

Vergaderjaar 2007–2008

29 344

Terugkeerbeleid

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 66

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2008

Bij brief van 7 maart 2007 van de staatssecretaris van Justitie aan uw Kamer (TK 2006–2007, 29 344, nr. 63) is beraad aangekondigd over het beleid inzake minderjarigen in vreemdelingenbewaring en uw Kamer toegezegd dat wij u zullen berichten over de beleidsvoornemens op dit terrein. Voorts is toegezegd dat ook de wensen van uw Kamer, zoals verwoord in de motie-Van Fessem en Visser (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1085), aanvaard op 3 oktober 2006, in die brief zullen worden meege-
nomen.

Hierbij willen wij u over bovengenoemde onderwerpen informeren, alsmede over de uitvoering van de motie-Van Fessem (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1086), eveneens aanvaard op 3 oktober 2006.

Zorgen over gezinnen met kinderen in bewaring

In de afgelopen jaren is vanuit de politiek, media en maatschappelijke organisaties grote bezorgdheid uitgesproken over het in bewaring stellen van gezinnen met kinderen, met name daar waar dit leidde tot langdurige detentie.

Het is evident dat (langdurige) detentie van gezinnen met minderjarige kinderen waarvan het vertrek wordt voorbereid niet in het belang is van de kinderen. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) schrijft in artikel 37 voor dat gevangenneming van een kind slechts gehanteerd wordt als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur. Het IVRK vereist dus bijzondere terughoudendheid bij het in bewaring stellen van kinderen.

In het belang van het kind, en mede gezien de zorgen die er in de samenleving bestaan over het in bewaring stellen van gezinnen met kinderen, achten wij het van groot belang dat de uitgangspunten zoals geformuleerd in het IVRK nadrukkelijk in het beleid en in de uitvoering van het beleid zichtbaar zijn. Ons primaire uitgangspunt is dat zoveel mogelijk

moet worden voorkomen dat kinderen in detentie zitten. Detentie mag pas worden toegepast na een zorgvuldige afweging, indien en zolang er sprake is van zwaarwegende belangen die hiertoe nopen en indien en zolang er geen alternatieven voorhanden zijn waarmee hetzelfde doel bereikt zou kunnen worden. In zijn algemeenheid zal deze belangenafweging slechts voor korte duur en in uiterste gevallen kunnen leiden tot een besluit om vrijheidsontneming toe te passen. De detentieomstandigheden dienen voorts aan voorwaarden van humaniteit en kindvriendelijkheid te voldoen.

Reeds genomen stappen

In afwachting van een nieuw beleidskader met betrekking tot gezinnen met kinderen in vreemdelingenbewaring is vanaf het aantreden van het huidige kabinet het in bewaring stellen van gezinnen met kinderen reeds verder beperkt. Aan de betrokken uitvoeringsorganisaties is verzocht om extra terughoudendheid te betrachten bij het in bewaring stellen van gezinnen met kinderen. Zo zijn de Vreemdelingenpolitie en de Koninklijke Marechaussee verzocht om uitsluitend nog tot inbewaringstelling van een gezin over te gaan indien het vertrek binnen veertien dagen gerealiseerd kan worden of indien er sprake is van toegangswegering aan de grens. Ook is de onderdaklocatie, die momenteel in Ter Apel is gevestigd, opengesteld voor gezinnen die op grond van deze maatregelen niet meer in bewaring kunnen worden gesteld, maar in verband met de voorbereiding van het (gedwongen) vertrek wel in het zicht van de overheid dienen te blijven.

Vrijheidsbeperking in plaats van vrijheidsontneming

Het primaire uitgangspunt dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat kinderen in detentie zitten laten wij in het beleid tot uitdrukking komen door het (gedwongen) vertrek van gezinnen met kinderen in beginsel te realiseren vanuit een locatie waar de vrijheid van de gezinnen niet ontnomen wordt. Het gaat hierbij om een voortzetting op structurele basis van de reeds bestaande onderdaklocatie. Als alternatief voor vrijheidsontneming worden vrijheidsbeperkende maatregelen ingezet op grond van artikel 56 Vw2000, waaronder een intensieve meldplicht ex art. 54 Vw2000, zoals dit bijvoorbeeld ook gebeurde in de vertrekcentra in het kader van het Project Terugkeer. Over het beleid met betrekking tot de onderdaklocatie heeft u reeds een brief ontvangen van de minister van Justitie op 6 februari 2007 (TK 2006–2007, 29 344, nr. 61). Wij hebben echter besloten de doelgroep voor plaatsing in deze vrijheidsbeperkende locatie zodanig te verruimen dat onder vrijwel alle omstandigheden waarin voorheen vrijheidsontneming werd toegepast bij gezinnen met kinderen nu plaatsing in de vrijheidsbeperkende locatie mogelijk is. De relevante regelgeving zal op dit punt worden aangepast.

Indien het risico dat een gezin zich zal onttrekken aan de vrijheidsbeperkende maatregelen onaanvaardbaar groot is, zal bij een gezin met twee ouders kunnen worden overgegaan tot inbewaringstelling van één ouder, waarbij de rest van het gezin in de vrijheidsbeperkende voorziening kan verblijven. De mogelijkheid van inbewaringstelling van één ouder zal zowel van toepassing zijn op vreemdelingenbewaring ex art. 59 Vw2000 als op vrijheidsontneming ex art. 6 Vw2000 (bij een toegangswegering).

Bewaring als uiterste maatregel

Doordat vrijheidsbeperking hiermee breed inzetbaar is als alternatief voor vrijheidsontneming, en voorts in gevallen waarin dit alternatief minder geschikt is veelal gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om

één ouder in bewaring te stellen, zal vrijheidsontneming van gezinnen met kinderen beperkt kunnen blijven tot die omstandigheden waarin noodzakelijk is dat de volledige beschikbaarheid van het gehele gezin gegarandeerd kan worden en de detentieduur bovendien beperkt kan blijven.

Daarbij denken wij in de eerste plaats aan de situatie waarin het gedwongen vertrek van een illegaal of uitgeprocedeerd gezin op zeer korte termijn kan worden gerealiseerd. Het risico van onttrekking aan het toezicht is daardoor onaanvaardbaar hoog. Het gaat daarbij om situaties waarin het reisdocument in de regel reeds beschikbaar is, en alleen nog de laatste handelingen voor het vertrek moeten worden verricht. Hiervoor zal een termijn van maximaal veertien dagen vreemdelingenbewaring (ex art. 59 Vw2000) worden gehanteerd. Het betreft een maximale termijn. De termijn kan dus in de praktijk ook korter uitvallen. Deze termijn zal uitsluitend kunnen worden overschreden indien door toedoen van de vreemdeling(en) zelf een binnen die termijn geregelde uitzetting geen doorgang kan vinden. Gedoeld wordt daarbij op de situatie dat de vreemdeling op een agressieve manier verzet pleegt tegen de uitzettingshandelingen (vechten, spugen, bijten, etc.) of op het laatste moment in bewaring een nieuwe procedure opstart met het kennelijke doel om de uitzetting te vertragen, mits de betreffende aanvraag snel kan worden afgewezen¹. Vanzelfsprekend zal in dergelijke gevallen (nogmaals) nadrukkelijk worden gekeken naar de mogelijkheid van inbewaringstelling van één ouder of onderbrenging van de kinderen bij familie, kennissen of een pleeggezin.

Vrijheidsontneming van gehele gezinnen blijft voorts geïndiceerd in gevallen waarin er sprake is van een toegangswegering aan de buitengrens en het mogelijk is om het vertrek snel te realiseren. Indien geen asielerzoek wordt ingediend, willen wij een maximale termijn hanteren van vier weken vrijheidsontneming ex art. 6 Vw2000. Indien wel een asielerzoek wordt ingediend, en dit asielerzoek kan worden afgedaan in het aanmeldcentrum, zal vrijheidsontneming worden toegepast gedurende de asielerprocedure. De maatregel zal dan voortduren tot maximaal vier weken gerekend vanaf het moment dat het gezin feitelijk verwijderbaar is geworden². In het belang van de grensbewaking en de Europese verplichtingen in dat kader³ achten wij het noodzakelijk dat een langere maximumtermijn wordt gehanteerd dan bij vreemdelingenbewaring ex art. 59 Vw2000. Overigens zal ook de maximale duur van vrijheidsontneming ex art. 6 Vw2000 kunnen worden overschreden onder de in de vorige alinea genoemde omstandigheden.

¹ In dit laatste geval kan de bewaringsduur worden verlengd met de termijnen die worden genoemd in artikel 59, vierde lid, Vw 2000 dat gaat over bewaring gedurende rechtmatig verblijf. Het betreft een periode van maximaal vier of zes weken (indien sprake is van een voornemenprocedure).

² Bij een tijdige indiening van een verzoek om een voorlopige voorziening in het kader van een beroepsprocedure zal de termijn van vier weken gaan lopen vanaf het moment waarop het verzoek door de rechter wordt afgewezen, daar de vreemdeling in de praktijk toegestaan wordt om de behandeling van het verzoek in Nederland af te wachten.

³ Ingevolge de Verordening (EG) Nr. 562/2006 van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode), zijn de lidstaten gehouden erop toe te zien dat de persoon aan wie de toegang is geweigerd «het grondgebied van die lidstaat niet betreedt».

De hiervoor genoemde maximumtermijnen hebben uitsluitend betrekking op de detentie van gehele gezinnen. Dit betekent bijvoorbeeld dat, indien sprake is van een gezin met twee ouders, de vrijheidsontnemende maatregel met betrekking tot één van beide ouders in stand gehouden zou kunnen worden nadat de maximale termijn voor de detentie van het gezin als geheel is verstreken.

Motie-Van Fessem (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1086)

Uw Kamer heeft naar aanleiding van de instelling van de onderdaklocatie in 2006 een motie aangenomen. Het betreft de eerdergenoemde motie-Van Fessem (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1086), waarin de regering onder meer wordt verzocht om «deze maatregel [de instelling van de onderdaklocatie] te evalueren en te bezien of, onder dezelfde voorwaarden, de vertrektermijn voor alle uitgeprocedeerde asielzoekers flexibel kan worden toegepast in relatie tot de behandelduur van aanvragen voor laissez-passers bij diplomatieke vertegenwoordigingen». In het afgelopen jaar is de instroom in de onderdaklocatie echter niet

zodanig geweest dat op basis van de betreffende dossiers een representatief beeld kan worden geschetst. Wel stellen wij vast, op basis van de ervaringen die zijn opgedaan met de onderdaklocatie, dat deze locatie onvoldoende heeft gefunctioneerd als alternatief voor bewaring doordat de doelgroep van de onderdaklocatie wezenlijk afweek van de doelgroep die normaal gesproken in bewaring wordt gesteld. De onderdaklocatie was namelijk uitsluitend bestemd voor asielzoekers met minderjarige kinderen die onder de Vw 2000 een (eerste) asielverzoek hadden ingediend, inmiddels verwijderbaar waren, nog in de opvang verbleven, en gedurende de vertrektermijn actief hadden gewerkt aan de zelfstandige terugkeer. Bewaring wordt daarentegen vaak toegepast op gezinnen die niet (meer) in de opvang verblijven en/of niet bereid zijn actief aan de terugkeer te werken. Om deze reden hebben wij gekozen voor eerdergenoemde verruiming van de doelgroep.

De onderhavige motie bevat voorts een aantal verzoeken dat niet zozeer ziet op gezinnen met kinderen, als wel op het terugkeerbeleid in het algemeen. U zult nog in een aparte brief worden geïnformeerd over de voornemens van de Staatssecretaris van Justitie met betrekking tot het terugkeerbeleid in het algemeen.

