

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1933

Vragen van het lid **Dibi** (GroenLinks) aan de minister voor Immigratie en Asiel over *asielzoekers die te lang vast zitten op Schiphol* (ingezonden 24 januari 2011).

Antwoord van minister **Leers** (Immigratie en Asiel) (ontvangen 23 maart 2011). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr. 1427.

Vraag 1

Bent u bekend met het onderzoek van Vluchtelingenwerk Nederland en de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR waaruit blijkt dat asielzoekers die aankomen op Schiphol gemiddeld twee maanden vastzitten, en dat dit de toegestane termijn van zes weken overschrijdt?

Antwoord 1

Ja, ik ben bekend met het rapport. De in de vraagstelling genoemde conclusie wordt echter in het rapport niet getrokken. Van een zeer klein aantal van de asielzoekers die aankomen op Schiphol duurt de asielprocedure langer dan zes weken. Ik verwijs hier naar het antwoord op vraag 2.

Vraag 2

Welke actie hebt u ondernomen nadat dit bericht u bekend werd en hoe gaat u ervoor zorgen dat de termijn van zes weken in het vervolg niet wordt overschreden?

Antwoord 2

De IND spant zich in om zoveel mogelijk asielaanvragen binnen acht dagen af te handelen. Wanneer dit, ook gelet op de daarbij in acht te nemen zorgvuldigheid, niet mogelijk is, en er voldoende redenen voor zijn, kan de termijn langer zijn, in beginsel tot zes weken. Als het onderzoek niet binnen zes weken kan worden afgerond, zal steeds een belangenafweging worden gemaakt omtrent het al dan niet voortzetten van de vrijheidsontnemende maatregel van artikel 6 Vw 2000. De maatregel zal na het verstrijken van die zes weken in beginsel worden opgeheven, tenzij redenen gelegen in de persoon van de vreemdeling of zijn gedragingen, anders indiceren. De ervaring leert dat dit laatste slechts sporadisch gebeurt. Hoe langer de maatregel van toepassing is, des te zwaarder wegen de belangen van de betrokken vreemdeling. Het rapport van VWN en UNHCR geeft dan ook geen aanleiding voor nadere actie.

De vraag of de voortzetting van de maatregel rechtmatig is, kan steeds door de advocaat van de vreemdeling aan de rechter worden voorgelegd. Deze zal beslissen of de omstandigheden van het geval de duur van de detentie rechtvaardigen.

Ook wanneer binnen zes weken is beslist op de asielaanvraag, kunnen asielzoekers langer dan zes weken in bewaring zitten op grond van artikel 6 Vw. De totale duur van de artikel 6 maatregel is namelijk niet alleen afhankelijk van de duur van de asielprocedure – inclusief de eventuele beroepsprocedure – maar ook van de duur van het daarop volgende vertrekproces. Op de duur van het vertrekproces is de medewerking van de asielzoeker en van de autoriteiten van het land van herkomst van invloed.

Vraag 3 en 4

Deelt u de mening dat de Gesloten Opvang Centrum-procedure (GOC-procedure) waarbij asielzoekers in detentie op een beslissing van het Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) moeten wachten geen ideale situatie is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, gaat u daaraan doen?

Bent u bereid in te zetten op alternatieven voor detentie zoals een dagelijkse meldplicht in een vrijheidsbeperkte locatie of anderszins? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke alternatieven neemt u in overweging?

Antwoord 3 en 4

Ik meen dat er onder de betreffende omstandigheden goede gronden zijn om gebruik te maken van een gesloten procedure. Het gaat in deze gevallen om grensdetentie, met andere woorden om personen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd. Dat is de reden dat zij in detentie verblijven. Detentie in deze gevallen is ook in overeenstemming met artikel 5 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat het beletten dat personen op onrechtmatige wijze het land binnenkomen erkent als gerechtvaardigde grond voor detentie. In de meeste gevallen wordt de asielaanvraag niet ingewilligd en leidt de asielaanvraag niet tot toelating tot Nederland. Als dat wel het geval is, wordt de detentie opgeheven.

Ik ben van mening dat de achtergrond van de grensdetentie, namelijk de toegangsweigering, zich niet voor alternatieven leent. Immers, elk alternatief zal een niet-gesloten setting betreffen en houdt dus het risico in van onttrekken aan toezicht, waarmee de vreemdeling zich toegang tot Nederland verschaft, hetgeen juist moet worden voorkomen. In voorkomende gevallen vindt overigens wel een weging plaats tussen grensbelang en het persoonlijk belang van de vreemdeling, namelijk in die gevallen waarin de vreemdeling stelt over alternatieve opvang te kunnen beschikken.

Vraag 5

Deelt u voorts de mening dat het een ongelijke situatie is dat asielzoekers die via het land Nederland bereiken niet terecht kunnen komen in een GOC-procedure en via Schiphol wel? Zo nee, waarom niet? Zo ja, bent u van mening dat de GOC-procedure kan worden afgeschaft?

Antwoord 5

Er is hier geen sprake van gelijke of vergelijkbare gevallen, maar van twee fundamenteel verschillende situaties die een verschillende benadering rechtvaardigen. Allereerst is er natuurlijk de Schengengrenscode. Die geeft mij als hoofdregel dat ik personen die niet voldoen aan de voorwaarden om het Schengengebied in te reizen, aan de buitengrens dien te weigeren. Het enkele indienen van een asielaanvraag, maakt op zichzelf niet reeds dat aan die toegangsvoorwaarden voorbij kan worden gegaan. Ik ben van mening dat mijn verantwoordelijkheid uit hoofde van de Schengengrenscode, naar mijzelf en naar mijn Schengenpartners, met zich meebrengt dat ik mij dien in te spannen om illegale immigratie tegen te gaan. Ik verwacht omgekeerd hetzelfde van mijn Schengenpartners. Daarbij komt dat de reële kans bestaat dat de desbetreffende vreemdelingen zich aan het toezicht zouden onttrekken wanneer hen feitelijk toegang zou worden verleend om een asielaanvraag in te dienen. Dit zou tot gevolg hebben dat het aantal illegale vreemdelingen in Nederland – en de Europese Unie – zou toenemen. In het geval van asielzoekers die Nederland via het land bereiken, betreft het vreemdelingen die reeds in het Schengengebied aanwezig zijn, waardoor de belangen anders liggen. Ik

wijs er op dat ik als hoofdregel hanteer dat indien een onderzoek naar een asielaanvraag meer dan acht dagen vergt, of er aanwijzingen zijn dat de aanvraag mogelijk kansrijk is, de periode van grensdetentie in beginsel relatief kort duurt. Het zijn juist de vreemdelingen met een minder kansrijk asielrelaas die langere tijd aan de grens gedetineerd blijven. Ik ben dan ook van mening dat het onderscheid gerechtvaardigd is en dat er goede redenen bestaan de gesloten verlengde asielprocedure (GVA-procedure) te behouden. Het feitelijk toelaten van vreemdelingen die niet aan de voorwaarden voor toegang tot Nederland voldoen, zou bovendien de (Schengen)grensbewaking teniet doen.

Vraag 6

Bent u bereid deze vragen te beantwoorden vóór het eerstvolgende algemeen overleg over Vreemdelingenbewaring dat is gepland op 26 januari aanstaande?

Antwoord 6

Deze vragen zijn gesteld op 24 januari jongstleden, derhalve twee dagen voorafgaand aan het algemeen overleg van 26 januari jl. over vreemdelingenbewaring. Het is mij helaas niet gelukt om de beantwoording voorafgaand aan het algemeen overleg aan u toe te zenden.

Tijdens genoemd algemeen overleg heb ik een aantal toezeggingen gedaan. Op twee daarvan zou ik terugkomen bij de beantwoording van de onderhavige vragen. Het betreft enerzijds de cijfers inzake de GVA-procedure en anderzijds de relatie van vreemdelingendetentie tot mensenrechten. Wat de cijfers over de GVA-procedure betreft wil ik graag het volgende opmerken.

Uit het onderzoek van Vluchtelingenwerk Nederland en de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR komt naar voren dat sprake is van een dalende trend van het aantal asielzoekers dat aan de grens gedetineerd wordt ten opzichte van het onderzoek uit 2007. Voorts is volgens het rapport zowel de gemiddelde als de langste duur van grensdetentie in 2009 ten opzichte van 2008 afgenomen.

Bovendien is het in dit kader van belang te vermelden dat zoals in de brief van 11 juni 2010¹ aan uw Kamer gemeld, een versoepeling van het beleid inzake grensdetentie heeft plaatsgevonden. Ten eerste bevat de Vreemdelingen-circulaire nu een limitatieve opsomming van situaties waarin de vreemdeling naar de GVA-procedure kan worden verwezen, waar voorheen sprake was van een ruime formulering. Ten tweede is de maximumduur van grensdetentie voor gezinnen met minderjarige kinderen beperkt van maximaal vier weken naar maximaal veertien dagen gerekend vanaf het moment dat het gezin feitelijk verwijderbaar is geworden.

De uitvoering van de GVA-procedure wordt dit jaar nauwlettend gevolgd en de cijfers ervan geregistreerd. In de reeds eerder aangekondigde terugkeerbrieven, die naar verwachting medio 2011 naar uw Kamer worden gezonden, zullen uw Kamer enkele eerste cijfers over de GVA-procedure worden verstrekt die dan beschikbaar zijn. Later in 2011 zal uw Kamer vervolgens opnieuw over de laatste cijfers worden geïnformeerd, waarbij tevens zal worden ingegaan op de effectiviteit van de GVA-procedure.

Voorts heb ik toegezegd in te gaan op de relatie tussen vreemdelingenbewaring en relevante guidelines op het terrein van mensenrechten. In het rapport van Vluchtelingenwerk en UNHCR worden twee Guidelines genoemd waarmee het beleid naar de mening van die organisatie onvoldoende in overeenstemming zou zijn. Het gaat om de UNHCR Guidelines on Detention en om de Guidelines on accelerated procedures van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Gesteld wordt dat de GVA-procedure niet in overeenstemming is met de UNHCR Guidelines on Detention omdat deze detentieprocedure in onvoldoende mate wettelijk geregeld is, nu alle regels omtrent termijnen en gronden voor GVA bepaling in beleidsregels zijn neergelegd. Voorts wordt in het rapport genoemd dat de Guidelines stellen dat asielzoekers niet gedurende de gehele statusbepaling of voor onbepaalde tijd mogen worden vastgehouden.

Ik deel nadrukkelijk niet dat de procedure onvoldoende wettelijke basis heeft. Kern van de procedure is immers dat de vreemdelingen niet voldoen aan de

¹ TK 2009–2010, 19 637, nr. 1351.

voorwaarden om toegang tot Nederland te krijgen, en hen om die reden de toegang is geweigerd. De bevoegdheid om hen aansluitend te detineren is neergelegd in de Vreemdelingenwet, in artikel 6, eerste en tweede lid. Dat de praktische uitwerking in – voor een ieder kenbare en gepubliceerde – beleidsregels is neergelegd, maakt dat niet anders. Ik zie geen reden om hierover meer regels op te nemen, nu deze de duidelijkheid niet ten goede komen.

Zoals hiervoor ook aangegeven vindt de statusbepaling niet als hoofdregel plaats in detentie. Indien de procedure niet zeer snel kan worden afgerond is de hoofdregel dat de procedure verder in een minder restrictieve setting kan worden afgewacht.

Voorts wordt in het rapport gesteld dat de GVA-procedure in strijd zou zijn met Guidelines on accelerated procedures van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Deze Guidelines stellen dat bijzonder complexe zaken niet in een versnelde procedure afgedaan zouden moeten worden, hetgeen volgens Vluchtelingenwerk en UNHCR in beginsel zou moeten betekenen dat 1F-zaken niet in deze procedure behandeld zouden moeten worden, tenzij de zaak niet als complex kan worden beschouwd. Voorts veronderstelt dit volgens Vluchtelingenwerk en UNHCR dat er een inhoudelijk criterium moet zijn voor behandeling in een versnelde procedure, terwijl een dergelijk inhoudelijk criterium in Nederland niet bestaat. Ook deze zienswijze deel ik niet. In de Nederlandse systematiek worden alle zaken op eenzelfde wijze beoordeeld. Indien de zaak dat toelaat, hetgeen in de meerderheid van de gevallen zo zal zijn, kan de zaak in 8 dagen worden afgedaan. Lukt dat niet, dan wordt die termijn verlengd, tot (maximaal) een half jaar. Of met voldoende zorg naar een zaak is gekeken, staat mede ter beoordeling van de rechter. Indien deze van mening is dat de beslissing gezien de aard van de zaak met onvoldoende zorg is voorbereid, kan hij besluiten dat zij opnieuw moet worden genomen. Een extra criterium is dan ook niet noodzakelijk. Anders dan Vluchtelingenwerk ben ik van mening dat voortgezette detentie gerechtvaardigd is ten aanzien van vreemdelingen van wie ik betrokkenheid bij (oorlogs)misdaden vermoed. Ik lees in de guidelines niet dat ik ook deze categorie vreemdelingen in de normale, open opvang dien op te nemen. Ook zou de regelgeving in strijd zijn met deze guidelines omdat niet is uitgesloten dat personen behorend tot kwetsbare groepen in de GVA-procedure worden opgenomen. Tot slot stellen Vluchtelingenwerk en UNHCR van mening te zijn dat de gemiddelde duur van de GVA-procedure dusdanig lang is, dat er, hoewel de procedure korter is dan de normale procedure, geen sprake meer is van een versnelde procedure in de zin van de richtlijn, en detentie derhalve in veel gevallen niet opportuun is. Ook deze mening deel ik niet. Indien er voldoende belangen aanwezig zijn, kan de detentie langer voortduren. Uiteraard kan de vraag of dat inderdaad het geval is steeds aan de rechter worden voorgelegd, die dit naar de omstandigheden van het geval zal beoordelen.