

Afdeling Nederland

Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36
F 020 624 08 89
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

Mw. mr. A. Albayrak
Staatssecretaris van Justitie
Ministerie van Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
3 februari 2009

Onderwerp
Vreemdelingendetentie

Ons kenmerk
Dir-en-2009-126

Uw kenmerk
5558231/08/DVB

Geachte mevrouw Albayrak,

In juni 2008 publiceerde Amnesty International het rapport *The Netherlands: The detention of Irregular Migrants and Asylum-Seekers*. U heeft per brief d.d. 25 september 2008 gereageerd op de aanbevelingen die Amnesty in het rapport heeft gedaan. Ook hebben er de afgelopen maanden gesprekken plaatsgevonden tussen uzelf, de betrokken ambtenaren van het ministerie van Justitie, ondergetekende en andere medewerkers van Amnesty International.

Sinds juni 2008 heeft zich een aantal nieuwe ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van vreemdelingendetentie. Het Europees Parlement heeft de Terugkeerrichtlijn aangenomen die een aantal minimumnormen voor vreemdelingendetentie behelst¹; de Europese Commissie heeft in voorstellen voor de Dublinverordening en de Terugkeerrichtlijn een duidelijk signaal gegeven dat de detentie van asielzoekers en kwetsbare groepen, met name alleenstaande minderjarigen in beginsel niet zou mogen; u heeft de jeugdafdeling van de PI in Zwaag gesloten naar aanleiding van een uiterst kritisch inspectierapport.

Amnesty wil in deze brief zowel ingaan op uw reactie op ons rapport als op de recente ontwikkelingen.

1. Ultimum remedium

U stelt dat het uitgangspunt van het huidige beleid is dat de toepassing van een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel beperkt dient te blijven tot het strikt noodzakelijke. Amnesty International onderschrijft dit uitgangspunt, maar ziet helaas niet dat dit uitgangspunt in de Nederlandse regelgeving en praktijk wordt toegepast.

1.1. Grensdetentie op grond van 6 Vw 2000 als ultimum remedium?

Internationaal recht bepaalt dat personen niet gedetineerd mogen worden vanwege het enkele feit dat zij asiel aanvragen. Artikel 18 van de Procëdurerichtlijn² is duidelijk in dit opzicht:

¹ European Parliament, Position of the European parliament EP-PE_TCI-COD(2005)0167, 18 juni 2008.

² Richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.

“De lidstaten mogen een persoon niet in bewaring houden uitsluitend omdat hij een asielzoeker is.”

Het Vluchtelingenverdrag bepaalt in artikel 31 dat er geen sancties worden opgelegd aan vluchtelingen en asielzoekers op basis van hun illegale inreis of aanwezigheid en dat er geen andere restricties mogen worden gesteld aan hun bewegingsvrijheid dan noodzakelijk. Als detentie van asielzoekers die over land inreizen niet noodzakelijk is, dan is moeilijk te beargumenteren dat detentie van asielzoekers die via Schiphol inreizen wel noodzakelijk is.

U heeft aangegeven de grensdetentie van asielzoekers die via Schiphol inreizen niet te willen beperken omdat de Schengengrenscod Nederland ertoe zou verplichten erop toe te zien dat personen aan wie de toegang is geweigerd, het Schengengebied niet betreden. Hiermee rechtvaardigt u het voorzetten van de vrijheidsontnemende maatregel gedurende de “gesloten OC-procedure” (hierna GOC-procedure).

Amnesty International is van mening dat hier sprake is van een onjuiste interpretatie van de verplichtingen die voortvloeien uit de Schengengrenscod. Artikel 13 van de Schengengrenscod bepaalt weliswaar dat aan een onderdaan van een derde land die niet aan alle vermelde toegangsvoorwaarden voldoet, de toegang tot het grondgebied tot de lidstaten wordt geweigerd, maar ook dat dit de toepassing van bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming onverlet laat. Ook artikel 3 bepaalt dat de Schengengrenscod van toepassing is op iedereen die de binnen- of buitengrenzen van de lidstaten overschrijdt, onverminderd de rechten van vluchtelingen en personen die om internationale bescherming verzoeken, met name wat betreft non-refoulement.

Amnesty International is van mening dat het voortzetten van de toegangsweigering op grond van artikel 3 Vw 2000 en de vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6 Vw 2000 nadat het asielverzoek niet in de AC -procedure is afgewezen en daarmee is vastgesteld dat het asielverzoek niet kennelijk ongegrond is, in strijd is met alle bovengenoemde bepalingen.

Door het onterecht voorzetten van de toegangsweigering gedurende de GOC-procedure, wordt de Opvangrichtlijn omzeild. De Opvangrichtlijn is namelijk alleen van toepassing op asielzoekers die als zodanig op het grondgebied mogen verblijven. Omdat de voortzetting van de toegangsweigering bij doorzending naar de huidige GOC -procedure onterecht is en gebaseerd op een onjuiste interpretatie van de Schengengrenscod, is volgens Amnesty International de Opvangrichtlijn³ wel van toepassing gedurende de GOC-procedure en daarmee alle waarborgen die deze richtlijn biedt.

De Europese Commissie heeft recent een aantal amendementen op de Opvangrichtlijn voorgesteld.⁴ In een van deze amendementen wordt onder verwijzing naar de Procedurerichtlijn uitdrukkelijk herhaald dat de lidstaten een persoon niet in bewaring mogen houden uitsluitend omdat hij een asielzoeker is (amendement artikel 8). De Commissie onderstreept hiermee nogmaals het belang van dit uitgangspunt. De Nederlandse praktijk waarin de toegangsweigering aan de grens wordt voortgezet en daarbij standaard detentie wordt opgelegd is hiermee in strijd.

1.2. Detentie ter fine van uitzetting op grond van artikel 59 Vw 2000 als ultimum remedium?

Detentie als ultimum remedium laat zich niet rijmen met de huidige praktijk waarin meer dan 10.000 vreemdelingen per jaar worden gedetineerd en alternatieven in de meeste gevallen nauwelijks aandacht krijgen. Amnesty International vraagt u om daar waar het kan daadwerkelijk gebruik te maken van alternatieven, waaronder vrijheidsbeperking. Ook uw recente mededeling dat de detentie van personen die een herhaalde asielaanvraag indienen wordt geïntensiveerd, wijst eerder op een standaardtoepassing dan op een laatste middel. Amnesty International wijst erop dat ook bij herhaalde aanvragen detentie een ultimum remedium zou moeten zijn en in elk individuele geval beoordeeld dient te worden of volstaan kan worden met een lichtere maatregel.

2. Nederlandse wet- en regelgeving in strijd met terugkeerrichtlijn

Amnesty International stelt voorop dat de bepalingen in de Terugkeerrichtlijn de lidstaten teveel ruimte bieden om te derogeren van internationale mensenrechtenstandaarden, zoals de 20 Guidelines on Forced Return van de Raad van Europa. Amnesty International vindt een maximumtermijn van 6 maanden excessief en een mogelijkheid om deze te verlengen tot 18 maanden onacceptabel en roept lidstaten dan ook op om maximumtermijnen korter dan 6 maanden te hanteren.

³ Richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

⁴ Commission of the European Communities, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, COM(2008) 815.

Wij wijzen erop dat het Nederlandse beleid zelfs niet geheel in lijn is met de minimumnormen van de richtlijn, specifiek op twee punten: de criteria voor gevaar voor onttrekking aan uitzetting en gronden voor voortzetten van de bewaring na 6 maanden.

2.1. Gevaar voor onttrekking aan de uitzetting

Artikel 3 van de Terugkeerrichtlijn definieert "risk of absconding" als "the existence of reasons in an individual case which are based on objective criteria defined by law to believe that a third-country national who is the subject of return procedures may abscond." In de Nederlandse regelgeving zijn deze criteria voor gevaar voor onttrekking aan uitzetting onvoldoende gedefinieerd. In de Vreemdelingencirculaire onder A1/5.3.3.1 worden een aantal voorbeelden genoemd van omstandigheden aan de hand waarvan bepaald kan worden of het gevaar bestaat dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan zijn uitzetting, maar deze opsomming van voorbeelden is niet limitatief. Hiermee zijn dus niet alle criteria "defined by law", zoals de Terugkeerrichtlijn vereist. Overigens plaatst Amnesty International vraagtekens bij de voorbeelden die genoemd worden in de Vreemdelingencirculaire. Bijvoorbeeld, het enkele feit dat iemand niet binnen de vertrektermijn Nederland heeft verlaten, is als zodanig geen reden op aan te nemen dat iemand zich zal onttrekken aan uitzetting. Hetzelfde geldt voor het gegeven dat iemand gewerkt heeft in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen.

2.2. Gronden voor voortzetting van de bewaring na 6 maanden

De Terugkeerrichtlijn definieert in artikel 15 lid 6 uitputtend twee gronden voor de voortzetting van vreemdelingenbewaring, te weten:

- (a) *a lack of cooperation by the third-country national concerned, or*
- (b) *delays in obtaining the necessary documentation from third countries.*

In de Nederlandse jurisprudentie wordt er weliswaar vanuit gegaan dat in het algemeen het belang van de vreemdeling om in vrijheid gesteld te worden na zes maanden zwaarder weegt dan het belang van de staat om de vreemdeling ter fine van uitzetting in bewaring te houden, maar in de Vreemdelingencirculaire worden onder A/5.3.5 tal van andere omstandigheden genoemd dan de twee uit de Terugkeerrichtlijn waaronder de termijn van zes maanden kan worden overschreden. De bewaring kan worden voortgezet als er bijvoorbeeld sprake is van het aanvragen van een verblijfsvergunning na de inbewaringstelling of een ongewenstverklaring. Bovendien zijn deze omstandigheden in de Vreemdelingencirculaire niet uitputtend benoemd. Dit is in strijd met de Terugkeerrichtlijn.

Amnesty International vraagt u dringend om artikel 15 onder 6 (b) niet toe te passen. Als de vreemdeling medewerking aan terugkeer verleent, maar desalniettemin Nederland niet kan verlaten omdat het land van herkomst tegenwerkt, zou het onrechtvaardig zijn om de vreemdeling langdurig in bewaring te houden, gezien het omstandigheden buiten zijn macht betreft.

3. Duur

Het uitgangspunt dient te zijn dat vreemdelingenbewaring zo kort mogelijk duurt. Pas na publicatie van het rapport *The Netherlands: The detention of Irregular Migrants and Asylum-Seekers* in juni 2008 ontving Amnesty International van het Ministerie van Justitie cijfers met betrekking tot vreemdelingenbewaring.⁵ Bij de IND zijn minder bewaringszaken geregistreerd dan aanvankelijk werd geschat in verschillende onderzoeken.

Bij de IND zijn in 2004 circa 13.400, in 2005 circa 13.900, in 2006 circa 14.000 en in 2007 circa 10.600 bewaringszaken geregistreerd. Gemiddeld 12% van deze zaken betreft bewaring op grond van artikel 6 Vw 2000.

Op basis van de registratie van bewaringszaken bij de IND kan worden gesteld dat tussen 2004 en 2007 gemiddeld circa 64% van de bewaring op grond van artikel 59Vw lid 1, onder a korter duurde dan 3 maanden, circa 16% tussen de 3 en 6 maanden duurde, circa 11% langer dan 6 maanden, maar korter dan 9 maanden en circa 10% langer dan 9 maanden.

