafweging die gemaakt dient te worden na zes maanden is namelijk ook erg casusgericht. Wel waren alle rechters van mening dat er toch enkele afspraken gemaakt diende te worden.

Verder waren alle rechters van mening dat de mate van frustratie een grote rol speelt bij de belangenafweging die gemaakt wordt en dus de duur van de bewaring mede bepaald. Zoals in paragraaf 5.4.1 is besproken wordt er een onderscheid gemaakt tussen actieve- en passieve frustratie.

In dit bewaringsoverleg is een hele duidelijke afspraak gemaakt, namelijk het eindpunt van de bewaring bij 12 maanden. In de 80 uitspraken zijn er 11 uitspraken bij, waarin de vreemdelingen al 12 maanden of langer in vreemdelingenbewaring verblijven. In totaal bevatten deze 11 uitspraken, vijf verschillende zaken (vreemdelingen). In de toekomst kan het dus in beginsel niet meer voorkomen dat er vreemdelingen langer dan 12 maanden in vreemdelingenbewaring verblijven.

5.7 Bewaringsoverleg 17 april 2008

Naar aanleiding van een uitspraak van 2 april 2008, waarin in het kader van de belangenafweging de bewaring werd opgeheven bij 9 maanden, werd in het bewaringsoverleg van 17 april 2008 opnieuw de belangenafweging na zes maanden in kaart gebracht.³³

De desbetreffende zaak die tijdens dit bewaringsoverleg aan de orde kwam werd op 2 april 2008 gegrond verklaard. De vreemdeling zat in deze zaak negen maanden in vreemdelingenbewaring. De rechter heeft in de zaak geoordeeld dat de bewaring moest worden opgeheven nu er geen sprake was van criminele antecedenten noch van OVR. De omstandigheid dat eiser het in het kader van de uitzetting te verrichten onderzoek heeft gefrustreerd acht de rechtbank in dat verband onvoldoende om de bewaring na een periode van negen maanden nog langer te laten voortduren. In deze uitspraak is alleen niet vermeld in welke vorm er werd gefrustreerd door de vreemdeling.

5.7.1 Besluiten- en actielijst 17 april 2008

Naar aanleiding van deze uitspraak zijn in het bewaringsoverleg van 17 april 2008 nieuwe afspraken gemaakt ten aanzien van de belangenafweging bij vreemdelingenbewaring:

- Vreemdelingenbewaring wordt na negen maanden opgeheven indien geen sprake is van criminele antecedenten of OVR, doch 'slechts' van een geringe mate van frustratie.
- Onder frustratie wordt in dit geval verstaan dat de vreemdeling uit zichzelf niet doet en geen coöperatieve houding aanneemt. In geval van een ernstige vorm van frustratie, kan aanleiding bestaan het voortduren van de bewaring ook na negen maanden nog gerechtvaardigd te achten. Onder frustratie wordt in dit geval verstaan dat de vreemdeling bijvoorbeeld weigert te zeggen waar zijn paspoort is, weigert een LP-aanvraag in te vullen en/of te ondertekenen, zich zeer agressief opstelt bij vertrekgesprekken of niet meewerkt aan een taalanalyse.

Zoals in paragraaf 5.5.2 is besproken kwam OVR bij 20 van de 38 zaken voor. In deze zaken duurde de bewaring al negen maanden of langer voort en was er in al deze zaken sprake van frustratie door de vreemdeling. In de toekomst zal, naar aanleiding van de afspraak die is gemaakt in het bewaringsoverleg van 17 april 2008, de bewaring na negen maanden alleen nog mogen voortduren als er sprake is van criminele antecedenten of OVR, dan wel indien er sprake is van een ernstige mate van frustratie. In de uitspraak zal dan wel vermeld moeten worden, wat er onder die frustratie verstaan wordt.

³³ AWB 08/8476

HOOFDSTUK 6 RECHTBANKEN

6.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 2.6 is besproken zijn er schriftelijke interviews afgelegd met de andere achttien rechtbanken in Nederland. De resultaten van deze schriftelijke interviews zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen. De schriftelijke interviews bevatten een viertal vragen die betrekking hebben op de belangenafweging na zes maanden. De centrale vraag die in de schriftelijke interviews centraal stond was of deze rechtbanken van mening waren dat er meer uniformiteit moest komen op dit punt en hoe dat gerealiseerd kon worden. In totaal hebben acht rechtbanken gereageerd op het schriftelijk interview dat via het e-mailverkeer bij alle rechtbanken in Nederland is uitgezet. Per rechtbank zullen de belangrijkste resultaten uit de schriftelijke interviews uiteen worden gezet. In bijlage 4 zijn de schriftelijke interviews terug te vinden.

6.2 Resultaten schriftelijke interviews

Rechtbank Haarlem

De rechtbank in Haarlem heeft te kennen gegeven dat hun rechtbank alleen maar zaken behandelt in het kader van artikel 6 Vw 2000. De rechtbank behandelt dus geen zaken die betrekking hebben op inbewaringstelling, wat vastgelegd is in artikel 59 Vw 2000. Om deze reden konden de vragen van het schriftelijk interview niet worden beantwoord door de rechtbank in Haarlem.

Rechtbank Zwolle

De nevenzittingsplaats Zwolle houdt zich in het kader van de belangenafweging, aan het beleid van verweerder wat in de Vc 2000 hoofdstuk A6, paragraaf 5.3.5 is vastgesteld. De rechtbank Zwolle is van mening dat er al uniformiteit is binnen de rechtbank in het kader van de belangenafweging na zes maanden. Volgens de rechtbank in Zwolle dient er meer uniformiteit te komen tussen 's-Gravenhage en al haar nevenzittingsplaatsen op het gebied van de uiteindelijke begrenzing van de duur van vreemdelingenbewaring. De rechtbank van Zwolle vraagt zich namelijk af of het beleid van verweerder, dat is vastgelegd in paragraaf A6/5.3.5 van de Vc 2000, voldoende zal zijn om de bewaring na een periode van 18 maanden nog te kunnen laten voortduren (voorgestelde Europese richtlijn, paragraaf 4.4). Verder is de rechtbank in Zwolle van mening dat het moeilijk is om concrete afspraken over bewaringszaken te maken in een landelijk overleg.

Rechtbank Roermond

De nevenzittingsplaats Roermond heeft in het kader van de belangenafweging na zes maanden eigen beleid ontwikkeld. Bij zes maanden is de rechtbank in Roermond van oordeel dat de bewaring moet worden opgeheven, indien geen sprake is van bijzondere omstandigheden die in paragraaf A6/5.3.5 van de Vc 2000 aan de orde komen. Als er sprake is van OVR of zware criminele antecedenten; frustratie door de vreemdeling van het onderzoek naar de vaststelling van de identiteit of nationaliteit; het feit dat de vreemdeling na de inbewaringstelling één of meerdere procedures ter verkrijging van een verblijfsvergunning is gaan voeren met het kennelijke doel om de uitzetting dan wel de verkrijging van een reisdocument te vertragen en het feit dat bij het bereiken van de termijn van zes maanden een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn verwijderd wordt, zal de vreemdelingenbewaring na zes maanden voortduren. Bij negen maanden is de rechtbank in Roermond van oordeel dat de bewaring moet worden opgeheven, tenzij er sprake is van OVR op basis van zware criminele antecedenten of wanneer sprake is van een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de vreemdeling op korte termijn wordt verwijderd. Bij een vreemdelingenbewaring van twaalf maanden wordt door de rechtbank in Roermond de bewaring in beginsel opgeheven, tenzij een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn verwijderd wordt. De rechtbank Roermond is verder van mening dat er meer uniformiteit in het kader van de belangenafweging tussen alle rechtbanken moet komen.

Door middel van een overleg/discussie tussen alle rechtbanken in het kader van dit onderwerp, zou dit gerealiseerd kunnen worden volgens de rechtbank in Roermond.

Rechtbank Rotterdam

Ook de rechtbank in Rotterdam heeft regelmatig bewaringszaken waarin de verzwaarde belangenafweging, vanwege het verstrijken van de zes maandentermijn, een rol speelt. Volgens de rechtbank in Rotterdam bestaat er binnen hun rechtbank een redelijk consistente lijn als het gaat om de belangenafweging bij vreemdelingenbewaring. Dit neemt niet weg dat de rechtbank van mening is dat een onderzoek wel het een en ander kan verduidelijken en kan laten zien of het gevoel dat men redelijk op één lijn zit ook daadwerkelijk zo is. Daarnaast kan uit een dergelijk onderzoek een soort richtlijn worden gemaakt die een handig hulpmiddel kan zijn in de te maken belangenafweging in specifieke gevallen. Mocht er een onderzoek over dit onderwerp ooit plaatsvinden binnen de rechtbank in Rotterdam, dan heeft dat onderzoek volgens de rechtbank zeker een toegevoegde waarde.

Rechtbank Maastricht

Ook de rechtbank in Maastricht houdt zich in het kader van de belangenafweging, aan het beleid wat verweerder heeft opgesteld in paragraaf A6/5.3.5 van de Vc 2000. Daarnaast dienen de door de IND ingebrachte concrete belangen bij dit oordeel betrokken te worden. De rechtbank in Maastricht houdt wekelijks een overleg waarin enkel bewaringsvraagstukken aan de orde komen. De rechtbank is van mening dat er voldoende uniformiteit is in het kader van de belangenafweging. Al kan op grond van concrete feiten en omstandigheden in een desbetreffende zaak wel eens afwijkend geoordeeld worden over vergelijkbare zaken. Om nog meer uniformiteit tussen alle rechtbanken te creëren is de rechtbank van Maastricht van mening dat er meer bewaringszaken gepubliceerd moeten worden waarbij de belangenafweging aan de orde is.

Rechtbank Utrecht

De rechtbank in Utrecht hanteert richtlijnen die in het rechtersoverleg zijn opgesteld voor beslissingen over het al dan niet voortduren van de bewaring na 6,9 en 12 maanden. Bij de beoordeling of de bewaring nog gerechtvaardigd is na zes maanden vreemdelingenbewaring, dient er sprake te zijn van actief of passief frustreren of sprake zijn van criminele antecedenten/OVR. Of de vreemdeling is na de inbewaringstelling procedures gaan voeren ter verkrijging van een verblijfstitel met het kennelijke doel te vertragen. Één van deze mogelijkheden is voldoende om de bewaring na zes maanden nog te laten voortduren. Bij negen maanden vreemdelingenbewaring dient er sprake te zijn van actief frustreren van het onderzoek, door bijvoorbeeld het later in de procedure wijzigen van de personalia of door het verstrekken van onjuiste informatie. Of er is sprake van criminele antecedenten/OVR. Alleen het feit dat de vreemdeling OVR is verklaard, is onvoldoende. Er moet sprake zijn van minimaal één ernstig feit of minimaal twee minder ernstige feiten. Ook hier is één van deze mogelijkheden voldoende. Bij 12 maanden bewaring dient er op korte termijn zicht op uitzetting te zijn door middel van een concrete uitzettingsdatum. Deze richtlijnen zorgen volgens de rechtbank in Utrecht voor een zekere mate van uniformiteit. Met deze richtlijnen bereikt men om in individuele gevallen een daarop toegespitste beslissing te nemen.

