

Vreemdelingenbewaring

Advies d.d. 16 juni 2008

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Samenvatting | 5 |
| Aanbevelingen | 5 |
| Afbakening van het onderwerp | 6 |
| Vraagstelling | 6 |
| | |
| 1. Vreemdelingenbewaring in de praktijk | 7 |
| 1.1 Het begrip vreemdeling | 7 |
| 1.2 Achtergrond, omvang en duur | 8 |
| 1.3 Doel en effectiviteit | 10 |
| 1.4 Detentieomstandigheden | 11 |
| 1.5 Terugkeeractiviteiten | 15 |
| 1.6 Toets op rechtmatigheid en duur van de bewaring | 16 |
| 1.7 Leeftijdsgrens minderjarigen in vreemdelingenbewaring | 17 |
| 1.8 Aanbevelingen | 18 |
| | |
| 2. Vreemdelingenbewaring als ultimum remedium | 19 |
| 2.1 De glijdende schaal van vrijwillig vertrek, drang en dwang | 19 |
| 2.2 Regelgeving met betrekking tot inbewaringstelling | 19 |
| 2.3 Gebruik van alternatieven: oproep tot nader onderzoek | 21 |
| 2.4 Aanbevelingen | 24 |
| | |
| Geraadpleegde literatuur en overige bronnen | 25 |
| Bijlage 1, cijfers migratie en asiel | 27 |

Samenvatting

Ruim 2000 mensen verblijven in een huis van bewaring in afwachting van uitzetting uit Nederland. Het betreft vreemdelingen die geen geldige verblijfsstatus in Nederland hebben en van wie wordt aangenomen dat zij zich aan uitzetting zullen onttrekken. Internationale richtlijnen schrijven voor dat vreemdelingen in een dergelijke situatie niet in een gevangenis maar in speciaal daarvoor ingerichte voorzieningen worden ondergebracht. De keus van de Nederlandse overheid voor het ten uitvoer leggen van vreemdelingenbewaring in een sober detentieregime – in een aantal opzichten soberder dan het regime in strafinrichtingen – wijkt daarvan af. Het Europese anti-foltercomité (CPT) gaf naar aanleiding van een bezoek aan detentiecentra in 2007 een kritisch rapport af. In dit advies gaat de Raad in op de detentieomstandigheden in de vreemdelingenbewaring en doet aanbevelingen voor aanpassing van het regime. De effectiviteit van de vreemdelingenbewaring is beperkt: nog niet de helft van het aantal inbewaringstellingen leidt daadwerkelijk tot uitzetting. De effectiviteit is te verhogen door de bewaring en de inspanningen tot uitzetting in het grotere verband te plaatsen van de beweegredenen die vreemdelingen hebben om naar Nederland te komen.

De vreemdelingenbewaring vormt op zichzelf een ‘ultimum remedium’. Ook deze gedachte vindt steun in Europese voorschriften en aanbevelingen. Dit betekent dat de vreemdeling die Nederland moet verlaten, eerst de gelegenheid moet worden geboden om uit eigen beweging te vertrekken. De kans van slagen hiervan zal groter zijn als de vreemdeling hierbij wordt begeleid. Werkt de vreemdeling hieraan niet mee, dan zijn ‘drangmaatregelen’ aan de orde, waarbij vormen van vrijheidsbeperking worden toegepast. Bewaring is het uiterste middel. De Raad meent dat de Nederlandse overheid meer kan doen om bewaring te voorkomen.

Aanbevelingen

1. Stem het regime zoveel mogelijk af op het karakter van de vreemdelingenbewaring: maximale bewegingsvrijheid binnen de muren, zo min mogelijk op cel, mogelijkheden tot contact met de buitenwereld, een dagprogramma met mogelijkheden tot zinvolle tijdsbesteding en voorbereiding op de terugkeer;
2. wijzig hiertoe indien nodig in artikel 5.4 lid 1 van hoofdstuk A5 van het Vreemdelingenbesluit 2000 de aanduiding ‘huis van bewaring’ in ‘gevangenis’; verplaats artikel 9 lid 2 onder d van de Penitentiaire beginselenwet naar artikel 10;
3. intensiveer de inspanningen ten behoeve van terugkeer naar het land van herkomst;
4. besteed aandacht aan opleiding van het personeel met het oog op de specifieke problematiek van deze gedetineerden;
5. introduceer een beroepsrecht bij de vreemdelingenbewaring ex artikel 6 Vreemdelingenwet;
6. richt de rechtmatigheidstoets in conform de EU-Proposal Returns Directive;
7. beperk de duur van vreemdelingenbewaring tot een half jaar, te verlengen door de rechter ingeval zich de uitzonderlijke omstandigheden voordoen die thans als zodanig in de jurisprudentie worden erkend;
8. specificeer het criterium ‘zicht op uitzetting’ nader in de Vreemdelingencirculaire;
9. gebruik de vreemdelingenbewaring de facto zoals zij is bedoeld, namelijk als laatste middel. Onderzoek en beproef de bruikbaarheid en effectiviteit van andere vormen van zekerheid ten aanzien van de vreemdelingen die nu nog op de in de wet genoemde gronden in bewaring worden gesteld. Beproof maatregelen van vrijheidsbeperking die worden gebruikt voor gezinnen met kinderen ook bij andere groepen. Betrek bij dit onderzoek de ervaringen in eigen land inzake medewerking van de vreemdeling aan diens vertrek, in een ten opzichte van de bewaring alternatieve setting (borg / meldplicht / inleveren identiteitsbewijs). Gebruik hierbij ervaringen in andere Europese landen;

10. wijs vreemdelingen die het land dienen te verlaten tijdig op de mogelijkheid, hulp en steun te zoeken bij organisaties op het gebied van vreemdelingenopvang en -begeleiding;
11. beperk de bewaring van minderjarigen, al dan niet in verband met de bewaring van (een van) hun ouders, tot een absoluut minimum. Plaats de (alleenstaande) minderjarige vreemdeling nooit in een inrichting voor volwassen gedetineerden maar altijd in een jeugdinstelling.

De Raad heeft al eerder adviezen uitgebracht over het regime in de vreemdelingenbewaring¹. Deze administratiefrechtelijke bewaring wordt in Nederland in een penitentiaire omgeving ten uitvoer gelegd. Het regime in de vreemdelingenbewaring draagt op een aantal punten een soberder karakter dan de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke maatregelen.

Onder de 'nieuwe' Vreemdelingenwet 2000 (verder: Vw) is, als gevolg van het geïntensiveerde beleid van de Nederlandse overheid om illegaal verblijf in Nederland tegen te gaan en te beëindigen, het aantal vreemdelingen dat in bewaring is gesteld de afgelopen jaren substantieel gestegen, zeker tegen de achtergrond van het dalend aantal binnenkomende vreemdelingen. De Raad constateert daarbij dat, hoewel de vreemdelingenbewaring een erkend 'ultimum remedium' is, alternatieven daarvoor slechts op heel bescheiden schaal worden toegepast en dat de overheid niet actief naar alternatieven zoekt.

Afbakening van het onderwerp

Het accent in dit advies ligt op de vreemdelingenbewaring op grond van art. 59 Vw. Op dit moment baart de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring van deze groep de Raad het meeste zorgen.

De vreemdelingenbewaring op grond van art. 6 Vw, die over het algemeen niet in het gevangeniswezen plaatsvindt maar – onder iets gunstiger omstandigheden – in grenslogies (zie 1.1.), komt op onderdelen ter sprake naar aanleiding van specifieke rechtspositionele of regimaire aspecten. Redenen om op deze situatie niet verder in te gaan zijn het kleinere aantal 'artikel 6-ers' en het feit dat deze personen vanaf het moment dat zij in Nederland aankomen in bewaring blijven totdat deze uitmondt in uitzetting dan wel het toekennen van een verblijfsstatus, zodat alternatieven voor de bewaring niet aan de orde zijn.

Dit advies heeft evenmin betrekking op strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen, die verblijven in een regulier huis van bewaring en doorgaans de laatste periode van hun detentie in een detentie- of uitzetcentrum worden geplaatst, zodat ook bij deze groep het denken over alternatieven voor detentie niet aan de orde is.

Vraagstelling

Tegen de achtergrond van actuele ontwikkelingen en in aansluiting bij internationale richtlijnen en regelgeving komt de Raad met betrekking tot het gebruik van vreemdelingenbewaring tot de volgende vragen met betrekking tot de Nederlandse praktijk:

1. Hoe kan de vreemdelingenbewaring optimaal worden ingevuld? Daarbij zijn van belang:
 - effectiviteit (is vreemdelingenbewaring zo ingevuld dat deze daadwerkelijk leidt tot uitzetting?)
 - detentieomstandigheden: materiële/gebouwelijke en psychologische factoren (onzekerheid over de duur detentie, invulling regime);
 - voorbereiding op reïntegratie in land van herkomst (terugkeerprogramma's, concrete facilitering van herstart in het land van herkomst);
 - rechtspositie: toets op de rechtmatigheid en de duur van de bewaring.
2. Is vreemdelingenbewaring in de mate waarin deze nu wordt toegepast noodzakelijk? Wat is de plaats van vreemdelingenbewaring op de glijdende schaal van vrijwilligheid, drang en dwang bij vertrek? Welke alternatieven zijn er denkbaar en toepasbaar?

¹ Adviezen d.d. 8 maart 1999, 21 december 1999 en 6 november 2000

1. Vreemdelingenbewaring in de praktijk

1.1 Het begrip vreemdeling

Op het grondgebied van Nederland verblijven ruim 16 miljoen personen. Deze personen zijn op vele manieren te onderscheiden. Een betekenisvol onderscheid is Nederlander en vreemdeling. De Grondwet geeft al in artikel 2 aan dat er beperkende verschillen zijn tussen Nederlanders en niet-Nederlanders, vreemdelingen dus. Wie niet Nederlander is valt als vreemdeling onder toelatings- en uitzettingsbepalingen die bij wet zijn geregeld. Wie geen Nederlander is mag (permanent of tijdelijk) in Nederland verblijven op basis van een geldige verblijfstitel. Wie geen verblijfstitel heeft dient het land te verlaten, vrijwillig, onder drang of onder dwang van de overheid. Illegaal verblijf wordt in Nederland niet getolereerd en door de overheid om uiteenlopende redenen bestreden.

Het begrip 'vreemdeling' kan met recht als een 'containerbegrip' worden gezien. Onder het begrip vallen immers zeer uiteenlopende categorieën zoals:

- vreemdelingen die voor een kort toeristisch verblijf in ons land zijn en eigener beweging weer vertrekken;
- vreemdelingen die voor studie en/of arbeid voor langere tijd in Nederland willen blijven;
- vreemdelingen die bij de Nederlandse overheid een asielaanvraag indienen en als asielzoeker een verblijfsvergunning willen verkrijgen;
- de (alleenstaande) minderjarige asielzoeker, als specifieke categorie van de voorgaande;
- vreemdelingen die uit economisch motief de Nederlandse grens overschrijden en in Nederland willen blijven;
- vreemdelingen met een al of niet erkende vluchtelingenstatus;
- vreemdelingen die na een strafrechtelijke veroordeling aan het einde van hun straftenuitvoerlegging het land dienen te verlaten;
- vreemdelingen die op grond van een medische indicatie niet kunnen worden uitgezet.

Voor de aantallen in Nederland binnenkomende vreemdelingen en de beweegredenen voor migratie wordt verwezen naar de CBS-gegevens die als bijlage bij dit advies zijn gevoegd.

Hoezeer ook de positie en de aanvangsstatus van de vreemdeling kan verschillen, overeenkomst bij al deze vreemdelingen is dat zij een verblijfstitel (vergunning) van de Nederlandse overheid nodig hebben om in Nederland te kunnen verblijven en dat zij bij gebreke daarvan het land dienen te verlaten.

Geen verblijfstitel = Nederland verlaten

Zoals gezegd dient de vreemdeling die in Nederland geen verblijfstitel heeft en die op aanvraag ook niet krijgt, het land te verlaten. De Nederlandse overheid hanteert ten aanzien van het verlaten van Nederland het principe dat vrijwillig vertrek door de vreemdeling de voorkeur heeft. Dat vrijwillig vertrek wordt zonedig door de Nederlandse overheid met 'drang' gestimuleerd (bijvoorbeeld de aanzegging het land binnen zoveel dagen te verlaten), terwijl in het uiterste geval de vreemdeling met dwang het land wordt uitgezet. Dit 'uiterste middel' kan voor bepaalde categorieën van vreemdelingen ook in eerste aanleg aan de orde zijn. De vreemdeling bijvoorbeeld, die wegens een ernstig misdrijf een vrijheidsstraf heeft ondergaan, kan aansluitend daaraan (als ongewenst vreemdeling) worden uitgezet. Het daadwerkelijk uitzetten slaagt lang niet altijd. Van de vreemdeling zonder verblijfstitel moeten identiteit en nationaliteit worden vastgesteld, het land van herkomst moet een grensoverschrijdingdocument afgeven en de te verwachten behandeling in het land van herkomst moet aan een bepaalde kwaliteit voldoen. In afwachting van en ter voorbereiding op de uitzetting

kan de vreemdeling op grond van de Vreemdelingenwet c.a. in bewaring worden gesteld.

1.2 Achtergrond, omvang en duur

De administratiefrechtelijk gedetineerde illegale vreemdelingen vormen een bijzondere groep binnen de populatie van het gevangeniswezen. Voor het grootste deel betreft het vreemdelingen die op grond van art. 59 Vw in bewaring worden gehouden omdat ze, wegens ontbreken van een (geldige) verblijfstitel, Nederland moeten verlaten en dus beschikbaar moeten zijn voor hun uitzetting. Een kleiner deel verblijft op grond van art. 6 Vw in een grenshospitium (ook wel grenslogies genoemd) omdat hen de toegang tot Nederland is geweigerd.

De vreemdeling die de toegang tot Nederland geweigerd is, kan worden verplicht zich op te houden in een ruimte of plaats die de ambtenaar belast met de grensbewaking heeft aangewezen, aldus artikel 6 lid 1 Vw. Het gaat hier om een vrijheidsbeperkende maatregel. Op grond van artikel 6 lid 2 kan deze ruimte of plaats worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek. Dan is er sprake van een vrijheidsontnemende maatregel. In een dergelijke ruimte geldt het zogeheten 'regime grenslogies'².

In de periode januari tot en met augustus 2006 is, volgens de IND, in 691 gevallen de maatregel van artikel 6 opgelegd. In bijna 23% van de gevallen werd de maatregel voortgezet vanwege een Dublin-claim, nader onderzoek, artikel 1F verdenking of een leeftijdsonderzoek (GOC-procedure)³.

Het aantal plaatsen voor vreemdelingenbewaring is gedurende de afgelopen tien jaar zowel in absolute aantallen als in verhouding tot de totale gevangenis capaciteit toegenomen:

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| vreemdelingen totaal | 864 | 943 | 1169 | 1212 | 1053 | 1340 | 1583 | 1952 | 2429 | 2229 |
| vreemdelingen procentueel | 7,4 | 8,9 | 11,7 | 10,5 | 8,5 | 10,1 | 10 | 11,3 | 14,6 | 14,8 |
| totale capaciteit gevangeniswezen | 11607 | 10628 | 9958 | 11512 | 12452 | 13300 | 15774 | 17260 | 16684 | 15068 |

Volgens de laatste cijfers is inmiddels ongeveer 15% van de capaciteit binnen het gevangeniswezen bestemd voor vreemdelingenbewaring⁴.

Artikel 59 lid 4 Vw 2000 noemt de gevallen waarin vreemdelingenbewaring aan een maximale termijn is gebonden. Afgezien van deze bijzondere situaties stelt de regelgeving geen expliciete termijn. Dat betekent overigens niet dat een ongelimiteerde duur van de maatregel geoorloofd is. De maatregel mag niet langer duren dan strikt noodzakelijk is met het oog op het beoogde doel en dient daarmee evenredig te zijn. Naarmate de maatregel voortduurt, gaat het belang van de vreemdeling om in vrijheid te worden gesteld zwaarder wegen ten opzichte van het belang van voortgezette bewaring⁵.

Met betrekking tot het ontbreken van een maximumtermijn voor vreemdelingenbewaring neemt Nederland, samen met Engeland, een uitzonderingspositie in binnen Europa. Over de maximale duur

² Reglement regime grenslogies van 14 januari 1993, Stb.1993, 45 zoals gewijzigd bij besluit van 7 september 2000, Stb. 2000, 364

³ Vogelaar 2007, blz. 22

⁴ bron: capaciteitsoverzicht www.dji.nl

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 24 587 en 31 200 VI, nr. 245

van vreemdelingenbewaring bestaat nog geen bindende internationale regelgeving. Het EVRM bevat geen bepalingen met betrekking tot de maximumduur maar stelt de voortgang van het uitzettingsproces als criterium voor het mogen voortduren van de detentie. De algemene richtlijn (zowel nationaal als internationaal) is dat vreemdelingenbewaring zo kort mogelijk moet duren, namelijk niet langer dan strikt noodzakelijk is om de uitzetting te realiseren.

In EU-verband is inmiddels drie jaar gewerkt aan het bereiken van overeenstemming over gemeenschappelijke regels voor het terugsturen van illegalen, waaronder een termijn voor vreemdelingenbewaring. Een vergelijking tussen de EU-landen wordt overigens gecompliceerd doordat illegaal verblijf in sommige landen, zoals België, strafbaar is en in andere niet. Wij citeren hier artikel 14 van de ontwerprichtlijn van de EU (Proposal Returns Directive)⁶:

Artikel 14 Vreemdelingenbewaring

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 rechterlijke 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 wordt minstens eenmaal per maand door een rechterlijke instantie getoetst.
4. De vreemdelingenbewaring kan door een rechterlijke instantie worden verlengd tot maximaal zes maanden.

Over de in lid 4 genoemde maximumtermijn zijn de EU-ministers het op 5 juni 2008 eens geworden: er komt een maximale termijn van zes maanden⁷, in zeer specifieke omstandigheden te verlengen tot achttien maanden. De verwachting luidt dat het Europees Parlement nog voor de zomer van 2008 met deze tekst instemt.

Ook het CPT acht het vaststellen van een maximale duur gewenst en zegt hierover in zijn laatste rapport⁸ aan de Nederlandse regering: *“At present, the legislation governing the administrative detention of immigration detainees does not provide for an absolute time limit for detention pending deportation for certain categories of detained aliens. The CPT invites the Netherlands authorities to introduce an absolute time limit for the detention of all foreign nationals under aliens legislation (as is already the case in the majority of European countries)”*.

In zijn reactie op het bovengenoemde rapport van het CPT geeft de minister van Justitie aan dat Nederland zal zijn gehouden aan een maximumtermijn, mocht die in de EU-richtlijn worden opgenomen⁹. In afwachting

⁶ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over de gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, SEC(2005) 1057} /* COM/2005/391 def. - COD 2005/0167

⁷ “The return directive approved by EU ministers says: “each member state shall set a limited period of detention, which may not exceed six months.” However, governments will be allowed to extend the six-month-period for an additional twelve months, but only in “very specific circumstances” such as lack of co-operation by a migrant or delay in obtaining necessary documentation from their home country”. Bron: EU-Observer, 5 juni 2008

⁸ CPT, 2007

⁹ Tweede kamer, vergaderjaar 2007-2008, 24 587 en 31 200 VI, nr. 245

daarvan voelt de minister niet voor het vaststellen van een maximale duur omdat de vreemdeling wellicht minder medewerking zou verlenen aan uitzetting als hij weet dat de bewaring na een bepaalde periode toch wordt beëindigd. De Raad deelt deze vrees niet. Vreemdelingen die niet aan uitzetting meewerken worden thans ook na verloop van tijd in vrijheid gesteld en voortzetting van de bewaring langer dan een half jaar levert vrijwel geen extra uitzettingen op. Ondertussen vormt de onzekerheid omtrent de duur van de bewaring, die voortvloeit uit het ontbreken van een maximumduur, een verzwarende factor in de detentieomstandigheden¹⁰. In 1.6 wordt ingegaan op de rechterlijke toets ten aanzien van de duur van de bewaring.

1.3 Doel en effectiviteit

Vreemdelingbewaring heeft tot doel de vreemdeling beschikbaar te houden voor uitzetting. De effectiviteit ervan is daarom te beoordelen aan de hand van het aantal geslaagde uitzettingen vanuit detentie.

Over het percentage 'geslaagde uitzettingen' bestaan uiteenlopende cijfers. De Universiteit van Tilburg onderzocht dit in 2004¹¹ en vond onder meer dat er relatief weinig illegale vreemdelingen na de vreemdelingenbewaring worden uitgezet, namelijk 35%. Andere onderzoeksbevindingen waren onder meer:

- de terugkeer of uitzetting wordt ernstig belemmerd door het ontbreken van reisdocumenten en de moeilijkheid om deze bij de ambassades te verkrijgen;
- de terugkeerbereidheid van de illegale vreemdeling is mede afhankelijk van het risico om bij terugkeer in eigen land met represailles geconfronteerd te worden;
- 12% van de via Schiphol uit te zetten personen is al eerder uitgezet;
- een langere duur van de inbewaringstelling resulteert slechts in weinig gevallen in een geslaagde uitzetting. Van de 178 personen die langer dan 3 maanden in bewaring zaten is uiteindelijk maar 19% uitgezet. De vreemdelingenbewaring zelf, evenals een ongewenstverklaring of een eerdere strafrechtelijke veroordeling heeft een gering effect op daadwerkelijke uitzetting of op de terugkeerbereidheid van de illegale vreemdeling;
- onder de illegalen bevinden zich meer ex-asielzoekers dan altijd is aangenomen. Verschillende bronnen geven een percentage asielzoekers aan dat ligt tussen de 44 en 47;
- het hernieuwd in vreemdelingenbewaring plaatsen van vreemdelingen van wie de bewaring is opgeheven, heeft maar een beperkt effect op uitzetting (25% geslaagde uitzettingen).

De staatssecretaris van Justitie sprak in een reactie op dit onderzoek over een uitzettingspercentage van rond de 60, met inbegrip van uitzettingen vanuit politiecellen en uitzetcentra¹². Op een dergelijk hoog percentage is af te dingen dat hierbij ook vreemdelingen zijn inbegrepen die na het opheffen van de bewaring 'met onbestemde bestemming' zijn vertrokken. Het betreft niet allemaal 'aantoonbaar vertrek'. Onlangs is de effectiviteit van het uitzetten opnieuw in de Tweede Kamer aan de orde geweest en wel naar aanleiding van vragen naar de resultaten van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V, zie ook hierna). De staatssecretaris kon over het eerste halfjaar van 2007 melden dat uit de caseload van deze dienst 40% Nederland "aantoonbaar had verlaten"¹³. Aangezien de caseload van de DT&V niet samenvalt met de vreemdelingenbewaring, geeft dit cijfer geen precies beeld van de effectiviteit van de bewaring.

De Rapportage Vreemdelingenketen vermeldt dat in de 2e helft van 2007 circa 4.200 vreemdelingen de bewaring hebben verlaten. Niet aangegeven wordt hoe groot het aantal uitzettingen was¹⁴.

¹⁰ Zie Van Kalmthout, *Dutch Prisons*

¹¹ Van Kalmthout 2005

¹² Tweede Kamer 2003-2004, 29 344, nr. 19

¹³ Tweede Kamer 2007-2008, 31 200 VI, nr. 14

¹⁴ Rapportage Vreemdelingenketen, periode juli - december 2007, 14 februari 2007 (DDS 5464074/07/SCV) van de Minister van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken

Bedacht moet worden dat de effectiviteit van bewaring nooit volledig is aan te tonen in die zin dat een onbekend deel van de na bewaring uitgezette vreemdelingen ook zonder bewaring het land zou hebben verlaten. Door de vrij grote vanzelfsprekendheid waarmee vreemdelingen in bewaring worden genomen – waarop later in dit advies wordt ingegaan – krijgen velen van hen weinig gelegenheid voor vrijwillig vertrek.

De Raad concludeert dat schattingen van het aantal uitzettingen uit bewaring sterk uiteenlopen en dat de uitkomsten onderling slecht vergelijkbaar zijn. De grondslagen voor de tellingen en de manier waarop gegevens zijn verkregen verschillen. Hoe dan ook is het aantal geslaagde uitzettingen vanuit bewaring (en daarmee de doelmatigheid van deze vrijheidsontnemende maatregel) beperkt.

Onder andere om het aantal uitzettingen te vergroten is in de loop van 2007 een aantal reorganisaties in de vreemdelingenketen doorgevoerd, met als belangrijkste de oprichting van de DT&V, een betere samenwerking tussen DT&V en IND, samenwerking met ketenpartners als de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de aanwezigheid van IOM-functionarissen in de detentiecentra.

De DT&V is met het oog op intensieve voorbereiding van de uitzetting aanwezig binnen alle detentiecentra. De verwachting is dat met deze nieuwe werkwijze ongeveer 60% van de vreemdelingenbewaringen tot uitzetting zal leiden.

De DT&V stimuleert in samenwerking met het IOM een vorm van ‘vrijwillig vertrek’ vanuit bewaring. Dit kan gunstig zijn voor de vreemdeling omdat de procedure (onder andere het verkrijgen van de juiste documenten) via het IOM sneller kan gaan dan via de consulaten. De Raad ziet dit initiatief als een positieve ontwikkeling, al is er nog weinig zicht op de mate waarin de begeleiding door de IOM voldoende functioneert.

1.4 Detentieomstandigheden

De Raad heeft in eerdere adviezen over de vreemdelingenbewaring gewezen op de noodzaak om de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring meer in overeenstemming te brengen met het doel en het administratiefrechtelijke karakter ervan. Punten van zorg waren het feit dat de vreemdelingenbewaring ten uitvoer wordt gelegd in een penitentiaire omgeving en het feit dat de detentieomstandigheden zelfs soberder waren dan die van strafrechtelijk gedetineerden in het huis van bewaring. Daarbij werd zowel gewezen op de gebouwelijke omstandigheden binnen de noodvoorzieningen als op de uiterst beperkte invulling van het dagprogramma en het gebrek aan op terugkeer gerichte activiteiten.

Vreemdelingenbewaring in een penitentiaire omgeving

Het onderbrengen van vreemdelingen in een penitentiaire omgeving staat op gespannen voet met het feit dat deze personen geen strafbaar feit hebben gepleegd. In Europees verband wordt tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring in een gevangenis afgewezen of in elk geval als ongewenst gezien¹⁵. De Europese gevangenisregels zijn niet van toepassing op vreemdelingenbewaring, aangezien de Raad van Europa van oordeel is dat administratief gedetineerden niet in een gevangenis thuishoren. Ook het CPT zegt in zijn Standards dat detentie van vreemdelingen ten uitvoer moet worden gelegd in speciaal voor dit doel ontworpen centra. Het CPT heeft in zijn rapporten aan de Nederlandse regering meermalen de staf gebroken over het onderbrengen van vreemdelingen in het gevangeniswezen. In zijn laatste rapport¹⁶ schrijft het CPT: *“Facilities used for the administrative detention of immigration detainees, such as the two detention boats, are classified as remand prisons; thus, the regime applied to immigration detainees is similar to that*

¹⁵ Standards CPT; Twenty Guidelines on Forced Return, guideline 10; art.3 en 8 EVRM en art. 15 Proposal Returns Directive

¹⁶ CPT, 2007

of remand prisoners. Moreover, the CPT understands that immigration detainees are normally held under a limited community regime in conformity with Article 21 of the Penitentiary Principles Act and Article 3 of the Penitentiary Order. The CPT would like to receive clarification as to the reason(s) for the decision to classify immigration detention centres as remand prisons”.

De ontwerprichtlijnen van de EU (Proposal Returns Directive) zeggen hierover het volgende:

Artikel 15 Omstandigheden bij vreemdelingenbewaring

1. De lidstaten zorgen ervoor dat onderdanen van derde landen in vreemdelingenbewaring op humane en waardige wijze worden behandeld, met eerbiediging van hun grondrechten en het internationale en nationale recht. Op verzoek wordt hun onverwijld toegestaan contact op te nemen met wettelijke vertegenwoordigers, familieleden en bevoegde consulaire autoriteiten, alsmede met relevante internationale en niet-gouvernementele organisaties.
2. Voor vreemdelingenbewaring wordt gebruikgemaakt van speciaal daarvoor bestemde accommodaties. Indien een lidstaat onderdanen van derde landen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld niet kan onderbrengen in een gespecialiseerde accommodatie en gebruik maakt van een gevangenis, zorgt hij ervoor dat de betrokken onderdanen van derde landen permanent fysiek gescheiden blijven van de gevangenen.
3. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de situatie van kwetsbare personen. De lidstaten zorgen ervoor dat minderjarigen niet in een gewone gevangenis in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Alleenstaande minderjarigen worden gescheiden van volwassenen, tenzij dit niet in het belang van het kind is.
4. De lidstaten zorgen ervoor dat internationale en niet-gouvernementele organisaties de accommodaties voor vreemdelingenbewaring kunnen bezoeken om na te gaan of deze voldoen. Dergelijke verzoeken kunnen afhankelijk worden gesteld van toestemming.

Het regime in de vreemdelingenbewaring

Zoals gezegd zijn de detentieomstandigheden bij vreemdelingenbewaring in het h.v.b.-regime doorgaans soberder in vergelijking met de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke straffen en maatregelen. Op resocialisatie gerichte elementen uit de strafrechtelijke detentie als onderwijs, een structureel aanbod van arbeid, en verlof ontbreken immers bij de vreemdelingenbewaring. Ook is de medische zorg niet in alle gevallen gelijk aan die binnen strafrechtelijke detentie. Hoewel de inrichtingen voor vreemdelingenbewaring een h.v.b.-regime kennen van ‘beperkte gemeenschap’, streven de betreffende directies ernaar de vreemdelingen meer onderling contact toe te staan dan in dit regime gebruikelijk is¹⁷. Dit doet de vraag rijzen, in het verlengde van de hierboven weergegeven vraag van het CPT, waarom deze inrichtingen zijn aangewezen als huizen van bewaring. Nu ernaar wordt gestreefd een regime van algehele gemeenschap te benaderen zou het wellicht meer voor de hand liggen deze inrichtingen een gevangenisbestemming te geven. Hiertoe zou in artikel 5.4, eerste lid, van hoofdstuk A5 van het Vreemdelingenbesluit 2000 de aanduiding ‘huis van bewaring’ moeten worden gewijzigd in ‘gevangenis’. In zijn reactie op het CPT-rapport geeft de minister reeds aan dat vergroting van uniformiteit tussen de verschillende regimes voor vreemdelingenbewaring wordt gezien.

Het contact van vreemdelingen met hun relaties en andere personen buiten de inrichting vormt een bijzonder aandachtspunt. De commissie van toezicht bij een strafinrichting waar vreemdelingen verblijven meldde onlangs dat de mogelijkheden voor telefooncontact waren gedecimeerd doordat de vreemdelingen niet

¹⁷ Bron: toezichtrapportages RSJ en Inspectie voor de Sanctietoepassing

langer gebruik mochten maken van budgettelefoonkaarten¹⁸. Ten aanzien van het kostenaspect speelt mee dat de vreemdelingen door het ontbreken van inrichtingsarbeid zeer geringe inkomsten hebben. Speciaal het intercontinentaal telefoonverkeer wordt daarmee bijna onmogelijk gemaakt. Hiermee wordt niet alleen volledig voorbijgegaan aan het belang dat vreemdelingen hebben bij het onderhouden van contact met relaties in hun thuisland, maar wordt de vrijheid van de vreemdeling onnodig verder ingeperkt dan zich verdraagt met het niet-penitentiaire karakter van de vreemdelingenbewaring.

(Ruime) bezoekmogelijkheden baten de vreemdelingen, die doorgaans weinig relaties hebben die hen kunnen bezoeken, niet veel. Dit nog afgezien van het feit dat een omvangrijk detentiecentrum als de boten aan de Merwehaven in Rotterdam door hun ligging slecht bereikbaar zijn. De Raad herinnert er in dit verband aan dat vreemdelingenbewaring, anders dan de tenuitvoerlegging van een straf, niet tot doel heeft betrokkene uit de samenleving te verwijderen.

Ook over het regime in de vreemdelingenbewaring bestaan in Europees verband de nodige bepalingen en aanbevelingen. Wij wijzen hier in het bijzonder op de CPT-Standards en de Twenty Guidelines on Forced Return, aangenomen door het comité van ministers van de Raad van Europa in mei 2005. Deze richtlijnen combineren bepalingen waaraan de lidstaten zich uit anderen hoofde al hadden verbonden met aanbevelingen en 'best practices'. In verband met het regime in vreemdelingenbewaring is met name Guideline 10 van zodanig groot belang dat wij deze in zijn geheel weergeven:

Guideline 10. Conditions of detention pending removal

1. Persons detained pending removal should normally be accommodated within the shortest possible time in facilities specifically designated for that purpose, offering material conditions and a regime appropriate to their legal situation and staffed by suitably qualified personnel.
2. Such facilities should provide accommodation which is adequately furnished, clean and in a good state of repair, and which offers sufficient living space for the numbers involved. In addition, care should be taken in the design and layout of the premises to avoid, as far as possible, any impression of a "carceral" environment. Organised activities should include outdoor exercise, access to a day room and to radio/television and newspapers/magazines, as well as other appropriate means of recreation.
3. Staff in such facilities should be carefully selected and receive appropriate training. Member states are encouraged to provide the staff concerned, as far as possible, with training that would not only equip them with interpersonal communication skills but also familiarise them with the different cultures of the detainees. Preferably, some of the staff should have relevant language skills and should be able to recognise possible symptoms of stress reactions displayed by detained persons and take appropriate action.
When necessary, staff should also be able to draw on outside support, in particular medical and social support.
4. Persons detained pending their removal from the territory should not normally be held together with ordinary prisoners, whether convicted or on remand. Men and women should be separated from the opposite sex if they so wish; however, the principle of the unity of the family should be respected and families should therefore be accommodated accordingly.
5. National authorities should ensure that the persons detained in these facilities have access to lawyers, doctors, non-governmental organisations, members of their families, and the UNHCR, and that they are able to communicate with the outside world, in accordance with the relevant national regulations.

¹⁸ Brief van de c.v.t. bij p.i. Veenhuizen, locatie Esserheem aan de RSJ d.d. 4 april 2008

Moreover, the functioning of these facilities should be regularly monitored, including by recognised independent monitors.

6. Detainees shall have the right to file complaints for alleged instances of ill-treatment or for failure to protect them from violence by other detainees. Complainants and witnesses shall be protected against any ill-treatment or intimidation arising as a result of their complaint or of the evidence given to support it.
7. Detainees should be systematically provided with information which explains the rules applied in the facility and the procedure applicable to them and sets out their rights and obligations. This information should be available in the languages most commonly used by those concerned and, if necessary, recourse should be made to the services of an interpreter. Detainees should be informed of their entitlement to contact a lawyer of their choice, the competent diplomatic representation of their country, international organisations such as the UNHCR and the International Organization for Migration (IOM), and non-governmental organisations. Assistance should be provided in this regard.

Het regime in reguliere huizen van bewaring en in de twee speciaal voor vreemdelingen bestemde h.v.b.'s in Tilburg en Ter Apel voldeed in beperkte mate aan deze richtlijnen. Deze h.v.b.'s zijn inmiddels niet meer voor vreemdelingenbewaring bestemd. De situatie in de 2004/2005 in gebruik genomen detentieboten en uitzetcentra op Zestienhoven en Schiphol is evenwel in veel opzichten aanmerkelijk slechter.

Het CPT bezocht in 2007 de detentieboten Stockholm (Rotterdam) en Kalmar (Dordrecht) en achtte – in navolging van adviezen van de RSJ en de ISt, gevolgd door rechterlijke uitspraken hierover – de daar aangetroffen detentieomstandigheden niet geschikt voor vrijheidsbeneming langer dan een half jaar: *“The CPT agrees that the boats are unsuitable for long-term detention and that they cannot easily be transformed into acceptable detention facilities. The CPT recommends that the Netherlands authorities cease, at the earliest opportunity, to use boats as facilities for immigration detainees.”*

De Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV) van de DJI is voornemens voor 2012 alle noodvoorzieningen zoals de detentieboten te vervangen door structurele bouw. De Stockholm wordt medio 2008 afgestoten. Inmiddels zijn, eind 2007, het Detentiecentrum Alphen a/d Rijn en de Detentieplatforms in Zaandam in gebruik genomen.

In het kader van beleidsaanpassingen met betrekking tot de plaatsing van strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen is in DC Alphen een deel van de capaciteit (400 van de 1300 plaatsen) bestemd voor strafrechtelijk veroordeelde illegale vreemdelingen in de laatste vier maanden van hun detentie, en de rest voor administratiefrechtelijke vreemdelingenbewaring op grond van art 59 Vw en voor een kleiner deel op grond van art. 6 Vw.

De Raad acht de nieuwe detentiecentra in materieel opzicht een verbetering ten opzichte van de tijdelijke huisvesting op detentieboten (zij het dat de detentieplatforms veel overeenkomst vertonen met de detentieboten), maar merkt op dat de detentieomgeving zowel regimair als gebouwelijk nog steeds penitentiair is. De voor twee personen bestemde verblijfsruimten in het detentiecentrum te Alphen onderscheiden zich bijvoorbeeld qua oppervlakte niet of nauwelijks van eenpersoonscellen in reguliere penitentiaire inrichtingen. In dat opzicht is ook met de bouw van de nieuwe inrichtingen niet tegemoetgekomen aan de hierboven genoemde Europese richtlijnen die bepalen dat vreemdelingenbewaring ten uitvoer moet worden gelegd in speciale, voor die situatie geschikte locaties en niet in een penitentiaire omgeving.

Voor de ‘art. 6 Vw-gedetineerden’ betekent deze penitentiaire omgeving zelfs een achteruitgang in vergelijking tot die van het Grenshospitium, dat over het algemeen een grote bewegingsvrijheid toelaat.

De Raad acht het principieel onjuist dat gesloten opvang van vreemdelingen wordt gerealiseerd in accommodaties die in de eerste plaats voldoen aan penitentiaire maatstaven. Deze zijn naar hun aard ingericht op het tenuitvoerleggen van een penitentiair regime. Voor vreemdelingenbewaring volstaat omtrekbeveiliging, terwijl het gebouw intern dient te zijn ingericht op een door vrije mobiliteit en groepsactiviteiten gekenmerkt verblijf.

Beklag en beroep

Vreemdelingen beschikken over beklagrecht tegen beslissingen van de inrichtingsdirecteur. De vreemdelingenbewaring krachtens art. 59 Vw kent daarboven de mogelijkheid van beroep bij de RSJ (zowel voor de vreemdeling als voor de directeur). De beroepsmogelijkheid ontbreekt in de vreemdelingenbewaring krachtens art. 6 Vw. De reden van dit verschil is niet goed in te zien. De Raad beveelt aan ook voor de grenslogies een beroepsmogelijkheid te openen.

1.5 Terugkeeractiviteiten

Teneinde uitzetting te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat identiteit en nationaliteit van de vreemdeling worden vastgesteld. De bewaring stelt de overheid in de gelegenheid hiernaar onderzoek te verrichten. Vervolgens is het voorzien in uitreispapieren aan de orde. Terwijl deze activiteiten worden verricht, kan het verblijf mede ten doel hebben de vreemdeling tot medewerking aan de procedure te bewegen. Het is immers van grote waarde als bereikt kan worden dat de vreemdeling psychologisch ‘de knop omzet’ naar acceptatie van terugkeer. Wij hebben het hier vanzelfsprekend niet over situaties waarin het land van herkomst niet aan terugkeer meewerkt: in die gevallen maakt het niets uit of op de vreemdeling zelf dwang of drang wordt uitgeoefend. Maar voorzover de terugkeer afhankelijk is van, of bevorderd kan worden door diens medewerking, is het wekken van motivatie van belang. Dit kan de procedure bespoedigen en daarmee de duur van de bewaring bekorten. Een verder gelegen doel is de vreemdeling beter toe te rusten op het opbouwen van een bestaan in het land van herkomst.

Het lijkt bevorderlijk voor de effectiviteit van de maatregel als inspanningen met betrekking tot vertrek geplaatst worden in het grotere verband van migratie en de beweegredenen die daarachter liggen. De vreemdeling is niet voor niets naar Nederland, althans naar West-Europa, gekomen en deze beweegredenen kunnen herleven nadat hij naar het land van herkomst is teruggekeerd. Als zijn beweegredenen op het economische vlak liggen, zal hij minder snel opnieuw een poging wagen om naar Europa te komen als hij in het eigen land een bestaan kan opbouwen. Het is verstandig hierop tijdens de vreemdelingenbewaring te anticiperen door het aanbieden van terugkeeractiviteiten. Experimentele terugkeerprogramma’s (bouwvaardigheden en kantoorautomatisering) die in 2001 en 2002 in de penitentiaire inrichting van Tilburg zijn opgezet, zijn beschreven en geëvalueerd door de universiteit van Tilburg¹⁹.

Het aanbieden van activiteiten in de vreemdelingenbewaring blijft achter bij de inspanningen ten behoeve van het verwijderen op zichzelf. Het beleid is niet gericht op maatschappelijke reïntegratie. De Raad meent te kunnen constateren dat de inspanningen van de inrichting en de DT&V uitsluitend zijn gericht op (het wegnemen van belemmeringen voor) vertrek uit Nederland, en niet op het faciliteren van een herstart in het land van herkomst. Terugkeerprogramma’s, gericht op voorbereiding van en ondersteuning bij een herstart,

¹⁹ Van Kalmthout 2004

worden niet aangeboden. Betrokken functionarissen wijzen erop dat dergelijke programma's wegens de veelheid aan nationaliteiten en het snelle verloop binnen de populatie moeilijk uitvoerbaar zouden zijn²⁰.

Op deze wijze oefent weliswaar de bewaring op zichzelf druk uit op de vreemdeling om aan de vertrekprocedure mee te werken, maar wordt de kans gemist het regime op een meer positieve wijze voor de doelstelling van de bewaring in te zetten. Met een pleidooi voor het (opnieuw) aanbieden van terugkeeractiviteiten sluit de Raad aan op bevindingen uit de voor dit advies gehouden expertmeeting. Daarin werd gewezen op het belang van perspectief in land van herkomst, van motivatie en versteviging van de maatschappelijke positie van de vreemdeling.

1.6 Toets op rechtmatigheid en duur van de bewaring

Rechtmatigheidstoets

In het kader van een goede rechtsbescherming zijn in de Vreemdelingenwet en –circulaire bepalingen opgenomen ten aanzien van het toetsen van de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring²¹. Op grond van het EVRM²² is een dergelijke toetsing verplicht. De invulling hiervan wordt echter in de nationale wetgeving geregeld. Dit leidt binnen de Europese Unie tot grote verschillen in de wijze waarop de rechtmatigheid van de bewaring wordt getoetst. Hierin zijn drie groepen te onderscheiden:

1. landen waar administratieve autoriteiten beslissen tot inbewaringstelling en waar deze beslissing niet binnen enkele dagen wordt getoetst door de rechter,
2. landen waar administratieve autoriteiten beslissen tot inbewaringstelling en waar de rechtmatigheid van de detentie binnen enkele dagen door de rechter wordt getoetst, en
3. landen waar de beslissing tot inbewaringstelling een rechterlijke beslissing is en waar het voortduren van de bewaring vervolgens periodiek wordt getoetst.

Nederland behoort tot de eerste categorie: administratieve autoriteiten beslissen over de inbewaringstelling en een rechterlijke toetsing vindt niet binnen 72 uur plaats. Een snellere toetsing werd met ingang van de Vw 2000 ingevoerd, maar in verband met capaciteitsdruk bij de vreemdelingenkamers weer opgeheven. Met betrekking tot de huidige situatie kan overigens worden geconstateerd dat de capaciteitsdruk op de vreemdelingenkamers is afgenomen als gevolg van een vermindering van het aantal asielaanvragen.

In de huidige situatie wordt de rechter binnen 28 dagen na de inbewaringstelling hiervan in kennis gesteld, of nadat de vreemdeling zelf beroep heeft ingesteld tegen zijn bewaring. In dat geval volgt een zitting uiterlijk 14 dagen nadat het beroep is ingesteld, gevolgd door een uitspraak maximaal 7 dagen later. De rechter toetst hierbij of deze termijnen in acht genomen zijn.

De Nederlandse praktijk staat op gespannen voet met art. 14 lid 2 van de Proposal Returns Directive (zie 1.2.).

Betoogd kan worden dat Nederland met deze procedure niet in strijd handelt met het EVRM, omdat de vreemdeling de mogelijkheid heeft om beroep in te stellen. Dit veronderstelt echter niet alleen het tijdig aan de vreemdeling verstrekken van informatie over beroepsmogelijkheden maar ook voldoende beschikbaarheid en kwaliteit van de rechtsbijstand met betrekking tot vreemdelingenbewaring. Een eerder dit jaar verschenen rapport over de kwaliteit van de rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring²³ geeft reden om hieraan te twijfelen, waarmee de rechtspositie binnen vreemdelingenbewaring in het geding is. Naar aanleiding van

²⁰ Toelichting verschaft tijdens werkbezoek aan DC Alphen a/d Rijn, oktober 2008

²¹ Vw hoofdstuk 7, afd. 5; Vc A6/6.2.4

²² EVRM art. 5, lid 3 en 4

²³ De kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Nederland, 2006. Onderzoek uitgevoerd door IVA beleidsonderzoek in opdracht van de Raden voor de Rechtsbijstand

dit rapport zijn inmiddels maatregelen aangekondigd ter verbetering van de kwaliteit van de rechtsbijstand in vreemdelingenbewaring²⁴. Deze betreffen onder meer het vergroten van de deskundigheid van advocaten, meer prikkels om bij het eerste beroep ter zitting te verschijnen en om tijdens de piketfase binnen 24 uur bezoek te laten plaatsvinden, en ten slotte het instellen van een spreekuurvoorziening in penitentiaire inrichtingen voor vreemdelingenbewaring.

Duur van bewaring

Uit jurisprudentie blijkt dat de rechter na een half jaar het voortduren van de bewaring strenger toetst. Na deze termijn weegt het individuele belang van de betrokkene over het algemeen zwaarder dan het belang om de bewaring te continueren. De rechter acht overschrijden van de termijn van zes maanden onder meer rechtmatig in geval van

- ongewenstverklaring of zware criminele antecedenten;
- frustratie van de feitelijke uitzetting door agressief gedrag;
- 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 meer procedures ter verkrijging van een verblijfsvergunning is gaan voeren met het kennelijke doel om de uitzetting dan wel het verkrijgen 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 wordt verwijderd²⁵.

In 1.2. is de ontwikkeling van bindende Europese richtlijnen aangaande een maximumduur van vreemdelingenbewaring beschreven. De discussie hierover heeft drie jaar in beslag genomen. Intussen worden talloze gerechtelijke procedures gevoerd met de beëindiging van de bewaring als inzet. Er is veel voor te zeggen de in dit kader gevormde jurisprudentie thans om te zetten in regelgeving, opdat voor alle partijen meer zekerheid ontstaat over de duur van de bewaring. Hiertoe zou de duur van de bewaring in de Vreemdelingenwet kunnen worden bepaald op zes maanden, zo nodig door de rechter te verlengen indien zich de hierboven genoemde uitzonderlijke omstandigheden voordoen. De overheid zal het bestaan van deze omstandigheden dienen aan te tonen.

1.7 Leeftijdsgrens minderjarigen in vreemdelingenbewaring

Bij de bewaring van minderjarige vreemdelingen staat de uitvoeringspraktijk voor de groep 16- en 17-jarigen momenteel ter discussie. Aanleiding hiervoor is een verschil tussen de Vreemdelingencirculaire enerzijds en het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) anderzijds. In het IVRK en de Bjj is bepaald dat jongeren onder de 18 jaar in een inrichting voor jeugdigen dienen te verblijven, terwijl de Vc bepaalt dat dit geldt voor jeugdigen tot 16 jaar. In de praktijk komt het voor dat 16- en 17-jarigen in inrichtingen voor volwassenen verblijven²⁶. Teneinde deze discrepantie op te heffen ligt het voor de hand om de Vc aan te passen aan IVRK en Bjj (minderjarigen tot 18 jaar horen in een jeugdinrichting). Dit is ook in overeenstemming met de rechtspraak van de ABRvS en de vreemdelingenkamers²⁷.

²⁴ Zie ook beleidsbrief 6 december 2006: Kamerstukken II 2006-2007, 19637, nr. 1108

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 24 587 en 31 200 VI, nr. 245

²⁶ Zie in dit verband: Rapport Inspectie voor de Jeugdzorg, *Bescherming in Bewaring: advies over de plannen van het ministerie van Justitie voor vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarigen in Detentiecentrum Zeist, Utrecht, mei 2006 en P. Jacobs en M.M. Knapen 2007*, pp. 108-114

²⁷ ABRvS 24 februari 2003, JV 2003, 161 ; Rb Zutphen 22 mei 2003, AWB 03/28168 ; Rb Zutphen 8 augustus 2007, AWB 07/29639

1.8 Aanbevelingen

1. Stem het regime zoveel mogelijk af op het karakter van de vreemdelingenbewaring: maximale bewegingsvrijheid binnen de muren, zo min mogelijk verblijf op cel, mogelijkheden tot contact met de buitenwereld, een dagprogramma met mogelijkheden tot zinvolle tijdsbesteding en voorbereiding op de terugkeer;
2. wijzig in artikel 5.4, eerste lid, van hoofdstuk A5 van het Vreemdelingenbesluit 2000 de aanduiding 'huis van bewaring' in 'gevangenis';
3. intensiveer de inspanningen t.b.v. terugkeer naar het land van herkomst. Daarbij kan worden aangesloten bij de ervaringen met eerder uitgevoerde terugkeerprogramma's. In verband met het grote aantal nationaliteiten dient deze voorbereiding op de terugkeer op individuele basis te worden uitgewerkt;
4. besteed aandacht aan opleiding van het personeel met het oog op de specifieke problematiek van deze gedetineerden;
5. introduceer een beroepsrecht bij de vreemdelingenbewaring ex art. 6 Vw;
6. richt de rechtmatigheidstoets in conform de EU-Proposal Returns Directive;
7. beperk de duur van vreemdelingenbewaring tot een half jaar, door de rechter te verlengen ingeval zich de uitzonderlijke omstandigheden voordoen die thans als zodanig in de jurisprudentie worden erkend;
8. plaats de (alleenstaande) minderjarige vreemdeling nooit in een inrichting voor volwassen gedetineerden maar altijd in een jeugdinstelling.

2. Vreemdelingenbewaring als ultimum remedium

2.1 De glijdende schaal van vrijwillig vertrek, drang en dwang

Dat illegaal verblijf moet worden beëindigd wordt door de Raad niet betwist, evenmin als het feit dat de illegale vreemdeling beschikbaar moet zijn voor de uitzetting indien hij niet uit eigen beweging vertrekt. In deze context acht ook de Raad bewaring en uitzetting vanuit bewaring gerechtvaardigd, maar als uiterste middel. Dit strookt met het ultimum-remediumbeginsel, vastgelegd in zowel nationale als internationale richtlijnen, dat bepaalt dat het zwaarste middel (in casu bewaring) slechts dient te worden toegepast als lichtere middelen niet toereikend zijn. Dat impliceert dat waar kan worden volstaan met minder ingrijpende vormen van vrijheidsbeperking deze als eerste moeten worden toegepast. De Raad signaleert dat deze werkwijze voortvloeit uit de Nederlandse wet- en regelgeving en dat de bijhorende afwegingen met betrekking tot de inbewaringstelling in de praktijk formeel wel worden gemaakt, maar dat tegelijkertijd de gronden om bewaring toe te passen zeer ruim kunnen worden geïnterpreteerd.

Naar het oordeel van de Raad verplicht dit de Nederlandse overheid en legitimeert dit haar adviesorganen om voortdurend te zoeken naar de mogelijkheid van andere maatregelen om de vreemdeling beschikbaar te houden voor de uitzetting.

Vanuit het oogpunt van bejegening en reïntegratie stelt de Raad dat de inspanningen in eerste instantie gericht zouden moeten zijn op het motiveren van de vreemdeling tot vrijwillig vertrek en het verlenen van concrete ondersteuning hierbij. Pas als de bereidheid tot deze medewerking ontbreekt en ook drang de vreemdeling niet tot vertrek heeft kunnen bewegen, zou het dwangmiddel van bewaring dienen te worden toegepast, van waaruit gedwongen uitzetten het uiterste middel is.

Deze werkwijze kan worden opgevat als een glijdende schaal: van vrijwillig vertrek naar drang naar dwang, met aan het eind van de keten de vreemdelingenbewaring met gedwongen uitzetting. Daarmee sluit de Raad enerzijds aan bij het uitgangspunt dat de vreemdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen vertrek, maar geeft hieraan tegelijkertijd een andere invulling waarbij de vreemdeling ook daadwerkelijk de kans krijgt om te tonen dat hij met een lichtere vorm van toezicht kan meewerken aan zijn terugkeer.

Zo bezien functioneert de mogelijkheid tot vreemdelingenbewaring eerder als een stok achter de deur (wie niet meewerkt aan zijn terugkeer, wordt in bewaring genomen) dan als een maatregel die op grote schaal wordt toegepast. Met het oog op de praktijk van de instroom in vreemdelingenbewaring kan vervolgens de vraag worden gesteld of de richtlijnen ruimte laten voor een terughoudender gebruik van het instrument van bewaring. Voordeel van deze werkwijze is niet alleen dat het recht doet aan het feit dat illegaal verblijf op zich geen strafbaar feit is, maar tevens dat het gericht is op versterking van de motivatie en de mentale situatie van de illegale vreemdelingen, factoren die zowel het percentage geslaagde uitzettingen als het slagen van de herstart in het land van bestemming gunstig beïnvloeden.

2.2 Regelgeving met betrekking tot inbewaringstelling

Vrijheidsontneming in de vorm van insluiting in een justitiële inrichting geldt als de zwaarste inbreuk op de vrijheden en rechten van de burger. De gronden waarop deze vrijheidsontneming kan worden toegepast, zijn dan ook uitgewerkt in uitgebreide regelgeving.

Vreemdelingenbewaring op grond van art. 6 Vw en art. 59 Vw berust op zogenaamde 'kan-bepalingen', wat wil zeggen dat de Minister of zijn gemandateerde uitvoerders tot bewaring kunnen overgaan indien deze rechtmatig wordt geacht, maar hiertoe niet verplicht zijn. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de

bewaring worden drie afwegingen gemaakt:

1. is er zicht op uitzetting?
2. vordert het belang van de openbare orde of nationale veiligheid bewaring?
3. is inbewaringstelling gerechtvaardigd?

ad 1. Zicht op uitzetting

Een vreemdeling kan in bewaring worden gesteld indien er zicht op uitzetting bestaat²⁸. Wat dit zicht op uitzetting inhoudt en hoe het getoetst wordt, is niet gespecificeerd in beleidsstukken. In de praktijk en ook in de jurisprudentie blijkt een ruime interpretatie gehanteerd te worden van het zicht op uitzetting; ook als onzekerheid bestaat over de termijn waarop de uitzetting zal slagen en over de kans dat uitzetting als zodanig slaagt, ontbreekt zicht op uitzetting niet²⁹. De Raad is van oordeel dat een nadere specificatie passend is bij een zo centraal staand criterium als 'zicht op uitzetting'. Het ligt het meest voor de hand dat de Vreemdelingencirculaire deze nadere specificatie biedt.

ad 2. Vordert het belang van de openbare orde of nationale veiligheid bewaring?

Het begrip openbare orde is niet gedefinieerd in de vreemdelingenwetgeving³⁰.

In de regelgeving en memorie van toelichting is bepaald dat zodra er aanwijzingen zijn dat de vreemdeling zich aan uitzetting zal onttrekken, niets het oordeel in de weg staat dat het belang van de openbare orde bewaring vordert³¹. Artikel Vc A6/5.3.3.1. bevat een (niet-limitatieve) opsomming van omstandigheden die tot de conclusie kunnen leiden dat het belang van de openbare orde inbewaringstelling vordert wegens gevaar voor onttrekking aan de uitzetting³². Deze gronden zijn divers: onder andere criminele antecedenten, illegaal Nederland binnengekomen, niet uit eigen beweging binnen de gestelde termijn vertrokken, zich gedurende enige tijd aan toezicht onttrokken, geen vaste woon- en verblijfplaats, onjuiste of onvolledige informatie hebben verschaft met betrekking tot identiteit, onvoldoende middelen van bestaan, illegale arbeid verricht. In de praktijk kan het feit van illegaal verblijf (de vreemdeling is niet uit eigen beweging uit Nederland vertrokken) worden opgevat als een bedreiging van de openbare orde.

Door de ruime gronden die het openbare-ordecriterium biedt om de bewaring als rechtmatig aan te merken, legt het criterium nauwelijks beperking op aan het vorderen van bewaring.

ad 3. Is inbewaringstelling gerechtvaardigd?

Als voldaan is aan de criteria 'zicht op uitzetting' en 'belang van de openbare orde', dient vervolgens te worden onderzocht of inbewaringstelling gerechtvaardigd is³³. In deze stap wordt het middel van bewaring afgewogen in het licht van de beginselen van ultimum remedium, proportionaliteit, subsidiariteit en evenredigheid.

Het formele uitgangspunt in Nederland is, evenals in de regelgeving van de EU, dat vreemdelingenbewaring een ultimum remedium is en dat minder ingrijpende alternatieven de voorkeur verdienen. Dit uitgangspunt laat niet alleen ruimte voor alternatieve maatregelen, maar verplicht zelfs tot een keuze voor het lichtst mogelijke middel. Dit wordt in de internationale richtlijnen op verschillende manieren uitgedrukt:

- de Vreemdelingencirculaire³⁴, het IVRK en de EPR bepalen dat vrijheidsontneming een ultimum remedium is dat alleen mag worden toegepast als er geen lichtere middelen voorhanden zijn;

²⁸ Kamerstukken II 1999-2000, 26732, nr. 7 onder art. 57. In internationale richtlijnen is dit onder meer bepaald in guideline 6 van de *Twenty guidelines on Forced Return*, EVRM

²⁹ Van Dokkum 2006

³⁰ Het aspect van nationale veiligheid speelt als grond voor vreemdelingenbewaring nauwelijks een rol.

³¹ Vreemdelingen-circulaire (Vc) A6/5.1., Kamerstukken II, 1998-1999, 26732 nr. 3, p. 60

³² Vc A6/5.3.3.1

³³ Vc A6/1 en Van Dokkum 2006

³⁴ Vreemdelingen-circulaire 2000 (A), artikelen 4 - 6

- de Proposal Returns Directive (art. 14) en de Twenty Guidelines on forced return (guideline 6) promoten alternatieven voor de vreemdelingendetentie: guideline 6 bepaalt dat inbewaringstelling alleen is toegestaan als dit noodzakelijk is voor de uitzetting en lichtere middelen niet volstaan. Art. 14 van de Proposal stelt dat bewaring alleen mag worden gebruikt bij een serieus risico dat de vreemdeling zich aan de uitzetting zal onttrekken waardoor niet kan worden volstaan met alternatieven als een meldplicht, een voorschot of een financiële garantstelling, het afgeven van documenten, de verplichting te verblijven op een aangewezen plek of andere maatregelen om het risico in te dammen.

2.3 Gebruik van alternatieven: oproep tot nader onderzoek

Alternatieve vormen van toezicht en controle worden wel regelmatig opgelegd ingeval de bewaring wordt opgeheven voordat uitzetting gerealiseerd is. Dit rechtvaardigt de vraag of deze alternatieve maatregelen niet ook in plaats van bewaring zouden kunnen worden opgelegd. Het betreft immers geen wezenlijk andere populatie.

Een alternatieve vorm van vrijheidsbeperking in combinatie met intensieve terugkeerinspanningen zou naar het oordeel van de Raad kunnen leiden tot een sterkere motivatie tot vrijwillig vertrek. Ervaringen in de ons omringende landen en ervaringen van terugkeerorganisaties in het veld bieden hiervoor enige aangrijpingspunten.

Alternatieve opvang van minderjarigen en gezinnen met kinderen

De huidige praktijk is erop gericht om de vreemdelingenbewaring van minderjarigen tot het minimum te beperken. Uitgangspunt is dat minderjarige vreemdelingen of gezinnen met minderjarige kinderen in principe niet in vreemdelingenbewaring worden gehouden en dat alternatieve vormen van vrijheidsbeperking en toezicht de voorkeur genieten³⁵.

Niettemin is vreemdelingenbewaring voor minderjarigen niet geheel een marginale aangelegenheid. In 2007 zijn circa 150 minderjarige vreemdelingen ingestroomd in de jeugdinstellingen³⁶.

De minister en de staatssecretaris van Justitie lieten de Tweede Kamer per brief van 29 januari 2008 weten dat gedwongen vertrek van vreemdelingen met minderjarige kinderen voortaan gerealiseerd zal worden vanuit “een locatie waar de vrijheid van de gezinnen niet ontnomen wordt”. In plaats daarvan wordt volstaan met een vrijheidsbeperkende maatregel. De detentieperiode bedraagt in principe maximaal 14 dagen. De Raad uitte in eerdere adviezen ernstige bezorgdheid over de schadelijke gevolgen van de vreemdelingenbewaring voor eventueel daarbij betrokken kinderen. Ook de Inspectie voor de Sanctietoepassing rapporteerde kritisch over de omstandigheden waaronder gezinnen met kinderen in vreemdelingenbewaring verblijven en beval aan deze gezinnen in andersoortige accommodaties onder te brengen³⁷. De Raad is daarom verheugd over het beëindigen van de tot nu toe gangbare praktijk van vreemdelingenbewaring voor ouders met kinderen. Het gaat de Raad hierbij ook om de situatie waarin (een van de, of de enige) ouder(s) in bewaring worden genomen, maar het kind niet. Hierbij is het argument dat ouders en kinderen niet worden gescheiden van grote betekenis. Een zodanige scheiding kan immers nooit in het belang zijn van het kind, dat conform artikel 3 van het IVRK een primaire overweging dient te vormen bij iedere (overheids)beslissing³⁸ die een kind aangaat. Naar het inzicht van de Raad vloeit uit deze verdragsbepaling voort dat de belangen van het kind niet mogen worden geschaad door de wijze waarop de overheid het uitzetten tracht te bevorderen van de ouder(s)

³⁵ Kamerstukken II 2005-2006, 29344, nr. 57; beleidsbrief febr. 2007: Kamerstukken II, 2006-2007, 29344, nr. 61

³⁶ Rapportage Vreemdelingenketen, periode juli - december 2007

³⁷ ISt, Ouders met minderjarigen in vreemdelingenbewaring, 2005

³⁸ Artikel 3 lid 1 IVRK: Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

die onrechtmatig in Nederland verblijven.

Buitenlandse praktijk

In de landen van de Europese Unie is, net als in Nederland, vreemdelingenbewaring de meest gebruikte maatregel om uitzetting van vreemdelingen te realiseren. Maar daarnaast wordt in verschillende landen meer dan in Nederland gebruik gemaakt van alternatieven.

Een vergelijking tussen de in verschillende landen bestaande praktijken wordt bemoeilijkt door de verschillen in onder andere de politieke, juridische en demografische context. Het maakt verschil of een land is te kenschetsen als doorgangs- of vestigingsland. Ook is het een relevant punt of illegaliteit op zichzelf een strafbaar feit vormt. Praktijken uit andere landen zullen wegens deze verschillen niet zonder meer in Nederland kunnen worden overgenomen. Hiertoe zal moeten worden onderzocht welke alternatieven worden gehanteerd voor vreemdelingen met een bepaalde achtergrond en met welke mate van succes. Vervolgens is de mogelijke relevantie van alternatieven te beoordelen aan de hand van de 'profielen' van de in Nederland aanwezige groepen vreemdelingen.

Tegen deze achtergrond noemen wij hier enkele voorbeelden.

- In Finland wordt gebruik gemaakt van de meldplicht als alternatief voor de bewaring: vreemdelingen worden hier alleen gedetineerd als de meldplicht niet voldoet. Daarnaast gebruikt Finland alternatieven als het overhandigen van reisdocumenten, een verblijf op een aangewezen plaats en een financiële borg.
- In Zweden wordt gebruik gemaakt van open instellingen, maar alleen bij die vreemdelingen van wie niet wordt verwacht dat ze zich aan de uitzetting zullen onttrekken. In deze instellingen worden activiteiten aangeboden om de vreemdeling voor te bereiden op zijn vertrek. Ook in Oostenrijk en Duitsland wordt gebruik gemaakt van open centra.
- In het Verenigd Koninkrijk kunnen vreemdelingen bij de rechter een vrijlating op borg aanvragen: de vrijheid van de vreemdeling wordt dan niet meer ontnomen maar beperkt en hij krijgt een meldplicht opgelegd. De mogelijkheid tot vrijlating op borg bestaat ook in Slovenië, Finland en Denemarken, maar wordt over het algemeen weinig gebruikt. Factoren als geldgebrek en/of gebrekkige rechtsbijstand spelen hierbij vermoedelijk een rol.
- In Slovenië en Tsjechië kunnen individuen, familieleden, non-gouvernementele organisaties en religieuze organisaties zich financieel garantstellen en de verantwoordelijkheid op zich nemen te voorkomen dat de vreemdeling verdwijnt.
- In Ierland wordt net als in Denemarken en Finland gebruik gemaakt van vrijheidsbeperking door middel van het verblijf in een aangewezen gebied. Vaak wordt dit gecombineerd met een meldplicht.

Helaas worden deze alternatieven in de literatuur nauwelijks omschreven³⁹. Over de effectiviteit en doelmatigheid van deze alternatieven is daardoor weinig bekend. Gezien het aantal verwijderingen dat met bewaring wordt bereikt, is het echter zinvol om de bruikbaarheid van de alternatieven met het oog op uitzetting nader te onderzoeken.

Ervaringen in het veld

Om een eerste indruk te krijgen van de bruikbaarheid van alternatieven binnen de Nederlandse context, heeft de Raad in het kader van de voorbereiding van dit advies een expertmeeting gehouden met diverse organisaties in het veld⁴⁰ die ervaring hebben met het toepassen van alternatieven. De betrokken organisaties keuren de doelstelling van vertrek/uitzetting niet af maar beogen dit te bereiken met behulp van alternatieve vormen van toezicht.

³⁹ Hier genoemde voorbeelden afkomstig uit Van Kalmthout 2007.

⁴⁰ Informatie verkregen op expertmeeting d.d. 15 oktober 2007.

De organisaties bevestigden dat het belang van alternatieve vormen van toezicht vooral ligt in de mogelijkheid de motivatie en de zelfredzaamheid van de vreemdeling te versterken omdat deze de kans krijgt 'met opgeheven hoofd' terug te keren in plaats van de vernederende situatie van bewaring en gedwongen uitzetting te ondergaan. Dit kan bijdragen aan een grotere kans op een geslaagde herstart in het land van bestemming. Met betrekking tot jeugdigen zijn vooral goede ervaringen opgedaan met trajectbegeleiding en kleinschalige opvang. Geconstateerd wordt dat vanuit de kleinschalige opvang met intensieve begeleiding minder jeugdige vreemdelingen met onbekende bestemming vertrekken dan vanuit grootschalige opvang.

Voor volwassenen, bij wie dergelijke intensieve vormen van trajectbegeleiding momenteel nauwelijks of niet worden toegepast, kan de garantstelling een mogelijkheid bieden om de bewaring op te heffen. Andere genoemde mogelijkheden zijn de meldplicht, al dan niet in combinatie met elektronisch toezicht en het gebruik van open kampen in plaats van bewaring in justitiële inrichtingen.

Voor het effectief toepassen van garantstelling en andere alternatieven is het essentieel dat vreemdelingen deze mogelijkheid tijdig kennen, dat wil zeggen voordat tot bewaring wordt overgegaan. De overheid zou hen hiertoe bij het aanzeggen van de vertrekplicht kunnen wijzen op de mogelijkheid van hulp en bijstand door organisaties op het terrein van vreemdelingen.

Conclusie

Dat vreemdelingenbewaring zowel in de regelgeving als in de uitvoeringspraktijk een ultimum remedium hoort te zijn, verhindert niet dat een grote groep illegale vreemdelingen niet in aanmerking komt voor alternatieve vormen van toezicht en controle, op grond van de verwachting dat ze zich aan toezicht zullen onttrekken. Met name het ogenschijnlijke automatisme van deze inschatting impliceert dat de betreffende vreemdelingen niet de kans krijgen om de verantwoordelijkheid voor hun vertrek daadwerkelijk te nemen, maar meteen terechtkomen in het justitiële circuit van bewaring en gedwongen uitzetting. Een wettelijke basis voor dit feitelijk 'uitsluiten' van een grote groep vreemdelingen van alternatieve vormen van toezicht en controle ontbreekt.

Vanuit het oogpunt van het vertrek en herstart in het land van bestemming (de effectiviteit van het vreemdelingenbeleid in bredere zin) kan worden opgemerkt dat bewaring van personen die wellicht gemotiveerd hadden kunnen worden tot vrijwillig vertrek, een nadelig effect kan hebben op de motivatie en zelfredzaamheid van de betrokken vreemdeling met als gevolg wellicht een geringere kans op een geslaagde reïntegratie in het land van bestemming.

De Raad acht het gewenst dat de mogelijkheid en effectiviteit van alternatieven voor vreemdelingenbewaring grondig wordt beproefd en onderzocht. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door een op dit terrein deskundige commissie, met onder meer vertegenwoordiging vanuit de relevante non-gouvernementele organisaties.

Op deze wijze krijgt het ultimum-remediumbeginsel met betrekking tot vreemdelingenbewaring een bredere toepassing dan ten aanzien van bijzondere categorieën zoals minderjarigen en gezinnen met kinderen. De noodzaak hiertoe vloeit naar het oordeel van de Raad niet alleen voort uit de regelgeving zelf, maar wordt nog versterkt door het feit dat vreemdelingenbewaring in Nederland nog steeds voornamelijk ten uitvoer wordt gelegd in een penitentiaire omgeving.

2.4 Aanbevelingen

1. specificeer het criterium 'zicht op uitzetting' in de Vreemdelingencirculaire;
2. gebruik de vreemdelingenbewaring de facto zoals zij is bedoeld, namelijk als laatste middel. Onderzoek en beproef de bruikbaarheid en effectiviteit van andere vormen van zekerheid ten aanzien van de vreemdelingen die nu nog op de in de wet genoemde gronden in bewaring worden gesteld. Betrek bij dit onderzoek de ervaringen in eigen land in de combinatie van medewerking aan vertrek in een ten opzichte van de bewaring alternatieve setting (borg / meldplicht / inleveren identiteitsbewijs). Gebruik hierbij ervaringen in andere Europese landen;
3. beperk de bewaring van minderjarigen, al dan niet in verband met de bewaring van (een van) hun ouders, tot een absoluut minimum;
4. beproef maatregelen van vrijheidsbeperking die worden gebruikt voor gezinnen met kinderen ook bij andere groepen;
5. wijs vreemdelingen die het land dienen te verlaten tijdig op de mogelijkheid, hulp en steun te zoeken bij organisaties op het gebied van vreemdelingenopvang en -begeleiding.

Geraadpleegde literatuur

- Boone, M.M., Penitentiaire beginselen en de bewaring van vreemdelingen, *Proces* 2003/6
- CPT, *Report to the authorities of the Netherlands*, Straatsburg: Council of Europe, 9 november 2007
- Dokkum, B. van, *Kroniek*, NAV nr. 6, december 2006
- Jacobs P. en M.M. Knapen, Zestien- en zeventienjarigen in vreemdelingenbewaring: tussen wal en schip?! *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2007, blz. 44
- Kalmthout A.M. van, F.B.A.M. Hofstee-van der Meulen en F. Dünkel, *Foreigners in European Prisons*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2007
- Kalmthout A.M. van, Vreemdelingenbewaring, in E.R. Muller & P.C. Vegter (red.), *Detentie : gevangen in Nederland*. Alphen aan den Rijn: Kluwer 2005
- Kalmthout A.M. van, Het regime van de vreemdelingenbewaring: de balans na 25 jaar. *Justitiële Verkenningen*, juli 2007
- Kalmthout, A.M. van, A.M.W.J. Graft, L.M.A. Hansen & M. Hadrouk. *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005
- Kox, M. 48 vreemdelingen, ongepubliceerde masterscriptie, 2007 (verkrijgbaar via de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming)
- Peers, S. *The Proposed EU Returns Directive, Statewatch Analysis*, Human Rights Centre, University of Essex, januari 2008
- Vermeulen, B.P., Vreemdelingenbewaring op het snijvlak van bestuursrecht en strafrecht, *Sancties* 1997, afl. 1
- Vogelaar, F., *Gesloten OC Procedure voor Asielzoekers, onderzoek in opdracht van UNHCR* VluchtelingenWerk Nederland, september 2007

Overige bronnen

- Expertmeeting “Alternatieven voor vreemdelingenbewaring”, georganiseerd door de RSJ op 15 oktober 2007. Hieraan namen deel vertegenwoordigers van de volgende organisaties: Defence for Children, SAMAH, Raad van Kerken, Amnesty, Nidos en Stichting Los.
- Werkbezoek door de RSJ aan detentiecentrum Alphen aan den Rijn op 29 oktober 2007.

Bijlage 1, cijfers migratie en asiel

Cijfers Immigratie 1995-2006

Asielverzoeken naar leeftijd en aantal vertrokken asielzoekers (Bron CBS Statline)

| | In Nederland ingediende asielverzoeken | Tot 15 jaar | 15 jaar of ouder | Totaal ingewilligd | Vertrokken Asielzoekers |
|------|--|-------------|------------------|--------------------|-------------------------|
| 1995 | 29.260 | 9.510 | 19.750 | 18.500 | 14.510 |
| 1996 | 22.860 | 7.800 | 15.060 | 23.590 | 16.480 |
| 1997 | 34.440 | 11.770 | 22.680 | 17.000 | 18.870 |
| 1998 | 45.220 | 11.490 | 33.730 | 15.100 | 14.340 |
| 1999 | 39.300 | 10.360 | 28.940 | 13.490 | 18.340 |
| 2000 | 43.560 | 11.100 | 32.460 | 9.730 | 16.620 |
| 2001 | 32.580 | 7.030 | 25.550 | 10.580 | 16.020 |
| 2002 | 18.670 | 3.560 | 15.100 | 8.820 | 21.260 |
| 2003 | 13.400 | 2.760 | 10.650 | 9.760 | 21.860 |
| 2004 | 9.780 | 2.840 | 6.940 | 10.170 | 14.910 |
| 2005 | 12.350 | 3.430 | 8.910 | 17.880 | 12.510 |
| 2006 | 14.470 | 3.630 | 10.860 | 14.440 | 10.210 |

Aantal vertrokken asielzoekers (Bron CBS Statline)

| | Totaal vertrokken asielzoekers | Vertrokken met controle adres na aanzegging | Uitzettingen | Vertrek onder toezicht | Overige vertrokken asielzoekers |
|------|--------------------------------|---|--------------|------------------------|---------------------------------|
| 1995 | 14.510 | 8.790 | 3.370 | 2.350 | - |
| 1996 | 16.480 | 11.090 | 3.550 | 1.840 | - |
| 1997 | 18.870 | 14.420 | 3.260 | 1.190 | - |
| 1998 | 14.340 | 10.640 | 2.620 | 1.090 | - |
| 1999 | 18.340 | 11.250 | 2.520 | 3.980 | 590 |
| 2000 | 16.620 | 10.870 | 2.030 | 3.190 | 540 |
| 2001 | 16.020 | 11.970 | 2.110 | 1.250 | 690 |
| 2002 | 21.260 | 16.880 | 2.280 | 1.540 | 570 |
| 2003 | 21.860 | 17.560 | 1.710 | 2.220 | 370 |
| 2004 | 14.910 | 10.660 | 1.490 | 2.350 | 410 |
| 2005 | 12.510 | 8.720 | 1.470 | 1.970 | 360 |
| 2006 | 10.210 | 7.720 | 890 | 1.530 | 70 |

Asielverzoeken en -inwillingen tot april 2001 (Bron IND jaarrapporten)

| | In Ned. Ingediende | Totaal ingewilligd | Ingewilligd met A-status* | Ingewilligd met VTV* | Ingewilligd met Voorwaardelijk |
|------|-----------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| 1995 | 29.260 | 18.500 | 7.980 | 6.200 | 4.320 |
| 1996 | 22.860 | 23.590 | 8.810 | 7.380 | 7.400 |
| 1997 | 34.440 | 17.000 | 6.630 | 5.180 | 5.180 |
| 1998 | 45.220 | 15.100 | 2.360 | 3.590 | 9.150 |
| 1999 | 39.300 | 13.490 | 1.510 | 3.470 | 8.510 |
| 2000 | 43.560 | 9.730 | 1.810 | 4.790 | 3.130 |
| 2001 | 32.580 | 10.580 | 440 | 1.570 | 810 |

* tot 1 april 2001

Asielverzoeken en -inwilligingen vanaf april 2001 (Bron IND jaarrapporten)

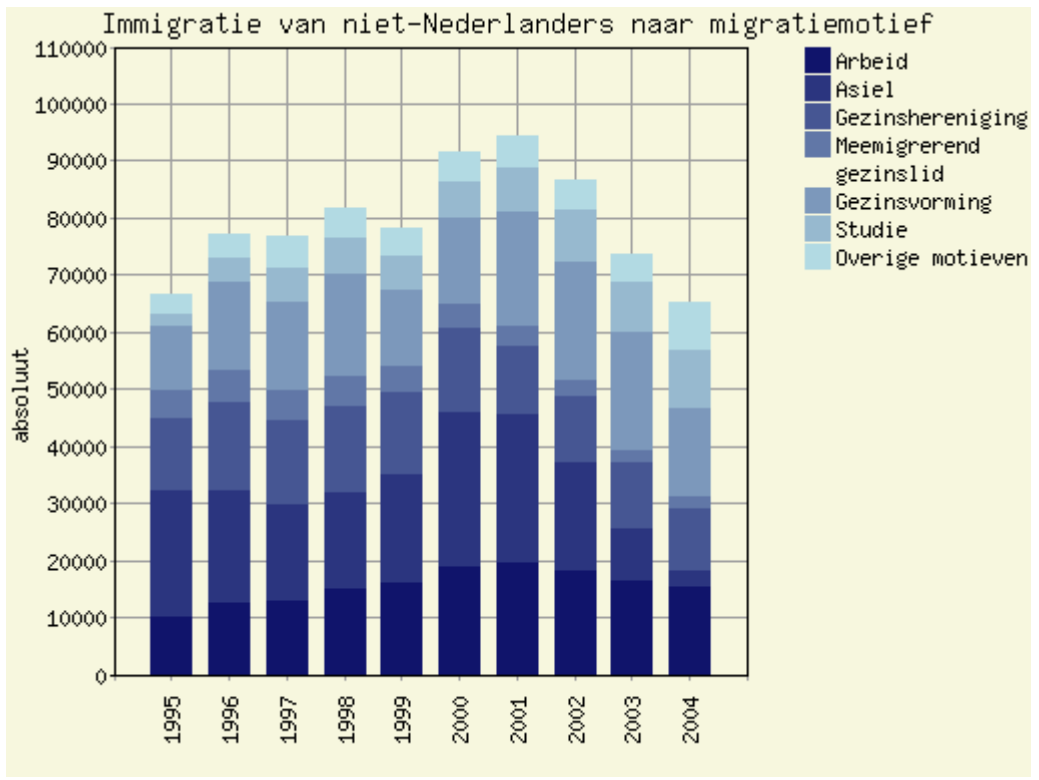
| | In Nederland ingediende asielverzoeken | Totaal ingewilligd | Vergunning voor bepaalde tijd | Vergunning voor onbepaalde tijd |
|------|--|--------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| 2001 | 32.580 | 10.580 | 7.230 ⁴¹ | 530 ⁴² |
| 2002 | 18.670 (-43%) | 8.820 (-17%) | 8.080 | 750 |
| 2003 | 13.400 (-28%) | 9.760 (+10%) | 8.350 | 1.410 |
| 2004 | 9.780 (-27%) | 10.170 (+4%) | 6.120 | 4.050 |
| 2005 | 12.350 (+26%) | 17.880 (+75%) | 11.090 | 6.790 |
| 2006 | 14.470 (+17%) | 14.440 (-20%) | 7.060 | 7.380 |
| | | | | |

⁴¹ Exclusief 3,4 duizend evacués uit Kosovo

⁴² Vanaf 1 april 2001

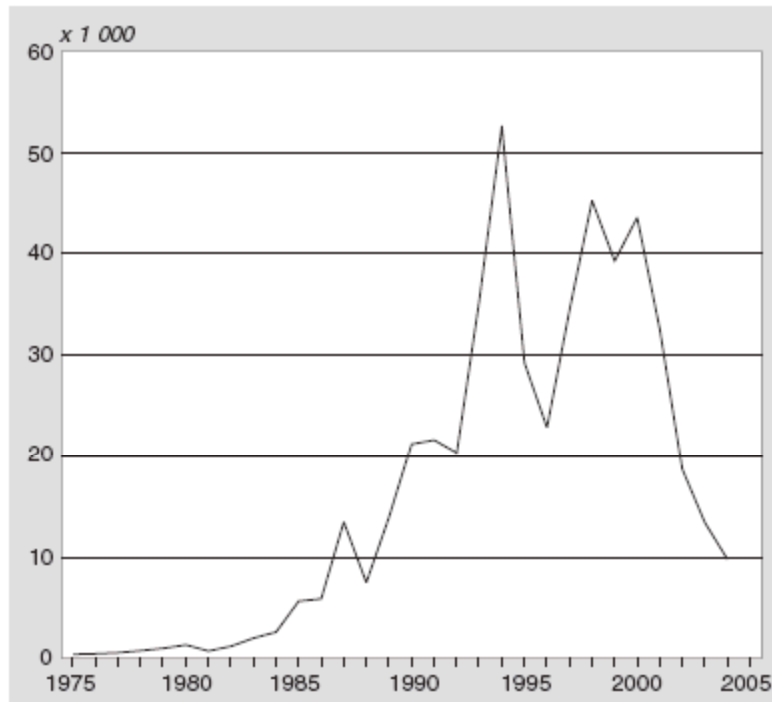
Immigratie niet-Nederlanders naar migratiemotief (Bron CBS Statline). Tussen haakjes het percentage van het totaal.

| | Totaal alle motieven | Arbeid | Asiel | Gezins-hereniging | Mee-emigrerend gezinslid | Gezinsvorming | Studie | Overige motieven |
|------|----------------------|-----------------|-----------------|-------------------|--------------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| 1995 | 66.760 | 10.211 (15%) | 22.182 (33%) | 12.824 (19%) | 4.854 (7%) | 11.395 (17%) | 1.855 (3%) | 3.438 (5%) |
| 1996 | 77.161 | 12.656 (16%) | 19.901 (26%) | 15.286 (20%) | 5.607 (7%) | 15.601 (20%) | 4.074 (5%) | 4.037 (5%) |
| 1997 | 76.736 | 13.193 (17%) | 16.820 (22%) | 14.777 (19%) | 5.236 (7%) | 15.663 (20%) | 5.998 (8%) | 5.053 (7%) |
| 1998 | 81.628 | 15.369 (19%) | 16.936 (21%) | 14.887 (18%) | 5.443 (6%) | 17.999 (22%) | 6.081 (7%) | 4.910 (6%) |
| 1999 | 78.359 | 16.299 (21%) | 19.102 (24%) | 14.476 (18%) | 4.466 (6%) | 13.202 (17%) | 6.178 (8%) | 4.638 (5%) |
| 2000 | 91.382 | 19.025 (21%) | 27.347 (30%) | 14.492 (16%) | 4.350 (5%) | 15.004 (16%) | 6.361 (7%) | 4.803 (5%) |
| 2001 | 94.506 | 19.937 (21%) | 25.967 (27%) | 12.045 (13%) | 3.233 (3%) | 20.241 (21%) | 7.778 (8%) | 5.309 (6%) |
| 2002 | 86.618 | 18.535 (21%) | 18.789 (22%) | 11.757 (13%) | 2.743 (3%) | 20.725 (24%) | 9.136 (11%) | 4.935 (6%) |
| 2003 | 73.566 | 16.621 (23%) | 9.272 (13%) | 11372 (15%) | 2.325 (3%) | 20.654 (28%) | 8.773 (12%) | 4.549 (6%) |
| 2004 | 65.108 | 15.637 (24%) | 2.966 (5%) | 10.623 (16%) | 2.350 (4%) | 15.377 (24%) | 10.194 (16%) | 7.961 (12%) |



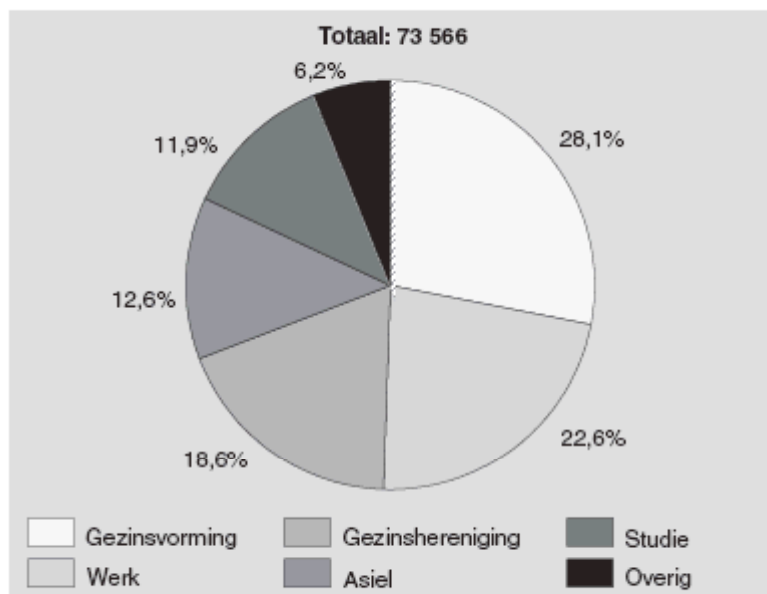
Verloop in Nederland ingediende asielerzoeken (CBS, Demografie van de Allochtonen in Nederland, 2005)

2. In Nederland ingediende asielerzoeken, 1975-2004



*Migratiemotieven van niet-Nederlandse immigranten
(CBS, Demografie van de Allochtonen in Nederland, 2005)*

8. Migratiemotieven van niet-Nederlandse immigranten, 2003



Bron: Centraal Register Vreemdelingen. Bewerking: CBS.

Aanmelding AMA's/AMV's in Nederland (Bron: IND rapportage vreemdelingenketen 2006)

| | <i>Aantal</i> | <i>% van totale instroom</i> |
|-------------------|---------------|------------------------------|
| 1998 | 3.504 | 8 |
| 1999 | 5.009 | 13 |
| 2000 | 6.705 | 15 |
| 2001 | 5.950 | 18 |
| 2002 | 3.233 | 17 |
| 2003 | 1.216 | 9 |
| 2004 | 594 | 6 |
| 2005 | 515 | 4 |
| 2006 t/m augustus | 246 | 2 |

Verloop aanmeldingen AMV's in Nederland (Bron: IND rapportage vreemdelingenketen 2006)