Voor bewaring op grond van artikel 6 Vw 2000 was de duur in diezelfde periode gemiddeld in circa 73% van de gevallen korter dan 3 maanden, in circa 9% van de zaken tussen de 3 en 6 maanden, in circa 7% van de

⁵ E-mail van het Ministerie van Justitie aan Amnesty International, 30 juni 2008.

zaken langer dan 6 maanden, maar korter dan 9 maanden en gemiddeld in circa 11% van de zaken langer dan 9 maanden.

Tussen 2004-2007 zijn circa 7.700 personen meerdere malen in vreemdelingenbewaring gesteld.

Uit deze cijfers valt op te maken dat tussen 2004-2007 gemiddeld 21% van de bewaringzaken op basis van artikel 59 VW 2000 (2397 personen) langer dan 6 maanden duurde en 10% (1141 personen) langer dan 9 maanden.

Niet bekend is hoeveel van deze personen daadwerkelijk vanuit bewaring is uitgezet. Amnesty International acht het van belang dat inzicht wordt gegeven in het percentage geslaagde uitzettingen vanuit vreemdelingenbewaring na een periode van 6 maanden. Alleen met deze informatie kan beoordeeld worden of het middel vreemdelingenbewaring nog proportioneel is aan het gestelde doel, zijnde uitzetting. Dit is temeer van belang nu blijkt dat tussen 2004-2007 circa 7.700 personen meerder malen in vreemdelingenbewaring zijn gesteld.

4. Kwetsbare groepen

Amnesty International betreurt het ten zeerste dat u niet bereid bent om het uitgangspunt dat personen die behoren tot kwetsbare groepen in beginsel niet gedetineerd worden wettelijk vast te leggen. U geeft aan dat personen behorend tot kwetsbare groepen in de vrijheidsbeperkende locaties kunnen worden geplaatst, als hiertoe aanleiding bestaat. De mogelijkheid om een kwetsbare persoon niet te detineren en met een lichtere maatregel te volstaan bestaat reeds, maar in de praktijk vindt er lang niet altijd een zorgvuldige belangenafweging plaats. Amnesty International heeft met grote zorg moeten constateren dat er zich kwetsbare personen in vreemdelingenbewaring bevinden, waaronder slachtoffers van marteling en verkrachting en slachtoffers van mensenhandel. Ook andere organisaties komen tot deze conclusie, bijvoorbeeld Bonded Labour in Nederland (BlinN) in het recente gepubliceerde rapport '*Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*'.⁶

De Europese Commissie verstaat onder vreemdelingen met bijzondere behoeften/kwetsbare groepen in ieder geval minderjarigen, alleenstaande minderjarigen, gehandicapten, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met kinderen, personen met psychische problemen en slachtoffers van marteling, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld.

4.1. Detentieongeschiktheid

Ook de Europese Commissie herhaalt in de voorstellen ter amendering van de Opvangrichtlijn het uitgangspunt dat personen behorend tot kwetsbare groepen in beginsel niet gedetineerd mogen worden tenzij door een arts wordt vastgesteld dat hun fysieke en mentale gezondheid en hun welzijn niet worden geschaad door detentie.

In de Nederlandse praktijk wordt een omgekeerde redenering gehanteerd; iedereen wordt gedetineerd tenzij men detentieongeschikt wordt geacht. Er bestaan geen vaste criteria voor detentieongeschiktheid en de inrichtingsartsen bepalen per geval of iemand detentieongeschikt is. Van de Dienst Justitiële inrichtingen heeft Amnesty International vernomen dat het er in grote lijnen erop neer komen dat men detentieongeschikt is als behandeling en zorg in detentie onmogelijk is en/of als de verblijf in een detentiecentrum direct gevaar voor de gezondheid of de veiligheid oplevert. Het welzijn van de vreemdeling speelt geen rol. Amnesty International zou willen weten welke richtsnoeren de medisch adviseurs bij deze beoordeling hanteren. Ook is Amnesty International niet geheel duidelijk geworden welke procedure er gevolgd kan worden als een vreemdeling van mening is dat hij of zij ten onrechte niet detentieongeschikt is bevonden.

