

Vergaderjaar 2010–2011

27 062

Alleenstaande minderjarige asielzoekers

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2011

Tijdens het Algemeen Overleg over vreemdelingenbewaring van 26 januari jl. (kamerstuk 19 637, nr. 1396) heb ik u toegezegd u op korte termijn te zullen informeren over het beperken van vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Met deze brief doe ik die toezegging gestand. Deze toezegging kwam tot stand naar aanleiding van een discussie die plaatsvond in het Algemeen Overleg van 8 december 2010. Die discussie had specifiek betrekking op alleenstaande minderjarige vreemdelingen van wie de asielaanvraag op AC Schiphol wordt behandeld. In deze brief zal ik niet alleen ingaan op deze doelgroep, maar zal ik in brede zin ingaan op het beperken van vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Voorgeschiedenis

Het beleid inzake vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen dient onderscheiden te worden van het beleid inzake vreemdelingenbewaring van gezinnen met minderjarige kinderen. Als het gaat om de laatste groep, is bij brief van 29 januari 2008 (TK 2007–2008, 29 344, nr. 66) van de toenmalige staatssecretaris van Justitie de mogelijkheid om tot inbewaringstelling over te gaan reeds aanzienlijk beperkt. Detentie van gezinnen met minderjarige kinderen is sindsdien in de regel beperkt gebleven tot maximaal veertien dagen voor het vertrek. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen is in eerste instantie de mogelijkheid om voor langere periodes vreemdelingenbewaring toe te passen in stand gehouden, mede in afwachting van de uitkomsten van de herijking van het AMV-beleid.

Bij brief van 11 december 2009 over de herijking van het AMV-beleid (TK 2009–2010, 27 062, nr. 64) is door de toenmalige staatssecretaris van Justitie vermeld dat ook de vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen zal worden beperkt. Ik heb uw Kamer reeds laten weten deze herijking nader te zullen uitwerken. Ook heb ik uw Kamer toegezegd alternatieven voor vreemdelingenbewaring te zullen onder-

zoeken. In wat vanuit uw Kamer naar voren is gebracht over de detentie van alleenstaande minderjarigen tijdens het Algemeen Overleg van 8 december 2010 en het Algemeen Overleg van 26 januari 2011 heb ik aanleiding gezien om voorrang te geven aan het specifieke punt van (het ontwikkelen van alternatieven voor) de vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Hiertoe heb ik met de betrokken ketenpartners in kaart gebracht wat de kenmerken zijn van de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in bewaring verblijven, en ben ik nagegaan welke alternatieven voor vreemdelingenbewaring er zijn voor deze doelgroep.

Kenmerken doelgroep

Mij is gebleken dat de groep alleenstaande minderjarigen die nu nog in bewaring verblijft voor een belangrijk deel bestaat uit minderjarigen die in het kader van het vreemdelingentoezicht in de illegaliteit worden aangehouden. Veelal is er geen sprake van een asiellachtergrond. In een aantal gevallen wordt alsnog asiel aangevraagd, maar een significant deel van de doelgroep geeft aan geen asiel te willen aanvragen. Een ander deel van de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen in bewaring betreft AMV's voor wie een Dublinclaim is gelegd. Zij zijn in bewaring gesteld met het oog op het vertrek naar het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielvzoek. Veruit de meeste AMV's zijn 16 jaar of ouder.

Nieuw beleidskader

Bij het toepassen van detentie op minderjarigen past terughoudendheid. Nog meer dan bij volwassenen het geval is, geldt dat bewaring alleen in uiterste gevallen mag worden toegepast en voor een zo kort mogelijke duur. De afweging tussen het belang van de vreemdeling om zijn/haar vrijheid te behouden en het belang van de overheid om door toepassing van detentie zijn/haar beschikbaarheid te kunnen garanderen zal vaker in het voordeel van de minderjarige vreemdeling moeten uitvallen. Ik vind daarom dat vreemdelingenbewaring van een alleenstaande minderjarige alleen nog zou mogen plaatsvinden als de overheid zwaarwegende belangen heeft om de beschikbaarheid van de vreemdeling te kunnen garanderen. Ik heb daarom nader bezien wanneer sprake is van dergelijke zwaarwegende belangen. Onderstaand zet ik uiteen welke belangen dat naar mijn mening zijn. Als dergelijke zwaarwegende belangen aanwezig zijn, heb ik ervoor gekozen de mogelijkheid van detentie in stand te houden. Als dergelijke belangen niet aan de orde zijn wil ik, in het belang van het kind, volstaan met een alternatief. Ik wil daarbij benadrukken dat het volstaan met een alternatief niet betekent dat ik geen risico zie op onttrekking aan het toezicht. Deze risico's zijn aanwezig, maar ik waardeer het belang van het kind om zich niet in een detentie situatie te bevinden in deze gevallen hoger.

Nieuwe criteria voor inbewaringstelling

Naar aanleiding van de afweging die ik heb gemaakt, ben ik op de volgende situaties gekomen waarin het belang van de overheid om te kunnen garanderen dat er geen onttrekking aan het toezicht plaatsvindt zodanig hoog is, dat vreemdelingenbewaring gerechtvaardigd is. In al deze situaties dient vanzelfsprekend ook aan de algemene voorwaarden voor het toepassen van een vrijheidsontnemende maatregel te worden voldaan, bijvoorbeeld dat deze wordt genomen met het oog op vertrek.

1. Betrokkene is verdacht van of veroordeeld wegens een misdrijf.

Indien er sprake is van strafrechtelijke antecedenten is het belang om het vertrek van de vreemdeling uit Nederland te kunnen bewerkstelli-

gen groter. Op deze wijze kan worden voorkomen dat de vreemdeling overlast blijft veroorzaken in de Nederlandse samenleving. Dit is ook in lijn met mijn beleid ten aanzien van andere illegale vreemdelingen: in het vertrekproces wordt prioriteit gegeven aan vreemdelingen die afkomstig zijn uit de strafrechtketen.

2. Het vertrek van betrokkene kan binnen veertien dagen gerealiseerd worden.

Dit criterium wordt al enkele jaren gehanteerd in relatie tot vreemdelingenbewaring bij gezinnen met minderjarige kinderen en bij dat beleid wordt aangesloten. De ervaring leert dat het risico van onttrekking aan het toezicht toeneemt naarmate de uitzetting dichterbij komt. Ook is het belang van de overheid om de beschikbaarheid van betrokkene te garanderen groter op het moment dat de laatste voorbereidende handelingen voor de uitzetting plaatsvinden (boeken van een vlucht, regelen van escorts, etc.) en hiervoor hoge kosten worden gemaakt. Indien de AMV op deze grond in bewaring wordt gesteld, zal de bewaring worden uitgevoerd in een uitzetcentrum, en niet in een Justitiële Jeugdinstelling (JJI). De maatregel voor deze vreemdelingen zonder criminele achtergrond, duurt niet langer dan 14 dagen voort. Dit betreft een maximumtermijn. Waar mogelijk, zal een kortere termijn worden aangehouden.

3. Betrokkene is eerder met onbekende bestemming vertrokken uit de opvang of heeft zich niet gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel.

Ik acht het van belang dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen de mogelijkheid wordt geboden om zich in eerste instantie zoveel mogelijk in vrijheid op het aanstaande vertrek uit Nederland te kunnen voorbereiden. Zolang betrokkene zich houdt aan de opgelegde toezichtsmaatregelen, zoals de meldplicht, is er dan ook in beginsel geen aanleiding om voor bewaring te kiezen (behoudens eventueel eerdergenoemde laatste veertien dagen voor vertrek). Echter, indien betrokkene besluit zich aan het toezicht van de overheid te onttrekken, en hij wordt op een later moment alsnog aangetroffen, kan bewaring direct na het aantreffen van de vreemdeling alsnog worden toegepast. Gezien het feit dat het nog immer gaat om minderjarigen dient de onttrekking voldoende zwaarwegend te zijn en meer dan een in de omvang beperkt, incidenteel karakter te hebben.

4. Aan betrokkene is de toegang geweigerd aan de buitengrens. Vrijheidsontneming is aan de orde tot de minderjarigheid is vastgesteld. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd aan de grens en die wel asiel aanvragen gold voorheen dat hun vrijheid werd ontnomen terwijl hun asielaanvraag werd behandeld in AC Schiphol. Mede naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 13 oktober 2010 is deze praktijk gewijzigd¹. Mits de minderjarigheid niet wordt betwijfeld, zal de asielaanvraag van alleenstaande minderjarigen niet langer op AC Schiphol worden behandeld, en vindt doorplaatsing naar de «gewone» asielprocedure plaats waarbij de aanvraag verder wordt behandeld in het aanmeldcentrum te Den Bosch. De vrijheid van de minderjarige wordt dan dus alleen nog gedurende enkele dagen ontnomen terwijl nog moet worden beoordeeld of het om een minderjarige gaat. Indien twijfel bestaat over de minderjarigheid van betrokkene, zal een leeftijdsonderzoek worden opgestart. In dat geval kan vrijheidsontneming worden toegepast in afwachting van de uitkomsten van het leeftijdsonderzoek. In gevallen waarin beschermde opvang geïndiceerd is, wordt de AMV vanuit AC Schiphol in de beschermde opvang geplaatst. Bij uitzondering kan voorzetting van de vrijheidsontneming op Schiphol plaatsvinden indien het COA niet direct plaats in de beschermde opvang beschikbaar heeft.

¹ Zie ook mijn antwoord van 26 januari 2011 op de de schriftelijke vragen van het lid Spekman met kenmerk Aanhangel Handelingen II, vergaderjaar 2010/11, nr. 1209.

Alternatief voor vreemdelingenbewaring

De alleenstaande minderjarigen die niet meer in bewaring kunnen worden gesteld zullen onder voogdijschap van NIDOS worden ondergebracht in bestaande voorzieningen van het COA voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Door de 24-uurs begeleiding die hier wordt geboden is er dagelijks zicht op de jongeren. Aldus kunnen onttrekkingen zoveel mogelijk worden voorkomen, en kan snel worden geacteerd wanneer deze zich toch voordoen. Tevens zullen deze AMV's intensief worden begeleid in de richting van vertrek naar het land van herkomst. Plaatsing in bestaande voorzieningen van het COA betreft een tijdelijke oplossing. Er is immers momenteel op verzoek van uw Kamer een onderzoek gaande naar alternatieven voor vreemdelingenbewaring, en daarbij wordt ook het vraagstuk inzake (alternatieven voor) bewaring van AMV's betrokken. Mogelijk leidt dit tot een effectiever alternatief voor bewaring dat op de langere termijn kan worden toegepast. Dit traject zal naar verwachting kort voor de zomer zijn afgerond.

Consequenties voor de AMV's die nu in JJI De Maasberg verblijven

Tot nu toe verbleven alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring waren gesteld in JJI De Maasberg. Vanaf 15 maart zal De Maasberg echter niet meer worden gebruikt voor vreemdelingenbewaring. Voor die datum zullen de AMV's die in De Maasberg verblijven, maar niet aan een van bovenstaande criteria voldoen, worden overgeplaatst naar een voorziening van het COA. De AMV's die wel aan de nieuwe criteria voor inbewaringstelling voldoen zullen zoveel mogelijk gezamenlijk worden geplaatst in een JJI. Ook in nieuwe zaken waarin bewaring, conform bovenstaande criteria, is geïndiceerd zullen de AMV's in beginsel in een JJI worden geplaatst.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers