

# VREEMDELINGENDETENTIE IN NEDERLAND: HET MOET EN KAN ANDERS

ALTERNATIEVEN VOOR VREEMDELINGENDETENTIE

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



## **Alternatieven voor vreemdelingendetentie**

Omslagfoto: De luchtkooi in het detentiecentrum Schiphol-Oost © Jorn van Eck

### **Amnesty International**

Afdeling Nederland  
Keizersgracht 177  
Postbus 1968  
1000 BZ Amsterdam

T (020) 626 44 36  
F (020) 624 08 89  
E [amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl)  
I [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl)

# VREEMDELINGENDETENTIE IN NEDERLAND: HET MOET EN KAN ANDERS

## ALTERNATIEVEN VOOR VREEMDELINGENDETENTIE

<b>INLEIDING</b>	<b>4</b>
<b>1. ACHTERGROND VAN DEZE NOTITIE</b>	<b>5</b>
1.1. Kritiek op de detentie van asielzoekers en irreguliere migranten	5
Effecten op de gezondheid	6
Twijfels over de effectiviteit	6
1.2. Politieke ontwikkeling met betrekking tot alternatieven	7
1.3. Internationaal onderzoek	7
1.4. Werkbezoeken: Zweden, Australië, Verenigd Koninkrijk	8
<b>2. ULTIMUM REMEDIUM</b>	<b>11</b>
2.1. Situatie in Nederland	11
2.2. Recht op vrijheid als uitgangspunt	12
2.3. Individuele beoordeling en risicoanalyse voorafgaand aan de detentie	13
Risk Assessment Tool	13
2.4. Kwetsbare personen horen niet in detentie	14
Detentie-ongeschikt	15
2.5. Geen detentie wanneer terugkeer niet mogelijk is	16
2.6. Samenvatting en conclusies hoofdstuk 2	17
<b>3. (INTENSIEVE) PERSOONLIJKE BEGELEIDING</b>	<b>18</b>
3.1. Nederland	18
3.2. Gedwongen terugkeer, verzet tegen uitzetting en oorzaken van verzet	18
3.3. Terugkeerprojecten van maatschappelijke organisaties in Nederland	19
3.4. Een methodiek voor psychosociale begeleiding	21
3.5. Ervaringen met persoonlijke begeleiding (casemanagement) in andere landen	22
3.6. Samenvatting en conclusies hoofdstuk 3	23
<b>4. ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE</b>	<b>24</b>
4.1. Vooraf	24
4.2. Onderzoek naar de effecten van toezicht en begeleiding	24
4.3. Opvang en meldplicht	25
4.4. Garantstelling, borgstelling en andere vormen van voorwaardelijke vrijlating	26
4.5. Verstrekking tijdelijk verblijfsdocument	27
4.6. Speciale programma's voor kwetsbare mensen	27
4.7. Zware vormen van toezicht / alternatieve vormen van detentie	28
4.8. Samenvatting en conclusies hoofdstuk 4	30
<b>5. DETENTIE</b>	<b>31</b>
5.1. Het strafrechtelijk regime	31
5.2. Detentieregimes in andere landen	32
5.3. Een vergelijking tussen de detentieregimes	35
5.4. Samenvatting en conclusies hoofdstuk 5	36
<b>6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>37</b>

# INLEIDING

In 2008 deed Amnesty International in haar rapport *The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers*<sup>1</sup> verschillende aanbevelingen ten aanzien van vreemdelingendetentie. Amnesty wijst in het bijzonder op de volgende aanbevelingen:

*Pas vreemdelingendetentie alleen toe in het uiterste geval – en altijd zo kort mogelijk – wanneer is aangetoond dat alle minder ingrijpende mogelijkheden ontoereikend zijn. Zorg voor alternatieven die doelmatig en minder schadelijk zijn.*

*Wanneer vreemdelingendetentie onvermijdelijk is, zorg dan voor een gepast en humaan regime dat vreemdelingen niet verder in hun vrijheid beperkt dan strikt noodzakelijk is.*

In november 2010 concludeerde Amnesty International in een update op dit rapport<sup>2</sup> dat in Nederland vreemdelingendetentie nog steeds te vaak, te lang en onder een onnodig beperkend strafrechtelijk regime wordt toegepast. Alternatieven worden nauwelijks gebruikt, ook niet waar het personen behorend tot kwetsbare groepen betreft. Amnesty heeft de Nederlandse overheid in deze update nogmaals opgeroepen meer gebruik te maken van alternatieven voor detentie en het detentieregime fundamenteel aan te passen.

Sinds het uitbrengen van het rapport in 2008 heeft Amnesty International geen substantiële wijzigingen geconstateerd in regelgeving en praktijk ten aanzien van het gebruik van alternatieven voor vreemdelingendetentie en het strafrechtelijk karakter ervan.

In de afgelopen jaren is in verschillende landen beleid ontwikkeld en kennis en ervaring opgedaan met alternatieven voor detentie. In deze notitie is een selectie gemaakt van *best practices* uit deze landen. Verschillende opties komen aan de orde: een andere benadering om detentie te voorkomen, maatregelen die in de plaats komen van detentie en mogelijkheden om de detentie anders vorm te geven. Waar nodig worden kritische kanttekeningen geplaatst.

Ter voorbereiding van deze notitie heeft Amnesty – naast literatuuronderzoek – bezoeken gebracht aan Australië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Ook de Terugkeerhuizen in België zijn bezocht en er is contact geweest met vele experts en ngo's in binnen- en buitenland.

Uitgangspunt van de notitie is dat alternatieven, net als detentie proportioneel en noodzakelijk moeten zijn. In alle gevallen moeten eerst lichtere maatregelen worden toegepast of in ieder geval overwogen voordat zwaardere maatregelen worden opgelegd. Detentie en alternatieven die een inbreuk op de vrijheid maken moeten worden getoetst aan rechtsbeginselen en mensenrechtenstandaarden.

*'Detention should be used only if less intrusive measures have been tried and found insufficient. Consequently, priority should be given to alternatives to detention for the individuals in question (although they may also have human rights implications). Alternatives to detention are financially more attractive for the states concerned and have been found to be effective.'*

*Resolutie 1707 (2010) Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa*

# 1.

## ACHTERGROND VAN DEZE NOTITIE

### 1.1. KRITIEK OP DE DETENTIE VAN ASIELZOEKERS EN IRREGULIERE MIGRANTEN

Het doel van vreemdelingendetentie zoals verwoord in de Nederlandse wetgeving en het beleid is *'het tegengaan van illegale toegangsverschaffing tot Nederland of het voorkomen dat een vreemdeling zijn uitzetting onmogelijk maakt door zich aan het toezicht te onttrekken, als dit 'niet met andere middelen bereikt kan worden.'*<sup>3</sup> Vreemdelingen die in vreemdelingendetentie worden geplaatst zitten daar niet om een strafrechtelijke veroordeling uit te zitten. Zij worden in detentie geplaatst *ter fine van uitzetting* of om irreguliere binnenkomst te voorkomen. De plannen van de huidige regering om (louter) illegaal verblijf als overtreding strafbaar te stellen, met daaraan gekoppeld een maatregel van vreemdelingendetentie, maken dit niet anders.<sup>4</sup> Vreemdelingendetentie blijft een bestuursrechtelijke maatregel die reeds zonder strafbaarstelling van (louter) illegaal verblijf kan worden opgelegd.

#### AANTAL MENSEN IN VREEMDELINGENDETENTIE <sup>5</sup>

wettelijke grondslag	2008	2009	2010
Artikel 59 Vw	7.743	7.260	7.547
Artikel 6 Vw	842	607	265
Totaal	8.585	7.867	7.812

#### CAPACITEIT DETENTIECENTRA EN UITZETCENTRA <sup>6</sup>

	2008	2009	2010
Vreemdelingendetentie	2.104	1.846	1.690
Uitzetcentra	600	596	592
Totale detentiecapaciteit	2.704	2.442	2.282

Het recht op vrijheid mag alleen in het uiterste geval – als ultimum remedium – worden beperkt.<sup>7</sup> In Nederland is vreemdelingendetentie geen uiterste middel, maar veeleer de standaardprocedure die vreemdelingen moet afschrikken naar Nederland te komen of hier in de illegaliteit te verblijven. Jaarlijks worden zo'n achtduizend vreemdelingen opgesloten. Herhaaldelijke langdurige opsluiting, soms van wel meer dan een jaar, is geen uitzondering. Vreemdelingenbewaring wordt gezien als een noodzakelijk sluitstuk van het migratiebeleid<sup>8</sup> en het huidige kabinet zet in op het strafbaar stellen van illegaal verblijf en verdere aanscherping van het vreemdelingentoezicht.<sup>9</sup>

Tegelijkertijd neemt de kritiek vanuit nationale en internationale organisaties op vreemdelingendetentie toe.<sup>10</sup> Amnesty International wijst op de mensenrechten die in het geding zijn en heeft al meerdere malen haar zorgen uitgesproken over de vanzelfsprekendheid van vreemdelingendetentie en het onnodig zware regime van de detentie.<sup>11</sup>

Hoewel de Vreemdelingencirculaire mogelijke alternatieven voor detentie noemt<sup>12</sup> zijn deze in de afgelopen jaren nauwelijks toegepast.<sup>13</sup> Ze werden als niet-reëel van de hand gewezen, onder meer, omdat het risico van onttrekking aan het toezicht te groot werd geacht.<sup>14</sup> Inmiddels, anno 2011, is er veel meer bekend over alternatieven voor vreemdelingendetentie. Mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties die zich met vreemdelingendetentie en alternatieven hebben beziggehouden stellen op basis van onderzoek dat staten een effectief migratie- en terugkeerbeleid kunnen voeren – zonder in eerste instantie naar het zware middel van detentie te grijpen.<sup>15</sup>

*'Niemand zal onderworpen worden aan willekeurige arrestatie, detentie of verbanning'*

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), artikel 9

*'Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige arrestatie of gevangenhouding. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve op wettige gronden en op wettige wijze.'*

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, New York, 16-12-1966, artikel 9

*'Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure.'*

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (1950), artikel 5

## Effecten op de gezondheid

*De detentiesituatie is er een van grote machteloosheid, rechteloosheid en afhankelijkheid, met vele oppressieve elementen welke bij diegenen, die daaraan zijn onderworpen, een grote mate van psychische frustratie en verbittering plegen op te wekken.*

C. Kelk, *Nederlands Detentierecht*, 2003 <sup>16</sup>

Meerdere (nationale en internationale) rapporten wijzen op de risico's van gezondheidsschade ten gevolge van – langdurige – opsluiting. <sup>17</sup> Gevangenschap maakt mensen kwetsbaar en heeft vaak een negatief gezondheidseffect. <sup>18</sup> Uit onderzoek blijkt dat medische zorg aan gedetineerden die tot etnische minderheden behoren een aantal specifieke problemen kent, zoals taal- en communicatieproblemen en een andere ziektebeleving. Bij gedetineerden met een achtergrond in de illegaliteit kan bovendien sprake zijn van onduidelijkheid over een eventueel psychiatrisch verleden, trauma's of de gevolgen van ontheemdheid. <sup>19</sup> In geval van vreemdelingenbewaring komt daarbij de onzekerheid over de duur van de detentie, de onduidelijkheid over de toekomst en het gevoel ten onrechte als crimineel te worden behandeld. Deze factoren veroorzaken gevoelens van angst en depressie, met soms (pogingen tot) suïcide en zelfbeschadiging tot gevolg. Gedetineerde vreemdelingen spreken over somberheid, verlies van eigenwaarde en identiteit. <sup>20</sup>

Ook mensen die in goede gezondheid het detentiecentrum binnenkomen, kunnen te maken krijgen met slapeloosheid, verminderde eetlust, stress en depressie. <sup>21</sup> De gevolgen van langdurige detentie zijn nog verontrustender: *'The prolonged nature of detention is regarded as a major contributing factor to mental deterioration, despondency, suicidality, anger, and frustration. Specifically, reports comment that there is an association between the length of time in detention and the severity of mental disorder, a finding supported by later research.'* <sup>22</sup>

## Twijfels over de effectiviteit

Met betrekking tot de effectiviteit van vreemdelingenbewaring bestaan grote twijfels. <sup>23</sup> In ongeveer de helft van de gevallen resulteert de detentie niet in het beoogde vertrek omdat het land van herkomst niet meewerkt aan de uitzetting of omdat de vreemdeling onvoldoende gegevens verstrekt en zich verzet tegen terugkeer. <sup>24</sup> Naarmate de detentie langer duurt, neemt de kans op een uitzetting af. <sup>25</sup> Gedwongen uitzettingen gaan vaak mis. <sup>26</sup> Lees verder in hoofdstuk 3.

## 1.2. POLITIEKE ONTWIKKELING MET BETREKKING TOT ALTERNATIEVEN

In december 2010 nam de Tweede Kamer de motie-Gesthuizen aan. In deze motie werd de regering verzocht alternatieven voor vreemdelingenbewaring te onderzoeken en de Tweede Kamer hierover te informeren.<sup>27</sup> De Tweede Kamer is geïnteresseerd in alternatieven voor vreemdelingendetentie. Niet alleen de Europese Terugkeerrichtlijn<sup>28</sup> speelt daarbij een rol, ook twijfels over de effectiviteit en humane en financiële argumenten worden genoemd. Vanwege de hoge kosten werd vreemdelingendetentie in 2010 genoemd in de bezuinigingsvoorstellen.<sup>29</sup> Al eerder informeerde de voormalig minister van Justitie de Tweede Kamer over het gebruik van alternatieven in het buitenland.<sup>30</sup> Op 1 juli 2011 verstuurde de minister van Immigratie en Asiel de brief *Terugkeer in het Vreemdelingenbeleid*<sup>31</sup> aan de Tweede Kamer: een notitie met maatregelen ten aanzien van terugkeer. Alternatieven voor detentie komen in de brief kort aan de orde, maar van een substantiële wijziging in de toepassing van vreemdelingendetentie lijkt geen sprake. Naar de mening van Amnesty International blijkt uit de brief niet dat de minister het zware middel van vrijheidsontneming zo veel mogelijk wil voorkomen. Zo sluit hij op voorhand een aantal groepen voor alternatieven uit omdat hij het risico op onderduiken te groot acht en is hij niet ingegaan op de positie van kwetsbare mensen. De minister ziet verder geen aanleiding tot (substantiële) wijziging van het strafrechtelijk regime met als argument dat een soepeler regime niet zou leiden tot meer vertrek.

## 1.3. INTERNATIONAAL ONDERZOEK

Afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken verricht en rapporten verschenen over alternatieven voor vreemdelingendetentie. In 2009 publiceerde Amnesty International het rapport *Irregular migrants and asylum-seekers: Alternatives to immigration detention*.<sup>32</sup> In april 2011 verscheen na een onderzoekopdracht van de UNHCR het rapport *'Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and Alternatives to Detention'* en in mei 2011 publiceerde de International Detention Coalition het handboek *There are alternatives*.<sup>33</sup>

## 1.4. WERKBEZOEKEN: ZWEDEN, AUSTRALIË, VERENIGD KONINKRIJK

Amnesty Nederland heeft ter voorbereiding van deze notitie werkbezoeken gebracht aan Zweden, Australië en het Verenigd Koninkrijk. Daar is gesproken met vertegenwoordigers van uiteenlopende non-gouvernementele organisaties en/of vertegenwoordigers van overheden, en zijn detentiefaciliteiten bezocht. In België is een bezoek gebracht aan de Terugkeerhuizen. In eerder verschenen notities en rapporten wordt naar deze landen verwezen in relatie tot alternatieven voor vreemdelingendetentie. Zweden en Australië worden daarin genoemd als landen waar het *casemanagement* in de meest vergaande vorm is ontwikkeld.<sup>34</sup> In de brief van 1 juli 2011 noemde de minister van Immigratie en Asiel de Belgische terugkeerhuizen als voorbeeld van casemanagement en het detentiecentrum Harmondsworth in het Verenigd Koninkrijk als voorbeeld van een meer open detentieregime.<sup>35</sup>

In deze notitie wordt met name ingegaan op de *best practices* in deze landen. Op een aantal andere punten heeft Amnesty International ook kritiek. Zo zien wij bijvoorbeeld de onbepaalde duur van vreemdelingendetentie, zoals in Australië en het Verenigd Koninkrijk, of de onmogelijkheid om de rechtmatigheid te laten toetsen door de rechter, zoals in Australië, als *worst practices*.

### Zweden

Zweden heeft een bevolking van 9,3 miljoen mensen. In 2009 vroegen 24.194 mensen asiel en in 2010 31.819. Daarnaast hervestigt Zweden jaarlijks 1900 vluchtelingen via het UNHCR hervestigingsprogramma. Medio 2011 is de maximale detentiecapaciteit in Zweden 245 plaatsen. In 2010 werden in Zweden achttienhonderd mensen gedetineerd met een gemiddelde detentieduur van achttien dagen, ongeveer 40 procent van de gedetineerden (720 mensen) heeft *vrijwillig* vanuit de detentiecentra het land verlaten. In de periode tussen januari en april 2011 verlieten 3821 afgewezen asielzoekers het land met de hulp van de Zweedse Migratieraad (*Migrationverket*). Het betrof 821 mensen die in het kader van de Dublinovereenkomst het land verlieten. In dezelfde periode verlieten 922 afgewezen asielzoekers het land onder toezicht van de politie. Onder hen 222 mensen in het kader van Dublin.<sup>36</sup> Lees verder hoofdstuk 5: Detentie.

De huidige Zweedse werkwijze is het resultaat van een beleidswijziging die begon in de jaren negentig.<sup>37</sup> Tot 1997 was de Zweedse politie verantwoordelijk voor vreemdelingendetentie en werden de detentiecentra samen met particuliere bedrijven gerund. Midden jaren negentig kwamen berichten naar buiten over misstanden in de centra en protesten van de gedetineerden. De maatschappelijke verontwaardiging die daarop ontstond deed de politiek besluiten de verantwoordelijkheid voor de detentiecentra over te dragen aan het overheidsorgaan de *Migrationverket*.<sup>38</sup> Zweden detineert vreemdelingen sindsdien slechts in uitzonderlijke gevallen, onder veel minder vrijheidsbeperkingen dan bijvoorbeeld in Nederland en in combinatie met intensieve persoonlijke begeleiding. Lees verder in hoofdstuk 5: Detentie.



## Australië

Australië heeft een bevolking van 22 miljoen mensen en jaarlijks arriveren er ongeveer negenduizend asielzoekers. Daarnaast hervestigt Australië zesduizend vluchtelingen via het hervestigingsprogramma van de UNHCR.<sup>39</sup> Gemiddeld worden er ieder jaar tussen de 6700 en 6900 mensen gedetineerd. Australië kent geen maximumtermijn voor vreemdelingendetentie.

Australië kent een systeem van *mandatory detention*: volgens de wet (Immigration Act 1958) dient iedere vreemdeling die onrechtmatig het land inreist of er onrechtmatig verblijft, te worden gedetineerd. Amnesty International heeft ernstige kritiek op dit systeem en beschouwt *mandatory detention* dan ook als een *worst practice*. Niettemin wordt er in de praktijk een verschil gemaakt tussen personen die per vliegtuig arriveren, de zogeheten *air arrivals* en personen die per boot arriveren, de zogeheten *boat arrivals*. Alleen de laatstgenoemden worden in beginsel gedetineerd gedurende de verblijfsprocedure dan wel het terugkeerproces.

Naar aanleiding van ernstige fouten die de Australische overheid had gemaakt bij twee personen die rechtmatig in Australië verbleven maar niettemin in vreemdelingendetentie terecht kwamen, is in 2005 een grootschalig onderzoek gestart naar de wijze waarop het toenmalige Australische Departement voor Immigratie en Multiculturele Zaken haar werkzaamheden uitvoerde. Een van de uitkomsten was een ingrijpende verbetering van het nationaal *casemanagement-systeem*.<sup>40</sup> Het beleid verschoof van dwang en sancties voor iedereen zonder rechtmatig verblijf naar een systeem dat meer gericht is op het individu en aandacht heeft voor alternatieven voor detentie. Eerst vindt een individuele beoordeling en risico inschatting plaats en daarna wordt een op de persoon gericht plan van aanpak ontwikkeld. Voor personen met een laag veiligheidsrisico is de zogenaamde *community detention* geïntroduceerd.<sup>41</sup> Mensen die via de luchthaven Australië bereiken of al in Australië zijn maar rechtmatig verblijf verliezen omdat bijvoorbeeld hun visum is verlopen kunnen – na een *risk assessment* – in het bezit worden gesteld van een overbruggingsvisum. Ook personen die na een periode van detentie niet of moeilijk uitzetbaar blijken kunnen in aanmerking komen voor een overbruggingsvisum (*removal pending visa*).<sup>42</sup> Daarnaast kent Australië verschillende programma's voor kwetsbare mensen.<sup>43</sup> Lees verder in hoofdstuk 4: Alternatieven.

## Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk heeft een bevolking van 61.8 miljoen. In 2009 en 2010 vroegen respectievelijk 31.095 en 21.100 mensen asiel aan. Het Verenigd Koninkrijk kan asielzoekers en migranten detineren op grond van verschillende *Immigration Acts*. Hieronder werden in 2009 ongeveer 28.000 mensen gedetineerd. In 2010 ongeveer 26.000.<sup>44</sup> Op dit moment zijn er elf *Immigration Removal Centres* met een totaal van 3342 detentieplekken. Daarnaast zijn er drie *Residential Short Term Holding Facilities* met een totaal van 137 plekken.<sup>45</sup> Vier van de *Immigration Removal Centres* worden gerund door de *Prison Service*, een overheidsinstelling die ook de gevangenen runt terwijl de resterende centra door verschillende *private contractors* worden gerund.<sup>46</sup> Lees verder in hoofdstuk 5: Detentie.

Het Verenigd Koninkrijk kent geen maximumtermijn voor vreemdelingendetentie. De Terugkeerrichtlijn is niet van toepassing. Volgens de *Migration Observatory*<sup>47</sup> verbleef in de periode 2008-2010 ongeveer de helft van de mensen korter dan twee maanden in detentie. Minder dan 10 procent zou langer dan een jaar zijn gedetineerd. De beschikking van een *immigration officer* om iemand in detentie te plaatsen wordt niet automatisch herzien door een onafhankelijke instantie. Veel vreemdelingen hebben geen advocaat. Het is mogelijk om een *'release on bail'* (vrijlating op voorwaarden) aan te vragen, maar door gebrek aan juridische ondersteuning gebeurt dat vaak niet.<sup>48</sup> Bij een *'release on bail'* kunnen alternatieve maatregelen worden toegepast, zoals meldplicht en elektronische *tagging*. Lees verder in hoofdstuk 3: Alternatieven.

In 2010 heeft het Verenigd Koninkrijk nieuw beleid in gang gezet om de detentie van kinderen te voorkomen. Lees verder in hoofdstuk 4: Alternatieven.

## Cijfers Zweden/Verenigd Koninkrijk/Nederland/Australië

Land	Aantal asielverzoeken 2009 en 2010 <sup>49</sup>	Geschatte aantal irreguliere migranten	Totale bevolking <sup>50</sup>	Maximale detentie capaciteit	Aantal (migratie- gerelateerde) gedetineerden jaarlijks
<b>Zweden</b>	24.194 – 31.819 Hervestiging via UNHCR: jaarlijks 1900	30.000 <sup>51</sup>	9.3 miljoen	245	2010: 1800 (gemiddeld 18 dagen)
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	31.095 -21.100 Hervestiging via UNHCR jaarlijks 500 <sup>52</sup>	525.000-950.000 (eind 2007) <sup>53</sup>	61.8 miljoen	3479	2010: 26.000
<b>Nederland</b>	16.355 – 13.300 Hervestiging via UNHCR: jaarlijks 500	97.145 <sup>54</sup>	16.5 miljoen	2282 <sup>55</sup>	2010: 7812
<b>Australië</b>	10.000 Hervestiging via UNHCR: jaarlijks 6000	50.000 <sup>56</sup>	22 miljoen	5659	6700 tot 6900

De *best practices* die gedurende het onderzoek naar voren zijn gekomen, vormen het onderwerp van de volgende hoofdstukken. Deze notitie maakt een onderscheid tussen maatregelen die detentie moeten voorkomen, maatregelen die in de plaats komen van detentie en mogelijkheden om de detentie anders vorm te geven. <sup>57</sup> Omdat uit de verschillende voorbeelden blijkt dat een individuele benadering en persoonlijke begeleiding een positief effect hebben op een menswaardige en duurzame terugkeer, wordt daaraan een apart hoofdstuk besteed.

# 2.

## ULTIMUM

## REMEDIIUM

### 2.1. SITUATIE IN NEDERLAND

In Nederland kunnen vreemdelingen met het oog op hun uitzetting (artikel 59 Vreemdelingenwet 2000) of omdat de toegang tot Nederland is geweigerd (grensdetentie, artikel 6 Vreemdelingenwet 2000) worden gedetineerd. De Vreemdelingencirculaire die nadere uitleg geeft aan artikel 59 Vreemdelingenwet geeft een niet-limitatieve opsomming van omstandigheden die ertoe leiden dat het belang van de openbare orde de detentie kan vorderen. Die lijst is lang en bevat naast 'gevaar van onttrekking aan de uitzetting' bijvoorbeeld ook illegale inreis, geen vaste woon- of verblijfsplaats en onvoldoende middelen van bestaan. Veel van deze criteria zijn op alle irreguliere migranten onder wie uitgeprocedeerde asielzoekers van toepassing en daardoor in strijd met het *ultimum remedium*-beginsel.

Hoewel de minister van Immigratie en Asiel evenals vorige bewindspersonen aangeeft dat het uitgangspunt van het beleid is dat vreemdelingenbewaring een *ultimum remedium* is, wijst het nauwelijks toepassen van alternatieven voor detentie en het grote aantal opsluitingen jaarlijks veeleer op een standaard toepassing van detentie. De legitimiteit van de vreemdelingendetentie staat daarom ter discussie. Is de detentie wel noodzakelijk en proportioneel, zijn lichtere middelen overwogen?

Het merendeel van de – in de Nederlandse wetgeving genoemde – criteria voor detentie komt niet voor in de Europese Terugkeerrichtlijn.<sup>58</sup> Artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn bepaalt namelijk dat de lidstaten de onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt alleen in bewaring kunnen houden om zijn terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, met name indien:

- a) er risico op onderduiken bestaat, of
- b) de betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.

Op grond van artikel 59 Vreemdelingenwet 2000 kunnen vreemdelingen in het belang van de openbare orde of nationale veiligheid in bewaring worden gesteld.

Volgens de Terugkeerrichtlijn mogen aspecten van openbare orde alleen aan de bewaring ten grondslag worden gelegd wanneer daaruit kan worden afgeleid dat het risico op onderduiken bestaat of dat de vreemdeling de terugkeer ontwijkt of belemmert.<sup>59</sup> De Terugkeerrichtlijn bepaalt dat de maatregel van vreemdelingendetentie alleen in het uiterste geval mag worden toegepast. De richtlijn voorziet in een trapsgewijze verzwaring van de te nemen maatregelen, waarbij het evenredigheidsbeginsel steeds moet worden geëerbiedigd. Dit standpunt is bevestigd door het Europees Hof van Justitie.

*'... a gradation which goes from the measure which allows the person concerned the most liberty, namely granting a period for his voluntary departure, to measures which restrict the person concerned the most liberty, namely detention in a specialised facility; the principle of proportionality must be observed throughout those stages.'*  
Europees Hof van Justitie in de zaak EI Dridi.<sup>60</sup>

## 2.2. RECHT OP VRIJHEID ALS UITGANGSPUNT

*There should be a statutory presumption in law, policy and practice against the administrative detention of migrants and asylum-seekers. Immigration detention should be used only if, in each individual case, it is demonstrated that it is a necessary and proportionate measure in conformity with international law.*

Amnesty International, 2008 <sup>61</sup>

Uit internationale vergelijking blijkt dat vreemdelingendetentie het beste wordt voorkomen wanneer het recht op vrijheid – en de erkenning dat vreemdelingendetentie een ernstige inbreuk is op dit recht – als uitgangspunt van wetgeving en beleid wordt genomen. <sup>62</sup> Dit uitgangspunt dwingt beslissingsambtenaren om in alle gevallen eerst lichtere vormen van overheidscontrole in te zetten en sluit direct aan bij nationale en internationale standaarden die vereisen dat vreemdelingendetentie alleen mag worden opgelegd wanneer, in het concrete geval, is aangetoond dat de maatregel noodzakelijk, proportioneel en in overeenstemming is met internationaal recht. <sup>63</sup> De bewijslast ‘*the burden of proof*’ om vast te stellen dat detentie proportioneel en noodzakelijk is en dat lichtere middelen niet mogelijk zijn, moet veel meer dan nu het geval is bij de overheid liggen. <sup>64</sup>

Meerdere landen werken met een in de wet geregelde **presumption against detention**. <sup>65</sup> Ook het Verenigd Koninkrijk kent regelgeving met een *presumption in favour of temporary admission or temporary release*:

1. *There is a presumption in favour of temporary admission or temporary release – there must be strong grounds for believing that a person will not comply with conditions of temporary admission or temporary release for detention to be justified.*
2. *All reasonable alternatives to detention must be considered before detention is authorised.*
3. *Each case must be considered on its individual merits, including consideration of the duty to have regard to the need to safeguard and promote the welfare of any children involved.*

Verenigd Koninkrijk: Enforcement Instructions and Guidance 55.3 <sup>66</sup>

Maar een wettelijke regeling alleen is niet genoeg. In de praktijk blijkt dat het Verenigd Koninkrijk – net als Nederland – mensen

veelvuldig detineert. <sup>67</sup> Het voorkomen van detentie moet daarom ook het uitgangspunt in de dagelijkse werkwijze zijn.

In Zweden kent men geen wetgeving om detentie te voorkomen, maar vormt voorkoming van detentie wel het uitgangspunt in beleid en praktijk (zie kader). Dit beleid lijkt goed te werken. In mei 2011 betrof de Zweedse vreemdelingen detentiecapaciteit 245 plaatsen. <sup>68</sup> (Vergelijk: Nederland 2282 plaatsen.)

*‘According to Swedish legislation an aliens’ freedom of movement should not be limited more than necessary. The legislation, however, gives the authorities (the police and the Migrationverket) possibilities to detain an alien if the situation implies that there is reason to believe that the alien will abscond if he/she is not detained. This might seem contradictory, since it from a legal point of view is rather easy to fulfill these requisites, resulting in the fact that most of the people applying for asylum, also faces a risk to be detained or put under supervision. But, one of the strives in our work is to make sure that a person will not be detained if there is a risk that his/her freedom of movement will be limited more than necessary.’ <sup>69</sup>*  
Niclas Axelsson, Swedish Migrationverket

## 2.3. INDIVIDUELE BEOORDELING EN RISICOANALYSE VOORAFGAAND AAN DE DETENTIE

In Nederland staan de gronden om al dan niet te detineren beschreven in de Vreemdelingencirculaire.<sup>70</sup> De minister moet beoordelen of detentie nodig is en of de omstandigheden van het individuele geval het opleggen van de maatregel al dan niet onevenredig zwaar maken.<sup>71</sup> De minister heeft hier een grote beleidsvrijheid.<sup>72</sup> Van een individuele (risico-) analyse is nauwelijks sprake. De dossiers die Amnesty International ontvangt en onderzoekt, missen vrijwel altijd informatie over de persoonlijke achtergrond van de gedetineerde. Informatie over het asielrelaas, een mogelijk medisch verleden en familiebanden met Nederland ontbreken in het dossier en zijn niet meegewogen bij het besluit om te detineren. Ook de detentie-advocaat – veelal een andere dan de asieladvocaat – beschikt lang niet altijd over die informatie.

Om in het concrete individuele geval een goede afweging te maken of vreemdelingendetentie noodzakelijk en proportioneel is of mogelijk voorkomen kan worden, is een grondige individuele risicoanalyse noodzakelijk. Die analyse zou ten minste de identiteit, de verblijfsrechtelijke positie, (familie) banden met Nederland, de factoren van kwetsbaarheid<sup>73</sup> zoals de (psychische) gezondheid, de bereidheid mee te werken aan terugkeer en het risico op onttrekking aan het toezicht moeten omvatten. Lang niet altijd worden de bijzondere problemen en behoeften van kwetsbare mensen (op tijd) herkend.<sup>74</sup> Daarom moeten tijdens het interview ook de ondersteunings- en beschermingsbehoeften worden geïnventariseerd.<sup>75</sup>

### Risk Assessment Tool

Het Verenigd Koninkrijk heeft in de werkinstructies *UK Border Agency: Enforcement Instructions and Guidance*, vastgelegd dat bij een beslissing tot detentie in ieder geval een aantal duidelijk omschreven factoren moeten worden meegewogen, zoals onder meer leeftijd, ondergane martelingen en ernstige lichamelijke of psychische stoornissen.<sup>76</sup>

### Factors influencing a decision to detain<sup>77</sup>

*All relevant factors must be taken into account when considering the need for initial or continued detention, including:*

- What is the likelihood of the person being removed and, if so, after what timescale?*
- Is there any evidence of previous absconding?*
- Is there any evidence of a previous failure to comply with conditions of temporary release or bail?*
- Has the subject taken part in a determined attempt to breach the immigration laws? (e.g. entry in breach of a deportation order, attempted or actual clandestine entry).*
- Is there a previous history of complying with the requirements of immigration control? (e.g. by applying for a visa, further leave, etc).*
- What are the person's ties with the United Kingdom? Are there close relatives (including dependants) here? Does anyone rely on the person for support? If the dependant is a child or vulnerable adult, do they depend heavily on public welfare services for their daily care Enforcement Instructions and Guidance needs in lieu of support from the detainee? Does the person have a settled address/ employment?*
- What are the individual's expectations about the outcome of the case? Are there factors such as an outstanding appeal, an application for judicial review or representations which afford incentive to keep in touch?*
- Is there a risk of offending or harm to the public (this requires consideration of the likelihood of harm and the seriousness of the harm if the person does offend)?*
- Is the subject under 18?*
- Does the subject have a history of torture?*
- Does the subject have a history of physical or mental ill health?*

Daarnaast noemt de Britse werkinstructie categorieën van (kwetsbare) personen die slechts in 'zeer uitzonderlijke omstandigheden' gedetineerd mogen worden.<sup>78</sup> Zie verder onder paragraaf 2.4: Kwetsbare personen.

## 2.4. KWETSBARE PERSONEN HOREN NIET IN DETENTIE

In de Verenigde Staten wordt momenteel – in reactie op ernstige kritiek op het vreemdelingendetentiebeleid – gewerkt aan de implementatie van de *Risk Assessment Tool*.<sup>79</sup> Het instrument bevat objectieve criteria voor de besluitvorming over het al dan niet detineren en over de mate van supervisie in het geval van een verkozen alternatief voor detentie.<sup>80</sup>

In de *Risk Assessment Tool* komt de medische conditie aan bod (inclusief verslavingen, psychische en lichamelijke gezondheid). Dit telt enerzijds mee bij de beoordeling of detentie het geëigende middel is en anderzijds bij de beslissing of (acute) medische zorg noodzakelijk is. Ook wordt er een *vulnerability check* gedaan waarbij wordt gekeken naar factoren die mensen extra kwetsbaar kunnen maken zoals een handicap, ouderdom, zwangerschap, het geven van borstvoeding, alleenstaand ouderschap, (geestelijke) gezondheidsproblemen of slachtofferschap ten gevolge van huiselijk geweld, misdrijf of mensenhandel.<sup>81</sup> Verwacht wordt dat daardoor eventuele kwetsbaarheden van het individu door immigratiebeambten sneller worden onderkend.<sup>82</sup> Bij mensen die hoog scoren bij de *vulnerability check* wordt detentie zoveel mogelijk voorkomen, ook als iemand volgens de wet wel gedetineerd zou moeten worden. Daarnaast wordt in de *Risk Assessment Tool* bepaald of iemand een gevaar oplevert voor de volksgezondheid, of binnen 48 uur uitzetting mogelijk is, of de identiteit vastgesteld kan worden, of er sprake is van een strafrechtelijke veroordeling, of iemand zich eerder aan het toezicht heeft onttrokken en of er sprake is van een stabiele thuissituatie. Afhankelijk van de score volgt (voorwaardelijke) vrijlating, eventueel met extra toezicht zoals borgsom, meldplicht of elektronische detentie. Alleen in geval van de hoogste score wordt detentie overwogen.<sup>83</sup>

*‘Detentie doet pijn, ze kwetst op velerlei manieren de personen die ze moeten ondergaan. Hoewel die impact heel reëel is voor alle gedetineerden, lijken sommigen toch zwaarder te worden getroffen dan anderen.’*  
Jesuit Refugee Service-Belgium<sup>84</sup>

Hoewel Nederland speciale wet- en regelgeving kent voor de detentie van minderjarigen<sup>85</sup> en een wettelijke regeling heeft voor slachtoffers van mensenhandel<sup>86</sup> acht de minister een verbod op de detentie van kwetsbare groepen niet wenselijk. In Nederland kunnen ook kwetsbare mensen zoals zwangere vrouwen, slachtoffers van martelingen of mensenhandel, (psychisch) zieken, ouderen en, hoewel minder dan voorheen, (niet-begeleide) minderjarigen worden gedetineerd. Zoals eerder in hoofdstuk 1 onder effecten op de gezondheid staat beschreven blijkt uit internationaal onderzoek dat vreemdelingendetentie ernstige gezondheidsschade kan opleveren.<sup>87</sup> ‘Kwetsbare personen’ hebben meer nog dan anderen te lijden onder detentie en lopen extra gezondheidsrisico’s. Amnesty International pleit daarom voor een wettelijke regeling die de detentie van kwetsbare mensen in beginsel verbiedt.

In haar zorgen over de detentie van kwetsbare personen staat Amnesty International niet alleen. Ook de Europese Terugkeerrichtlijn stelt dat er bijzondere aandacht dient te zijn voor personen die behoren tot kwetsbare groepen.<sup>88</sup> De UNHCR wijst in zijn rapport over alternatieven voor detentie op de vele mensenrechtenkwetsies die bij de detentie van kwetsbare mensen een rol spelen, en roept overheden daarom op om de detentie van kwetsbare personen te voorkomen.<sup>89</sup> De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa stelt in een resolutie dat kwetsbare mensen in beginsel niet mogen worden gedetineerd.<sup>90</sup>

*Vulnerable people should not, as a rule, be placed in detention and specifically unaccompanied minors should never be detained.*  
De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa<sup>91</sup>

## Detentie-ongeschikt

In Nederland kan de Medisch Adviseur van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) besluiten om iemand detentie-ongeschikt te verklaren. Er bestaan geen vaste criteria op basis waarvan wordt vastgesteld of betrokkene medisch gesproken detentie(on)geschikt is en in de praktijk gebeurt dit zelden. Het uitgangspunt is dat medische klachten worden behandeld in bewaring. Mensen kunnen worden overgeplaatst naar het Justitieel Medisch Centrum. Vreemdelingen met psychische problematiek, kunnen worden geplaatst op een Individuele Begeleidingsafdeling of een Forensische Observatie- en Begeleidingsafdeling. Regelmatig worden vreemdelingen met psychische problemen overgeplaatst naar een Penitentiair Psychiatrisch Centrum.<sup>92</sup> In geval van beheersproblemen kunnen ze worden overgeplaatst naar de Landelijke Afzonderingsafdeling of de Landelijke Afzonderingsafdeling voor Beheersprobleematisch Gedetineerden. In geval van overplaatsing naar gespecialiseerde inrichtingen worden vreemdelingen samen met, en onder hetzelfde regime als, strafrechtelijk gedetineerden geplaatst.<sup>93</sup> Wanneer geen zicht op uitzetting bestaat komen deze mensen alsnog op straat te staan.

*Yousef uit Algerije heeft sinds 1994 lange periodes in vreemdelingenbewaring doorgebracht. Hij heeft psychische problemen en slikt onder meer anti-psychotica met een sederende werking. Ten minste twaalf keer werd hij vanwege problemen overgeplaatst naar de Landelijke Afzonderingsafdeling of de Landelijke Afzonderingsafdeling voor Beheersprobleematisch Gedetineerden waar hij maandenlang zat opgesloten. Vele malen was dat onder een isoleerregime (een kale cel met overdag alleen een zitkussen en 's nachts een matras en deken). Onlangs werd Yousef geopereerd omdat hij de televisie in zijn cel kapot had geslagen en het glas had opgegeten. Het was niet de eerste keer dat hij zichzelf ernstig probeerde te verwonden. Kort geleden is Yousef opnieuw door de rechter vrijgelaten omdat er geen zicht is op zijn uitzetting. Hij leeft nu weer op straat.*

De schade die mensen (kunnen) oplopen door het verblijf in detentie wordt niet meegewogen bij de beoordeling of sprake is van 'detentieongeschiktheid'. Dat zou wel moeten gebeuren. Internationaal erkende beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dwingen daartoe.

In het Verenigd Koninkrijk hebben medici op grond van de Detention Centre Rules: **Rule 35** de plicht te melden wanneer continuering van de detentie of een bepaalde detentieomstandigheid een nadelig effect zal hebben op de gezondheid van de gedetineerde vreemdeling.

### Rule 35: Special illnesses and conditions (including torture claims)<sup>94</sup>

35.—

- (1) *The medical practitioner shall report to the manager on the case of any detained person whose health is likely to be injuriously affected by continued detention or any conditions of detention.*
- (2) *The medical practitioner shall report to the manager on the case of any detained person he suspects of having suicidal intentions, and the detained person shall be placed under special observation for so long as those suspicions remain, and a record of his treatment and condition shall be kept throughout that time in a manner to be determined by the Secretary of State.*
- (3) *The medical practitioner shall report to the manager on the case of any detained person who he is concerned may have been the victim of torture.*
- (4) *The manager shall send a copy of any report under paragraphs (1), (2) or (3) to the Secretary of State without delay.*
- (5) *The medical practitioner shall pay special attention to any detained person whose mental condition appears to require it, and make any special arrangements (including counselling arrangements) which appear necessary for his supervision or care.*

## 2.5. GEEN DETENTIE WANNEER TERUGKEER NIET MOGELIJK IS

Naast *Rule 35* noemt de Britse werkinstructie categorieën op, waarbij personen behorend tot deze categorieën slechts in 'zeer uitzonderlijke omstandigheden' gedetineerd mogen worden: <sup>95</sup>

- alleenstaande minderjarigen;
- ouderen, zeker indien zij constante begeleiding behoeven;
- zwangere vrouwen behalve indien snelle uitzetting volgt;
- mensen met ernstige medische (lichamelijke en geestelijke) problemen of handicaps die niet bevredigend begeleid kunnen worden in detentie;
- mensen van wie vastgesteld is dat zij gemarteld zijn;
- mensen van wie vastgesteld is dat zij slachtoffer van mensenhandel zijn.

Maar wetgeving alleen is niet genoeg. In de praktijk blijken zowel de hierboven genoemde werkinstructie als *Rule 35* in het Verenigd Koninkrijk nog te weinig te verhinderen dat kwetsbare mensen gedetineerd worden en blijven. <sup>96</sup> Er zal daarom ook moeten worden gewerkt aan een groter bewustzijn onder (medisch) personeel om kwetsbaarheid en gezondheidsschade te (h)erkennen en de overheid zal een duidelijk en werkbaar kader moeten ontwikkelen om de risico's te minimaliseren. Een risicoanalyse voorafgaand aan de detentie kan voorkomen dat kwetsbare mensen worden gedetineerd. <sup>97</sup>

Het is overigens niet enkel in het belang van de vreemdeling om gezondheidsschade door detentie te voorkomen, maar ook in het belang van een effectief terugkeerbeleid. Een goede gezondheid gaat gepaard met een positiever oordeel over terugkeer en de maatschappelijke omstandigheden in het land van herkomst. <sup>98</sup> Zie verder in hoofdstuk 3: (Intensieve) persoonlijke begeleiding.

Volgens het Nederlandse terugkeerbeleid heeft een vreemdeling die geen recht (meer) heeft om in Nederland te verblijven de plicht het land te verlaten. De eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor de terugkeer staat voorop. Volgens de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) zijn geen landen bekend die structureel weigeren hun onderdanen terug te nemen als zij zelf willen terugkeren. <sup>99</sup> In de praktijk verloopt de samenwerking met meerdere landen van terugkeer moeizaam. Dat kan komen doordat de juiste identiteitspapieren ontbreken, ambassades niet bereid zijn zich in te zetten om dat in orde te maken (bijvoorbeeld omdat het land de vreemdeling niet als zijn burger wil erkennen of niet mee wil werken aan al dan niet gedwongen terugkeer) of de vreemdeling informatie achterhoudt. Wanneer er geen zicht is op uitzetting moet de bewaring worden opgeheven. Desondanks is er regelmatig sprake van herhaalde en langdurige detentie die uiteindelijk niet tot de beoogde uitzetting leidt. <sup>100</sup> De minister stelt in zijn brief aan de Tweede Kamer dat gedwongen vertrek alleen een reële optie kan zijn indien de landen van herkomst daarmee instemmen. Omdat daar blijkbaar op dit moment nog niet in alle gevallen sprake van is, wil de regering in de contacten met landen van herkomst kabinetsbreed inzetten op terugkeer. *'Indien landen van herkomst daarentegen niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen dan zou dit consequenties kunnen hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, inclusief de eventuele OS-middelen die via de regering lopen.'* <sup>101</sup> In het huidige beleid kan een niet geslaagde poging om iemand terug te sturen leiden tot elkaar opvolgende detenties met tussenliggende perioden van overleven op straat. <sup>102</sup>

Wanneer terugkeer niet mogelijk is – bijvoorbeeld omdat de vreemdeling staatloos is – kan een aanvraag worden ingediend voor een verblijfsvergunning op grond van het *buitenschuldbeleid*. De Nederlandse buitenschuldprocedure kent echter een bijzonder zware bewijslast en in de praktijk ontbreekt het mensen juist vaak aan persoonlijke identiteitsdocumenten. Zolang in Nederland de Dienst Terugkeer en Vertrek van mening blijft dat uitzetting mogelijk is, zal de Immigratie- en Naturalisatiedienst geen buitenschuldvergunning afgeven. <sup>103</sup> Bovendien wordt de procedure veelal pas in gang gezet na langdurige periodes van detentie en irregulier verblijf. Daarnaast is de aanvraag duur: voor aanvragen om verblijf op grond van het buitenschuld criterium geldt een tarief van € 950. <sup>104</sup>



## 2.6. SAMENVATTING EN CONCLUSIES HOOFDSTUK 2

Vreemdelingendetentie kan het beste worden voorkomen wanneer het recht op vrijheid – en de erkenning dat vreemdelingendetentie een ernstige inbreuk is op dit recht – als uitgangspunt van wetgeving en beleid wordt genomen.<sup>105</sup> Dit uitgangspunt dwingt beslissingsambtenaren om in alle gevallen eerst lichtere vormen van overheidscontrole in te zetten en sluit direct aan bij nationale en internationale standaarden die vereisen dat vreemdelingendetentie alleen mag worden opgelegd wanneer, in het concrete geval, is aangetoond dat de maatregel noodzakelijk, proportioneel en in overeenstemming met internationaal recht is.<sup>106</sup> De bewijslast, *'the burden of proof'*, om vast te stellen dat detentie proportioneel en noodzakelijk is en dat lichtere middelen niet mogelijk zijn, moet veel meer dan nu het geval is bij de overheid liggen.<sup>107</sup>

Om onnodige en/of disproportionele detentie te voorkomen is een grondige individuele (risico)analyse van belang. Een onderzoek naar bijzondere kwetsbaarheden – waardoor een verhoogd risico op gezondheidsschade door de detentie kan ontstaan – moet daarvan deel uitmaken. Indicatoren zijn bijvoorbeeld: leeftijd, geslacht, seksuele voorkeur, (psychische) gezondheid, ondergane martelingen, (seksueel) geweld of vervolging.

Voor een grondige individuele beoordeling is bovendien van belang:

- dat de individuele beoordeling wordt gedaan door speciaal daartoe getrainde mensen met kennis van andere culturen en mogelijke trauma's;<sup>108</sup>
- dat de beoordeling voorafgaand aan de detentie plaatsvindt;<sup>109</sup>
- dat er voldoende discretionaire ruimte is om op grond van bijzondere omstandigheden niet te detineren;<sup>110</sup>
- dat de bewijslast dat detentie noodzakelijk is bij de overheid ligt.<sup>111</sup>

Uitgaande van het *ultimum remedium*-beginsel dat detentie noodzakelijk en proportioneel moet zijn, is Amnesty International van mening dat kwetsbare mensen niet in vreemdelingendetentie thuishoren. De schade die de detentie toebrengt is immers disproportioneel ten opzichte van het doel van de detentie: immigratiecontrole.<sup>112</sup>

Vreemdelingendetentie kan worden voorkomen wanneer de buitenschuldprocedure toegankelijker en sneller wordt en er meer wordt tegemoet gekomen aan de bewijsnood waarin veel irreguliere migranten verkeren.

# 3.

## (INTENSIEVE)

# PERSOONLIJKE BEGELEIDING

### 3.1. NEDERLAND

Vreemdelingen zonder verblijfsrecht hebben de plicht Nederland te verlaten. Wanneer de vreemdeling niet beschikt over de middelen om te vertrekken dan wel terug te keren naar het land van herkomst, kan hij ondersteuning vragen van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Middels het programma *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN) kan onder voorwaarden (financiële) ondersteuning worden geboden bij het aanvragen van reisdocumenten en vliegtickets.<sup>114</sup> Daarnaast biedt de *Herintegratieregeling Terugkeer* (HRT) financiële ondersteuning aan ex-asielzoekers die daarvoor in aanmerking komen, gericht op duurzame terugkeer en herintegratie.<sup>115</sup> Wanneer vrijwillig vertrek niet slaagt kan gedwongen vertrek plaatsvinden. De minister spreekt daarbij over een aanpak *van drang naar dwang*.<sup>116</sup> In 2007 heeft het ministerie van Justitie de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) opgericht om (al dan niet gedwongen) terugkeer te realiseren. Gedwongen terugkeer gaat vaak gepaard met vreemdelingendetentie.

Terugkeer kan onderscheiden worden in vrijwillige, gefaciliteerde en gedwongen terugkeer. De term *vrijwillig* wordt door organisaties als het Rode Kruis en de European Council on Refugees and Exiles alleen gebruikt voor mensen met een verblijfsvergunning die weloverwogen besluiten om terug te keren naar het land van herkomst.<sup>117</sup> Voor mensen zonder verblijfsvergunning die met de hulp van een ondersteuningsprogramma terugkeren, wordt de term *gefaciliteerde of geassisteerde terugkeer* gebruikt. Er is sprake van gedwongen terugkeer wanneer mensen die niet terug willen gedwongen worden.

*'Aandacht voor psychosociale aspecten tijdens zowel het besluitvormingsproces als het hele terugkeerproces is van groot belang. [...] Gezondheid en het welbevinden van de terugkeerder heeft directe invloed op zijn vermogen het leven in het land van herkomst succesvol op te pakken.'*  
*Bewogen Terugkeer, Pharos 2011*<sup>118</sup>

### 3.2. GEDWONGEN TERUGKEER, VERZET TEGEN UITZETTING EN OORZAKEN VAN VERZET

In ongeveer de helft van de gevallen resulteert de detentie niet in het beoogde vertrek.<sup>119</sup> Dat kan komen omdat het land van herkomst niet meewerkt aan de uitzetting of omdat de vreemdeling onvoldoende gegevens verstrekt en zich (in sommige gevallen langdurig) verzet tegen terugkeer. Naarmate de detentie langer duurt, neemt de kans op een uitzetting af.<sup>120</sup> Gedwongen uitzettingen gaan regelmatig mis. In 2010 werden volgens de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) 2404 vluchten van de ruim 6600 geannuleerd. Dit is een toename van 6 procent ten opzichte van 2009. Een deel daarvan is te wijten aan nieuwe of nog lopende procedures en gebrekkige afstemming tussen de verschillende partijen in het terugkeerproces.<sup>121</sup> Enkele honderden keren per jaar wordt annulering veroorzaakt omdat de vreemdeling zich tegen de uitzetting verzet en daarom niet wordt toegelaten tot het vliegtuig. Volgens de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer neemt het verzet tegen uitzettingen toe.<sup>122</sup>

Volgens onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) blijkt de belangrijkste reden waarom mensen zich verzetten tegen terugkeer te liggen in de perceptie van de veiligheidssituatie in het land van herkomst.<sup>123</sup> Soms komt dat omdat actuele informatie over de situatie ontbreekt. Maar volgens het WODC kan het ook zijn dat de Nederlandse overheid onvoldoende recht doet aan een deel van de asielverzoeken, of in elk geval niet de mate van bescherming biedt die asielzoekers in Nederland hopen te vinden. Uit het onderzoek blijkt dat alleen personen die relatief optimistisch zijn over de veiligheid in het land van herkomst enthousiast zijn over terugkeer. Daarnaast zou er een sterk verband bestaan tussen gezondheid en terugkeerintentie. Gezondheid gaat gepaard met een positiever oordeel en meer (zelf)vertrouwen dat men de terugkeer tot een succes kan maken. Zieke mensen durven de terugkeer blijkbaar minder goed aan. Het WODC spreekt over een *healthy returnee effect*.<sup>124</sup> Ook de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) wijst op de relatie tussen ziekte en vrijwillige terugkeer en noemt een aantal voorwaarden waaraan minimaal moet worden voldaan.<sup>125</sup>

*Return counselling is a relationship between the returnee and those who provide return counselling [...] return counselling is performed by means of conversations based on posing questions and making statements, but also through the sharing of information on return. Both aspects are essential to provide returnees with the tools required to make a decision. This makes counselling a communication/conversation method that enables returnees to gain in-sight into their situation and which tries to avoid imposing constraints on the making of an independent and realistic choice whether or not to return.*  
Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), 2006 <sup>113</sup>

### 3.3. TERUGKEERPROJECTEN VAN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES IN NEDERLAND

Daarnaast laat rechtssociologisch onderzoek zien dat het naleven van regels niet alleen afhangt van sancties maar vooral ook van regelaanvaarding. <sup>126</sup> Mensen houden zich aan regels als ze die begrijpen en terecht vinden. Vreemdelingen in detentie tonen vaak onbegrip over de afwijzing van de verblijfsvergunning en voelen zich door de detentie vernederd en als een crimineel behandeld. Het is niet uitgesloten dat dit gevoel het verzet tegen de terugkeer alleen maar versterkt. <sup>127</sup>

Verschillende maatschappelijke organisaties hebben in de afgelopen jaren opvang en begeleiding aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht geboden. In een aantal gevallen is die begeleiding gericht op zowel hulp bij de verblijfsprocedure als hulp bij terugkeer naar het land van herkomst. <sup>128</sup> Zo werd bijvoorbeeld eind 2009 het *Transithuis* opgericht. <sup>129</sup> Het Transithuis is bedoeld voor mensen van wie de vreemdelingenbewaring is opgeheven en die tot aan hun vertrek naar het land waar ze vandaan zijn gekomen, geen perspectief hebben in Nederland of bij wie vreemdelingenbewaring kan worden voorkomen. Het project biedt persoonlijke begeleiding gericht op het wegnemen van de belemmeringen die mensen ervaren betreffende hun terugkeer naar het land van herkomst. Het project ziet het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de cliënt en een toetsing aan de veiligheidssituatie in het land van herkomst als belangrijke voorwaarden voor het werk. Daarnaast wordt – waar nodig – gekeken naar het op te bouwen sociale netwerk in het land van herkomst, de zorg, het onderwijs, huisvesting en levensonderhoud. In de praktijk blijken cliënten van het Transithuis zich niet te onttrekken aan toezicht. Ze krijgen alsnog legaal verblijf of ze vertrekken uit Nederland.

Enkele maatschappelijke terugkeerprojecten werden tot voor kort door de overheid gesubsidieerd. *De Stichting Duurzame Terugkeer* ondersteunde (ex-)asielzoekers bij de terugkeer naar het land van herkomst en het opbouwen van een toekomst aldaar. <sup>130</sup> Het project *Toekomst in Perspectief* (TIP-project) <sup>131</sup> richtte zich op uitgeprocedeerde asielzoekers en bood met name voorlichting en coaching. Cliënten werden geholpen bij het zoeken naar informatie over hun (persoonlijke) toekomstmogelijkheden en bij het maken van toekomstplannen. Naar aanleiding van de motie Spekman <sup>132</sup> startte in oktober 2009 in samenspraak met twintig gemeenten en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) het *Experiment Perspectief*. Het *Experiment* is bedoeld voor voormalige alleenstaande minderjarige asielzoekers (ex-AMA's) en omvat twintig steunpunten in het land. <sup>133</sup> Het Experiment beoogt

het voorkomen van illegaliteit en het bieden van een realistisch perspectief op de toekomst: ofwel een verblijfsvergunning in Nederland, ofwel (begeleide) terugkeer naar het land van herkomst.<sup>134</sup>

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft onderzoek gedaan naar de determinanten van blijf- en terugkeerintenties en onder meer gekeken naar het effect van coaching en begeleiding.<sup>135</sup> Het onderzoek heeft zich gericht op het TIP-project. In een ander onderzoek heeft het WODC de effecten van het Experiment Perspectief voor ex-AMA's onderzocht.<sup>136</sup> De onderzoekers stellen dat (coachings) gesprekken en/of begeleiding niet leidt tot een toename van vertrek.<sup>137</sup> De subsidies aan de verschillende projecten zijn stopgezet met als argument dat de terugkeerresultaten te beperkt zijn.<sup>138</sup> Echter: uit het onderzoek naar het TIP-project blijkt ook dat de resultaten verbeterden naar gelang het project langer duurde. Veel asielzoekers geven in hun eindoordeel aan positief te zijn over de gesprekken met medewerkers van VluchtelingenWerk. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken bevestigt dat het tijd vraagt om de omslag in het denken (een benadering conform het tweesporentraject: verblijf of terugkeer) te implementeren in de praktijk. *'Het zijn uiteindelijk deze vrijwilligers die de gesprekken moeten voeren. [...] Het heeft misschien tijd nodig voordat de omslag in denken ook echt weerslag vindt in de dagelijkse praktijk [...] Juist een partij die "naast de asielzoeker staat" en het vertrouwen heeft van asielzoekers is de aangewezen partij om in een vroegtijdig stadium en op een respectvolle manier over duurzame terugkeer te spreken.'*<sup>139</sup>

Het niet voldoende realiseren van terugkeer betekent nog niet dat geen resultaten zijn bereikt. Een belangrijk resultaat van het Experiment Perspectief voor ex-AMA's is dat de betreffende jongeren in beeld zijn gebleven bij de hulpverleners en niet in uitbuitingssituaties zijn terechtgekomen.<sup>140</sup> Daarnaast leverden beide projecten veel informatie op over terugkeerintenties en methodiek. Zo bleek het verzet tegen terugkeer bij ex-AMA's met een psychiatrische stoornis het grootst. De informatie die de onderzoeks- en evaluatierapporten hebben opgeleverd en de informatie die beschikbaar is over casemanagement kan helpen om het beleid en de begeleiding ten aanzien van terugkeer te verbeteren.

Dat begeleiding wel degelijk effectief kan zijn blijkt onder meer uit een onderzoek dat is gedaan in de Verenigde Staten naar de (kosten)effectiviteit van enkele vormen van alternatieven voor detentie.<sup>141</sup> Een van de conclusies uit het onderzoek was dat toezicht in combinatie met persoonlijke begeleiding de beste resultaten opleverde. Het vertrouwen tussen cliënten en begeleider en de materiële en immateriële ondersteuning bleken even belangrijk als strenge monitoring.<sup>142</sup> Zie verder hoofdstuk 4: Alternatieven.

### 3.4. EEN METHODIEK VOOR PSYCHOSOCIALE BEGELEIDING

Naar aanleiding van de ervaringen met de Stichting Duurzame Terugkeer en het TIP-project is door de stichting Pharos in samenwerking met de bij het project betrokken organisaties een methodiek voor psychosociale begeleiding bij terugkeer van (ex-) asielzoekers en ongedocumenteerden ontwikkeld.<sup>143</sup> Het hoofddoel van de methodiek is *bijdragen aan een duurzame, waardige en perspectiefvolle terugkeer door middel van kwaliteitsverbetering van de begeleiding bij terugkeer*. In het boek wordt een aantal randvoorwaarden en uitgangspunten genoemd:

- Er is sprake geweest van een zorgvuldige asielprocedure. De cliënt heeft bij terugkeer niet te vrezen voor zijn veiligheid.
- Terugkeer is werkelijk mogelijk. Wanneer iemand niet kan terugkeren, bijvoorbeeld vanwege de medische situatie of het niet verstrekken van een *laissez-passer*, dient een (tijdelijke) verblijfsvergunning te worden afgegeven.
- Er is eenduidigheid en transparantie over de regelingen waarop de cliënt aanspraak kan maken.
- De organisatie die met deze methodiek gaat werken, ruimt tijd in voor begeleiders om deze methodiek toe te passen en hen hierbij te begeleiden.<sup>144</sup>

Uit gesprekken met organisaties voor noodopvang blijkt dat informatie over veiligheid en gezondheidszorg in het land van herkomst en praktische ondersteuning bij het creëren van nieuwe perspectieven een grote rol spelen. Zolang mensen ervan overtuigd zijn gevaar te lopen, zullen ze zich verzetten tegen terugkeer. Betrouwbare en actuele informatie en voorlichting in combinatie met het leggen van contact in het land van herkomst zijn daarom van groot belang. Obstakels die terugkeer in de weg staan kunnen bespreekbaar worden gemaakt en er kan gezocht worden naar een oplossing. Informatieverstrekking en persoonlijke begeleiding leiden tot een betere en weloverwogen vrije beslissing.<sup>145</sup>

In de door de stichting Pharos ontwikkelde methodiek worden concrete beleidsaanbevelingen voor een goede inbedding van de terugkeerbegeleiding gedaan.<sup>146</sup> Hieronder staan er een paar genoemd:

- Geef voldoende voorbereidingstijd om de terugkeer te regelen.
- Zorg voor internetfaciliteiten en bied – indien nodig – begeleiding bij het gebruik daarvan.
- Zorg voor direct (telefonisch) contact met familieleden en organisaties in het land van herkomst om de veiligheidssituatie te bespreken en zaken te regelen met betrekking tot werk, huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs voor de kinderen etc.
- Zorg voor huisvesting in het land van herkomst.
- Bied terugkeerders de mogelijkheid een ‘vak’ te leren, dat helpt bij het vinden van werk.
- Bied kinderen taalles aan in de taal van het land van herkomst.