Rechtbank Zutphen

Ook de rechtbank in Zutphen hanteert op haar beurt vuistregels, voor de beoordeling of het voortduren van de bewaring gerechtvaardigd is na zes maanden. Deze vuistregels zijn vastgesteld met instemming van de rechters en gerechtssecretarissen, werkzaam binnen de rechtbank in Zutphen. De rechtbank in Zutphen geeft aan dat deze vuistregels alleen bedoeld zijn voor intern gebruik. Helaas was het dus ook niet mogelijk om deze vuistregels in te kunnen zien. Door middel van deze vuistregels is de rechtbank in Zutphen van mening dat er genoeg uniformiteit is in het kader van de belangenafweging.

Rechtbank Amsterdam

De rechtbank in Amsterdam houdt zich net als de rechtbanken in Zwolle, Roermond en Maastricht aan het beleid van verweerder wat in paragraaf A6/5.3.5 van de Vc 2000 is vastgelegd. Verder wordt door de rechtbank in Amsterdam naar de individuele feiten en omstandigheden van een zaak gekeken. Is er sprake van frustratie en ernstige criminele antecedenten en/of OVR, dan zal de belangenafweging snel in het voordeel van verweerder uitvallen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen actieve- en passieve frustratie door de vreemdeling in het onderzoek naar diens identiteit en nationaliteit. Frustreert een vreemdeling in het onderzoek actief, dan zal dit eerder in het nadeel van de vreemdeling werken en valt de belangenafweging eerder in het voordeel van verweerder uit. Volgens de rechtbank in Amsterdam is het moeilijk om op dit punt nog meer te streven naar uniformiteit, omdat de feiten en omstandigheden in iedere zaak anders zijn. Om die reden is het volgens de rechtbank lastig om binnen de rechtbank tot één vaste lijn te komen inzake de belangenafweging. Wel staat de rechtbank in Amsterdam open voor een discussie tussen alle rechtbanken omtrent de eventuele maximering van de bewaring (voorgestelde Europese richtlijn, paragraaf 4.4).

HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen conclusies getrokken worden uit de resultaten die behandeld zijn in de hoofdstukken 4 t/m 6. Hoofdstuk 3 zal in dit hoofdstuk buiten beschouwing worden gelaten, aangezien daar alleen het wettelijk kader uiteen werd gezet met betrekking tot vreemdelingenbewaring. De conclusies die getrokken kunnen worden uit de resultaten van hoofdstuk 4 worden in paragraaf 7.2 behandeld, van hoofdstuk 5 in paragraaf 7.3 t/m 7.3.2 en van hoofdstuk 6 in paragraaf 7.4. Als laatste zal in paragraaf 7.5 een eindconclusie worden geformuleerd.

7.2 Europese richtlijn

- In paragraaf 4.4.4. zijn de consequenties voor Nederland op een rij gezet, wanneer de voorgestelde richtlijn daadwerkelijk in Nederland wordt ingevoerd. Deze voorgestelde richtlijn verbindt een maximumtermijn aan de vreemdelingenbewaring van 18 maanden. De richtlijn zal in eerste instantie consequenties hebben voor de nationale wetgeving en het beleid. De Vreemdelingenwet 2000, de Vreemdelingencirculaire 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 zullen aan de hand van deze richtlijn moeten worden aangepast. Op dit moment wordt de vreemdelingenbewaring in beginsel opgeheven bij een termijn van zes maanden, tenzij er sprake is van bijvoorbeeld criminele antecedenten/OVR of frustratie door de vreemdeling. Wanneer de duur van vreemdelingenbewaring op 18 maanden wordt vastgelegd, is de vraag of deze bijzondere omstandigheden ook voldoende zijn om een vreemdelingenbewaring tot 18 maanden te kunnen laten voortduren. In paragraaf 5.6.1 is toegelicht welke afspraken er zijn gemaakt in het bewaringsoverleg van 4 maart 2008. In dit bewaringsoverleg is besloten om de bewaring in beginsel te laten eindigen bij een termijn van 12 maanden. In paragraaf 5.5 is verder behandeld dat er in de jaren 2007 en 2008, maar één zaak aanhangig was binnen de rechtbank 's-Hertogenbosch waar de bewaring langer dan 18 maanden voortduurde. Het is binnen de afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch dus erg uitzonderlijk dat er uitspraken worden gedaan, waarin de vreemdelingenbewaring langer dan 18 maanden voortduurt. Zeker met de nieuwe afspraak die gemaakt is in het bewaringsoverleg van 4 maart 2008, zal een bewaring van 18 maanden naar alle waarschijnlijkheid dus ook niet meer voorkomen binnen de rechtbank in 's-Hertogenbosch. De voorgestelde richtlijn zal voor de rechtbank in 's-Hertogenbosch dus geen directe consequenties hebben voor de belangenafweging. Wel is het van groot belang, wanneer deze richtlijn wordt ingevoerd, dat alle rechtbanken in Nederland samen op één lijn zitten als het gaat om de belangenafweging die gemaakt dient te worden. Wanneer er in de toekomst een maximumtermijn van 18 maanden aan de vreemdelingenbewaring wordt gesteld, dan kan tabel 4 die is weergegeven in paragraaf 8.2 als handvat dienen. Deze tabel is dus niet alleen nuttig voor de rechtbank in 's-Hertogenbosch, maar ook voor alle andere rechtbanken in Nederland.

7.3 Actieve- en passieve frustratie

- In de 80 geanalyseerde uitspraken wordt er wel degelijk een onderscheid gemaakt tussen actieve- en passieve frustratie, alleen dit onderscheid wordt niet beschreven in de uitspraken. Er worden in de uitspraken verschillende vormen van frustratie door de rechter aangehaald, alleen er staat niet in de uitspraak vermeld of de rechter die vormen van frustratie onderbrengt in actieve en/of passieve frustratie.
- Tijdens het analyseren is gebleken dat er ontzettend veel vormen van frustratie voorkomen in de 80 uitspraken. Aan de hand van deze overwegingen die in paragraaf 5.3 in kaart worden gebracht, is er geprobeerd om een onderscheid te maken tussen actieve- en passieve frustratie. Het bleek erg lastig om de verschillende vormen van frustratie onder te brengen in actieve- en passieve frustratie, omdat elke rechter of gerechtssecretaris daarover van mening kan verschillen. Uit de geanalyseerde

uitspraken kan wel de conclusie worden getrokken dat de rechters actieve frustratie zwaarder laten wegen dan passieve frustratie, bij de vraag of de vreemdelingenbewaring moet worden opgeheven of moet worden voortgezet.

- De codes 10,11,45 en 46 komen vaak voor bij vreemdelingenbewaring die tot negen maanden voortduurt. Het niet invullen van een LP-aanvraag, persisteren bij je nationaliteit, terwijl uit de taalanalyse een andere nationaliteit naar voren komt, het overtreden van artikel 5:20 Awb en het niet actief verkrijgen van documenten uit het thuisland, wordt de vreemdeling zwaar aangerekend bij vreemdelingenbewaring tot negen maanden.
- Bij vreemdelingenbewaring na negen maanden komen bepaalde codes niet vaker voor dan andere codes. Maar de uitspraken waarin een combinatie van actieve- en passieve frustratie is aanzienlijk groot bij vreemdelingenbewaring vanaf negen maanden.
- Wanneer een vreemdeling OVR wordt verklaard, staat er in de uitspraken niet vermeld welke (zwarte) criminele antecedenten deze vreemdeling op zijn naam heeft staan. In de uitspraak van 9 oktober 2007, waar de vreemdeling al 17 maanden in vreemdelingenbewaring verblijft, is de vreemdeling ook OVR verklaard.³⁴ Maar hoelang kan vreemdelingenbewaring blijven voortduren wanneer een vreemdeling OVR is verklaard en men niet uit de uitspraak kan afleiden welke strafbare feiten daaraan ten grondslag liggen?
- In totaal is er in drie zaken alleen maar sprake van OVR. In deze zaken wordt er verder niet gefrustreerd door de vreemdeling. De bewaring in deze drie zaken duurde in de eerste uitspraak acht maanden, in de tweede 8,5 maand en in de laatste uitspraak negen maanden voort.

7.3.1 Consistente lijn

- Zoals in paragraaf 5.4 is vermeld zullen er geen conclusies worden getrokken uit de gegevens die bekend zijn over de rechters die in de 80 geanalyseerde uitspraken hebben beslist. Om conclusies te kunnen trekken uit het vermoeden dat er in de uitspraken weinig consistentie zit op het punt van de belangenafweging na een bewaringsduur van zes maanden, afhankelijk van de rechter die beslist, dient het aantal besliste uitspraken per rechter ongeveer gelijk te liggen om daar iets zinnigs over te kunnen zeggen. Wel kunnen er conclusies worden getrokken uit de beweegredenen/argumenten die in het algemeen worden gehanteerd in het kader van de belangenafweging na zes maanden. Uit de resultaten die in hoofdstuk 5 in kaart zijn gebracht kan geconcludeerd worden, dat de rechters in 's-Hertogenbosch in beginsel consistent handelen. Wel zijn er een aantal afwijkingen gevonden en die zijn beschreven in paragraaf 5.4.3 en 5.5.1. Er is een aantal zaken waar de vreemdelingenbewaring uitzonderlijk lang voortduurt, maar die uitspraken zijn in 2007 en 2008 beperkt. Er zijn in totaal vijf uitspraken waarin de bewaring 12 maanden of langer dan 12 maanden duurt (In totaal waren dat 11 uitspraken, maar bevatten 5 verschillende zaken).³⁵ Door middel van dit onderzoek zijn de beweegredenen/argumenten die alle rechters gebruiken in de uitspraken in kaart gebracht, zodat iedereen op de afdeling vreemdelingenzaken inzicht heeft in deze beweegredenen/argumenten die andere rechters aanhouden. In de volgende paragraaf zal aan bod komen of het wenselijk is dat er toch meer uniformiteit komt op het gebied van de belangenafweging.

7.3.2 Uniformiteit

- Naar aanleiding van dit onderzoek kan tot de conclusie worden gekomen dat het erg lastig is om meer uniformiteit te creëren in het kader van de belangenafweging. In paragraaf 7.3 is al aan bod gekomen dat er ontzettend veel vormen van actieve- en passieve frustratie worden aangehaald in de uitspraken. Elke zaak is anders en elke zaak zal ook individueel behandeld moeten worden. Toch is de afdeling vreemdelingenzaken van mening dat er op dit gebied meer handvaten geboden moeten

³⁴ AWB 07/36024

³⁵ Tabel 2 *Vreemdelingenbewaring vanaf negen maanden*

worden. De afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch heeft in het bewaringsoverleg van 4 maart 2008 en 17 april 2008 al verschillende afspraken gemaakt in het kader van de belangenafweging. Op 2 april 2008 is er zaak gegrond verklaard, waarin de bewaring negen maanden voortduurde en er geen sprake was van criminele antecedenten/OVR. Wel was er in geringe mate sprake van frustratie, maar dat deed aan het oordeel van de rechter niet af. Naar aanleiding van deze uitspraak is besloten om beroepen na negen maanden gegrond te verklaren, wanneer er geen sprake is van criminele antecedenten/OVR. Mocht er sprake zijn van ernstige vormen van frustratie, dan kan er aanleiding bestaan het voortduren van de bewaring ook na negen maanden nog gerechtvaardigd te achten. Ook waren alle rechters van de afdeling vreemdelingenzaken van mening dat het keerpunt van de vreemdelingenbewaring in beginsel moet liggen bij 12 maanden. Slechts in het geval van zeer bijzondere omstandigheden is de bewaring ook na 12 maanden nog gerechtvaardigd te achten. Daarbij valt te denken aan de omstandigheid dat een concrete uitzettingsdatum voorhanden is. De afspraken die gemaakt zijn tijdens deze twee bewaringsoverleggen laten zien, dat de rechters en gerechtssecretarissen op de afdeling vreemdelingenzaken graag meer uniformiteit willen creëren, wanneer het gaat om de belangenafweging na zes maanden.

7.4 Andere rechtbanken

- De rechtbanken in Zwolle, Maastricht en Amsterdam houden zich in het kader van de belangenafweging strak aan wat verweerder heeft vastgesteld in paragraaf A6/5.3.5 van de Vc 2000. De rechtbanken in Roermond, Utrecht en Zutphen hebben eigen beleid ontwikkeld op het gebied van de belangenafweging die gemaakt dient te worden bij vreemdelingenbewaring vanaf zes maanden. Het valt op dat de rechtbank in Roermond de bewaring bij negen maanden in beginsel opheft, tenzij er sprake is van OVR op basis van zware criminele antecedenten of wanneer sprake is van een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de vreemdeling op korte termijn wordt verwijderd. De rechtbank betreft dus niet de mate van frustratie bij de belangenafweging na negen maanden. Ook kan er geconcludeerd worden dat de rechtbank in Utrecht het voldoende acht om de bewaring na negen maanden nog gerechtvaardigd te achten, wanneer de vreemdeling actief frustreert. Wanneer er dus geen sprake is van criminele antecedenten/OVR is de bewaring na negen maanden binnen de rechtbank in Utrecht nog rechtvaardig te achten. Ook is enkel een ongewenst verklaarde vreemdeling na negen maanden bewaring niet voldoende, volgens de rechtbank in Utrecht, om de bewaring te laten voortduren. Er dient sprake te zijn van minimaal één ernstig feit of minimaal twee minder ernstige feiten. Als laatste kan uit de schriftelijke interviews geconcludeerd worden dat er binnen de rechtbanken in Nederland de behoefte bestaat om meer uniformiteit tussen alle rechtbanken te creëren op het gebied van vreemdelingenbewaring. De rechtbank in Maastricht is namelijk van mening dat er meer uniformiteit tussen alle rechtbanken dient te komen, door meer bewaringsuitspraken te publiceren. De rechtbank in Roermond is een voorstander voor een landelijk overleg waarin de problematiek rond de belangenafweging wordt besproken. De rechtbank in Amsterdam is op hun beurt van mening dat er een landelijke discussie tussen alle rechtbanken zou moeten plaatsvinden, omtrent de mogelijke maximering van de bewaring door middel van de voorgestelde Europese richtlijn.

7.5 Eindconclusie

- De eindconclusie van dit onderzoek wordt als volgt geformuleerd: Het bleek niet mogelijk om harde conclusies te trekken uit dit onderzoek in het kader van de uniformiteit. Na dit onderzoek is namelijk gebleken dat de beweegredenen/argumenten, die in het kader van de belangenafweging gemaakt worden, erg casusgericht zijn. In elke zaak spelen andere aspecten een rol en elke zaak dient ook individueel bekeken te worden. Ondanks dit gegeven dienen er toch enkele handvaten geboden te worden met betrekking tot deze materie. Deze handvaten zullen gepresenteerd worden in paragraaf 8.3.1.

Verder is er nuttige informatie naar boven gekomen over de voorgestelde Europese richtlijn die de bewaring aan een maximumtermijn van 18 maanden wil verbinden. De belangrijkste artikelen van deze richtlijn zijn in kaart gebracht en de consequenties van deze richtlijn zijn ook gepresenteerd.

Ook is gebleken aan de hand van de schriftelijke interviews, dat enkele rechtbanken in Nederland ook vuistregels en richtlijnen tot hun beschikking hebben om beter met de materie van de belangenafweging om te kunnen gaan.

Door middel van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat er bruikbare informatie naar boven is gekomen, waaruit conclusies getrokken konden worden en waaruit ook aanbevelingen voor de afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch uit voortgevloeid zijn. Deze aanbevelingen worden behandeld in hoofdstuk 8.

HOOFDSTUK 8 AANBEVELINGEN

8.1 Inleiding

Uit de conclusies die in hoofdstuk 7 zijn getrokken uit de resultaten, zijn een aantal aanbevelingen naar voren gekomen voor de afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch. De indeling van de paragrafen die in hoofdstuk 7 is aangehouden, zal ook in dit hoofdstuk in die volgorde aan bod komen. Er zullen alleen geen aanbevelingen worden gedaan aan de hand van de conclusies die in paragraaf 7.3.1 zijn getrokken.

8.2 Europese richtlijn

Bij een mogelijke invoering van de voorgestelde richtlijn in Nederland, is het wenselijk dat alle rechtbanken ongeveer op één lijn te zitten met betrekking tot de belangenafweging. In paragraaf 7.2 is al besproken dat het binnen de rechtbank 's-Hertogenbosch erg zeldzaam is dat een bewaring langer dan 18 maanden duurt. In het bewaringsoverleg van 4 maart 2008 is besloten om de bewaring in beginsel bij 12 maanden op te heffen. Maar deze afspraak is niet binnen alle rechtbanken in Nederland van kracht. Het is belangrijk dat alle rechtbanken ongeveer op één lijn zitten in het kader van de belangenafweging, wanneer deze richtlijn in Nederland zal worden ingevoerd. Een aanbeveling voor de rechtbank in 's-Hertogenbosch, maar ook voor alle andere rechtbanken in Nederland, is dan ook om een landelijk overleg over dit onderwerp te houden. Dit landelijk overleg kan gepland worden, wanneer de voorgestelde richtlijn ook daadwerkelijk wordt ingevoerd.

8.3 Actieve- en passieve frustratie

- In paragraaf 7.2 is beschreven dat er door de rechters op de afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch wel degelijk een onderscheid wordt gemaakt tussen actieve en/of passieve frustratie, maar dat dit onderscheid niet is terug te vinden in de uitspraken. In het bewaringsoverleg van 4 maart 2008 is er afgesproken, dat tijdens een vervolgberoep aan verweerder zal worden gevraagd naar het onderscheid tussen actieve- en passieve frustratie door de vreemdeling in die desbetreffende zaak. Aan de hand van deze informatie van verweerder, kan in de uitspraak kort worden toegelicht of er sprake is van actieve en/of passieve frustratie. Het is gebleken dat iedere rechter en gerechtssecretaris de begrippen actieve- en passieve frustratie anders interpreteert, vandaar dat het nuttig is dat de afdeling vreemdelingenzaken een leidraad van deze twee begrippen tot hun beschikking heeft. De onderverdeling die in paragraaf 5.3 is gemaakt, kan als leidraad dienen bij de beoordeling of er sprake is van actieve en/of passieve frustratie.
- Een aanbeveling voor de afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch is om in de uitspraken te motiveren welke (zware) criminele antecedenten de vreemdeling op zijn naam heeft staan, waardoor hij OVR is verklaard. Van de 80 uitspraken zijn er in totaal 29 uitspraken bij, waar de OVR een rol speelt. In deze zaken staat niet vermeld welke (zware) criminele antecedenten deze vreemdeling op zijn naam heeft staan. In de uitspraak van 9 oktober 2007 duurde de vreemdelingenbewaring al 17 maanden voort, mede omdat de vreemdeling OVR was verklaard. Er is in deze uitspraak niet vermeld welke strafbare feiten aan deze OVR ten grondslag lagen.³⁶ Er dient dus duidelijk in de uitspraak vermeld te worden door welke strafbare feiten de vreemdeling uiteindelijk OVR is verklaard. Ook enkel het feit dat de vreemdeling OVR verklaard is, kan niet betekenen dat de vreemdelingenbewaring ongebruikelijk lang kan blijven voortduren. In paragraaf 7.3 is vermeld dat er drie uitspraken alleen sprake was van een ongewenst verklaarde vreemdeling. Misschien is het wenselijk wanneer er verder geen

³⁶ AWB 07/36024

sprake is van frustratie door de vreemdeling, er minstens sprake moet zijn van één of twee ernstige strafbare feiten bij een ongewenst verklaarde vreemdeling.

8.3.1 Uniformiteit

- Om meer uniformiteit te bieden in het kader van de belangenafweging, kan tabel 5 als handvat worden gebruikt bij de beoordeling of de vreemdelingenbewaring nog gerechtvaardigd is te achten. Met tabel 5 wordt niet gezegd dat iedere zaak met hetzelfde aantal maanden bewaring op dezelfde manier bekeken dient te worden, want iedere zaak zal individueel behandeld moet worden naar aanleiding van de omstandigheden die zich in die desbetreffende zaak voor doen. Wel kan deze tabel als een leidraad voor de belangenafweging worden gezien. Tabel 5 geeft een aantal beweegredenen/argumenten die betrokken kunnen worden bij de beoordeling of de vreemdelingenbewaring na 6,9,12 of 18 maanden nog gerechtvaardigd is te achten. Deze argumenten zijn ontstaan naar aanleiding van dit onderzoek, de afspraken die gemaakt zijn in het bewaringsoverleg van 4 maart en 17 april 2008 en de voorgestelde Europese richtlijn. Tabel 5 is terug te vinden op blz. 51.

8.4 Andere rechtbanken

Aan de hand van de schriftelijke interviews die zijn gestuurd naar alle rechtbanken in Nederland, kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan aan de afdeling vreemdelingenzaken. De rechtbank in Maastricht is namelijk van mening dat er meer uniformiteit tussen rechtbanken zal komen, wanneer er meer bewaringsuitspraken gepubliceerd worden. Misschien is het dus mogelijk om meer bewaringsuitspraken te publiceren, zodat er meer inzicht kan worden gegeven in de manier waarop andere rechtbanken met de belangenafweging omgaan.

In het schriftelijk interview met de rechtbank in Roermond kwam naar voren dat deze rechtbank een voorstander is voor een landelijk overleg waarin de problematiek rond de belangenafweging wordt besproken. De rechtbank in Amsterdam is op haar beurt van mening dat er een landelijk overleg tussen alle rechtbanken zou moeten plaatsvinden, omtrent de mogelijke maximering van de bewaring door middel van de voorgestelde Europese richtlijn. In paragraaf 8.2 van dit hoofdstuk is al besproken dat een landelijk overleg, waar de maximering van de bewaring aan bod dient te komen, van groot belang zal zijn.

Tabel 5
Handvaten bij belangenafweging

Na 6 maanden	Na 9 maanden	12 maanden	18 maanden
Wanneer er geen sprake is van OVR/criminele antecedenten en de vreemdeling frustreert niet, dan wordt de bewaring in beginsel opgeheven!	Wanneer er geen sprake is van OVR/criminele antecedenten, maar wel van een ‘geringe’ mate van frustratie wordt de bewaring in beginsel opgeheven! Ook is alleen een ongewenst verklaarde vreemdeling niet voldoende om de bewaring te laten voortduren. Er dient minimaal sprake te zijn van één of twee ernstige strafbare feiten.	De bewaring wordt in beginsel opgeheven, ongeacht de aanwezigheid van OVR/criminele antecedenten en frustratie!	18 maanden is de <u>maximale termijn</u> die door de <u>voorgestelde</u> Europese richtlijn aan vreemdelingenbewaring wordt gesteld!
Wanneer er sprake is van actieve en/of passieve frustratie, denk bijvoorbeeld aan de codes 2,5,13,15,18 en 59. Door deze mate van frustratie kan de bewaring na zes maanden nog blijven voortduren.	Wanneer er sprake is van OVR/criminele antecedenten of een ernstige vorm van actieve frustratie (mogelijk in combinatie met passieve frustratie), denk bijvoorbeeld aan de codes 10,11,12,27 en 41. Door deze mate van frustratie kan de bewaring na negen maanden nog blijven voortduren.	Slechts is het geval van zeer bijzondere omstandigheden is de bewaring ook nog na 12 maanden gerechtvaardigd te achten. Daarbij valt te denken aan de omstandigheid dat een concrete uitzettingsdatum voorhanden is.	Er zijn dus geen uitzonderingen waardoor de bewaring na 18 maanden nog langer gerechtvaardigd is.

HOOFDSTUK 9 EVALUATIE/VERVOLGONDERZOEK

9.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk zal geëvalueerd worden op het proces en op het product. In de evaluatie wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen de evaluatie van het onderzoeksproduct en die van het onderzoeksproces. In paragraaf 9.2 wordt het proces van het onderzoek in kaart gebracht en in paragraaf 9.2.1 zal de productevaluatie aan de orde komen. In deze paragraaf staat centraal in welke mate de onderzoeksresultaten antwoord geven op de onderzoeksvraag. Als laatste zal in paragraaf 9.2.2 een eventuele suggestie voor een vervolgonderzoek worden gedaan.

9.2 Procesevaluatie

Het proces van het onderzoek is vrij spoedig verlopen. Mijn opdracht was erg actueel binnen de afdeling vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch, waardoor er al vrij vlot een onderzoeksplan kon worden opgesteld. Wel moest het onderwerp goed afgebakend worden en was het formuleren van een goede probleem, doel en vraagstelling niet een gemakkelijke opgave. Ook was het nog niet helemaal duidelijk hoe mijn onderzoek er uit zou komen te zien. Door regelmatig te overleggen met mijn bedrijfsmentor op de afdeling vreemdelingenzaken werd het wel duidelijker wat er van mij verwacht werd. Van mijn eerste afstudeerdocent kreeg ik het advies om mijn onderzoek nog wat te verbreden. Mijn onderzoek was misschien te kleinschalig voor een afstudeerscriptie. Er is daarom besloten om dit onderzoek uit te breiden door alle rechtbanken in Nederland bij dit onderzoek te betrekken. Aan de hand van schriftelijke interviews zijn er uiteindelijk reacties gekomen van verschillende rechtbanken. Ook is het onderzoek verder uitgebreid door een Europese richtlijn, die een maximumtermijn stelt aan de vreemdelingenbewaring, bij het onderzoek te betrekken.

Toen de officiële einddatum van de afstudeerstage was aangebroken, moest er nog wel wat gebeuren aan het onderzoek. Het leek op 14 mei 2008 dus ook even dat ik misschien in tijdnood zou komen, maar dit was gelukkig niet het geval. Want ondanks deze kleine problemen is het onderzoek goed en prettig verlopen. Alle deadlines die gesteld waren aan dit onderzoek zijn gehaald.

9.2.1 Productevaluatie

Dit onderzoek heeft een aantal zwakke, maar ook een aantal sterke punten. Allereerst zullen de sterke kanten van dit onderzoek in deze paragraaf aan bod komen.

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag welke beweegredenen/argumenten een rechter hanteert die een rol spelen bij de belangenafweging. Er wordt in dit onderzoek een overzicht gegeven van de argumenten/beweegredenen van de rechters van de rechtbank 's-Hertogenbosch, afdeling vreemdelingenzaken, die een rol spelen bij de vraag of de bewaring nog gerechtvaardigd is, wanneer deze bewaring zes maanden of langer voortduurt. Verder is in dit onderzoek behandeld of er sprake is van inconsistentie en of het wenselijk zou zijn dat er meer uniformiteit op dit punt zou komen. Hiermee is een antwoord gegeven op de centrale vraag. Verder zijn alle onderzoeksvragen in een apart hoofdstuk aan bod gekomen en beantwoord. In zoverre heeft dit onderzoek antwoord gegeven op alle onderzoeksvragen.

Een ander sterk punt van dit onderzoek is dat het onderwerp erg actueel was binnen de rechtbank in 's-Hertogenbosch. Verschillende malen is dit onderwerp op de afdeling vreemdelingenzaken aan de orde gekomen. Door middel van de schriftelijke interviews is verder naar voren gekomen dat andere rechtbanken ook moeite hebben om meer uniformiteit op het gebied van de belangenafweging te creëren.

Het laatste sterke punt van dit onderzoek is dat de relevante uitspraken die nodig waren om dit onderzoek te kunnen verrichten, snel binnen handbereik waren. Mede hierdoor verliep het onderzoek voorspoedig en kon snel worden overgegaan tot weergave van de resultaten.

Het onderzoek had naast de hierboven genoemde sterke punten, ook een aantal zwakke punten. Een zwak punt van dit onderzoek is gelegen in het kleine aantal reacties op de schriftelijke interviews die gestuurd zijn naar alle rechtbanken in Nederland. Van de negentien rechtbanken zijn er acht rechtbanken die hebben gereageerd (exclusief de rechtbank 's-Hertogenbosch). Door het korte tijdbestek was het niet mogelijk alle rechtbanken persoonlijk te interviewen. Uit deze acht reacties zijn een aantal conclusies getrokken, maar helaas zijn deze conclusies enkel en alleen gebaseerd op acht reacties van de negentien rechtbanken. Mede door de late reacties van sommige rechtbanken verliep dit aspect van het onderzoek niet geheel volgens plan.

Een ander zwak punt van dit onderzoek heeft betrekking op de mate waarin de rechters in de 80 bewaringzaken hebben beslist. Om conclusies te kunnen trekken uit het vermoeden dat de uitspraken geen consistente lijn laten zien, afhankelijk van de rechter die beslist, diende het aantal besliste uitspraken per rechter ongeveer gelijk te liggen om daar iets zinnigs over te kunnen zeggen. Één rechter had beslist in bijna de helft van alle uitspraken die geanalyseerd werden voor dit onderzoek. Het was dus niet mogelijk om uit deze gegevens conclusies te trekken. Wel zijn er conclusies getrokken uit de beweegredenen/argumenten die in het algemeen zijn gedaan.

9.2.2 Suggesties voor vervolgonderzoek

Door middel van dit onderzoek is er inzicht gegeven in de beweegredenen/argumenten van de rechters in het kader van de belangenafweging. Ook zijn er enkele handvaten geboden voor de afdeling vreemdelingenzaken, zodat er mogelijk makkelijker met de materie van de belangenafweging kan worden omgegaan. Een vervolgonderzoek voor de afdeling vreemdelingenzaken te 's-Hertogenbosch zal voorlopig dus ook nog niet nodig zijn.

Wel kan een landelijk onderzoek, met betrekking tot de maximering van de vreemdelingenbewaring, van groot belang zijn. Een suggestie voor een vervolgonderzoek is dan ook om na de mogelijke invoering van de Europese richtlijn een landelijk onderzoek te houden, om te kijken of alle rechtbanken hun beleid op deze richtlijn hebben aangepast. Er kan er in dit onderzoek onderzocht worden of iedere rechtbank dit beleid ook naleeft en of alle rechtbanken naar aanleiding van deze Europese richtlijn met hun beleid op één lijn zitten.

BRONNENLIJST

Literatuur

Baarda, de Goede & Teunissen 2005

D.B Baarda, M.P.M de Goede & J. Teunissen, *Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Groningen: Wolters- Noordhoff bv 2005.

Bastiaans 2004

M.H. Bastiaans e.a., *Leidraad voor juridische auteurs*, Deventer: Kluwer 2004.

Grit 2000

R. Grit, *Projectmanagement*, Groningen: Wolters-Noordhoff bv 2000.

Ijzermans & van Schaaik 2003

M.G. Ijzermans & G.A.F.M. van Schaaik, *Oefening baart kunst*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003

Kuijer/Steenbergen 2002

Kuijer/Steenbergen, *Nederlands vreemdelingenrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2002.

Pisuisse/Teubner 2005

Mr. drs. CS. Pisuisse/ Mr. A.M.M Teubner, *Elementair Europees Gemeenschapsrecht*, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff 2005.

Artikelen

Dokkum, Mr. B, 'Openbare orde en inbewaringstelling'. *NAV 2005*, nr. 10, blz. 596-606

Dokkum, Mr. B, 'Vrijheidsontneming'. *NAV 2007*, nr. 6, blz. 416-427

Wettenbundel

Ten berge e.a. 2005

J.B.J.M ten Berge e.a., *Kluwer College bundel 2005-2006. Wetteksten Publiekrecht*, Deventer: Kluwer 2005.

Verwijzingen naar artikelen in regelgevingen;

- artikel 249 EG- verdrag
- artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht
- artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000
- artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000
- artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000
- artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000
- artikel 94 van de Vreemdelingenwet 2000
- artikel 95 van de Vreemdelingenwet 2000
- artikel 96 van de Vreemdelingenwet 2000
- artikel 106 van de Vreemdelingenwet 2000
- artikel 5.4 van het Vreemdelingenbesluit 2000
- hoofdstuk 5.3 van de Vreemdelingencirculaire 2000

Richtlijnen

Richtlijn (SEC(2005) 1057 van het Europees Parlement van 1 september 2005 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

Richtlijn COM (2005) 391 van het Europees Parlement van 13 juni 2006 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

Richtlijn A6-0339/2007 van het Europees Parlement van 20 september 2007 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

Verslagen

Ministerie van Justitie 5519023/07/DEIA Nr. 23490,480

Ministerie van Justitie 5522981/07/DEIA Nr. 23490,484

Ministerie van Justitie 5536104/08/DEIA Nr. 23490

Brieven

Van Velzen en De Wit (SP)

Brief aan Staatssecretaris van Justitie, 7 december 2007, 5517013/07

Internetsites

<www.rechtspraak.nl>

(geraadpleegd op diverse data)

<rechtspraak.bistro.ro.minjus/Gerechten/Rechtbanken/s-Hertogenbosch/>

(geraadpleegd op 11 februari 2008)

<www.europa.eu>

(geraadpleegd op diverse data)

Readers

Juridische hogeschool Avans-Fontys 2008

Juridische hogeschool Avans-Fontys, *Competentieboek E3 en E4. Afstuderen*, September 2007 versie 1.

Afbeeldingen

<www.rechtspraak.nl> (logo)

<www.dji.nl> (afbeeldingen voorblad)

Jurisprudentie

ABRvS 26 juli 2001, 200102650/1

ABRvS 19 juni 2002, 200202752

Rechtseenheidkamer 21 augustus 1997, *AWB* 97/4847

Rechtseenheidkamer 21 augustus 1997, *AWB* 97/4849

Ongegrond

Rb. 's-Hertogenbosch 4 januari 2007, *AWB* 06/59300

Rb. 's-Hertogenbosch 11 januari 2007, *AWB* 06/60463

Rb. 's-Hertogenbosch 11 januari 2007, *AWB* 06/60182

Rb. 's-Hertogenbosch 11 januari 2007, *AWB* 06/61127

Rb. 's-Hertogenbosch 30 januari 2007, *AWB* 07/2026
Rb. 's-Hertogenbosch 6 februari 2007, *AWB* 07/2679
Rb. 's-Hertogenbosch 20 februari 2007, *AWB* 07/5916
Rb. 's-Hertogenbosch 27 februari 2007, *AWB* 07/5329
Rb. 's-Hertogenbosch 28 februari 2007, *AWB* 07/7164
Rb. 's-Hertogenbosch 13 maart 2007, *AWB* 07/7201
Rb. 's-Hertogenbosch 20 maart 2007, *AWB* 07/8658
Rb. 's-Hertogenbosch 19 april 2007, *AWB* 07/15212
Rb. 's-Hertogenbosch 15 mei 2007, *AWB* 07/14263
Rb. 's-Hertogenbosch 22 mei 2007, *AWB* 07/18339
Rb. 's-Hertogenbosch 19 juni 2007, *AWB* 07/20832
Rb. 's-Hertogenbosch 27 juni 2007, *AWB* 07/25149
Rb. 's-Hertogenbosch 4 juli 2007, *AWB* 07/25779
Rb. 's-Hertogenbosch 17 juli 2007, *AWB* 07/26334
Rb. 's-Hertogenbosch 17 juli 2007, *AWB* 07/26032
Rb. 's-Hertogenbosch 19 juli 2007, *AWB* 07/28229
Rb. 's-Hertogenbosch 2 augustus 2007, *AWB* 07/30281
Rb. 's-Hertogenbosch 21 augustus 2007, *AWB* 07/30444
Rb. 's-Hertogenbosch 21 augustus 2007, *AWB* 07/30608
Rb. 's-Hertogenbosch 28 augustus 2007, *AWB* 07/31171
Rb. 's-Hertogenbosch 28 augustus 2007, *AWB* 07/30843
Rb. 's-Hertogenbosch 10 september 2007, *AWB* 07/32850
Rb. 's-Hertogenbosch 11 september 2007, *AWB* 07/32230
Rb. 's-Hertogenbosch 28 september 2007, *AWB* 07/36386
Rb. 's-Hertogenbosch 2 oktober 2007, *AWB* 07/34607
Rb. 's-Hertogenbosch 8 oktober 2007, *AWB* 07/36884
Rb. 's-Hertogenbosch 9 oktober 2007, *AWB* 07/36024
Rb. 's-Hertogenbosch 23 oktober 2007, *AWB* 07/37454
Rb. 's-Hertogenbosch 26 oktober 2007, *AWB* 07/38914
Rb. 's-Hertogenbosch 2 november 2007, *AWB* 07/39844
Rb. 's-Hertogenbosch 2 november 2007, *AWB* 07/39893
Rb. 's-Hertogenbosch 13 november 2007, *AWB* 07/41059
Rb. 's-Hertogenbosch 13 november 2007, *AWB* 07/39470
Rb. 's-Hertogenbosch 15 november 2007, *AWB* 07/41830
Rb. 's-Hertogenbosch 20 november 2007, *AWB* 07/40562
Rb. 's-Hertogenbosch 22 november 2007, *AWB* 07/42240
Rb. 's-Hertogenbosch 27 november 2007, *AWB* 07/41535
Rb. 's-Hertogenbosch 27 november 2007, *AWB* 07/41495
Rb. 's-Hertogenbosch 4 december 2007, *AWB* 07/42429
Rb. 's-Hertogenbosch 14 december 2007, *AWB* 07/44956
Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2007, *AWB* 07/44779
Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2007, *AWB* 07/46284
Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2007, *AWB* 07/46093
Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2007, *AWB* 07/45502
Rb. 's-Hertogenbosch 28 december 2007, *AWB* 07/47046
Rb. 's-Hertogenbosch 28 december 2007, *AWB* 07/46670
Rb. 's-Hertogenbosch 17 januari 2008, *AWB* 08/890
Rb. 's-Hertogenbosch 22 januari 2008, *AWB* 07/47255
Rb. 's-Hertogenbosch 29 januari 2008, *AWB* 08/850
Rb. 's-Hertogenbosch 29 januari 2008, *AWB* 08/813
Rb. 's-Hertogenbosch 31 januari 2008, *AWB* 08/2599
Rb. 's-Hertogenbosch 12 februari 2008, *AWB* 08/2216
Rb. 's-Hertogenbosch 12 februari 2008, *AWB* 08/2065
Rb. 's-Hertogenbosch 15 februari 2008, *AWB* 08/3797
Rb. 's-Hertogenbosch 26 februari 2008, *AWB* 08/3467
Rb. 's-Hertogenbosch 26 februari 2008, *AWB* 08/4949

Rb. 's-Hertogenbosch 26 februari 2008, *AWB* 08/4951
Rb. 's-Hertogenbosch 13 maart 2008, *AWB* 08/6959
Rb. 's-Hertogenbosch 14 maart 2008, *AWB* 08/8523
Rb. 's-Hertogenbosch 14 maart 2008, *AWB* 08/8141
Rb. 's-Hertogenbosch 14 maart 2008, *AWB* 08/7435
Rb. 's-Hertogenbosch 18 maart 2008, *AWB* 08/6926
Rb. 's-Hertogenbosch 21 maart 2008, *AWB* 08/8849
Rb. 's-Hertogenbosch 25 maart 2008, *AWB* 08/7311
Rb. 's-Hertogenbosch 15 april 2008, *AWB* 08/10376
Rb. 's-Hertogenbosch 15 april 2008, *AWB* 08/9622

Gegron

Rb. 's-Hertogenbosch 10 januari 2007, *AWB* 06/62301
Rb. 's-Hertogenbosch 28 maart 2007, *AWB* 07/10461
Rb. 's-Hertogenbosch 3 april 2007, *AWB* 07/12098
Rb. 's-Hertogenbosch 9 oktober 2007, *AWB* 07/36635
Rb. 's-Hertogenbosch 4 december 2007, *AWB* 07/42734
Rb. 's-Hertogenbosch 4 december 2007, *AWB* 07/42644
Rb. 's-Hertogenbosch 30 januari 2008, *AWB* 08/1235
Rb. 's-Hertogenbosch 30 januari 2008, *AWB* 08/1411
Rb. 's-Hertogenbosch 2 april 2008, *AWB* 08/8476
Rb. 's-Hertogenbosch 9 april 2008, *AWB* 08/9983

BIJLAGEN



BIJLAGE 1	Miltje belangenafweging bij vreemdelingenbewaring
BIJLAGE 2	Vragen voor bewaringsoverleg
BIJLAGE 3	Schema's geanalyseerde uitspraken
BIJLAGE 4	Schriftelijke interviews rechtbanken Rechtbank Haarlem Rechtbank Zwolle Rechtbank Roermond Rechtbank Rotterdam Rechtbank Maastricht Rechtbank Utrecht Rechtbank Zutphen Rechtbank Amsterdam

Bijlage 1

Mailtje belangenafweging bij vreemdelingenbewaring

Verzonden: maandag 28 januari 2008

Onderwerp: bewaring belangenafweging

Beste collega's,

Onze 'Bosche' uitspraken laten niet een consistente lijn zien, daar waar het gaat om de belangenafweging vanaf zes maanden in verband met de duur van de bewaring. De vraag is welke argumenten hanteren wij om een langere duur dan zes maanden (en daarna) te rechtvaardigen? Op welk moment is het einde in zicht en ga je tot opheffing over? Wanneer gaat de bewaring op een punitieve sanctie voor negatief gedrag lijken?

Graag zou ik hierover in een volgens bewaringsoverleg hierover met gedachte wisselen en mogelijk komen wij tot een meer uniforme lijn. Dat lijkt mij wel wenselijk naar buiten toe. Als bijlage heb ik een overzichtje gemaakt van de argumenten die voor mij van belang zijn. Ik ben benieuwd welke argumenten jullie hanteren bij deze belangenafweging.

Bijlage

Tot zes maanden	Tot 9 maanden	Tot 12 maanden	Na 12 maanden
De vreemdeling: -werkt mee; -geen (zware) criminele antecedenten; -is niet OVR verklaard	De vreemdeling: -frustreert passief; -heeft wel criminele antecedenten; -heeft geen zware criminele antecedenten; -is niet OVR verklaard	De vreemdeling: -frustreert actief, door o.m. aliases -tegenstrijdige verklaringen -heeft zware criminele antecedenten -is niet OVR verklaard	Idem tot 12 maanden -verweerder kan een concrete uitzetdatum noemen; -dan wel is er sprake van zicht op uitzetting op zeer korte termijn

Bijlage 2

VRAGENLIJST VOOR BEWARINGSOVERLEG

DATUM: dinsdag 4 maart 2008

1. Is iedereen van mening dat er geen consistente lijn te vinden is in de uitspraken m.b.t. de duur van de bewaring vanaf zes maanden?

Ik heb de indruk dat dit het geval is, maar een analyse van onze uitspraken zou dat moeten uitwijzen. Dat lijkt me sowieso nuttig om een beeld te krijgen van de argumenten die wij in de praktijk hanteren, om mensen al dan niet langer vast te houden.

2. Zou iedereen willen nadenken over de argumenten die hij/zij hanteert bij de belangenafweging die gemaakt wordt bij de duur van vreemdelingenbewaring vanaf zes maanden.

Dit schema kan hiervoor ingevuld worden:

Belangenafweging:

Tot zes maanden	Tot 9 maanden	Tot 12 maanden	Na 12 maanden
Na zes maanden de bewaring in principe opheffen, tenzij: -betrokkene niet meewerkt aan zijn uitzetting; -betrokkene OVR verklaard is; -er zware criminele antecedenten zijn	De vreemdeling: -werkt niet mee (ik maak tot nu toe geen onderscheid tussen actief en passief frustreren van de uitzetting)	De vreemdeling: -betrokkene is OVR verklaard -sprake van zware criminele antecedenten	Ik ben ervoor om vreemdelingen niet langer dan 12 maanden vast te houden.

3. Is het wenselijk dat er meer uniformiteit komt op dit punt ?

Jazeker; we kunnen het ons als rechtbank 's-Gravenhage en zeker als nevenzittingsplaats niet permitteren om uiteenlopende uitspraken te doen op dit punt. Enige nuancering van dit standpunt is nodig, omdat de zaken vaak sterk casuïstisch zijn. Maar niettemin: als het gaat om een algemene indeling zoals hiervoor in de tabel is aangegeven met daarin de hoofdcriteria frustreren, OVR en zware criminele antecedenten, dan moet daarover een eenduidige afspraak worden gemaakt. Hetzelfde geldt voor een principe maximum termijn.

4. Kan er een bijdrage worden geleverd aan meer uniformiteit? Zo ja, hoe dan?

Ja, zie de bovengenoemde criteria. Nogmaals een analyse van onze eigen jurisprudentie zou nuttig zijn om de argumenten zuiverder te kunnen omschrijven of om aanvullende criteria te formuleren.

5. Vinden jullie dat de bewaring op een gegeven moment op een punitieve sanctie voor negatief gedrag gaat lijken?

Zo ja, wanneer dan? Is daarover iets algemeen te zeggen of is dit puur casuïstisch?

In mijn beleving krijgt de bewaring na 12 maanden een punitief karakter. Het doet er dan in mijn ogen niet meer toe hoe grote crimineel de betrokken vreemdeling is en dat hij van geen kant wil meewerken. Als de uitzetting na 12 maanden kennelijk nog niet is gelukt dan is dat het doorslaggevende punt voor mij.

Met vriendelijke groet,

Susanne van den Meijdenberg

Bijlage 3

Schema's geanalyseerde uitspraken

ONGEGROND 70 uitspraken

MAANDEN

iets meer dan 6 maanden
 7 maanden
 7,5 maand
 8 maanden
 8,5 maand
 9 maanden
 10 maanden
 10,5 maand
 11 maanden
 11,5 maand
 12 maanden
 13 maanden
 14 maanden
 17 maanden

UITSPRAKEN

2
 7
 4
 25
 3
 13
 5
 3
 1
 1
 3
 2
 1
 1

TOTAAL

70 uitspraken

GEGROND 10 uitspraken

MAANDEN

Na 6 maanden
 Na 9 maanden
 Na 10 maanden
 Na 11 maanden
 Na 13 maanden
 Na 14 maanden
 Na 20 maanden

UITSPRAKEN

1
 3
 1
 1
 2
 1
 1

TOTAAL

10 uitspraken

UITSPRAKEN IN 2 CATEGORIEËN

Tot 9 maanden

42 uitspraken

Vanaf 9 maanden

38 uitspraken

Bijlage 4

SCHRIFTELIJKE INTERVIEWS RECHTBANKEN

Hallo meneer/mevrouw,

Momenteel loop ik stage bij de sector bestuursrecht op de afdeling Vreemdelingenzaken bij de rechtbank te 's-Hertogenbosch. De komende drie maanden ga ik bij de rechtbank 's-Hertogenbosch mijn afstudeeropdracht maken in de vorm van een onderzoek. Mijn onderzoek heeft betrekking op de belangenafweging die de rechter maakt bij vreemdelingenbewaring die langer duurt dan zes maanden.

Op de afdeling Vreemdelingenzaken in 's-Hertogenbosch bestaat de behoefte te onderzoeken of bewaringsuitspraken een consistente lijn laten zien, daar waar het gaat om de belangenafweging vanaf zes maanden in verband met de duur van de bewaring. Het doel van mijn onderzoek is om een overzicht te geven van de argumenten/beweegredenen die een rol spelen bij de vraag of de bewaring nog gerechtvaardigd is, wanneer deze zes maanden of langer voortduurt. Er zal aan de hand van dit onderzoek worden nagegaan of er een bijdrage geleverd kan worden aan het vergroten van de uniformiteit op dit punt en of dit wenselijk is.

Mijn vraag aan u is dan ook of deze materie bij uw rechtbank ook speelt. Ik heb daarom wat vragen aan u over dit onderwerp:

- 1. Speelt deze materie bij uw rechtbank ook?**
- 2. Zo ja, hoe gaat uw rechtbank daar dan mee om?**
- 3. Vindt u dat er meer uniformiteit moet komen op dit punt binnen uw rechtbank?**
- 4. En hoe zou dat dan volgens u moeten gebeuren?**

De antwoorden op deze vragen zou ik graag willen betrekken bij mijn onderzoek. Zou u daarom de antwoorden op deze vragen binnen twee weken willen retourneren? Bij voorbaat dank!

Met vriendelijke groet,

Susanne van den Meijdenberg

RECHTBANK HAARLEM

.....

SCHRIFTELIJK INTERVIEW

1. Speelt deze materie bij uw rechtbank ook?

Ja, maar in een iets andere context. Bij de rb. Haarlem hebben we alleen te maken met de vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 Vw (oplegging na weigering toegang tot het Schengengebied). Dus niet met de maatregel van bewaring ex artikel 59 Vw, waar de vreemdeling zich reeds in het Schengengebied bevindt en inbewaringstelling volgt als de openbare orde of nationale veiligheid dat vordert. Bij de vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 Vw staat de vertrekplicht ex artikel 5 Vw voorop. De vreemdeling is immers bij de grens tegengehouden en dient, indien hij niet voldoet aan de criteria voor toelating, zelf te vertrekken.

2. Zo ja, hoe gaat uw rechtbank daar dan mee om?

De belangenafweging zoals door jou bedoeld ziet, zo begrijp ik, op de "zes maanden termijn" zoals genoemd in A6/5.3.5 Vc welke met name betrekking heeft op de artikel 59 Vw situatie van bewaring. De zes maanden termijn wordt bij de beoordeling van een art. 6 Vw-beroep niet expliciet toegepast. Er wordt gedurende het gehele verloop van de maatregel een belangenafweging gemaakt. Voorop staat daarbij of de vreemdeling er zelf alles aan heeft gedaan om aan zijn vertrekplicht te voldoen. Zo dient de vreemdeling zelf te zorgen voor identiteitsdocumenten en inlichtingen te verstrekken over zijn reisroute alsmede alle medewerking te verlenen aan zijn presentatie en vertrek. Als de vreemdeling hierin passief is (geweest), wordt hem dat aangerekend. Verweerder dient de vreemdeling daarmee te faciliteren en inspanningen te verrichten die de voortgang van het identiteitsonderzoek te bevorderen en daarbij voortvarend te zijn. Daarbij speelt de afhankelijkheid van verweerder van buitenlandse autoriteiten ook een belangrijke rol. Voorts wordt er, in plaats van te beoordelen of er zicht op uitzetting is zoals bij de bewaring ex artikel 59 Vw, gekeken of het voor de vreemdeling onmogelijk is om binnen een redelijke termijn aan zijn vertrekplicht te voldoen. Dat is, afgezien van een vertrekmoratorium naar een bepaald land, bijna nooit het geval. Al deze aspecten worden bij elk vervolgberoep van de vreemdeling meegewogen bij de beoordeling of de maatregel kan voortduren. Er is bij artikel 6 Vw geen beleidsregel die aangeeft dat na zes maanden extra moet worden getoetst. Niettemin geldt bij de vrijheidsontnemende maatregel van artikel 6 Vw ook, dat naarmate de maatregel langer voortduurt het belang van de vreemdeling zwaarder zal gaan wegen dan het (grensbewakings)belang van verweerder. De relevante aspecten zoals hiervoor vermeld worden in de uitspraak genoemd en meegewogen in het kader van de voortdurende van de maatregel. Daarbij wordt het aantal maanden dat de vreemdeling in detentie zit in beginsel alleen expliciet genoemd indien dit is aangevoerd ten aanzien van de duur van de maatregel.

3. Vindt u dat er meer uniformiteit moet komen op dit punt binnen uw rechtbank?

Die uniformiteit is bij de rechtbank Haarlem aanwezig omdat het aantal art. 6 Vw zaken bij onze rechtbank toelaat dat steeds dezelfde secretaris de wekelijkse bewaringszitting voorbereidt en afhandelt met steeds een andere rechter. Hierdoor houdt genoemde secretaris overzicht over de afgedane zaken en heeft specialistische kennis hierover. Op basis daarvan kunnen de bewaringsrechters een door de rechtbank te volgen lijn met betrekking tot de detentieduur uitzetten.

4. En hoe zou dat dan volgens u moeten gebeuren?

Zie hierboven.

RECHTBANK ZWOLLE



SCHRIFTELIJK INTERVIEW

1. Speelt deze materie bij uw rechtbank ook?

Ja.

2. Zo ja, hoe gaat uw rechtbank daar dan mee om?

De nevenzittingsplaats Zwolle zoekt aansluiting bij Vc A6/5.3.5 (op zijn beurt een gevolg van een uitspraak van de toenmalige Rechtseenheidskamer), waarin als reden voor overschrijding van de 6-maandentermijn worden genoemd (kort samengevat) ongewenstverklaring of zware criminele antecedenten, frustratie door de vreemdeling, het voeren van procedures ter vertraging, zicht op uitzetting op hele korte termijn.

3. Vindt u dat er meer uniformiteit moet komen op dit punt binnen uw rechtbank?

Als je onder "rechtbank" verstaat "nevenzittingsplaats Zwolle" dan is die uniformiteit er al. Als je onder "rechtbank" verstaat de rechtbank Den Haag en haar nevenzittingsplaatsen, dan zou verdergaande uniformiteit wel gewenst zijn. Over ziet dat dan denk ik niet zozeer op het punt welke criteria de nevenzittingsplaatsen aanleggen voor overschrijding van de 6 maanden; ik vermoed dat iedereen wel bovengenoemde uitgangspunten hanteert. De uniformiteit zal meer gezocht moeten worden in de uiteindelijke begrenzing van de duur van de maatregel. Zijn de genoemde criteria ook voldoende om de bewaring door te laten gaan na 9 maanden? Of na 12 maanden? of na 18 maanden (zoals de voorgestelde Europese richtlijn waarschijnlijk komt te luiden).

4. En hoe zou dat dan volgens u moeten gebeuren?

Dat lijkt me de hamvraag. Er is een landelijk overleg (Vb1), maar dat lijkt als het op het maken van afspraken (in bewaringszaken) aankomt niet het meest slagvaardige gremium. Wellicht kan jouw onderzoek de aanzet geven voor een doortimmerde afspraak!!

RECHTBANK ROERMOND

SCHRIFTELIJK INTERVIEW

1. Speelt deze materie bij uw rechtbank ook?

Ja.

2. Zo ja, hoe gaat uw rechtbank daar dan mee om?

De rechtbank heeft dienaangaande eigen beleid ontwikkeld. Ik heb getracht dit in onderstaand schema weer te geven:

Duur bewaring	
6 maanden	Opheffen indien geen sprake is van de bijzondere omstandigheden als genoemd in paragraaf A6/5.3.5 van de Vc 2000, zijnde ongewenstverklaring of zware criminele antecedenten; frustratie door de vreemdeling van het onderzoek naar de vaststelling van de identiteit of nationaliteit; het feit dat de vreemdeling na de inbewaringstelling één of meerdere procedures ter verkrijging van een verblijfsvergunning is gaan voeren met het kennelijke doel om de uitzetting dan wel de verkrijging van een reisdocument te vertragen; het feit dat bij het bereiken van de termijn van zes maanden een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn verwijderd wordt.
9 maanden	Opheffen tenzij sprake is van een ongewenstverklaring op basis van zware criminele antecedenten of wanneer sprake is van een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn verwijderd wordt.
12 maanden	Opheffen tenzij een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn verwijderd wordt.

3. Vindt u dat er meer uniformiteit moet komen op dit punt binnen uw rechtbank?

Ja. (er van uitgaande dat met "binnen uw rechtbank" de rechtbank Den Haag wordt bedoeld, waarvan wij een nevenzittingsplaats zijn)

4. En hoe zou dat dan volgens u moeten gebeuren?

Afstemming door middel van overleg/discussie.

RECHTBANK ROTTERDAM



SCHRIFTELIJK INTERVIEW

1. Speelt deze materie bij uw rechtbank ook?

De rechtbank Rotterdam heeft regelmatig bewaringszaken waarin de verzwaarde belangenafweging vanwege het verstrijken van de zes maandentermijn een rol speelt.

2. Zo ja, hoe gaat uw rechtbank daar dan mee om?

Naar mijn ervaring (als bewaringssecretaris) zijn er geen grote verschillen in denkwijzen binnen het team ten aanzien van in welke gevallen de bewaring na een bepaald aantal maanden dient te worden opgeheven. Mijns inziens is er dus een redelijk consistente lijn. Ik heb binnen ons team ook geen roep gehoord om bijvoorbeeld een richtlijn hiervoor op te stellen.

3. Vindt u dat er meer uniformiteit moet komen op dit punt binnen uw rechtbank?

Omdat er bij ons team geen echte onduidelijkheid heerst op het punt van de belangenafweging en er naar mijn ervaring geen grote verschillen zijn, is er geen grote behoefte naar een onderzoek op dit punt. Dat neemt niet weg dat een onderzoek wel het een en ander kan verduidelijken en kan laten zien of het gevoel dat men redelijk op 1 lijn zit in de belangenafweging ook daadwerkelijk klopt. Daarnaast kan uit een dergelijk onderzoek natuurlijk een soort richtlijn worden gemaakt die een handig hulpmiddel kan zijn in de te maken belangenafweging in een specifiek geval. Kortom, mijns inziens is er geen prangende behoefte aan een dergelijk onderzoek, maar indien zo'n onderzoek plaats zou vinden, dan heeft het zeker een toegevoegde waarde voor ons team bij de rechtbank Rotterdam.

4. En hoe zou dat dan volgens u moeten gebeuren?

Zie hierboven.

RECHTBANK MAASTRICHT

SCHRIFTELIJK INTERVIEW

1. Speelt deze materie bij uw rechtbank ook?

Ja.

2. Zo ja, hoe gaat uw rechtbank daar dan mee om?

Mij is niet helemaal duidelijk wat u hier bedoelt met 'daar'. Als u bedoeld welke argumenten een rol spelen; In de Vc 2000 staat een opsomming van argumenten die bij een bewaring van meer dan 6 maanden betrokken kunnen worden. Daarnaast dienen de door de IND ingebrachte concrete belangen bij dit oordeel betrokken te worden. Ook zijn overige concrete feiten en omstandigheden - dat kunnen veel aspecten zijn - mogelijk van invloed op deze afweging.

3. Vindt u dat er meer uniformiteit moet komen op dit punt binnen uw rechtbank?

Binnen de rechtbank Maastricht is dat mede mijn taak. Wij hebben tevens wekelijks een kort overleg waarbij enkel bewaringsvraagstukken aan de orde komen. In alle bescheidenheid denk ik dat binnen de Rechtbank Maastricht voldoende uniformiteit is op dit punt. Al kan op grond van concrete feiten en omstandigheden in een desbetreffende zaak wel eens afwijkend geoordeeld worden over - nagenoeg - vergelijkbare zaken.

Binnen de rechtbank 's-Gravenhage als geheel (wij fungeren als zittingsplaats) komt mede uniformiteit tot stand door periodiek overleg, onderling contact per mail en publicatie van uitspraken in nieuwsbrieven. In het algemeen geldt uiteraard dat er zo veel uniformiteit op dit punt dient te zijn.

4. En hoe zou dat dan volgens u moeten gebeuren?

Persoonlijk denk ik dat meer bewaringszaken gepubliceerd moeten worden waarbij de belangenafweging aan de orde is.

RECHTBANK UTRECHT



SCHRIFTELIJK INTERVIEW

1. Speelt deze materie bij uw rechtbank ook?

Ja.

2. Zo ja, hoe gaat uw rechtbank daar dan mee om?

In het rechtersoverleg in Utrecht zijn richtlijnen opgesteld met aandachtspunten voor beslissingen over het al dan niet voortduren van de bewaring na 6, 9 en 12 maanden. Deze richtlijnen zorgen voor een zekere mate van uniformiteit (deze richtlijnen staan vermeld op blz. 69).

3. Vindt u dat er meer uniformiteit moet komen op dit punt binnen uw rechtbank?

Nee. Naar mijn mening is hiermee zoveel mogelijk uniformiteit bereikt met voldoende mogelijkheden om in individuele gevallen een daarop toegespitste beslissing te nemen.

4. En hoe zou dat dan volgens u moeten gebeuren?

N.v.t.

Beleid Rechtbank Utrecht

aan Leden rechtersoverleg
 van Expertgroep bewaring

datum 29 juni 2006, laatst gewijzigd 19.02.2008
 onderwerp Richtlijnen 6-, 9- en 12-maandentoets bewaring

In het rechtersoverleg van 28 februari 2006 en van 27 juni 2006 is gesproken over de aanpassing van de richtlijnen voor de beoordeling van de 6-, 9- en 12-maandentoets in bewaringszaken. De te hanteren criteria zijn vervat in onderstaand overzicht.

RICHTLIJNEN VOOR DE INSTANDLATING VAN DE BEWARING

6 mnd.	Één omstandigheid is voldoende, dus -of: actief of passief frustreren van het onderzoek naar de identiteit en nationaliteit (zie JV 2004,480) -of: criminele antecedenten en/of ongewenstverklaring -of: na de inbewaringstelling voeren van procedures ter verkrijging van een verblijfstitel met het kennelijke doel te vertragen
9 mnd.	Één omstandigheid is voldoende, dus -of: actief frustreren van het onderzoek naar de identiteit en nationaliteit (zie JV 2004,480), bijvoorbeeld door het later in de procedure wijzigen van de personalia of door het verstrekken van onjuiste informatie. Enkel passief frustreren is onvoldoende. -of: (zware) criminele antecedenten en/of ongewenstverklaring. Enkele ongewenstverklaring is onvoldoende. Het moet gaan om tenminste één ernstig feit of tenminste twee minder ernstige feiten.
12 mnd.	Concreet zicht op uitzetting op korte termijn vereist, dwz. verweerder moet een datum noemen. Deze zaken worden voorgelegd aan het RO.

