



# HET RECHT OP VRIJHEID

VREEMDELINGENDETENTIE: HET ULTIMUM REMEDIUM-BEGINSEL

Amnesty International, februari 2018

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



*'Ik heb er moeite mee dat een vreemdeling zonder strafblad of kwade bedoelingen makkelijk hetzelfde aantal maanden vast kan komen te zitten als een crimineel die een gewapende overval heeft gepleegd. Ik vind dat niet eerlijk.'*

Citaat HOvJ

© februari 2018

Amnesty International  
Afdeling Nederland  
Keizersgracht 177  
Postbus 1968  
1000 BZ Amsterdam  
T 020 626 44 36  
E [amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl)  
I [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl)

© Illustratie voorpagina: Tomas Schats 2018

1. **INLEIDING** 5
2. **VERANTWOORDING** 6
  - 2.1 Methode 7
3. **VREEMDELINGENDETENTIE ALS ULTIMUM REMEDIUM** 8
  - 3.1 Mensenrechten- en juridisch kader 8
  - 3.2 Hoe wordt besloten of een vreemdeling wordt gedetineerd? 11
    - 3.2.1 Inbewaringstelling door de Hulpofficieren van Justitie bij de vreemdelingenpolitie 11
    - 3.2.2 Inbewaringstelling door de Dienst Terugkeer en Vertrek 14
  - 3.3 Rechtsbescherming gedurende het proces van inbewaringstelling 16
    - 3.3.1 De rechterlijke toets 17
  - 3.4 Meewerken aan vertrek 18
  - 3.5 Zicht op uitzetting 19
  - 3.6 De duur van detentie en herhaalde detentie 21
  - 3.7 Kwetsbare mensen 23
  - 3.8 (Gezinnen met) kinderen 25
  - 3.9 Grendetentie 27
  - 3.10 Alternatieven voor vreemdelingendetentie 28
4. **SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN** 30
  - 4.1 Vreemdelingendetentie als ultimum remedium 30
  - 4.2 Conclusie en aanbevelingen 31
5. **BIJLAGEN** 33
  1. Instroom Vreemdelingenbewaring 33
  2. Bezetting detentiecentra Vreemdelingenbewaring 34



## INLEIDING

Sinds de Schipholbrand in 2005<sup>1</sup> doet Amnesty International onderzoek naar de mensenrechtelijke aspecten van vreemdelingendetentie in Nederland.<sup>2</sup> Het onderzoek richt zich allereerst op de vraag of het Nederlandse beleid wel voldoet aan het ultimatum remedium-beginsel. Dit beginsel vraagt immers om uiterste terughoudendheid bij het toepassen van vreemdelingendetentie. In ieder individueel geval moet de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de detentie vaststaan. Naast een goede verankering van het ultimatum remedium-beginsel in de wet- en regelgeving is het ook van belang dat er in de praktijk voldoende alternatieven voorhanden en toegankelijk zijn. In de afgelopen jaren sprak Amnesty meerdere malen haar zorgen uit over het aantal gedetineerden, de lange duur van de detentie, de mogelijkheid om mensen herhaaldelijk te detineren en het detineren van kwetsbare mensen.<sup>3</sup> Ook andere nationale en internationale (mensenrechten)organisaties hielden vreemdelingendetentie in Nederland nader tegen het licht.<sup>4</sup>

Hoewel in de afgelopen jaren het aantal vreemdelingen in detentie afnam en het regime verbeterde is er nog steeds reden tot zorg. Op dit moment wacht het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring op behandeling in de Tweede Kamer. Een goede kans om het beleid fundamenteel te verbeteren en in de wet te waarborgen dat het uitgangspunt altijd het recht op vrijheid dient te zijn.

In dit rapport behandelen wij de handhaving van het ultimatum remedium-principe. Tegelijk met dit rapport verschijnt het Amnesty-rapport *'Geen cellen en handboeien'* over het regime in vreemdelingenbewaring.<sup>5</sup>

- 
- 1 Bij een brand op 27 oktober 2005 in het cellencomplex Schiphol Oost vonden elf gedetineerde migranten de dood. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid concludeerde dat er sprake was van verwijtbaar handelen door de Rijksgebouwendienst (onder het toenmalige ministerie van VROM), de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Gemeente Haarlemmermeer.
  - 2 Amnesty International, *The Netherlands: the Detention of Irregular Migrants and Asylum-Seekers*, 2008, p. 6.
  - 3 Zie voor de Amnesty-commentaren: Amnesty International 2008, *The Netherlands: the Detention of Irregular Migrants and Asylum-seekers*; Amnesty International 2010, *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten*; Amnesty International 2013, *Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf*; Amnesty International, Dokters van de Wereld en Stichting LOS-Meldpunt Vreemdelingendetentie, *Geketende zorg, gezondheidszorgen in vreemdelingendetentie* (2014); *Isolatie in Vreemdelingendetentie* (2015); *Opsluiten of beschermen, kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie* (2016); *Brand in het detentiecentrum Rotterdam* (2016).
  - 4 Bijvoorbeeld Justitia et Pax (nu: Justice and Peace), UNHCR, VluchtelingenWerk, de Nationale ombudsman en de Adviescommissie Vreemdelingenzaken.
  - 5 Eveneens tegelijk met dit rapport verschijnt het rapport *"Detentie van asielzoekers, onderzoek naar de toepassing van artikel 59 b VW."* Wouter van der Spek, Evelien Flikweert en Ashley Terlouw.

## 2 VERANTWOORDING

Het bestuursrechtelijk opsluiten van mensen staat op gespannen voet met mensenrechten. Vooral wanneer detentie onnodig is, lang duurt en de detentieomstandigheden niet passend zijn. Amnesty International en vele andere nationale en internationale organisaties drongen er in de afgelopen jaren bij de Nederlandse overheid vele malen op aan vreemdelingendetentie tot het uiterste te beperken, en om het aan te passen.

In dit rapport wordt vreemdelingendetentie getoetst aan het EU recht, maar vooral aan mensenrechtenverdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BuPo) en het VN-Verdrag tegen Marteling en andere wrede en onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing, en het Verdrag inzake de rechten van het kind. In aanvulling op deze verdragen zijn in de afgelopen jaren belangrijke standaarden ontwikkeld, zoals de twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de Raad van Europa,<sup>6</sup> de standaarden van het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT),<sup>7</sup> en de aanbevelingen zoals die zijn gedaan door de Nederlandse Nationale ombudsman.<sup>8</sup> Hoewel deze richtlijnen en principes niet de juridische status hebben van (mensenrechten) verdragen, zijn ze gezaghebbend en bieden ze bruikbare handvatten om die verdragen mee te interpreteren. Vaak worden dergelijke normen van 'soft law' later – door jurisprudentie – alsnog 'hard law'.

Het aantal mensen in detentie nam de afgelopen jaren sterk af: van ongeveer 12.000 in 2006 tot 2180 in 2015. Maar vanaf 2016 was er weer een stijging en liep het aantal mensen in bewaring op tot 2560.<sup>9</sup> In de periode tussen januari tot september 2017 werden 2084 mensen in vreemdelingendetentie geplaatst.<sup>10</sup>

Het is niet precies duidelijk wat de oorzaken zijn van de afname en recente toename. Onze belangrijkste vraag is: wordt detentie alleen opgelegd als 'ultimum remedium'? Vreemdelingenbewaring is een zwaar middel en mag enkel worden toegepast als er geen andere oplossingen zijn, en alleen zo kort mogelijk. Het is de vraag of er voor mensen die nu in vreemdelingendetentie komen werkelijk geen lichter middel mogelijk is.

In dit rapport richten wij ons op de fase voorafgaand aan de detentie. De fase waarin verschillende actoren samen of afzonderlijk tot de beslissing komen of vreemdelingendetentie of een alternatieve maatregel wordt toegepast. Zo willen we beter zicht krijgen op de besluitvorming: vanaf het eerste moment dat de vreemdeling verschijnt op het politiebureau bij de Hulpofficier van Justitie of door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) wordt voorgedragen in het Lokaal Terugkeer Overleg, tot en met de rechterlijke toets op de inbewaringstelling. Leidende vraag is of er in deze fase meer gedaan kan worden om detentie te voorkomen.

*Ofwel: In hoeverre is het ultimum remedium-beginsel geborgd bij het besluitvormingsproces rond vreemdelingendetentie en wat kan er gedaan worden om detentie gedurende deze eerste fase te voorkomen of te beperken?* Aan het einde van dit rapport wordt ook ingegaan op de duur van de detentie en op herhaalde detentie.

6 Council of Europe, Committee of Ministers 20 Guidelines on Forced Returns, doc. CM(2005)40 final; Council Of Europe: Standards and Guidelines in the field of Human Rights Protection of Irregular Migrants 2011.

7 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment of Punishment: CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 -Rev. 2015, Art. IV B. 28; CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015.

8 Zie bijvoorbeeld Nationale ombudsman, *Vreemdelingenbewaring: strafregime of middel om mensen uit te zetten?*, 2012; en Nationale ombudsman, *Onderzoek naar uitzettingsvluchten*, 2015/26.

9 De bezetting op peildatum 30 september was in 2016 met 301 personen zo'n 94% hoger dan in 2015 (155). Volgens de Rapportage Vreemdelingenketen (over 2016) van het ministerie J&V had de stijging te maken 'met de hogere asiel instroom van vreemdelingen uit 'veilige landen', met name Albanië, Marokko en Algerije.

10 Zie WOB-verzoek INLIA over 2016 en 2017. Van januari-juli werden 1570 mensen in detentie geplaatst. In juli 2017 was de instroom 259 en in augustus 255 (gegevens uit email 6 oktober 2017 van ministerie J&V)

**2.1 METHODE**

---

Voor dit rapport is gebruikgemaakt van informatie uit eerdere onderzoeken, jurisprudentie en artikelen in juridische vakbladen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met beleidsmakers bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, regievoerders en uitvoerend ambtenaren bij de Dienst Terugkeer en Vertrek, Hulpofficieren van Justitie, personeel van detentiecentra, advocaten, een rechter en maatschappelijke organisaties zoals VluchtelingenWerk, het Meldpunt Vreemdelingendetentie van de Stichting LOS, INLIA en Defence for Children.

De openheid en bereidheid van alle bovengenoemde instanties en individuen om mee te denken en te helpen bij het beantwoorden van onze vragen, hebben we zeer op prijs gesteld. Dank zijn we ook verschuldigd aan de mensen die hun persoonlijk verhaal hebben willen vertellen en/of hun dossier voor dit onderzoek beschikbaar hebben gesteld.

Tot slot gaat onze dank uit naar de onderzoeker Jakob de Jonge en de meelezers Galina Cornelisse en Revijara Oosterhuis.

### 3 VREEMDELINGENDETENTIE ALS ULTIMUM REMEDIUM

#### 3.1 MENSENRECHTEN- EN JURIDISCH KADER

*Vreemdelingendetentie is geen straf*

Vrijheidsbeneming geldt in het Nederlandse strafrecht als het zwaarste middel om te straffen en de impact ervan op het leven van mensen is enorm. Daarom zijn er rechten en wettelijke waarborgen die verdachten en veroordeelden beschermen tegen willekeur en excessen. Vreemdelingendetentie is een bestuursrechtelijke vorm van vrijheidsbeneming. Het gaat hier niet om straf of vergelding.

*‘Bewaring is een bestuursrechtelijk instrument dat als doel heeft een vreemdeling die zich aan het toezicht dreigt te onttrekken of die zijn terugkeer tegenwerkt beschikbaar te houden voor uitzetting. Op dat laatste moet dan ook daadwerkelijk uitzicht zijn. De vreemdelingenbewaring moet worden onderscheiden van vrijheidsbeneming op strafrechtelijke titel. Vreemdelingenbewaring is een vorm van bestuursdwang en daarmee een herstelmaatregel [...]. Gevangenisstraf wegens het veroordeeld zijn van een strafbaar feit daarentegen is een punitieve (bestraffende) sanctie.’*

Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring<sup>11</sup>

*Ultimum remedium*

Vreemdelingendetentie kan het beste worden voorkomen wanneer het recht op vrijheid – en de erkenning dat vreemdelingendetentie een ernstige inbreuk is op dit recht – uitgangspunt is van wetgeving en beleid. Het ultimum remedium-beginsel vereist uiterste terughoudendheid bij het gebruik van vreemdelingendetentie. Volgens internationale verdragen moet vrijheidsontneming een zodanige basis hebben in het nationale recht dat arbitraire detentie wordt voorkomen.<sup>12</sup> Recent publiceerde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een factsheet vreemdelingendetentie: *“The confinement of aliens, accompanied by suitable safeguards for the persons concerned, is acceptable only in order to enable States to prevent unlawful immigration while complying with their international obligations...”*<sup>13</sup> Vreemdelingendetentie mag alleen als er een direct verband is met het doel van de detentie: vertrek uit Nederland of verhindering van ongeoorloofde toegang.<sup>14</sup> Er moet sprake zijn van een individuele afweging en de staatssecretaris moet motiveren waarom hij niet met minder dwingende middelen kan volstaan.<sup>15</sup> Instrumenten van de Europese Unie stellen expliciet de eis dat vrijheidsontneming een evenredige en noodzakelijke maatregel moet zijn.<sup>16</sup> Sinds de inwerkingtreding in 2008 van de Europese Terugkeerrichtlijn moet voorafgaand aan elke vertrekprocedure een terugkeerbesluit worden genomen dat aan de vreemdeling moet worden overhandigd.<sup>17</sup> Daarin staat binnen welke termijn de vreemdeling Nederland moet hebben verlaten.<sup>18</sup>

11 MvT bij Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 309, nr. 3 81, p. 4.

12 EHRM 15 december 2016, *Khlaifia and others / Italy*, no. 16483/12. *‘the provisions regulating the deprivation of liberty [...] must be clearly defined in national law.’* EHRM 15 november 1996, 22414/93, par. 118 *Chahal / Verenigd Koninkrijk: Any deprivation of liberty should be in keeping with the purpose of article 5, namely to protect the individual from arbitrariness.*

13 EHRM januari 2018, factsheet Migrants in detention.

14 Artikel 5 EVRM, lid 1 (f).

15 HvJEU 5 juni 2014, ECLI:EU:C:2014:1320: *Mahdi*; Het EHRM toetst de noodzakelijkheid en proportionaliteit alleen als de nationale wetgeving dit vereist. EHRM 4 april 2017, nr. 39061/11, *Thimothawes/België*, JV 2017/130. M.b.t kinderen en kwetsbare personen geldt altijd een noodzakelijkheidsvereiste zie EHRM 12 juli 2016, nr. 11593/12, JV 2016/253; zie ook: Europese Opvangrichtlijn art 8 lid 2.

16 Zie voor een actueel overzicht: Statement of the European Law Institute: Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law, European Law Institute 2017; Artikel 52 van het Handvest van de Grondrechten van de EU legt als algemeen beginsel neer dat beperkingen op de in het Handvest gewaarborgde rechten alleen toegestaan zijn met inachtneming van het beginsel van evenredigheid.

17 Europese Richtlijn 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 (hierna te noemen Terugkeerrichtlijn).

18 Zie ook: Vw 2000, Art. 62 lid 1.



De Europese Terugkeerrichtlijn bepaalt dat de maatregel van vreemdelingendetentie alleen in het uiterste geval mag worden toegepast. Volgens artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn moet sprake zijn van een *'risk of absconding'* (onderduiken) of ontwijking of belemmering van het terugkeerproces.<sup>19</sup> Vervolgens bepaalt de Terugkeerrichtlijn dat voordat bewaring wordt overwogen eerst moet worden nagegaan of minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.<sup>20</sup> De richtlijn voorziet in een trapsgewijze verzwaring van de te nemen maatregelen om uitzetting of vertrek te bewerkstelligen, waarbij het evenredigheidsbeginsel steeds moet worden geëerbiedigd. Dit standpunt is bevestigd door het Europese 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, namely detention in a specialized facility; the principle of proportionality must be observed throughout those stages.'*<sup>21</sup> Het uitgangspunt bij de vraag of detentie aan de orde is zou daarom altijd moeten zijn: 'nee, tenzij'.<sup>22</sup> Inbewaringstelling mag bovendien alleen als er een 'redelijk vooruitzicht op verwijdering' is. Bij geen zicht op terugkeer moet de bewaring direct worden opgeheven.<sup>23</sup>

Volgens het handboek bij de Terugkeerrichtlijn<sup>24</sup> mag vreemdelingenbewaring niet worden ingezet als bescherming tegen openbare ordeverstoringen, maar enkel en alleen om terugkeer te effectueren. Het handboek wijst erop dat een systeem zonder pressie waarschijnlijk niet werkt, maar een systeem met te veel repressie ook niet.

*'The challenge is to find intelligent solutions with an appropriate mix of rewards and deterrents. A complete absence of deterrents may lead to insufficient removal rates. At the same time an overly repressive system with systematic detention may also be inefficient, since the returnee has little incentive or encouragement to cooperate in the return procedure. Tailored individual coaching, which empowers the returnee to take in hand his/her own return has proven to be successful.'*

EU-Terugkeerhandboek<sup>25</sup>

Ook de inleidende overweging 15 uit de Opvangrichtlijn onderstreept het ultimatum remedium-beginsel voor detentie van asielzoekers en voegt daaraan toe dat deze maatregel noodzakelijk en evenredig moet zijn, omkleed moet zijn met procedurele maatregelen en enkel genomen kan worden onder zeer duidelijk omschreven uitzonderlijke voorwaarden.<sup>26</sup>

Ten aanzien van de bescherming van kwetsbare personen biedt de Europese Opvangrichtlijn meer en concretere verplichtingen dan de Terugkeerrichtlijn.<sup>27</sup> Zo worden de lidstaten verplicht gesteld om een individuele toets af te nemen om speciale opvangbehoefte van kwetsbare mensen vast te stellen. (Alleenstaande) minderjarige asielzoekers en slachtoffers van marteling krijgen speciale aandacht en er wordt rekening gehouden met leeftijd- en genderspecifieke problemen en met de positie van kwetsbare personen in opvangcentra.<sup>28</sup>

19 Terugkeerrichtlijn Art. 15 lid 1; zie ook: dr. Madalina Bianca Moraru, Centre for Judicial Cooperation, European University Institute, 8 februari 2017: *'The notion of the "risk of absconding" as a legal ground for pre-removal detention in the Return Directive was clearly meant to have a constraining function, aimed at making return detention an exceptional norm governed by precise rules written in the national legislation.'*

20 Deze 'noodzakelijkheidseis' is door het Hof van Justitie vaak bevestigd. HvJEU 14 september 2017, nr. C-18/16 (K.) JV 2017/229, en J.N.) maar ook in alle zaken gebaseerd op de Terugkeerrichtlijn.

21 Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) van 28 april 2011, zaak C-61/11 PPU, *Hassan El Dridi alias Soufi Karim*, r.o. 39 en 41.

22 Brief van de Raad van State aan de Koning n.a.v het Wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring, No: W03.14.0361/II, 18 december 2014, p. 7.

23 Terugkeerrichtlijn Art. 15 lid 4.

24 EU-Terugkeerhandboek, opgesteld door de Europese Commissie.

25 EU-Terugkeerhandboek Art. 14.1.

26 Europese Opvangrichtlijn. Richtlijn 2013/33/EU 26 juni 2013 tot vaststelling van gemeenschappelijke standaarden voor de opvang van asielzoekers. Inleidende overweging 15.

27 Op 1 juli 2015 is de Europese Opvangrichtlijn in werking getreden.

28 De Europese Opvangrichtlijn handelt niet over de opvang van alle vreemdelingen maar enkel over de opvang van asielzoekers.

Samenvattend hangt het oordeel of er sprake is van een evenredige inbreuk op het fundamentele recht op vrijheid af van drie vragen:

- 1: Is er een legitieme grond voor de vrijheidsbeneming?
- 2: Is vrijheidsbeneming noodzakelijk of kan met een lichter middel hetzelfde doel worden bereikt?
- 3: Moet er worden afgezien van vrijheidsbeneming omdat deze onevenredig bezwarend is voor het individu?<sup>29</sup>

*'The detention of asylum seekers and irregular migrants shall be exceptional and only used after first reviewing all other alternatives and finding that there is no effective alternative.'*

Resolutie Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa 2010<sup>30</sup>

Internationale organisaties zoals de UNHCR en de Internationale Detentie Coalitie hebben de afgelopen jaren kennis en ervaring opgedaan met alternatieven voor detentie die zeker zo effectief zijn.<sup>31</sup> Nu er steeds meer bekend is over de gezondheidsrisico's van vreemdelingendetentie<sup>32</sup> en er alternatieven voorhanden zijn, dwingt ons dat – meer dan ooit tevoren – de vraag te stellen onder welke omstandigheden vreemdelingendetentie nog proportioneel en noodzakelijk kan zijn.

Op 31 januari 2017 riep de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa Europese staten op om stappen te zetten ter afschaffing van vreemdelingendetentie en werk te maken van alternatieven.

#### **A five step plan to abolish migrant detention**

1. include clear alternatives in law and policy
2. develop a well stocked toolbox of alternatives
3. present a roadmap and firm deadline for the abolition of child detention
4. step up exchange of good practices
5. improve data gathering on detention practices

Mensenrechtencommissaris Raad van Europa 2017<sup>33</sup>

#### *Nederlandse wetgeving*

In Nederland regelen de artikelen 56 tot en met 59 Vreemdelingenwet 2000 de beperking van bewegingsvrijheid en de inbewaringstelling van vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting. Bewaring is alleen toegestaan wanneer lichtere maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.<sup>34</sup> Een vreemdeling kan in afwachting van zijn uitzetting in bewaring worden gesteld indien:

- a. een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken,
- b. de vreemdeling de voorbereiding van het vertrek of de uitzettingsprocedure ontwijkt of belemmert.<sup>35</sup>

29 Zie ook dr. Galina Cornelisse, VU. Gespreksnotitie rondetafelgesprek d.d. 10 December 2015 wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

30 Council of Europe Parliamentary Assembly: *Resolution 1707(2010) on the detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe*, 2010.

31 UNHCR, *Back to Basics, The Right to Liberty and Security of Person and Alternatives to Detention*, 2011; International Detention Coalition, *Handbook There are alternatives*, 2015.

32 Zie: Amnesty International, Dokters van de Wereld, Stichting LOS-Meldpunt Vreemdelingendetentie, *Opsluiten of beschermen? Kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie*, april 2016, p. 14. Na het recente (december 2017) onderzoek/rapport *Locked Up, Locked Out: health and human rights in immigration detention*, roept ook de British Medical Association op te stoppen met vreemdelingendetentie en te kiezen voor een ander systeem.

33 The Commissioner's Human Rights Comments Strasbourg, *High time for states to invest in alternatives to migrant detention. A five step plan to abolish migrant detention*, 1 januari 2017.

34 Vw 2000, Art. 59c lid 1 en lid 2.

35 Vb 2000 art 5.1a lid 1.

In afwachting van hun overdracht naar een andere EU-lidstaat (in het kader van de Dublinprocedure) kunnen mensen alleen in bewaring worden gesteld als er sprake is van 'een concreet aanknopingspunt voor een overdracht'. Bovendien moet in geval van Dublinclaimanten sprake zijn van een 'significant' risico op onderduiken.<sup>36</sup> Daarnaast is grensdetentie mogelijk voor mensen aan wie de toegang tot ons land is geweigerd.<sup>37</sup>

Het vreemdelingenbesluit (Vb 2000) zet uiteen op welke gronden iemand kan worden gedetineerd<sup>38</sup>: een opsomming van dertien 'zware gronden' en zes 'lichte gronden'.<sup>39</sup> Aan de voorwaarde van inbewaringstelling wordt voldaan als er minimaal twee gronden van toepassing zijn.<sup>40</sup> Bij de detentie van Dublinclaimanten moet daarbij sprake zijn van ten minste een 'zware grond'.<sup>41</sup>

Dat het Vreemdelingenbesluit door deze veelheid van gronden ruim baan biedt om tot detentie over te gaan blijkt onder andere uit jurisprudentie van de Raad van State: omdat de vreemdeling zich niet aan de vertrektermijn had gehouden en had verklaard niet terug te willen naar Marokko (volgens het Vreemdelingenbesluit twee zware gronden), mocht hij worden gedetineerd. Dat de vreemdeling zich in het verleden altijd had gehouden aan zijn meldplicht en op het door hem opgegeven adres verbleef, waren geen redenen om van detentie af te zien.<sup>42</sup>

### 3.2 HOE WORDT BESLOTEN OF EEN VREEMDELING WORDT GEDETINEERD?

Hoe ziet het proces van besluitvorming bij vreemdelingendetentie eruit? De beschrijving hieronder is gebaseerd op enerzijds wetgeving en op papier staand beleid, en anderzijds op informatie uit interviews met diverse betrokkenen. We gebruiken (geanonimiseerde) citaten uit deze gesprekken: die geven vaak verhelderend weer wat zich op de werkvloer afspeelt en hoe er naar het beleid wordt gekeken.

De maatregel tot vreemdelingenbewaring kan – zoals gezegd – door verschillende partijen worden opgelegd. Niet alleen door Hulpofficieren van Justitie (HOvJ) bij de vreemdelingenpolitie, maar bijvoorbeeld ook door speciaal daartoe aangewezen ambtenaren van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).<sup>43</sup> Omdat de procedures bij de HOvJ en de DT&V in de praktijk van elkaar verschillen, worden ze hieronder apart besproken.

#### 3.2.1 Inbewaringstelling door de Hulpofficieren van Justitie bij de vreemdelingenpolitie

Er zijn verschillende manieren waarop een vreemdeling staande kan worden gehouden op grond van de Vreemdelingenwet. Bijvoorbeeld na controles op illegale arbeid, maar ook na (een vermoeden van) een strafrechtelijk vergrijp, overtreding van de Wegenverkeerswet of het veroorzaken van overlast of verstoring van de openbare orde. Het ministerie van Justitie en Veiligheid hanteert de volgende prioritering: 1) criminele vreemdelingen, 2) vreemdelingen die de openbare orde verstoren of anderszins overlast veroorzaken, 3) uitgediepte en/of illegaal verblijvende vreemdelingen die geen overlast veroorzaken en niet crimineel zijn.<sup>44</sup>

Artikel 50 van de Vreemdelingenwet 2000 regelt de staandehouding en aanhouding van mensen zonder rechtmatig verblijf. Iedereen van wie op redelijke gronden vermoed kan worden dat er sprake is van illegaal verblijf, kan door de politie worden gevraagd om identiteits- en verblijfspapieren.<sup>45</sup> Als deze persoon zich niet kan of wil identificeren, óf als direct blijkt dat de persoon geen recht heeft op

36 Vw 2000, Art. 59a en zie ook Vb 2000, Art. 5.1a, lid 5a en 5b Vb. HvJ 15 maart 2017 *Al Chador and others*, C 528/15; De eis van een significant risico geldt alleen voor Dublinclaimanten. Ten aanzien van detentie met het oog op terugkeer ontbreekt de toevoeging 'significant'. In de Nederlandse wetgeving heeft dit geleid tot et maken van onderscheid tussen lichte en zware gronden om een onttrekkingsrisico aan te nemen. Ten aanzien van Dublinclaimanten geldt de eis dat tenminste een van de toepasselijke gronden 'zwaar' dient te zijn. (art.5.1b Vb).

37 Vw 2000, Art. 6 lid 1 en lid 2.

38 Vb 2000, art 5.1b.

39 Vb 2000, art. 5.1a, lid 1.

40 Vb 2000, art. 5.1b, lid 1 en 2.

41 Vb 2000, art 5.1a, lid5 en Vb 2000 art 5.1b, lid 2.

42 RvS 201705596/1/V3, 21.9.17, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2017:2569>

43 VV 2000, art. 5.3, lid 1.

44 Zie Rapportage Vreemdelingenketen over 2016.

45 Vw 2000, Art. 50 lid1.

verblijf, kan hij of zij naar een plaats van gehoor worden gebracht (doorgaans een politiebureau) en zes uur worden vastgehouden, met een mogelijke verlenging van nog eens 48 uur.<sup>46</sup> Bij de opsporing van mensen zonder verblijfsrecht mag de politie voertuigen en woningen betreden en zoeken naar verblijfs- en identiteitspapieren.<sup>47</sup> Een vreemdeling moet na maximaal vijf dagen op het politiebureau worden overgedragen aan een detentiecentrum. Deze periode mag alleen verlengd worden onder bijzondere en zwaarwegende omstandigheden die moeten blijken uit het dossier.<sup>48</sup>

#### *Procedure*

Direct na binnenkomst op het politiebureau start de termijn van zes uur die de Hulpofficier van Justitie (HOvJ) heeft om te beslissen over een inbewaringstelling.<sup>49</sup> De meeste HOvJ's met wie voor dit onderzoek is gesproken vinden zes uur erg weinig. Zij zijn blij met de uitbreiding tot negen uur die in het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring wordt aangekondigd.<sup>50</sup>

Binnen deze zes uur vinden de volgende stappen plaats:

- *Stap 1, vaststelling identiteit:* Vingerafdrukken afnemen, bagage doorzoeken en pasfoto maken. De gegevens worden ingevoerd in het 'Basisvoorziening Identiteitsvaststelling' (BVID) systeem, waarin alle persoonsgegevens van asielzoekers, ongedocumenteerde migranten en criminelen in de EU zijn opgenomen.<sup>51</sup>
- *Stap 2, gehoor:* Voorafgaand aan inbewaringstelling moet een gehoor plaatsvinden.<sup>52</sup> De vreemdeling kan zijn (eigen) advocaat of – bij afwezigheid of tijdgebrek – een piketadvocaat verzoeken hierbij aanwezig te zijn.<sup>53</sup> Uit gesprekken met verschillende actoren blijkt dat rechtshulpverleners in de praktijk meestal niet bij het gehoor aanwezig zijn.
- *Stap 3, contact met ketenpartners:* Na het gehoor neemt de HOvJ contact op met 'ketenpartners'. Met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wordt besproken: is de persoon 'verwijderbaar' of lopen er nog procedures die gedwongen vertrek in de weg staan? Met DT&V: wat is de terugkeerstrategie? Is bewaring een optie? Dit contact tussen de ketenpartners is sinds de Dolmatov-zaak verplicht.<sup>54</sup> De HOvJ heeft hierbij een eigen beslissingsbevoegdheid.
- *Stap 4, beslissing over inbewaringstelling:* De HOvJ beslist over de inbewaringstelling. In gesprekken met de onderzoekers stelden HOvJ's dat er bij mensen die te kennen geven zelf te willen vertrekken, en bij wie geen ernstige misdrijven spelen, er vaak sprake is van een zekere 'dossieropbouw' met steeds zwaardere maatregelen. Genoemde voorbeelden zijn het tijdelijk in beslag nemen van het paspoort, een meldplicht in combinatie met oplegging van een terugkeerbesluit met een vertrektermijn en gesprekken met DT&V over terugkeer.<sup>55</sup> Wanneer de vreemdeling zich niet aan de meldplicht en/of vertrektermijn houdt, wordt dit opgevat als 'onttrekking aan het toezicht'. Dit is een zware grond voor inbewaringstelling.<sup>56</sup>

Elke beslissing tot inbewaringstelling moet worden gemotiveerd.<sup>57</sup> Uit de motivering moet blijken waarom niet volstaan kan worden met een lichter middel. Volgens de HOvJ's worden hoge eisen gesteld aan de motivering, wat een inbewaringstelling ingewikkelder en tijdrovender maakt.

46 Vw 2000, Art. 50 lid 2, lid 3 en lid 4.

47 Vw 2000 Art. 51, 53.

48 Vc 2000, A5/ 6.10.

49 Vw 2000, Art. 50 lid 3.

50 Dit werd eerder genoemd in het ACVZ-rapport uit 2013: *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?*

51 Nieuwsbrief Keteninformatie Vreemdelingenketen van 30 juni 2015: 'Vanuit BVID worden ook de achterliggende registers Havank (vingerafdrukkenstelsel bij IPOL), EUVIS (Europees systeem voor visum kort verblijf) en Eurodac (Europees systeem voor vingerafdrukken van asiel en toezicht) bevestigd en indien nodig gemuteerd.'

52 Vb 2000, Art. 5.2; HvJ 11 december 2014 Boudjlida, C-249/13 ECLI:EU:C:2014:2431.

53 Vb 2000, Art. 5.2 onder 5; HvJ 10 september 2013, G & R. C-383/13 PPU, ECLI:EU:2013:533.

54 Een van de conclusies van het onderzoek van de Inspectie voor Veiligheid en Justitie naar de zelfmoord van de Russische asielzoeker Aleksandr Dolmatov in DC Rotterdam, was dat ketenpartners onderling onvoldoende overleg hadden en bepaalde (medische) informatie niet of onjuist werd overgedragen tussen de verschillende ketenpartners: IV&J, Het overlijden van Alexander Dolmatov, 2013, pp. 87-90. Ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, april 2014 p.114, schrijft: 'Verbeter de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen medewerkers van de verschillende ketenpartijen'

55 Daarnaast kan voor een bepaalde duur een inreisverbod worden opgelegd o.g.v. Vw, Art. 66a lid 1.

56 Vb 2000 art. 5.1b lid2.

57 HvJ-EU van 5 juni 2014, zaak C-146/14 PPU, Mahdi t. Bulgarije.

Hieronder enkele citaten van HOvJ's over het proces van inbewaringstelling.<sup>58</sup>

*'Laatst trof ik een Afrikaanse vrouw met psychische problemen en een kindje zonder kaartje in de trein aan. Ze is uitzetbaar, maar voordat ik besluit over detentie wil ik eerst weten of de advocaat een herhaald asiolverzoek gaat indienen. Anders ben ik straks een dag bezig om detentie te regelen en dan hoor ik over een week dat de bewaring is opgeheven.'*

*'Vroeger kon je Dublin-gevallen die uit Duitsland kwamen gewoon aanhouden en dezelfde dag nog met een busje over de grens in Duitsland aan de politie overdragen, of bij wijze van spreken gewoon op een station achterlaten. Nu mag dat niet meer, waardoor al gauw sprake is van een traject met minimaal twee weken detentie en allerlei gesprekken met de DT&V, IND etc.'*

*'Vroeger was het een kwestie van een paar kruisjes zetten op een formulier, nu moet er een uitgebreide motivatie geschreven worden. [...] Toen kon ik zo in een uurtje veertig illegale Polen vastzetten die bij een arbeidscontrole waren aangehouden, nu ben ik voor één persoon al vier uur kwijt.'*

*'Marokkanen zitten nu lang in detentie. Vroeger hadden we een week nodig om zo iemand uit te zetten: als hij maandag werd opgepakt, ging de politie op vrijdag met hem naar de ambassade en zat hij zondag op het vliegtuig. Nu wordt dezelfde persoon na twee dagen op het bureau overgedragen naar bewaring, waar de DT&V binnen vijf dagen met hem in gesprek gaat en vervolgens een afspraak met de ambassade plant, wat weken tot zelfs maanden kan duren. De politie hoefde hier voorheen niet op te wachten, omdat die gewoon zelf langsging bij de ambassade op vaste momenten in de week. Sinds de oprichting van DT&V is alles bureaucratischer.'*

Meerdere HOvJ's geven aan zich zeer bewust te zijn van het feit dat detentie een bijzonder ingrijpende maatregel is en dat vreemdelingendetentie geen strafmaatregel is. Voor de politie is terugkeer slechts één van de prioriteiten (naast veiligheid, criminaliteitsbestrijding en openbare orde).

Hieronder enkele citaten van HOvJ's over dit gegeven:

*'Ik heb er moeite mee dat een vreemdeling zonder strafblad of kwade bedoelingen makkelijk hetzelfde aantal maanden vast kan komen te zitten als een crimineel die een gewapende overval heeft gepleegd. Ik vind dat niet eerlijk.'*

*'Je moet je wel afvragen of de exclusieve focus op terugkeer in alle gevallen wel wenselijk is.'*

*'Als de rechter de bewaring ongegrond verklaart, heeft iemand zó al tien dagen gezeten. Dat voorkom ik dan liever.'*

*'Straks hangt iemand zich op in zijn cel, en dan kijken ze naar mij omdat ik de beslissing heb genomen. Daar wil ik niet voor verantwoordelijk zijn.'*

*'Liever stel ik iemand niet in bewaring. Ik snap heel goed dat ik daarmee de deur naar een betere toekomst voor veel mensen "definitief" dichtgooi. Ik schaam me daar wel eens voor. Deze mensen hebben niks gedaan waardoor ze maanden celstraf verdienen. Ik weet niet hoe het anders moet.'*

*'Als ik twijfel ga ik iemand zeker niet in bewaring stellen. Ik wil 's nachts ook goed kunnen slapen.'*

*'Toen de rechter besloot dat een vader van twee zoons (die wél een verblijfsvergunning hadden) terug moest naar het land van herkomst, deed één van beide zoons een suïcidepoging en belandde daardoor in het ziekenhuis. De vader koos ervoor bij zijn zoon te blijven in het ziekenhuis en verscheen daardoor niet op de meldplicht. Omdat DT&V dit zag als een poging tot onttrekking, wilden zij de man in vreemdelingenbewaring plaatsen. Ze waren niet in staat het menselijke drama van deze zaak te begrijpen. Alleen doordat ik tussenbeide kwam, kon ik detentie voorkomen'.<sup>59</sup>*

58 Citaten van HOvJ's maart, april 2017.

59 Citaten uit meerdere interviews met HOvJ's, maart en april 2017.

*De Buitengewoon Bevoegde Ambtenaren (BBA)*

Ook andere politiemedewerkers kunnen door de Korpschef aangewezen worden om het mandaat van inbewaringstelling op zich te nemen.<sup>60</sup> Dit zijn de zgn. Buitengewoon Bevoegde Ambtenaren (BBA). De BBA's krijgen een eenmalige vijfdaagse introductiecursus en een jaarlijkse tweedaagse bijscholingscursus. De maatregel om te werken met BBA's lijkt voornamelijk ingegeven als bezuinigingsmaatregel. Waar de HOvJ minimaal een inspecteur van politie dient te zijn, kan de BBA ook brigadier zijn. Meerdere HOvJ's hebben hierover hun zorgen aan Amnesty geuit:

*'Het is merkwaardig dat er voor inbewaringstellingen op grond van het strafrecht wél altijd een HOvJ op het niveau van inspecteur nodig is, terwijl dit bij inbewaringstellingen voor vreemdelingen niet zo is. Dit geeft de indruk dat de Nederlandse overheid vrijheid van een vreemdeling minder waard vindt dan die van iemand met een paspoort, zelfs als die laatste crimineel is en de vreemdeling niet.'*

*'Doordat veel BBA's lager in rang, opleiding, ervaring en salarisschaal zitten is het de vraag of de kwaliteit en grondigheid van de beslissingen hetzelfde blijft.'*<sup>61</sup>

*'Ik vind het nemen van dit soort beslissingen niet bij de schaal en rang van een brigadier passen. Het zijn soms emotioneel zware beslissingen. Je hebt er een ander opleiding- en verantwoordelijkheidsniveau voor nodig om hier goed mee om te kunnen gaan.'*

*'Soms zijn BBA's snel geneigd om (onnodig) mee te buigen met de aanbevelingen van de DT&V of de IND. Die zitten in een hogere salarisschaal en zijn hoger opgeleid en dat kan intimiderend werken.'*<sup>62</sup>

**3.2.2 Inbewaringstelling door de Dienst Terugkeer en Vertrek**

Op 1 oktober 2014 startte een pilot waarmee een aantal DT&V-ambtenaren de bevoegdheid kreeg om vreemdelingenbewaring op te leggen.<sup>63</sup> De pilot startte op twee locaties: Ter Apel en Gilze.<sup>64</sup> Deze ambtenaren namen daarmee een deel van de taken over die voorheen exclusief voorbehouden waren aan de HOvJ's bij de vreemdelingenpolitie en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Inmiddels heeft de staatssecretaris besloten de inbewaringstelling van uitgeprocedeerde asielzoekers structureel over te hevelen naar de DT&V.<sup>65</sup>

Op dit moment zijn er twaalf van deze 'Uitvoerend Ambtenaren'. Ze moeten het proces van inbewaringstelling efficiënter maken en de werkdruk bij de HOvJ's verminderen.<sup>66</sup> Als bijkomend voordeel wordt genoemd dat gezinnen met kinderen niet meer op de het bureau van de vreemdelingenpolitie (onder onaangename en ongepaste omstandigheden) hoeven te verblijven, maar rechtstreeks vanuit de Vrijheidsbeperkende locatie (VBL) naar de gesloten gezinslocatie kunnen worden gebracht.

*Procedure*

De DT&V is aanwezig op alle COA-locaties en heeft daar de verantwoordelijkheid voor het terugkeerproces van personen van wie het asielverzoek is afgewezen. Dit gaat als volgt: de vreemdeling komt in beeld bij de DT&V wanneer die een besluit tot afwijzing van het asielverzoek van de IND heeft gekregen. Ongeacht of de vreemdeling beroep hiertegen aantekent begint de regievoerder met 'vertrekgesprekken', meestal in eerste instantie in het asielzoekerscentrum en daarna in de Vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel en de verschillende Gezinslocaties. Daarnaast behandelt de DT&V ook 'gemeentezaken' van ongedocumenteerde personen die bijvoorbeeld via de Bed Bad en Broodvoorzieningen naar DT&V worden verwezen.<sup>67</sup>

60 Wijziging Voorschrift Vreemdelingen 26 juni 2015. Nieuw: art. 5.3 lid1.

61 Ook sommige BBA's zeggen tijdens het interview van mening te zijn dat het opleggen van een dergelijke ingrijpende maatregel meer past bij de hogere functie van inspecteur.

62 Citaten uit meerdere interviews met HOvJ's, maart, april 2017

63 Tweede Kamer: 2014Z16603 Pilot in bewaring stellen door DT&V, p. 6.

64 Brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 25 september 2014, 19763-1913.

65 De pilot is eerst verlengd. Zie: Kamerstuk 19 637, nr. 2185, d.d. 13 mei 2016 en Kamerstuk 19 637, nr. 2270, d.d. 19 december 2016. Inmiddels is de pilot structureel beleid. Zie brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer 30 januari 2018, 19637- 2367.

66 Idem: de staatssecretaris zegt omwille van de effectiviteit en efficiëntie te willen bezien of er 'met een schakel minder in de keten kan worden gewerkt, zonder afbreuk te doen aan de vereiste zorgvuldigheid'.

67 Doorgaans leveren gemeenten met een zekere regelmaat lijsten aan bij de DT&V met de namen van deze personen.

De DT&V-regievoerder bespreekt eerst de bereidheid en mogelijkheden voor zelfstandige terugkeer en onderzoekt eventuele belemmeringen. Soms kan concrete steun worden aangeboden bij terugkeer in de vorm van een financiële of in natura ondersteuning.<sup>68</sup> Vreemdelingen uit landen in de ring rond de Europese Unie en visumvrije landen zijn sinds 1 januari 2017 uitgesloten van terugkeerondersteuning via het REAN programma van de IOM.<sup>69</sup> Sinds eind september 2016 komen vreemdelingen uit de Westelijke Balkanlanden al niet meer in aanmerking voor deze ondersteuning.<sup>70</sup>

*‘We begrijpen de strekking van de maatregel wel, maar vinden het jammer dat er nu helemaal geen ondersteuning meer is toegestaan voor mensen uit ‘veilige landen’. Soms kan financiële steun toch net het goede duwtje in de rug geven om iemand ervan te overtuigen mee te werken aan zelfstandig vertrek. Daardoor kan detentie achterwege blijven.’*

Regievoerder DT&V<sup>71</sup>

In 2016 werd bij de DT&V de methode ‘werken in gedwongen kader’ geïntroduceerd. Het is gebaseerd op een methode die de reclassering hanteert en die is geïnspireerd op de ‘interventie-aanpak’ die gebruikt wordt voor het re-integratieproces van ex-criminelen in de samenleving.<sup>72</sup> Uitgangspunt is dat motivatie (met contact, controle en dwang) beïnvloedbaar is en dat de migrant gemotiveerd kan worden om terug te keren.<sup>73</sup> Volgens de geïnterviewde DT&V’ers hebben de gesprekken in het begin een meer informatief karakter en worden ze dwingender naarmate de kans op verblijf in Nederland kleiner wordt. Dat wil zeggen dat er in de Gezinslocaties en in de Vrijheidsbeperkende locatie geen sprake meer is van vrijblijvendheid: daar zitten immers mensen die te horen hebben gekregen dat zij dienen te vertrekken.

Wanneer de vertrekgesprekken ‘op niets uitlopen’ en vertrek wel mogelijk is, kan de regievoerder het proces van inbewaringstelling in gang zetten. Wanneer al bij het eerste gesprek duidelijk is dat de vreemdeling niet wil meewerken aan terugkeer, en ook de overige gronden voor bewaring aanwezig zijn, kan deze beslissing ook direct genomen worden. Als de regievoerder tot inbewaringstelling wil overgaan, wordt de casus besproken in het Lokaal Terugkeer Overleg (LTO).<sup>74</sup> De vaste leden geven gezamenlijk een ‘eensluidend advies’<sup>75</sup> voor inbewaringstelling aan de HOvJ,<sup>76</sup> of – in de nieuwe situatie – aan de Uitvoerend Ambtenaar van de DT&V<sup>77</sup> om een beslissing te nemen over de voorgestelde bewaring.<sup>78</sup>

De Uitvoerend Ambtenaar checkt of het verzoek tot inbewaringstelling voldoende is gemotiveerd, of uitzetting daadwerkelijk mogelijk is, of identiteitsdocumenten binnen zes maanden beschikbaar kunnen zijn, of er nog verblijfsprocedures openstaan, en tot slot of er contra-indicaties voor detentie zijn. Er zijn geen voorgeschreven criteria die moeten leiden tot zo’n contra-indicatie. Vervolgens wordt de persoon of het gezin opgehaald door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O).<sup>79</sup> Eenmaal in het detentiecentrum neemt de UA een gehoor af. In uitzonderlijke gevallen leidt dit gehoor ertoe dat alsnog wordt afgezien van bewaring, en met een meldplicht wordt volstaan.

68 De DT&V werkt hierbij onder meer samen met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

69 Zie IOM informatie over REAN en de landenlijst.

<http://www.iom-nederland.nl/nl/vrijwillig-vertrek/terugkeer-naar-uw-land-van-herkomst-rean/rean-landenlijst>

70 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 19637, nr. 2257, 17 november 2016.

71 Citaat uit interview met DT&V-medewerker, maart 2017.

72 Zie ook het DT&V-informatieblad over methodiek ‘Werken in gedwongen kader’, 2016.

73 Brief staatssecretaris, 6 oktober 2015, nr 675119, rapport *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen*.

74 Op alle locaties van het COA bevindt zich in beginsel een LTO dat tweewekelijks bijeenkomt. Vaste leden zijn de DT&V, de IND, het COA en de Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel van de politie (AVIM). Soms kunnen gemeenten of organisaties zoals het NIDOS op verzoek aanwezig zijn, maar dit is niet gebruikelijk

75 Zie kamerbrief van 25 september 2014, 2014, 19763-1913.

76 Als het verzoek via de HOvJ verloopt, geschiedt ook de aanhouding door de vreemdelingenpolitie.

77 Er zijn op dit moment twaalf Uitvoerende Ambtenaren, verdeeld over de diverse regio’s van de DT&V.

78 Het LTO kan complexe dossiers voorleggen aan het Regionaal Afstemmingsoverleg (RAO) en het RAO kan op zijn beurt de dossiers voorleggen aan het landelijke Multidisciplinair team (MDT).

