

Vergaderjaar 2009–2010

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1358

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 augustus 2010

Tijdens het algemeen overleg van 13 januari jongstleden (kamerstuk 19 637, nr. 1331) over het vreemdelingenbeleid met de vaste commissie voor Justitie van uw Kamer heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie een aantal toezeggingen gedaan. Zo is toegezegd een ambtelijke delegatie een werkbezoek te laten afleggen aan het Verenigd Koninkrijk om de alternatieven voor vreemdelingenbewaring en de effectiviteit hiervan te bestuderen. U zou hierover nader worden bericht. Hierbij zouden ook de ervaringen van Australië op dit terrein worden betrokken. Voorts is tijdens genoemd algemeen overleg gesproken over grensdententie. Ik heb u naar aanleiding hiervan bij brief van 11 juni jongstleden (TK 2009–2010, 19 637, nr. 1351) geïnformeerd over de «gesloten verlengde asielprocedure» (voorheen «Gesloten Onderzoekscentrum» (GOC)-procedure) en dan met name over de positie van gezinnen met minderjarige kinderen. In onderhavige brief zend ik u aanvullend nog een aantal cijfers. Daarnaast heb ik in mijn brief van 25 september 2008 (TK 2008–2009, 19 637, nr. 1222) als reactie op het rapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming de toezegging gedaan om de opportuniteit van het beroepsrecht nader te bestuderen. Ten slotte informeer ik u naar aanleiding van een toezegging die door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie is gedaan tijdens een plenair debat op 13 mei 2009 om met het Ministerie van Defensie te spreken over de mogelijkheden om vreemdelingen uit te zetten met toestellen van de Koninklijke Luchtmacht, en uw Kamer hierover te informeren. In onderhavige brief doe ik al deze toezeggingen gestand.

Alternatieven vreemdelingenbewaring – werkbezoek VK

Op 8 en 9 maart jongstleden heeft een ambtelijke delegatie bestaande uit ambtenaren van de Directie Migratiebeleid, de Dienst Terugkeer & Vertrek en de Dienst Justitiële Inrichtingen een werkbezoek gebracht aan het Verenigd Koninkrijk. Het doel van dit werkbezoek was om de Britse alternatieven voor vreemdelingenbewaring nader in kaart te brengen en de effectiviteit van deze alternatieven te bepalen. Verder is uitgebreid

gesproken met de Britse collega's over vreemdelingenbewaring in den brede en over een aantal specifieke groepen, zoals criminele vreemdelingen en kwetsbare groepen. Een tweetal detentielocaties is bezocht, één hiervan wordt beheerd door de private organisatie G4S en de ander door de overheid. Zoals aangegeven tijdens het algemeen overleg van 13 januari jongstleden, wordt u nader geïnformeerd over de alternatieven voor vreemdelingenbewaring van het Verenigd Koninkrijk.

Het Verenigd Koninkrijk heeft een aantal projecten uitgevoerd om alternatieven voor bewaring uit te proberen. In Kent heeft een qua tijdsduur en omvang beperkt project gelopen, bestaande uit een aantal families dat in een «hostelfaciliteit» werd ondergebracht. Dit project is niet als succesvol ervaren, aangezien er maar één familie is teruggekeerd naar het land van herkomst. In Schotland heeft een ander project gedraaid met als uitgangspunt een «self-check-in-arrangement». Vreemdelingen kregen te horen wanneer hun vlucht zou vertrekken en dienden vervolgens zelf in te checken. Van de 40 families die onder dit project vielen, heeft slechts één familie meegewerkt. Eveneens in Schotland is op basis van de ervaringen uit het «Kent-project» een nieuw project gestart dat ten tijde van het werkbezoek ongeveer een jaar liep. De United Kingdom Border Agency, de Internationale Organisatie voor Migratie en een aantal non-gouvernementele organisaties hebben de handen ineengeslagen om op een intensieve manier, «community based» samen te werken aan terugkeer.

Het Verenigd Koninkrijk heeft bij een paar honderd zaken gebruikgemaakt van «electronic tagging/monitoring». Dit vindt plaats door het plaatsen van een enkelband of stemherkenning (opbellen vanaf een bepaalde thuistelefoon). Om hiervoor in aanmerking te komen speelt het risico van het onttrekken aan toezicht een belangrijke rol. Verder mag de betrokkene niet werken, dient hij op een vast adres te verblijven en dient hij zich vaak te melden (bijvoorbeeld dagelijks).

Het is mogelijk om voorwaardelijk uit detentie te komen op borgtocht, variërend van één tot een paar duizend Britse Ponden. Er bestaat echter geen mogelijkheid om de betaling af te dwingen.

Geconcludeerd kan worden dat ook in het Verenigd Koninkrijk wordt gezocht naar manieren om de terugkeer te bevorderen en alternatieven voor bewaring te vinden. De ervaringen die tot op heden met alternatieven voor vreemdelingenbewaring in het Verenigd Koninkrijk zijn opgedaan, worden door de Britse overheid niet als (bijzonder) effectief ervaren. Dit wordt bevestigd door het recente verzoek van de nieuwe Britse regering om op korte termijn een werkbezoek af te leggen aan Nederland om de alternatieven voor vreemdelingenbewaring van gezinnen met minderjarige kinderen hier te lande nader te bestuderen. Dit werkbezoek heeft op 17 en 18 juni jongstleden plaatsgevonden.

Op 17 juni hebben ambtenaren van de Directie Migratiebeleid en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het ministerie van Justitie met de Britse ambtenaren gesproken en informatie uitgewisseld. Op 18 juni heeft de Britse delegatie een bezoek afgelegd aan de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) in Ter Apel. Ambtenaren van de afdeling VBL Vlagtwedde van de DT&V hebben het terugkeerproces, zoals dat wordt uitgevoerd op de VBL, uitgebreid aan de Britse delegatie toegelicht.

Alternatieven vreemdelingenbewaring – ervaringen Australië

Naar aanleiding van het algemeen overleg van 13 januari jongstleden heb ik mijn Australische collega's verzocht om informatie over alternatieven voor vreemdelingenbewaring en de effectiviteit ervan. In reactie op mijn

verzoek heb ik een uitgebreid overzicht gekregen van Australische initiatieven op dit terrein.

Samenvattend kan worden gezegd dat de Australische overheid door de bank genomen dezelfde uitgangspunten voor bewaring en de alternatieven hiervoor heeft als de Nederlandse regering. De verschillende bewaringslocaties zijn echter op een andere wijze ingevuld dan in Nederland. De kernwaarden van de Australische regering ten aanzien van bewaring zijn kort gezegd: geen kinderen in bewaring, dat wil zeggen in «immigration detention centres», onbeperkte detentie is onacceptabel, de duur van bewaring en de bewaringsomstandigheden dienen regelmatig heroverwogen te worden en bewaring in «immigration detention centres» mag alleen worden gebruikt als laatste middel en voor de kortst uitvoerbare periode. Om ervoor te zorgen dat detentie ook echt het laatste middel is, wordt door gespecialiseerde «case officers» rechtstreeks met de vreemdeling samengewerkt aan zijn of haar zaak. Door actieve en vroegtijdige betrokkenheid van deze «case officers» bij de vreemdeling, terwijl deze in de gemeenschap verblijft, wordt een alternatief voor bewaring geboden. Voorheen werden vreemdelingen óf in bewaring gesteld en vervolgens uitgezet óf werden zij in de samenleving aan hun lot overgelaten. Door duidelijker de verschillende mogelijkheden voor te houden aan de vreemdeling wordt, naar de mening van de Australische overheid, een harder maar eerlijker en uiteindelijk effectievere aanpak bewerkstelligd om uitsluitel over de verblijfsstatus te krijgen. Degene die geen rechtmatig verblijf heeft in Australië, dient te vertrekken. Indien dit niet vrijwillig gebeurt, komt vreemdelingenbewaring en gedwongen vertrek aan de orde. Over de effectiviteit van de nieuwe aanpak merkt de Australische overheid op dat sprake is van een toename van zelfstandig vertrek.

Australië kent verschillende typen bewaringslocaties. Er zijn «Immigration Detention Centres» voor niet-rechtmatig verblijvenden, met name, «visa-overstayers» en toegangsgeweigerden. Daarnaast is er «Immigration Residential Housing» waarbinnen de bewaring in een zelfstandige, huiselijke omgeving plaatsvindt. De vreemdelingen die hier zijn gedetineerd, kunnen elkaar binnen de locatie bezoeken, hun eigen eten koken en onder begeleiding winkelen en recreëren. Bezoek vindt op uitnodiging plaats en hiervoor gelden speciale bezoektijden. De «Immigration Transit Accomodation» is gericht op vreemdelingen met een laag veiligheidsrisico. Bij «Other Alternative Places of Detention» moet worden gedacht aan plaatsen in de samenleving/gemeenschap die als bewaringslocatie worden aangewezen, zoals hotels, motels, appartementen en locaties waar medische behandeling wordt geboden of verzorging door bekenden of non-gouvernementele organisaties. Ook locaties waar de vreemdeling een deel van zijn dag doorbrengt, zoals scholen, dagbehandeling, religieuze of sociaal-culturele instellingen, kunnen als bewaringslocatie worden aangewezen.

Er vindt geen bewaring plaats van kinderen in «immigration detention centres». Onder omstandigheden kan bewaring evenwel plaatsvinden in andere bewaringslocaties. Voorts vindt in beginsel geen scheiding plaats tussen kinderen en hun ouders, tenzij zij gescheiden in Australië zijn binnengekomen of er grond is voor bewijs dat scheiding in hun belang is.

Cijfers grensdetentie

In het algemeen overleg van 13 januari jongstleden is onder meer ter sprake gekomen de vraag hoeveel van de in de «Gesloten OC (GOC)-procedure» behandelde asielaanvragen hebben geleid tot een inwilliging.

Aangezien dit cijfermatig onderzoek behoefde, is toegezegd dat op deze vraag schriftelijk teruggekomen zou worden.

In 2008 en 2009 samen zijn ruim 110 aanvragen in de GOC-procedure opgenomen (waarvan ongeveer 50 in 2008 en ongeveer 60 in 2009). Op 1 januari 2010 stonden er nog ongeveer 10 GOC-procedures open. Van de ruim 100 afgeronde procedures heeft de aanvraag in ongeveer 10 gevallen tot een inwilliging geleid, hetgeen een inwilligingspercentage van 10% oplevert.

Deze cijfers vormen een aanvulling op mijn brief van 11 juni jongstleden, de zogenaamde uitvoeringsbrief nieuwe asielprocedure.

Beroepsrecht bij klachtenprocedure in grensdetentie

De nadere bestudering van de opportuniteit van het introduceren van een beroepsrecht bij de klachtenprocedure bij de vreemdelingenbewaring ex artikel 6 Vreemdelingenwet (Vw) heeft opgeleverd dat invoering niet als voldoende opportuun moet worden beschouwd. Reden is de zeer geringe kans dat er van dat beroepsrecht gebruik gemaakt zou worden. Dit komt enerzijds vanwege de beperkte omvang van de mogelijke doelgroep. Het aantal vreemdelingen in bewaring op grond van artikel 6 Vw, de zogenaamde «grensgeweigerden» is erg klein in verhouding tot het aantal vreemdelingen in bewaring op grond van artikel 59 Vw. In 2008 bijvoorbeeld bedroeg de totale instroom in vreemdelingenbewaring van beide categorieën samen 8 585, waarvan slechts 840 op grond van artikel 6 Vw. Daarbij komt dat de bewaring bij artikel 6 Vw aanzienlijk korter duurt; in 2008 was de gemiddelde duur van een bewaring 82 dagen bij bewaring op grond van artikel 59 Vw en 47 dagen bij bewaring op grond van artikel 6 Vw. Invoering van een beroepsrecht bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming voor vreemdelingen in bewaring op grond van artikel 6 Vw zou derhalve – meer dan bij vreemdelingen in bewaring op grond van artikel 59 Vw – kunnen betekenen dat de klager tegen de tijd dat de RSJ zich buigt over het beroep het land al verlaten zal hebben – of anderszins onbereikbaar is – en waarschijnlijk geen kennis meer zal nemen van de uitspraak. Tot slot blijkt dat daar waar de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) van toepassing is – en er dus al wel sprake is van beroepsrecht – nu weinig wordt gebruikgemaakt van dat beroepsrecht. Concluderend ben ik van mening dat invoering van bedoeld beroepsrecht (thans) niet voldoende opportuun is.

Uitzettingen met toestellen van de Koninklijke Luchtmacht

Tot slot informeer ik u naar aanleiding van een toezegging die door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie is gedaan tijdens een plenair debat dat op 13 mei 2009 in de Tweede Kamer is gevoerd, onder meer naar aanleiding van het jaarverslag van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer over 2008. Tijdens dit debat heeft het lid Fritsma verzocht om na te gaan of defensievliegtuigen zouden kunnen worden ingezet ten behoeve van de terugkeer van vreemdelingen. Hier is onderzoek naar verricht en er is gesproken met het Ministerie van Defensie. Daaruit is naar voren gekomen dat het inzetten van defensievliegtuigen bij terugkeer van vreemdelingen alleen een voordeel oplevert als er gevlogen zou worden naar bestemmingen waar een commerciële maatschappij niet zou willen landen. Dat is echter op dit moment niet aan de orde. In voorkomend geval kan het Ministerie van Defensie worden verzocht, voor zo'n bestemming wél medewerking te verlenen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin