

## Ministerie van Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Amnesty International  
Postbus 1968  
1000 BZ Amsterdam

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid  
Afdeling Asiel. Opvang en  
Terugkeer

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
www.justitie.nl

**Ons kenmerk**  
5615122/09

**Uw kenmerk**  
Dir-en-2009-126

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 12 oktober 2009

Onderwerp Reactie op uw brief over vreemdelingenbewaring

Geachte heer N.,

Hierbij reageer ik op uw brief van 12 februari 2009 naar aanleiding van mijn beleidsreactie op uw rapport *The Netherlands: The detention of Irregular Migrants and Asylum-Seekers*. Mijn excuses voor de late beantwoording.

Naar aanleiding van onder andere dit rapport heeft de Vaste Kamercommissie van Justitie mij een aantal vragen gesteld.<sup>1</sup> Op basis van de beantwoording van die vragen reageer ik op uw brief.

### Uw aanbeveling

#### 1. Ultimum remedium

##### 1.1. Grensdetentie op grond van artikel 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 Procedurerichtlijn is duidelijk in dit opzicht: *"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 binnenreizen 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 Schengengrenscodes 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 Schengengrenscodes. Artikel 13 van de Schengengrenscodes bepaalt weliswaar dat aan een onderdaan van een derde land die niet aan alle vermelde toegangsvoorwaarden voldoet, de

---

<sup>1</sup> Registratienummer Kamerstuk betreft de beantwoording van VKC -vragen over vreemdelingenbewaring nog niet bekend.

**toegang tot het grondgebied door de lidstaten wordt geweigerd, maar ook dat dit toepassing van bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming onverlet laat.**

**Ook artikel 3 bepaalt dat de Schengengrenscodes 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 voortzetten 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 Schengengrenscodes, is volgens Amnesty International de Opvangrichtlijn 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. In een van de 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.**

### Reactie

Nederland is ingevolge de Schengengrenscodes gehouden erop toe te zien dat personen aan wie de toegang is geweigerd, het Schengen-gebied niet betreden. Dit is niet in strijd met artikel 18 van de Procedurerichtlijn aangezien er geen sprake is van bewaring uitsluitend omdat betrokkene een asielzoeker is. De grond voor de detentie is namelijk niet dat betrokkene asielzoeker is, maar dat aan betrokkene de toegang is geweigerd. Overigens laat artikel 5, vierde lid, onder c, van de Schengengrenscodes het wel toe om hierop een uitzondering te maken op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen. Artikel 13 van de Schengengrenscodes houdt onder meer in dat een toegangsweigering de toepassing van de bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming onverlet laat. Dit betekent dat de vreemdeling een asielaanvraag in moet kunnen dienen. Dat is het geval. De enkele omstandigheid dat een vreemdeling stelt een asielaanvraag te willen indienen is onvoldoende reden om voorbij te gaan aan de in Europees en nationaal recht neergelegde regels omtrent de grensoverschrijding. Er moet op dat moment ook rekening mee worden gehouden dat de vreemdeling niet een asielvergunning zal verkrijgen.

Gezien bovenstaande is er geen sprake van omzeiling van artikel 3 van de opvangrichtlijn en evenmin van de bepaling die mogelijk, conform artikel 18 van de Procedurerichtlijn, in de Opvangrichtlijn zal worden opgenomen, dat lidstaten

Directoraat - Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken  
Directie Migratiebeleid

Datum  
12 oktober 2009

Ons kenmerk  
5615122/09

een persoon niet in bewaring mogen houden uitsluitend omdat hij een asielzoeker is.

De inperking van de grondrechten van een persoon – en vrijheidsbeneming is een dergelijke inperking – moet niet verder gaan dan met het oog op de wettelijke doelen daarvan gerechtvaardigd is. Anders gezegd, het handelen van de overheid behoort proportioneel te zijn in relatie tot de na te streven doelen. Het verstreckende middel van vreemdelingenbewaring wordt alleen toegepast als het concrete geval van de vreemdeling daarvoor aanleiding geeft. De rechter kan ook beoordelen of de belangen van de overheid in redelijke verhouding staan tot de belangen van de vreemdeling. Er is dan ook geen strijd met artikel 31 Vluchtelingenverdrag.

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
12 oktober 2009

**Ons kenmerk**  
5615122/09

#### Uw aanbeveling

##### **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.**

#### Reactie

Ik onderschrijf het uitgangspunt volledig dat bewaring uitsluitend als ultimum remedium moet worden gebruikt, dat er bij de inbewaringstelling sprake moet zijn van een individuele toets en dat daarbij ook moet worden onderzocht of gebruik gemaakt kan worden van een lichter middel. Deze uitgangspunten vormen reeds de fundamenteën van het gevoerde beleid.

In alle gevallen waarin een maatregel van vreemdelingenbewaring op basis van binnenlands vreemdelingentoezicht wordt opgelegd, wordt beoordeeld of er gronden zijn om aan te nemen dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken. Deze gronden kunnen worden gevonden in het gedrag en de situatie van de vreemdeling bij het aantreffen van de vreemdeling nu en in het verleden. Zijn deze aanwijzingen niet of onvoldoende aanwezig, dan blijft het opleggen van de maatregel achterwege. Bij de beoordeling door de rechter - die in alle gevallen plaats heeft - zal vol worden getoetst of deze gronden inderdaad aanwezig zijn.

Er kunnen gronden zijn om de vreemdelingenbewaring niet of niet langer toe te passen zijn, indien:

- betrouwbaar te achten particulieren of instanties zich schriftelijk garant stellen voor de onderbrenging van de vreemdeling gedurende de tijd dat nog over diens uitzetting moet worden beslist of vertrek nog niet kan worden geëffectueerd;
- de vreemdeling aantoonbaar een vaste woon- en verblijfplaats in Nederland heeft;
- er een lichter middel kan worden toegepast (bijvoorbeeld de meldplicht).

Onder omstandigheden kan worden volstaan met een meldplicht op basis van artikel 54 Vw. De vreemdeling wordt dan geacht zich te melden met een op de omstandigheden afgestemde frequentie. Dit kan bijvoorbeeld indien de identiteit van de vreemdeling vaststaat en voldoende zekerheid bestaat over de bereidheid van de vreemdeling om Nederland te verlaten. In dat geval wordt op de verblijfplaats van de vreemdeling geen toezicht uitgeoefend, maar wordt de vreemdeling geacht zich regelmatig te melden.

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
12 oktober 2009

**Ons kenmerk**  
5615122/09

Ook kan de meldplicht worden gecombineerd met een zogenaamde vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in artikel 56 Vw. De vreemdeling wordt dan geacht zich op te houden op een bepaalde bij besluit omschreven locatie. De mogelijkheden om alternatieven voor bewaring toe te passen, heb ik met de introductie van de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) verruimd. Ik pas deze maatregel toe in situaties waarin toezicht gewenst is, maar de inzet van vreemdelingenbewaring naar mijn mening onevenredig is. Van de VBL wordt op grond van het huidige beleid vooral gebruikgemaakt bij gezinnen met minderjarige kinderen (zowel ex-asiel als uit de illegaliteit) en bij ex-asielzoekers die een vertrekplicht hebben en die direct vanuit de opvang komen. De locatie waar de maatregel wordt opgelegd is niet beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek, en heeft dan ook niet het karakter van bewaring.

Indien de vreemdeling een asielaanvraag indient op het aanmeldcentrum, wordt op basis van artikel 55 Vw een maatregel opgelegd om zich ter beschikking te houden van de asielprocedure op een bepaalde locatie. Ook hier is de locatie niet beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek. Het niet naleven van deze maatregel is op basis van artikel 108 Vw strafbaar gesteld.

Het in vreemdelingenbewaring stellen van vreemdelingen betekent niet dat een (herhaalde) asielaanvraag niet zal worden behandeld. De aanvraag wordt behandeld terwijl de vreemdeling in vreemdelingenbewaring zit. Daarbij kunnen alle bepalingen van het Vluchtelingenverdrag worden ingeroepen. Het spreekt voor zich dat de vreemdelingenbewaring wordt opgeheven indien de vreemdeling in aanmerking komt voor een asielvergunning.

Bij een herhaalde aanvraag als bedoeld in 4:6 Awb wordt een situatie bedoeld waarin de vreemdeling nogmaals vraagt om een beoordeling van dezelfde situatie, die eerder niet tot toelating heeft geleid. De vreemdeling weet dus al dat dit niet tot de beoogde vergunning zal leiden.

### **Uw aanbeveling**

#### **2. Nederlandse wet- en regelgeving in strijd met de terugkeerrichtlijn.**

**Amnesty International stelt voorop dat de bepalingen in de Terugkeerrichtlijn de lidstaten teveel ruimte bieden om te derogeren van internationale mensenrechtelijke standaarden, 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.**

#### **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 om 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.

Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken  
Directie Migratiebeleid

Datum  
12 oktober 2009

Ons kenmerk  
5615122/09

## 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 voorgezet 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 verleend, 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.

## Reactie

Er wordt thans aan de implementatie van de Europese Terugkeerrichtlijn gewerkt, welke eind 2010 in de Nederlandse wet- en regelgeving zal moeten zijn omgezet. Omdat dit proces momenteel nog gaande is, kan in dit stadium nog niet worden ingegaan op de wijze waarop met de toepassing van specifieke artikelen van de Richtlijn in de Nederlandse regelgeving zal worden omgaan.

## Uw aanbeveling

### 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. 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 de 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 duurder 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 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 bewaringszaken 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 meerdere malen in vreemdelingenbewaring zijn gesteld.

#### Reactie

De cijfers die u noemt zijn inderdaad door mij verstrekt uit het IND Informatiesysteem (INDIS). U vraagt hoeveel personen vanuit bewaring zijn uitgezet.

Vanuit de caseload van de DT&V heeft in 2008 circa 55% van de vreemdelingen vanuit bewaring Nederland gecontroleerd verlaten. Het betreft hier dus het percentage van de gehele groep vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring heeft verbleven, ongeacht de duur van de bewaring. Het gecontroleerde vertrek betreft terugkeer naar land van herkomst, overdracht in het kader van 'Dublin' dan wel terug- en overnameovereenkomsten. Het land van bestemming wordt niet afzonderlijk geregistreerd.

In de periode juli-december 2008 zijn circa 3.000 personen die behoorden tot de caseload van de DT&V uit de vreemdelingenbewaring gestroomd die korter dan 6 maanden in bewaring hebben verbleven en waarvan circa 65% Nederland gecontroleerd heeft verlaten. Dit percentage betreft dus niet de gehele groep vreemdelingen die de vreemdelingenbewaring heeft verlaten, maar alleen die groep die niet langer dan 6 maanden in vreemdelingenbewaring heeft verbleven. Hierbij is dan ook de uitstroom naar het toelatingsproces voor de behandeling van een aanvraag buiten beschouwing gelaten. Ook de vreemdelingen aan wie aan de grens de toegang is geweigerd en die direct na weigering in bewaring zijn gesteld op grond van artikel 6 Vw en vervolgens door de Koninklijke Marechaussee worden afgehandeld - omdat er een reisdocument beschikbaar is of een claim kan

Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken  
Directie Migratiebeleid

Datum  
12 oktober 2009

Ons kenmerk  
5615122/09

worden gelegd op de aanvoerende luchtvaartmaatschappij - zijn niet in deze gegevens betrokken. Deze vreemdelingen maken wel deel uit van de genoemde 86%, zoals genoemd in de Rapportage Vreemdelingenketen juli-december 2008.

Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken  
Directie Migratiebeleid

#### Uw aanbeveling

##### 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 als 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.

Datum  
12 oktober 2009

Ons kenmerk  
5615122/09

#### Reactie

De toepassing van vrijheidsontneming moet tot het strikt noodzakelijke beperkt blijven. Een grotere terughoudendheid wordt betracht bij vrijheidsontneming van kwetsbare personen en er wordt altijd bezien of er een andere mogelijkheid is dan het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel.

Het besluit om in of na het toezichtproces een persoon niet in vreemdelingenbewaring te plaatsen, is een zelfstandige afweging van de Hulpofficier van Justitie die op basis van de specifieke individuele omstandigheid wordt gemaakt.

Ten aanzien van gezinnen met minderjarige kinderen wordt zo veel mogelijk volstaan met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in plaats van een vrijheidsontnemende maatregel om het vertrek voor te bereiden.

#### Uw aanbeveling

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 Bondend Labour in Nederland (BlinN) in het recent gepubliceerde rapport *Uitgebuit en in de bak! Slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingendetentie*. De Europese Commissie verstaat onder vreemdelingen met bijzondere behoeften/kwetsbare groep 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 op neer komt dat men detentieongeschikt is als behandeling en zorg in detentie onmogelijk is en/of als het verblijf in een detentiecentrum direct gevaar de 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.

Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken  
Directie Migratiebeleid

Datum  
12 oktober 2009

Ons kenmerk  
5615122/09

### Reactie

Detentiegeschiktheid wordt bepaald aan de hand van:

1. de vraag of iemand voor zijn algemene dagelijkse levensverrichtingen (ADL) afhankelijk is van hulp van anderen;
2. en zo ja, of in detentie in deze hulp kan worden voorzien.

Als iemand voor zijn ADL afhankelijk is van hulp van derden en deze hulp in detentie niet kan worden gegeven, wordt betrokkene detentieongeschikt geacht.

Wanneer een verzoek om invrijheidstelling wegens 'detentieongeschiktheid om medische redenen' wordt afgewezen, kan een beroepschrift worden ingediend bij de Vreemdelingenkamer van de rechtbank en/of in kort geding de voorzieningenrechter om invrijheidstelling worden verzocht.

### Uw aanbeveling

#### 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. 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 minderjarigen het risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandelaren en andere criminelen. Detentie in een justitiële jeugdinstelling 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 bezorgheid 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 jeugdinstellingen ondervangen kunnen worden. U heeft in uw brief d.d. 28



november 2008 aan de Tweede Kamer inzake de justitiële jeugdinrichtingen 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.

Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken  
Directie Migratiebeleid

Datum  
12 oktober 2009

Ons kenmerk  
5615122/09

### Reactie

Ten eerste wil ik opmerken dat de penitentiaire inrichting Noord-Holland Noord, locatie Zwaag inmiddels is gesloten. Tevens wordt er op het moment gewerkt aan een herijking van het AMV-beleid, dat gericht is op het snel en volledig bieden van duidelijkheid over de toelating, teneinde de terugkeer van uitgeprocedeerde AMV's te bevorderen en een illegaal bestaan van jongvolwassenen in Nederland te voorkomen. In dit kader wordt ook de toepassing van vreemdelingenbewaring van AMV's bezien. De herijking van het AMV-beleid kan bovendien niet los worden gezien van lopende trajecten als de verbetering van de asielprocedure, de uitvoering van de motie-Spekman Perspectief-aanpak ex-AMV en de pilot beschermde opvang. Bij de beoordeling van de beleidsvoorstellen die bij de herijking van het AMV-beleid de revue passeren, worden kostenaspecten standaard meegewogen en dus ook de mogelijke alternatieven van vreemdelingenbewaring. Ik verwacht de Kamer uiterlijk in het najaar te informeren over de uitkomsten van de herijking van het AMV-beleid.

Op het moment dat ik heb besloten om geen jeugdigen meer te plaatsen op de locatie Zwaag, bevonden zich daar nog veertien jongeren in vreemdelingenbewaring. Deze zijn in andere justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) geplaatst, een belangrijk deel in de Doggershoek in Den Helder. Begin januari is de nieuwbouw van de JJI De Hunnerberg, locatie De Maasberg in Overloon in gebruik genomen. Op deze locatie worden - naast andere groepen jeugdigen - vanaf 16 februari jongstleden jongens geplaatst die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld. In De Maasberg zijn drie groepen (dertig plaatsen) beschikbaar voor jongens. Het aantal meisjes is zo klein dat het niet mogelijk is om voor hen een aparte groep te openen. Zij worden dan ook verspreid over meisjesgroepen in verschillende jeugdinrichtingen. In de Maasberg krijgen de jongeren een programma dat aansluit bij hun situatie. In hun dagprogramma is extra aandacht voor sport en voor bewegingsactiviteiten. Er is onderwijs in het Engels en ze leren zaken die overal in de wereld van pas komen, zoals ICT en techniek.

### Uw aanbeveling

#### 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. De praktijk blijft achter bij het beleid. Amnesty International zou graag willen weten welk stappen u gaat ondernemen om de signalering te verbeteren.**

### Reactie

Zoals ook genoemd in een reactie op een eerdere aanbeveling, heb ik kennis genomen van het rapport en hierop gereageerd in een brief aan het parlement op 29 april 2009 (TK, 2008-2009, 28638 nr. 41). Ik onderschrijf het belang van signalering van mensenhandel gedurende de periode dat potentiële slachtoffers zich in vreemdelingenbewaring bevinden. Bonded Labour in Nederland (BLinN) heeft in een aantal inrichtingen voorlichting aan personeel van DJI gegeven. In overleg met BLinN zullen deze activiteiten worden uitgebreid. Zo zal jaarlijks voorlichting worden gegeven door BLinN aan functionarissen binnen de inrichtingen (terugkeerfunctionaris, geestelijk verzorger, arts, psycholoog, verpleegkundigen en afdelingshoofden). De voorlichting heeft betrekking op de bekendmaking van BLinN en haar werkwijze, de wijze van signalering en herkenning van slachtoffers én eventueel het bespreken van specifieke casuïstieken.

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
12 oktober 2009

**Ons kenmerk**  
5615122/09

#### Uw aanbeveling

##### 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.**

#### Reactie

In de reactie op het advies van de RSJ heb ik bericht over de heroriëntatieprojecten van DJI (TK, 2008-2009, 19 637 nr. 1222). Hierbij is aangegeven dat in dit kader een aantal projecten is gestart op onder meer de volgende terreinen: regime en dagprogramma, plaatsing en (interne) differentiatie en zorg en hulpverlening. In onderhavige reactie bericht ik u op verschillende plaatsen over de stand van zaken van een aantal projecten. Voorts verwacht ik dat na het zomerreces de voortgang van de heroriëntatieprojecten kan worden gepresenteerd.

De vreemdelingenbewaring ex artikel 59 Vw vindt plaats in penitentiaire (jeugd)inrichtingen. De vreemdelingen worden fysiek gescheiden van de strafrechtelijk geplaatsten. Dit laat onverlet dat ook voor hen de rechtspositieregeling van de penitentiaire beginselenwetten gelden. Ik ben voornemens in het kader van de heroriëntatie van DJI, binnen deze wettelijke kaders, de bijzondere aard van de vreemdelingendetentie zoveel mogelijk tot uiting te laten komen in aanvullende voorzieningen. Daarbij zullen het geldende regime en dagprogramma erop gericht zijn de vreemdeling optimaal in de gelegenheid te stellen zich zowel materieel als emotioneel voor te bereiden op zijn terugkeer. Hiertoe is reeds een aantal zaken gerealiseerd. Zo is per 1 april 2009 de bezoektijd per week verdubbeld van één tot twee uur, waarbij het mogelijk is gemaakt om ook in het weekend bezoek te ontvangen. Tevens wordt op een tweetal locaties proefgedraaid met een zogeheten servicebalie waar het verkeer van mensen en goederen van buiten naar binnen, die buiten de normale kaders vallen, op een soepele en makkelijke manier wordt geregeld. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan advocaten die buiten de kantoor- of bezoeken

een vreemdeling willen spreken of documenten af willen geven. Tevens dient deze servicebalie als informatie- en aanspreekpunt voor non-gouvernementele organisaties (NGO's), ketenpartners, vrienden, familie en kennissen van vreemdelingen alsmede hulpverleners en vrijwilligers. Op de detentiecentra zijn sedert oktober 2008 spreekuren van het Juridisch Loket gerealiseerd.

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
12 oktober 2009

**Ons kenmerk**  
5615122/09

DJI onderzoekt, met inachtneming van de gebouwelijke beperkingen en personele consequenties onder meer de mogelijkheden tot uitbreiding van het activiteitenaanbod en verruiming van de toegang tot sport en bibliotheek. Hierbij kan worden gedacht aan extra activiteiten zoals filmvoorstellingen, creatieve activiteiten, muziek, dans, toneel en andere sporten dan fitness en voetbal. Om zich optimaal voor te kunnen bereiden op terugkeer worden daarnaast de mogelijkheden onderzocht om vreemdelingen verruimde toegang tot (digitale) informatiebronnen te geven. Ook worden de mogelijkheden bezien tot een soepele toegang voor hulpverleners en vrijwilligers van organisaties die een bijdrage kunnen leveren aan (de bereidheid tot) terugkeer van de vreemdelingen.

#### Uw aanbeveling

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

#### Reactie

Op klachten van vreemdelingen die op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet 2000 in een detentiecentrum verblijven is het Reglement regime grenslogies van toepassing. De vreemdeling kan zich met elke grief die verband houdt met zijn verblijf in het grenslogies wenden tot de commissie van toezicht (art. 11 Reglement regime grenslogies). De vreemdeling kan zijn beklag doen over

- 1) zijn plaatsing in afzondering;
- 2) de weigering een bezoeker tot hem toe te laten;
- 3) de ontneming door of vanwege de directeur van voorwerpen en stoffen als bedoeld in artikel 6;
- 4) enige andere hem door of vanwege de directeur opgelegde maatregel, waarbij wordt afgeweken van wettelijke voorschriften en voorzover deze verband houdt met zijn verblijf in het grenslogies.

Conform artikel 12, eerste lid, sub a, heeft de commissie van toezicht onder andere tot taak toezicht te houden op de bejegening van de vreemdelingen en de naleving van de wettelijke voorschriften die met betrekking tot hun verblijf op

hen van toepassing zijn. Een vreemdeling wordt, indien hij dit wenst, in de gelegenheid gesteld aangifte te doen bij de politie. Voorts wordt op dit moment bezien of het opportuun is het beroepsrecht te introduceren in het Reglement regime grenslogies. Voor wat betreft klachten over het gebruik van geweld, verwijs ik naar een uitspraak van de beklagcommissie uit de commissie van toezicht bij detentiecentrum Noord-Holland, locatie Schiphol, d.d. 15 april 2009. Daaruit volgt onder andere dat de beklagcommissie van oordeel is dat het niet alleen de taak, maar ook de plicht van de directie is om de orde en veiligheid in de inrichting te handhaven.

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
12 oktober 2009

**Ons kenmerk**  
5615122/09

#### **Uw aanbeveling**

**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.**

#### **Reactie**

Indien er sprake is van een redelijk vermoeden dat er een strafbaar feit is gepleegd door een personeelslid jegens een ingeslotene, wordt hiervan door de directie aangifte gedaan.

#### **Uw aanbeveling**

**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 klachten procedures op duidelijkheid, kenbaarheid en uniformiteit beoordeeld te worden.**

#### **Reactie**

Bij brief van 19 maart 2009 heb ik de Kamer het onderzoeksrapport 'Werkwijze commissies van toezicht' van de ISt toegezonden (TK, 2008–2009, 24 587 en 30 161, nr. 325). De ISt doet op basis van haar onderzoek een aantal aanbevelingen. Voor deze aanbevelingen verwijs ik u naar het ISt rapport en voor mijn reactie daarop verwijs ik u naar 'beleidsreactie ISt-rapport Werkwijze commissies van toezicht'.

#### **Uw aanbeveling**

##### **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.**

## Reactie

Naar aanleiding van berichten van de IGZ heb ik de verwachting dat het rapport op korte termijn zal uitkomen.

**Directoraat -Generaal  
Wetgeving, Internationale  
Aangelegenheden en  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

## Uw aanbeveling

### **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 we de taakomschrijving van het Juridisch Loket m.b.t. deze spreekuren ontvangen.**

**Datum**  
12 oktober 2009

**Ons kenmerk**  
5615122/09

## Reactie

Het centrale doel van de spreekuurvoorziening van het Juridisch Loket is te borgen dat de kwaliteit van de rechtsbijstand aan alle vreemdelingen in bewaring verbetert.

Daartoe hebben de volgende functionaliteiten in het spreekuur een plaats:

- overleg met de betrokken advocaat over feiten en omstandigheden die voor de zaak van belang zijn;
- informatieverstrekking en vraagverheldering in de procedure, ten behoeve van de klant;
- advies en informatievoorziening voor juridische vragen van meer algemene aard, conform de reguliere dienstverlening van het Juridisch Loket;
- het zonodig verwijzen naar een advocaat of mediator, dan wel een andere organisatie of instelling.

Eind 2009 zal het Juridisch Loket op de locaties worden geëvalueerd.

Ik vertrouw erop u bij deze voldoende geïnformeerd te hebben.

De Staatssecretaris van Justitie ,  
N. Albayrak