Motie-Van Fessem en Visser (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1085)

Voorts willen wij u informeren over de uitvoering van de motie-Van Fessem en Visser (TK 2006–2007, 19 637, nr. 1085). Deze motie verzoekt de regering om gezinnen met minderjarige kinderen die in afwachting zijn van uitzetting in beginsel op te vangen in terugkeercentra. Dit komt overeen met het uitgangspunt dat gezinnen met minderjarige kinderen met het oog op de uitzetting in beginsel in vrijheidsbeperkende locaties zullen worden geplaatst. Voorts wordt in de motie aangegeven dat wanneer er niettemin bij een gezin sprake is van inbewaringstelling de ouders de mogelijkheid dienen te hebben kinderen onder te brengen in een pleeggezin. Dit is reeds staand beleid, dat onverkort van toepassing zal blijven. Ten slotte verzoekt de motie de regering ervoor zorg te dragen dat kinderen in bewaring overdag zo veel als mogelijk buiten het detentiecentrum kunnen doorbrengen en de gelegenheid hebben onderwijs te volgen. De essentie van dit deel van de motie wordt gerealiseerd nu bedoelde kinderen in de meeste gevallen niet of slechts voor korte duur in detentie terecht komen en dientengevolge in de gelegenheid zijn om regulier onderwijs te volgen. Nu bewaring in de meeste gevallen beperkt wordt tot maximaal twee weken ligt het bieden van mogelijkheden aan de kinderen om buiten de bewaringslocatie tijd door te brengen en onderwijs te volgen niet meer voor de hand. In redelijkheid kan niet worden verwacht dat het reguliere onderwijs onder deze omstandigheden een passend aanbod kan leveren. Bij een dergelijke korte periode van detentie wordt dit ook niet nodig geacht.

Bezien tegen deze achtergrond zou het beter zijn om voorzieningen die minderjarige kinderen nodig hebben op de locatie waar de vrijheidsontneming plaatsvindt te organiseren dan deze buiten de locatie te zoeken. Om deze reden zijn wij tevens voornemens om de faciliteiten voor gezinnen met kinderen op de locatie waar nog bewaring van gezinnen zal plaatsvinden verder te verbeteren, waarbij voorop staat dat deze locatie, dan wel het deel ervan waar gezinnen met kinderen verblijven, een kindvriendelijke uitstraling heeft en voorziet in een voor de minderjarigen geschikt dagbestedingsprogramma. Bij dit laatste wordt gedacht aan zaken als educatieve activiteiten en sport en spel.

Vreemdelingenbewaring alleenstaande minderjarigen

Naast gezinnen met kinderen verblijven er ook alleenstaande minderjarigen in vreemdelingenbewaring. Zij verblijven niet in reguliere detentiecentra, maar in Justitiële Jeugdinstellingen. Vooral nog achten wij het niet aangewezen om de bewaring van deze minderjarigen op dezelfde manier te beperken als bij gezinnen met kinderen. Zo is de situatie van deze minderjarigen wezenlijk anders dan de situatie van minderjarigen die in gezinsverband in bewaring verblijven. De tweede groep is immers veelal zelf niet in bewaring gesteld, en verblijft alleen in bewaring als gevolg van de inbewaringstelling van de ouders. Voor de alleenstaande minderjarige vreemdelingen geldt daarentegen dat ten aanzien van hen individueel is bepaald dat er op grond van openbare orde overwegingen vreemdelingenbewaring moet worden toegepast. Veelal gaat het bovendien om minderjarigen zonder asielachtergrond die illegaal hiertelende verblijvend zijn aangetroffen. Mede daardoor schatten wij in dat het risico van onttrekking aan het toezicht bij het toepassen van alternatieven voor bewaring significant groter is dan het geval is bij gezinnen met kinderen.

Vanwege de complexiteit van de problematiek achten wij het beter om de bewaring van alleenstaande minderjarigen in het bredere verband van het beleid inzake alleenstaande minderjarige vreemdelingen nader te bezien. U zult hierover nog worden geïnformeerd door de staatssecretaris van Justitie.

Kosten

Voor de kosten van de in deze brief genoemde concrete beleidsvoorstellen zijn reeds middelen beschikbaar gesteld in de begroting. Vanaf 2008 is € 5 miljoen beschikbaar voor een vrijheidsbeperkende locatie en € 3 miljoen voor het verbeteren van de detentieomstandigheden van gezinnen met kinderen.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin