

Vergaderjaar 2013–2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1773

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2014

Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer van 30 oktober 2013 (Kamerstuk 19 637, nr. 1758) heeft uw Kamer gevraagd of het beleid voor gezinnen met kinderen die de asielprocedure in grensdetentie doorlopen, aangepast zou kunnen worden. Ik heb daarover ook gesproken met de coalitie «Geen kind in de cel»¹.

Hoewel de coalitie het standpunt heeft dat geen enkel kind in vreemdelingenbewaring of grensdetentie geplaatst zou moeten worden, is er welwillend gereageerd op de wijziging van de inbewaringstellingsregels voor gezinnen met kinderen die ik bij brief van 13 september 2013 aan uw Kamer heb gestuurd. Gezinnen met kinderen worden niet in bewaring gesteld, tenzij de ouders zich eerder aan het toezicht hebben onttrokken. De coalitie is kritisch over de grensdetentie voor gezinnen met kinderen. Zij pleit voor het gebruiken van de open asielprocedure.

Uitgangspunt van het beleid is dat gezinnen met kinderen zo min mogelijk in bewaring of grensdetentie behoren te worden geplaatst. In deze brief zet ik uiteen waarom in een beperkt aantal gevallen grensdetentie desondanks noodzakelijk is mede om te voorkomen dat met name kinderen verdwijnen in de illegaliteit of slachtoffer worden van mensenhandel.

Het afgelopen jaar waren er circa 70 gezinnen met zo'n 120 kinderen² die in de asielprocedure in grensdetentie instroomden. Deze gezinnen kwamen allen aan op Schiphol en waren niet in het bezit van geldige documenten om toegang te krijgen tot Nederland en daarmee het Schengengebied. Hen wordt doorgaans krachtens artikel 3, derde lid van

¹ De coalitie bestaat uit Amnesty International, Defence for Children, INLIA, Raad voor Kerken, Kerk in Actie, stichting Kinderpostzegels, stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt, Protestantse Kerk Nederland, Unicef en VluchtelingenWerk Nederland.

² De cijfers zijn handmatig bijgehouden en afgerond op tientallen.

de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) door de Koninklijke Marechaussee (KMar) de toegang tot Nederland en het Schengengebied geweigerd. Om te voorkomen dat zij alsnog toegang tot Nederland krijgen wordt ook een vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6 Vw opgelegd. Het grensbewakingsbelang wordt, zoals ook uit vaste jurisprudentie van de Afdeling³ volgt, veilig gesteld door het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel.

De gezinnen die een asielverzoek doen bij grensweigerings worden door de KMar overgedragen aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), zodat de behandeling van de asielaanvraag en het beoordelen van de familieband in de algemene asielprocedure in grensdetentie op aanmeldcentrum Schiphol plaats kan vinden. Hoewel een asielzoeker rechtmatig verblijf heeft op grond van de Procedurerichtlijn is grenstoezicht nog steeds mogelijk. De verdere toegang wordt dan geweigerd, en de asielzoeker wordt ondergebracht in het aanmeldcentrum Schiphol. Dit geldt ook voor gezinnen met kinderen.

Het asielverzoek wordt vervolgens zorgvuldig en met alle waarborgen omkleed behandeld. De gezinnen met kinderen krijgen eerst enkele dagen rust- en voorbereidingstijd, waarbinnen zij voorlichting van VluchtelingenWerk Nederland krijgen over de procedure, een voorbereidend gesprek plaatsvindt met hun gemachtigde en een medisch onderzoek door Medifirst.

Daarna start de algemene asielprocedure. Daarin kijkt de IND of de aanvraag kan worden toegewezen. Indien toewijzing plaatsvindt, wordt de grensdetentie onmiddellijk opgeheven en volgt plaatsing in een open asielzoekerscentrum en vervolgens huisvesting in een gemeente. Het kan ook zijn dat nader onderzoek nodig is. Voor gezinnen met kinderen volgt dan opheffing van de grensdetentie en plaatsing in een open asielzoekerscentrum, waar de verlengde asielprocedure wordt voortgezet.

De gesloten verlengde asielprocedure wordt nooit voor gezinnen met kinderen gebruikt. Wel kan het zijn dat één van de ouders in grensdetentie blijft als er sprake is van een van de limitatieve gronden die dit rechtvaardigt, bijvoorbeeld bij een vermeend oorlogsmisdadiger, en dat de overige gezinsleden naar een open asielzoekerscentrum worden overgeplaatst. In 2013 is van dit instrument geen gebruik gemaakt.

Het verzoek kan ook worden afgewezen. Dan wordt zoveel als mogelijk terugkeer vanuit grensdetentie gerealiseerd. Alleen als de aanvraag in de acht dagen procedure is afgewezen, kan grensdetentie voor gezinnen met kinderen langer duren. De duur is daarbij afhankelijk van de medewerking van de ouders aan de terugkeer. De aanwezigheid van reis- of identiteitsdocumenten of het meewerken van de landen van herkomst speelt daarbij veelal een geringe rol, omdat de luchtvaartmaatschappij die het gezin naar Schiphol heeft gebracht op grond van de gelegde vervoersclaim verantwoordelijk is voor het vervoer terug.

Als daar aanleiding voor is, kan na een individuele afweging de rust- en voorbereidingstijd worden verkort of kan bij een van de gehoren of het voornemen overgegaan worden tot opheffing van de grensdetentie en wordt de procedure van het gezin vervolgd in een open asielzoekerscentrum. Ook wordt de grensdetentie opgeheven als blijkt dat het gezin Dublinclaimant is. Zij wachten dan in een asielzoekerscentrum op het claimakkoord.

³ ABRvS 11 juni 2013, 201301582/1/V4

De grensdetentie wordt eveneens opgeheven als tijdens de procedure blijkt dat de aanvraag zal worden toegewezen. In sommige zaken is overigens gebleken dat wanneer het gezin aangeboden krijgt om de procedure in een asielzoekerscentrum verder te doorlopen, het na ruggespraak met de gemachtigde ervoor kiest de procedure in grensdetentie te voltooien.

De huidige procedure doet recht aan de complexe belangenafweging tussen het gezin en met name het kind enerzijds en het belang van een effectieve grensbewaking en effectieve terugkeer anderzijds. Ik begrijp dat grensdetentie als zeer belastend kan worden ervaren door een gezin met kinderen. Daarom wordt op diverse momenten bekeken of grensdetentie nog noodzakelijk is en of bijzondere individuele omstandigheden aanleiding geven om de maatregel op te heffen. De reden dat het systeem van grensdetentie bestaat, is om te voorkomen dat zonder geldige reden toegang tot Nederland en daarmee de gehele Schengenzone wordt verschaft en dat mensen verdwijnen in de illegaliteit of slachtoffer worden van mensenhandel.

Tijdens het algemeen overleg van 15 januari 2014 met uw Kamer over kinderhandel hebben we hier ook over gesproken. Als het bij zich hebben van een kind leidt tot feitelijke toegang tot Nederland van een documentloze vreemdeling, is er een reëel risico op misbruik. Ik heb internationaal navraag gedaan naar het systeem van toegangsweigering en eventuele grensdetentie. Australië, België Duitsland, Nieuw-Zeeland, Zweden en Zwitserland hebben informatie gegeven over hun systeem.

België heeft eind 2009 het beleid aangepast, waardoor gezinnen met kinderen vrij toegang hebben gekregen. Daar is een verdubbeling te zien in het aantal gezinnen dat via de luchthaven binnenkomt, terwijl de overige asielaanvragen dalen. Sinds de invoering van deze wijziging is het aantal gezinnen met kinderen die België binnenkwamen gestegen van 66 families in 2010 naar 127 families in 2011 en 120 families in 2012. Voor 2013 waren de cijfers nog niet bekend.

De gezinnen die asiel aanvragen op de luchthaven worden opgevangen in een open terugkehruis. De gezinnen onttrekken zich vaker dan in het verleden uit de open centra. Daarbij is een ernstig vermoeden van mensensmokkel en mensenhandel gerezen, gelet op het ontbreken van documenten en dat de gezinsband in een aantal zaken niet bewezen kan worden. Navraag leert dat het vooral om gestelde eenoudergezinnen gaat, die bestaan uit moeders met één kind. Dat vind ik een ongewenste ontwikkeling.

Zonder de kortdurende grensdetentie kan niet onderzocht worden of een gezinsband bestaat tussen de volwassene en het kind en kan ook de identiteit of nationaliteit van betrokkenen niet worden vastgesteld. De grensdetentie is noodzakelijk om op zorgvuldige wijze de individuele situatie vast te stellen en daar verder naar te kunnen handelen.

Wat betreft de gezinnen met kinderen die in vreemdelingenbewaring worden gezet ter fine van uitzetting, heb ik uw Kamer bij het algemeen overleg van 3 oktober 2013 toegezegd om de wijziging in het beleid te monitoren dat geen inbewaringstelling plaatsvindt, tenzij eerder een onttrekking aan het toezicht heeft plaatsgevonden. Van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en van de KMar heb ik het signaal ontvangen dat deze wijziging heeft geleid tot een toename van het aantal onttrekkingen van gezinnen met kinderen die de vertrekdatum te horen hebben gekregen en het aantal annuleringen van vluchten.

Een inbewaringstelling is voor gezinnen met kinderen nu een uitzondering! Wanneer signalen binnenkomen dat een gezin op het punt staat zich te onttrekken, wordt gekeken hoe dat het best opgelost kan worden. Soms wordt daarbij gekozen om één van de ouders (meestal de vader) in bewaring te stellen om zo te voorkomen dat het hele gezin zich aan het toezicht onttrekt. In de praktijk komt het dan echter voor dat de rest van het gezin toch met onbekende bestemming vertrekt.

Omdat de gezinsleden die zich aan het toezicht hebben onttrokken zich niet opnieuw melden bij een gezinslocatie of een andere vorm van opvang, vrees ik dat zij in de illegaliteit verdwijnen. Vooral voor de kinderen vind ik dit een ongewenste ontwikkeling. Ik begrijp dat het voor ouders moeilijk is om de boodschap te accepteren dat zij niet (langer) in Nederland mogen verblijven. Voor terugkeer wordt altijd ingezet op zelfstandige, duurzame terugkeer, ondersteund door de DT&V en NGO's. Wanneer zelfstandige terugkeer niet mogelijk blijkt te zijn omdat het gezin hier niet aan meewerkt, heb ik alleen vreemdelingenbewaring voor gezinnen die zich eerder hebben onttrokken aan toezicht en die maximaal twee weken mag duren als uiterst dwangmiddel om een uitzetting daadwerkelijk te realiseren. De komende periode zal ik de signalen van onttrekkingen van gezinnen met kinderen nader onderzoeken en bezien welke mogelijkheden er zijn om dit terug te dringen. Als daar aanleiding toe is, zal ik uw Kamer nader informeren.

De huidige praktijk van grensdetentie en vreemdelingenbewaring beperkt gezinnen met kinderen niet langer dan noodzakelijk in hun vrijheid. Daarmee handel ik conform de vigerende Europese richtlijnen. Als het enigszins mogelijk is, wordt de maatregel van grensdetentie opgeheven en het gezin overgeplaatst naar een open asielzoekerscentrum. Voor vreemdelingenbewaring voor gezinnen geldt dat dit alleen nog wordt toegepast als het gezin zich eerder aan het overheidstoezicht heeft onttrokken.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven