

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

Aan de leden van de Vaste Commissie voor Justitie

Datum
13 februari 2009

Onderwerp
position paper vreemdelingendetentie

Ons kenmerk
EB-pol-2009-

Uw kenmerk

Geachte heer/mevrouw,

Met het oog op de rondetafelbijeenkomst is aan deelnemende organisaties gevraagd hun standpunten met betrekking tot het onderwerp vreemdelingendetentie uiteen te zetten. Amnesty International vraagt uw aandacht voor onderstaande onderwerpen. (Zie ook de brief d.d. 3 februari 2009 van Amnesty aan de staatssecretaris van Justitie.)

Detentie als ultimum remedium

Detentie behoort een ultimum remedium te zijn. Dit uitgangspunt laat zich niet rijmen met de huidige praktijk waarin meer dan 10.000 vreemdelingen per jaar worden gedetineerd en alternatieven weinig of geen aandacht krijgen. Ook de recente mededeling dat de detentie van personen die een herhaalde asielaanvraag indienen wordt geïntensiveerd, wijst eerder op een standaardtoepassing dan op een laatste middel.

Grensdetentie van asielzoekers

Amnesty International onderschrijft het uitgangspunt vastgelegd in artikel 18 van de Procedurerichtlijn waarin staat dat de EU-lidstaten een persoon niet in bewaring mogen houden uitsluitend omdat hij een asielzoeker is.

De staatssecretaris 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 de wie de toegang is geweigerd, het Schengengebied niet betreden. Hiermee rechtvaardigt zij het voortzetten van de vrijheidsontnemende maatregel gedurende de "gesloten OC-procedure".

Er is sprake van een onjuiste interpretatie van de verplichtingen die voortvloeien uit de Schengengrenscod. Artikel 13 van de Schengengrenscod bepaalt immers dat de Schengengrenscod 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.

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 artikelen 3 en 13 van de Schengengrenscodex, artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag en artikel 18 van de Procedurerichtlijn.

Duur

Vreemdelingenbewaring dient zo kort mogelijk te duren. Amnesty International heeft na publicatie van het rapport *The Netherlands: The detention of Irregular Migrants and Asylum-Seekers* cijfers van het ministerie van Justitie m.b.t. vreemdelingenbewaring ontvangen. (Zie de brief aan de staatssecretaris.)

Uit deze cijfers blijkt 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 daarna nog 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 7.700 personen meerdere malen in vreemdelingenbewaring zijn gesteld.

Terugkeerrichtlijn

De Terugkeerrichtlijn laat de lidstaten teveel ruimte om te derogeren van internationale mensenrechtenstandaarden. Een maximumtermijn van 6 maanden is excessief en een mogelijkheid om deze te verlengen tot 18 maanden is onacceptabel. Amnesty International roept de lidstaten op maximumtermijnen korter dan 6 maanden te hanteren.

Wij wijzen erop dat het Nederlandse beleid 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 (zie de brief aan de staatssecretaris).

Personen behorende tot kwetsbare groepen horen niet in vreemdelingenbewaring

De staatssecretaris is niet bereid is om het uitgangspunt dat personen die behoren tot kwetsbare groepen in beginsel niet gedetineerd worden wettelijk vast te leggen. De mogelijkheid om een persoon behorend tot een kwetsbare groep niet te detineren en met een lichtere maatregel te volstaan bestaat reeds, maar in de praktijk vindt er lang niet altijd een zorgvuldig belangenafweging plaats. Er bevinden zich personen behorend tot kwetsbare groepen in vreemdelingenbewaring, zoals slachtoffers van marteling, verkrachting en slachtoffers van mensenhandel. Wij verwijzen hier ook naar het rapport van Bonded Labour in Nederland (BlinN) in het rapport *'Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie'* van januari 2009. In de Nederlandse praktijk worden personen behorend tot kwetsbare groepen gedetineerd, tenzij zij detentieongeschikt worden 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 komt dat men detentieongeschikt is als medische behandeling en/of zorg in detentie onmogelijk is en/of als verblijf in een detentiecentrum direct gevaar voor de gezondheid oplevert. Het welzijn van de vreemdeling in bredere zin 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.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Amnesty International acht het noodzakelijk dat er een wettelijk verbod wordt ingesteld op het detineren van alleenstaande minderjarigen. De staatssecretaris stelt 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.

Amnesty heeft met bezorgdheid kennis genomen van het inspectierapport over 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.

Regime

Vreemdelingenbewaring mag geen strafrechtelijk karakter hebben. De staatssecretaris 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 de Tweede Kamer en belangenorganisaties kennis kunnen nemen van de voorgenomen en reeds doorgevoerde aanpassingen om te beoordelen of er sprake is voldoende verbetering.

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 zijn 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.

Over het doen van aangifte van strafbare feiten 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 een geweldsinstructie 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, naar mening van Amnesty, de directie aangifte te doen. Het feit dat de vreemdeling dit juridisch gezien zelf zou kunnen doen, doet hieraan niet af.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,

Sabine Park
Senior Medewerker Politieke Zaken