

Vergaderjaar 2013–2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1881

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 augustus 2014

Op 28 mei 2014¹ zond ik uw Kamer een brief over de grensdetentie van gezinnen met kinderen. Met die brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over nieuw beleid, op basis waarvan gezinnen met minderjarige kinderen die aan de grens asiel aanvragen, in beginsel niet meer in grensdetentie worden geplaatst, maar worden overgebracht naar een opvanglocatie van het COA als uit een screening blijkt dat er geen vermoeden van kindersmokkel of risico voor de openbare orde is. Deze screening zal per 1 september aanstaande in werking treden.

Gezinnen met minderjarige kinderen die aan de buitengrens asiel hebben aangevraagd en aan wie de verdere toegang tot Nederland is geweigerd en die niet door de screening zijn gekomen, zullen de gesloten asielprocedure instromen. Daarvoor heb ik aangegeven dat onder meer voor deze gezinnen een nieuwe bewaringsmodaliteit wordt ontwikkeld, de gesloten gezinsvoorziening.

Met de onderhavige brief zal ik, mede als reactie op het advies van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) van 15 mei jl.: «Over de grens, grensdetentie van asielzoekers in het licht van mensenrechtelijke normen» ingaan op een aantal andere onderwerpen die het onderwerp grensdetentie regaderen. Hiermee voldoe ik tevens aan het verzoek van uw Kamer om een reactie te geven op het advies van het College.²

Overige onderwerpen grensdetentie

Ten aanzien van asielzoekers die zonder minderjarige kinderen via de buitengrens van het Schengengebied inreizen zal de werkwijze ongewijzigd blijven. Het weigeren van toegang en het opleggen van

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 1827

² Brief d.d. 22 mei 2014

grensdetentie vinden reeds zorgvuldig plaats. Nederland past toegangsweigering en grensdetentie toe conform Europese en nationale regelgeving en Europese en nationale jurisprudentie.

In het advies van het College staat vermeld dat van de toegangsgeweigerde asielzoekers (780³ van in totaal 3040 toegangsgeweigerden) uiteindelijk 600 alsnog toegang tot Nederland kregen. Het College acht de maatregel van grensdetentie hiermee niet doeltreffend in het licht van het beoogde doel. Ik deel deze mening niet.

De Schengengrenscodex (SGC) schrijft voor dat een vreemdeling de toegang wordt geweigerd indien hij niet aan de voorwaarden voldoet. Aan asielzoekers mag niet de toegang worden geweigerd in de zin van de SGC. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) kan aan asielzoekers wel de verdere toegang tot Nederland worden ontzegd op grond van artikel 3 Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw2000). In dat geval rechtvaardigt het grensbewakingsbelang het opleggen van de individuele maatregel van grensdetentie.

Grensdetentie vindt plaats als een asielzoeker zonder geldig reisdocument of zonder voldoende financiële middelen het land binnenkomt dan wel als er grond voor detentie is vanwege redenen van openbare orde of nationale veiligheid. In de praktijk blijkt dat bijna alle asielzoekers die zich aan de buitengrens melden aan deze criteria voldoen. Dat neemt niet weg dat er steeds een individuele beoordeling plaatsvindt, met de waarborg van een rechterlijke toets. Het, zonder individuele beoordeling, standaard opheffen/niet toepassen van grensdetentie na indiening van een asielverzoek is niet aan de orde. Dat zou immers betekenen dat elke vreemdeling door een asielverzoek in te dienen de feitelijke toegang tot Nederland en daarmee het Schengengebied kan bewerkstelligen. Dit zou de juridische ontzegging van de verdere toegang van alle effect beroven. Ontzegging van de verdere toegang en de daarop volgende grensdetentie zijn van belang in het kader van een effectieve grensbewaking. Hiermee wordt voorkomen dat vreemdelingen onterecht toegang krijgen tot het Schengengebied en tot Nederland. Dit effect heeft het College in zijn advies veronachtzaamd.

Het feit dat de meerderheid van de asielzoekers na de grensdetentie alsnog toegang krijgt tot het Nederlandse grondgebied betekent daarmee niet dat de eerdere ontzegging van de verdere toegang en grensdetentie niet noodzakelijk of disproportioneel zijn geweest.

Ultimum remedium

Bij de afweging of grensdetentie noodzakelijk is, kent het huidige wettelijk kader een eigen lichtere maatregel in de vorm van een vrijheidsbeperkende maatregel zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid, Vw 2000. In de praktijk wordt dit over het algemeen ingevuld door vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland geweigerd is, die bereid zijn te vertrekken en daarin zelf kunnen voorzien, niet in grensdetentie te plaatsen, maar in de lounge – dat is een van de drie winkel- en restaurantgebieden van luchthaven Schiphol – tot dit vertrek is gerealiseerd.

Grensdetentie wordt als *ultimum remedium* toegepast. Het wordt derhalve alleen toegepast als een lichter middel, bijvoorbeeld plaatsing in de lounge, niet het beoogde effect zal hebben, te weten het voorkomen van toegang tot het grondgebied

³ Alle cijfers zijn afgerond op tientallen.

Individuele toets, in het bijzonder voor kwetsbare categorieën asielzoekers

Bij het opleggen van toegangswegering en grensdetentie wordt ook nu al extra zorgvuldig gekeken naar de situatie van kwetsbare asielzoekers. Aan de aanbeveling hieromtrent in het advies van het College wordt dus reeds voldaan.

De algemene asielprocedure aan de grens is zodanig ingericht dat deze zo kortdurend als mogelijk is. Asielzoekers van wie de aanvraag aan de grens wordt ingewilligd verblijven maximaal twee weken in grensdetentie, waarvan zes dagen de rust- en voorbereidingstijd is. Dit geldt ook voor asielzoekers die worden doorgezonden naar de open verlengde asielprocedure.

Gezinnen met minderjarige kinderen die aan de grens asiel aanvragen, zullen vanaf 1 september in beginsel niet meer in detentie worden geplaatst. Wordt de aanvraag van een asielzoeker in grensdetentie afgewezen, dan blijft de grensdetentie gehandhaafd, om zo te voorkomen dat de vreemdeling alsnog toegang tot Nederland krijgt. Het voortzetten van de detentie van aan de grens afgewezen asielzoekers draagt bij aan het realiseren van een effectieve terugkeer doordat de vreemdeling beschikbaar is en de vervoersclaim gehandhaafd blijft.

De grensdetentie van meerderjarige asielzoekers zonder (minderjarige) kinderen wordt ook nu al opgeheven, dan wel wordt er geen grensdetentie toegepast, zodra op enig moment in de algemene asielprocedure blijkt dat er sprake is van bijzondere individuele omstandigheden waardoor verdere behandeling van de asielaanvraag in grensdetentie niet opportuun is. In geval van asielzoekers met een nationaliteit waaraan in bijna alle gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend kan daarnaast de rust- en voorbereidingstermijn in overleg worden ingekort. Deze inkorting van de rust- en voorbereidingstermijn vindt plaats indien de vreemdeling daar in samenspraak met zijn gemachtigde om verzoekt. Er wordt wel zorg voor gedragen dat de benodigde medische onderzoeken van de asielzoeker hebben plaatsgevonden.

De IND zal een openbare werkinstructie opstellen met formele criteria voor het opheffen of inkorten van grensdetentie bij kwetsbare vreemdelingen. Hiermee wordt de werkwijze bij kwetsbare vreemdelingen niet alleen geformaliseerd, maar ook breder bekend gemaakt. Uitgangspunt blijft wel dat steeds een individuele afweging wordt gemaakt. Niet voor iedere vreemdeling die tot de categorie kwetsbare personen behoort zal gelden dat grensdetentie niet aan de orde is. Ook het belang van een effectieve terugkeer wordt in de overwegingen meegenomen. Het eerder opheffen van de grensdetentie zal overigens nog steeds voor de minderheid van de asielzoekers aan de grens gelden.

Nieuwe ontwikkelingen

Met de implementatie van de nieuwe Procedurerichtlijn, die op 20 juli 2015 gerealiseerd moet zijn, zal de procedure op AC Schiphol worden aangepast. De procedure op AC Schiphol wordt hiermee formeel een grensprocedure.

In de toekomst zal een aanvraag slechts aan de grens worden afgedaan indien er sprake is van een asielverzoek dat afgewezen kan worden wegens niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. Met de implementatie van de richtlijn vindt daarom voortaan een toets plaats.

Als van een zodanige afwijzing geen sprake is, worden de grensweigerings- en de grensdetentie opgeheven en wordt het asiilverzoek behandeld buiten detentie, tenzij er bijzondere redenen zijn om bewaring op een van de andere gronden voor inbewaringstelling voort te zetten. Bij dit laatste kan met name worden gedacht aan vreemdelingen die artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag krijgen tegengeworpen of personen die verdacht worden van terroristische misdrijven.

In de voorbereiding op de implementatie heeft de IND een beoordeling gedaan van de na implementatie te verwachten effecten. Uit deze beoordeling volgt dat ruim dertig procent van de aanvragen naar verwachting in de grensprocedure zal kunnen worden afgedaan als niet te behandelen, niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde aanvraag. In de overige zaken (ongeveer 70%) zal de grensdetentie in de loop van de grensprocedure worden opgeheven en zal de vreemdeling zijn asielprocedure in vrijheid vervolgen.

Het zou niet haalbaar zijn om de werkwijze die voortvloeit uit de Procedurerichtlijn eerder in te voeren. Voor de invoering van deze werkwijze is immers een wetwijziging noodzakelijk, die de gebruikelijke wetgevingsprocedure moet doorlopen. Het daartoe strekkende wetsvoorstel is ter advisering aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State en zal na verwachting in het najaar bij uw Kamer worden ingediend.

Detentieregime

Tijdens de consultatieprocedure van het wetsvoorstel werd, onder andere door het College, gesteld dat het regime in grensdetentie als zwaar en zeer beperkend is aan te merken. Als kritiek werd aangegeven dat de wet een verslechtering zou opleveren voor grensgedeteneerden aangezien het nieuwe regime als meer sober en strenger beschouwd wordt dan het regime zoals opgenomen in het huidige Reglement regime grenslogies (hierna: het Reglement).

Uw Kamer ontvangt, naar verwachting nog dit jaar, het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring. Het uitgangspunt van dat wetsvoorstel is dat het regime van vreemdelingenbewaring en grensdetentie humaan en waardig dient te zijn en zoveel mogelijk dient uit te gaan van de vrijheid van betrokken personen binnen de vrijheidsbeneming. Het Reglement bevat inderdaad een beperktere verzameling orde- en dwangmaatregelen en kent geen disciplinaire straffen. Met het oog op het belang van de orde en veiligheid in de inrichting, zowel voor de vreemdelingen als de medewerkers, is het echter nodig om een afgewogen stelsel van sancties te kunnen hanteren. Voor het overige vertoont het Reglement gelijkenis met het verblijfsregime van het wetsvoorstel als het gaat om bewegingsvrijheid en dagbesteding. In de rechtsbescherming is in het wetsvoorstel sprake van een verbetering omdat naast beklag nu ook beroep bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming mogelijk wordt en ook de andere vernieuwingen uit de wet worden doorgevoerd (toets inzake detentiegeschiktheid, nieuwe beklaggrond en aansluiting bij uitbreiding rechtsbescherming in de Penitentiaire Beginselenwet).

Daar waar in voorkomend geval inderdaad sprake is van algemene regimekenmerken die gezien de specifieke groep en het specifieke doel niet aansluiten wordt hiermee in het wetsvoorstel vanzelfsprekend rekening gehouden. Zo zal de meewerkplicht aan terugkeeractiviteiten alleen gelden voor vreemdelingen die met het oog op uitzetting in bewaring of grensdetentie verblijven. Ook geldt ten aanzien van grensgedeteneerde vreemdelingen niet dat zij bij plaatsing in detentie eerst

maximaal twee weken in het strengere beheersregime worden geplaatst. In het wetsvoorstel wordt nadrukkelijk de aandacht voor bijzondere noden van kwetsbare personen verankerd.

Het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring zal naar verwachting na de zomer ter advisering worden aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Medisch

In het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring is de mogelijkheid vastgelegd voor een onderzoek naar detentiegeschiktheid. De wenselijkheid van een dergelijk onderzoek wordt ook in het advies van het College genoemd. In de praktijk is het al gebruikelijk dat de directeur van de inrichting voor vreemdelingenbewaring of grensdetentie op eigen initiatief, na consultatie van het medisch personeel of namens de advocaat van de vreemdeling, een onderzoek naar de detentiegeschiktheid kan vragen bij de afdeling Individuele Medische Advisering (IMA) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Detentie(on)geschiktheid is overigens een dynamisch begrip waarvoor geen vaste definitie bestaat. Kernvraag is of binnen de detentieomstandigheden en -faciliteiten de benodigde zorg geleverd kan worden. De medisch adviseurs van de afdeling IMA beoordelen wat de zorgbehoefte is en in hoeverre deze binnen de detentievoorziening (of binnen specialistische voorzieningen zoals het Justitieel Centrum voor Somatische Zorg of een Penitentiair Psychiatrisch Centrum) geleverd kan worden. Het risico op gezondheidschade dat kan ontstaan door voortzetting van de bewaring, wordt bij de advisering nadrukkelijk meegewogen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven