

NOTITIE

Op 3 december heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan tot amendering van de Opvangrichtlijn (2003/9/EG). Enkele van deze voorstellen gaan over de toepassing van detentie op asielzoekers.

In deze notitie wordt ingegaan op de vraag in hoeverre nationaal beleid en praktijk in overeenstemming is met de voorstellen van de Commissie.

Werkingsfeer Opvangrichtlijn

De werkingsfeer van de Opvangrichtlijn is per definitie beperkt en daarmee mogelijk niet direct van toepassing is op alle vormen van vreemdelingenbewaring zoals we die in Nederland kennen. Twee situaties willen we hier benoemen:

- Art. 6 Vw m.b.t. de GOC-procedure

Volgens artikel 3 van de Opvangrichtlijn is de richtlijn van toepassing op een asielzoeker die mag verblijven op het grondgebied als zodanig. Bij de GOC-procedure kan beargumenteerd worden dat er geen sprake is van verblijf op het grondgebied nu bijna alle asielzoekers die aan de grens asiel hebben aangevraagd de toegang tot het grondgebied geweigerd wordt ex artikel 3 Vw.

- Art. 59 Vw m.b.t. uitgeprocedeerde asielzoekers

Art. 3 Opvangrichtlijn stelt dat de richtlijn van toepassing is op de asielzoeker die een asielverzoek aan de grens óf op het grondgebied van de lidstaat heeft ingediend en voor zover zij als asielzoeker op het grondgebied mogen verblijven. Ook hier kan gesteld worden dat de Opvangrichtlijn niet van toepassing is nu vreemdelingen in bewaring op grond van art. 59 Vw vaak niet langer als asielzoeker gedefinieerd kunnen worden.¹

In de praktijk zullen slechts de volgende situaties onder de Opvangrichtlijn vallen:

- De vreemdeling heeft rechtmatig verblijf (art. 59 lid 1 sub b Vw)
- De afgewezen asielzoeker heeft een 'arguable claim' in de zin van art. 3 EVRM.

¹ Zie bijgevoegde notitie 'Opvang na AC afwijzing en de Europese Richtlijnen'.

De Europese Commissie geeft in het 'Explanatory Memorandum' aan dat de amendementen gebaseerd zijn op diverse bronnen zoals de UNHCR Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers en de Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe 'on measures of detention of asylum seekers'. Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie kunnen dergelijke niet-bindende verdragen en beginselen een rol van betekenis spelen bij de beoordeling van Europeesrechtelijke vraagstukken.² Voorts refereert de Commissie in haar voorstel voor een nieuwe overweging nummer 6 in de Preambule aan het IVRK en het EHRM. Overigens zijn enkele van de voorgestelde amendementen ook terug te vinden in de conceptvoorstel van de Commissie voor de Terugkeerrichtlijn uit 2005.³

Betoogd kan derhalve worden dat de onderliggende principiële uitgangspunten van voorstellen van de Commissie een grotere reikwijdte hebben dan de werkingssfeer van de Opvangrichtlijn zelf. Vanuit deze vooronderstelling is onderstaande notitie geschreven.

VluchtelingenWerk Nederland pretendeert niet volledig te zijn in haar analyse, maar geeft een korte schets van mogelijke spanningen tussen de Nederlandse praktijk inzake vrijheidsontnemende maatregelen en de voorstellen van de Europese Commissie.

Analyse

De voorgestelde amendementen van de Opvangrichtlijn met betrekking tot vreemdelingenbewaring zijn:

Article 8

Detention

1. Member States shall not hold a person in detention for the sole reason that he/she is an applicant for international protection in accordance with Council Directive 2005/85/EC.⁴

2. When it proves necessary and on the basis of an individual assessment of each case, Member States may detain an applicant to a particular place in accordance with

² C540/03 European Parliament v Council of the European Union. www.eur-lex.europa.eu

³ Com (2005)0391 – C6-0266/2005-2005/0167(COD))

⁴ OJ L 326, 13.12.2005, p.13

national legislation, if other less coercive measures cannot be applied effectively. An applicant may only be detained to a particular place:

(a) in order to determine, ascertain or verify his identity or nationality;

(b) in order to determine the elements on which his application for asylum is based which in other circumstances could be lost;

(c) in the context of a procedure, to decide on his right to enter the territory;

(d) when protection of national security and public order so requires.