4.2. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Over alleenstaande minderjarige vreemdelingen is de Europese Commissie duidelijk in de voorstellen ter amendering van de Opvangrichtlijn: "*unaccompanied minors shall never be detained*". In ons rapport van juni pleitte Amnesty International voor een wettelijk verbod op het detineren van alleenstaande minderjarigen. Recent riep het Kinderrechtencomité Nederland op om de vreemdelingendetentie van alleenstaande minderjarigen verder terug te dringen.⁷

⁶ Bernice Boermans, BlinN-Humanitas/Oxfam Novib *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie* januari 2009.

⁷ Committee on the rights of the child, Fiftieth session, Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: The Kingdom of the Netherlands, CRC/C/NLD/CO/3, 30 januari 2009, para. 68: "*The Committee recommends that*

In uw reactie op het Amnesty-rapport schrijft u dat een algemeen verbod op de detentie van kwetsbare groepen in sommige gevallen de kwetsbaarheid zou kunnen vergroten, bijvoorbeeld in het geval van alleenstaande minderjarigen die (weer) in handen van criminelen (mensenhandelaren) kunnen geraken.

Amnesty International onderkent het probleem dat sommige alleenstaande minderjarige het risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandelaren en andere criminelen. Detentie in een justitiële jeugdinrichting is echter niet de oplossing. Alleenstaande minderjarigen dienen opgevangen te worden op locaties die speciaal hiervoor zijn ingericht en waar op hun specifieke problematiek toegespitste begeleiding voorhanden is. Eventueel hebben deze locaties een semi-gesloten karakter als dit noodzakelijk is om de veiligheid van de jongeren te waarborgen.

Amnesty heeft met bezorgdheid kennis genomen van het inspectierapport van de jeugdafdeling van de penitentiaire inrichting Noord-Holland Noord, locatie Zwaag. De inspecties oordeelden dat de streng beveiligde setting niet gepast is voor opvang van de doelgroep. Ten eerste omdat het niet gaat om een strafmaatregel en ten tweede omdat de jongeren aldaar niet gestimuleerd werden om zich verder te ontwikkelen en niet de mogelijkheden hadden zich voor te bereiden op terugkeer. Amnesty International twijfelt eraan dat deze problemen in reguliere justitiële jeugdinrichtingen ondervangen kunnen worden. U heeft in uw brief d.d. 28 november 2008 aan de Tweede Kamer inzake de justitiële jeugdinrichtingen⁸ aangekondigd dat er voor jongens op de doelgroep toegespitst programma geboden gaat worden, maar voor meisjes geldt dat niet. Zij zullen in reguliere meisjesgroepen worden geplaatst. Amnesty International vreest dat zij hierdoor niet de begeleiding krijgen die zij nodig hebben.

4.3. Slachtoffers van mensenhandel

Uitgangspunt van het beleid voor slachtoffers van mensenhandel is dat reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel, de mogelijkheid wordt geboden om gebruik te maken van de B9-regeling. Dit geldt ook voor gedetineerde vreemdelingen.

Amnesty International heeft kennis genomen van het rapport '*Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*' van BlinN. Amnesty maakt zich zorgen over de weloverwogen conclusie van BlinN dat de signalering van slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie onvoldoende is.⁹ De praktijk blijft achter bij het beleid. Amnesty International zou graag willen weten welke stappen u gaat ondernemen om de signalering te verbeteren.

5. Regime

U heeft in september aangegeven dat de Dienst Justitiële Inrichtingen opdracht heeft gekregen tot een heroriëntatie die als doel heeft vreemdelingendetentie een meer expliciet bestuursrechtelijk karakter te geven. In het kader hiervan zijn een aantal deelprojecten ter verbetering van het regime gestart. De plannen hiervoor zijn echter nog niet openbaar. Amnesty International acht het van belang dat deze plannen zo spoedig mogelijk openbaar worden gemaakt zodat wij kennis kunnen nemen van de voorgenomen en reeds doorgevoerde aanpassingen.

6. Klachtenprocedures

Amnesty International concludeert dat klachtenprocedures voor gedetineerde vreemdelingen niet volledig dekkend en niet altijd effectief zijn. Als iemand klaagt over de manier waarop hij wordt behandeld of zelfs over mishandeling, vindt er niet altijd tijdig en grondig onderzoek plaats. Er is sprake van ernstige lacunes in de bescherming van gedetineerde vreemdelingen. Het is niet altijd duidelijk of de Commissie van Toezicht (CvT) bevoegd is; bijvoorbeeld in het geval van gebruik van geweld in grensdetentie, omdat het Reglement Grenslogies geen bepaling kent over de inzet van geweld, acht de CvT zich niet bevoegd om kennis te nemen van klachten over disproportioneel van geweld. In uw reactie geeft u aan dat iedere vreemdeling die in bewaring is gesteld, met een klacht over zijn behandeling terecht kan bij de CvT of aangifte kan doen bij de

the State party further reduce the use of aliens' detention for unaccompanied children and for families with children, further strengthen the measures already taken to prevent the disappearance of asylum seeking children, and provide culturally sensitive family services."

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 587, nr. 308.

⁹ Bernice Boermans, BlinN-Humanitas/Oxfam Novib *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie* januari 2009, p. 51

politie. Bij Amnesty International zijn echter gevallen bekend waarin de CvT zich op grond van het Reglement Grenslogies onbevoegd acht om te oordelen over klachten aangaande de bejegening.

Over het doen van aangifte wil Amnesty International opmerken dat gedetineerden zich in een kwetsbare situatie bevinden en dat de drempel voor het doen van aangifte hoog is. Als overheidsorgaan met de bevoegdheid om geweld te gebruiken ligt er een grote verantwoordelijkheid bij de directie van de instelling en subsidiair bij het toezichthoudende orgaan; de CvT. Hoewel Amnesty International de deskundigheid en de inzet van de leden van de CvT's niet in twijfel trekt, lijken de instrumenten die CvT's tot hun beschikking hebben, onvoldoende om klachten over mogelijke strafbare feiten tot op de bodem uit te zoeken. Op het moment dat er een duidelijk vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit gepleegd is, dient de directie aangifte te doen. Het feit dat de vreemdeling dit juridisch gezien zelf zou kunnen doen, doet hieraan niet af.

Op dit moment wordt onderzoek gedaan door de Inspectie voor de Sanctietoepassing naar CvT's in Justitiële Inrichtingen. Amnesty International acht het van belang dat er niet slechts gekeken wordt of CvT's goed functioneren binnen hun mandaat, maar of hun mandaat en bevoegdheden toereikend zijn. Ook dienen de klachtenprocedures op duidelijkheid, kenbaarheid en uniformiteit beoordeeld te worden.

7. Medische zorg

Amnesty International verwelkomt de mededeling dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg onderzoek gaat doen naar gezondheidszorg in vreemdelingendetentie. Graag zouden wij een indicatie krijgen op welke termijn de resultaten van dit onderzoek te verwachten zijn.

8. Juridisch Loket

Inmiddels vinden in de meeste detentiecentra spreekuren van het Juridische Loket plaats. Amnesty International denkt dat het Juridisch Loket een belangrijke rol kan spelen bij het bieden van juridische ondersteuning van gedetineerde vreemdelingen. Graag zouden wij de taakomschrijving van het Juridisch Loket m.b.t. tot deze spreekuren ontvangen.

Mocht u naar aanleiding van de brief vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met Sabine Park, senior medewerker Politieke Zaken. Ik zie uw reactie tegemoet.

Hoogachtend,

Eduard Nazarski
Directeur Amnesty International
Afdeling Nederland

cc. aan de leden van de Vaste Commissie voor Justitie