De status van de criteria is richtinggevend; de omstandigheden van het geval spelen een grote rol.

Ambtshalve toetsen

In het RO van 28.02.2006 is afgesproken dat we enkel de termijnen van art. 94 en 96 Vw ambtshalve toetsen.

De 6- en 9 maandentoets passen we niet ambtshalve toe. De gemachtigde van eiser moet daarvoor iets hebben opgemerkt over belangen naar aanleiding van de voortgangsrapportage. Voldoende voor het toetsen van de door verweerder uit te voeren belangenafweging in dergelijke zaken is een opmerking “dat bij afweging van alle belangen de inbewaringstelling niet gerechtvaardigd is” of bijvoorbeeld “nu eiser reeds 6 maanden in bewaring verblijft” of iets dergelijks.

Wel of niet naar zitting met/zonder vreemdeling

6- en 9 maandenzaken worden niet standaard op zitting geplaatst.

In 6-maandenzaken wordt de vreemdeling opgeroepen als daar goed gemotiveerd om wordt gevraagd.

In 9-maandenzaken is het enkele verzoek om de vreemdeling op te roepen (ook een ongemotiveerd verzoek) voldoende om de vreemdeling op te roepen.

12 Maandenzaken worden standaard op zitting geplaatst en de vreemdeling wordt altijd opgeroepen (dus ook als daarom niet wordt verzocht) om ter zitting te verschijnen.

Nog afgezien van de bovengenoemde criteria hiervan kan de rechtbank ook zelf besluiten om een zaak op zitting te agenderen, zowel met als zonder vreemdeling, als de inhoud van het dossier daartoe aanleiding geeft.

Wanneer is er een termijn van 6-, 9-, of twaalf maanden verstreken?

Voor de vraag of er al 6, 9 of 12 maanden zijn verstreken om de bijbehorende toets uit te voeren is de datum van ingang van de onderhavige maatregel bepalend tot het moment van het sluiten van het onderzoek als bedoeld in artikel 96 lid 2 Vw, waarbij niet van belang is of de maatregel tussentijds is omgezet. Het gaat hierbij dus om de lengte van de *laatste* ononderbroken periode van vreemdelingenbewaring. Indien een beroep wordt gedaan op de andersluidende Afdelingsuitspraak van 26-10-2004 (LJN AR5190) wordt de zaak voorgelegd aan het rechtersoverleg.

Belangenafweging

Voorop gesteld kan worden dat alle mogelijke belangen kunnen worden gesteld waarover in de uitspraak dan ook moet worden geoordeeld. Voor wat betreft de duur van de vrijheidsbeneming geldt nog dat de totale duur van de vrijheidsbeneming *kan* worden meegewogen: de duur van de (direct) aan de laatste bewaring voorafgaande strafrechtelijke detentie en van de eventueel daaraan weer voorafgaande vreemdelingenbewaring kan hierbij worden meegewogen. Kort gezegd: Hoe langer de vreemdeling in totaal 'achter de deur' zit, hoe meer belang hij heeft bij opheffing van de maatregel.

Bij het meewegen van de duur van strafrechtelijke onderbrekingen van de vreemdelingenbewaring kan het voor de hand liggen om bij een korte strafrechtelijke detentie eerder 'door te tellen' dan in geval van een langere. Gedachte hierachter is dat bij een korte strafrechtelijke detentie de eerste vreemdelingenbewaring meer in causaal verband staat met de tweede dan bij een langere strafrechtelijke detentie. In geval van kortdurende strafrechtelijke onderbrekingen kan ook eerder van verweerder worden verwacht dat het verwijdertraject niet wordt onderbroken.

Notitie is vastgesteld in het rechtersoverleg van 4 juli 2006 en aangepast in het rechtersoverleg van 27 november 2007, 29 januari 2008 en 29 februari 2008

RECHTBANK ZUTPHEN



SCHRIFTELIJK INTERVIEW

1. Speelt deze materie bij uw rechtbank ook?

Ja.

2. Zo ja, hoe gaat uw rechtbank daar dan mee om?

Voor de beoordeling of het voortduren van de bewaring gerechtvaardigd is na 6 maanden hanteren wij vuistregels (uitgangspunten). Die vuistregels, strikt bedoeld voor intern gebruik, zijn vastgesteld met instemming van de rechters en secretarissen.

3. Vindt u dat er meer uniformiteit moet komen op dit punt binnen uw rechtbank?

Ik heb geen aanleiding te denken dat wij over het geheel genomen niet consistent oordelen. De vuistregels zijn aan alle rechters en secretarissen bekend.

4. En hoe zou dat dan volgens u moeten gebeuren?

Zie hierboven.

RECHTBANK AMSTERDAM

SCHRIFTELIJK INTERVIEW

1. Speelt deze materie bij uw rechtbank ook?

Ja, wij hebben zowel ingeval van vervolgberoepen die op zitting worden behandeld, als vervolgberoepen die buiten zitting worden behandeld te maken met zaken waarin de zesmaandentermijn is overschreden.

Het eerste vervolgberoep na het verstrijken van de zesmaandentermijn wordt op zitting behandeld. Uitzondering hierop vormt de situatie waarin de gemachtigde heeft aangegeven geen aanleiding te zien om de zaak op zitting te behandelen. Of er sprake is van een uitzondering staat ter beoordeling aan de piketrechtter.

2. Zo ja, hoe gaat uw rechtbank daar dan mee om?

Dit is afhankelijk van de zaak. Verweerder dient bij overschrijding van de zesmaandentermijn kenbaar een belangenafweging te maken. Uit de voortgangsrapportage dient duidelijk te blijken dat die belangenafweging is gemaakt. In onderdeel A5/5.3.5 van de Vreemdelingencirculaire 2000 is het volgende beleid met betrekking tot de belangenafweging neergelegd.

“Als de bewaring voortduurt, wordt het belang van de vreemdeling om in vrijheid gesteld te worden groter. In de jurisprudentie van de rechtbanken wordt er doorgaans vanuit gegaan dat na zes maanden bewaring het belang van de vreemdeling om in vrijheid gesteld te worden in het algemeen zwaarder weegt dan het algemeen belang om de vreemdeling ter fine van uitzetting in bewaring te houden. Onder omstandigheden kan die termijn evenwel langer dan wel korter zijn. De termijn van zes maanden kan onder meer overschreden worden, indien er bijvoorbeeld sprake is van:

- *ongewenstverklaring of zware criminele antecedenen;*
- *frustratie door de vreemdeling van het onderzoek naar de vaststelling van de identiteit of nationaliteit;*
- *het feit dat de vreemdeling na de inbewaringstelling één of meerdere procedures ter verkrijging van een verblijfsvergunning is gaan voeren met het kennelijke doel om de uitzetting dan wel de verkrijging van een reisdocument te vertragen;*
- *het feit dat bij het bereiken van de termijn van zes maanden een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn verwijderd wordt.*

Voorts mag de bewaring niet langer duren dan met het oog op het doel van deze maatregel strikt noodzakelijk is. “

Dit beleid is gebaseerd op de uitspraak van de Rechtseenheidskamer van deze rechtbank van 21 augustus 1997 (MR 1997, 119).

De rechtbank beoordeelt dus bij de behandeling van het vervolgberoep of het omslagpunt waarbij de belangenafweging in het voordeel van de vreemdeling uitvalt zich op dat moment of op een later moment voordoet. Daarbij spelen de hiervoor genoemde omstandigheden, die in de REK-uitspraak zijn genoemd, en die overgenomen zijn in verweerders beleid, een rol.

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen artikel 59-zaken en artikel 6-zaken. Aan de door de REK geformuleerde criteria bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het voortduren van een vrijheidsontnemende maatregel, kan ook bij de beoordeling van een maatregel op grond van artikel 6 van de Vw 2000 niet iedere betekenis worden ontzegd. Ook na ommekomst van een periode van zes maanden vrijheidsontneming op grond van artikel 6 van de Vw 2000 kan er sprake zijn van een omslagpunt in de weging van de in aanmerking komende belangen

Bij vrijheidsontneming op grond van artikel 6 van de Vw 2000 staat de vraag voorop of de vreemdeling voldoende medewerking heeft verleend aan zijn vertrekplicht, met name door het geven van informatie over identiteit, nationaliteit en reisroute, en het overleggen van documenten. Bovendien speelt het grensbewakingsbelang een belangrijke rol. De belangen zullen niet snel in het voordeel van de vreemdeling doorslaan, maar na ommekomst van deze periode is de door de rechtbank uit te voeren weging - bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of verweerder zich in toereikende mate van zijn faciliteringsplicht heeft gekweten - indringender.

Er wordt dus door de rechtbank naar de individuele feiten en omstandigheden van de zaak gekeken. Is er sprake van frustratie en ernstige criminele antecedenten en/of ongewenstverklaring, dan zal de belangenafweging snel in het voordeel van verweerder uitvallen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve frustratie door de vreemdeling naar het onderzoek van diens identiteit en nationaliteit. Frustreert een vreemdeling het onderzoek actief, dan zal dit eerder in zijn nadeel werken en valt de belangenafweging eerder in het voordeel van verweerder uit.

Wat in dit verband nog van belang is om te noemen, is dat er een voorstel is voor een Europese Richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. In deze Richtlijn is opgenomen dat ten aanzien van vreemdelingenbewaring een maximale termijn geldt van zes maanden. Op 17 april 2008 zal de Raad naar verwachting debatteren over dit voorstel van de Europese Commissie en op 19 mei 2008 zal het in Europees Parlement aan de orde komen. Mocht dit voorstel worden aangenomen, dan heeft dit dus belangrijke gevolgen voor de duur van de vreemdelingenbewaring en de toetsing door de rechter.

3. Vindt u dat er meer uniformiteit moet komen op dit punt binnen uw rechtbank?

Ik denk dat het moeilijk is om op dit punt te streven naar meer uniformiteit, omdat het gaat om de feiten en omstandigheden in de individuele zaak die dus in elke zaak weer anders kunnen liggen. Om die reden is het lastig om binnen de rechtbank tot één vaste jurisprudentielijn inzake de belangenafweging te komen.

De bewaring kan uiteraard niet oneindig voortduren. Bewaringen die langer dan 12 maanden duren zijn in Amsterdam een zeldzaamheid.

4. En hoe zou dat dan volgens u moeten gebeuren?

Gelet op het antwoord op vraag 3, kan ik deze vraag niet goed beantwoorden.

Wel zou m.i. een discussie tussen de rechtbanken omtrent maximering van de bewaring, mede gelet op bovengenoemde ontwerprichtlijn, welkom zijn.