### 3.5. ERVARINGEN MET PERSOONLIJKE BEGELEIDING (CASEMANAGEMENT) IN ANDERE LANDEN

In de afgelopen jaren is in onder andere in Zweden, Australië en België veel ervaring opgedaan met het zogenaamde *casemanagement*, een methode die is ontleend aan het welzijnswerk voor mensen met complexe behoeften. Casemanagement is gebaseerd op gelijkwaardige samenwerking, de cliënt staat centraal. Doel is de continuïteit in de zorg te waarborgen en het probleemoplossend vermogen van de cliënt te ondersteunen en te vergroten. Casemanagers zijn meestal maatschappelijk werkers, psychologen en andere professionals op het gebied van welzijnswerk.

In Australië krijgen asielzoekers bij binnenkomst een *casemanager* toegewezen. Deze zijn in dienst van het *Department of Immigration and Citizenship* en spreken niet over vreemdelingen maar over 'cliënten'. Een persoonlijke analyse en beoordeling van de situatie leidt tot een plan van aanpak dat gericht is op de behoeften van de cliënt. Vervolgens wordt de situatie van de cliënt intensief gevolgd om adequaat in te kunnen springen op veranderingen. De casemanager informeert de cliënt over zijn situatie en probeert hem bewust te maken van de mogelijke opties: gelegaliseerd verblijf of vertrek. Dit wordt ook wel begeleiding volgens het tweesporentraject genoemd. Casemanagers blijven gedurende de gehele verblijfsprocedure en ook nadat de cliënt is uitgeprocedeerd gekoppeld aan een cliënt. Door deze continuïteit ontstaat er een vertrouwensband tussen de cliënt en de casemanager. Casemanagers coördineren in geval van terugkeer de contacten met de IOM en kunnen contact opnemen met overheden en hulporganisaties om documenten en voorzieningen zoals onderdak en zorg te regelen.<sup>147</sup>

In België zijn eind 2008 *Terugkeerhuizen* als alternatief voor detentie in gebruik genomen voor uitgeprocedeerde asielzoekersgezinnen met minderjarige kinderen. De *Terugkeerhuizen* hebben één coach per drie woon-units. De coach is de coördinator voor alle betrokken instanties en werkt conform het tweesporentraject: gelegaliseerd verblijf of vertrek. In beginsel zijn alle uitkomsten in de begeleiding mogelijk. In de praktijk betekent dit veelal dat eerst het toelatingstraject nog eens wordt doorgenomen om te bezien of alle procedures goed zijn verlopen en alle informatie correct is meegewogen. Op die manier vindt een laatste check plaats maar wordt ook gewerkt aan acceptatie van de afwijzing van het verzoek om een verblijfsvergunning. Na een analyse van de behoeften wordt een trajectplan opgesteld en een samenwerkingsovereenkomst

getekend.<sup>148</sup> Uit ervaringen van coaches in België blijkt dat mensen die vinden dat zij een eerlijke asiel- of verblijfsprocedure hebben doorlopen, eerder geneigd zijn de negatieve uitkomst te accepteren en mee te werken aan hun terugkeer. Het is van essentieel belang dat de cliënt begrijpt wat de mogelijkheden zijn en ervan overtuigd is dat alle (wettelijke) opties zijn overwogen.<sup>149</sup>

Gedurende twee jaar (2008-2010) werden 106 families begeleid, waarvan er inmiddels 99 uit het traject zijn; 46 procent is teruggekeerd naar land van herkomst of naar een derde land vertrokken, 19 procent is met onbekende bestemming vertrokken en 33 procent is vrijgelaten.<sup>150</sup>

Het percentage mensen dat vanuit de *Terugkeerhuizen* met onbekende bestemming is vertrokken is volgens het UNHCR-rapport over alternatieven voor detentie hoger dan het aantal vertrokken mensen uit vergelijkbare initiatieven in Hong Kong en Australië.<sup>151</sup> Volgens het rapport wordt dit mogelijk verklaard door het feit dat het project volledig wordt uitgevoerd door de Belgische overheid. In Hong Kong en Australië worden de projecten uitgevoerd door maatschappelijke organisaties. Dit zou van invloed zijn op het vertrouwen dat mensen in het project hebben.<sup>152</sup> Vluchtelingenwerk Vlaanderen stelt dat dit vertrouwen ook verkregen kan worden door nog meer te werken conform het tweesporenbeleid. Nu is de rol en het takenpakket van de terugkeercoaches teveel gericht op terugkeer. Een Belgisch evaluatierapport over de *Terugkeerhuizen* doet tal van aanbevelingen die gericht zijn op het opbouwen van een goede vertrouwensband. Zoals: een goede kwaliteit van de verblijfsprocedures, een humane overbrenging naar het *Terugkeershuis*<sup>153</sup>, het aanbieden van voor het gezin relevante informatie (niet alleen over terugkeer), heldere communicatie, openheid en begrip voor het individuele (vlucht)verhaal, tijd om een vertrouwensrelatie op te bouwen.<sup>154</sup>

Enige voorzichtigheid met de term *casemanagement* is geboden. Niet alles wat *casemanagement* wordt genoemd valt onder hetgeen hierboven wordt bedoeld. In Nederland noemt de Dienst Terugkeer en Vertrek haar *terugkeermedewerkers ook casemanagers*.<sup>155</sup> In de praktijk zijn de mogelijkheden voor DT&V om mensen intensief te begeleiden echter beperkt. DT&V is pas betrokken bij de cliënt nadat zijn verzoek om een verblijfsvergunning is afgewezen. Uitgangspunt voor de begeleiding is de afgewezen aanvraag: de cliënt dient zo snel mogelijk het land te verlaten. DT&V werkt niet of nauwelijks

### 3.6. SAMENVATTING EN CONCLUSIES HOOFDSTUK 3

conform het tweesparentraject. Daarnaast is het contact tussen cliënt en de DT&V in bijvoorbeeld de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) veel minder frequent dan het contact dat bijvoorbeeld de casemanager in de Terugkeerhuizen met zijn cliënten heeft. De DT&V voert in de eerste drie weken na het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel in de VBL in beginsel twee gesprekken met de vreemdeling. Vervolgens is de frequentie afhankelijk van de situatie.<sup>156</sup> Terugkeermedewerkers hebben te maken met een grote caseload (80-120 cliënten per medewerker).<sup>157</sup>

De International Detention Coalition noemt als voorwaarden voor een geslaagd casemanagement:<sup>158</sup>

- vroegtijdige interventie;
- één op één contact;
- het opbouwen van vertrouwen, een duurzame relatie en informatievoorziening;
- duidelijkheid over rollen en verwachtingen;
- regelmatige beoordeling en evaluatie;
- informatie uitwisseling met de belangrijkste partijen rondom de cliënt;
- *empowerment* van de cliënt zodat deze toegerust is om weloverwogen besluiten te nemen op basis van beschikbare opties;
- indien nodig het bieden van (im)materiële ondersteuning voor de cliënt.<sup>159</sup>

De belangrijkste redenen waarom mensen zich verzetten tegen terugkeer blijkt volgens onderzoek gelegen in de perceptie van de veiligheidssituatie en de eigen gezondheid.<sup>160</sup> Actuele informatie over het land van terugkeer en aandacht voor de psychosociale aspecten van terugkeer zijn van invloed op het welbevinden van cliënten en daarmee op het vermogen en vertrouwen om het leven in het land van herkomst succesvol op te pakken.

Persoonlijke begeleiding die voldoet aan de criteria zoals die bijvoorbeeld genoemd worden door stichting Pharos en het handboek van de International Detention Coalition kan onnodige en onrechtmatige detentie voorkomen en een bijdrage leveren aan een humane terugkeer. Uit onderzoek blijkt dat het vertrouwen tussen cliënten en begeleider en de materiële en immateriële ondersteuning zeker zo belangrijk zijn als strenge monitoring. Begeleiding direct na aankomst kan bijdragen aan snellere en eerlijkere besluitvorming over de verblijfsvergunning omdat bijvoorbeeld gevoelige informatie eerder besproken wordt en omdat de risico's, kwetsbaarheden en behoeften van de cliënt beter bekend zijn. Na een eventuele afwijzing zijn cliënten beter geïnformeerd en toegerust om een goede beslissing te nemen over de toekomst.<sup>161</sup>

# 4.

## ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE

### 4.1. VOORAF

Alternatieven voor detentie zijn niets nieuws. Al jarenlang maakt het strafrecht gebruik van alternatieven. Gevangenen worden vanwege goed gedrag eerder vrijgelaten, en er wordt gebruik gemaakt van borgsommen en elektronisch toezicht.<sup>163</sup> Bij de bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring is de Nederlandse overheid echter vele malen terughoudender om alternatieven te gebruiken. Als argument wordt het risico op onttrekking aan het toezicht gebruikt. Toch kent de huidige vreemdelingenwetgeving meerdere mogelijkheden om toezicht uit te oefenen op vreemdelingen, zoals het opgeven van een verblijfsadres, de garant- of borgstelling, het inbeslagname van reisdocumenten, de meldplicht, het onderbrengen van iemand op een toegewezen verblijfplaats zoals een asielzoekerscentrum of de vrijheidsbeperkende locatie, of combinaties van de verschillende vormen.<sup>164</sup> Zo vermeldt de Vreemdelingencirculaire de garantstelling onder A6/5.3.3.3 als één van de gronden waarop het mogelijk is om geen of niet langer vreemdelingendetentie toe te passen: *'Betrouwbaar te achten particulieren of instanties stellen zich schriftelijk garant voor de onderbrenging van de vreemdeling gedurende de tijd dat nog over diens uitzetting moet worden beslist of verwijdering nog niet kan worden geëffectueerd.'*<sup>165</sup> Daarnaast voorziet de wet in sancties en bepalingen voor mensen die zich niet houden aan de meldplicht.<sup>166</sup> In de praktijk worden deze mogelijkheden echter nauwelijks gebruikt als alternatief voor detentie.<sup>167</sup> Veel vaker dan nu het geval is kan met alternatieve vormen van toezicht worden volstaan. De ruime gronden voor het opleggen van bewaring hebben in de praktijk tot gevolg dat vrijwel alleen mensen met een lopende (eerste) verblijfsprocedure gebruik kunnen maken van deze vormen van toezicht.

In dit hoofdstuk wordt vrijheid gezien als het belangrijkste alternatief voor (bestuursrechtelijke) vreemdelingendetentie. Alternatieven moeten proportioneel en noodzakelijk zijn. In alle gevallen moeten eerst de lichtere middelen worden toegepast of in ieder geval overwogen voordat zwaardere maatregelen worden opgelegd. Alternatieven die een inbreuk maken op de vrijheid moeten worden getoetst aan rechtsbeginselen en mensenrechtenstandaarden.

### 4.2. ONDERZOEK NAAR DE EFFECTEN VAN TOEZICHT EN BEGELEIDING

In de Verenigde Staten is empirisch onderzoek gedaan naar de (kosten)effectiviteit van enkele vormen van alternatieven voor detentie. Het Vera Institute of Justice voerde in 1996 in opdracht van de Immigration and Naturalization Service (INS) gedurende drie jaar het *Appearance Assistance Program* (AAP) uit, waarin werd onderzocht in hoeverre mensen op hun rechtszittingen verschenen. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende categorieën cliënten (asielzoekers, strafrechtelijk veroordeelde legaal verblijvende vreemdelingen en illegaal verblijvende arbeidsmigranten). Verschillende vormen van toezicht zijn uitgetoetst en vergeleken.<sup>168</sup>

Enkele conclusies uit het onderzoek:

- Zolang mensen een procedure hebben lopen is detentie niet geïndiceerd, ook lichtere vormen van toezicht of vrijlating op borg zijn dan veelal voldoende.
- Toezicht in combinatie met begeleiding levert de beste resultaten op. Het vertrouwen tussen cliënten en begeleider en de materiële en immateriële ondersteuning zijn even belangrijk als strenge monitoring en de dreiging met detentie.<sup>169</sup>
- Mensen onder intensief toezicht (inclusief begeleiding) onttrekken zich aanzienlijk minder aan het toezicht. (91 procent verscheen op de zittingen tegenover 71 procent van de controlegroep, het grootste verschil was te merken bij de irreguliere migranten: 88 procent tegenover 57 procent ).<sup>170</sup>

Een omvangrijk Australisch onderzoek in 2009 in zes landen komt tot vergelijkbare conclusies. Programma's met voorwaardelijke vrijlating – bijvoorbeeld in de vorm van extra toezicht of een borgsom – zijn (kosten)effectief om mensen onder toezicht te houden en detentie te voorkomen.<sup>171</sup> Het onderzoek noemt onder meer een grondige risicoanalyse en een vertrouwensband tussen de cliënt en de organisatie als voorwaarden voor succesvol toezicht.<sup>172</sup>



*Properly designed and run alternatives to detention for noncitizens in removal proceedings achieve their goals. They are not only smart public policy, but fiscally prudent and humane.*

Oren Root, Vera Institute of Justice, New York <sup>162</sup>

### 4.3. OPVANG EN MELDPLICHT

In verschillende landen wordt gewerkt met open opvang al dan niet in combinatie met een vorm van toezicht. Dit kan variëren van opvang in de gemeenschap, in een asielzoekerscentrum of in opvangprojecten van maatschappelijke organisaties.

Uit onderzoek blijkt dat toegang tot basisvoorzieningen en zorg het gedrag en welzijn van mensen positief beïnvloedt en het onderhouden van contact met de overheid makkelijker maakt. Open opvang – eventueel in combinatie met maatregelen van toezicht en begeleiding – blijkt voor veel vreemdelingen zonder verblijfsvergunning goed te werken. Het percentage onttrekking aan het toezicht vanuit de open opvang blijkt laag. <sup>173</sup> In ieder geval is open opvang geïndiceerd voor mensen die zich niet onttrekken aan het toezicht, asielzoekers en kwetsbare mensen. De kosten van open opvang zijn vele malen lager dan die van detentie.

*'[...] the ability to meet basic needs is fundamental to human life and is protected and reinforced in various human rights instruments. <sup>174</sup> In addition to this mandate, there is evidence from the field work and from existing literature that asylum seekers, refugees and irregular migrants are better able to comply with requirements if they are able to meet their basic needs while in the community. Those migrants living in stable accommodation appear to be in a better position to remain in contact with authorities than those who have become impoverished or homeless.'* <sup>175</sup>

#### **Nederland: meldplicht en opvang in een asielzoekerscentrum**

Een asielverzoek moet in Nederland worden ingediend in een aanmeldcentrum (AC). Asielzoekers die zich melden in AC Ter Apel of AC Den Bosch kunnen zich vrijelijk bewegen en worden niet ingesloten. Wel moeten ze voldoen aan een meldplicht. Dit ligt anders voor asielzoekers die via Schiphol of een andere Schengen-grensdorlaatpost (bijvoorbeeld via de haven van Rotterdam) Nederland binnenkomen. <sup>176</sup> Zij worden standaard gedurende de AC-procedure gedetineerd. <sup>177</sup> Vervolgens kunnen zij worden opgenomen in de gesloten verlengde AC-procedure (de GVA-procedure). <sup>178</sup> Ook asielzoekers die via Schiphol Nederland binnenkomen zouden in vrijheid een asielverzoek moeten kunnen indienen en worden opgevangen in de reguliere

en open opvang. <sup>179</sup> Voor deze groep nieuw binnengekomen asielzoekers lijkt overheidstoezicht meer dan voldoende gegarandeerd bij open opvang – eventueel in combinatie met een meldplicht. Een lopende procedure is in de praktijk vrijwel altijd voldoende reden om contact te onderhouden met de overheid. De asielzoeker heeft immers een direct belang bij het contact.

*Ook asielzoekers die via Schiphol Nederland binnenkomen zouden in vrijheid een asielverzoek moeten kunnen indienen en worden opgevangen in de reguliere en open opvang.* <sup>180</sup>

#### **Zweden: Supervisie: meldplicht, opvang en begeleiding**

Asielzoekers worden in Zweden – indien nodig – opgevangen in een asielzoekerscentrum. Tijdens de asielprocedure mogen asielzoekers arbeid verrichten en zelfstandig onderdak regelen. In geval van een afwijzing van het asielverzoek wordt in beginsel de terugkeer vanuit deze centra of de eigen huisvesting geregeld. Iedereen krijgt eerst de kans om het land vrijwillig te verlaten. Pas wanneer er concrete aanwijzingen zijn dat de vreemdeling niet mee zal werken aan zijn uitzetting kan tot detentie worden overgaan (dat betreft 3-4 procent van de gevallen). De Zweedse Vreemdelingenwet voorziet in alternatieve controlemaatregelen voor mensen die anders zouden worden gedetineerd. Voorafgaand aan mogelijke detentie wordt standaard overwogen of *supervisie* als alternatief voor detentie voldoende is. Plaatsing onder 'supervisie' houdt in dat de vreemdeling verplicht wordt zich regelmatig (bijvoorbeeld drie keer per week) te melden bij de Vreemdelingendienst of de Zweedse *Migrationverket*. Ook kan het paspoort van de vreemdeling in beslag worden genomen. <sup>181</sup> Ondertussen kan de vreemdeling onderdak, begeleiding en praktische ondersteuning krijgen bij het regelen van zijn terugkeer. Een besluit tot supervisie moet elke zes maanden worden getoetst. <sup>182</sup> In Zweden moet het opleggen van de supervisiemaatregel gemotiveerd worden toegepast en de maatregel kan vol door de rechter worden getoetst.

#### 4.4. GARANTSTELLING, BORGSTELLING EN ANDERE VORMEN VAN VOORWAARDELIJKE VRIJLATING

Garantstelling kan om een financiële borg gaan, maar dat hoeft niet. In Nederland kan de Stichting Nidos<sup>183</sup> garant staan voor minderjarige vreemdelingen zonder verblijfsvergunning. Wanneer een pupil van Nidos zich in vreemdelingenbewaring bevindt terwijl hij altijd aan de meldplicht heeft voldaan, een vaste woon- en verblijfplaats heeft en Nidos als officiële instantie verklaart hem of haar te begeleiden (garant te staan), is dit veelal voor de rechter een reden om de bewaring op te heffen.<sup>184</sup> Voor het overige wordt in de praktijk in Nederland weinig gebruik gemaakt van de garantstelling. In 2008 werd slechts drie keer de bewaring opgeheven op grond van een garantstelling.<sup>185</sup>

In het Verenigd Koninkrijk voorziet de Immigratiewet in vrijlating onder voorwaarden.<sup>186</sup> Die voorwaarden kunnen uiteenlopen van verblijf op een aangewezen adres, een meldplicht, een borgsom en een garantstelling, tot elektronische monitoring. In de uitvoeringsregels is een artikel gewijd aan *release on bail* ‘...*The presumption is to grant temporary release wherever possible but there will be occasions when temporary release is not considered appropriate. Whilst detention may be warranted, there is also the alternative of granting COI’s (Chief Immigration Officer’s) or Secretary of State’s bail upon application by those in detention...*’<sup>187</sup>

Hoewel deze wet in theorie zeker mogelijkheden biedt, blijkt in de praktijk de toets of vrijlating onder voorwaarden mogelijk is lang niet altijd plaats te vinden en soms afhankelijk te zijn van de beschikbaarheid van het aantal detentieplaatsen.<sup>188</sup> Vreemdelingen en hun advocaten zijn onvoldoende op de hoogte van het recht om *release on bail* te vragen.<sup>189</sup> Bovendien zouden adequate richtlijnen ontbreken waardoor rechterlijke beslissingen op verzoeken om vrijlating onder voorwaarden een willekeurige indruk maken.<sup>190</sup>

In Canada worden borgtocht en andere vormen van voorwaardelijke vrijlating – zoals opgeven van een geldig adres, meldplicht, overdragen van reisdocumenten – standaard overwogen. Een verzoek tot vrijlating maakt significant meer kans op inwilliging indien een persoon of organisatie zich garant stelt. Sinds 1996 kan in Toronto het – door de overheid gefinancierde – *Toronto Bail Program*, (TBP), als garantsteller optreden.

De werkwijze van het TBP is tweeledig en volgens de programmadirecteur is dat de verklaring voor het succes van het programma.<sup>191</sup>

- Er worden *strengere eisen* gesteld op het gebied van medewerking aan de immigratieprocedure en meldplicht (twee maal per week). De cliënt ondertekent een contract waarin staat dat als de afspraken niet worden nagekomen, de immigratiedienst wordt ingelicht, hetgeen zal leiden tot een nationaal arrestatiebevel.<sup>192</sup>
- De cliënt wordt volgens de beginselen van *casemanagement* ondersteund, zoals op het gebied van huisvesting, levensonderhoud, medische en sociale zorg en begeleiding bij het immigratietraject.

In één jaar (in de periode tussen 2009 en 2010) hebben twaalf van de ongeveer 265 cliënten zich onttrokken aan het toezicht.<sup>193</sup> Daarbij is nauwelijks een verschil waar te nemen tussen asielzoekers en mensen in afwachting van hun uitzetting.<sup>194</sup> Het is niet helemaal duidelijk wat de doorslag geeft bij deze gunstige resultaten. De dreiging met een arrestatiebevel, de individuele screening vooraf of het casemanagement en de praktische ondersteuning.<sup>195</sup> De kosten voor het programma per dag zijn ongeveer 11 Canadese dollars tegenover 179 dollars voor een dag detentie.

Desondanks hebben verschillende ngo’s kritiek op het programma: het zou te nauw verbonden zijn met de immigratiedienst, waardoor een aantal mensen niet in aanmerking komt voor het programma. Het programma zou in gevallen gebruikt zijn als een alternatief voor vrijlating in plaats van als een alternatief voor detentie. Selectieprocedures duren te lang. Maar het programma krijgt ook lof:

*‘Perhaps the only weakness of the Program is not a weakness at all, but a direct reflection of its success: why has a program that has obviously helped thousands of individuals and saved untold millions not expanded to other Canadian cities? One can only hope that the Canada Border Services Agency and the Toronto Bail Program move in this direction in future years to put immigration detainees all over Canada on an even playing field.’* Aldus Douglas Lehrer, advocaat en immigratiespecialist in Canada.<sup>196</sup>

#### 4.5. VERSTREKKING TIJDELIJK VERBLIJFSDOCUMENT

Sommige landen verstrekken tijdelijke verblijfsdocumenten, niet alleen aan asielzoekers die nog in procedure zijn, maar ook aan irreguliere migranten die hun terugkeer voorbereiden. Een dergelijk document biedt de zekerheid dat reeds door de overheid gescreende mensen niet nogmaals opgepakt worden en/of onnodig in detentie komen. Wanneer het document op vastgestelde momenten verlengd moet worden, kan het ook dienen als extra maatregel van toezicht.<sup>197</sup>

Australië maakt in haar detentiebeleid onderscheid naar de manieren waarop vreemdelingen het land bereiken. Mensen die per boot aankomen worden veelal gedetineerd, mensen die via de luchthaven binnenkomen niet. Vreemdelingen die per vliegtuig in Australië inreizen kunnen een overbruggingsvisum (*bridging visa*) aanvragen dat rechtmatig verblijf biedt gedurende de verblijfsprocedure en/of de voorbereidingen voor de terugkeer naar het land van herkomst. Eerst wordt een risicoanalyse gemaakt en wordt beoordeeld of betrokkene zich aan toezicht zal onttrekken en/of een gevaar oplevert voor de samenleving. Gedurende de verschillende fases van de procedure ontvangen mensen verschillende soorten visa. Het *Department for Immigration and Citizenship* (DIAC) beoordeelt periodiek (veelal met korte tussenpozen) of betrokkene in aanmerking komt voor verlenging van het overbruggingsvisum. Daarbij zijn criteria als het risico op onttrekking aan toezicht en meewerken aan terugkeer van belang. De vreemdeling moet zelf onderdak zien te vinden en heeft slechts in beperkte mate recht op sociale voorzieningen. Onder bepaalde omstandigheden mogen vreemdelingen die een overbruggingsvisum hebben gekregen in Australië arbeid verrichten.

#### 4.6. SPECIALE PROGRAMMA'S VOOR KWETSBARE MENSEN

##### **Australië: het *Asylum Seeker Assistance Scheme* (ASAS) en het *Community Assistance Support Program* (CAS) en *Community-based 'Detention'* (CD)**

Voor kwetsbare mensen die zich niet met uitsluitend een overbruggingsvisum staande kunnen houden in de Australische samenleving, heeft het ministerie twee programma's ontwikkeld: het *Asylum Seeker Assistance Scheme* (ASAS) en het *Community Assistance Support Program* (CAS).<sup>198</sup> Het ASAS-programma ziet op de groep personen die in de eerste fase van hun asielprocedure zitten en die door DIAC als kwetsbaar zijn gekwalificeerd. De CAS ziet op personen die door DIAC als kwetsbaar worden aangemerkt maar bij wie de asielaanvraag in eerste instantie is afgewezen. Deze personen worden bijgestaan door het Australische Rode Kruis voor onder meer medische hulp, financiële bijstand en het vinden van accommodatie.

Voor kwetsbare mensen die per boot zijn aangekomen kent Australië *Community-based 'Detention'* (CD). Deze groep 'kwetsbare gedetineerden' worden met een periodieke meldplicht in de samenleving gehuisvest. Met het *Community Detention Program* voorziet het Rode Kruis in partnerschap met andere maatschappelijke organisaties hen in hun levensonderhoud.<sup>199</sup>

##### **Verenigd Koninkrijk: *Family Returns Proce*s**

Het Verenigd Koninkrijk zette in 2010 nieuw beleid in om de detentie van kinderen te voorkomen. Met behulp van een onafhankelijk *Family Returns Panel* moeten uitzetprocedures van gezinnen met kinderen worden verbeterd. In 2010 zijn alle gezinsafdelingen in de detentiecentra gesloten en is in Londen en Liverpool een pilot gestart om families te assisteren bij vrijwillige terugkeer. De pilot bestaat uit vier etappes: verbetering van de beschikkingsfase met behulp van *specialist family case owners*; ondersteuning bij terugkeer door middel van persoonlijke begeleiding en een op het gezin toegesneden *assisted voluntary return package*; mochten de gezinnen geen gebruik willen maken van deze *return package*, dan krijgen zij een waarschuwing en twee weken de tijd om zelf hun vlucht te regelen; wanneer dit niet werkt, dan wordt er een *ensured return* geregeld, waarbij gezinnen tot een maximum van 72 uur,

## 4.7. ZWARE VORMEN VAN TOEZICHT / ALTERNATIEVE VORMEN VAN DETENTIE

met een uitloop tot één week in uitzonderlijke gevallen, kunnen worden gedetineerd in locaties die speciaal zijn ontwikkeld voor gezinnen met kinderen (op dit moment betreft het de locaties Pease Pottage, Gatwick en Tinsley).<sup>200</sup>

*'[...] any form of management that is designed to substantially curtail or completely deny freedom of movement has been regarded as a form of detention. The various forms of detention include transit zones, closed accommodation centres, alternative places of detention, home detention (including curfews) and traditional immigration detention centres. In addition, electronic monitoring is included here as an alternative form of detention due to its use to substantially curtail freedom of movement.'*

International Detention Coalition<sup>201</sup>

### **Nederland: de vrijheidsbeperkende maatregel**

In Nederland krijgen afgewezen asielzoekers een vertrektermijn van 28 dagen om het vertrek uit Nederland voor te bereiden vanuit de eigen opvanglocatie. Wanneer dat niet lukt en de vreemdeling voldoende meewerkt kan betrokkene nog gedurende twaalf weken in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) worden geplaatst. Ook irreguliere gezinnen met kinderen kunnen in de VBL worden geplaatst. In de VBL zijn de voorzieningen sober en geldt een dagelijkse meldplicht. De bewoners mogen de gemeente niet verlaten. De Dienst Terugkeer en Vertrek voert in de eerste drie weken na opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel in beginsel twee gesprekken met de vreemdeling. Vervolgens is de frequentie afhankelijk van de situatie.<sup>202</sup> De gemiddelde verblijfsduur van gezinnen op de VBL bedraagt ongeveer vijf maanden.<sup>203</sup> Dat is gezien het lage niveau van voorzieningen erg lang. De periode van 28 dagen na afwijzing asielverzoek om zelfstandig het land te verlaten blijkt in de praktijk vaak veel te kort.<sup>204</sup> Het is de vraag of het extra toezicht en contact met de Dienst Terugkeer en Vertrek in veel gevallen niet ook in de eigen omgeving (bijvoorbeeld het asielzoekerscentrum) kan plaatsvinden en of overplaatsing naar de VBL noodzakelijk is – met andere woorden: of een lichter middel aangewezen is. Zeker voor kinderen blijkt onderbrenging in de VBL veel spanning en angst op te leveren.<sup>205</sup>

## Intensieve controle

In de Verenigde Staten bestaat het *Intensive Supervision Appearance Program (ISAP)*: voorwaardelijke vrijlating met vervolgens intensief toezicht, onder meer door middel van huisbezoeken en telefonisch contact, maar ook middels elektronische monitoring (*radio frequency (RF)* en *global positioning satellite (GPS)*, zie hieronder). In 2009 monitorde het ISAP meer dan 5700 mensen. Van hen verschijnt 99 procent op de rechtszittingen over de immigratiestatus, 95 procent op rechtszaken over definitieve uitzetting en 91 procent vertrekt daadwerkelijk na een uitzettingsbevel.<sup>206</sup> Onder advocaten en beleidsanalisten is veel kritiek op elektronische monitoring omdat in de praktijk blijkt dat het systeem uitlokt om veel meer mensen dan nodig onder het elektronisch toezicht te stellen. Het systeem zou veelvuldig worden gebruikt voor mensen voor wie voorheen lichtere vormen van toezicht werden ingezet.<sup>207</sup>

## Elektronische monitoring / detentie

Elektronische detentie moet gezien worden als een uiterste middel van vrijheidsbeperking en kan worden beschouwd als een *vorm* van *detentie*.<sup>208</sup> In Nederland worden in het strafrecht zowel elektronisch toezicht als elektronische detentie toegepast. De gedetineerde mag de straf met een enkelband op een eerder getest adres uitzitten in plaats van detentie in een inrichting. Elektronisch toezicht betekent dat de gedetineerde in de laatste fase van de detentie de rest van zijn straf met een enkelband buiten de inrichting mag doorbrengen.<sup>209</sup> Van 2003 tot 2005 vond in Nederland een pilot elektronische detentie onder strafrechtelijk veroordeelden plaats. Van de 2145 veroordeelden sloot 93 procent de periode van elektronische detentie succesvol af, de maatregel werd in de overige 7 procent gedwongen beëindigd. Hoewel 67 procent van de respondenten zich in zijn activiteiten belemmerd voelde en 84 procent de detentie als een straf ervoer, leidde de elektronische detentie slechts in geringe mate tot sociale of psychische detentieschade.<sup>210</sup>

Elektronisch toezicht is in 1998 als alternatieve vorm van vreemdelingendetentie overwogen, maar als niet-reëel afgewezen omdat de enig mogelijke sanctie op niet-naleving ervan vreemdelingenbewaring was, maar deze niet opgelegd zou kunnen worden omdat de vreemdeling zich immers aan het toezicht had onttrokken.<sup>211</sup> Toch zijn er ook voorstanders. De onderzoekers Leerkes en Molleman stellen: *‘Een dergelijk*

*alternatief verdient een experiment dat wetenschappelijk onderzocht zou moeten worden. Daarbij zou empirisch kunnen worden vastgesteld hoe groot de feitelijke onttrekking aan elektronisch toezicht is en wat de effecten zijn op het uiteindelijke vertrek uit Nederland. [...] het kan zowel efficiënter als effectiever zijn dan Vreemdelingendetentie [...] omdat mensen deze vorm van detentie eerder zullen accepteren dan detentie in een detentiecentrum. Als er sprake is van regelaanvaarding, zullen mensen eerder geneigd zijn om mee te werken.’<sup>212</sup>*

In het Verenigd Koninkrijk is elektronische monitoring in de wet als alternatief voor detentie geregeld.<sup>213</sup> De uitvoering wordt georganiseerd door dezelfde private instellingen (onder andere G4S) die ook de detentiecentra beheren.<sup>214</sup> Zij bepalen de condities (bijvoorbeeld het aantal uren huisarrest) waaronder de monitoring plaatsvindt. Advocaten en maatschappelijke organisaties hebben veel kritiek op de elektronische monitoring: het wordt te langdurig toegepast (soms meerdere jaren). De combinatie met vele uren huisarrest – soms samen met andere mensen die eveneens elektronisch in de gaten worden gehouden – leidt tot grote frustraties. Mensen weten niet voor hoelang de maatregel toegepast zal worden en kunnen niet bij een rechter terecht om de voorwaarden te wijzigen of de maatregel zelf op te heffen. Hoewel mensen elektronische monitoring verkiezen boven detentie wordt het als een bijzonder zwaar middel ervaren en is de psychologische impact groot.<sup>215</sup>

## 4.8. SAMENVATTING EN CONCLUSIES HOOFDSTUK 4

In alle gevallen geldt dat eerst lichtere alternatieven moeten zijn geprobeerd of in ieder geval overwogen na een grondige (risico- en kwetsbaarheids)analyse. Net als bij alle andere alternatieven gelden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, en snelle, periodieke en ambtshalve rechterlijke toetsing hiervan.

Open opvang in combinatie met maatregelen van toezicht en persoonlijke begeleiding werkt voor veel vreemdelingen zonder verblijfsvergunning als alternatief voor detentie goed. Wanneer mensen zich geen zorgen hoeven hoeven maken over hun eerste basisbehoeften zijn ze beter in staat om contact met de overheid te onderhouden en zich voor te bereiden op hun terugkeer. Uit onderzoek blijkt dat bij toezicht in combinatie met intensieve persoonlijke begeleiding het percentage onttrekking aan het toezicht laag is.<sup>216</sup>

Open opvang is in ieder geval geïndiceerd voor mensen die zich niet onttrekken aan het toezicht, asielzoekers en kwetsbare mensen.

Als alternatieve vorm van detentie kan elektronische detentie worden overwogen. Maar alleen na een grondige (risico)analyse en alleen ter vervanging van detentie, met instemming van de vreemdeling en na een rechterlijke toets.

# 5.

## DETENTIE

Wanneer dan toch, in het uiterste geval, tot vreemdelingen-detentie wordt overgegaan, moet voorop staan dat de betrokkene niet verder in zijn vrijheid wordt beperkt dan strikt noodzakelijk. Dit volgt uit artikel 15 lid 4 van de Grondwet, uit de Vreemdelingencirculaire 2000 (A6/1), uit het Vreemdelingenbesluit 2000 (artikel 5.4) en uit de Europese Terugkeerrichtlijn. Mensen in vreemdelingenbewaring worden niet gedetineerd in verband met een misdrijf, dus voor een strafrechtelijk regime ontbreekt iedere basis. De omstandigheden in detentie moeten recht doen aan het bestuursrechtelijk karakter van de maatregel. Het regime van de vreemdelingendetentie zou daarom moeten worden vastgelegd in een aparte regeling, toegespitst op deze specifieke groep mensen.

### 5.1 HET STRAFRECHTELIJK REGIME

In Nederland vindt detentie van vreemdelingen zonder recht op verblijf en met het oog op uitzetting naar het land van herkomst (artikel 59 Vreemdelingenwet 2000) plaats onder een regime dat gebaseerd is op de Penitentiaire Beginselenwet. Deze wet is geschreven voor het strafrecht en is ook (met name) van toepassing op strafrechtelijk gedetineerden. Voor vreemdelingen die worden vastgezet omdat hen de toegang tot Nederland is geweigerd (grensdetentie/artikel 6 Vreemdelingenwet 2000) is het Reglement Regime Grenslogies van toepassing.<sup>217</sup> Op onderdelen wijken de regimes van elkaar af, maar in grote lijnen geldt voor beide groepen hetzelfde regime. Het voorgaande betekent dat vreemdelingen in (bestuursrechtelijke) detentie onderworpen zijn aan de strenge, sobere maatregelen die ook voor strafrechtelijke detentie gelden.<sup>218</sup>

## 5.2 DETENTIEREGIMES IN ANDERE LANDEN

Hieronder een beschrijving van de situatie in de detentiecentra in de door Amnesty bezochte landen: Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Australië.

### Zweden

Vreemdelingenbewaring wordt in Zweden uitgevoerd door de overheid. De *Migrationverket* stelt ernaar te streven detentie altijd zo veel mogelijk te voorkomen. Uitgangspunt is dat vreemdelingen niet verder in hun vrijheid mogen worden beperkt dan strikt noodzakelijk. Zie citaat hoofdstuk 2.<sup>219</sup>

In mei 2011 betrof de Zweedse vreemdelingendetentiecapaciteit 245 plaatsen. (Vergelijk: Nederland 2282 plaatsen.)<sup>220</sup> Er zijn negen detentie-units (waarvan één tijdelijke) in vijf locaties. De grootte van de units varieert van 20 tot 35 plaatsen.<sup>221</sup>

In de detentiecentra zijn prikkeldraad en tralies niet toegestaan. Voor de beveiliging gebruikt men veiligheidsglas. In Zweden worden vreemdelingen niet op cel ingesloten. In sommige centra – en voor de vrouwen geldt dit altijd – kunnen gedetineerden wel zelf hun kamerdeur afsluiten. In alle centra is alleen de buitendeur van het centrum afgesloten. De binnendeuren zijn open. De buitenruimte (een grote tuin, met groen, sportruimte en zitplaatsen) is bij daglicht vrij toegankelijk. Er is een wettelijk recht op een minimum van drie uur recreatie in de tuin per dag. Daarnaast is er 24 uur per dag een kleine buitenruimte om te roken beschikbaar. De recreatieruimten met onder meer een tafeltennistafel, biljart en mogelijkheid voor creatieve activiteiten, computerkamer en tv-kamer zijn vrij toegankelijk, de sportruimte (met fitnessapparatuur) is tot 's avonds 22.00 / 23.00 uur open.

Het personeel in de Zweedse detentiecentra is veelal meertalig en op academisch niveau opgeleid. *Case workers* vertelden het als hun taak te zien om alle verschillende stappen in het proces en de procedure uit te leggen en te bespreken. De relatie tussen de begeleider en de gedetineerde wordt als een belangrijke factor voor succes gezien.<sup>222</sup> Het personeel draagt geen uniform, is niet bevoegd een wapen te dragen of disciplinaire maatregelen op te leggen. In geval van veiligheidsproblemen wordt de politie gebeld. Wanneer een gedetineerde een veiligheidsrisico oplevert kan de Migrationverket besluiten een vreemdeling in een huis van bewaring te plaatsen.<sup>223</sup> Dit beleid heeft tot kritiek geleid van de kant van de Zweedse Ombudsman: *'Het is fundamenteel fout om gedetineerde*

*vreemdelingen samen te plaatsen met mensen die verdacht worden van het plegen van een misdrijf. Bovendien legt een regime zoals dat in de huizen van bewaring geldt meer restricties van de vrijheid op.'*<sup>224</sup> Ook de Migrationverket acht plaatsing in een strafrechtelijke setting voor deze groep ongewenst en ontwikkelt op dit moment een speciale unit voor mensen met een verhoogd veiligheidsrisico. Een comité van verschillende overheden en advocaten werkt momenteel aan de verbetering van het systeem.<sup>225</sup> Het Zweedse Rode Kruis treedt op als onafhankelijk waarnemer van de detentiecentra. Daarnaast houdt de Zweedse Ombudsman toezicht en kunnen individuele klachten bij de Ombudsman worden ingediend.

In Zweden is door de Migrationverket in samenwerking met Charitas onderzoek gedaan naar de bijzondere kwetsbaarheid en speciale behoeften van vrouwelijke gedetineerden. Het onderzoeksrapport concludeert dat trauma's, bijvoorbeeld veroorzaakt door eerdere detenties, verkrachting en gedwongen prostitutie, niet altijd gesignaleerd worden en adequaat worden opgepakt. Gedurende een vervolproject is een handleiding ontwikkeld voor intakers met daarbij een plan van aanpak dat moet leiden tot snellere signalering, stimulerende activiteiten tijdens de detentie en een meer vrouwvriendelijke inrichting van het centrum.<sup>226</sup>

### Australië

In Australië bestaan er verschillende soorten detentielocaties, uiteenlopend van vreemdelingendetentie waarbij van een hoog veiligheidsrisico wordt uitgegaan tot aan een vorm van 'detentie' in de gemeenschap waarbij geen sprake is van een veiligheidsrisico. In volgorde van hoog naar laag veiligheidsrisico:

1. Immigration Detention Centre (IDC)
2. Immigration Residential Housing (IRH)
3. Immigration Transitional Accommodation (ITA)
4. Alternative Places of Detention (APOD)
5. Community-based 'Detention'(CD)

De veiligheidsmaatregelen en de aangeboden faciliteiten zijn per type detentielocatie verschillend. Bij alle vormen – met uitzondering van *Community-based Detention* (CD) – is sprake van vrijheidsontneming. Ook tussen de verschillende *Immigration Detention Centres* (IDC) kunnen de beveiligingsniveaus verschillen.<sup>227</sup> Zo worden bijvoorbeeld in IDC Blaxland mensen gedetineerd met een crimineel verleden.<sup>228</sup>



De binnenruimtes van de verschillende door Amnesty bezochte detentiecentra hebben niet de uitstraling van een 'gevangenis'. Vreemdelingen kunnen zich vrij over de afdeling of door het centrum bewegen en worden niet ingesloten in een cel.

*Immigration Detention Centre* Maribyrnong ligt ongeveer 30-45 minuten rijden van het stadscentrum van Melbourne. Het centrum heeft één gebouw en ruimte voor maximaal honderd mensen. Gedetineerden mogen zich vrij bewegen tussen de verschillende afdelingen. Het IDC is verdeeld in kleinere afdelingen met slaapkamers (mensen delen een kamer met twee of drie personen) en een huiskamer. De verschillende afdelingen maken gezamenlijk gebruik van recreatieruimten, keukens, eetkamers, computerkamers (met toegang tot internet), tv-kamers, een bibliotheek met boeken in verschillende talen en een winkeltje. Er is een buitenruimte met recreatie- en sportfaciliteiten, een tuin (met de mogelijkheid om te tuinieren en bijvoorbeeld de eigen groenten te kweken) en een barbecueplek.<sup>229</sup> Gedetineerden kunnen binnen Australië gratis bellen en gebeld worden. Mobiele telefoons zonder camera en laptops zonder modem en USB-stick zijn toegestaan voor mensen die per vliegtuig Australië hebben bereikt. In IDC Villawood hebben ook mensen die per boot zijn aangekomen deze rechten.<sup>230</sup> Daarnaast is er ruimte voor kerkdiensten en zijn er bezoekeruimtes en gespreksruimtes voor overleg met advocaten. Dagelijks worden educatieve en creatieve activiteiten georganiseerd. In beginsel mogen alle gedetineerden drie keer per week onder begeleiding het centrum verlaten voor recreatieve activiteiten.

De *Immigration Residential Housing* in Sydney Villawood (IRH Villawood) is bedoeld voor de detentie van ongeveer 30 kwetsbare personen. Op dit moment verblijven er met name gezinnen met kinderen. De locatie bestaat uit acht units, waar in iedere unit maximaal drie gezinnen kunnen verblijven. Iedere unit heeft drie slaapkamers met twee bedden en kasten. Gedetineerden mogen zich vrij door de unit bewegen en worden niet ingesloten in een cel. Daarnaast is er een ruimte om bezoek te ontvangen. De units zijn voorzien van een keuken en mensen kunnen er zelfstandig koken. De buitenruimte bestaat uit een gazon, een sportruimte en een recreatieruimte. Het personeel draagt geen uniform.<sup>231</sup> Dagelijks worden activiteiten georganiseerd die uiteenlopen van kooklessen tot Engelse taallessen. Ook kunnen op verzoek cursussen worden aangeboden. Er is een (beperkte) mogelijkheid om te tuinieren. Gedetineerden

kunnen zich onbeperkt in de buitenruimte begeven. Het gebruik van mobiele telefoons (zonder camera) en laptops (zonder modem en USB-stick) is toegestaan. Gedetineerden hebben daarnaast de beschikking over een vaste telefoon en mogen binnen Australië gratis bellen. Ze kunnen ook rechtstreeks worden gebeld. Gedetineerden hebben toegang tot internet, met inbegrip van skype. Ze mogen drie keer per week onder begeleiding het centrum verlaten voor recreatieve activiteiten. De gekozen activiteiten worden getoetst aan mogelijke veiligheidsrisico's. Daarnaast mogen de gedetineerden op zaterdag onder toezicht boodschappen doen buiten de IRH.

### Het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk beschikt in 2011 over elf *Immigration Removal Centres* en drie *Short Time Holding Facilities* met een capaciteit van 3479 plaatsen. (In 1993 was de capaciteit 250 plaatsen, in 2003: 1600.)<sup>232</sup> Hoewel de *UK Border Agency* (UKBA) verantwoordelijk is voor het uitzetten van mensen zonder verblijfsrecht worden acht van de elf uitzetcentra beheerd door private organisaties. Het oorspronkelijke idee daarachter was (in de jaren zeventig) dat bestuursrechtelijke gevangenen niet dezelfde behandeling moesten krijgen als strafrechtelijk gedetineerden.<sup>233</sup> Inmiddels neemt de kritiek op dit beleid toe: de private contractanten hebben groot financieel belang bij het detentiebeleid en zouden krachtig lobbyen; ze zijn moeilijk aansprakelijk te stellen voor fouten en de inhoud van de contracten met de overheid is vertrouwelijk.<sup>234</sup>

In reactie op de kritiek heeft de UKBA in 2005 een instructiehandboek voor de *Immigration Removal Centres* uitgegeven om de omstandigheden in de centra aan de nationale regelgeving aan te passen en de werkwijze van de private contractanten te reguleren.<sup>235</sup> Ondanks deze instructies is de kritiek op de private detentiecentra niet afgenomen en verschenen in de afgelopen jaren meerdere rapporten over onveiligheid in de centra en mishandeling van gedetineerden.<sup>236</sup> Desondanks zijn de omstandigheden en faciliteiten in de centra in een aantal opzichten beter dan in Nederland. Zo mogen gedetineerden dagelijks bezoek ontvangen, een mobiele telefoon gebruiken, hebben ze toegang tot internet en is het activiteitenaanbod (inclusief educatie) groot.

*Harmondsworth Immigration Removal Centre* is een centrum voor mannen met 603 plekken. In 2006 werd het centrum door de Britse Inspectie van het Gevangeniswezen beschreven als

het slechtste – door de inspectie onderzochte – uitzetcentrum. In 2010 meldde de inspectie verbeteringen.<sup>237</sup> Verruiming van de bewegingsvrijheid in het centrum zou hebben bijgedragen tot een afname van incidenten, gebruik van geweld en het isoleren van gevangenen. Gedetineerden hebben nu zelf de sleutel van hun kamer. Fouilleren gebeurt alleen nog na een *risk assessment* en moet worden goedgekeurd door de directeur. Gedetineerden kunnen zich tussen 9.00 en 20.30 uur vrij bewegen door het centrum en de buitenruimtes en activiteiten bezoeken. Het is mogelijk om arbeid te verrichten en er is een ruim aanbod van activiteiten en creatieve materialen. Met uitzondering van de weekenden is de toegang tot internet goed en er zijn voldoende computers. Er zijn ruime mogelijkheden om te telefoneren, waaronder het gebruik van eigen (of van het centrum geleende) mobiele telefoon.

*Yarl's Wood Immigration Removal Centre* is een centrum voor vrouwen en echtparen en heeft 405 plaatsen. Ook hier hebben mensen zelf de sleutels van hun kamer. Bezoekuren zijn dagelijks van 14.00 tot 17.00 uur en van 18.00 tot 21.00 uur. Voor bezoekers is gratis vervoer geregeld van en naar de dichtstbijzijnde stad. Gedetineerden mogen hun (eventueel gehuurde) mobiele telefoon (zonder internet en camera) gebruiken. Elke unit heeft een vaste telefoon en tot 21.00 uur kan iedereen gebeld worden. Negen uur per dag, zeven dagen per week zijn er computers met internet en e-mail beschikbaar.

*Colnbrook Immigration Removal Centre* is één van de meest beveiligde centra voor mannen met een capaciteit van 308 plaatsen. Hier worden met name mensen geplaatst die eerder strafrechtelijk gedetineerd waren en soms mensen die op andere plekken niet te handhaven zouden zijn. Hoewel het Inspectierapport talloze punten van kritiek noemt<sup>238</sup>, zijn er – in vergelijking met vreemdelingendetentie in Nederland – ook positieve punten. Gedetineerden in dit streng beveiligde centrum zijn dagelijks veertien uur buiten de cel, en hebben gedurende 7,5 uur bewegingsvrijheid in het activiteitengedeelte. Er worden diverse trainingen – zoals Engelse les – aangeboden, er worden baantjes aangeboden en er is toegang tot internet en webmail. Bezoek is dagelijks tussen 14.00 en 21.00 uur mogelijk.

*Dungavel House Immigration Removal Centre* is een centrum met een gemengde populatie en 219 plaatsen. De inspectie oordeelt positief over dit centrum.<sup>239</sup> De bewegingsvrijheid van de gedetineerden is groot, de slaapkamers gaan niet op slot. Het personeel krijgt een diversiteitstraining en wordt getraind in de omgang met frustraties en onzekerheid. Personeel rekent het welzijn van de gedetineerden tot zijn belangrijkste taak. Dit alles zou leiden tot positief gedrag van gedetineerden. Er is een uitgebreid aanbod van activiteiten: gedetineerden hebben tien uur per dag, zeven dagen per week, toegang tot een *learning resource centre*. Het aanbod van cursussen is ruim, zowel gericht op beroepsmatige vaardigheden als op kunst, handwerken en ontspanning. Daarnaast worden er vele recreatieve activiteiten georganiseerd. De sportzaal en het sportveld buiten zijn vrij toegankelijk en er worden allerhande activiteiten en sportbenodigdheden aangeboden. De internetzaal is dagelijks van 9.00 uur tot 21.00 uur geopend met goede toegang tot internet en e-mail. De bibliotheek is tien uur per dag geopend en biedt boeken in vijftig talen, dvd's, kranten in zeven talen en spelletjes. Er zijn mogelijkheden om arbeid te verrichten. Bezoekuren zijn dagelijks van 13.30 tot 20.30 uur en bezoekers mogen de gehele tijd blijven; ze kunnen ook blijven eten. Er is gratis busvervoer voor bezoekers tussen het station en het centrum. De meerderheid van de gedetineerden heeft een eigen mobieltje. Er kan ook een mobieltje van het centrum worden gekocht of geleend.

### 5.3. EEN VERGELIJKING TUSSEN DE DETENTIEREGIMES

Nederland: vreemdelingen zijn dertien uur (art.6 Vw) tot zestien uur (art. 59 Vw) per dag ingesloten op een (veelal) tweepersoonscel van tien vierkante meter.<sup>240</sup>

- In Australië en Zweden hebben de detentiecentra geen cellen. In het Verenigd Koninkrijk verschilt dit per centrum. Gedetineerden kunnen zich vrij door (grote delen van) het centrum bewegen. In sommige accommodaties in Zweden en het Verenigd Koninkrijk kunnen vreemdelingen zelf hun kamer afsluiten.

Nederland: het regime vreemdelingendetentie (art. 59 Vw) is gebaseerd op de Penitentiaire Beginselenwet (een strafrechtelijk regime). Disciplinaire maatregelen (zoals plaatsing in isoleercellen, fouilleren, visiteren, handboeien etc.) conform de Penitentiaire Beginselenwet gelden ook voor vreemdelingendetentie. In het kader van orde handhaving gelden een deel van de disciplinaire maatregelen ook voor gedetineerden op grond van artikel 6 Vw.

- In Zweden mogen gedetineerden niet worden gevisiteerd, voor controle wordt alleen gebruik gemaakt van een metaaldetector. De centra hebben geen isoleercellen en handboeien of broekstokken worden niet gebruikt. In het Verenigd Koninkrijk en in Australië zijn grote verschillen in beveiligingsniveau tussen de centra.
- Personeel in de detentiecentra in Zweden draagt geen uniform. Personeel in de bezochte centra in Australië draagt in de binnenruimte van de centra geen uniform.

Nederland: in tegenstelling tot gedetineerden in het strafrecht zijn vreemdelingen uitgesloten van activiteiten die gericht zijn op resocialisatie in de maatschappij, zoals het verrichten van arbeid of het volgen van onderwijs. Het overige activiteiten aanbod is zeer beperkt.<sup>241</sup>

- De detentiecentra in het Verenigd Koninkrijk zijn verplicht om een aanbod van ten minste 25 uur per week educatie aan te bieden, waarvan ten minste zeven uur gedurende de avonduren.<sup>242</sup>
- De detentiecentra in Australië bieden naast recreatieve activiteiten ook cursussen aan.
- De Zweedse wet verbiedt arbeid en onderwijs in detentie niet, maar vanwege de (gemiddeld) korte duur van detentie (achttien dagen) wordt het momenteel niet aangeboden.
- In Zweden, Australië en het Verenigd Koninkrijk zijn de creatieve- en sportruimten de hele dag toegankelijk.

Nederland: de mogelijkheden om contact met de buitenwereld te onderhouden zijn beperkt. Gedetineerden mogen slechts twee uur per week bezoek onder toezicht ontvangen.

Vreemdelingen hebben geen recht op 'incidenteel verlof' of 'bezoek zonder toezicht', ze moeten hun mobiele telefoon bij binnenkomst inleveren en hebben geen toegang tot internet. Ook rechtshulpverleners moeten bij bezoek aan gedetineerden hun laptop en mobiele telefoon in een kluisje opbergen. Rechtshulpverleners hebben geen toegang tot de afdelingen. Maatschappelijke organisaties hebben beperkt toegang tot gedetineerden en geen toegang tot de afdelingen.

- In Zweden hebben de centra speciale bezoekerimtes zonder toezicht. Gedetineerden kunnen dagelijks in alle rust en privacy hun bezoek ontvangen. Er gelden geen beperkingen. Bezoek wordt niet gecontroleerd.
- In het Verenigd Koninkrijk en in Australië mogen gedetineerden dagelijks bezoek ontvangen.
- De centra in Zweden, Australië en het Verenigd Koninkrijk stellen zowel inkomende als uitgaande telefoonlijnen beschikbaar.<sup>243</sup>
- Gedetineerden in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Australië<sup>244</sup> hebben toegang tot internet, kunnen contact onderhouden met familie en vrienden via e-mail en andere sociale media.
- Gedetineerden in het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Australië kunnen een mobiele telefoon (zonder camera) blijven gebruiken.
- In Australië kunnen gedetineerden bijzonder verlof aanvragen. Op basis van een risicoanalyse wordt verlof verleend. In beginsel mogen gedetineerden enkele malen per week deelnemen aan activiteiten buiten het centrum.
- De Zweedse detentiecentra onderhouden nauw contact met ngo's. Medewerkers van bijvoorbeeld Charitas, het Zweedse Rode Kruis en Amnesty International Zweden bezoeken de centra (en ook de afdelingen) zonder restricties. De bezoekende ngo's overleggen met de staf om gesignaleerde problemen te bespreken.
- In Australië en Zweden treedt het Rode Kruis als onafhankelijk waarnemer van de detentie faciliteiten op. Het Rode Kruis bezoekt de centra regelmatig.<sup>245</sup>

## 5.4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES HOOFDSTUK 5

De regimes voor vreemdelingendetentie in Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Australië verschillen in meerdere opzichten met het regime voor vreemdelingendetentie in Nederland. Hoewel ook daar sprake is van vrijheidsontneming, zijn de regimes op onderdelen vrijer en worden er minder beperkingen opgelegd. Met name de vrijheid van beweging binnen de muren van de centra en het niet ingesloten worden in een cel – zoals dat in Zweden en Australië en in verschillende centra in het Verenigd Koninkrijk het geval is – maken een groot verschil. Andere opvallende punten zijn de wijze waarop Zweden invulling geeft aan het bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingendetentie; het ruime aanbod van activiteiten – waaronder ook educatie en arbeid – in het Verenigd Koninkrijk; de mogelijkheid om buiten het centrum deel te nemen aan activiteiten, zoals in Australië; en het feit dat in alle drie de landen toegang tot internet en mobiele telefonie een geaccepteerde praktijk is.

Het is voor Amnesty International volstrekt onduidelijk waarom in Nederland geen apart regime is ontwikkeld voor deze vorm van bestuursrechtelijke detentie. Veel beperkingen en maatregelen zijn onnodig en zorgen voor extra frustratie en leed onder de gedetineerde vreemdelingen.

In de brief van 1 juli 2011 gaat de minister van Immigratie en Asiel kort in op de verschillen in regimes.<sup>246</sup> Hij meldt dat vreemdelingen zich binnen de muren van het detentiecentrum Harmondsworth in het Verenigd Koninkrijk vrij kunnen bewegen. Ze kunnen vrij gebruik maken van een mobiele telefoon en internet en er wordt een breed activiteitenprogramma aangeboden. De minister doet de informatie over het regime in Harmondsworth af met de mededeling dat: *'Een dergelijk regime blijkt tot nu toe niet te leiden tot meer vertrek'*. Hiermee doet de minister afbreuk aan aan de beginselen van goede bejegening<sup>247</sup> en het beginsel van minimale beperkingen.<sup>248</sup> Amnesty International pleit voor onmiddellijke herziening van het strafrechtelijk karakter van vreemdelingendetentie.

# CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het recht op vrijheid mag alleen in het uiterste geval – als ultimum remedium – worden beperkt. Elke inbreuk op de vrijheid moet proportioneel en noodzakelijk zijn. In alle gevallen moeten eerst lichtere maatregelen worden uitgetoetst, of in ieder geval serieus overwogen, voordat zwaardere worden opgelegd. Alternatieven voor detentie die een inbreuk maken op de vrijheid moeten worden getoetst aan rechtsbeginselen en mensenrechtenstandaarden.

Heldere wet- en regelgeving die ambtenaren verplicht eerst te beoordelen of lichtere maatregelen aan de orde zijn, samen met een grondige risicoanalyse met betrekking tot alternatieven en kwetsbaarheden, kan helpen om detentie te voorkomen.

In andere landen hebben overheden ervaring opgedaan met vormen van toezicht in combinatie met persoonlijke begeleiding volgens de principes van het casemanagement en de tweesporenbegeleiding (begeleiding in de richting van een verblijfsperspectief of terugkeer). Het percentage onttrekking aan het toezicht blijkt bij deze werkwijze laag. Ook verschillende maatschappelijke organisaties in Nederland hebben met kleinschalige projecten volgens de beginselen van casemanagement en de tweesporenbegeleiding gewerkt. Hun ervaringen zijn nuttig en leveren een bijdrage aan het ontwikkelen van een duurzaam migratiebeleid.

In deze notitie zijn verschillende detentieregimes met elkaar vergeleken en de conclusie kan worden getrokken dat er geen basis is voor een strafrechtelijk regime en de vele beperkingen die dat met zich meebrengt. Het Nederlandse vreemdelingendetentiebeleid kan in veel opzichten leren van het beleid en de ontwikkelingen in het buitenland; ontwikkelingen die overigens vaak onder invloed van maatschappelijke onrust in gang werden gezet.

## Aanbevelingen:

- Neem in wetgeving, beleid en werkwijze het recht op vrijheid en het voorkómen van vreemdelingendetentie als uitgangspunt.
- Leg de bewijslast dat detentie noodzakelijk is bij de overheid.
- Richt wetgeving, beleid en werkwijze op het voorkomen van de detentie van kwetsbare mensen.
- Voorkom middels wetgeving, beleid en werkwijze de detentie van mensen die (nog) niet uitzetbaar zijn. Vereenvoudig daartoe de buitenschuldprocedure en kom tegemoet aan de bewijsnood waarin veel irreguliere vreemdelingen verkeren.
- Bied asielzoekers die via Schiphol Nederland binnenkomen dezelfde open aanmeldprocedure aan als in de andere aanmeldcentra. Schaf de Gesloten Verlengde Asielprocedure af.
- Ontwikkel een risicoanalyse en voer die uit met speciaal daartoe opgeleide mensen voorafgaand aan de detentie. Toets op individuele basis welke mate van toezicht noodzakelijk is en of sprake is van bijzondere kwetsbaarheid.
- Investeer in vroegtijdige en persoonlijke begeleiding. Bouw daarbij voort op de ervaringen met casemanagement en de tweesporenbegeleiding in binnen- en buitenland.
- Investeer in open opvang in combinatie met een gepaste vorm van toezicht en persoonlijke begeleiding.
- Ontwikkel een eigen regime vreemdelingendetentie met niet meer beperkingen dan strikt noodzakelijk. Neem daarbij een voorbeeld aan Zweden.

- 1 Amnesty International, The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers, juni 2008, AI Index: EUR35/002/2008. <http://www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/netherlands-detention-irregular-migrants-and-asylum-seekers-1>
- 2 Amnesty International, Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten, november 2010, update van het rapport The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers. <http://www.amnesty.nl/mensenrechten/dossiers/vreemdelingendetentie>
- 3 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 338, nr. 1: p.2
- 4 Brief van Amnesty en VluchtelingenWerk aan de leden van de Algemene Commissie voor Immigratie en Asiel, 12 januari 2011 Inbreng Nader Verslag Tweede nota van Wijziging bij wetsvoorstel 32 420, nr. 9 (Implementatie Terugkeerrichtlijn) m.b.t. Strafbaarstelling illegaliteit Dir/EN/2010/103; [http://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/strafbaarstelling\\_illegaal\\_verblijf-inreisverbod.pdf](http://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/strafbaarstelling_illegaal_verblijf-inreisverbod.pdf); Ms Malmström: Answer given on behalf of the Commission E-007538/2011
- 5 Dienst Justitiële Inrichtingen, Vreemdelingenbewaring in getal 2006-2010, mei 2011
- 6 Idem
- 7 Grondwet (art. 15, lid 4), het Vreemdelingenbesluit 2000 (art. 5.4), de Vreemdelingencirculaire (A6/1)
- 8 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 5 maart 2010, Verslag Algemeen Overleg, 19 637 Vreemdelingenbeleid, Vergaderjaar 2009–2010, nr 1331
- 9 Brief van minister van Immigratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer: Aanpak van illegaal verblijf in reactie op het WODC-rapport illegalenschatting 2009 met daarin onder meer de strafbaarstelling van illegaal verblijf als overtreding met geldboete in de tweede categorie (max €3800) in een nieuw artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 8 juli 2011; G. Cornelisse, 'De valse noodzakelijkheid van immigratiedetentie: een agenda voor onderzoek', Proces 2008/3
- 10 UNHCR-VluchtelingenWerk, Verlengde grensdetentie: noodzakelijk & effectief? Rapport gesloten OC Procedure voor asielzoekers 2008-2010, 2011; CoE CHR Thomas Hammarberg, Country Report on the Netherlands, maart 2009; United Nations Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Kingdom of the Netherlands, 19 november 2010, E/C.12/NDL/CO/4-5, par. 25; Inspectie voor de Sanctietoepassing, De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring, drie detentiecentra doorgelicht, september 2010 ;European Committee for the Prevention of Torture an Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT), Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles, p.22, juni 2007, [www.cpt.coe.int/documents/nld/2008-02-inf-eng.pdf](http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2008-02-inf-eng.pdf)
- 11 Amnesty International 2008; Amnesty International 2010
- 12 Vreemdelingencirculaire A6/5.3.3.3: 'Betrouwbaar te achten particulieren of instanties stellen zich schriftelijk garant ... De vreemdeling heeft aantoonbaar een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland; Er kan een lichter middel toegepast worden'
- 13 In 2008 werd slechts in drie gevallen de bewaring opgeheven in verband met betrouwbaar geachte en garantstaande particulieren of instanties. Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld op 1 oktober 2009, TK 2009-2010, 19 637, nr. 1302, p.39
- 14 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 338, nr.1:p.2
- 15 Amnesty International, april 2009: Irregular migrants and asylum-seekers: Alternatives to immigration detention, [www.amnesty.org/en/library/info/POL33/001/2009/en](http://www.amnesty.org/en/library/info/POL33/001/2009/en); UNHCR, Back to Basics:The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants, Alice Edwards, PPLA/2011/01.Rev, 1april 2011; International Detention Coalition (IDC), There are alternatives, A handbook for preventing unnecessary immigration detention, mei 2011
- 16 C. Kelk: Nederlands Detentierecht, Kluwer, 2003
- 17 Louise K. Newman, Michael Dudley and Zachary Steel, Asylum, detention, and mental health in Australia, in Refugee survey quarterly:Vol. 27, 2008; Jesuit Refugee Service-Europe, Becoming vulnerable in detention, Devas en Jesuit Refugee Service-Belgium: Van detentie tot kwetsbaarheid, juni 2011
- 18 Goffmann 1963; Liebling 2004; Zamble & Porporino (1988)
- 19 M.Post, Detentie en Culturele Diversiteit, 2005: p 113-141. European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, The conditions in centres for third country national. REF: IP/C/LIBE/IC/2006-181, STEPS Consulting Social study for European Parliament, p. 16 [http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_eu-ep-detention-centres-report.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_eu-ep-detention-centres-report.pdf)

- 20 Justitia et Pax, Humaniteit in vreemdelingenbewaring. mei 2010, p.30 [www.justitiaetpax.nl/userfiles/file/Humaniteit%20in%20vreemdelingenbewaring.pdf](http://www.justitiaetpax.nl/userfiles/file/Humaniteit%20in%20vreemdelingenbewaring.pdf)
- 21 Jesuit Refugee Service: Becoming Vulnerable p. 11
- 22 Louise K. Newman, Michael Dudley and Zachary Steel: Asylum, Detention, and Mental Health in Australia, 2008
- 23 Daarnaast zijn de kosten van vreemdelingendetentie zijn zeer hoog. De dagprijs per persoon is voor 2011 begroot op €197.- Zie: rijksbegroting, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) Vaststelling begroting Ministerie van Justitie, [http://www.rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/begroting,kst148608\\_19.html](http://www.rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/begroting,kst148608_19.html)
- 24 In 2008 lag het percentage aantoonbaar vertrek uit Nederland uit de caseload van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) op 45%, in 2009 50%, 2010 52%. Zie: brief van de minister voor Immigratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer Terugkeer in het vreemdelingenbeleid, 1 juli 2011. <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/07/01/terugkeer-in-het-vreemdelingenbeleid.html>
- 25 A.M. van Kalmthout, AM.W.J. Graft, L.M.A. Hansen, M. Hadrouk, Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p.95-98.
- 26 Jaarverslag 2010 Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT)
- 27 Motie van lid Gesthuizen c.s. over alternatieven vreemdelingenbewaring voorgesteld 1 december 2010, 32500 VI, nr. 49, Verslag van de algemene commissie voor Immigratie en Asiel en de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, 26 januari 2011
- 28 Richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. Ingevolge artikel 20, eerste lid, van de Europese Terugkeerrichtlijn, dienen de lidstaten de Richtlijn uiterlijk op 24 december 2010 te hebben geïmplementeerd. Nederland heeft dat tot nu toe (oktober 2011) niet gedaan. Dat betekent dat een vreemdeling met ingang van 25 december 2010 een rechtstreeks beroep toekomt op voldoende duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen in de Terugkeerrichtlijn
- 29 Rapport brede heroverweging bezuinigingen voor de middellange termijn maart 2010
- 30 Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 5 augustus 2010, TK 2009-2010, 19 637 nr. 1358, p.3
- 31 Brief van de minister van Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer Terugkeer in het vreemdelingenbeleid juli 2011
- 32 Amnesty International, Alternatives to immigration detention, april 2009, [www.amnesty.org/en/library/info/POL33/001/2009/en](http://www.amnesty.org/en/library/info/POL33/001/2009/en)
- 33 UNHCR: Back to Basics:april 2011; IDC: Handbook, mei 2011
- 34 Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 5 augustus 2010, TK 2009-2010, 19 637 nr. 1358; UNHCR: Back to Basics, april 2011; IDC: Handbook, mei 2011
- 35 Brief van de minister van Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer Terugkeer in het vreemdelingenbeleid juli 2011, p 11
- 36 Zie: [www.migrationsverket.se/info/skydd\\_en.html](http://www.migrationsverket.se/info/skydd_en.html)
- 37 'Sweden has been lauded for its humane refugee and detention policies' Global Detention Project, Sweden profile, laatste update december 2009, <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/sweden/introduction.html>
- 38 M. Flynn en C. Cannon: The Privatization of Immigration Detention, Towards a Global View, A Global Detention Project Working Paper, 2009, [http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/GDP\\_PrivatizationPaper\\_Final5.pdf](http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/GDP_PrivatizationPaper_Final5.pdf)
- 39 <http://www.unhcr.org>
- 40 Mick Palmer: Inquiry into the Circumstances of the Immigration Detention of Cornelia Rau Report. July 2005; Australian Government Department of Immigration and Multicultural Affairs, Casemanagement in DIMA
- 41 IDC: The Australian Experience, Case management as an alternative to immigration detention, Juni 2009; Social Policy Research Centre, Dr. Susan Banki en Professor Ilan Katz, Rapport voor: The Department of Immigration and Citizenship, Resolving immigration Status. Part 2, Comparative Case Studies, November 2009, p. 85
- 42 Idem
- 43 <http://www.immi.gov.au/managing-australias-borders/detention/services/community-detention.htm>, <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/62assistance.htm> en factsheet 64: <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/64community-assistance.htm> en zie ook de site van het Australische Rode Kruis: <http://www.redcross.org.au/asylum-seeker-assistance-scheme.aspx> en <http://www.redcross.org.au/community-assistance-support.aspx>

44 The Migration Observatory at the University of Oxford, Stephanie J. Silverman: Briefing Immigration Detention in the UK, 8 maart 2011. [www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Immigration Detention Briefing.pdf](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Immigration%20Detention%20Briefing.pdf)

45 Association of Visitors to Immigration Detainees (AVID), Immigration Detention: Bed Spaces and Proposed expansion, 14 januari 2011.

46 Idem

47 Migration Observatory, 2011, Duration of Immigration Detention, 2008-2010

48 Bail for Immigration Detainees, Immigration Detention in the UK- FAQs, <http://www.biduk.org/144/faqs/faqs-on-immigration-detention-in-the-uk.html>

49 UNHCR: <http://www.unhcr.org/4d8c5b109.html>; Frankrijk ontving de meeste asielzoekers: in 2009 42.100 en 2010 47.800

50 <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>

51 <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/sweden/introduction.html>

52 Hervestiging vindt plaats via het Gateway Protection Programme, daarnaast vindt hervestiging op ad-hoc basis plaats. <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,ICAR,,43946ca74,0.html>

53 <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/united-kingdom/introduction.html>

54 WODC: Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009, 11 juni 2011

55 Dienst Justitiële Inrichtingen, Vreemdelingenbewaring in getal 2006-2010, mei 2011

56 Informatie verkregen van Amnesty Australië tijdens werkbezoek aan Australië mei 2011

57 De IDC maakt in dit kader onderscheid tussen 'alternatives to detention', namelijk 'any legislation, policy or practice that allows for asylum seekers, refugees and migrants to reside in the community with freedom of movement while their migration status is being resolved or while awaiting deportation or removal from the country', en 'alternative forms of detention': [a]ny form of management that is designed to substantially curtail or completely deny freedom of movement has been regarded as a form of detention' IDC Handboek 2011, p. 002

58 Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven

59 Zie: HvJ EU, 30 november 2009 (C-357/09, Kadzoev, LJN: BK5471, r.o.70) en ARRS 21 maart 2011, LJN: BP9284; Kamerstukken II 2010/11, 32420

60 HvJ EU 28 april 2011, nr. C-61/11P PU (Hassan El Dridi)

61 Amnesty International, 2008

62 International Detention Coalition, Handbook 2011, p. 004

63 Council of Europe, the Committee of Ministers, Twenty Guidelines on Forced Return, september 2005, art. 6; Parlementaire Assemblee, (PACE) Straatsburg, Human Rights of Irregular Migrants, 4 mei 2006, Doc. 10924, art. 12.4

64 Zie ook: UNHCR, Back to Basics, 2011, p.40

65 International Detention Coalition: Handbook 2011, p.008. Het handboek noemt als voorbeeld: Venezuela, Argentinië en Nieuw Zeeland

66 UK: Enforcement Instructions and Guidance 55.3, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals>

67 The Migration Observatory: Briefing Immigration Detention in the UK, 2011, p. 4

68 Swedish Migrationsverket: Mandatsrapport, April 2011

69 Niclas Axelsson, Migrationverket, brief aan Amnesty, in antwoord op vragen van AINL, 18 maart 2011

70 Vreemdelingencirculaire 2000 C12/2.2.1; A6/5.3.3.1; A6/5.3.3

71 Vreemdelingencirculaire 2000 A6 1. Het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel; vgl. ABRvS 7 december 2004, nr 200407830/1, ABRvS 31 oktober 2007, JV 2008/7

72 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 16 augustus 2005, JV2005/396; ABRvS 6 september 2005, JV 2005/452 m. nt. PJAMB en ABRvS, 20 april 2011, LJN: BQ2731, nr.201011875/1V3

73 Daarbij kan gedacht worden aan kwetsbaarheid die veroorzaakt wordt door leeftijd (minderjarigen of ouderen), geslacht (vrouwen die extra risico lopen, zoals zwangeren en zogende moeders), mensen die risico lopen vanwege hun seksuele oriëntatie, geestelijke en lichamelijke gezondheid of beperkingen, mensen die extra bescherming behoeven zoals asielzoekers, vluchtelingen, slachtoffers van mensenhandel, marteling, gendergerelateerd geweld en anderszins getraumatiseerden

74 Bail for Immigration Detainees: Out of sight, out of mind: experiences of immigration detention in the United Kingdom. Juli 2009



75 De Internationale Detentie Coalitie noemt: legal obligations, identity, health and security checks, vulnerability, individual case factors. Zie IDC Handbook 2011, p.008

76 Enforcement Instructions and Guidance 55.3.1. Factors influencing a decision to detain. Zie voor een gedetailleerde omschrijving: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals/chapter55.pdf?view=Binary>

77 Idem

78 Enforcement Instructions and Guidance 55.10: Persons considered unsuitable for detention <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals/chapter55.pdf?view=Binary>

79 De Verenigde Staten kenden al een Risk Assessment Tool in het strafrecht. Dit instrument is aangepast aan de specifieke situatie van vreemdelingendetentie. Onderzoeksrapport in opdracht van de Immigration and Customs Enforcement (ICE) Zie D. Schriro: Immigration Detention. Overview and Recommendations, 2009 <http://www.ice.gov/doclib/about/offices/odpp/pdf/ice-detention-rpt.pdf>, downloaded 25 June 2011

80 Inter- American Commission on Human Rights: Detention and Due Process 2010, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10 30 December 2010: p. 121 <http://cidh.org/pdf%20files/ReportOnImmigrationInTheUnited%20States-DetentionAndDueProcess.pdf>, visited 21-4-11

81 Informatie verkregen uit een telefonisch interview (17 juni 2011) en e-mail correspondentie met M. Brane, Director Detention and Asylum Program, Women's Refugee Commission; Inter- American Commission on Human Rights: Detention and Due Process 2010, p. 121 en 122

82 Idem p. 121 en 122

83 M. Brane, Director Detention and Asylum Program, Women's Refugee Commission USA, telefonische en schriftelijke correspondentie met Amnesty, juni 2011

84 Devas en Jesuit Refugee Service-Belgium: Van detentie tot kwetsbaarheid, juni 2011

85 Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 29 januari 2008 (TK 2007-2008, 29344, nr. 66) van 11 juni 2010, TK 2009-2010, 27 062 en de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 10 maart 2011: berking detentie alleenstaande vreemdelingen

86 Vreemdelingencirculaire: hoofdstuk B9, ook wel 'B9 regeling' genoemd

87 Zie G.J. Coffey e.a: The Meaning and Mental health Consequences of Long-Term Immigration Detention for People Seeking Asylum (2010) Social Science & Medicine 2070-2079, inclusief lijst met verwijzing andere studies op dit onderwerp

88 Richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 248/98), artikel 16 onder 3. Artikel 3.9 art 3.9 definieert 'kwetsbare personen' als: minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan

89 UNHCR: Back to Basics: April 2011, p. 45-50

90 Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, resolutie 1707 (2010) Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe

91 Idem

92 Het Penitentiair Psychiatrisch Centrum in Vught heeft plaats voor 204 gedetineerden, verspreid over twee gebouwen. In het gebouw met 144 plaatsen bevonden zich ten tijde van het bezoek van Amnesty International elf irreguliere migranten in vreemdelingendetentie

93 Als onderdeel van het programma Modernisering Gevangeniswezen is het landelijke voornemen om de huidige op beheersing gerichte regimes in Vught af te schaffen en onder te brengen in een zogenaamd beheersregime. Zie voor meer informatie: Inspectie voor de Sanctietoepassing Ministerie van Veiligheid en Justitie: PI Vught Inspectierapport doorlichting, mei 2011

94 The Detention Centre Rules 2001, Special illnesses and conditions (including torture claims) 35.—(1)

95 Enforcement Instructions and Guidance 55.10. Persons considered unsuitable for detention <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals/chapter55.pdf?view=Binary>

96 <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/detention-centre-rule-35-audit/det-centre-rule-35-audit?view=Binary>, bezocht 21-4-2011; AVID, Rule 35 Audit Results, [http://www.aviddetention.org.uk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=119:rule-35-audit-results&catid=8:news&Itemid=8](http://www.aviddetention.org.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=119:rule-35-audit-results&catid=8:news&Itemid=8); QARN, Ignored detention centre medical reports emans torture survivors left to rot, <http://www.qarn.org.uk/homepage/2011/03/05/ignored-detention-centre-medical-reports-means-torture-survivors-left-to-rot/>

97 International Detention Coalition: Handboek 2011 p 24

- 98 WODC: Kiezen tussen twee kwaden, 2011; Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer, 10 juni 2010, Kamerstukken II 2009-2010, 24 587, nr. 375
- 99 Brief van minister Immigratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer Terugkeer in het vreemdelingenbeleid, 1 juli 2011, p.2
- 100 Humanistisch Verbond: Onuitzetbaar, morele vragen over het vreemdelingenbeleid, november 2010; Zie ook het boekje met verhalen van vluchtelingen: Als ik de brug van Kampen zie, dan denk ik: ik ben thuis, Kerk in Actie 2011
- 101 Brief minister Immigratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer Terugkeer in het vreemdelingenbeleid, 1 juli 2011, p.3, 4 en bijlage
- 102 Tussen 2004 en 2007 werden 7700 personen meerdere keren gedetineerd. E-mail van het ministerie van Justitie aan Amnesty International, 30 juni 2008
- 103 Busser en Rodrigues: Staatloze Roma in Nederland, A&MR 2010 nr. 8
- 104 Brief van minister Immigratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 27 juni 2011 over de verhoging van de leges voor reguliere aanvragen per 1 juli 2011. Kamerstukken vergaderjaar 2010-2011, 30 573, nr 73. Migratiebeleid
- 105 International Detention Coalition: Handboek 2011 p. 004
- 106 Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, september 2005, art. 6; Parlementaire Assemblee, (PACE) Straatsburg  
Parlementaire Assemblee (PACE): Human Rights of irregular migrants, 4 mei 2006, art. 12.4
- 107 UNHCR: Back to Basics, April 2011, p.40
- 108 Hoewel in de Engelse wet is bepaald welke factoren een rol moeten spelen bij de beslissing tot het wel of niet detineren, blijkt in de praktijk veel af te hangen van de individuele beslissingsambtenaar. Amnesty International UK: Seeking Asylum is not a crime, detention of people who have sought asylum Index Number: EUR 45/015/2005 Date Published: 19 June 2005, p. 13
- 109 Onderzoek onder strafrechtelijk gedetineerden wijst uit dat juist de binnenkomst en eerste periode in een gevangenis zeer moeilijk zijn. Zo stelden Greve & Enzmann vast dat de onderzochte gevangenen de 'pains of imprisonment' het meest voelden op het moment van binnenkomst. Greve & Enzmann 2003: 17. Zie verder: Goffmann, 1963; Zamble & Porporino 1988; Liebling 2004: p. 305
- 110 UNHCR: Back to Basics, 'the US risk assessment tool, based on a mathematical calculation, risks becoming a bureaucratic, tick-box exercise and may lead only to artificial individual assessments rather than real ones', April 2011, p. 81
- 111 UNHCR: Back to Basics, April 2011; M. Brane, Director Detention and Asylum Program, Women's Refugee Commission USA, email correspondentie met Amnesty 9 mei 2011
- 112 Rapport van de Speciale Rapporteur Human Rights of Migrants, UN Doc.E/CN.4/2003/85, paragraph 43. december 2002
- 113 IOM:Coping with Return: Methodology development and exchange of best practices on voluntary return assistance in the enlarged European Union with particular emphasis on vulnerable asylum seekers, november 2006
- 114 Zie voor de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het REAN programma: [www.iom.nl](http://www.iom.nl)
- 115 Zie voor de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de Herintegratie Regeling Terugkeer, [www.iom.nl](http://www.iom.nl)
- 116 Brief van de minister voor Immigratie en Asiel, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 1 juli 2011: Terugkeer in het vreemdelingenbeleid, p.8
- 117 <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/returns.html>
- 118 Diana Geraci, Stichting Pharos: Bewogen Terugkeer, een methodiek voor psychosociale begeleiding van (ex)asielzoekers en ongedocumenteerden, Utrecht, 2011, p.10
- 119 In 2008 lag het percentage aantoonbaar vertrek uit Nederland uit de caseload van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) op 45%, in 2009 50%, 2010 52%. Zie: brief minister Immigratie en Asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer Terugkeer in het vreemdelingenbeleid, 1 juli 2011
- 120 A.M. van Kalmthout, AM.W.J. Graft, L.M.A. Hansen, M. Hadrouk, Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewing, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.p. 95-98
- 121 Jaarverslag 2010 Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) p. 23
- 122 Idem, p. 10
- 123 WODC. Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten, Cahier 2010-5 | 6

- 124 WODC Kiezen uit twee Kwaden, Cahier 2010-5, p.75
- 125 IOM, Health, hope and home? The possibilities and constraints of voluntary return for African rejected asylum seekers and irregular migrants living with HIV in the Netherlands, January 2009
- 126 T.R.Tyler: Why people obey the law, 2006
- 127 Arjan Leerkes en Toon Molleman: Alternatieve vreemdelingendetentie, Openbaar Bestuur, februari 2011
- 128 Informatie uit gesprekken met Stichting Los, Stichting Vluchteling als Naaste, Stichting Vlot Zuid Limburg, Stichting Perspectief Zuid Limburg, Stichting Perspectief Utrecht, Inlia en Kerk en Actie. Mei – juli 2011
- 129 Het project Transithuis wordt vorm gegeven in een samenwerkingsverband van het Justitiepastoraat, Kerk in Actie, ICCO, het Leger des Heils, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en INLIA (tevens uitvoeringsorganisatie). Vanaf 2012 doet daar ook Cordaid aan mee. <http://www.inlia.nl/transithuis.html>; Het Transithuis is vooralsnog een kleinschalig project dat met eigen middelen wordt bekostigd
- 130 De Stichting Duurzame Terugkeer is in februari 2010 opgericht en is een samenwerkingsverband van negen organisaties die in Nederland actief zijn op het gebied van asiel, vluchtelingenproblematiek en migratie. [www.duurzameterugkeer.nl](http://www.duurzameterugkeer.nl); Ministerie van Buitenlandse Zaken: Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer, Projectnummer: B3825 Zoetermeer, 2 februari 2011
- 131 Het TIP-project was een project van drie regionale afdelingen van VluchtelingenWerk waarin bijna uitgeprocedeerde asielmigranten op vrijwillige basis een serie gesprekken kregen aangeboden over hun toekomstmogelijkheden
- 132 Motie Spekman, 3 juli 2008, TK 2007-2008, 19637 nr 121
- 133 Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Deventer, Drachten, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Hengelo, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Zaandam en Zwolle
- 134 De subsidie van het Experiment is per 1 juli 2011 stopgezet. Een aantal gemeenten gaat zelf verder. <http://inlia.nl/news/show/rijk-stopt-steun-aan-perspectief-projecten-voor-jongvolwassenen-asielzoekers>
- 135 WODC Kiezen uit twee Kwaden, Cahier 2010-5 en reactie VluchtelingenWerk ten behoeve van het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer 16 december 2010
- 136 WODC rapport: Experiment Perspectief aanpak voormalig alleenstaande minderjarige vreemdelingen, 2011
- 137 De aanpak in het AMA project Perspectief heeft in 15% van de gevallen geleid tot een verbijfsvergunning. De overgrote meerderheid (65%) is nog in begeleiding
- 138 Brief van de minister voor Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 18 mei 2011, Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer; Brief van de minister voor Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 14 september 2011, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/09/14/leers-experiment-perspectief-voor-jongere-uitgeprocedeerde-asielzoekers-geen-succes.html>
- 139 Ministerie van Buitenlandse Zaken: Evaluatie Stichting Duurzame Terugkeer, 2 februari 2011, p 34
- 140 <http://www.vwnn.nl/9602>
- 141 Oren Root, National Director Appearance Assistance Program, Vera Institute of Justice, The Appearance Assistance Program, an alternative to detention for noncitizens in U.S. Immigration removal proceedings. New York, 1998 [http://www.vera.org/download?file=209/aap\\_speech.pdf](http://www.vera.org/download?file=209/aap_speech.pdf)
- 142 Vera Institute of Justice: Testing Community Supervision in the US, an evaluation of the Appearance Assistance Program, New York, Sullivan 2000: p. 73
- 143 Stichting Pharos: Bewogen Terugkeer, een methodiek voor psychosociale begeleiding van (ex)asielzoekers en ongedocumenteerden, Utrecht, 2011
- 144 Idem p.13
- 145 Informatie uit gesprekken met Stichting Los, Stichting Vluchteling als Naaste, Stichting Vlot Zuid Limburg, Stichting Perspectief Zuid Limburg, Stichting Perspectief Utrecht, Inlia en Kerk en Actie. Mei – juli 2011
- 146 Pharos: Bewogen Terugkeer, 2011, p.13
- 147 Informatie verkregen tijdens werkbezoek van Amnesty aan Australië 23 tot 28 mei
- 148 Vluchtelingenwerk Vlaanderen: Vrijwillige terugkeer, moeilijk onderwerp, moeilijke toekomstpiste, eerste stappen naar een integrale begeleiding in de asielopvang, december 2010
- 149 De Terugkeerhuizen kennen een laag onderduikpercentage. Bijna 80% van de gezinnen bleef in de wooneenheid en in contact met de overheid en dook niet onder. Informatie verkregen tijdens bezoek aan de Terugkeerhuizen in België en gesprekken met casemanagers, 4 maart 2011

- 150 UNHCR: Back to Basics 2011, p. 73 en informatie verkregen tijdens werkbezoek van Amnesty aan België 4 maart 2011
- 151 UNHCR: Back to Basics 2011, p. 71
- 152 Idem
- 153 Humane aanhouding en overbrenging naar het detentiecentrum is ook in Nederland een punt van zorg: Zie bijvoorbeeld in het Amnesty 2010 p. 23 (casus Justine) p. 28 (casus Armeense gezin A)
- 154 Vluchtelingenwerk Vlaanderen: Een alternatief voor de opsluiting van kinderen met gezinnen 'Open woonunits' en 'terugkeercoaches' voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor gedwongen verwijdering vanuit een gesloten centrum: evaluatie na één jaar, 5 december 2009
- 155 [www.dji.nl](http://www.dji.nl)
- 156 Antwoord van minister G.B.M. Leers op schriftelijke kamervragen met kenmerk 2011z10806 over de positie van kinderen in de Vrijheidsbeperkende Locatie in Ter Apel (ingezonden op 24 mei 2011 met kenmerk 2011Z10806)
- 157 Informatie verkregen tijdens bezoek van Amnesty aan Ter Apel 8 februari 2011
- 158 IDC: Handbook 2011: p. 29-33; International Detention Coalition 2009 p. 5
- 159 IDC: Handbook 2011: p. 41: Individuals are less able to focus on resolving their migration status if multiple and complex issues demand their attention and engage their time and energy
- 160 WODC: Kiezen tussen twee kwaden, 2010-5 | 6
- 161 Pharos: Bewogen Terugkeer, 2011. IDC: Handboek 2011. Zie ook Vluchtelingenwerk Vlaanderen: Open woonunits en terugkeercoaches voor gezinnen met minderjarige kinderen als alternatief voor gedwongen verwijdering vanuit een gesloten centrum, 2009 p. 31
- 162 Oren Root, Vera Institute of Justice, The Appearance Assistance Program, an alternative to detention for noncitizens in U.S. Immigration removal proceedings. New York, 1998
- 163 WODC: Beter anders en goedkoper, een literatuur verkenning ten behoeve van het traject Modernisering Sanctietoepassing, Memorandum 2004-1: 1. De effectiviteit van sancties, 2. Alternatieven voor detentie en 3. Effecten van versobering
- 164 Zie bijvoorbeeld vreemdelingen-circulaire art. 5.4. De vreemdelingen-circulaire A6/5.3.3.3. noemt een paar gronden om de detentie niet of niet langer toe te passen, daarbij worden ook een paar mogelijke alternatieven genoemd: betrouwbaar te achten particulieren of instanties stellen zich schriftelijk garant voor de onderbrenging van de vreemdeling gedurende de tijd dat nog over diens uitzetting moet worden beslist of verwijdering nog niet kan worden geëffectueerd; er bestaat geen uitzicht op dat de vreemdeling verwijderd kan worden; de vreemdeling heeft aantoonbaar een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland; er kan een lichter middel toegepast worden (bijv. meldingsplicht)
- 165 Vreemdelingen-circulaire A6/5.3.3.3
- 166 Tussentijds Bericht Vreemdelingen-circulaire TBV 2000/5: meldingsplicht vreemdelingen
- 167 In 2008 werd slechts in drie gevallen de bewaring opgeheven in verband met betrouwbaar geachte en garantstaande particulieren of instanties. Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld op 1 oktober 2009, TK 2009-2010, 19 637, nr. 1302, p.39
- 168 Oren Root, Vera Institute of Justice, New York 1998, [http://www.vera.org/download?file=209/aap\\_speech.pdf](http://www.vera.org/download?file=209/aap_speech.pdf)
- 169 Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision in the US, an evaluation of the Appearance Assistance Program, New York 2000: p. 73
- 170 Idem p. 7
- 171 Dr. Susan Banki, Professor Ilan Katz, rapport voor The Department of Immigration and Citizenship Social Policy Research Centre, University of New South Wales: Resolving Immigration Status, Part 2: Comparative Case Studies November 2009: p 7, <http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/unsw-report-2.pdf>, downloaded 14 July 2011
- 172 Dr. Susan Banki, Professor Ilan Katz, rapport voor The Department of Immigration and Citizenship Social Policy Research Centre University of New South Wales: Resolving Immigration Status, Part 1: Review of the International Literature. November 2009, <http://www.immi.gov.au/media/publications/pdf/unsw-report-2.pdf>, p. 2
- 173 IDC: Case management as an alternative to immigration detention The Australian Experience, Juni 2009 p. 10; IDC Handbook 2011; UNHCR: Back to Basics, 2011
- 174 J.A. Dent: Research paper on the social and economic rights of non-nationals in Europe. ECRE 1998 [www.ecre.org/files/socecon.pdf](http://www.ecre.org/files/socecon.pdf)

- 175 IDC Handbook 2011 p. 034; Jesuit Refugee Service Europe: Living in limbo: Forced migrant destitution in Europe. 28.11.2010 [www.jrseurope.org/publications](http://www.jrseurope.org/publications)
- 176 Alleen de asielzoeker die via Schiphol of een andere grensdoorlaatpost (bijvoorbeeld via de haven van Rotterdam) Nederland binnenkomt en de toegang is geweigerd op grond van artikel 3 Vreemdelingenwet 2000 moet een aanvraag indienen op AC Schiphol (artikel 3.42 lid 2 VV)
- 177 Artikel 6 Vreemdelingenwet 2000 luidt: 1) De vreemdeling aan wie toegang is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats. 2) Een ruimte of plaats, bedoeld in het eerste lid, kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek
- 178 Deze procedure werd voor juli 2010 de Gesloten Opvang Centrum-procedure (GOC-procedure) genoemd
- 179 UNHCR-VluchtelingenWerk: Verlengde grensdetentie: noodzakelijk & effectief? Rapport gesloten OC Procedure voor asielzoekers 2008-2010, VluchtelingenWerk en de UNHCR betwisten de juridische en praktische legitimiteit van de GOC/GVA procedure en pleiten voor afschaffing ervan
- 180 Zie ook: Amnesty International, position paper vreemdelingendetentie 13 februari 2009 voor de leden van de Vaste Commissie voor Justitie EB-pol-2009
- 181 Zweedse vreemdelingenwet 2005, hoofdstuk 10, par. 7-8
- 182 Idem, hoofdstuk 10, par. 9
- 183 Stichting Nidos is met ingang van 1 december 2001 aanvaard door het Ministerie van Justitie als voogdij- en gezinsvoogdijinstelling voor vluchtelingen en asielzoekers. Sinds begin jaren 90 is de organisatie werkzaam als voogdij-instelling van alleenstaande minderjarige asielzoekers, toen onder de naam 'De Opbouw'
- 184 ABRvS 11 juni 2011. Omdat de vreemdeling verdacht werd van het plegen van een misdrijf zag de Afdeling in de garantstelling van NIDOS geen aanleiding om te kunnen stellen dat de minister met een lichter middel dan bewaring had kunnen volstaan
- 185 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 19 637, nr. 1331: 6
- 186 Enforcement Instructions and Guidance van UK Border Agency: hoofdstuk 55 en 57, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/enforcement/detentionandremovals/chapter57.pdf?view=Binary>; Bail Observation Project steering group, Immigration bail hearings: A travesty of Justice? Observations from the Public Gallery, Campaign to close Campfield, 2011.
- 187 UK Enforcement Instructions and Guidance van de UK Border Agency: hoofdstuk 57
- 188 UN Human Rights Committee (HRC) Concluding Observations of the Human Rights Committee: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, UN Doc. CCPR/CO/73/UK and CCPR/CO/73/UKOT, 6 december 2001
- 189 BID: A nice Judge on a good day, 2010: p. 21
- 190 Idem en Bail Observation Project: Immigration Bail Hearings: A travesty of Justice? 2011
- 191 UNHCR: Back to Basics 2011; UNHCR: Legal and Protection Policy, Research Series, POLAS/2006/03, p. 86-89
- 192 UNHCR: Back to Basics, 2011 p. 57, 58: 'The reporting of non-complying individuals by TPB to the government is considered by the TBP to be one of its strengths as it is an important incentive to participate; however, it is this factor that has prevented Canadian NGOs from expanding the system with the government.'
- 193 UNHCR: Back to Basics, 2011, UNHCR: Legal and Protection Policy, 2006
- 194 UNHCR: Back to Basics 2011, p 56-60; The Department of Immigration and Citizenship: Resolving Immigration Status, Part 2: November 2009: p. 20
- 195 IDC: Handboek 2011, p. 044; UNHCR Back to Basics 2011: p. 56-60
- 196 [http://www.oba.org/en/pdf\\_newsletter/immnov07web.pdf](http://www.oba.org/en/pdf_newsletter/immnov07web.pdf)
- 197 IDC: Handbook 2011, p.35-36
- 198 Informatie van het Rode Kruis in Sydney: Het Asylum Seeker Assistance Scheme (ASAS) ziet op de groep personen in de eerste fase van hun asielprocedure die door DIAC als kwetsbaar zijn gekwalificeerd. Het Community Assistance Support Program (CAS) ziet op personen die door DIAC als kwetsbaar worden aangemerkt maar bij wie de asielaanvraag is afgewezen
- 199 DIAC: <http://www.immi.gov.au/managing-australias-borders/detention/services/community-detention.htm>; Het Rode Kruis is partnerschappen aangegaan met de Jesuit Refugee Service Australia

- 200 <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/2011/march/03new-family-returns-process>
- 201 IDC: Handbook 2011
- 202 Antwoord van minister G.B.M. Leers op schriftelijke kamervragen met kenmerk 2011z10806 over de positie van kinderen in de Vrijheidsbeperkende Locatie in Ter Apel (ingezonden op 24 mei 2011 met kenmerk 2011Z10806)
- 203 Idem
- 204 Zie ook Pharos, aanbevelingen in Bewogen Terugkeer, methodiek voor psychosociale begeleiding van (ex) asielzoekers en ongedocumenteerden, 2011, p.31
- 205 Tijdschrift voor de Rechten van het Kind 'Right' over de angsten van kinderen in de VBL, 29 april 2011: <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1390.pdf>, Rechtbank Breda 07.01.2011 en Zwolle 09.03.2010
- 206 The Department of Immigration and Citizenship: Resolving Immigration Status, Part 2, November 2009 p. 75-77, Een andere bron geeft een onderduikpercentage van 18 procent. <http://blog.chron.com/immigration/2009/10/records-raise-questions-about-ice-supervision-programs>
- 207 Idem p. 77
- 208 IDC: Handbook p.45
- 209 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/wat-is-elektronische-detentie.html>
- 210 Bob Post, Lenneke Tielemans & Clara Woldringh, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie: Geboeid door de enkelband. Evaluatie pilot elektronische detentie. 2005 <http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/elektronische-detentie-en-toezicht.aspx>
- 211 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 338, nr. 1: p. 2
- 212 Arjan Leerkes en Toon Molleman , Alternatieve vreemdelingendetentie. Openbaar Bestuur, februari 2011, p. 4
- 213 Asylum and Immigration Treatment of Claimants Act 2004, Electronic Monitoring: 5.3.2 par. 36  
<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/ecis/chapter8.pdf?view=Binary>
- 214 <http://www.g4s.uk.com/en-GB/What%20we%20do/Services/CarGeorde%20and%20justice%20services/Electronic%20monitoring/>
- 215 Informatie verkregen tijdens bezoek aan het Verenigd Koninkrijk 4 tot 9 mei 2011
- 216 IDC: Case management as an alternative to immigration detention The Australian Experience, 2009; IDC Handboek 2011 p. 10; UNHCR: Back to Basics, 2011; Vera Institute of Justice: Testing Community Supervision in the US, an evaluation of the Appearance Assistance Program, 2000: p. 7; The Department of Immigration and Citizenship, Resolving Immigration Status, Part 1: Review of the International Literature, 2009, p. 2
- 217 Reglement voor het regime Grenslogies, ingevolge artikel 7a, vierde lid, Vreemdelingenwet 2000, [www.st-ab.nl/wettennr04/0345-009\\_Reglement\\_regime\\_grenslogies.htm](http://www.st-ab.nl/wettennr04/0345-009_Reglement_regime_grenslogies.htm)
- 218 Amnesty International, 2010, hoofdstuk 4
- 219 Niclas Axelsson, Migrationverket, brief aan Amnesty in antwoord op vragen van AINL, 18 maart 2011
- 220 Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Justitie, Vaststelling begroting Ministerie van Justitie, [http://www.rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/begroting,kst148608\\_19.html](http://www.rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/begroting,kst148608_19.html)
- 221 De centra bevinden zich in Gävle, Märsta, Flen, Molndal en Astorp; [Http://www.migrationverket.se](http://www.migrationverket.se)
- 222 Informatie uit interviews tijdens bezoek van de detentie locaties Flen en Märsta.
- 223 Zweedse vreemdelingenwet 2005, hoofdstuk 10, Sectie 18-20
- 224 Zweedse Parlementaire Ombudsman 23 mei 2011
- 225 Een comité bestaande uit het ministerie van Justitie, de Migrationverket, de politie, de Prison Board en advocaten.
- 226 Project Woman in Detention – to See & Address Detained Women's Vulnerability, een onderzoek en project gefinancierd door het Europese Vluchtelingen Fonds
- 227 Immigration Detention Centre Villawood heeft verschillende afdelingen: Blaxland (niveau 1 maximale beveiliging voor alleenstaande mannen), Hughes (niveau 2 voor alleenstaande mannen en vrouwen) Fowler (niveau 3 voor alleenstaande mannen) Banksia (niveau 2 voor alleenstaande vrouwen)
- 228 De Australian Human Rights Commission heeft in 2011 een kritisch rapport geschreven over met name de omstandigheden in Blaxland. Australian Human Rights Commission, Immigration detention at Villawood, mei 2011

- 229 <http://www.immi.gov.au/managing-australias-borders/detention/facilities/locations/maribyrnong/>
- 230 Australian Human Rights Commission, Immigration detention at Villawood, 2011, p.3
- 231 De beveiliging wordt uitgevoerd door een particulier beveiligingsbedrijf, Serco
- 232 Association of Visitors to Immigration Detainees (AVID) 2011, Global Detention Project: United Kingdom Introduction. [www.globaldetentionproject.org](http://www.globaldetentionproject.org)
- 233 Global Detention Project: United Kingdom: Introduction, [www.globaldetentionproject.org](http://www.globaldetentionproject.org)
- 234 Idem: Global Detention Project: United Kingdom Introduction: privatisation. [www.globaldetentionproject.org](http://www.globaldetentionproject.org)
- 235 De Detention Services Operating Standards Manual for Immigration Service Removal Centres zijn gebaseerd op de Detention Centre Rules en bevatten regels met betrekking tot de voorzieningen, accommodaties, activiteiten etcetera.
- 236 HM Inspector of Prisons (HMIP): rapport over een bezoek aan Brook House Immigration Removal Centra at Gatwick airport, geleid door G4S. 2010. Zie ook de inspectierapporten: [http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/Harmondsworth\\_2010\\_rps.pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/Harmondsworth_2010_rps.pdf), [http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/Colnbrook\\_2010\\_rps.pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/Colnbrook_2010_rps.pdf), [http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/Yarls\\_Wood\\_2009\\_rps.pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/Yarls_Wood_2009_rps.pdf), <http://www.justice.gov.uk/publications/inspectorate-reports/hmi-prisons/immigration-removal-centre-inspections/dungavel.htm>, downloaded 26 September 2011
- 237 [http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/Harmondsworth\\_2010\\_rps.pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/Harmondsworth_2010_rps.pdf)
- 238 [http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/Colnbrook\\_2010\\_rps.pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/inspectorate-reports/hmipris/Colnbrook_2010_rps.pdf)
- 239 <http://www.justice.gov.uk/publications/inspectorate-reports/hmi-prisons/immigration-removal-centre-inspections/dungavel.htm>, downloaded 26 September 2011
- 240 Antwoord van minister G.B.M. Leers op schriftelijke kamervragen met kenmerk 2011z10806 over de positie van kinderen in de Vrijheidsbeperkende Locatie in Ter Apel (ingezonden op 24 mei 2011 met kenmerk 2011Z10806 p.3.
- 241 Inspectie voor de Sanctietoepassing, inspectierapport: De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring. Drie detentiecentra doorgelicht, september 2010, p. 7
- 242 UKBA: Detention Services Operating Standards manual for Immigration Service Removal Centres [http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingourborders/immigrationremovalcentres/operatingstandards/operatingstandards\\_manual.pdf?view=Binary](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingourborders/immigrationremovalcentres/operatingstandards/operatingstandards_manual.pdf?view=Binary)
- 243 Idem
- 244 Dit geldt meestal niet voor de mensen die per boot in Australië aankomen.
- 245 <http://www.redcross.se/>
- 246 <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/07/01/terugkeer-in-het-vreemdelingenbeleid.html>, p. 11
- 247 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming: Goed bejegenen, Beginsel en voor het omgaan met ingeslotenen, 2010
0. Het grondbeginsel: bejegening moet goed zijn
  1. Het beginsel van fatsoenlijke omgang: kwaliteit van de dagelijkse bejegening
  2. Het beginsel van perspectief, resocialisatie en nazorg
  3. Het beginsel van legitieme of wettelijke tenuitvoerlegging
  4. Het beginsel van een zinvol regime
  5. Het beginsel van veiligheid in detentie
  6. Het beginsel van individualisering
  7. Het beginsel van minimale beperking en
  8. Het beginsel van rechtsburgerschap
- 248 Het beginsel van minimale beperkingen (artikel 15, vierde lid van de Grondwet; zie ook artikel 2, vierde lid PBW) impliceert evenwel onder meer de verplichting geen onnodig zware beveiligingsvoorzieningen ten aanzien van gedetineerden te treffen. Zie memorie van toelichting vaststelling PBW 1994-1995 Kamerstukken 24263 Artikel 2, vierde lid PBW: Personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel worden aan geen andere beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn



©A1