

Ronde Tafelgesprek 10 december 2015 Wet Terugkeer en vreemdelingenbewaring

Gespreksnotitie VluchtelingenWerk Nederland



VluchtelingenWerk gaat in deze notitie in op twee onderwerpen:

1. Grensdetentie: ontbreken van de eis van een ultimatum remedium
2. Het regime in grensdetentie, specifiek
 - afschaffen beheersregime
 - verbod op visitatie (als de bodyscan niet gebruikt kan worden)

1. Geen ultimatum remedium voor asielzoekers zonder gezin in grensdetentie

VluchtelingenWerk heeft bij de consultatieronde input gegeven op de ontwerp tekst van de Wet Terugkeer en vreemdelingenbewaring.¹ Een gemene deler in de commentaren van de verschillende stakeholders, is dat deze nieuwe wet **geen doorbraak** is voor wat betreft **het vereiste van vreemdelingenbewaring als uiterst middel**. De wil ontbreekt om primair in te zetten op alternatieven, zo lijkt het.

Altijd een alternatief voor grensdetentie

VluchtelingenWerk pleit al jaren voor afschaffing van grensdetentie. Wij blijven er op wijzen dat er **altijd een alternatief beschikbaar** is, namelijk een regulier asielzoekerscentrum waar asielzoekers 'over land' ook hun procedure doorlopen.

Met de implementatie van de herziene Opvang- en Procedurerichtlijn (juli 2015) is een nieuwe grensprocedure gemaakt voor asielzoekers die op Schiphol arriveren. In deze grensprocedure wordt binnen 2 tot 4 weken beslist of zaken afgedaan kunnen worden aan de grens, of dat deze in een regulier asielzoekerscentrum worden behandeld. **VluchtelingenWerk meent dat de wijze waarop de grensprocedure wordt toegepast, in strijd is met het principe van detentie als ultimatum remedium**. Op grond van het tweede lid van artikel 8 Opvangrichtlijn is detentie aan de grens namelijk slechts toegestaan indien het noodzakelijk is én er een individuele beoordeling heeft plaatsgevonden. Daarnaast moet worden onderzocht of lichtere alternatieven geschikt zijn. Deze beoordeling c.q. onderzoek vindt nu niet (afdoende) plaats.

Voor gezinnen met kinderen aan de grens geldt wél dat zij, na een screening op o.a. openbare orde, doorgestuurd worden naar een open asielzoekerscentrum. Zij worden dus niet gedetineerd.

Uit een inventarisatie bij onze collega's op Schiphol blijkt dat in 2015 (tot en met oktober) 520 asielzoekers in grensdetentie zijn gezet. Een groot aantal van deze mensen is vervolgens alsnog doorgestuurd naar een open asielzoekerscentrum voor verdere behandeling van hun asielverzoek. Er zitten veel evident kansrijke asielverzoeken bij, onder meer van Syriërs en bijvoorbeeld LHBT's uit Jamaica. Deze mensen hebben eerst onnodig een belastende detentietijd moeten doorstaan.

- **Grensdetentie is inmiddels feitelijk afgeschaft voor gezinnen met kinderen: na een 'screening' worden zij doorgestuurd naar een open centrum waar zij de asielprocedure doorlopen.** Sinds het invoeren van deze maatregel in 2014 zijn alle gezinnen door de screening gekomen en is dus heel wat detentieled bespaard gebleven. **VluchtelingenWerk pleit ervoor om deze werkwijze ook toe te passen op asielzoekers zonder gezin.** Alleen als sprake is van vermoedens van (bijvoorbeeld) 1F of openbare orde

¹ Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/vreemdelingenbewaring/reactie/e48614ba-b1e9-478d-896f-a349a1f45007>

aspecten, zouden zij in grensdetentie kunnen worden geplaatst. Als de praktijk niet verandert zal de (internationale) kritiek, dat onschuldige mensen die bescherming zoeken in Nederland op Schiphol direct gevangen worden gezet – terecht – niet verstommen. De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten Nils Muiznieks van de Raad van Europa deed in mei 2014 bij zijn bezoek aan Nederland nog een klemmend beroep om te stoppen met 'het automatisch opsluiten van asielzoekers die uit landen buiten de Europese Schengenzone komen'.²

Motiveringsplicht voor kwetsbaren

Verskillende organisaties hebben aangegeven dat er in de nieuwe wet geen waarborgen zijn om detentie van kwetsbare personen zoals zwangere vrouwen, ouderen, zieken en getraumatiseerde asielzoekers te voorkómen. Juist voor kwetsbare mensen is vreemdelingenbewaring onevenredig belastend en is het risico op gezondheidsschade groot. Er is gedeeltelijk geluisterd naar deze kritiek: **in een nieuw artikel 58a Vreemdelingenwet is een motiveringsplicht opgenomen voor wat betreft detentie van 'kwetsbare groepen'**. De staatssecretaris moet straks dus goed uitleggen waarom het noodzakelijk is om kwetsbare mensen op te sluiten op migratiegronden. Deze motiveringsplicht geldt 'ongeacht de grondslag van bewaring', aldus het nieuwe wetsartikel.

- Het is voor VluchtelingenWerk niet duidelijk hoe dit nieuwe artikel 58a Vw zich verhoudt tot asielzoekers in grensdetentie. **Geldt deze motiveringsplicht straks ook voor asielzoekers die via Schiphol aankomen in Nederland en hier bescherming vragen?** Of ziet dit alleen op mensen die in vreemdelingenbewaring worden gezet met het oog op uitzetting (ex artikel 59)? Ook vragen wij ons af wat precies wordt verstaan onder 'kwetsbaar'. Hieronder vallen ook getraumatiseerde asielzoekers, zo menen wij. Wij sluiten ons verder aan bij de aanbeveling van Amnesty International om **een grondige individuele analyse uit te voeren, waarbij factoren van kwetsbaarheid in kaart worden gebracht voorafgaand aan (mogelijke) detentie.**

2. Het regime in grensdetentie

Het wetsvoorstel introduceert 1 bestuursrechtelijk regime voor vreemdelingenbewaring met het oog op uitzetting (ex art. 59 Vw) en grensdetentie (ex art. 6 Vw). Het Reglement regime grenslogies (voor grensdetentie) komt te vervallen. Er is vervolgens gekozen voor differentiatie binnen het detentieregime: er komt een 'verblijfsregime' en een 'beheersregime'. Dit geldt zowel voor grensdetentie als voor vreemdelingenbewaring met het oog op uitzetting. **Het beheersregime is een streng regime met veel beperkingen uit het strafrecht, en een verslechtering voor vreemdelingen ten opzichte van het huidige regime van vreemdelingenbewaring.** Het verblijfsregime is op een paar punten strenger dan het regime grenslogies, bijvoorbeeld ten aanzien van de mogelijkheid voor het opleggen van disciplinaire maatregelen zoals het opsluiten in een strafcel, het ontzeggen van bezoek en het opleggen van boetes.

In het oorspronkelijke voorstel stond dat alle vreemdelingen bij aankomst op de 'binnenkomstafdeling' worden geplaatst, waar het strenge beheersregime geldt. Dit zou dan gelden voor (maximaal) 2 weken. Dit plan is, mede naar aanleiding van kritiek van o.a. VluchtelingenWerk, teruggedraaid voor asielzoekers in grensdetentie. Asielzoekers worden bij aankomst op Schiphol niet direct in het strenge beheersregime geplaatst, maar in het mildere verblijfsregime. Dat is een juiste beslissing; het strenge beheersregime staat haaks op de noden van asielzoekers tijdens de rust- en voorbereidingstermijn van de asielprocedure. **Maar na de 'binnenkomst' kunnen asielzoekers in grensdetentie nog steeds in een beheersregime worden geplaatst. Een reden hiervoor kan bijvoorbeeld gelegen zijn in aspecten van 'openbare orde en veiligheid'.** Dit is een ernstige verslechtering ten opzichte van het huidige regime grenslogies.

² <http://www.volkskrant.nl/binnenland/raad-van-europa-opsluiten-asielzoekers-gaat-in-tegen-mensenrechten~a3660266/>

- VluchtelingenWerk meent dat **het beheersregime uit de Wet Terugkeer en vreemdelingenbewaring moet worden geschrapt**. Het is onwenselijk, onnodig en niet proportioneel: niet voor grensdetentie en evenmin voor vreemdelingenbewaring met het oog op uitzetting. In de nieuwe wet worden namelijk al verschillende maatregelen opgesomd waarmee de vrijheid en rechten van ingeslotenen kunnen worden ingeperkt als dat nodig mocht zijn, zoals het tijdelijk uitsluiten van activiteiten of het overplaatsen naar een strafcel. Vreemdelingen die kampen met ernstige psychische problemen horen bovendien niet in detentie thuis, maar moeten in speciaal daartoe ingerichte instellingen moeten worden behandeld. Voor deze categorie is een beheersregime evenmin 'nodig'.

Visitatie

Het wetsvoorstel voorziet in de introductie van een bodyscan als vervanging van het handmatige onderzoek aan en in het lichaam (visitatie) dat nu wordt toegepast in vreemdelingenbewaring ex artikel 59 Vw. Dat is een belangrijke verbetering. **Er zijn echter wettelijke uitzonderingen om geen gebruik te maken van de bodyscan, bijvoorbeeld als de apparatuur 'niet beschikbaar is of gebruikt kan worden in de inrichting'**. Ook als er medische redenen zijn die het gebruik van de bodyscan beletten, is visitatie nog steeds mogelijk. VluchtelingenWerk is er daarom niet gerust op dat de bodyscan het vernederende visiteren altijd vervangt. In de Memorie van Toelichting (p. 12) wordt dit belastende aspect ook erkend: *"Specifiek voor onderzoek aan en met name onderzoek in het lichaam geldt daarnaast nog dat de onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Grondwet en 3 EU Handvest) wordt ingeperkt. Met name voor deze vorm van onderzoek is ook het verbod van vernederende behandeling relevant (de artikelen 3 EVRM, 4 EU Handvest en 7 IVBPR).*

VluchtelingenWerk wijst erop, **dat visitatie op grond van het huidige Reglement regime grenslogies niet mogelijk is**. Tot voor kort passeerden asielzoekers bij binnenkomst alleen een detectiepoortje. Sinds kort wordt (ook) gebruik gemaakt van een bodyscan op het detentiecentrum Schiphol, zo vernamen wij van onze collega's aldaar. Asielzoekers in grensdetentie zijn net gevlucht voor oorlog en geweld en hebben vaak traumatische gebeurtenissen achter de rug. Mogelijke visitatie (bijvoorbeeld bij gebrek aan een werkende bodyscan) is dan extra belastend en een onevenredige inperking van de grondrechten.

Wij wijzen er ook op, dat zwangere vrouwen en kinderen in de gesloten gezinsvoorziening te Zeist, niet door de bodyscan hoeven. De uitzondering voor zwangere vrouwen wordt niet genoemd bij grensdetentie. Dit baart ons zorgen.

- VluchtelingenWerk meent dat er een verbod moet komen op visitatie in grensdetentie. Het detectiepoortje volstond immers voor deze groep mensen. Er is geen noodzaak voor de introductie van deze mogelijk vergaande beperking op de grondrechten van diegenen die bescherming zoeken in Nederland. **Visitatie mag niet als alternatief worden ingezet voor het geval de nieuwe bodyscan om welke reden dan ook, niet kan worden gebruikt.**