79 Meestal is daar politie bij aanwezig die namens de HOvJ de machtiging tot binnentreding van de woning bij zich heeft en de aanhouding overzie

Een paar citaten van regievoerders over dit proces<sup>80</sup>:

*‘Het grootste obstakel is dat mensen “te veel hoop” hebben dat zij ooit in Nederland mogen blijven. En zolang mensen hoop hebben, lukt het niet om ze tot terugkeer te bewegen. Misschien zou er een gesloten centrum moeten komen waar mensen kunnen wonen maar dan zonder enig perspectief op verblijf in Nederland: de enige uitgang uit dat centrum zou dan terugkeer naar het land van herkomst moeten zijn. Alleen op die manier zullen mensen beseffen in welke situatie zij zich bevinden in plaats van hoop te houden op een vergunning.’*

*‘Ik ontdekte in een casus van een oudere Algerijnse man dat hij misschien recht had op staatsburgerschap in Frankrijk omdat hij vóór 1952 was geboren en Algerije toen een Franse kolonie was. De man woonde al dertig jaar zonder verblijfsrecht in Nederland en was al vele malen gedetineerd. Het lukte me (na heel veel inspanning) om op grond van het Franse recht een verblijfsvergunning voor de man te regelen in Frankrijk. Ik was er blij mee maar mijn collega’s vonden het overdreven dat ik zoveel werk in de zaak had gestopt. Die zouden het simpelweg bij een paar gesprekken hebben gehouden met de boodschap: “je moet weg”. Maar ik wil graag luisteren en mens zijn. Ik mis dat wel eens bij mijn collega’s die veel meer op de regeltjes zijn.’*

Geïnterviewde DT&V-medewerkers zien veel voordelen in de nieuwe situatie: de UA kan sneller handelen, heeft de beschikking over het complete vertrekdoossier en meer tijd om dossieronderzoek te doen. Daardoor zijn beslissingen beter gemotiveerd en houden ze beter stand bij de rechter.

### 3.3 RECHTSBESCHERMING GEDURENDE HET PROCES VAN INBEWARINGSTELLING

De vreemdeling heeft – net als iedereen die wordt aangehouden – recht op een eerlijk proces. Deze procedurele waarborgen liggen in het geval van vrijheidsbeneming onder meer besloten in artikel 5 EVRM en de Europese Terugkeerrichtlijn. Voorafgaand aan de inbewaringstelling vindt een gehoor plaats.<sup>81</sup> Tijdens dit gehoor heeft de vreemdeling recht op een advocaat.<sup>82</sup> Wanneer de rechtshulpverlener niet binnen twee uur na melding aanwezig is, kan de HOvJ met het gehoor beginnen.<sup>83</sup>

Diverse geïnterviewden tijdens dit onderzoek constateren dat de advocaat in meer dan de helft van de gevallen ontbreekt bij dit eerste gehoor. Dit lijkt een oud probleem. In 2006 constateerden onderzoekers dat in slechts 20 procent van de gehoren een rechtshulpverlener aanwezig was.<sup>84</sup> Ook uit een recent onderzoek van de universiteit Nijmegen blijkt dat slechts een zeer klein aantal advocaten aanwezig is bij het gehoor.<sup>85</sup> Daarmee ontbreekt een belangrijke mogelijkheid om vreemdelingenbewaring tijdig te voorkomen. De advocaat kan immers wijzen op eventuele procedurele fouten, alternatieven voor bewaring aandragen en aangeven of er sprake is van bijzondere kwetsbaarheid die moet leiden tot een contra-indicatie voor detentie.

*‘In de zaken die ik voorbij zie komen kan ik zeggen dat er bij niet meer dan één op de drie gevallen een advocaat aanwezig was bij het gehoor. Dat lijkt me problematisch omdat advocaten al in een vroeg stadium onnodige detentie kunnen voorkomen door op eventuele bestaande rechten van de cliënt of bijvoorbeeld fouten in de procedure te wijzen. En detentie in een vroeg stadium, vóór detentie, voorkomen is makkelijker en beter dan inbewaringstelling later aan te vechten tijdens de rechterlijke procedure. Het bespaart iedereen veel tijd en geld en voorkomt onnodige hinder voor de vreemdeling.’*

Rechter<sup>86</sup>

80 Citaat uit interview met regievoerder van DT&V.

81 Vb2000 art 5.2.

82 Vb 2000 art 4.18 Vb en 5.2 Vb: recht op een advocaat bij de voorbereiding van de inbewaringstelling. Artikel 5.5 Vreemdelingen Voorschrift: de ambtenaar dient de vreemdeling te wijzen op dit recht.

83 Vc 2000 Deel A 6 / 5.3.4.2.

84 M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, *De kwaliteit van de rechtsbijstand voor vreemdelingen in vreemdelingenbewaring in Nederland*, IVA Beleidsonderzoek en advies, 2006.

85 Wouter van der Spek, Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen, februari 2018: *‘Detentie van asielzoekers’*.

86 Citaat uit interview rechter, datum



Daarnaast maken de gesproken advocaten zich grote zorgen over de plannen van het kabinet om de rechtsbijstand verder terug te brengen en de vergoedingen te verlagen. Recente rapporten dringen juist aan op ruimere rechtsbescherming<sup>87</sup> en hogere vergoedingen.<sup>88</sup>

*‘Lang niet altijd zijn advocaten even alert op onjuiste gronden voor de inbewaringstelling. Ze letten niet goed op. Zo oordeelde de Raad van State dat “niet op de voorgeschreven wijze Nederland binnenkomen” niet in enige relatie staat tot een vermeend “significant risico op onderduiken”.<sup>89</sup> Toch wordt dit argument vaak door de procesvertegenwoordiging aangevoerd, zonder dat de verdediging het opmerkt.’<sup>90</sup>*

Rechter<sup>91</sup>

### 3.3.1 De rechterlijke toets

Het EVRM bepaalt dat een juridische toets in zaken van vrijheidsbeneming met een zekere snelheid moet plaatsvinden.<sup>92</sup> Het Europese Terugkeerhandboek legt uit dat een ‘snelle juridische toets’ betekent dat deze idealiter binnen een week na detentie zou moeten plaatsvinden.<sup>93</sup>

In tegenstelling tot de strafvorderlijke vrijheidsbeneming waarvan de rechtmatigheid uiterlijk binnen 3 dagen en 15 uur door de rechter wordt getoetst, kent vreemdelingenbewaring geen verplichte rechterlijke toetsing op korte termijn. De vreemdeling kan wel direct zelf beroep instellen.<sup>94</sup> Wanneer dit niet tijdig gebeurt, dient de rechtbank in alle gevallen uiterlijk 28 dagen na de inbewaringstelling op de hoogte te worden gesteld.<sup>95</sup> Deze melding geldt als een instelling tot beroep namens de vreemdeling. Uiterlijk 14 dagen na deze melding of na indiening van het beroepsschrift dient een zitting plaats te vinden. Binnen zeven dagen na de zitting dient de rechtbank uitspraak te doen.<sup>96</sup>

Om de rechtsbescherming van de vreemdeling beter te waarborgen werd bij de inwerkingtreding van de Vw2000 de ‘tiendagetoets’ ingevoerd. De toenmalige staatssecretaris van Justitie zei toen terecht ‘.... Tegen deze achtergrond kan worden gesteld dat een rechterlijke toetsing kort na de beslissing strekkende tot vrijheidsontneming de vreemdeling een extra waarborg biedt. Ik ben dan ook voornemens om vanuit het oogpunt van rechtsbescherming en rechtszekerheid, de rechterlijke toets in het kader van de vreemdelingrechtelijke vrijheidsontneming plaats te laten vinden binnen 10 dagen na de beslissing tot die vrijheidsontneming.’<sup>97</sup>

Helaas is deze tiendagetermijn niet lang na invoering weer teruggedraaid naar de oude situatie.<sup>98</sup> In het slechtste geval kan het op dit moment maar liefst 42 dagen duren voordat de vreemdeling voor het eerst een rechter ziet.<sup>99</sup> Amnesty vindt dat vanuit het oogpunt van rechtsbescherming de rechtmatigheid van de vreemdelingendetentie zo snel mogelijk moet worden getoetst. Een onderscheid tussen strafrechtelijke detentie en vreemdelingendetentie in het nadeel van de vreemdeling is onacceptabel.<sup>100</sup>

87 Commissie Wolfsen 2015: ‘Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.’

88 <http://www.advocatenblad.nl/20170719/commissie-meer-toekenning-punten-strookt-tijdsbesteding>.

89 ABRvS, 24 maart 2017, 201700489/1/V3.

90 Rechtbank Zwolle 18 april 2017, AWB 17/8391, zie ook ECLI:NL:RVS:2017:1601, 15 juni 2017; ABRvS, 24 maart 2017, 201700489/1/V3; De ABRvS 29 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3621, 201703703/1/V3.

91 Citaat uit interview met rechter, mei 2017

92 EVRM art. 5 lid 4; EHRM 21 oktober 1986, Sanchez-Reisse t. Zwitserland, no. 9862/82; EHRM 25 januari 2005, Singh t. Tsjechië, no. 60538/00; EHRM 9 januari 2003, Kadem t. Malta, no. 55263/00.

93 Het Terugkeerhandboek is in 2015 samen met het EU-actieplan inzake terugkeer aangenomen. Het bevat richtsnoeren, ‘best practices’ en aanbevelingen om terugkeeroperaties doeltreffende en humaan uit te voeren. Brussel, 9.9.2015, COM(2015)6251.

94 Artikel 94 Vw 2000.

95 ABRvS 1 november 2006, JV 2007/5; ABRvS 12 december 2006, JV 2007/53.

96 Vw 2000 Art. 94, lid 1, 4 en 5.

97 Brief van de staatssecretaris van Justitie m.b.t. Vreemdelingenbewaring, november 1998.

98 Brief van de staatssecretaris van Justitie 28 juni 2002, TK 2001-2002, Kamerstuk 19637 nr. 677.

99 Kennisgeving na 28 dagen, behandeling door de rechter binnen 14 dagen.

100 Zie ook noot G. Cornelisse bij EHRM 11 april 2013, *Firoz Muneer t. België*, no. 56005/10.

Na de eerste gerechtelijke uitspraak heeft de vreemdeling het recht om in hoger beroep te gaan.<sup>101</sup> De Terugkeerrichtlijn stelt een regelmatige toetsing tijdens detentie verplicht (op verzoek van de vreemdeling of ambtshalve).<sup>102</sup> Hoewel DC Schiphol en DC Zeist over eigen rechtbanken beschikken, vinden de rechtszittingen daar niet plaats. Dat betekent voor vreemdelingen vaak langdurig vervoer in cellenbusjes, al dan niet met maatregelen zoals handboeien en soms lange wachttijden in cellen op de rechtbank. Een rechtszitting kan ook door middel van ‘telehoren’;<sup>103</sup> de vreemdeling wordt dan via een videoconferentie gehoord. Het bezwaar daartegen is echter dat de advocaat (die op dat moment doorgaans fysiek in de rechtbank is) de vreemdeling niet goed kan ondersteunen. Ook blijken rechters de vreemdeling minder te betrekken bij de zitting.<sup>104</sup>

Voor 2014 toetste de rechter alleen of de overheid in redelijkheid gebruik had kunnen maken van haar bevoegdheid om te detineren. Het ging daarbij om een enigszins terughoudende toets. Op 5 juni 2014 bepaalde het Hof van Justitie van de Europese Unie op welke manier besluiten omtrent bewaring en de verlenging daarvan door de rechter moeten worden getoetst.<sup>105</sup> Mede naar aanleiding van dit arrest is de wet gewijzigd:<sup>106</sup> voortaan moet sprake zijn van een indringende toetsing van het besluit tot oplegging of verlenging van een vrijheidontnemende maatregel.<sup>107</sup> Er is geen sprake van een ambtshalve toets.<sup>108</sup>

### 3.4 MEEWERKEN AAN VERTREK

De staatssecretaris gaat ervan uit dat terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is als de vreemdeling meewerkt aan zelfstandige terugkeer. Als ondanks die medewerking terugkeer niet mogelijk blijkt, kan de overheid ambtshalve nagaan of deze vreemdeling daaraan schuld heeft.<sup>109</sup>

Het criterium *meewerken aan vertrek* roept veel vragen op. In de praktijk is immers lang niet altijd duidelijk welke handelingen – of het gebrek eraan – in het vertrekproces aan de vreemdeling mogen worden toegerekend.<sup>110</sup> De staatssecretaris moet per geval motiveren waarom hij vindt dat de vreemdeling zijn vertrek tegenwerkt,<sup>111</sup> maar heldere en transparante eisen waaraan deze bereidwilligheid tot vertrek moet voldoen zijn er niet.<sup>112</sup> Uit de interviews komt naar voren dat dit ‘meewerkcriterium’ nogal eens verschillend wordt geïnterpreteerd.

*‘Het is wel de vraag waarom iemand niet wil meewerken: wanneer het is omdat bijvoorbeeld het hoger beroep tegen de afwijzing van een asielverzoek nog bij de rechter ligt, dan is het begrijpelijk, ook al heeft een hoger beroepsprocedure in principe geen schorsende werking. Als iemand echter aangeeft niet te zullen meewerken aan vertrek, ongeacht de uitspraak van de rechter, dan is dat een veel grotere indicatie dat iemand echt zijn terugkeer tegenwerkt.’*

Rechter<sup>113</sup>

101 Vw 2000, Art. 95-106.

102 Terugkeerrichtlijn, Art 15 lid 3.

103 Tussen 2008 en 2011 zijn detentiecentra en rechtbanken voorzien van de benodigde apparatuur voor telehoren, zie Handboek Telehoren 2010.

104 Elles Besselsen, *Habeas corpus in theorie en praktijk*, Universiteit van Amsterdam, 2014.

105 Arrest van het HvJ-EU van 5 juni 2014, zaak C-146/14 PPU, *Mahdi t. Bulgarije*, r.o. 64.

106 Artikel 94, zesde lid, Vw (nieuw).

107 Kamerstukken II 2014-15, 34 088, nr. 2, artikel I, onderdeel Z.

108 Art. 8:69 Awb beperkt de ambtshalve toets door de rechter. Zie ook: Galina Cornellisse in A&MR 2016, 5&6.

109 Brief SvJ 18 december 2012: *Vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken*.

110 Amnesty International, *Uitgezet, mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*, 2017.

111 ECLI:NL:RVS:2017:1825/1826/1828, overweging 6 en ECLI:NL:RVS:2017:1741, overweging 7.

112 Brief Amnesty International aan Commissie V&J, *Opvang dakloze vreemdelingen zonder verblijfsrecht*, 7 april 2017.

113 Interview rechter, mei 2017

Wanneer geoordeeld wordt dat iemand niet meewerkt, start het gedwongen traject dat kan leiden tot detentie. Uit de interviews met advocaten komt naar voren dat het vroege tijdstip waarop de DT&V met de vertrekgesprekken begint, problematisch kan zijn. *‘Zolang er nog procedures lopen kan er van vreemdelingen geen medewerking aan vertrek worden verwacht. Zij hebben immers het recht om zich te richten op de uitkomst van de procedures.’* Meewerken aan terugkeer kan ook de lopende asielprocedure beïnvloeden.<sup>114</sup> Regievoerders observeren vanaf de eerste gesprekken de ‘vrijwillige terugkeerbereidheid’ en die waarnemingen wegen mee bij het oordeel of een vreemdeling in aanmerking komt voor bewaring.<sup>115</sup> Ook uitingen van angst en zorgen (al dan niet terecht) om terug te keren naar het land van herkomst kunnen worden geïnterpreteerd als ‘niet meewerken’ aan vertrek.<sup>116</sup> Daarnaast stellen meerdere advocaten dat de DT&V-medewerkers tijdens deze gesprekken *‘dreigen met detentie’* ... *‘Hoewel DT&V dit mogelijk als voorlichting ziet, leidt dit tot angst bij de cliënten.’*<sup>117</sup>

### 3.5 ZICHT OP UITZETTING

Bij elke bewaring moet de vraag worden gesteld of er zicht is op uitzetting.<sup>118</sup> Ook hierover is veel discussie. Het EU-Terugkeerhandboek schrijft voor dat men bij het vaststellen van ‘zicht op uitzetting’ de vraag moet stellen: *‘Is het waarschijnlijk dat deze persoon binnen de wettelijk maximale termijn voor detentie zal worden uitgezet?’*<sup>119</sup> Als het antwoord op die vraag ‘nee’ is, dient detentie achterwege te blijven.<sup>120</sup>

Uit de interviews met de DT&V en HOvJ's komt naar voren dat er in de praktijk tussen de ketenpartners onderling verschil van mening bestaat over wat ‘zicht op uitzetting’ betekent. Volgens de HOvJ's zijn IND en DT&V sneller geneigd te concluderen dat er ‘zicht op uitzetting’ is. De HOvJ's vinden vaker dat er moet worden afgezien van detentie. Als voorbeelden worden Marokko, Algerije, Tunesië, China, Sudan en Suriname genoemd.<sup>121</sup>

*‘Ook als de ambassade slechts heel sporadisch meewerkt is dat voor de DT&V en IND voldoende reden om aan te nemen dat er zicht is op uitzetting.’*

*‘In theorie is er voor die landen zicht op uitzetting maar LP's<sup>122</sup> worden nauwelijks afgegeven. Detentie is dan disproportioneel.’*

*‘Dan vraag ik de DT&V: wanneer heb jij voor het laatst een Algerijn uitgezet dan? En dan zeggen ze: “Ja in april 2015”. Nou, daar werk ik dus niet aan mee.’*

Citaten Hulpofficieren van Justitie<sup>123</sup>

Wanneer de ambassade niet meewerkt aan gedwongen terugkeer, mogen mensen niet (langer) gedetineerd worden. Meerdere ambassades werken echter alleen mee als de vreemdeling zelf terug wil.

114 Rb Utrecht, 17/9921, 27.12.17, De rechtbank oordeelt dat de staatssecretaris de vrijwillige aanmelding bij het IOM om terug te keren naar zijn land van herkomst relevant heeft mogen achten voor de beoordeling van zijn asielrelaas. Niet valt in te zien dat hij zou willen terugkeren naar een gebied waar hij zou vrezen voor zijn veiligheid.

115 O.g.v artikel 63 lid 3 Vw kan medewerking aan de voorbereidingen van vertrek worden gevorderd als de werking van het afwijzende besluit is opgeschort. De Rb Haarlem NL17.6161, 17.8.17 hief de bewaring op: *‘Volgens de Opvang- en Procedurerichtlijn blijft een vreemdeling ‘verzoeker’, zolang de beslissing niet onherroepelijk is en zolang rechtsmiddelen openstaan en benut worden.’* In deze zaak was onvoldoende gemotiveerd waarom vreemdelingendetentie nodig was.

116 Amnesty International, *Uitgezet, mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*, 2017

117 Citaat uit interview met advocaat, mei 2017

118 Terugkeerrichtlijn, Hoofdstuk 5, artikel 15 lid 4: *‘Indien blijkt dat er omwille van juridische of andere overwegingen geen redelijk vooruitzicht op verwijdering meer is, (...) is de bewaring niet langer gerechtvaardigd en wordt de betrokkene onmiddellijk vrijgelaten.’*

119 Europees Terugkeerhandboek, p.71, 72.

120 HvJ 30 november 2009, Kadzoev, C-357/09 PPV,ECLI:EU:C:2009:741.

121 Zie voor WOB verzoeken van INLIA de website: <http://www.inlia.nl/landgebondenvertrek-informatie.html> Uit de op 12 juni 2017 door de DT&V verstrekte cijfers over 2016 blijkt dat van de in totaal 2703 vastgezette vreemdelingen 914 zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. (33,8%) In een soortgelijk WOB-verzoek in 2012 was het percentage 34,5%.

122 Een laissez-passer is een tijdelijk reisdocument afgegeven door een vertegenwoordiging van een land, i.c. een ambassade of een consulaat(-generaal). In de regel is het laissez-passer bedoeld om de houder in de gelegenheid te stellen huiswaarts te reizen.

123 Citaat uit interview HOvJ, april 2017

*'In die gevallen wordt vreemdelingenbewaring een getouwtrek: een oefening in wie de langste adem heeft en simpelweg een drukmiddel: het kan worden toegepast net zolang tot iemand zijn weerstand opgeeft en toch meewerkt.'*

Rechter<sup>124</sup>

Rechters die oordelen dat de sporadische toekenning van een laissez-passer (LP) onvoldoende zicht op uitzetting biedt, worden in de praktijk teruggefloten door de Raad van State.<sup>125</sup> De redenering van de Raad van State is dat het ongewenst is dat een weigering om mee te werken kan betekenen dat terugkeer onmogelijk wordt. Het gevolg van deze redenering is echter dat detentie wordt ingezet als drukmiddel. Detentie is dan niet bedoeld om het vertrek voor te bereiden, maar om de vreemdeling te dwingen tot 'vrijwillige medewerking' en het opgeven van het verzet. Volgens één van de gesproken advocaten zou dit type detentie 'gijzeling' genoemd kunnen worden.

*'Zelfs als aantoonbaar geen zicht op uitzetting bestond, was dat voor de staatssecretaris niet altijd een reden om detenties met het oog op die uitzetting stop te zetten. In 2013 zegde de Marokkaanse regering per brief de samenwerking bij gedwongen terugkeer op.<sup>126</sup> De informatie dat de Marokkaanse autoriteiten geen laissez passers beschikbaar stelden is toen niet tijdig met de rechtbanken gedeeld. Hierdoor zaten mensen die aantoonbaar niet terug konden maandenlang onterecht vast. Pas vijf maanden nadat Marokko had laten weten niet mee te werken aan vertrek, kwam dit nieuws boven tafel, met als gevolg dat alle Marokkaanse gedetineerden moesten worden vrijgelaten.'<sup>127</sup>*

Medewerker IND<sup>128</sup>

Hoewel er in de periode tussen januari en juli 2017 slechts tien mensen naar Marokko zijn uitgezet, werd er in diezelfde periode toch een aanzienlijk aantal Marokkanen in vreemdelingenbewaring geplaatst.<sup>129</sup>

#### Instroom Vreemdelingen-bewaring 2017<sup>130</sup>

	maart	april	mei	juni	juli	augustus	totaal	%
Marokko	42	32	35	34	34	45	222	14,72%
Totaal	306	209	242	237	259	255	1508	100,00%

124 Citaat van interview rechter, mei 2017

125 ABRvS 15 februari 2017 (201609133/1/V3); ABRvS 17 februari 2017, 201608583/1A/3; Zie ook ABRvS 15 februari 2017 (201609133/1/V3): 'Op de vreemdeling rust de rechtsplicht Nederland te verlaten. Deze plicht brengt onder meer mee dat hij actieve en volledige medewerking aan zijn uitzetting dient te verlenen. Niet in geschil is dat hij die medewerking niet verleent. Evenmin is in geschil dat de Marokkaanse autoriteiten in 2016 minstens vijf laissez passer hebben verstrekt en dat presentaties aan de autoriteiten van Marokko plaatsvinden om de identiteit en/of nationaliteit van de gepresenteerde vreemdeling te kunnen vaststellen.'

126 Dit was naar aanleiding van de Nederlandse dreiging sociale uitkeringen aan Marokkaanse Nederlanders die waren teruggekeerd naar Marokko te stoppen.

127 ECLI:NL:RVS:2015:1142, 201500942/1/V3, 2 april 2015

128 Citaat uit interview IND, april 2017.

129 Antwoord op WOB-verzoek INLIA, 3 augustus 2017. In 2016 werden in totaal 33 Marokkanen vanuit detentie uitgezet naar Marokko.

130 Informatie uit e-mail van ministerie V&J 6 oktober 2017.

### 3.6 DE DUUR VAN DETENTIE EN HERHAALDE DETENTIE

Volgens de Europese Terugkeerrichtlijn mag vreemdelingendetentie maximaal zes maanden duren, met maximaal twaalf maanden verlenging als het terugsturen van de vreemdeling meer tijd in beslag neemt omdat de vreemdeling niet meewerkt, of omdat de nodige documentatie (reisdocumenten) uit het land van herkomst lang op zich laat wachten.<sup>131</sup> Maar diezelfde richtlijn zegt in artikel 15 dat *'de bewaring is zo kort mogelijk en duurt niet langer dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering'*.<sup>132</sup>

Gemiddelde verblijfsduur in dagen: 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
art. 59	76	73	71	59	43
art. 6	55	52	33	26	38
Totaal <sup>133</sup>	75	72	67	55	43

Het handboek bij de Terugkeerrichtlijn zegt over herhaalde detentie dat de maximale termijn van achttien maanden niet mag worden 'ondermijnd' door iemand direct na vrijlating weer vast te zetten. Alleen later én wanneer de omstandigheden zodanig gewijzigd zijn dat er wél concreet zicht is op uitzetting, kan hernieuwde detentie plaatsvinden.<sup>134</sup> De Vreemdelingencirculaire schrijft over herhaalde inbewaringstelling dat iemand direct na opheffing van een bewaring opnieuw gedetineerd kan worden als er nieuwe feiten zijn (bijvoorbeeld reis-/identiteitsdocumenten) die er niet waren tijdens de bewaring.<sup>135</sup>

Volgens de Raad van State mag – als de bewaring is opgeheven wegens een gebrek aan 'zicht op uitzetting' – de persoon in kwestie in principe een jaar plus drie weken niet opnieuw in bewaring gesteld worden, tenzij concrete nieuwe feiten aantonen dat terugkeer naar een land van herkomst nu wél mogelijk is (bijvoorbeeld: er is in de tussentijd een samenwerkingsovereenkomst over terugkeer met een land gesloten).<sup>136</sup> Sindsdien lijkt er – in geval van een beslissing tot opheffing van bewaring – vaker voor de formulering *'na afweging van alle belangen'* gekozen te worden. Daarmee lijkt de mogelijkheid opgehouden te worden om iemand binnen kortere tijd opnieuw te detineren.

*'Herhaalde vreemdelingenbewaring is iemands eigen verantwoordelijkheid. Ik weeg eerdere bewaringen wel mee in mijn belangenafweging, maar zie het niet per definitie als verlichtende omstandigheid. Ook niet als iemand al drie of vier keer heeft vastgezeten. Integendeel: er bestaat een casus van een Marokkaanse man die zeven bewaringen lang niet kon worden uitgezet omdat hij zijn identiteit en afkomst niet wilde prijsgeven, maar die er bij een achtste bewaring zo genoeg van had, dat hij zijn identiteit prijs gaf en zo kon worden uitgezet naar zijn land van herkomst.'*

Uitvoerend Ambtenaar DT&V<sup>137</sup>

<sup>131</sup> Terugkeerrichtlijn, art. 15.5 en 15.6.

<sup>132</sup> Zie ook HvJ-EU van 5 juni 2014, nr. C-146/14 PPU, *Mahdi t. Bulgarije*, met noot dr. G.N. Cornelisse. JV aflevering 10, 25 juli 2014.

<sup>133</sup> Gemiddelde verblijfsduur van alle gedetineerde vreemdelingen samen. Het aantal mensen dat op grond van artikel 59 is opgesloten is veel groter dan het aantal mensen dat op grond van artikel 6 is opgesloten.

<sup>134</sup> Terugkeerhandboek, Art. 14.5.

<sup>135</sup> Vc 2000, Art. A5/ 6.7. Zie ook ARRvS 24 oktober 2006, 200606370/1, JV2006/449; ARRvS 27 november 2007, 200706701/1, JV 2007/45.

<sup>136</sup> Dit volgt bijvoorbeeld uit ABRVS 20111 3085/1 A/3 en 200804243/1. Die laatste stelt bijvoorbeeld: *'Er bestaat echter geen aanleiding om op die wijze de reden voor opheffing van de eerdere bewaring bij de beoordeling van het zicht op uitzetting te betrekken, indien sinds het tijdstip van de opheffing van de eerdere bewaring een zodanig lange periode is verstreken dat, behoudens bijzondere omstandigheden, verweerder zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de feiten of omstandigheden die eerder grond vormden voor het oordeel dat het zicht op uitzetting ontbrak, ten tijde van het opleggen van de nieuwe maatregel hun betekenis hebben verloren. Van een lange periode als hiervoor bedoeld is in ieder geval sprake wanneer er tussen de opheffing van de eerdere maatregel en de oplegging van de nieuwe maatregel een periode van één jaar en drie weken ligt.'*

<sup>137</sup> Citaat uit interview met Uitvoerend Ambtenaar DT&V, maart 2017.

Hierover enkele citaten van Hulpofficieren van Justitie<sup>138</sup>:

*'Ik snap niet dat iemand die nu al voor de vierde keer bij zijn gezin in Nederland is aangetroffen terwijl hij een asielverzoek heeft lopen in Luxemburg, steeds maar weer wordt uitgezet: je weet toch van tevoren al dat hij weer gaat terugkomen? Waarom nemen we zo'n asielclaim niet gewoon over als Nederland? Net als die Syriër die als enige van zijn gezin in Duitsland asiel heeft aangevraagd. Waarom kan die niet bij zijn gezin in Nederland blijven?'*

*'Ik vraag dan aan de DT&V: wat gaan jullie met hem doen? Als iemand al twaalf keer eerder is aangehouden en nooit is teruggekeerd, dan kunnen ze er dus blijkbaar niks mee, en dan ga ik niet detineren.'*

*'Recentelijk – na vijftien jaar – lukte het een Sudanese jongen die hier als alleenstaande minderjarige (AMV) naar Nederland was gekomen tóch nog om een verblijfvergunning te krijgen. Dit na vele malen detentie, een leven op straat, depressies en tal van andere tegenslagen. Heel fijn natuurlijk, maar als mens was hij wel gebroken: ernstige psychische klachten verhinderen hem nu een normaal leven te leiden en het is de vraag of hij ooit nog in staat zal zijn een normaal leven te leiden.'*

Met enige regelmatig overschrijdt de cumulatieve vreemdelingendetentie het absolute maximum van achttien maanden uit de Terugkeerrichtlijn. De mate waarin dit voorkomt is een indicatie voor het onvoldoende toepassen van het ultimatum-remedium-beginsel. De mensen die herhaaldelijk worden gedetineerd blijken vaak afkomstig uit landen waarvan de ambassades niet meewerken aan gedwongen terugkeer. Ook gaat het om mensen die niet over (overtuigende) identiteitspapieren van het land van herkomst beschikken en door geen enkel land erkend worden als onderdaan, of om mensen die nauwe banden met Nederland hebben, hier al lang wonen, en/of hier een gezin of familie hebben wonen.

In het Kadzoev-arrest stelt het Hof van Justitie van de EU dat de maximumtermijn in de Terugkeerrichtlijn absoluut is en dat deze in geen geval door de lidstaat mag worden overschreden.<sup>139</sup> Het betrof in deze zaak detentie die deels plaatsvond in de periode dat de Terugkeerrichtlijn nog niet van kracht was. Deze periode moest volgens het Hof worden meegerekend. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat ook eerdere detenties moeten worden meegerekend.

Het is daarom de vraag of dergelijke herhaalde en langdurige detenties wel in overeenstemming zijn met de Terugkeerrichtlijn. Het ervaren leed, inclusief de mogelijk langdurige gezondheidsschade, maar ook de hoge financiële en maatschappelijke kosten, maken in ieder geval duidelijk dat herhaalde detentie geen oplossing is voor welk beleidsdoel dan ook. Het staat bovendien op gespannen voet met mensenrechtelijke beginselen zoals proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid.

'The Committee recommends that the State party (the Netherlands):

- (a) Scrupulously observe the absolute time limit for the administrative detention of foreign nationals, including in the context of repeated detention; and
- (b) Avoid, wherever possible, the accumulation of administrative and penal detention, in excess of the absolute time limit of 18 months of detention of migrants under migration law.'

VN-Comité tegen Foltering, mei 2013

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring treft vooralsnog geen aanvullende maatregelen om herhaalde inbewaringstelling te voorkomen. De wet kent geen maximumduur voor herhaalde detentie.

<sup>138</sup> Citaat uit interview met HOvJ, maart, april 2017

<sup>139</sup> HvJ 30 november 2009, Kadzoev, C-357/09 PPV, ECLI:EU:C:2009:741. De overweging in het arrest zien op een detentie die was begonnen vóór de inwerkingtreding van de TRI en doorliep daarna.

3.7 KWETSBARE MENSEN<sup>140</sup>

Als de persoonlijke omstandigheden (medische en sociale omstandigheden en de leeftijd) van een vreemdeling ertoe leiden dat detentie een onevenredig belastende ervaring is, kan sprake zijn van schending van artikel 3 EVRM.<sup>141</sup>

Hoewel er voorafgaand aan de beslissing tot detentie wel gevraagd wordt naar problemen die de detentie onevenredig bezwarend kunnen maken, voorziet het Nederlandse beleid niet in een (heldere en onafhankelijke) kwetsbaarheidstoets.<sup>142</sup> Bovendien wordt de mogelijke gezondheidsschade die detentie teweeg kan brengen niet meegewogen. Wel kan iemand door de Medisch Adviseur van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) 'detentie-ongeschikt' worden verklaard op grond van de kernvraag 'of binnen de detentieomstandigheden en -faciliteiten de benodigde zorg geleverd kan worden'.<sup>143</sup>

Een vreemdeling lijdt volgens zijn psychiater aan een depressieve stoornis met vitale kenmerken. De psychiater rapporteert dat '*...de huidige detentie leidt tot toenemende schade van de psychiatrische gezondheid...*'<sup>144</sup>

De Raad van State oordeelt: '*Hoewel de aanwijzingen die de psychiater ziet, duiden op een zorgwekkende situatie die nauwlettende aandacht behoeft, volgt uit de brief van de psychiater niet dat hij de vreemdeling detentieongeschikt acht en dat voortzetting van zijn detentie medisch onverantwoord is. [...] Nu voorts in het detentiecentrum medische zorg aanwezig is en de geestelijke gezondheidssituatie van de vreemdeling de specifieke aandacht van de medische dienst heeft is er geen sprake van detentieongeschiktheid.*'

Raad van State<sup>145</sup>

De afgelopen jaren schreef Amnesty International samen met Dokters van de Wereld en het Meldpunt van de Stichting LOS drie rapporten over de gezondheid van vreemdelingen in detentie. Het rapport *Geketende Zorg* uit 2014 noemde vier probleemgebieden: 1) Bijzondere kwetsbaarheid. 2) Continuïteit van zorg. 3) Isolatie. 4) Conflicterende belangen.<sup>146</sup> Naar detentie van kwetsbare mensen en isolatie is aanvullend onderzoek gedaan en zijn aparte publicaties verschenen die elk hun zorg uitspreken over de (vaak verslechterende) gezondheid van mensen in detentie. In het rapport *Opsluiten of Beschermen?* staan verschillende gevallen gedocumenteerd van psychische schade door detentie.<sup>147</sup> Alle detentie van kwetsbare mensen is wat Amnesty betreft onnodig en schadelijk, en dient voorkomen te worden.<sup>148</sup>

140 Artikel 21 van de Opvangrichtlijn noemt de volgende categorieën mensen kwetsbaar: minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking. Deze omschrijving is uitgebreider dan die in de Terugkeerrichtlijn maar het is aannemelijk dat deze lijst analoog aan die van de Terugkeerrichtlijn kan worden toegepast, vooral omdat de omschrijving ook in de Terugkeerrichtlijn niet limitatief is bedoeld.

141 Zie: EHRM 30 augustus 2016, *Hannan and Kirakosyan v. the Netherlands*, no. 70286/14; Zie ook: EHRM 7 december 2016, *R.M. and Others v. France*, no. 33201/11. Drie factoren zijn van belang voor het bepalen van een schending van artikel 3 EVRM bij detentie van minderjarigen: de jonge leeftijd van de kinderen, de duur van de detentie en of het detentiecentrum aangepast is voor het onderbrengen van kinderen.'

142 Zie als voorbeeld: Vulnerability Screening Tool, ontwikkeld door UNHCR en IDC.

143 Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie: brief over grensdetentie 4 augustus 2014.

144 Brief van 1 juni 2017 van de vaste consulterende psychiater van het Detentiecentrum Rotterdam/ psychiater van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie Zuid-Holland.

145 ARRvS, 28 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:201704838/1/V3, 2298.

146 Amnesty International, Stichting LOS-Meldpunt Vreemdelingendetentie, Dokters van de Wereld: *Geketende Zorg*, gezondheidszorgen in vreemdelingendetentie, 2014.

147 Amnesty International, Dokters van de Wereld, Stichting LOS-Meldpunt Vreemdelingendetentie: *Opsluiten of Beschermen? Kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie*, april 2016.

148 EHRM 21 januari 2011, nr 30696/09 M.S.S. v België en Griekenland; EHRM 2010: Orsus e.a. v Kroatië no 15766/03.

**Armeens gezin met twee dochters**

Het gezin komt in 2010 naar Nederland. Beide ouders staan onder behandeling van een psychiater en eind 2011 zegt de vader tegen de psychiater: *'Als wij terug moeten naar Armenië dan heeft het leven voor mij geen zin meer.'* De psychiater waarschuwt hierover het COA, die vervolgens de politie alarmeert. De politie doorzoekt het huis en vindt in de koelkast een flesje Natrium Chloride dat de moeder gebruikt om kaas mee te maken. Dat wordt beoordeeld als gevaarlijk voor de kinderen.

In januari 2012 wordt de vader opgehaald door de politie. Twee weken verblijft hij in een cel in Venlo met – naar zijn zeggen – een betonnen vloer, zonder ramen. 's Avonds krijgt hij een deken die 's morgens weer wordt opgehaald. Daarna wordt hij overgebracht naar het vreemdelingendetentiecentrum in Rotterdam waar hij tot juni 2012 verblijft. De vader ervaart zijn detentie als afschuwelijk en stopt met eten. Hij verliest 25 kg. Bij vervoer naar het ziekenhuis (voor oogproblemen) krijgt hij handboeien om en een broekstok. Drie personen begeleiden hem. Hij vertelt te hebben gesmeekt om dit niet te hoeven ondergaan. *'Ik ben geen crimineel, heus, ik loop niet weg.'*

Op 13 juni 2012 komt hij vrij. In de periode daarna is hij zeer somber: hij is erg angstig, verzorgt zichzelf niet meer, beschadigt zichzelf soms bewust en durft niet alleen over straat. Door de detentie is zijn (psychische) gezondheid ernstig verslechterd.

Enkele maanden later wordt het gezin opgehaald om – in afwachting van uitzetting – naar detentiecentrum Zeist te worden gebracht. De vader verstopt zich in paniek in de badkamer. De vervoerders van DV&O zien dit als verzet en dragen hem met geweld, aan handen en voeten, de bus in. Na protest van Defence for Children en de advocaat wordt het gezin enkele dagen later vanwege de medische toestand van de vader vrijgelaten en naar een gezinslocatie op een andere plek in het land gebracht.

Recentelijk liet Dokters van de Wereld (DvdW) aan Amnesty weten dat adequate behandeling van psychische of psychiatrische problematiek (nog steeds) moeilijk blijkt in de setting van vreemdelingendetentie.<sup>149</sup> De schadelijkheid van vreemdelingendetentie voor de (geestelijke) gezondheid speelt daarbij mogelijk een rol. DvdW ziet gezondheidsschade door detentie ook terug bij mensen die zij na detentie op haar (medische) spreekuren ziet. Daarnaast constateert de organisatie dat de continuïteit van zorg na vrijlating nog steeds een punt van aandacht is.<sup>150</sup>

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring besteedt aandacht aan de positie van kwetsbare personen. Bij kwetsbaren zou echter het uitgangspunt moeten zijn dat geen – of zo min mogelijk – gebruik wordt gemaakt van bewaring. De toets die nu in het wetsvoorstel wordt neergelegd, die van 'onredelijk bezwarende' bewaring, is hiervoor onvoldoende. Hierbij wordt nog steeds uitgegaan van de vraag of nodige zorg kan worden geboden in de inrichting. Zo wordt voorbijgegaan aan de mogelijke langetermijngevolgen van bewaring. Een individuele en grondige risicoanalyse is hier noodzakelijk. Die zou doorslaggevend moeten zijn voor de beslissing om, bij uitzondering, alsnog tot bewaring over te gaan. Een kwetsbaarheidstoets dient niet alleen voorafgaand aan inbewaringstelling, maar ook geregeld tijdens bewaring plaats te vinden.<sup>151</sup>

149 Op verzoek kunnen artsen van Dokters van de Wereld medische dossiers beoordelen. Daarnaast bezoeken migranten die eerder in vreemdelingendetentie zaten de spreekuren van Dokters van de Wereld.

150 De meerderheid van de mensen van wie de dossiers door DvdW beoordeeld zijn, zaten lang vast, gemiddeld ruim vijfenhalve maand. Zij waren allen als kwetsbaar aan te merken volgens de definities van kwetsbaarheid zoals omschreven in de Terugkeerrichtlijn en door de Raad van Europa.

151 Zie als voorbeeld: Vulnerability Screening Tool, ontwikkeld door UNHCR en IDC.



*‘Op dit moment zit er een jongen uit Kameroen al meer dan vijfhonderd weken in de “caseload”. Hij verblijft in een Regionale Instelling voor Beschermd Wonen (RIBW). Hij zit in een rolstoel en heeft ernstige gezondheidsproblemen. Steeds opnieuw wordt zijn zaak besproken in het LTO. Op zo’n moment vraag je je af: IND en DT&V: neem nu een keer eens gewoon je verlies en geef de jongen een vergunning.’*

Hulpofficier van Justitie<sup>152</sup>

### 3.8 (GEZINNEN MET) KINDEREN

Kinderen, in het bijzonder zonder verblijfsvergunning, vormen een kwetsbare groep. Dit geldt zowel voor alleenstaande kinderen als voor kinderen die bij hun ouders verblijven. Internationale verdragen en richtlijnen erkennen die bijzondere kwetsbaarheid en eisen dat overheden hun beleid daarop aanpassen. Bij elke beslissing horen de belangen van het kind een primaire overweging te zijn. Vrijheidsontneming is een bijzonder zware maatregel, met een groot risico op gezondheidsschade; voor kinderen geldt dit extra gezien hun geestelijke en lichamelijke onrijpheid.<sup>153</sup> Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind bepaalt dat bewaring voor kinderen een uiterste maatregel dient te zijn die zo kort mogelijk duurt. In detentie moet rekening gehouden worden met de behoeften van het kind naar zijn of haar leeftijd, zoals contact met de familie.<sup>154</sup> Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft recent factsheets opgesteld over minderjarigen in vreemdelingendetentie. In deze factsheets benadrukt het Europese Hof dat: *‘The child’s extreme vulnerability is the decisive factor and takes precedence over considerations relating to the status of illegal immigrant (...)’*<sup>155</sup>

In de Nederlandse wet regelt de Vreemdelingencirculaire de omgang met minderjarigen en gezinnen met minderjarige kinderen rond vreemdelingenbewaring.<sup>156</sup> De duur van de inbewaringstelling is beperkt tot in beginsel maximaal twee weken.<sup>157</sup> Bewaring van gezinnen met kinderen onder de twaalf jaar moet op een locatie met een voor minderjarigen geschikt regime.<sup>158</sup>

Medewerkers van DT&V uiten zich tijdens de interviews met Amnesty vaak erg kritisch over het gedrag van ouders. Zij noemen ouders ‘onverantwoordelijk’ omdat zij kinderen ‘meezeulen’ terwijl zij ‘asielshoppen’ door Europa:

*‘Zonder dat ze enige realistische kans maken op een verblijfsvergunning proberen ze het steeds opnieuw en worden ze steeds opnieuw weer teruggestuurd. Dat kan toch niet goed zijn voor de ontwikkeling van kinderen?’*

*‘Wij Westerse mensen zijn heel beschermend voor onze kinderen, maar bij die andere culturen is dat anders, daar gebruiken ze soms kinderen voor hun eigen belang.’*<sup>159</sup>

Volgens regievoerders zetten ouders hun kinderen vaak in als onderhandelingsmiddel. Ze zeggen dan: *‘Ziet u niet wat u mijn kinderen aandoet door ze weg te sturen?’* De reactie van de regievoerders is dan: *‘Ziet u niet wat uzelf uw kinderen aandoet door hen onvrijwillig mee te nemen naar een ander land, met alle risico’s van uitzetting van dien?’* Ook zijn er volgens de regievoerders ouders die in een onzekere situatie bewust steeds kinderen krijgen om zo hun verblijf in de gezinslocatie te kunnen rekken. Het argument is dan *‘Zodra er een kind geboren wordt is er weer 18 jaar recht op opvang.’*

152 Voorbeeld uit interview met HOvJ, maart 2017.

153 Zie ook: A. Busser, *Kinderen in vreemdelingenbewaring*, in: GG. Lodder en P.R. Rodrigues, *Het kind in het immigratierecht*, Publicatiereeks Instituut voor immigratierecht, 2012, hoofdstuk 6.

154 Artikel 37 Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.

155 ECHR januari 2018: *Accompanied migrant minors in detention*; ECHR januari 2018: *Unaccompanied migrant children in detention*.

156 Vc A5, 2.4: Bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen is bewaring alleen gerechtvaardigd als zwaarwegende belangen aanwezig zijn.

157 Onder omstandigheden is de duur te verlengen. Zie: Vc A5, 2.4.

158 Vc 2000, Art. A5/2.4, 3.2.

159 Citaten uit interviews met regievoerders DT&V, maart 2017.

Een regievoerder stelt vast dat de vrouw (moeder van drie kinderen) door haar gesloten houding de kans op een inbewaringstelling groter maakt. Mevrouw wil niet meewerken aan vertrek voordat de uitspraak van de rechter er is. Om haar ervan te overtuigen dat vrijwillig meewerken toch de beste optie is, zegt de regievoerder: *‘Realiseert u zich wel wat de impact op de kinderen van een gedwongen vertrek zal zijn?’* De moeder reageert geëmotioneerd: *‘Ik ben niet voor niets vertrokken, al mijn zorgen zijn juist voor mijn kinderen.’*

Regievoerder Dienst Terugkeer en Vertrek<sup>160</sup>

Amnesty International heeft samen met andere mensenrechten- en vluchtelingen organisaties meerdere malen opgeroepen het detineren van kinderen te stoppen en alternatieven te gebruiken. Bij de beslissingen tot detentie wordt te weinig gekeken naar de belangen van de kinderen.<sup>161</sup>

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring handhaaft de mogelijkheid om (gezinnen met) kinderen te detineren in de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) in Zeist. Weliswaar is de GGV een veel betere plek (geen insluiting in cel) dan de eerder gebruikte gevangenissen, het is nog steeds opsluiting. De gronden voor detentie van kinderen zijn volgens het beleidskader van 1 oktober 2014 dat een vermoeden van een reëel risico van onttrekking aan het toezicht voldoende is om gezinnen met kinderen te detineren. Dat leidde – zeer ongewenst – (na een periode van afname) direct tot een stijging van het aantal kinderen in detentie. Van 1 oktober 2014 tot 1 oktober 2015 zaten er 128 minderjarige kinderen (onder wie 12 AMV's) in (art. 59) detentie. Van deze kinderen werden in totaal 72 kinderen uitgezet (onder hen 2 AMV's). Ter vergelijking: van 13 september 2013 tot 1 oktober 2014 werden 39 kinderen gedetineerd, onder wie 15 AMV's.<sup>162</sup>

Gezinnen en kinderen in vreemdelingenbewaring<sup>163</sup>

	2012	2013	2014	2015	2016
Gezinnen	201	89	44	66	76
Kinderen in gezinnen	352	165	82	129	147
Kinderen alleen (AMV)	49	25	11	12	26

Naast het handhaven van de mogelijkheid tot bewaring van kinderen, maakt het wetsvoorstel ook onderscheid tussen kinderen onder en boven de 12 jaar.<sup>164</sup> Daardoor kunnen maatregelen die niet aan een 12-jarige mogen worden opgelegd, wel aan een 13-jarige worden opgelegd. Dit is in strijd met het Kinderrechtenverdrag, dat ziet op alle kinderen onder de 18, alsook met waarborgen die in andere overheidsinstellingen gelden. In de gesloten jeugdzorg is een rechterlijke machtiging nodig om te bepalen welke dwangmaatregelen ingezet mogen worden. Juist in vreemdelingenbewaring (waar geen zorgvraag ten grondslag ligt aan de vrijheidsberoving) zouden extra – in plaats van minder – waarborgen ingesteld moeten worden.<sup>165</sup>

<sup>160</sup> Voorbeeld genoemd tijdens interview met regievoerder DT&V, maart 2017.

<sup>161</sup> Zie rapporten en brieven van de Coalitie geen Kind in de Cel, zoals onder meer de brief aan Kamerleden 8 september 2015: Vreemdelingenbewaring kinderen in de Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist.

<sup>162</sup> Antwoorden Kamervragen over de gesloten gezinsvoorziening in Kamp Zeist, 19 november 2015.

<sup>163</sup> DJI in getal 2012-2016.

<sup>164</sup> Wetsvoorstel: Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring artikel 40.

<sup>165</sup> Zie ook EHRM 24 oktober 2013, *Housein t. Griekenland*, no. 71825/11, JV2013/398.

### 3.9 GRENSDETENTIE

De meeste asielzoekers die in Nederland bescherming zoeken, zijn over land gereisd. Zij doorlopen hun asielprocedure in een open asielzoekerscentrum. Een kleinere groep arriveert via (lucht)havens, zoals Schiphol. De Koninklijke Mareschaussee (Kmar) controleert aan de grens of de vreemdeling aan de toegangsvoorwaarden voldoet. Vreemdelingen die geen toegang krijgen, kunnen asiel aanvragen in het aanmeldcentrum (detentiecentrum) in Schiphol.

Sinds 20 juli 2015 kent Nederland officieel een grensprocedure.<sup>166</sup> Daarmee kwam de termijn van grensdetentie vast te staan op maximaal vier weken. Opgeteld met het verblijf in het gesloten aanmeldcentrum is dit al snel zes weken detentie.

In het aanmeldcentrum in detentiecentrum Schiphol krijgen asielzoekers eerst zes dagen ‘rust en voorbereidingstijd’ voordat de officiële asielaanvraag begint. Daarna begint de Algemene Asielprocedure (AA), die maximaal acht dagen mag duren. Wanneer acht dagen te kort blijkt kan het asielverzoek – onder voorwaarden – verder worden behandeld in de Gesloten Verlengde Asielprocedure.<sup>167</sup> Wanneer het verzoek daar niet binnen de maximale termijn van in totaal zes weken is afgehandeld, moet de asielzoeker worden overgebracht naar een open asielzoekerscentrum. In geval van afwijzing van het asielverzoek wordt de asielzoeker – in afwachting van zijn uitzetting – overgeplaatst naar een andere afdeling in het detentiecentrum.

Een van de grootste bezwaren tegen grensdetentie is dat mensen die bescherming vragen worden opgesloten. Zij voelen zich daardoor als crimineel behandeld en vanuit rechtsbeschermingsperspectief staan ze op achterstand ten opzichte van asielzoekers in open centra. De omstandigheden in detentie maken het voor mensen extra moeilijk om hun verhaal op een goede manier te doen.<sup>168</sup>

Vluchtelingenorganisaties zoals UNHCR en VluchtelingenWerk – en ook Amnesty – pleiten voor de afschaffing van grensdetentie. Zolang dat niet het geval is horen in ieder geval kwetsbare vreemdelingen niet in een gevangenis thuis. Sinds 2014 worden (gezinnen met) kinderen in beginsel niet meer gedetineerd, maar doorgestuurd naar een open asielzoekerscentrum.<sup>169</sup> Andere kwetsbare groepen lopen nog steeds het risico te worden gedetineerd. Tijdens het interview noemen VluchtelingenWerk en de Raad voor Rechtsbijstand meerdere voorbeelden:

*‘Er was hier laatst nog iemand van 85 jaar oud. Volgens ons kan en hoeft zo iemand echt niet in detentie. De IND vond echter dat de hoge leeftijd niet op voorhand een bezwaar moest zijn tegen detentie. Wij willen echt een leeftijdsbovengrens waar men niet overheen kan gaan.’*

*‘Soms tref je mensen aan die niet onder te brengen zijn in de gehanteerde categorieën. Het gaat dan bijvoorbeeld om meer “existentiële” kwetsbaarheid. Zo zijn er mensen die gebroken zijn van verdriet, mensen die rouwen om het verlies van een dierbare. Sommigen zijn om wat voor reden dan ook heel erg bang. Schijnbaar ‘normale’ mensen doen ineens een zelfmoordpoging of dreigen daarmee.’*

*‘Er komen nu veel mensen uit Cuba aan op Schiphol. Velen van hen behoren tot de LBHT-gemeenschap. Gisteren heeft één van hen een zelfmoordpoging gedaan. Hij is naar de isolatiecel gebracht.’*

<sup>166</sup> Richtlijn 2005/85 EG, 1 dec 2005 betreffende de minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, art. 35; richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking).

<sup>167</sup> Vc 2013 Deel C – 1/ 2.4 De verlengde asielprocedure.

<sup>168</sup> VluchtelingenWerk, UNHCR: *‘Pas nu weet ik, vrijheid is het hoogste goed’*, Gesloten Verlengde Asielprocedure 2010-2012, pp 4-5.

<sup>169</sup> Staatssecretaris van Justitie, brief aan de Tweede Kamer, 28 mei 2013; Vc 2000: A1/7.3.

## 3.10 ALTERNATIEVEN VOOR VREEMDELINGENDETENTIE

In 2011 publiceerde Amnesty International haar onderzoek naar alternatieven voor detentie.<sup>170</sup> De Tweede kamer toonde zich geïnteresseerd. Niet alleen mensenrechtelijke argumenten, zoals in het Amnesty-rapport waren genoemd, maar ook de Europese Terugkeerrichtlijn, twijfels over de effectiviteit en financiële argumenten speelden een rol. Op 22 december 2011 stuurde de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel een brief aan de Tweede Kamer waarin pilots met alternatieven werden aangekondigd.<sup>171</sup> Met name de meldplicht in combinatie met facilitering van de terugkeer door de DT&V, de vrijheidsbeperkende maatregel, het opleggen van een borgsom en het (mede) financieren van terugkeerprojecten werden in de brief genoemd. De pilotprojecten bleken echter weinig impact te hebben en werden slechts op beperkte schaal en onder zeer beperkende criteria uitgevoerd.<sup>172</sup> De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zei hierover in zijn brief van september 2013: *'De meeste vreemdelingen in bewaring voldeden niet aan meerdere van bovenstaande eisen, waardoor zij niet in aanmerking kwamen voor een pilot. Daardoor was de groep die gebruik kon maken van de pilots klein.'*<sup>173</sup>

*'Er zijn nog te weinig plaatsen voor alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Er zouden bijvoorbeeld meer Ter Apel-achtige open centra moeten komen. Net zoals nu voor gezinnen. Dat functioneert als een vangnet. Voor alleenstaande uitgeprocedeerde asielzoekers is het nu vaak al snel in bewaringstelling of de straat. En geen van beide bieden een oplossing. Dat geldt ook voor mensen die ongewenst zijn verklaard en van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken. Zij hebben vaak lang in Nederland gewoond en geen netwerk in het land van herkomst. Die gaan niet zomaar terug. Voor hen ontbreekt een traject om de terugkeer buiten bewaring te realiseren.'*

IND-medewerker<sup>174</sup>

Ondertussen is de kennis over alternatieven toegenomen. Zo biedt het handboek *There are alternatives* van de International Detention Coalition (IDC) een model dat overheden kunnen volgen om vreemdelingendetentie te voorkomen.<sup>175</sup> Het model gaat ervan uit dat detentie in beginsel niet nodig is en pleit onder meer voor een zorgvuldige individuele screening van behoeften en kwetsbaarheden. Belangrijk element is de persoonlijke begeleiding (casemanagement) volgens een methode waarbij vertrouwen wordt opgebouwd en mensen zelf actief betrokken zijn. De IDC claimt dat met deze methode mensen zich in 95 procent van de gevallen houden aan de gemaakte afspraken; 69 procent van hen vertrekt vrijwillig. De procedure zou tot een kostenbesparing van wel 80 procent kunnen leiden.<sup>176</sup>

Ook het EU-Terugkeerhandboek lijkt voorzichtig in deze richting te denken: *'A systematic horizontal coaching of all potential returnees, covering advice on possibilities for legal stay/asylum as well as on voluntary/enforced return from an early stage (and not only once forced removal decisions are taken) should be aimed at.'*<sup>177</sup>

Met andere woorden: als landen willen dat terugkeer succes heeft, dan moet men juist niet exclusief focussen op de terugkeer zelf maar op 'coaching en advisering' ('casemanagement') van mensen, zowel over mogelijkheden tot verblijf als mogelijkheden tot vertrek.

170 Amnesty International, Vreemdelingendetentie, het moet en het kan anders. Alternatieven voor vreemdelingendetentie, 2011.

171 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1483.html>.

172 Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?*, 2013, p. 61.

173 Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Kamerbrief 414078, 13 september 2013.

174 Citaat uit interview met IND-medewerker, maart 2017.

175 IDC: *There are Alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, 2015, p. 16.

176 Ibid, p. 76.

177 EU: *Return Handbook*, mei 2015, p. 80.

De EU-Opvangrichtlijn bevat een open lijst van alternatieven en stelt lidstaten ook in staat eigen alternatieven te ontwikkelen.<sup>178</sup> Het is mogelijk dat een alternatief voor detentie de bewegingsvrijheid beperkt, echter, er mag geen sprake zijn van vrijheidsontneming.

Andere relevante rapporten in dit kader zijn afkomstig van de Britse organisatie Detention Action. Zij onderschrijven de IDC- methode en noemen enkele heldere voorbeelden.<sup>179</sup> In 2015 publiceerde een Europees netwerk van universiteiten en organisaties genaamd 'Made Real' het rapport *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU – Time for Implementation*.<sup>180</sup> Ook de 'Steering Committee for Human Rights' van de Raad van Europa heeft recentelijk een uitvoerige analyse geschreven over het gebruik en het belang van alternatieven voor vreemdelingenbewaring.<sup>181</sup>

Uit een recent onderzoek naar opvang van mensen zonder verblijfsrecht van Amnesty International en de Stichting LOS kwam naar voren dat adequate opvang en begeleiding stabiliteit kunnen bieden die nodig is om over een toekomst na te denken. De meeste uitgeprocedeerde asielzoekers of migranten zonder verblijfsrecht zijn zich terdege bewust van het slechte perspectief in Nederland zonder rechtmatig verblijf. Vaak weegt de angst voor terugkeer toch zwaarder. Dit vraagt om begeleiding door opvangorganisaties met specialistische kennis over deze doelgroep. Zij kunnen ondersteuning bieden en helpen met het ontwikkelen van een toekomstperspectief, in de vorm van zelfstandige terugkeer dan wel rechtmatig verblijf.<sup>182</sup>

---

178 De EU opvangrichtlijn (2015) bepaalt ten aanzien van asielzoekers dat iedere EU lidstaat verplicht is detentie alleen als uiterst middel op te leggen en alleen als dit noodzakelijk en evenredig is (zie hiervoor art. 8.2 en art 8.3 en overweging 15). Zie ook art 15.1 EU Terugkeerrichtlijn.

179 Detention Action, Without Detention. Opportunities for alternatives, 2016.

180 Zie voor verder juridisch en mensenrechtelijk kader: De Bruycker, P. et al., *Alternatives to Immigration detention and asylum detention in the EU time for implementation*, januari 2015. Zie ook de factsheet alternatieven van Justice and Peace.

181 Raad van Europa, 26 oktober 2017, CDDH-MIG (2017) 02 Rev. *Draft analysis of the legal and practical aspects of effective alternatives in the context of migration*.

182 Amnesty International en Stichting LOS: *Valse hoop of bittere noodzaak*, 2017.

## 4 SAMENVATTING, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Het bestuursrechtelijk opsluiten van mensen staat op gespannen voet met de mensenrechten. Vooral wanneer detentie onnodig is, lang duurt en de detentieomstandigheden onnodig zwaar zijn. Dit onderzoek behandelt de handhaving van het ultimatum remedium-principe.

### 4.1 VREEMDELINGENDETENTIE ALS ULTIMUM REMEDIUM

#### *Rechtswaarborgen*

Naast Hulpofficieren van Justitie (HOvJ) kunnen ook Buitengewoon Bevoegde Ambtenaren<sup>183</sup> bij de vreemdelingenpolitie en DT&V-ambtenaren<sup>184</sup> de bevoegdheid hebben om vreemdelingenbewaring op te leggen. Inbewaringstelling op grond van het strafrecht moet altijd door een HOvJ opgelegd worden en vervolgens moet de rechtmatigheid uiterlijk binnen 3 dagen en 15 uur door de rechter worden getoetst. Vreemdelingenbewaring kent geen verplichte rechterlijke toetsing op korte termijn. In het slechtste geval kan het maar liefst 42 dagen duren voordat de vreemdeling voor het eerst een rechter ziet.<sup>185</sup> Daarnaast stellen diverse geïnterviewden dat de advocaat in meer dan de helft van de gevallen bij het eerste gehoor ontbreekt. Dit is problematisch, omdat de advocaat juist op dat moment de mogelijkheid heeft om argumenten tegen onnodige of onjuiste detentie in te brengen.

#### *Alternatieven voor vreemdelingendetentie*

In het huidige beleid komen alternatieven voor detentie alleen in beeld als de vreemdeling actief meewerkt aan vertrek. Dit is een onjuiste interpretatie van de eis dat bewaring slechts mag worden opgelegd als minder dwingende middelen niet volstaan.<sup>186</sup> Wanneer mensen meewerken aan hun terugkeer, is er immers per definitie geen grond voor detentie. De vraag of een lichter middel ingezet kan worden, hoort pas gesteld te worden wanneer aannemelijk is dat de vreemdeling niet uit eigen beweging gevolg geeft aan zijn vertrekplicht.

Goede ‘coaching en advisering’ (‘casemanagement’), gericht op zowel de mogelijkheden tot verblijf als de mogelijkheden tot vertrek, dragen bij tot het voorkomen van detentie en gedwongen uitzetting.

#### *Meewerken aan vertrek*

Wanneer geoordeeld wordt dat iemand niet meewerkt aan zelfstandig vertrek kan het gedwongen traject van start gaan. Er zijn geen heldere criteria waaraan deze bereidwilligheid tot vertrek moet voldoen. Dit maakt het oordeel over de mate van medewerking van een vreemdeling sterk afhankelijk van de individuele interpretatie van de regievoerder van de DT&V. Ook het vroege tijdstip waarop de DT&V met de vertrekgesprekken begint kan problematisch zijn. Gedurende lopende procedures kan er geen ‘medewerking aan vertrek’ worden verwacht van de vreemdeling. Toch telt voor de regievoerder van de DT&V ook de – eventueel afwijzende – houding van de vreemdeling al in de fase voorafgaand aan de uitspraak van de rechter als indicator voor de mate van medewerking aan vertrek. Tot slot signaleren advocaten dat de DT&V-medewerkers tijdens deze gesprekken dreigen met detentie. Hoewel DT&V dit als voorlichting ziet, kan dit bij de cliënten tot angstgevoelens leiden.

#### *Zicht op uitzetting*

Wanneer een land expliciet niet meewerkt aan terugkeer, mogen mensen niet (langer) gedetineerd worden. Er ontstaat echter een grijs gebied bij landen die alleen laissez passers (LP) verstrekken als burgers zélf willen terugkeren en/of slechts bij hoge uitzondering een LP afgeven. Voorbeelden zijn Marokko, Algerije, Tunesië, China, Sudan en Suriname. De DT&V – gesteund door uitspraken van de Raad van State – neemt

<sup>183</sup> Wijziging Voorschrift Vreemdelingen 26 juni 2015.

<sup>184</sup> Tweede Kamer: 2014Z16603 Pilot in bewaring stellen door DT&V.

<sup>185</sup> Kennisgeving na 28 dagen, behandeling door de rechter binnen 14 dagen.

<sup>186</sup> Volgens de Terugkeerrichtlijn is het doel van detentie de verwijdering of uitzetting; niet het vrijwillig vertrek (zie ook HvJ-EU van 28 april 2011, El Dridi, JV 211/242, par. 39).

dan snel aan dat er zicht op uitzetting is. Het karakter van vreemdelingenbewaring verandert hiermee in *'beschikbaar zijn voor vertrekhandelingen'* tot *'gijzeling totdat verzet tegen terugkeer is gebroken'*.

#### *De duur van detentie en herhaalde detentie*

Mensen die herhaaldelijk worden gedetineerd zijn vaak afkomstig uit landen waarvan de ambassades niet of nauwelijks meewerken aan gedwongen terugkeer. Ook gaat het om mensen die door geen enkel land erkend worden als onderdaan, of om mensen die nauwe banden met Nederland hebben. Zij hebben hier bijvoorbeeld een gezin of familie en hebben en er alles voor over om hier te blijven. Met enige regelmaat overschrijdt de cumulatieve vreemdelingendetentie het absolute maximum van achttien maanden uit de Terugkeerrichtlijn. Het is de vraag of dergelijke herhaalde en langdurige detentie zich verhoudt met de Terugkeerrichtlijn. Het staat in ieder geval op gespannen voet met mensenrechtelijke beginselen zoals proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid.

#### *Kwetsbare mensen*<sup>187</sup>

Vrijheidsontneming is een bijzonder zware maatregel, met een groot risico op gezondheidsschade. Voor kinderen geldt dit extra gezien hun geestelijke en lichamelijke onrijpheid. Bij de beslissingen tot detentie worden de belangen van kwetsbare mensen, zoals kinderen, onvoldoende meegewogen. Hoewel er voorafgaand aan de beslissing tot detentie wel gevraagd wordt naar de persoonlijke en medische situatie, voorziet het Nederlandse beleid niet in een heldere en onafhankelijke kwetsbaarheidstoets. Daardoor wordt niet of nauwelijks gewogen of er bijzondere, persoonlijke omstandigheden zijn die de detentie onevenredig bezwarend (disproportioneel) maken. Ook wordt de eventuele gezondheidsschade die detentie teweeg kan brengen niet meegenomen in de besluitvorming.

## 4.2 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Het ultimatum remedium-beginsel is nog steeds onvoldoende geborgd bij het besluitvormingsproces rond vreemdelingendetentie. Hoewel de overheid aangeeft met het wetsvoorstel het ultimatum remedium-beginsel – conform het Unierecht<sup>188</sup> – te willen benadrukken, is dit vooralsnog te weinig zichtbaar. De mate waarin het ultimatum remedium-karakter van vreemdelingenbewaring daadwerkelijk wordt gewaarborgd, hangt bovendien sterk af van wat in het Vreemdelingenbesluit 2000 staat. De gronden in art 5.1b Vb zijn (nog steeds) veel te uitgebreid en generiek; ze kunnen op vrijwel iedere vreemdeling zonder verblijfsrecht worden toegepast. Dit biedt de overheid te ruime mogelijkheden om te besluiten tot inbewaringstelling.<sup>189</sup>

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring biedt kansen om het ultimatum remedium-beginsel beter te garanderen. Met dat doel doet Amnesty International de volgende aanbevelingen:

- Maak het recht op vrijheid tot uitgangspunt van wetgeving en beleid en draag er zorg voor dat het ultimatum remedium-beginsel goed wordt nageleefd.
- Wanneer beperkingen van het recht op vrijheid noodzakelijk zijn, moet steeds gekozen worden voor het minst ingrijpende (lichtste) middel.
- Leg de bewijslast over de noodzaak van detentie bij de overheid. Motiveer expliciet waarom minder dwingende maatregelen niet volstaan.
- Analyseer en heroverweeg de uitgebreide en generieke gronden voor inbewaringstelling (zoals verwoord in het Vreemdelingenbesluit 2000).

<sup>187</sup> Artikel 21 van de Opvangrichtlijn noemt de volgende categorieën mensen kwetsbaar: minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking. Deze omschrijving is uitgebreider dan die in de Terugkeerrichtlijn maar het is aannemelijk dat deze lijst analoog aan die van de Terugkeerrichtlijn kan worden toegepast, vooral omdat de omschrijving ook in de Terugkeerrichtlijn niet limitatief is bedoeld.

<sup>188</sup> Terugkeerrichtlijn artikel 15 lid 1.

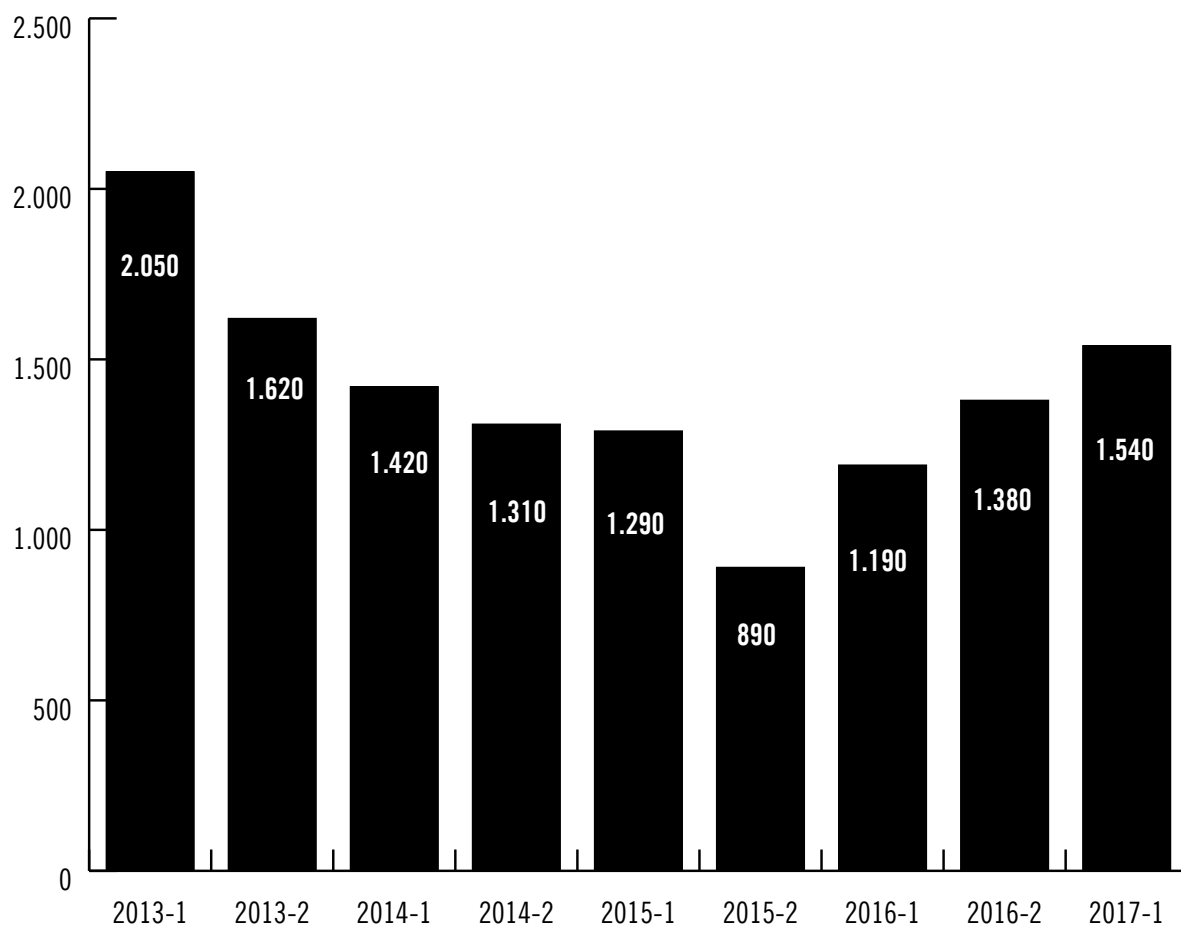
<sup>189</sup> Zie: Toelichting bij Vb 2000: 5.1c; <http://maxius.nl/vreemdelingenbesluit-2000/artikel5.1b>; Over nadere motiveringsplicht ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2852, 201605881/1/V3; ABRvS 24 maart 2017, 201700489/1.

- Zorg ervoor dat mensen in geen geval worden gedetineerd als een land niet of nauwelijks meewerkt aan terugkeer.
- Omschrijf in wet en regelgeving wat onder 'meewerken aan vertrek' wordt verstaan en verwacht geen medewerking zolang een asielprocedure nog loopt.
- Pas de wet zo aan dat herhaalde inbewaringstelling slechts bij hoge uitzondering en onder strikte voorwaarden plaats kan vinden en de totale cumulatieve bewaringsduur nooit langer is dan achttien maanden.
- In tegenstelling tot de strafvorderlijke vrijheidsbeneming, waarvan de rechtmatigheid uiterlijk binnen 3 dagen en 15 uur door de rechter wordt getoetst, kan het in geval van vreemdelingenbewaring (in het slechtste geval) 42 dagen duren voordat de vreemdeling voor het eerst een rechter ziet. Versnel daarom de rechterlijke toetsing en zorg tijdens dit proces voor goede rechtsbescherming.
- Hoewel het wetsvoorstel aandacht besteedt aan kwetsbare mensen, zou het uitgangspunt moeten zijn dat bij kwetsbaren – geen of zo min mogelijk – gebruik wordt gemaakt van detentie. Leg daarom in de wet vast dat kwetsbaarheid een doorslaggevende grond is om af te zien van detentie.
- Zorg voor een individuele en grondige risicoanalyse op kwetsbaarheid, zowel voorafgaand aan detentie als periodiek tijdens detentie. Daarbij moet niet alleen gekeken worden of binnen bewaring zorg kan worden geboden aan de vreemdeling, maar moeten ook de mogelijke schadelijke effecten op (middel)lange termijn worden meegewogen.<sup>190</sup> Hanteer daarbij een brede definitie van kwetsbaarheid en hou rekening met omstandigheden die kwetsbaarheid kunnen versterken of veroorzaken.
- Leg in het wetsvoorstel vast dat kinderen zijn uitgesloten van vreemdelingenbewaring. Als deze mogelijkheid toch wordt gehandhaafd, kies dan voor veel restrictievere criteria dan nu het geval is in het huidige beleidskader.

---

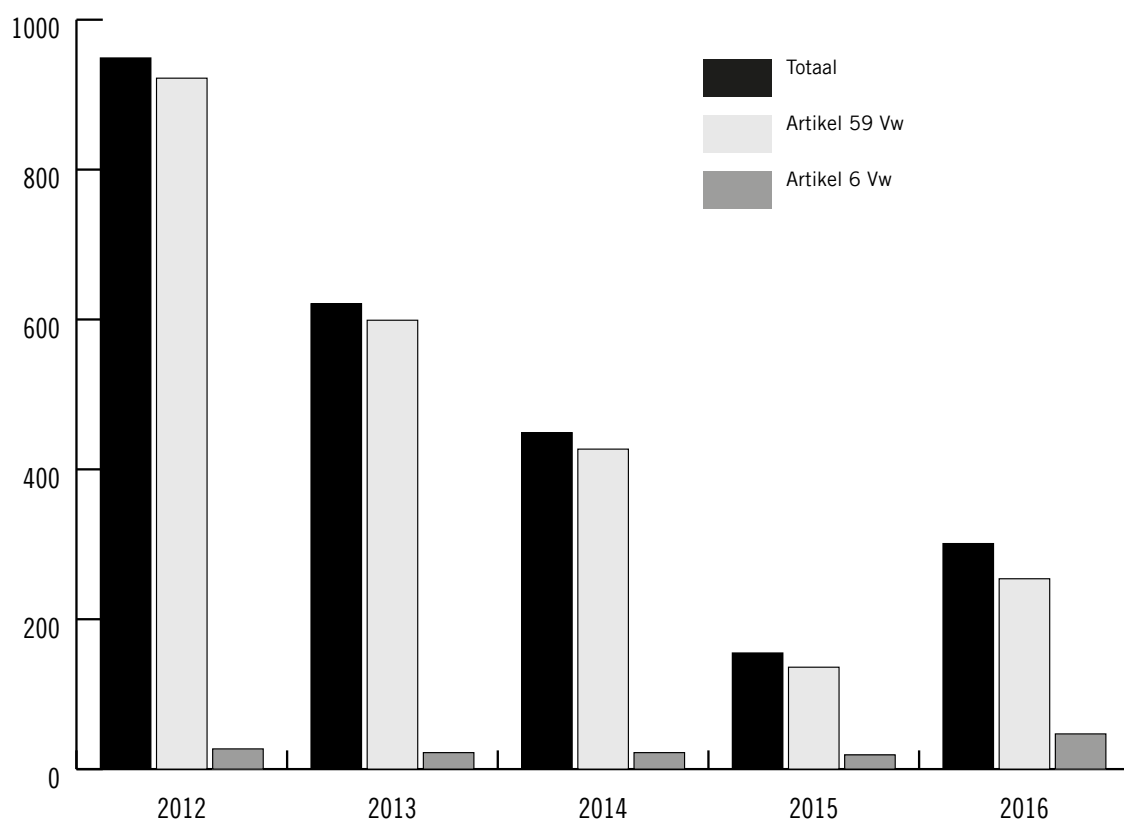
<sup>190</sup> Zie bijvoorbeeld de 'Vulnerability Screening Tool' ontwikkeld door de UNHCR en IDC, met ondersteuning van de OAK Foundation.



**5 BIJLAGEN**Instroom Vreemdelingenbewing<sup>191</sup>

191 Ministerie J&V: Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-december 2016

## Bezetting detentiecentra Vreemdelingenbewaring<sup>192</sup>.



De top 5 van landen van waaruit vreemdelingen in 2016 instroomden waren Albanië (20,4%), Marokko (11,5%), Algerije (6,0%), Afghanistan (4,4%) en Nigeria (3,3%).<sup>193</sup> Het aantal mensen dat gedwongen uit Nederland vertrok was in 2017 was 2700.<sup>194</sup> Het vertrek naar het land van herkomst is ongeveer een derde van het aantal mensen in detentie.<sup>195</sup> In 2016 en 2017 betrof dit in verreweg de meeste gevallen uitzetting naar Albanië (2016: 382 en tot juli 2017: 160). De verblijfsduur in vreemdelingendetentie was in 2012 gemiddeld 75 dagen. In de jaren daarna daalde dit naar gemiddeld 43 dagen in 2016.<sup>196</sup>

<sup>192</sup> DJI in getal 2012-2016, peildatum 30 september.

<sup>193</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI in getal* 2012-2016, juli 2017.

<sup>194</sup> <https://data.overheid.nl/data/dataset/immigratie--vertrek/resource/7ae2338a-9311-4fad-a2e9-05c2f2006b63>

Uit deze cijfers wordt het niet duidelijk of hieraan altijd detentie is voorafgegaan. Het cijfer is inclusief vertrek naar bijvoorbeeld Dublinlanden

<sup>195</sup> Zie WOB-verzoek van INLIA over 2016 en 2017. Uit het antwoord van DT&V blijkt dat er in de periode 1 januari-1 juli 2017 in totaal 1570 vreemdelingen in bewaring zijn genomen en 490 vreemdelingen zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. Dit is minder dan een derde (31,2 %). De meest voorkomende landen waar naartoe werd uitgezet waren: Albanië (160), Afghanistan (40), Georgië (40), Servië (40), en Polen (20). Uit de antwoorden op een WOB-verzoek van INLIA in 2012 bleek het percentage uitzettingen naar land van herkomst vanuit detentie 34,5%.

<sup>196</sup> Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI in getal* 2012-2016, juli 2017.