This paragraph is without prejudice to Article 11.

Uit art. 8 (2) aanhef blijkt dat eerst moet worden nagegaan of andere, minder ingrijpende, maatregelen dan vreemdelingenbewaring kunnen worden toegepast. In de huidige situatie is het wettelijk gezien mogelijk om vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen, zowel voorafgaand aan toepassing van art 59 Vw als art 6 Vw.

In de brief d.d. 24 juni 2008 inzake een effectief terugkeerbeleid wordt voorgesteld om op grond van artikel 56 Vw ex-asielzoekers een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen in een daartoe bestemde vrijheidsbeperkende locatie. De maatregel is bedoeld om toezicht op de vreemdeling uit te kunnen oefenen ter fine van vertrek. In beginsel zal de duur van de plaatsing in de vrijheidsbeperkende locatie na de vertrektermijn maximaal 12 weken bedragen.

Uit de brief zelf volgen al een aantal beperkingen inzake de voorgenomen toepassing van deze 'minder ingrijpende' maatregel. Ten eerste is het voor een bepaalde duur. Ten tweede wordt in de brief ook vermeld '*indien aan de voorwaarden wordt voldaan, kan op elk moment gedurende of na ommekomst van het verblijf in de vrijheidsbeperkende locatie een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 59 Vw 2000 worden opgelegd.*' Tot slot wordt voorgesteld om de vrijheidsbeperkende maatregel primair op te leggen aan een beperkte groep (ex-asielzoekers bij wie het belang van terugkeer extra groot is om verblijf in de illegaliteit te voorkomen zoals gezinnen met kinderen).

Er kan derhalve niet gesteld worden dat dit voorstel leidt tot een minder ingrijpend alternatief voor vrijheidsontneming dat na afloop van de procedure breed toegepast zal worden.

In huidige praktijk wordt voorts bij toegangswegering aan de grens (art. 6) in het kader van de procedure op AC Schiphol en de GOC procedure vrijwel altijd direct een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd en wordt er geen gebruik gemaakt van een minder ingrijpende vrijheidsbeperkende maatregel. In de toekomst zal dit echter mogelijk veranderen. Uit de reactie van de staatssecretaris in de brief naar aanleiding van het WODC rapport over illegaliteit (brief TK, 20 juni 2008, 19 637, nr. 1207) blijkt dat vrijheidsbeperkende maatregelen in de toekomst bij bepaalde groepen vreemdelingen intensiever zal worden toegepast. Indien een asielzoeker voorafgaand aan de asielprocedure in de TNV geplaatst wordt zal bepaalde groepen een vrijheidsbeperkende maatregel, in combinatie met een meldplicht tot twee keer per dag, worden opgelegd.

Na afloop van de asielprocedure zal juist vrijheidsontneming intensiever worden toegepast. Het lijkt erop dat de staatssecretaris voorafgaand aan de asielprocedure vrijheidsbeperkende maatregelen niet in plaats van vrijheidsontnemende maatregelen zal opleggen, maar eraanast. Voor de procedure op AC Schiphol zal dus niet overwogen worden of er tot een minder ingrijpend middel dan detentie kan worden overgegaan.

In lijn met de door de Commissie gehanteerde uitgangspunten zal meer dan nu moeten worden bekeken of toepassing van minder ingrijpende maatregelen mogelijk is.

Art. 8 (2) aanhef spreekt verder over 'an individual assessment'. In de huidige situatie bestaat er voor de procedure op AC Schiphol geen individuele beoordeling naar de vraag of vrijheidsontneming gerechtvaardigd is. Iedere asielzoeker die via de lucht of via de zee Nederland binnenkomt, stroomt de procedure op AC Schiphol in en wordt conform art. 6 Vw in vreemdelingenbewaring geplaatst. De omstandigheid dat hiertoe een individuele beschikking wordt afgegeven doet daar niets aan af, nu dit voornamelijk standaardoverwegingen betreft.

Op het punt van een individuele beoordeling zou het Nederlandse beleid in lijn gebracht moeten worden met deze bepaling. Kortheidshalve verwijzen wij voor een uitgebreide toelichting naar het rapport van Amnesty International 'The Detention of Irregular Migrants and Asylum-seekers'.⁵

⁵ Amnesty International 'The Detention of Irregular Migrants and Asylum-seekers'.
http://www.amnesty.nl/thema/thema_vluchtelingen

Alhoewel er voor de GOC-procedure wel een individuele beoordeling wordt gemaakt of voortzetting van de bewaring noodzakelijk is, heeft dit amendement mogelijk ook gevolgen voor de GOC Procedure. Art. 8(2) (a) – (d) geeft namelijk aan in welke concrete gevallen voortzetting van de vrijheidsontnemende maatregel mogelijk is. Hierbij dienen de voorwaarden van art. 11 Opvangrichtlijn wel in ogenschouw genomen te worden (zie hieronder). In de huidige situatie kan een vreemdeling doorgestuurd worden naar de GOC procedure in het geval er nader onderzoek naar de asielaanvraag nodig is, welke binnen zes weken kan worden afgerond. De reden van het nader onderzoek hoeft niet gemotiveerd te worden noch hoeft duidelijkheid gegeven te worden over aard en opzet van het onderzoek.⁶

De GOC procedure dient derhalve aangepast te worden om in overeenstemming te zijn met bovenstaande bepaling. Er dient een individuele beoordeling te komen waarbij gemotiveerd wordt waarom het langer detineren van de vreemdeling noodzakelijk is.

3. Member States shall ensure that rules dealing with alternatives to detention, such as regular reporting to the authorities, the deposit of a financial guarantee, or an obligation to stay at a designated place, are laid down in national legislation.

Het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel ex art 56 vindt in Nederland plaats in de vorm van een periodieke meldplicht; dit kan zelfs een tweemaal daagse meldplicht zijn. Een andere vrijheidsbeperkende maatregel is dat een asielzoeker zich op moet houden in een bepaalde regio. De basis voor deze maatregelen ligt in de Vreemdelingenwet en is derhalve conform bovenstaand voorgesteld amendement zoals neergelegd in art. 8(3).

Article 9

Guarantees for detained asylum seekers

1. Detention shall be ordered for the shortest period possible. In particular detention pursuant to Article 8 (2) (a), (b) and (c) shall not exceed the time reasonably needed to fulfil the administrative procedures required in order to obtain information on the asylum seeker's nationality or on the elements on which his application is based or to carry out the relevant procedure with a view to deciding on his/her right to enter the territory.

⁶ Vogelaar 'Gesloten OC Procedure voor asielzoekers' i.o.v. UNHCR, 2007.

Delays in the administrative procedure that cannot be attributed to the asylum seeker shall not justify a continuation of detention.

De huidige procedure op AC Schiphol voldoet aan de voorwaarden die art. 9 stelt aan de duur van detentie.

Wat betreft de duur van de GOC procedure moet volgens dit amendement beoordeeld worden wat een redelijke termijn is. Het EHRM heeft in de zaak Saadi v. UK bepaald dat een periode van zeven dagen van detentie onder de omstandigheden van het Oakington detentiecentrum niet disproportioneel is.⁷ De lengte van de GOC procedure is duidelijk wel disproportioneel te noemen. Uit een onderzoek gedaan in 2007, blijkt dat de gemiddelde detentieduur in de GOC procedure 100 dagen bedraagt.⁸ Bovendien voldoen de faciliteiten van de detentielocatie niet aan de eisen van het Hof (zie ook art. 10 hieronder). Het verdient aanbeveling om iedere asielaanvraag die niet binnen 48 uur kan worden afgedaan naar de OC Procedure door te zenden.⁹

Volgens de staatssecretaris overstijgt het belang van de asielzoeker om in vrijheid te worden gesteld na art. 59 Vw opgelegd te hebben gekregen, het belang van de Staat om hem uit te zetten zes maanden nadat de detentie is ingesteld.¹⁰ Alhoewel deze termijn binnen het kader van de Terugkeerrichtlijn valt, is het onduidelijk of het ook voldoet aan dit amendement. Dit zal per geval individueel beoordeeld moeten worden. Hierbij speelt bijvoorbeeld ook een rol in hoeverre het niet kunnen verkrijgen van documenten 'buiten schuld' invloed heeft op de duur van de detentie.

2. Detention shall be ordered by judicial authorities. In urgent cases it may be ordered by administrative authorities, in which case the detention order shall be confirmed by judicial authorities within 72 hours from the beginning of the detention. Where the judicial authority finds detention to be unlawful, or if there is no decision within 72 hours, the asylum seeker concerned shall be released immediately.

Het bestuursorgaan beslist of een vreemdeling in de asielprocedure op AC Schiphol wordt geplaatst en eventueel daarna in de GOC procedure. Ditzelfde geldt voor vreemdelingenbewaring ex art. 59 Vw. Om een rechterlijke uitspraak over de

⁷ EHRM 29 januari 2008, Saadi v UK, (13229/03).

⁸ Vogelaar 'Gesloten OC Procedure voor asielzoekers' i.o.v. UNHCR, 2007.

⁹ Vogelaar 'Gesloten OC Procedure voor asielzoekers' i.o.v. UNHCR, 2007.

¹⁰ 'Naar een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid', Brief 24 juni 2008, p 67, nr. 29 344, 67.

rechtmatigheid van de inbewaringstelling te krijgen, zal een advocaat eerst beroep moeten instellen. Er vindt dus geen automatische of voorafgaande toetsing door een rechter van de vrijheidsontneming plaats. Naar ons bekend vindt dit over het algemeen niet plaats binnen 72 uur.

3. Detention shall be ordered in writing. The detention order shall state the reasons in fact and in law on which it is based and shall specify the maximum period of detention.

4. Detained asylum seekers shall immediately be informed of the reasons for detention, the maximum duration of the detention and the procedures laid down in national law for challenging the detention order, in a language they are reasonably supposed to understand.

5. The continued detention shall be reviewed by a judicial authority at reasonable intervals of time either on request by the asylum seeker concerned or ex officio.

Detention shall never be unduly prolonged.

Member States shall ensure access to legal assistance and/or representation in cases of detention that shall be free of charge where the asylum seeker cannot afford the costs involved.

Procedures for access to legal assistance and/or representation in such cases shall be laid down in national law.

Voor een uitgebreide analyse van deze waarborgen verwijzen wij korthedshalve naar het rapport van Amnesty International 'The Detention of Irregular Migrants and Asylum-seekers'.¹¹

Article 10

Conditions of detention

1. Member States shall not detain asylum seekers in prison accommodation.

Detention shall only be carried out in specialised detention facilities.

Asylum seekers in detention shall be kept separately from other third country nationals who have not lodged an application for international protection unless it is necessary to ensure family unity and the applicant consents thereto.

In de huidige situatie worden vreemdelingen die asiel willen aanvragen in dezelfde detentiecentra geplaatst als andere vreemdelingen. Men plaatst hen echter wel in aparte vleugels.

¹¹ Amnesty International 'The Detention of Irregular Migrants and Asylum-seekers'.
http://www.amnesty.nl/thema/thema_vluchtelingen

Vreemdelingen die asiel willen aanvragen, maar eerst strafrechtelijk vervolgd worden voor het reizen op valse documenten, worden niet in aparte vleugels geplaatst. Zij bevinden zich tussen gedetineerden die geen verzoek om bescherming hebben ingediend.

Op deze punten voldoet de huidige praktijk niet aan de voorgestelde amendementen.

2. Member States shall ensure that asylum seekers in detention have the opportunity to establish contact, including visitation rights, with legal representatives and family members. UNHCR and other relevant and competent national, international and non-governmental organisations and bodies shall also have the opportunity to communicate with and to visit applicants in detention areas.

In principe hebben asielzoekers in detentie het recht op (toegang tot) rechtsbijstand en toegang tot NGO's. Vanuit de praktijk wordt echter gesignaleerd dat de mogelijkheden tot communicatie in detentiecentra beperkt zijn. In de praktijk wordt bij het contact opnemen met NGO's, rechtsbijstand en familieleden veel problemen ondervonden. VluchtelingenWerk Nederland is aanwezig in de centra voor grensdetentie van (o.m. Grenshospitium), maar heeft geen toegang tot vreemdelingen die op grond van artikel 59 Vw een vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd.

Article 11

Detention of vulnerable groups and persons with special needs

1. Minors shall not be detained unless it is in their best interest, as prescribed in Article 22(2) and only after taking into consideration the findings of the individual examination of their situation in accordance with paragraph 5 of Article 11.

Unaccompanied minors shall never be detained.

Volgens de Europese Commissie mogen kinderen niet in detentie geplaatst worden, tenzij het belang van het kind dat vereist.

Sinds juni 2008 heeft het kabinet de volgende beleidsregels omtrent vreemdelingenbewaring voor minderjarigen en gezinnen met kinderen vastgesteld:¹²

¹² VC A6/1.5, 1.6, 2.4, 2.7, 5.3.3.8, 5.3.5 (WBV 2007/20, Staatscourant 18 juni 2008, nr. 115.) Zie ook de brief van 29 januari 2008 van de Staatssecretaris van Justitie en Minister van Justitie aan de Tweede Kamer inzake minderjarigen in vreemdelingenbewaring.

- AMV's in de leeftijd 12 – 16 mogen gedetineerd worden in een jeugdinrichting. Er is geen maximum termijn aan verbonden. Dit geldt voor zowel vrijheidsontneming ex art. 6 als art. 59 Vw.
- AMV's in de leeftijd van 16-18 jaar mogen gedetineerd worden. Er is geen maximum termijn aan verbonden. Dit geldt voor zowel vrijheidsontneming ex art. 6 als art. 59 Vw.
- Gezinnen met minderjarige kinderen mogen ex art. 6 Vw maximaal vier weken worden gedetineerd nadat zij verwijderbaar zijn geworden (dus bijvoorbeeld na een AC afwijzing of een uitspraak op de vovo). Detentie van gezinnen met minderjarige kinderen mag niet in de GOC procedure voortduren.
- Gezinnen met minderjarige kinderen mogen ex art. 59 Vw maximaal twee weken gedetineerd worden.

Over AMV's is de Commissie kort. Dit zijn vreemdelingen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt. Deze vreemdelingen mogen niet in detentie worden geplaatst. Vrijheidsontnemende maatregelen ex art. 6 en art. 59 Vw mogen aan hen dus niet worden opgelegd. Het huidige beleid van de staatssecretaris komt op dit punt niet overeen met de uitgangspunten van de Commissie. In de brief d.d. 29 januari 2008 kondigde de staatssecretaris aan de bewaring van AMV's te bekijken in de context van de voorziene herijking van het AMV-beleid. Deze voorstellen zouden in lijn dienen te zijn met de uitgangspunten die de Commissie in haar voorstellen hanteert.

In de beleidsregels inzake vrijheidsontnemende maatregelen bij gezinnen met kinderen wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen ex art 6 en ex art 59 Vw.

Met betrekking tot vrijheidsontneming aan de grens (art. 6 Vw) is duidelijk dat dat het belang van grensbewaking hier voor het belang van het kind gaat. Het feit dat de termijn voor gezinnen met kinderen gemaximeerd is tot vier weken betekent nog niet dat er een individuele afweging gemaakt of detentie wel in het belang van het kind is. Vier weken detentie is te lang. Kinderen horen niet in vreemdelingenbewaring. Het enige alternatief is het scheiden van het gezin door 1 ouder in detentie te nemen dan wel het kind onder te brengen in een pleeggezin. De vraag is of dat het belang van het kind dient. Het beleid is hiermee niet in lijn met de uitgangspunten van de Commissie.

Gezinnen met kinderen die op korte termijn kunnen worden uitgezet en die een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd hebben gekregen ex art. 59 Vw mogen maximaal veertien dagen gedetineerd worden. Ook hierbij wordt als alternatief genoemd het detineren van één ouder waarbij de overige gezinsleden een

vrijheidsbeperkende maatregel krijgen opgelegd, ofwel het plaatsen van het kind in een pleeggezin, bij familie of kennissen.

Uit de maximering van de duur van de detentie blijkt dat de voorkeur wordt gegeven aan het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel ter fine van vertrek, en ter voorkoming van een leven in de illegaliteit. Uit de voorstellen van 29 januari 2008 en de brief van 24 juni 2008 inzake een effectief terugkeerbeleid volgt dat gezinnen kunnen gedurende twaalf weken worden ondergebracht in een vrijheidsbeperkende locatie met een intensive meldplicht.

Ondanks het feit dat met betrekking tot vrijheidsontneming ex 59 van gezinnen met kinderen zeker stappen in de goede richting zijn gezet, blijft ook hier de vraag of het beleid volledig recht doet aan het uitgangspunt van de Commissie, zijnde geen detentie, tenzij in het belang van het kind.

2. Where minors are detained they shall have the possibility to engage in leisure-activities, including play and recreational activities appropriate to their age.

3. Detained families shall be provided with separate accommodation guaranteeing adequate privacy.

In de brief aan de Kamer van 29 januari 2008 schrijft de staatssecretaris dat zij zoveel mogelijk aansluiting wil zoeken bij het IVRK met betrekking tot kinderen in detentie. Voorts stelt zij in deze brief: *'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.'*

Het is VluchtelingenWerk Nederland niet bekend in hoeverre hier reeds aan is voldaan. Vanuit de praktijk is bekend dat in het verleden de faciliteiten waaraan de Commissie refereert niet in alle detentiecentra aanwezig zijn. Met name het voorzieningniveau voor AMV's baart zorgen. Zie hierover ook de brief d.d. 30 januari 2008 van de coalitie 'kinderen horen niet in vreemdelingenbewaring'.

4. Where female asylum seekers are detained Member States shall ensure that they are accommodated separately from male asylum seekers, unless these are family members and all concerned individuals consent thereto.

5. Persons with special needs shall not be detained unless an individual examination of their situation by a qualified professional certifies that their health, including their mental health, and well-being, will not significantly deteriorate as a result of the detention.

Where persons with special needs are detained Member States shall ensure regular monitoring and adequate support.

Voor vreemdelingen met bijzondere behoeften (kwetsbare groepen) geldt naar mening van de Commissie primair dat zij niet in detentie geplaatst mogen worden. De Europese Commissie verstaat onder vreemdelingen met bijzondere behoeften, de volgende groepen:

- Minderjarigen
- AMV's
- Gehandicapten
- Ouderen
- Zwangere vrouwen
- Alleenstaande ouders met minderjarige kinderen
- Slachtoffers van mensenhandel
- Personen met psychische problemen
- Slachtoffers van marteling, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld

Voor deze groep mensen gaat de Europese Commissie uit van een omkering van de bewijslast: 'geen detentie tenzij'. De staat moet hier dus aantonen dat een vrijheidsontnemende maatregel niet schadelijk is voor deze kwetsbare asielzoekers.

Allereerst dient opgemerkt te worden dat in Nederland een meer beperkte uitleg van het begrip 'personen met bijzondere behoeften' wordt gegeven dan de Commissie voorstelt. Van de hierboven genoemde groepen worden alleen AMV's en asielzoekers waarbij medische problemen een gehoor in de weg staan, beschouwd als 'personen met bijzondere behoeften'. Op dit punt komt de praktijk dus niet overeen met de Opvangrichtlijn.

Met betrekking tot de procedure op AC Schiphol wordt er een beperkte afweging gemaakt of deze procedure geschikt is voor bepaalde personen. AMV's en personen waarbij medische problemen een gehoor in de weg staan, kunnen OC bepaald worden. Met betrekking tot de GOC procedure geldt het criterium dat het nader onderzoek binnen 6 weken afgerond moet kunnen zijn. Alleen gezinnen met kinderen zijn uitgesloten van de GOC procedure (zie eerder in deze notitie). De overige groepen die de Opvangrichtlijn definieert, kunnen in de GOC procedure geplaatst worden.

Voorts kan iedere vreemdeling in bewaring geplaatst kan worden op grond van artikel 59 Vw. Hierbij is in praktijk weinig ruimte voor een belangenafweging die voldoende mogelijkheden biedt voor een uitzonderingspositie in het geval van bijzondere behoeften. Met betrekking tot minderjarigen en (alleenstaande) ouders met kinderen: zie onder artikel 11(1).

Voor de toepassing van zowel art. 6 Vw als van art. 59 Vw dient er, om in overeenstemming te zijn met de amendementen van de Commissie, een uitgebreidere belangenafweging plaats te vinden waarbij de staat dient aan te tonen dat detentie niet schadelijk is en geen gevolgen heeft voor de kwetsbaarheid van deze groepen.

Conclusie

Om het nationale beleid en praktijk, inclusief de beleidsvoornemens uit de brief d.d. 24 juni 2006, volledig in lijn te brengen met de uitgangspunten van de Europese Commissie met betrekking tot vreemdelingenbewaring, zou gedacht kunnen worden aan het volgende:

- Er moeten minder ingrijpende maatregelen dan vrijheidsontneming worden voorgesteld voor de procedure op AC Schiphol en de GOC-Procedure. (art. 8 lid 2)
- Er moet in alle gevallen een individueel gemotiveerde beoordeling plaatsvinden of het noodzakelijk is dat een vreemdeling in vreemdelingenbewaring wordt geplaatst. (art. 8 lid 2)
- De gronden voor GOC bepaling moeten overeenstemmen met de gronden vermeld in art. 8 lid 2 sub a-d Opvangrichtlijn. (art. 8 lid 2 sub a-d)
- De duur van de GOC procedure moet gereduceerd worden tot een redelijke termijn. (art. 9 lid 1). VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat de GOC-procedure niet toegepast mag worden indien niet binnen 48 uur op het asielverzoek beslist mag worden.

- Vertragingen in de procedure die niet te wijten zijn aan de asielzoeker, rechtvaardigen voortzetting van de vreemdelingenbewaring niet. (art. 9 lid 1)
- Een rechter dient primair te beslissen (of binnen 72 uur goed te keuren) of een vreemdeling in vreemdelingenbewaring ex art. 6 of 59 Vw geplaatst mag worden (art. 9 lid 2)
- NGO's en andere nationale organisaties moeten toegang kunnen krijgen tot vreemdelingen die vanuit bewaring asiel aanvragen. (art. 10 lid 2)
- Alvorens minderjarige kinderen (niet zijnde AMV's) in vreemdelingenbewaring worden geplaatst, dient afgewogen te worden of dit in het belang van het kind is. (art. 11 lid 1)
- AMV's mogen nooit in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. (art. 11 lid 1)
- Personen met bijzondere behoeften mogen alleen in vreemdelingenbewaring worden geplaatst als er een individuele beoordeling heeft plaatsgevonden waaruit blijkt dat detentie 'geen schade' toebrengt. (art. 11 lid 5)
- De Nederlandse definitie van kwetsbare groepen dient in overeenstemming te worden gebracht met de definitie die de Commissie hanteert. (art. 11 lid 5 jo. Art. 17 lid 1)