

Effect door Respect

Alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Nederland

Justitia et Pax
Lutherse Burgwal 10
Postbus 16334, 2500 BH Den Haag
070-3136800
info@justitiaetpax.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Inleiding	5
Hoofdstuk 1. Conclusies en aanbevelingen	7
1.1 Het <i>ultimum remedium</i> principe in praktijk gebracht: een uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring	7
1.2 De concrete ontwikkeling van alternatieven voor vreemdelingenbewaring	7
1.2.1 Een voorkeur voor het minst (vrijheids)beperkende en meest positief stimulerende alternatief	7
1.2.2 Effectieve en respectvolle aandacht door case management	8
1.2.3 Een overbruggingsstatus	8
1.2.4 Geen ‘drang naar dwang’ maar ‘begeleiding en stimulering’	8
1.3 Aanbevelingen	9
Hoofdstuk 2. Vreemdelingenbewaring en de bezwaren daartegen	11
2.1 Wat is vreemdelingenbewaring?	11
2.2 Wat zijn de bezwaren tegen vreemdelingenbewaring?	11
2.2.1 Vreemdelingenbewaring functioneert niet als <i>ultimum remedium</i>	12
2.2.2 Vreemdelingenbewaring duurt onnodig lang	12
2.2.3 Vreemdelingenbewaring wordt onnodig herhaald	13
2.2.4 Vreemdelingenbewaring is niet effectief	13
2.2.5 Vreemdelingenbewaring schrikt mensen niet af	14
2.2.6 Vreemdelingenbewaring behandelt mensen onterecht als crimineel	14
2.2.7 Vreemdelingenbewaring is moreel onhoudbaar	15
2.2.8 Conclusie, positie <i>Justitia et Pax</i>	15
Hoofdstuk 3. Het “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring” als garantie voor handhaving van het <i>ultimum remedium</i> principe	16
3.1 Het “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring”	16
3.2 Het “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring” in Canada	16
3.3 Het stappenplan van de International Detention Coalition	17
3.4 Toepassing van het uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring in Nederland	18
Hoofdstuk 4. Alternatieven voor vreemdelingenbewaring	20
4.1 Invrijheidstelling onder voorwaarden	20
4.1.1 Wat is invrijheidstelling onder voorwaarden	21
4.1.2 Invrijheidsstelling onder voorwaarden in Slovenië	21
4.1.3 Invrijheidsstelling onder voorwaarden in Denemarken	21
4.1.3 Toepassing in Nederland	22

4.2 Invrijheidstelling op basis van borg of garantstelling	22
4.2.1 <i>Wat is borg of garantstelling?</i>	22
4.2.2 <i>Het borgsysteem in het Verenigd Koninkrijk</i>	22
4.2.3 <i>Canada's Toronto Bail Program</i>	23
4.2.4 <i>Toepassing in Nederland</i>	24
4.3 Case management	24
4.3.1 <i>Wat is case management?</i>	24
4.3.2 <i>Uitvoering en succesfactoren van case management</i>	25
4.3.3 <i>Case management in Zweden</i>	26
4.3.4 <i>Case management in Zweden vanuit vreemdelingenbewaring</i>	27
4.3.5 <i>Case management in Australië</i>	28
4.3.6 <i>De huidige toepassing van 'Case management' in Nederland</i>	29
4.3.7 <i>Een betere toepassing van case management in Nederland</i>	30
4.4 Een overbruggingsstatus	30
4.4.1 <i>Wat is een overbruggingsstatus?</i>	30
4.4.2 <i>De overbruggingsstatus in Australië</i>	30
4.4.3 <i>Asylum-Seeker Assistance Scheme (ASAS)</i>	31
4.4.4 <i>Toepassing in Nederland: een oplossing voor onuitzetbaarheid</i>	32

Voorwoord

Deze notitie vormt een vervolg op het in mei 2010 door Justitia et Pax uitgegeven rapport *Humaniteit in Vreemdelingenbewaring*.¹ De conclusie van dat rapport was dat vreemdelingenbewaring een buitenproportionele maatregel is. Dat er te veel mensen onnodig, te lang en onder te sobere omstandigheden werden opgesloten in vreemdelingenbewaring. Het feit dat het hier om mensen gaat zonder criminele achtergrond of bedoelingen maakt dit een ernstige conclusie. Eén van de aanbevelingen was dat de overheid lichtere alternatieven voor vreemdelingenbewaring zou dienen te onderzoeken en toe te passen.

Door middel van het voorliggende onderzoek wil Justitia et Pax zelf een bijdrage leveren aan de verwerkelijking van deze aanbeveling. Asielzoekers en ongedocumenteerde migranten verdienen een betere behandeling dan nu het geval is. Lichtere, zowel respectvolle als effectieve middelen zijn beschikbaar en maken vreemdelingenbewaring in de meeste gevallen overbodig. Een aantal landen heeft wat dat betreft een voorsprong op Nederland. Met name Zweden, Canada en Australië hebben alternatieven ontwikkeld waar de Nederlandse overheid lessen uit kan trekken voor een verbetering van het eigen beleid.

Met dit rapport wil Justitia et Pax de betrokken beleidsmakers en politici suggesties geven om dergelijke verbeteringen door te voeren.

V.M. Scheffers
Directeur Justitia et Pax

¹ Justitia et Pax, *Humaniteit in Vreemdelingenbewaring. Ervaringen uit het r.k.-justitiepastoraat*, mei 2010 zie www.justitiaetpax.nl

Inleiding

In Nederland kunnen asielzoekers en ongedocumenteerde migranten voor korte of langere tijd in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Dit heeft officieel als doel om deze personen ter beschikking van de overheid te houden met het oog op hun (gedwongen) terugkeer. Vreemdelingenbewaring mag volgens de wet² alleen als '*ultimum remedium*' (in het uiterste geval) worden toegepast. Dat betekent dat het alleen mag worden gebruikt als het niet lukt om met een minder ingrijpende maatregel hetzelfde doel (ter beschikking zijn voor een asielbeslissing of voor terugkeer naar het land van herkomst) te bereiken.

Detentie van vreemdelingen is nooit wettelijk vereist, maar kan niettemin worden toegepast wanneer dit rechtmatig wordt geacht. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het gebruik van detentie maken de Minister of zijn gemandateerde uitvoerders drie afwegingen: 1. Is er zicht op uitzetting? 2. Vordert het belang van de openbare orde of nationale veiligheid bewaring? 3. Is inbewaringstelling gerechtvaardigd?

In de praktijk blijkt dat deze afwegingen formeel wel worden gemaakt maar dat de gronden om bewaring toe te passen zeer ruim kunnen worden geïnterpreteerd. Vrijwel iedere aan de grens geweigerde, of in Nederland aangehouden vreemdeling zonder geldige verblijfsvergunning kan in vreemdelingenbewaring geplaatst worden. In de praktijk komen deze asielzoekers en ongedocumenteerde migranten nagenoeg nooit in aanmerking voor mogelijke alternatieve vormen van toezicht en begeleide terugkeer.

In de eerste plaats komt dat doordat deze alternatieven onvoldoende zijn onderzocht en ontwikkeld door de Nederlandse overheid. Dit maakt het voor rechters onmogelijk om bij de beoordeling van deze categorie mensen voor een dergelijk alternatief te kiezen. In de tweede plaats komt dit door de aanname bij bewindspersonen en overheidsfunctionarissen, dat de meeste (aan de grens geweigerde) asielzoekers en ongedocumenteerde migranten zich aan elk toezicht zullen onttrekken. Deze aanname wordt niet nader onderbouwd³ maar wordt desondanks gebruikt als rechtvaardiging om de meeste van deze mensen op te sluiten in vreemdelingenbewaring. Dit ontnemt hen de kans om zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor hun verblijfs- of vertrekprocedures en brengt hen meteen in het justitiële circuit van bewaring en gedwongen uitzetting.

Deze situatie maakt dat vreemdelingenbewaring op dit moment in Nederland nagenoeg het *enige* in plaats van het *uiterste* middel is om asielzoekers en migranten beschikbaar te houden voor uitzetting. Justitia et Pax is van mening dat het in bewaring stellen van asielzoekers en migranten zonder crimineel antecedent disproportioneel zwaar en in veruit de meeste gevallen onnodig is. Daarnaast is vreemdelingenbewaring erg kostbaar en weinig effectief. Het is daarom hoog tijd dat er alternatieven worden ontwikkeld. De centrale vraag van dit onderzoek is daarom:

'Welk beleid en welke praktijk is vanuit het perspectief van mensenrechten en menselijke waardigheid noodzakelijk en haalbaar om te voorkomen dat asielzoekers en ongedocumenteerde migranten in Nederland onnodig in vreemdelingenbewaring terecht komen?'

In verschillende andere Westerse landen wordt al gebruik gemaakt van alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Een aantal daarvan blijkt niet alleen minder te kosten maar ook een toename in de vrijwillige en zelfstandige terugkeer teweeg te brengen. Verder is het succes van de integratie onder de asielzoekers en migranten die uiteindelijk wel werden toegelaten, toegenomen⁴. Er zijn vele verschillende alternatieven voorhanden. Er is in dit rapport slechts een kleine selectie gemaakt van de beschikbare alternatieven op grond van een eigen inschatting van de wenselijkheid en toepasbaarheid

² Zie: Grondwet art. 15, lid 4, Vreemdelingenbesluit 2000, art. 5.4, Vreemdelingen-circulaire A 6/; Raad van Europa, *Twenty Guidelines of the Committee of Ministers on Forced Return*, september 2005, art. 6; Raad van Europa, *Human Rights of irregular migrants*, Straatsburg 4 mei 2006, art. 12.4; Europese Terugkeerrichtlijn, Inleidende overwegingen nr. 16, H IV, art 15.1

³ Zie bijvoorbeeld de kamerbrief *Terugkeer in het Vreemdelingenbeleid*, minister Leers, 1 juli 2011, P 8-9

⁴ UNHCR, A. Edwards: 'Back to basics: the right to liberty and security of person and 'alternatives to detention' of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants, 2011, ICH 2011, Van Kalmthout 2006

in de Nederlandse context. In dit rapport zullen de voor- en nadelen en de effectiviteit van volgende alternatieven worden besproken:

1. Het 'uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring'
2. Invrijheidstelling onder voorwaarden (zoals een meldplicht)
3. Een borgsom of garantstelling
4. Case management
5. Een 'overbruggingsstatus'

Aan de hand van literatuuronderzoek, navraag bij onze internationale partnerorganisaties en interviews met relevante partijen in landen waar ervaring is opgedaan met deze alternatieven, is in dit onderzoek getracht ideeën en suggesties te opperen voor de wijze waarop de Nederlandse overheid alternatieven zou kunnen toepassen. De praktijksituaties in Zweden, Canada en Australië vormen de belangrijkste inspiratiebron voor dit onderzoek.

Het eerste hoofdstuk somt de conclusies en aanbevelingen op aan de Nederlandse politiek. In de navolgende hoofdstukken worden deze onderbouwd. Het tweede hoofdstuk zet kort uiteen wat vreemdelingenbewaring is en waarom dit beleid volgens *Justitia et Pax* fundamentele herziening behoeft. Het derde hoofdstuk bespreekt het hierboven eerstgenoemde alternatief van het 'uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring'. Het betreft strikt genomen geen alternatief voor vreemdelingenbewaring maar een aanvullende maatregel ter ondersteuning van de uitvoering het *ultimum remedium* principe. Het vierde hoofdstuk gaat vervolgens in op andere, hierboven genoemde alternatieven en de werking ervan in de praktijk.

Hoofdstuk 1. Conclusies en aanbevelingen

Met dit rapport wil Justitia et Pax laten zien dat het beleid rond vreemdelingenbewaring niet alleen anders moet maar vooral ook anders kan. In verschillende andere landen zijn er al alternatieven ontwikkeld voor vreemdelingenbewaring die zowel minder schadelijk en minder kostbaar als effectiever zijn. Dit hoofdstuk vat samen welke alternatieven in andere landen succesvol blijken en als voorbeeld kunnen dienen voor de Nederlandse situatie. De volgende winst is volgens Justitia et Pax te behalen bij het serieus en consequent toepassen van lichtere alternatieven voor vreemdelingenbewaring:

- een meer respectvol en humaan vreemdelingenbeleid
- minder mensen onnodig in vreemdelingenbewaring.
- een stijging in het aantal vrijwillig terugkerende asielzoekers en migranten
- een daling in illegaliteit (en daardoor een daling in de bijbehorende problemen van overbewoning, onderbetaalde en gevaarlijke arbeid en andere vormen van uitbuiting)
- snellere immigratieprocedures en minder zinloze hogere beroepen.
- mogelijk ook lagere kosten

1.1 Het *ultimum remedium* principe in praktijk gebracht: een uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring

Volgens zowel internationale als nationale wetgeving is het toepassen van vreemdelingenbewaring alleen geoorloofd als *ultimum remedium*, en alleen dan wanneer met minder ingrijpende middelen niet hetzelfde doel (beschikbaar zijn voor immigratie- en vertrekprocedures) kan worden bereikt. Op dit moment is vreemdelingenbewaring in Nederland vrijwel het *enige*, in plaats van het *uiterste* middel om terugkeer van asielzoekers en migranten te faciliteren. Om vreemdelingenbewaring ook echt als laatste redmiddel te laten fungeren, is het van groot belang een 'uitgangspunt tegen detentie' te hanteren. Dit is een richtlijn die er in de praktijk voor zorgt dat immigratieambtenaren daadwerkelijk eerst alternatieven overwegen en toepassen, voordat uiteindelijk de mogelijkheid van vreemdelingendetentie in zicht kan komen (namelijk wanneer alternatieven ontoereikend effect bleken te hebben).

Een 'uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring' kan de concrete vorm krijgen van een verplichting voor immigratieambtenaren om iedere asielzoeker of ongedocumenteerde immigrant individueel te beoordelen en daarbij alle alternatieven te overwegen. De International Detention Coalition⁵, heeft een stappenplan ontwikkeld aan de hand waarvan een individuele beoordeling mogelijk is. Zo kan helder afgewogen worden welk alternatief het meest geschikt is voor elke persoon afzonderlijk. Een dergelijk stappenplan helpt voorkomen dat mensen onnodig in vreemdelingenbewaring terechtkomen omdat pas als laatste optie, bij hoge uitzondering en alleen als eerdere alternatieven niet werkten, vreemdelingenbewaring in zicht komt.

1.2 De concrete ontwikkeling van alternatieven voor vreemdelingenbewaring

Naast een concreet vormgegeven 'uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring' is het vanzelfsprekend van belang dat er in de praktijk ook daadwerkelijk alternatieven voor vreemdelingenbewaring bestaan.

1.2.1 Een voorkeur voor het minst (vrijheids)beperkende en het meest positief stimulerende alternatief: invrijheidstelling onder voorwaarden of borg/ garantstelling

Justitia et Pax acht het van groot belang dat voor iedere individuele asielzoeker of migrant steeds de minst vrijheidsbeperkende optie gekozen wordt wanneer iemand zich beschikbaar moet houden voor overheidsdiensten. Vanuit dit perspectief is invrijheidstelling met oplegging van bepaalde voorwaarden zoals een fysieke meldplicht, de verplichting een verblijfplaats te laten registreren, de afgifte van een paspoort of ander identiteitsbewijs, de aanwezigheid op afspraken waarschijnlijk het

⁵ Dit is een internationaal collectief van non-gouvernementele organisaties, kerken, academici en praktijkdeskundigen in meer dan vijftig landen die zich inzetten voor de rechten van gedetineerden, in het bijzonder gedetineerde vreemdelingen. De IDC is gevestigd in Melbourne, Australië.

meest geschikt. In veel gevallen zal deze relatief eenvoudige maatregel onnodige detentie kunnen voorkomen.

Naast de vrijlating onder voorwaarden bieden ook borgprogramma's of particuliere garantstelling de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat mensen buitenproportionele schade ondervinden door verblijf vreemdelingenbewaring. Van de bestaande borgprogramma's heeft vooral het in Canada gebruikte Toronto Bail Programma van Canada interessante toepassingsmogelijkheden voor Nederland. Dit programma voorkomt financiële en juridische discriminatie (doordat iedereen ervan gebruik kan maken) en fungeert als borgpersoon voor asielzoekers en migranten die op een andere manier geen opheffing van bewaring zouden kunnen krijgen. De focus van dit programma op stimulerende factoren, zoals de begeleiding en advies met betrekking tot de immigratieprocedure, toegang tot gezondheidszorg en huisvesting, zorgt voor zeer hoge effectiviteitscijfers: slechts 3,65% van de deelnemende asielzoekers en migranten in 2008-2009 verdween uit het zicht.

1.2.2 Effectieve en respectvolle aandacht door case management

Behalve de bovengenoemde concrete alternatieven is ook gebleken dat de toepassing van 'case-management' veel voordelen heeft voor zowel de overheid als de immigranten. Case-management is het intensief begeleiden van asielzoekers en ongedocumenteerde immigranten vanaf het moment dat zij in aanraking komen met de overheidsdiensten. De succesfactoren bij case-management in Zweden en Australië zijn de keuze om een beroep te doen op het verantwoordelijkheidsgevoel van de immigrant enerzijds en de één- op- één begeleiding door een onafhankelijke persoon bij alle procedures anderzijds. Deze begeleiding van een onafhankelijke case-manager zorgt ervoor dat de asielzoeker of migrant intensief betrokken wordt bij de immigratie procedure en op de hoogte is van zijn of haar opties, rechten en verantwoordelijkheden. De vertrouwensband die op deze manier ontstaat, heeft tot gevolg dat de asielzoeker of migrant voorbereid wordt op alle immigratie-uitkomsten, waaronder mogelijk uitzetting. Zo kan er op tijd ingespeeld worden op obstakels die de asielzoeker of migrant ziet wanneer terugkeer aan de orde komt. Voldoende begeleiding en ondersteuning hebben een positief effect op de asielzoeker of migrant, de maatschappij en de overheid. De asielzoeker of migrant kan sneller integreren wanneer hij of zij een verblijfsvergunning krijgt, en kan sneller terugkeren naar het land van herkomst als de asielaanvraag afgewezen wordt.

Het is mogelijk dat er in uitzonderlijke gevallen, na individuele beoordeling en met de overweging van alle beschikbare alternatieven uiteindelijk toch besloten wordt toch om tot vreemdelingenbewaring over te gaan. Ook dan zijn dwangmaatregelen echter niet altijd nodig om ervoor te zorgen dat asielzoekers en migranten meewerken aan hun zaak. Case-management in vreemdelingenbewaring en het actief betrekken van gedetineerde asielzoekers en migranten bij hun zaak zorgen ervoor dat ook zij het gevoel hebben een eerlijk proces en voldoende hulp te krijgen. Hierdoor zijn zij sneller geneigd zijn mee te werken aan (zowel positieve als negatieve) immigratiebeslissingen.

1.2.3 Een overbruggingsstatus

Tot slot zou het vreemdelingenbeleid aangevuld kunnen worden met een overbruggingsstatus voor mensen die aantoonbaar niet terug kunnen naar hun eigen land, terwijl zij dat van rechtswege eigenlijk wel zouden moeten. Een van de grootste problemen in Nederland is namelijk, dat zo'n 60% van de asielzoekers en migranten in vreemdelingenbewaring helemaal niet uitgezet *kan* worden. Dit kan zijn omdat het land van herkomst niet meewerkt en/of reisdocumenten wil afgeven, omdat lokale overheden of familieleden tegenwerken, of omdat er zwaarwegende persoonlijke redenen zijn die terugkeer verhinderen. Al deze redenen maken de asielzoeker die het aangaat 'onuitzetbaar'. Zij zien daardoor vreemdelingenbewaring voor onbepaalde tijd tegemoet. Zij lopen kans keer op keer gearresteerd en in vreemdelingenbewaring geplaatst te worden en na afloop weer 'geklinkerd' (rechteloos op straat gezet) te worden. In Australië krijgen asielzoekers en migranten die wel alle meewerking aan het immigratieproces verlenen en buiten hun schuld niet kunnen terugkeren, een tijdelijke legale status door middel van een overbruggingsvisum ('bridging visa'). Hiermee krijgen zij toegang tot sociale diensten en toestemming om te werken. Een dergelijk systeem zou illegaliteit van

'onuitzetbaren' in Nederland (met alle negatieve persoonlijke en maatschappelijke consequenties van dien), kunnen tegengaan. Zodra uitzetting wel mogelijk is kan terugkeer alsnog plaatsvinden.

1.2.4 Geen 'drang naar dwang' maar 'begeleiding en stimulering'

Justitia et Pax is van mening dat de Nederlandse focus op repressieve aanpak, van 'drang naar dwang' zoals het huidige kabinet dat in het regeerakkoord noemt, achterhaald is. Deze is niet efficiënt, duur en bovenal beschadigend. Een stimulerend beleid is effectiever. In zowel Zweden, Australië als Canada werpt de begeleiding van begin tot eind en de focus op vrijwillige deelname aan alternatieve programma's voor vreemdelingenbewaring al jaren vruchten af. De huidige minister voor Immigratie en Asiel heeft als doelstelling geformuleerd om meer asielzoekers en migranten vrijwillig te laten terugkeren. Het eerste wat daarvoor zou moeten gebeuren is het wegnemen van de repressieve aanpak van het probleem. Dus geen aanpak van 'drang en dwang' maar een aanpak van 'begeleiding, ondersteuning en stimulering'.

1.3 Aanbevelingen:

Aan de hand van bovenstaande conclusies zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Ten aanzien van het garanderen van vreemdelingenbewaring als 'ultimum remedium':

- Hanteer in de uitvoeringspraktijk van het immigratiebeleid een 'uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring' of een verplichting alternatieven te onderzoeken.
- Ontwikkel een stappenplan aan de hand waarvan immigratieambtenaren per individuele asielzoeker of migrant kunnen besluiten welk alternatief het beste past. Verantwoord expliciet een eventuele en uiterste keuze voor vreemdelingenbewaring
- Pas periodieke checks toe om te controleren of vreemdelingenbewaring nog steeds noodzakelijk is of dat inmiddels met lichtere alternatieven volstaan kan worden.

Ten aanzien van concrete alternatieven voor vreemdelingenbewaring:

- Benoem en omschrijf specifieke alternatieven in de wet.
- Ontwikkel deze alternatieven voor vreemdelingenbewaring, zodat immigratieambtenaren of de rechter de mogelijkheid hebben om tot een alternatief voor vreemdelingenbewaring te besluiten.
- Pas steeds het minst vrijheidsbeperkende en meest positief stimulerende alternatief voor vreemdelingenbewaring toe.
- Onderzoek in elk geval de alternatieven van vrijlating onder voorwaarden (een fysieke meldplicht, de verplichting tot registratie van de verblijfplaats, de afgifte van een paspoort of ander identiteitsbewijs), borgprogramma's en (particuliere) garantstelling.
- Bied asielzoekers en migranten voordelen zoals toegang tot bepaalde diensten en bijvoorbeeld werkgelegenheid als zij zich aan de afspraken houden en dreig deze af te nemen als zij dat niet doen.
- Mocht vreemdelingenbewaring toch nodig zijn, zorg dan voor voldoende onderscheid in detentieomstandigheden tussen criminele gevangenen enerzijds en vreemdelingenbewaring anderzijds. Ontneem van de resterende vreemdelingenbewaring elk penitentiair karakter: geen uniforms bij de bewaking, geen isoleercellen, geen beperkingen op bezoek, internet en mobiele telefonie; voldoende mogelijkheden zich te informeren over het land van herkomst, cursussen en opleidingsmogelijkheden, etc.
- Betrek ngo's bij zowel het ontwikkelen van alternatieven bij het uitvoeren daarvan.

Ten aanzien van 'case-management':

- Wijs zo vroeg mogelijk in het eerste contact tussen de asielzoeker of migrant en de Nederlandse overheid (hetzij bij het indienen van een asielverzoek, hetzij bij het aantreffen van een ongedocumenteerde persoon) een case-manager toe die zelf geen beslissingen neemt in het immigratieproces maar verantwoordelijk is voor de informatievoorziening en doorverwijzingen.

- Doe gedurende de gehele procedure een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van asielzoekers en migranten en spreek deze niet pas aan wanneer de beslissing tot vertrek is genomen.
- Zorg dat de case-manager in staat is de asielzoeker of ongedocumenteerde migrant van begin tot eind (dus tot definitief verblijf of vertrek) te ondersteunen en begeleiden.
- Zorg dat de case-manager onafhankelijk is vanuit het perspectief van de asielzoeker of ongedocumenteerde migrant. Dit betekent bijvoorbeeld dat de case-manager niet in directe overheidsdienst is en niet in de positie om zelf beslissingen te nemen over het verloop van de asielprocedure.
- Zorg dat de asielzoeker of migrant voorbereid is (door de case-manager) op elke mogelijke uitkomst van het asielproces: positief of negatief.

Ten aanzien van 'onuitzetbaren':

- Erken dat er 'onuitzetbaren' zijn.
- Geef deze onuitzetbaren een 'overbruggingsstatus' zodat zij kunnen werken en toegang hebben tot alle sociale diensten totdat zij ofwel naar het land van herkomst terug kunnen keren (zij kunnen dit dan bovendien doen met opgeheven hoofd en toereikende financiële middelen), ofwel een definitief verblijfsrecht in Nederland verwerven.

Hoofdstuk 2. Vreemdelingenbewaring en de bezwaren daartegen

2.1 Wat is vreemdelingenbewaring?

Mensen die aan de grens worden geweigerd (inclusief diegenen die bij die gelegenheid een asielerzoek indienen) en mensen die zich in Nederland bevinden zonder verblijfsdocumenten,⁶ kunnen in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Op grond van de Vreemdelingenwet 2000 kan hen voor onbepaalde tijd de vrijheid worden ontnomen. Deze inbewaringstelling zorgt dat de vreemdeling beschikbaar is voor de afhandeling van het asielerzoek of voor vertrek. Het voorkomt dat iemand gedurende die tijd uit het zicht verdwijnt. Er worden in Nederland jaarlijks tussen de 8.000 en 10.000 mensen vastgehouden in vreemdelingenbewaring.

Het toepassen van vreemdelingenbewaring is alleen geoorloofd als *ultimum remedium*: als 'laatste redmiddel' waar minder ingrijpende middelen en wettelijke mogelijkheden zijn uitgeput. Ongedocumenteerd verblijf is in Nederland niet strafbaar. Vreemdelingenbewaring geldt als 'administratieve' maatregel en niet als strafmaatregel.

In de vreemdelingenbewaring zijn twee groepen te onderscheiden, namelijk aan de grens geweigerde vreemdelingen en vreemdelingen die in Nederland worden aangehouden wegens onrechtmatig verblijf. Zij worden in vreemdelingenbewaring gesteld op grond van respectievelijk artikel 6 of artikel 59 van de Vreemdelingenwet (Vw 2000).

Artikel 6.

Art 6.1 Vw: 'De vreemdeling aan wie toegang tot Nederland is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats'.

Deze vreemdelingen krijgen geen toegang tot Nederland omdat ze bijvoorbeeld niet over een geldig paspoort beschikken, geen visum hebben of een gevaar vormen voor de openbare orde of veiligheid.

Artikel 59.

Art. 59.1 Vw: "Indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert kan, met het oog op de uitzetting, door Onze Minister in bewaring worden gesteld de vreemdeling die (...) geen rechtmatig verblijf heeft."

Artikel 59 betreft een maatregel die moet voorkomen dat vreemdelingen die zich zonder verblijfsvergunning in Nederland ophouden en Nederland dienen te verlaten, zich onttrekken aan hun uitzetting. Deze vreemdelingen worden door de politie op straat aangetroffen of opgepakt tijdens controles in verband met illegale arbeid, controles in het openbaar vervoer, et cetera.

Op dit moment zijn er in Nederland vijf locaties waar vreemdelingenbewaring plaatsvindt: op de vliegvelden Schiphol en Zestienhoven (beide detentie én uitzetcentra), in Zaandam, in Zeist en in Alphen aan den Rijn.

2.2 Wat zijn de bezwaren tegen vreemdelingenbewaring?

Gedurende de laatste twintig jaar is het gebruik van vreemdelingenbewaring in heel Europa sterk toegenomen. In steeds grotere mate streven overheden ernaar de komst, het verblijf maar vooral ook het vertrek van migranten te controleren. Echter, terwijl de capaciteit van detentie de afgelopen jaren in Nederland gestegen is, is het aantal succesvolle uitzettingen niet aantoonbaar gestegen. De afgelopen jaren is de gang van zaken rond vreemdelingenbewaring in Nederland door verschillende instanties tegen het licht gehouden. In dit hoofdstuk volgt een overzicht van de belangrijkste bezwaren tegen vreemdelingenbewaring die in deze rapporten aan de orde komen.

⁶ In media en politiek worden zij vaak aangeduid met het woord 'illegalen'. Vanwege het stigmatiserende en criminaliserende karakter van dit woord kiezen wij hier consequent voor de uitdrukking 'ongedocumenteerde migranten'.

2.2.1 Vreemdelingenbewaring functioneert niet als *ultimum remedium*

Op grond van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens heeft iedereen recht op vrijheid. Dat recht mag alleen worden beperkt of ontnomen onder bepaalde omstandigheden. Daaronder vallen bijvoorbeeld vrijheidsontneming ter fine van uitzetting of in het kader van toegangswijering. Iemand's vrijheid mag in deze gevallen echter alleen worden ontnomen wanneer dat echt niet anders kan en is dus een *ultimum remedium*. Dit wordt onderschreven door nationale wetgeving⁷, internationale standaarden⁸, de Europese Terugkeerrichtlijn⁹ en is meermalen bevestigd door de Minister van Justitie, onder andere in de brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2010 waarin deze stelt dat het kabinet het uitgangspunt onderschrijft dat bewaring uitsluitend als *ultimum remedium* moet worden gebruikt. Ook stelt de minister dat bij de inbewaringstelling sprake moet zijn van een individuele toets en onderzocht dient te worden of gebruik gemaakt kan worden van een lichter middel dan vrijheidsontneming.¹⁰

De vraag of Nederland vreemdelingenbewaring daadwerkelijk als *ultimum remedium* toepast, kan getoetst worden aan de aanwezigheid van twee elementen. In de eerste plaats dient er een individuele beoordeling aan de toepassing van vreemdelingenbewaring vooraf te gaan. In de tweede plaats moeten er alternatieven voor detentie worden overwogen, zoals een meldplicht of garantstelling, voordat detentie als maatregel kan worden gebruikt.¹¹ Beide elementen zijn afwezig in het Nederlandse beleid.

Diverse organisaties, waaronder Amnesty International, Vluchtelingenwerk Nederland en de Raad voor de Strafrechtstoepassingen Jeugdbescherming, publiceerden kritische rapporten waarin zij betogen dat het *ultimum remedium* karakter bij het toepassen van vreemdelingenbewaring in Nederland onvoldoende wordt nageleefd. Het in januari 2011 gepubliceerde onderzoek dat in opdracht van UNHCR en Vluchtelingenwerk werd verricht, *Verlengde grensdetentie: noodzakelijk en effectief?*, stelt dat een essentieel onderdeel van detentie als *ultimum remedium* het maken van een individuele beoordeling is. Echter, uit het rapport komt naar voren dat deze beoordeling niet wordt gemaakt bij asielzoekers en vluchtelingen aan de grens.

*(...) De ambtenaar belast met grensbewaking wijst in dat geval door middel van een beschikking op grond van artikel 6, eerste lid, juncto tweede lid Vw, het AC Schiphol aan als plaats of ruimte waar de vreemdeling zich dient op te houden. Voor deze aanwijzingen gelden geen andere criteria dan de omstandigheid dat de toegang is geweigerd (...)*¹²

Het rapport laat zien dat asielzoekers gedetineerd worden zonder voorafgaande individuele beoordeling over de noodzakelijkheid van hun detentie. Ook de beschikking die een asielzoeker krijgt uitgereikt als hem de toegang tot Nederland wordt geweigerd bevat geen duidelijke motivering maar slechts standaardoverwegingen waarom detentie noodzakelijk zou zijn.

2.2.2 Vreemdelingenbewaring duurt onnodig lang

De Nederlandse vreemdelingenwet bevat, in tegenstelling tot vrijwel alle andere EU-landen geen wettelijke maximumtermijn voor vreemdelingenbewaring. Zolang er zicht is op terugkeer naar het land van herkomst van de vreemdeling, is detentie van de persoon in kwestie in principe gerechtvaardigd. Sinds 2008 is Nederland echter wel gebonden aan de EU terugkeerrichtlijn waarin staat dat een

⁷ Vreemdelingencirculaire 2000 (A), artikelen 4 – 6

⁸ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment, or Punishment 20 years of combating torture, CPT General report 2008-2009, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2009

⁹ DIRECTIVE 2008/115/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2008

on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals art 16: The use "of detention for the purpose of removal should be limited and subject to the principle of proportionality with regard to the means used and objectives pursued. Detention is justified only to prepare the return or carry out the removal process and if the application of less coercive measures would not be sufficient."

¹⁰ brief minister van Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer, 29 juni 2010

¹¹ UNHCR en Vluchtelingenwerk Nederland: *Verlengde grensdetentie: noodzakelijk en effectief? Rapport gesloten OC Procedure voor asielzoekers 2008-2010*

¹² idem

persoon niet langer dan zes maanden in vreemdelingenbewaring mag verblijven. De duur van vreemdelingenbewaring is dus zes maanden, zij het dat de termijn onder bepaalde voorwaarden kan worden verlengd met maximaal twaalf maanden.

Uit de publicatie *Vreemdelingenbewaring in getal 2005-2009* van de Dienst Justitiële Inrichtingen blijkt dat de gemiddelde verblijfsduur fluctueert over de jaren. In 2006 is deze het hoogst (111 dagen) en in 2009 het laagst (97 dagen). In de verslagperiode zit gemiddeld tachtig procent van de vreemdelingenpopulatie korter dan 6 maanden in detentie¹³. Dit betekent dus dat twintig procent van deze groep langer in detentie zit dan de Europese maximumtermijn van zes maanden. Uitgegaan van een instroom van 7867 vreemdelingen in 2009 betekent dit dat ongeveer 1575 vreemdelingen langer dan een half jaar vast zaten¹⁴. Bij een deel eindigt de detentie in uitzetting; de anderen wordt alsnog een verblijfsvergunning gegeven.

In tegenstelling tot strafrechtelijk veroordeelden weten mensen in vreemdelingenbewaring niet hoe lang zij nog in detentie zullen moeten blijven. In het eerdere rapport van *Justitia et Pax*¹⁵ werd al geconstateerd dat de onzekerheid over de duur van hun verblijf in het detentiecentrum voor gedetineerde migranten een bron van grote onzekerheid en spanningen is.

2.2.3 Vreemdelingenbewaring wordt onnodig herhaald

Naar schatting de helft van het aantal gedetineerde migranten wordt, nadat terugkeer naar land van herkomst onmogelijk is gebleken, weer vrijgelaten. De opheffing van bewaring vanwege gebrek aan zicht op uitzetting, wordt ook wel 'klinkeren' genoemd omdat deze beslissing betekent dat deze mensen letterlijk 'op straat gezet' worden met de opdracht zich binnen 24 uur van Nederlands grondgebied te verwijderen. De kans is klein dat degenen die op deze wijze worden vrijgelaten, zelf gehoor zullen (kunnen) geven aan deze opdracht tot vertrek. Zouden zij Nederland verlaten door bijvoorbeeld naar Duitsland of België te gaan, dan lopen zij daar als ongedocumenteerde vreemdeling wederom het risico om door de overheid daar te worden opgesloten. In de meeste gevallen zetten deze mensen hun verblijf als ongedocumenteerde dus in Nederland voort. Zij kunnen een tweede of zelfs derde of vierde keer worden aangehouden en opgesloten. Dit komt in Nederland nog steeds regelmatig voor. Zodra iemand op last van de rechter is vrijgelaten en deze persoon niet op eigen gelegenheid het land verlaat, kan hij of zij bij elke volgende gelegenheid opnieuw door de politie aangehouden worden en in vreemdelingenbewaring worden gesteld. De telling van het aantal maanden detentie en alle procedures die daarbij horen beginnen dan weer van begin af aan. Hierdoor kan de totale duur van het verblijf in vreemdelingenbewaring oplopen tot zelfs vier of vijf jaar. Volgens gegevens van Amnesty International werden tussen 2004 en 2007 7700 personen meerdere keren gedetineerd.

2.2.4 Vreemdelingenbewaring is niet effectief

Uitgangspunt van de Vreemdelingenwet 2000 is dat een ieder aan wie het niet of niet langer is toegestaan om in Nederland te verblijven, het land dient te verlaten. Doet deze dit niet, dan kan hij of zij in vreemdelingenbewaring geplaatst worden. Het doel van vreemdelingenbewaring is dan 'het beschikbaar houden van de vreemdeling voor vertrek of uitzetting en te voorkomen dat iemand uit het zicht verdwijnt'¹⁶.

Volgens minister Leers is vreemdelingenbewaring geen doel op zichzelf maar 'een onmisbaar instrument om het terugkeerbeleid te effectueren'¹⁷. Uit diverse onderzoeken blijkt echter dat vreemdelingenbewaring het terugkeerbeleid niet effectueert en daardoor zeker niet onmisbaar is.

¹³ Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie, *Vreemdelingenbewaring in getal. 2005-2009*, juni 2010, te vinden via: www.dji.nl/Organisatie/Feiten-en-cijfers/index.aspx

¹⁴ Amnesty International, *Vreemdelingendetentie: In strijd met mensenrechten. Update van het rapport The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers*. Amsterdam, November 2010, p. 12

¹⁵ Justitia et Pax, *Humaniteit in Vreemdelingenbewaring. Ervaringen uit het R.K. justitiepastoraat*, mei 2010 zie www.justitiaetpax.nl

¹⁶ Zie bijvoorbeeld ook de brief van Staatssecretaris Albayrak van 25 september 2008, Reactie op Amnesty International Rapport: *The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers*, op <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/venj>

¹⁷ Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 26 januari 2011, inzake Vreemdelingenbewaring, op: www.tweedekamer.nl

Over het aantal 'geslaagde' uitzettingen bestaan uiteenlopende cijfers. Het rapport *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring* door de Universiteit Tilburg laat zien dat het laten terugkeren van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring uiterst lastig is. Dat slechts 38% van de vreemdelingen in vreemdelingenbewaring wordt uitgezet, is een van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek.¹⁸

Bij slechts iets meer dan een derde eindigt de vreemdelingenbewaring dus in een uitzetting. Soms wordt een verblijfsvergunning afgegeven. Maar bij velen wordt de bewaring opgeheven omdat zij 'onuitzetbaar' blijken. Dit kan te maken hebben met verschillende factoren: politieke onwil, corruptie, bureaucratische traagheid en een falende bevolkingsadministratie in het land van herkomst, tegenwerking van familie, bekenden of lokale autoriteiten in het land van herkomst, de onwil van de vreemdeling zelf om documenten te overleggen vanwege voor hem/haar doorslaggevende redenen of onvoldoende functioneren van de Dienst Terugkeer & Vertrek.¹⁹

Deze 'onuitzetbaren' worden vrijgelaten met de opdracht zich binnen 24 uur van Nederlands grondgebied te verwijderen. Veelal zetten zij echter hun verblijf als ongedocumenteerde in Nederland voort en lopen zij daarmee het risico opnieuw in vreemdelingenbewaring terecht te komen. Ook het hernieuwd in vreemdelingenbewaring plaatsen is echter weinig effectief. Slechts 25% van de mensen die voor een tweede maal in detentie wordt geplaatst nadat een eerdere detentieperiode wegens gebrek aan uitzicht op terugkeer was opgeheven, wordt alsnog uitgezet. Ook blijkt dat mensen naarmate de duur van hun detentie langer wordt, steeds minder bereid zijn om zelfstandig terug te keren. Slechts in enkele gevallen slaagt een uitzetting na langdurige detentie.²⁰

2.2.5 Vreemdelingenbewaring schrikt mensen niet af

Vreemdelingenbewaring is niet effectief als middel om toekomstige asielzoekers en ongedocumenteerde vreemdelingen af te schrikken om naar Nederland te komen. Het gebruik van vreemdelingenbewaring wereldwijd (en in Europa) is toegenomen, maar het zelfde aantal of meer mensen probeert West-Europa te bereiken. Het rapport van UNHCR en Alice Edwards²¹ en het artikel van Leerkes en Broeders²² laten bijvoorbeeld zien dat de belangrijkste factor die van invloed is op de keuze van het land van bestemming, het bereiken van een veilige plaats is. De meeste asielzoekers baseren hun keuze van het land van bestemming op de aanwezigheid ter plaatse van familie en/of vrienden, op de mate van veiligheid, tolerantie en democratie, op de historische verbanden met het land van herkomst, of op het feit dat er een bekende taal wordt gesproken. Deze mensen hebben weinig kennis van het migratiebeleid in het bestemmingsland en zijn afhankelijk van mensensmokkelaars. De kans om in vreemdelingenbewaring terecht te komen is niet van invloed op de keuze van een bestemming. Het gebruik van detentie als afschrikmiddel heeft dus geen effect.

2.2.6 Vreemdelingenbewaring behandelt mensen onterecht als crimineel

Vreemdelingenbewaring in Nederland is formeel geen straf is maar een 'administratieve' vorm van detentie. Niettemin onderscheidt de maatregel zich niet van de wijze waarop verdachten en veroordeelden van een misdrijf worden behandeld. Vreemdelingenbewaring kent zelfs meer beperkingen in vrijheid, rechten en voorzieningen dan strafrechtelijke detentie in Nederland. Voor mensen die op grond van Artikel 59 worden vastgehouden, geldt een sober regime dat ook wel het 'regime van beperkte gemeenschap' wordt genoemd. Dit houdt in dat gedetineerden gemiddeld tussen 17 en 21 uren per dag op cel verblijven. In de andere uren gaat de cel open en hebben de

¹⁸ Onder andere de serie onderzoeken van A.M. van Kalmthout et al.: *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring*, deel 1, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2005, p. 303

¹⁹ Zie: Humanistisch Verbond *Onuitzetbaar. Morele vragen over het vreemdelingenbeleid*, 2010

²⁰ A.M. van Kalmthout et al.: *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring*, deel 1, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2005, p. 303

²¹ UNHCR, A. Edwards: *'Back to basics: the right to liberty and security of person and 'alternatives to detention' of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants*, 2011

²² Arjen Leerkes & Dennis Broeders: *A Case of Mixed Motives? Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention*, Oxford, 2009

gedetineerden ook toegang tot de gang of de recreatiezaal. Verder mogen de vreemdelingen, in de uren dat zij niet op cel verblijven, 1 uur per dag luchten, 2 uur per week bezoek ontvangen, 1-2 uur per week sporten en hebben zij 1 uur per week recht op geestelijke verzorging.

In tegenstelling tot het verblijf in andere justitiële inrichtingen is het verblijf in de vreemdelingenbewaring op geen enkele (positieve) manier op de toekomst gericht. Waar er in reguliere gevangenissen aandacht is voor de re-integratie in de maatschappij, is dit niet het geval voor migranten omdat het immers niet de bedoeling dat zij zich in de Nederlandse maatschappij gaan vestigen. De consequentie hiervan is echter wel dat migranten hun (soms lange) tijd in detentie niet nuttig kunnen besteden aan iets wat voor hen (ook bij terugkeer) nuttig kan zijn, zoals werk om geld mee te verdienen of een cursus.²³ De onzekerheid en het ontbreken van ontplooiingsmogelijkheden en zinvolle dagbesteding in vreemdelingenbewaring, leiden vaak tot lusteloosheid, frustratie en woede onder de gedetineerden.²⁴

2.2.7 Vreemdelingenbewaring is moreel niet houdbaar

Zoals uit het eerdere rapport van *Justitia et Pax* bleek, zijn er ook talloze meer fundamentele, morele vragen te stellen bij vreemdelingenbewaring. Waarom worden mensen zonder verblijfspapieren eigenlijk gestraft? Ook als het namelijk in juridische terminologie geen straf is (maar een 'administratieve maatregel'), is opsluiting in een gevangenisachtige omgeving *de facto* natuurlijk gewoon een straf voor deze mensen. Het afnemen van iemands vrijheid is het zwaarste rechtsmiddel dat onze samenleving ter beschikking heeft. Het is daarom niet voor niets voorbehouden aan mensen die ernstige vergrijpen hebben gepleegd. De mensen in vreemdelingenbewaring hebben echter geen misdrijf gepleegd waarvoor zij gestraft zouden moeten worden. Het zoeken naar een beter leven buiten het eigen land kan in elk geval geen misdaad heten en het al dan niet bezitten van geldige verblijfspapieren is onvoldoende reden om iemand voor onbepaalde tijd op te sluiten. Het feit dat de detentieomstandigheden in vreemdelingenbewaring zelfs soberder zijn dan in 'gewone' gevangenissen voor veroordeelden en verdachten maakt het huidige beleid van vreemdelingenbewaring nog minder acceptabel. Deze praktijk van het grootschalig aanhouden en vastzetten van niet-criminele, kwetsbare mensen, scheidt bovendien een gevaarlijk precedent voor de toekomst van een vrije samenleving.

2.2.8 Conclusie, positie *Justitia et Pax*

Op grond van deze en meer bezwaren is vreemdelingenbewaring volgens *Justitia et Pax* in beginsel geen geschikte wijze om asielzoekers of vreemdelingen zonder verblijfsvergunning ter beschikking van de overheid te houden. Het is, zoals eerder gezegd, een buitenproportionele maatregel die in de meeste gevallen onnodig is. In plaats daarvan dient de overheid te investeren in alternatieven die niet in mindering komen op de vrijheid, het welzijn en de waardigheid van deze mensen. Vandaar dat *Justitia et Pax* aanzien van vreemdelingenbewaring het volgende aan de overheid heeft geadviseerd²⁵:

1. Beperk vreemdelingenbewaring tot een minimum, conform de bedoeling van de wet als ultimum remedium
2. Onderzoek en implementeer lichtere alternatieven voor vreemdelingenbewaring
3. Verbeter de rechten en voorzieningen in de detentiecentra conform de doelgroep

Hierbij moet wellicht ten overvloede worden opgemerkt dat ook lichtere alternatieven voor vreemdelingenbewaring onnodige beperkingen kunnen opleggen aan rechten en vrijheden van immigranten en asielzoekers. Vandaar dat steeds gekeken moet worden welke de lichtste, minst beperkende maatregel is die volstaat. Het doel van *Justitia et Pax* is dat op termijn een dusdanig beleid met individuele beoordelingen, garanties van individuele rechten en alternatieven voor vreemdelingenbewaring is ontwikkeld, dat vreemdelingenbewaring geheel achterwege kan blijven.

²³ *Justitia et Pax, Humaniteit in Vreemdelingenbewaring. Ervaringen uit het r.k. justitiepastoraat*, mei 2010 p. 32 zie www.justitiaetpax.nl

²⁴ idem, p. 41

²⁵ idem, p. 42-47

Hoofdstuk 3. Het “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring” als garantie voor handhaving van het *ultimum remedium* principe

Dit onderzoek gaat over de vraag in hoeverre het mogelijk is in Nederland lichtere alternatieven voor vreemdelingenbewaring te ontwikkelen en toe te passen. In hoofdstuk vier worden daarom bestaande alternatieven uit verschillende landen tegen het licht gehouden om te zien of deze in de Nederlandse context een rol zouden kunnen spelen. Voordat deze alternatieven aan de orde komen, nemen wij in dit hoofdstuk één specifiek beleidsmiddel onder de loep dat in verschillende landen al actief wordt toegepast. Het is een middel dat feitelijk vooraf gaat aan de concrete gebruikmaking van alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Vandaar dat dit hier eerst afzonderlijk wordt besproken. Het betreft hier het zogenaamde “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring” (Engels: *presumption against detention*). Volgens *Justitia et Pax* kan het “uitgangspunt tegen detentie” een belangrijke basis vormen om een fundamentele en noodzakelijke verbetering in het beleid van vreemdelingenbewaring te bewerkstelligen. Achtereenvolgens komen aan bod: de definitie van het “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring”, een voorbeeld van gebruik daarvan in Canada, het stappenplan van de International Detention Coalition (IDC) en de mogelijke toepassing daarvan in de Nederlandse context.

3.1 Het “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring”

Een “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring” kan worden geformuleerd in de vorm van een richtlijn voor ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van het immigratiebeleid. Zo'n richtlijn - een voorbeeld daarvan bestaat al in Zweden - bepaalt de focus en is de toetssteen bij het nemen van alle beslissingen over (uitgeprocedeerde) asielzoekers en ongedocumenteerde migranten waarbij de vrijheid en andere rechten van de betrokken persoon in het geding zijn. Het doel van de richtlijn is om te voorkomen dat immigratieambtenaren direct overgaan tot het inbewaringstellen van asielzoekers en migranten, daar waar minder ingrijpende middelen volstaan om hetzelfde doel - terugkeer naar het land van herkomst - te bereiken. Voor een succesvolle uitvoering van dit uitgangspunt is het wel nodig dat er zowel wettelijke mogelijkheden als praktische voorzieningen zijn om alternatieven voor vreemdelingenbewaring vorm te geven. Vandaar dat de toepassing van dit uitgangspunt samen moet gaan met de serieuze ontwikkeling van lichtere alternatieven voor detentie. Het uitgangspunt stimuleert immigratieambtenaren om andere opties dan vreemdelingenbewaring te overwegen en om de eventuele beslissing een persoon toch in vreemdelingenbewaring te plaatsen, beter te verantwoorden.

3.2 Het “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring” in Canada

Canada is een land dat een uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring hanteert. Net als in Nederland is vreemdelingenbewaring in Canada slechts dan wettelijk toegestaan als de asielzoeker of migrant een gevaar voor de openbare orde vormt, als er twijfel bestaat over de identiteit van de persoon in kwestie, of als er reden is te geloven dat de persoon niet zal verschijnen op procedurele afspraken. De in 2002 in Canada in werking getreden 'Immigration and Refugee Protection Act' (IRPA)²⁶ benadrukt echter expliciet dat er te allen tijde gekeken moet worden of er gebruik gemaakt kan worden van een alternatief voor vreemdelingenbewaring. Hoewel de wetgeving sterk op die van Nederland lijkt, ziet de praktijk er fundamenteel anders uit door actieve toepassing van het “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring”. Dit leidt tot minder negatieve gevolgen voor ongedocumenteerde migranten. De explicitering van dit uitgangspunt leidt tot een sterk verschil in de praktijk tussen Canada en Nederland. In Canada komt 90-95% van de asielzoekers en ongedocumenteerde migranten niet (voor langere tijd) in vreemdelingenbewaring terecht.²⁷

De Canadian Border Services Agency (CBSA) kan een persoon aanhouden wanneer deze ervan verdacht wordt een van de regels van de IRPA geschonden te hebben. Binnen 48 uur van iemands

²⁶ Immigration and Refugee Protection Regulations 2002, Regulation 248(e)

²⁷ UNHCR, A. Edwards: 'Back to basics: the right to liberty and security of person and 'alternatives to detention' of refugees, asylum-seekers, stateless persons and other migrants, 2011, p. 56.

verblijf in vreemdelingenbewaring moet het agentschap CBSA de redenen voor dit verblijf opnieuw bekijken. Het kan dan zelf besluiten tot invrijheidsstelling met of zonder voorwaarden. Wanneer een persoon langer dan 48 uur in vreemdelingenbewaring verblijft, moet hij of zij voor een medewerker van de Immigration and Refugee Board (IRB) verschijnen. De CBSA is dan verplicht alle informatie op basis waarvan besloten is de persoon in vreemdelingenbewaring te plaatsen, te overhandigen en deze beslissing te verantwoorden. De IRB bekijkt de zaak vervolgens en besluit de persoon in vreemdelingenbewaring te houden, of vrij te laten met of zonder voorwaarden. Voorwaarden voor opheffing van vreemdelingenbewaring zijn bijvoorbeeld het betalen van een geldbedrag (de borgsom) of het tekenen van een overeenkomst voor een bepaald geldbedrag, gezamenlijk of gescheiden van andere voorwaarden zoals meldplicht, het laten registreren van een adres, verschijning op immigratie procedures, etc.²⁸ Als besloten wordt om de persoon niet in vrijheid te stellen is de IRB verplicht de zaak na 7 dagen opnieuw bekijken, en dit vervolgens elke 30 dagen te herhalen.²⁹

Het expliciet geformuleerde doel van dit systeem - en dat is een belangrijk verschil met Nederland - is het zo snel mogelijk in vrijheid stellen van personen in vreemdelingenbewaring als er geen verdere noodzaak bestaat tot voortdurende van de vrijheidsontneming. Dit is mogelijk wanneer andere voorwaarden dan vreemdelingenbewaring de autoriteiten ook verzekeren van de naleving van bepaalde verplichtingen. Dit systeem geldt niet alleen voor asielzoekers en migranten in afwachting van hun asielaanvraag maar ook voor ex-asielzoekers en ongedocumenteerde migranten in afwachting van uitzetting.³⁰

3.3 Het stappenplan van de International Detention Coalition

Het uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring kan uitgewerkt worden in een gedetailleerd stappenplan. Op deze wijze kan zoveel mogelijk uitgesloten worden dat er mensen in detentie komen die daar niet noodzakelijk (als "laatste redmiddel", *ultimum remedium*) terecht hoeven te komen. Het handboek van de International Detention Coalition (2011)³¹ geeft een voorbeeld van hoe een dergelijk stappenplan voor immigratieambtenaren eruit zou kunnen zien. Hieronder volgt een korte beschrijving van dit stappenplan:

1. Ga ervan uit dat vreemdelingenbewaring overbodig is.

Er zijn twee strategieën die overheden kunnen gebruiken om de betrokken ambtenaren ertoe te zetten alternatieven voor vreemdelingenbewaring te overwegen.

1. Een uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring
2. Een verplichting alternatieven voor vreemdelingenbewaring te overwegen

Een uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring wordt versterkt als alternatieven voor vreemdelingenbewaring ook in de wet vastgelegd zijn. Wettelijk voorgeschreven alternatieven bieden immigratieambtenaren duidelijke opties om voor een ander middel dan vreemdelingenbewaring te kiezen.

2. Screen en beoordeel ieder individueel geval afzonderlijk

De screening en beoordeling van ieder individu is van belang voor het terugdringen van onnodige vreemdelingenbewaring. Door iedere asielzoeker of migrant individueel te beoordelen kunnen de autoriteiten risicofactoren, kwetsbaarheden en behoeften van de persoon in kwestie beoordelen en een weloverwogen besluit nemen met betrekking tot de meest geschikte manier waarop de asielzoeker of migrant begeleid en ondersteund en in het zicht gehouden kan worden.

²⁸ UNHCR, A. Edwards: 'Back to Basics: The right to liberty and security of person and 'Alternatives to detention' of Refugees, Asylum Seekers, Stateless Persons and Other Migrants', 2011, p. 56

²⁹ Canadian Border Services Agency Fact Sheet arrests and detention, te vinden op: <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/media/facts-faits/007-eng.html>

³⁰ UNHCR A. Edwards Back to Basics: The right to liberty and security of person and 'Alternatives to detention' of Refugees, Asylum Seekers, Stateless Persons and Other Migrants', 2011, p. 56

³¹ Zie International Detention Coalition, 'There are alternatives. A Handbook for preventing unnecessary immigration detention' 2011, p. 19 voor stappenschema tegen vreemdelingenbewaring

Met drie punten dient bij het nemen van deze beslissing speciaal rekening te worden gehouden:

- De wettelijke verplichtingen: internationale en nationale verdragen en wetten, legale gronden op basis waarvan tot vrijlating of geen vreemdelingenbewaring besloten kan worden
- De specifieke kwetsbaarheid van personen. Er zijn criteria onderscheiden die kunnen bepalen of iemand een groter gezondheids- en welzijn risico loopt en dus speciale behoeften heeft. Deze criteria zijn:
 - leeftijd: kinderen, ouderen, minderjarige jongeren zonder begeleiding.
 - gender en diversiteit: vrouwen, zwangere vrouwen, vrouwen met pasgeboren kinderen, seksuele diversiteit en gender identiteit.
 - gezondheid: psychische en mentale gezondheid, handicap, psychosociale behoeften.
 - beschermingsbehoeften: vluchtelingen, asielzoekers, statelozen, slachtoffers van mensenhandel, mishandeling, trauma, seksueel en gender gerelateerd geweld, en ander geweld en vervolging.
- Individuele factoren die bij elke persoon anders kunnen zijn (stadium in het migratieproces, geschatte tijd tot uitspraak zaak, voorgenomen bestemming, familie en gemeenschapsbanden, karakter en meewerking tot zover, geloof in het proces).

Deze beoordeling kan voorafgaand en/of gedurende vreemdelingenbewaring plaatsvinden, en kan periodiek herhaald worden. Personen met een laag risico en/of die tot een kwetsbare groep behoren, dienen uitgesloten te worden van plaatsing in vreemdelingenbewaring. Bij personen ten aanzien van wie er twijfels bestaan, moet gekeken worden in hoeverre de sociale omgeving van de persoon in kwestie kan helpen om de nakoming van verplichtingen te garanderen.

3. Beoordeel de sociale omgeving

Om asielzoekers of migranten in een geschikt en effectief toezicht- of terugkeerproces te brengen, is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de leefomgeving van de persoon in kwestie. Factoren uit die leefomgeving (familie, vrienden, woon- en werkomgeving, etc) kunnen van invloed zijn op het vermogen van de (ex-) asielzoeker of migrant om zelf te voldoen aan de voorwaarden van immigratieautoriteiten. Deze contextuele factoren liggen vaak buiten de directe controle van het individu en kunnen op een positieve manier aangewend worden om de persoon in kwestie te laten voldoen aan de verplichtingen die hij/zij aan de overheid heeft. In zulke gevallen kan vreemdelingenbewaring onnodig blijken.

4. Plaats voorwaarden in sociale omgeving als dit nodig is

Voor asielzoekers of migranten met een geschiedenis van niet-naleving van afspraken of ten aanzien van wie er serieuze zorgen van naleving ontstaan tijdens het beoordelingsproces, zijn er verschillende opties voorhanden. Ook voor deze personen bestaan er methoden om te stimuleren of te verplichten om afspraken na te komen, zonder dat er verregaande beperkingen op de vrijheid van beweging nodig zijn. Deze alternatieven voor vreemdelingenbewaring zullen in het volgende hoofdstuk uitgebreid worden besproken.

5. Pas vreemdelingenbewaring alleen toe als er geen andere oplossing meer is

Pas als blijkt dat er op geen enkele andere manier voorkomen kan worden dat een persoon uit het zicht verdwijnt of afspraken negeert, kan vreemdelingenbewaring als laatste middel dienen.

3.4 Toepassing van het uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring in Nederland

Ondanks het feit dat in zowel internationale als Nederlandse regelgeving is vastgelegd dat vreemdelingenbewaring slechts als *ultimum remedium* mag dienen, komen in Nederland jaarlijks nog steeds zo'n acht- tot tienduizend mensen in vreemdelingenbewaring terecht.³² Alleen al uit deze hoge aantallen blijkt dat dit het in de wet opnemen van dit principe niet volstaat om een daarop gebaseerde

³² Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Justitie, *Vreemdelingenbewaring in getal. 2005-2009*, juni 2010, te vinden via: www.dji.nl/Organisatie/Feiten-en-cijfers/index.aspx

praktijk te garanderen.³³ Het gebrek aan zichtbare garanties voor de toepassing van vreemdelingenbewaring als *ultimum remedium*, vormt ook één van de belangrijkste en voortdurend herhaalde kritiekpunten van nationale en internationale organisaties en toezichthouders ten aanzien van de Nederlandse overheid.

Een expliciet geformuleerd “uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring” met een daaraan verbonden stappenplan, zoals in dit hoofdstuk besproken, kan een essentiële verbetering betekenen voor het Nederlandse beleid ten aanzien van asielzoekers en ongedocumenteerde migranten. Deze garanderen de uitvoering van het *ultimum principe* enerzijds door een eerlijke en individuele beoordeling en anderzijds door de verplichting om steeds eerst het lichtste alternatief te overwegen en uit te proberen alvorens er eventueel tot een zwaarder middel wordt overgegaan. Alleen als het aantoonbaar onvermijdelijk is, kan dan in uitzonderingsgevallen vreemdelingenbewaring worden toegepast.

Hoofdstuk 4. Alternatieven voor vreemdelingenbewaring

Een correcte toepassing van het *ultimum remedium* principe van het vreemdelingenbeleid in Nederland zou enerzijds betekenen dat er een uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring wordt gehanteerd, zoals in het vorige hoofdstuk besproken. Anderzijds moet er in de praktijk ook daadwerkelijke alternatieven bestaan, zodat immigratieambtenaren in staat zijn om te besluiten een asielzoeker of migrant een andere maatregel op te leggen dan de plaatsing in vreemdelingenbewaring. In de Nederlandse Vreemdelingenwet wordt gesteld dat 'het toepassen van vreemdelingenbewaring slechts dan geoorloofd is als met minder ingrijpende middelen niet hetzelfde doel kan worden bereikt'³⁴. Wat deze 'minder ingrijpende middelen' zouden kunnen zijn en op welke manier zij zouden kunnen worden toegepast, wordt onvoldoende toegelicht. Wel worden er gronden genoemd om de vreemdelingenbewaring niet of niet langer toe te passen, zoals garantstelling door particulieren of instanties, gebrek aan uitzicht op 'verwijdering', een aantoonbare vaste woon- of verblijfplaats en de gebruikmaking van lichtere middelen zoals een meldingsplicht.³⁵

Het niet als *ultimum remedium* gebruiken van de vreemdelingenbewaring staat volgens een groot aantal nationale en internationale organisaties op gespannen voet met mensenrechten³⁶. Het blijkt daarnaast niet het door de overheid gewenste effect van snelle terugkeer naar het land van herkomst te sorteren.

Dit alles heeft in de afgelopen jaren in diverse landen, geleid tot een verhoogde interesse naar alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Een voorbeeld van een dergelijk land is Zweden. Nadat er midden jaren '90 grote kritiek ontstond op het vreemdelingenbeleid van Zweden, besloot de Zweedse overheid het immigratiebeleid drastisch te hervormen. In 1997 werden privaat gecontracteerde veiligheidsbedrijven verwijderd uit vreemdelingenbewaring. De immigratiedienst 'Migrationsverket' werd verantwoordelijk voor alle detentiecentra en er werd gezorgd dat er voldoende gekwalificeerde gezondheidsprofessionals in de centra aanwezig waren. Het expliciete streven was, de faciliteiten voor administratieve detentie niet langer te doen lijken op reguliere gevangnissen³⁷. Sinds deze hervormingen prijzen internationale mensenrechtenorganisaties Zweden om de goede behandeling van asielzoekers en migranten en om de goede omstandigheden voor mensen in vreemdelingenbewaring. Het Zweedse beleid diende onder andere als voorbeeld voor alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Australië³⁸, dat in toenemende mate de menswaardige behandeling van asielzoekers en migranten tot uitgangspunt van het beleid kiest. Het is hoog tijd dat er ook in Nederland alternatieven zoals die in Zweden en Australië worden ontwikkeld.

In dit hoofdstuk zullen verschillende, al in het buitenland bestaande alternatieven voor vreemdelingenbewaring worden besproken die als voorbeeld kunnen dienen voor de Nederlandse situatie. Na elke bespreking van de hier gepresenteerde voorbeelden van alternatieven in het buitenland, volgt een korte evaluatie van de voor- en nadelen en de toepasbaarheid ervan in de Nederlandse context. De concrete aanbevelingen die in het eerste hoofdstuk zijn geformuleerd aan de Nederlandse overheid, zijn gebaseerd op de besprekingen in dit hoofdstuk.

4.1 Invrijheidstelling onder voorwaarden

Invrijheidsstelling onder bepaalde voorwaarden is waarschijnlijk een van de minst belastende alternatieven voor ongedocumenteerde migranten. Tevens is het de verwachting dat de kosten hiervan, in vergelijking met vreemdelingenbewaring, laag zullen uitvallen, wegens het ontbreken van

³⁴ Vreemdelingencirculaire 2000, A6, 1

³⁵ idem, Art A6, 5.3.3.3

³⁶ Zie onder anderen: Amnesty International; de raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming; de Inspectie voor de Sanctietoepassing; de inspectie voor de gezondheidszorg; Justitia et Pax, de mensenrechtencommissaris van de EU; het Europees comité tegen marteling en het VN comité voor de Sociale, Economische en Culturele Rechten.

³⁷ G. Mitchell: 'Asylum Seekers in Sweden. An integrated approach to reception, detention, determination, integration and return', 2001, p. 10-12.

³⁸ M. Flynn and C. Cannon: 'the privatization of immigration detention: towards a global view', 2009, p.13

de noodzaak om in het gehele levensonderhoud te voorzien (mits er tevens voorzien wordt in het recht op werk).

4.1.1 *Wat is invrijheidstelling onder voorwaarden?*

Invrijheidstelling onder voorwaarden betekent dat een aangehouden en/of reeds gedetineerde migrant weer wordt vrijgelaten onder enkele voorwaarden die het mogelijk maken toezicht te houden op de verblijf en het eventuele terugkeerproces van de persoon in kwestie. Deze invrijheidstelling kan enkel een alternatief voor detentie genoemd worden als hiertoe nog voorafgaand aan-, of zeer kort na (een beslissing tot) vreemdelingenbewaring wordt toegepast. Nu al worden mensen in Nederland vrijgelaten met een meldplicht maar meestal is dat pas na voor langere tijd gedetineerd te zijn geweest. In dat geval kan niet van een alternatief gesproken worden maar eerder van een aanvullende maatregel wanneer detentie tot niets heeft geleid.

De volgende voorwaarden kunnen bij deze vrijlating opgelegd worden:

- De verplichting een verblijfplaats te registreren bij de relevante autoriteiten en hen op de hoogte te brengen van, of toestemming te vragen voor een verandering in die gegevens.
- De verplichting het paspoort of andere identiteitsgegevens tijdelijk af te staan.
- De verplichting te verschijnen voor afspraken.
- De verplichting tot fysieke, telefonische of online meldplicht
- De verplichting te verblijven op een aangewezen adres of in een specifiek administratief district, of een verbod op bepaalde andere locaties te verblijven.³⁹

4.1.2 *Invrijheidsstelling onder voorwaarden in Slovenië*

De vreemdelingenwet in Slovenië biedt de mogelijkheid tot toepassing van vreemdelingenbewaring⁴⁰. Toch biedt de Sloveense Vreemdelingenwet ook mogelijkheden voor alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Artikel 59 bijvoorbeeld stelt dat de politie, op elk moment de maatregel van verplicht verblijf in vreemdelingenbewaring mag vervangen door een lichtere maatregel wanneer zij erin geloven dat hierbij het doel bereikt zal worden. In de wet wordt specifiek de mogelijkheid van verblijf op een aangewezen plaats (niet detentie) vermeld⁴¹.

4.1.3 *Invrijheidsstelling onder voorwaarden in Denemarken*

Ook in Denemarken biedt de Vreemdelingenwet de mogelijkheid om gebruik te maken van invrijheidstelling onder voorwaarden, waaronder de inbeslagname van het paspoort, het betalen van een borg, het verblijf op een door de politie aangewezen adres (anders dan een detentiecentrum), en een fysieke meldplicht. Als de asielzoeker of migrant deze verplichting niet nakomt kan deze op basis van Artikel 34a gedwongen worden een elektronische enkelband te dragen. Artikel 36 van de Vreemdelingenwet in Denemarken laat zien op grond waarvan iemand in vreemdelingenbewaring geplaatst kan worden. Dit kan alleen wanneer alternatieven voor detentie onvoldoende garanderen dat de asielzoeker of migrant het land verlaat; wanneer hij/zij weigert op het door de politie aangewezen adres te verblijven, herhaaldelijk zijn of haar afspraken en verplichtingen niet nakomt, het onderzoek naar zijn of haar antecedenten tegenwerkt of weigert mee te werken met de politie overeenkomst voor uitzetting^{42 43}

³⁹ Dit wordt in sommige landen ook wel gebruikt als verdeelsleutel, om asielzoekers en migranten evenredig over het land te verdelen zo de lasten eerlijk te verdelen en de asielzoekers en migranten gelijke toegang tot middelen te geven.

⁴⁰ Zie Aliens Act Slovenië, consolidated version september 2007, beschikbaar via http://www2.policija.si/portal_en/zakonodaja/pdf/AliensAct2007.pdf

⁴¹ Global Detention Project, Slovenia Detention Profile beschikbaar via <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/slovenia/introduction.html>

⁴² Global Detention Profile, Detention Profile Denmark, beschikbaar via: <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/denmark/introduction.html>

⁴³ Aliens Act Denemarken, Consolidated Act no. 785 of 10 August 2009, beschikbaar via: http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/C2A9678D-73B3-41B0-A076-67C6660E482B/0/alens_consolidation_act_english.pdf

4.1.4 Toepassing in Nederland

Invrijheidstelling onder voorwaarden is een mogelijkheid die in Nederland zeer goed toepasbaar zou zijn. Hierbij valt in de eerste plaats te denken aan een meldplicht. Deze bestaat al in Nederland maar wordt nu vaak pas toegepast voor mensen die al langer in detentie hebben gezeten zonder dat er uitzicht is op vertrek. Men zou deze procedure ook om kunnen draaien: éérst mensen de kans geven zich aan een meldplicht te houden om hen pas later, als sanctie, vreemdelingenbewaring in het vooruitzicht te stellen bij niet-naleving. Het is vervolgens ook zeer belangrijk dat er bij invrijheidstelling onder voorwaarden, voldoende rekening wordt gehouden met de toegang tot essentiële voorzieningen na de vrijlating.

De Vreemdelingenwetgeving van landen als Slovenië en Denemarken refereert aan alternatieven voor vreemdelingenbewaring en specificeert deze ook. Dit helpt ambtenaren om ook daadwerkelijk een alternatief te overwegen.

4.2 Invrijheidstelling op basis van borg of garantstelling

In een aantal landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk en Canada, bestaat een systeem waarbij asielzoekers en migranten in vrijheid gesteld kunnen worden als zij een borg betalen of wanneer een andere persoon of organisatie zich voor hen garant stelt.

4.2.1 Wat is borg of garantstelling?

Invrijheidsstelling op basis van borg houdt in dat de asielzoeker of migrant een geldbedrag onder beheer brengt bij de autoriteiten om hiermee te garanderen dat hij of zij aanwezig zal zijn bij interviews, hoorzittingen, of andere meldingsplichten. Het geldbedrag wordt weer teruggegeven als de persoon in kwestie aanwezig is op de momenten dat dat van hem of haar verwacht wordt. Wanneer de asielzoeker of migrant zich niet aan de afspraken houdt, verliest de migrant in kwestie definitief dit geldbedrag. Bij het gebruik van borg is het belangrijk dat het bedrag dat aan borg betaald moet worden, gebaseerd is op de mogelijkheid van het individu om het te betalen. Dit betekent aan de ene kant dat het bedrag hoog genoeg moet zijn om aanwezigheid bij afspraken daadwerkelijk aan te moedigen. Aan de andere kant dient rekening gehouden te worden met het feit dat de overgrote meerderheid van asielzoekers en migranten vanwege hun veelal slechte sociaaleconomische toestand niet in staat is om grote geldbedragen te betalen. Dat is niet zelden juist de reden voor migratie naar een rijker land. In veel landen is het in theorie mogelijk om van een borgsysteem gebruik te maken maar blijkt dit in de praktijk ook problemen op te leveren, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Het Toronto Bail project is een voorbeeld van hoe een borgprogramma daadwerkelijk kan bijdragen aan een proportioneel en effectief terugkeerbeleid.

4.2.2 Het borgsysteem in het Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk hebben asielzoekers en migranten de mogelijkheid vrijgelaten te worden uit vreemdelingenbewaring op basis van een borg. Iedere asielzoeker of migrant die door de UKBA (UK Borders Agency) in vreemdelingenbewaring geplaatst is kan na 7 dagen een aanvraag voor invrijheidsstelling op basis van borg bij de rechtbank doen. Als een gedetineerde asielzoeker of migrant een aanvraag voor borg doet wordt hij of zij naar een immigratierechtbank (de Immigration and Asylum Chamber of the First Tier Tribunal) gebracht waar een onafhankelijke immigratierechter beslist of het verblijf in vreemdelingenbewaring al dan niet moet worden voortgezet.

Als invrijheidsstelling op basis van borg geweigerd wordt heeft de gedetineerde asielzoeker of migrant het recht opnieuw een aanvraag te doen na 28 dagen. Als de omstandigheden veranderd zijn kan dit sneller. Als borg wordt verleend gaat dit meestal gepaard met een aantal voorwaarden. De asielzoeker, migrant, of de persoon of organisatie die garant staat, plaatst een bedrag bij de overheid, dat proportioneel geacht wordt in het kader van de financiële middelen van deze persoon en dat verspeeld wordt als de ongedocumenteerde migrant uit het zicht verdwijnt of zich niet aan afspraken

en verplichtingen houdt. De immigratierechter eist verder dat de in vrijheid gestelde migrant zich op een bepaald adres ophoudt en zich periodiek meldt bij de UKBA of een politiebureau⁴⁴.

Het borgsysteem in het Verenigd Koninkrijk kent ook grote nadelen. Zo is niet iedereen verzekerd van de noodzakelijke juridische bijstand bij het aanvragen van een borgregeling. De asielzoeker of migrant kan worden gerepresenteerd door zijn of haar juridische vertegenwoordiging (advocaat) die de zaak moet presenteren aan een Home Office Presenting Officer. Veel asielzoekers en migranten hebben echter geen juridische vertegenwoordiging en vertegenwoordigen zichzelf tijdens borghoorzittingen. Onderzoek door Bail for Immigration Detainees (BID) en Information Centre about Asylum and Refugees at the Runnymede Trust (ICAR) in 2011 wees uit dat 49% van de gedetineerde asielzoekers en migranten geen juridische vertegenwoordiging had gedurende het onderzoek terwijl 19% van de geïnterviewden op geen enkel moment van hun verblijf in vreemdelingenbewaring juridische hulp had⁴⁵. Een groot deel van de asielzoekers en migranten heeft dus geen toegang tot juridisch advies en vertegenwoordiging die hard nodig zijn voor het verkrijgen van invrijheidsstelling op basis van borg.

4.2.3 Canada's Toronto Bail Program

In Canada heeft het gebrek aan toegang tot de borgregeling zoals dat in het Verenigd Koninkrijk het geval is, geleid tot de introductie van een door de overheid gefinancierd borgprogramma.

De Canadian Border Service Agency (CBSA) geeft aan dat het verblijf in vreemdelingenbewaring van 90-95% van de asielzoekers en migranten opgeheven wordt onder bepaalde voorwaarden.⁴⁶ Deze voorwaarden houden vaak het plaatsen van een borg of het tekenen van een overeenkomst in, aangevuld met andere voorwaarden zoals een meldplicht, het opgeven van een woonadres, verschijning op immigratieprocedures etc. Een derde partij zoals een diasporagemeenschap of een maatschappelijke organisatie mag ook borg plaatsen, of garant staan voor een asielzoeker of migrant.

Het Toronto Bail Program (TBP) vult het reguliere borgsysteem van de CBSA aan met als doel de financiële discriminatie tegen te gaan die gepaard gaat met het normale borgsysteem dat asielzoekers en migranten met minimale financiële middelen en/of weinig gemeenschaps- of familiebanden, vaak benadeelt. Het TBP fungeert als borgpersoon voor asielzoekers en migranten die op een andere manier geen opheffing van vreemdelingenbewaring zouden kunnen krijgen en accepteert zowel asielzoekers die nog in afwachting van de asielprocedure zijn als personen die in afwachting van uitzetting zijn. Het verschil tussen het TBP en andere borgsystemen ligt in het feit dat er niet daadwerkelijk borg betaald wordt om zeker te stellen dat asielzoekers en migranten in het zicht blijven en aan verplichtingen voldoen.

Het TBP blijkt een succes in termen van naleving. Van de 250-275 personen die in vrijheid gesteld werden door middel van de TBP, is slechts 3,65 % verdwenen, wat neer komt op 12 personen. Volgens de directeur van het programma is het een dergelijk succes omdat het in eerste plaats vrijwillig plaatsvindt. Personen stemmen vrijwillig in om onder toezicht te komen van het TBP. Hiermee wordt een gevoel van waardigheid en verantwoordelijkheid gecreëerd bij de personen die deelnemen aan het programma. Tussen de asielzoeker of migrant en het TBP wordt een contract getekend dat de voorwaarden voor het toezicht vastlegt. Een tweede belangrijke succesfactor is dat van 'gemeenschapstoezicht' waardoor volgens TBP de kans groter wordt dat asielzoekers en migranten afspraken nakomen. Omdat zij profiteren van de voordelen van hun verbintenis met het programma is er een prikkel tot nakoming. Personen die in vrijheid gesteld worden door tussenkomst van het TBP krijgen namelijk toegang tot begeleiding en advies over hoe om te gaan met de Canadese asiel- en

⁴⁴ BID, 'Bail for immigration detainees. Immigration detention in the UK- Faqs', 2011, beschikbaar via: <http://www.biduk.org/144/faqs/faqs-on-immigration-detention-in-the-uk.html>

⁴⁵ BID and ICAR, 'Provisional Results of a survey of levels of legal representation for immigration detainees across the UK detention estate, 2011. Beschikbaar via: <http://www.biduk.org/417/news/bid-icar-survey-shows-1937-of-detainees-interviewed-never-had-any-legal-advice-while-in-detention.html>

⁴⁶ Bron: interview met Canadian Border Service Agency te vinden in: UNHCR, A. Edwards: 'Back to Basics: The right to liberty and security of person and 'Alternatives to detention' of Refugees, Asylum Seekers, Stateless Persons and Other Migrants', 2011, p. 56.

immigratieprocedures en de sociale voorzieningen. De TBP ondersteunt personen daarnaast bij het vinden van huisvesting, toegang tot gezondheidszorg, sociale voorzieningen, werk (waar toegestaan), en bij het rangschikken van het papierwerk dat bij asielaanvragen en werkvergunning komt kijken.

4.2.4 Toepassing in Nederland

Invrijheidsstelling op basis van borg zou in principe als een goed alternatief voor vreemdelingenbewaring in Nederland kunnen fungeren. Voorwaarden voor toepassing van borg als alternatief voor vreemdelingenbewaring zouden dan wel zijn dat iedere asielzoeker of migrant toegang tot het borgsysteem zou moeten hebben en toegang tot juridische vertegenwoordiging moet krijgen. Dit zou kunnen door een onafhankelijk 'borgpersoon' op te richten voor iedereen die niet in staat is zelf de kosten voor een borg te betalen. Met deze onafhankelijke organisatie kan een migrant dan een contract opstellen om het vervolg van de verblijfs- of vertrekprocedures af te handelen. Het is belangrijk om hier voldoende rekening te houden met het belang van de asielzoeker of migrant in kwestie: een veilige toekomst met voldoende rechten en middelen of werk om te overleven voor hem/haarzelf en zijn/haar familie.

Een belangrijk aspect van het Canadese systeem waar Nederland een les uit zou kunnen trekken is de 'positieve' benadering van asielzoekers en migranten. Waar in Nederland de focus vooral ligt op sancties voor asielzoekers en migranten die niet aan verplichtingen voldoen of het land niet binnen de gestelde termijn verlaten (zoals vreemdelingenbewaring), zijn er in Canada juist voordelen verbonden aan het voldoen aan afspraken en verplichtingen. Op deze manier wordt er verantwoordelijkheidsgevoel gecreëerd en worden asielzoekers en migranten gestimuleerd mee te werken. Op grond van een eigen keuze kunnen mensen vanuit detentie beslissen of zij meewerken aan het borgprogramma of niet. Op dit moment is er in Nederland nauwelijks sprake van een eigen keuze die bijdraagt aan het verantwoordelijkheidsgevoel van mensen. In tegendeel hospitaliseert detentie mensen waardoor de wil en het eigen initiatief eerder wordt weggenomen en onderdrukt dan wordt gestimuleerd.

4.3 Case management

In diverse landen bestaat er een uitgebreide begeleiding van migranten vanaf het eerste moment van contact met de nationale overheid tot en met definitieve verblijfsstatus dan wel vertrek. Dit heet ook wel 'case management'. Case management kan eigenlijk niet echt een *alternatief* voor vreemdelingenbewaring genoemd worden maar de consequente en juiste toepassing ervan in de gehele vreemdelingenketen kan in veel gevallen wel vreemdelingenbewaring *voorkomen*.

4.3.1 Wat is case management?

In de context van migratie is case management een strategie om vluchtelingen, asielzoekers en migranten te begeleiden in de maatschappij terwijl hun proces aan de gang is. De rol van de case-manager verschilt van de rol van een immigratieambtenaar in de zin dat hij/zij geen beslissingen neemt of verplichtingen stelt met betrekking tot de zaak van de asielzoeker of migrant. De rol van de case-manager vormt een essentiële link tussen het individu, de autoriteiten en de maatschappij en zorgt ervoor dat de asielzoeker of migrant toegang krijgt tot alle relevante informatie over de procedure en zijn of haar opties, rechten en verantwoordelijkheden. Hij/zij draagt er zorg voor dat de asielzoeker of migrant bekend is met zijn of haar immigratiestatus, de wettelijke en administratieve processen en - bij terugkeer - de mogelijke opties voor een toekomst in het land van herkomst. Case-managers kunnen daarnaast assisteren in het versnellen van het proces van immigratiebeslissingen doordat zij de asielzoeker of migrant overtuigend uit kunnen leggen dat het doen van een hoger beroep niet altijd zinvol is. Hierdoor kan de asielzoeker of migrant sneller beginnen met integreren in de samenleving van aankomst dan wel terugkeren naar het land van herkomst. Door de vertrouwensrelatie die de case-manager met de asielzoeker of migrant opbouwt worden obstakels geïdentificeerd die de asielzoeker of migrant ziet wanneer terugkeer onvermijdelijk is. Hierop kan dan efficiënt en met het oog op perspectief worden ingespeeld. Case-managers hebben de taak

asielzoekers en migranten voor te bereiden op alle mogelijke immigratiebeslissingen, ook als dit vertrek inhoudt⁴⁷.

Door het intensieve contact dat de case-manager met de asielzoeker of migrant onderhoudt, vormt hij ook de link naar ondersteunende faciliteiten in de maatschappij, zoals praatgroepen of traumahulp. Wanneer kwetsbare asielzoekers of migranten voldoende ondersteuning krijgen gedurende het asielproces heeft dit betere uitkomsten voor het individu, de maatschappij en de overheid tot gevolg. Wanneer asiel wordt verleend kan de asielzoeker of migrant sneller integreren en als bepaald wordt dat de asielzoeker of migrant Nederland dient te verlaten bevindt de persoon zich in een betere positie om ook daadwerkelijk terug te keren en hervestigen in het land van herkomst.

4.3.2 Uitvoering en succesfactoren van case management

Een effectief beleid van management wordt bepaald door de volgende succesfactoren⁴⁸:

- De **vroege bemiddeling** en tussenkomst van de case-manager tussen de asielzoeker of migrant en immigratie-instantie.
- Het **één-op-één contact** tussen de case-manager en de asielzoeker of migrant
- De **regelmatige beoordeling** en herbeoordeling van de situatie en het **welzijn** en de gezondheid van de asielzoeker of migrant
- De **onafhankelijkheid** van de case-manager waardoor er een relatie kan ontstaan die gebaseerd is op **vertrouwen** en informatie-uitwisseling tussen de case-manager en de asielzoeker of migrant en tussen de case-manager en immigratie-instanties
- Een **adviserende rol** van de case-manager naar de belangrijkste betrokkenen.
- Een **aansporende rol** van de case-manager naar de asielzoeker of migrant om zelf een duidelijke keuze te maken uit de beschikbare opties
- De capaciteit van de case-manager om zelf de rollen en **verwachtingen** van immigratie-instanties aan de asielzoeker of migrant **duidelijk te maken**

Ook de onderzoeken van UNHCR en Alice Edwards (2011), en de London Detainee Support Group (2010), zien factoren als het behandelen van asielzoekers en migranten met respect en waardigheid gedurende het immigratieproces en het duidelijk maken van verwachtingen en richtlijnen met betrekking tot rechten en verantwoordelijkheden, als cruciaal voor het succes en effectiviteit van alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Vreemdelingenbewaring wordt door asielzoekers en migranten veelal ervaren als een groot onrecht⁴⁹ omdat zij zich als criminelen behandeld voelen terwijl zij weten dat zij onschuldig zijn. Dit gevoel van onrecht kan ertoe leiden dat asielzoekers en migranten niet meewerken aan terugkeer. Zij kunnen terugkeer naar het land van herkomst zelfs dusdanig tegenwerken dat ambassades van het land van herkomst weigeren papieren af te geven. Ook kunnen vliegmaatschappijen weigeren een (ex-)asielzoeker of immigrant op een vlucht mee te nemen wanneer deze zich verzet tegen uitzetting⁵⁰.

Het is dus van groot belang dat de asielzoeker of migrant op de hoogte is van het verloop van de gehele procedure. Verder moet hij/zij het gevoel hebben genoeg toegang tot informatie tot zijn of haar beschikking te hebben gehad om de mogelijkheden tot legaal verblijf te onderzoeken en het gevoel hebben een eerlijke kans te hebben gehad.⁵¹

⁴⁷ Zie voor meer informatie over case management: International Detention Coalition, 'there are alternatives. Handbook for preventing unnecessary immigration detention', 2011, p.30

⁴⁸ Volgens de International Detention Coalition, 'there are alternatives. Handbook for preventing unnecessary immigration detention', 2011, p. 32

⁴⁹ London Detainee Support Group 2010: 'No Return, No Release, No Reason. Challenging Indefinite Detention' Beschikbaar via: <http://www.ldsg.org.uk/files/uploads/NoReasonReport0910.pdf>

⁵⁰ Zoals te lezen is in de verhalenbundel van de DT&V 'Dan zet je ze toch gewoon uit', beschikbaar via: <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/actueel/2011/02/dan-zet-je-ze-toch-gewoon-uit.aspx>

⁵¹ UNHCR, A. Edwards, 'Back to Basics: The right to liberty and security of person and 'Alternatives to detention' of Refugees, Asylum Seekers, Stateless Persons and Other Migrants', 2011, p. 88

4.3.3 Case management in Zweden

Als een asielzoeker of migrant Zweden binnenkomt, is hij of zij verplicht zich zo snel mogelijk te melden bij het dichtstbijzijnde kantoor van de Migration Board. Een asielzoeker of migrant kan in vreemdelingenbewaring geplaatst worden als dit noodzakelijk geacht wordt: in het kader van het vaststellen van de identiteit van de asielzoeker of migrant; om te onderzoeken of de migrant gerechtigd is om in het land te verblijven; als de asielzoeker of migrant hoogstwaarschijnlijk geen toegang krijgt tot het land of wanneer de migrant in afwachting van gedwongen terugkeer is.⁵² In de praktijk worden maar weinig asielzoekers en migranten in vreemdelingenbewaring geplaatst. Van de 24099 geregistreerde asielzoekers en ongedocumenteerde migranten (eind 2008) kwamen er 1645 mensen in vreemdelingenbewaring terecht. De gemiddelde duur van een verblijf in vreemdelingenbewaring was 16,7 dagen in 2007 en 20,8 in 2008 en de capaciteit van vreemdelingenbewaring 185 plaatsen⁵³.

Als een asielzoeker of migrant zich gemeld heeft bij de Migration Board wordt hij vervolgens naar het een gespecialiseerd centrum gebracht waar hij een asielaanvraag kan indienen en gezondheid en kwetsbaarheidcontroles worden gedaan. Hier krijgt de asielzoeker of migrant direct een case-manager toegewezen wiens taak het is uit te leggen aan de asielzoeker of migrant hoe het proces verder gaat verlopen. Ook wijst de case-manager de persoon op zijn of haar rechten en plichten die gelden terwijl zij in afwachting van een immigratiebeslissing zijn. De case-manager draagt er daarnaast zorg voor dat de asielaanvraag correct gedaan wordt en dat er vertalers en juridische vertegenwoordiging gezocht wordt als dat nodig is⁵⁴.

Wanneer de asielaanvraag en gezondheidscontroles afgerond zijn, wordt de asielzoeker of migrant in afwachting van de asielbeslissing in een van de regionale asielzoekerscentra in Zweden geplaatst. Als de asielzoeker of migrant familie of vrienden in Zweden heeft, mag hij ook besluiten tijdelijk bij hen te gaan wonen. Iets meer dan de helft van de asielaanvragers maakt gebruik van deze mogelijkheid⁵⁵. Ook dan spreekt de case-manager minstens eenmaal per maand af met de asielzoeker of migrant. Hij of zij is verantwoordelijk voor het doorverwijzen van de asielzoeker of migrant naar medische zorg, begeleiding, psychische hulp, en andere diensten. Daarnaast geven de case-managers ook 'motiverende begeleiding' om de asielzoeker of migrant voor te bereiden op alle mogelijke immigratie uitkomsten (dus verblijf ofwel vertrek).

Als de asielaanvraag uiteindelijk afgewezen wordt, wordt van de asielzoeker of migrant verwacht dat hij of zij Zweden verlaat. Op dit moment heeft de case-manager de asielzoeker of migrant al voorbereid op deze eventuele afwijzing en op het omgaan met een negatieve beslissing en terugkeer naar het land van herkomst. Gedurende de 'motiverende begeleiding' heeft de asielzoeker of migrant drie opties voorgelegd gekregen waaruit de asielzoeker of migrant kan kiezen mocht de asielaanvraag afgewezen worden: vrijwillige terugkeer, begeleiding door een case-manager, of overhandigd worden aan de politie. De Migration Board biedt verschillende mogelijkheden voor asielzoekers of migranten die vrijwillig terug willen keren, zoals een financiële bijdrage als hulp bij hervestiging, plus de kosten voor de reis. De reis voor terugkeer wordt over het algemeen geregeld door de case-manager en betaald door de Migration Board.

In zeldzame gevallen en alleen als er een zeer groot risico is dat iemand uit het zicht verdwijnt, wordt iemand in vreemdelingenbewaring geplaatst. Verreweg de meeste mensen worden niet in vreemdelingenbewaring geplaatst en krijgen de optie om het hoe en wanneer van hun reis zelf te

⁵² Aliens Act 2005 Zweden, Swedish Statutes in translation. Ministry for Foreign Affairs, Government Offices of Sweden. SFS 2005: 716. Beschikbaar via: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/5805/a/66122>

⁵³ Swedish Migration Board 2009a, p. 38, 39

⁵⁴ Grant Mitchell: Asylum Asylum Seekers in Sweden. An integrated approach to reception, detention, determination, integration and return. Beschikbaar via: <http://www.ajustaustralia.com/resource.php?act=attache&id=113>

⁵⁵ ibid

organiseren. De case-manager brengt deze asielzoekers of migranten vaak naar het vliegveld om er zeker van te zijn dat zij de vlucht daadwerkelijk nemen⁵⁶.

Er zijn geen specifieke kwantitatieve data beschikbaar met betrekking tot effectiviteit. Wel wordt er in rapporten gesproken van 'hoge succescijfers met zeer weinig uit het zicht verdwijnende asielzoekers en migranten onder toezicht'⁵⁷. De effectiviteit van het case management systeem is daarnaast ook zichtbaar in het lage aantal asielzoekers en migranten dat door middel van dwanghandhaving terugkeert. Sinds de Migration Board de verantwoordelijkheid voor vreemdelingenbewaring kreeg gebeurt dit, in tegenstelling tot de periode daarvoor, vrijwel nooit⁵⁸.

4.3.4 Case management in Zweden vanuit vreemdelingenbewaring

Sinds de Zweedse overheid de verantwoordelijkheid voor het toezicht in vreemdelingenbewaring overdroeg aan de Migration Board kent de Zweedse vreemdelingenbewaring een tolerante houding ten opzichte van gedetineerde asielzoekers en migranten en is er een duidelijk onderscheid zichtbaar tussen de administratieve detentie van asielzoekers en migranten, en reguliere, criminele, detentie. Zo is er in de detentiecentra voor vreemdelingen geen sprake van bewakers in uniform maar behoort alle staf tot de sociale ondersteuning. Ook de rechten en vrijheden tot bijvoorbeeld het gebruik van communicatiemiddelen en het ontvangen van bezoek is veel ruimer dan in Nederland. Terwijl het niet toegestaan is het terrein te verlaten wordt vrijheid van beweging binnen de vreemdelingenbewaring zo min mogelijk beperkt.⁵⁹ Anna Wessel, die in 1997 hoofd van de Zweedse Migration Board werd omschreef vreemdelingenbewaring als volgt:

'It was an ambition from the government that the treatment of the detainees should also reflect the fact that they were not criminals so that we could not enforce limitations on their civil rights more than was necessary to obtain the purpose of detention. Apart from the fact that they cannot leave the premises, they are entitled to the same rights as any other person would be, which means we have to guarantee that they can have contact with the outside world, they have freedom of information. We have to ensure that they can have visits from friends and relatives. (...) We have also opened up the detention centre for regular visits from the non-governmental organisations'⁶⁰

De Zweedse vreemdelingenbewaring kent daarom geen bewakers maar maakt ook hier gebruik van case-managers met ervaring in sociaal werk of begeleiding.⁶¹ Deze case-managers dragen geen uniform en een 'code of ethics' schrijft hen voor om gedetineerden op een vriendelijke en respectvolle manier te behandelen.⁶²

Case-managers in vreemdelingenbewaring hebben zowel een handhavende als een verzorgende rol. In die zin zijn zij dus in sterke mate minder onafhankelijk dan de case-managers buiten vreemdelingenbewaring. Zo nemen zij vingerafdrukken af voor Eurodac (de Europese centrale database voor het verzamelen van informatie van asielzoekers); zij onderzoeken documenten van asielzoekers en migranten en zij doen waar nodig lichamelijk onderzoek. Ook zorgen de case-managers ervoor dat de gedetineerde asielzoekers en migranten hun rechten kennen, van de voortgang van hun asielprocedure en op de hoogte zijn van de mogelijkheden tot het aantekenen van bezwaar hiertegen. Ook zorgen zij ervoor dat er gepaste juridische vertegenwoordiging komt⁶³. In hun verzorgende rol zijn case-managers verantwoordelijk voor het bieden van crisisondersteuning, het

⁵⁶ G. Mitchell, 'Asylum Asylum Seekers in Sweden. An integrated approach to reception, detention, determination, integration and return', 2001, p. 3. Beschikbaar via: <http://www.ajustaustralia.com/resource.php?act=attache&id=113>

⁵⁷ ibid

⁵⁸ Interview met Anna Wessel door G. Mitchell in "Asylum Asylum Seekers in Sweden. An integrated approach to reception, detention, determination, integration and return", 2001, p. 3. Beschikbaar via: <http://www.ajustaustralia.com/resource.php?act=attache&id=113>

⁵⁹ Migrationsverket 2008: 6

⁶⁰ Anna Wessel in M. Flynn and C. Cannon, 'the privatization of immigration detention: towards a global view', 2009, p.12-3

⁶¹ Grant Mitchell 2001

⁶² G. Mitchell, 'asylum seekers in Sweden. An integrated approach to reception, detention, determination, integration and return, 2001

⁶³ ibid

vroegtijdig opsporen van trauma's en het stimuleren van actieve participatie van de asielzoeker of migrant in zijn of haar proces. Gedurende de tijd in vreemdelingenbewaring heeft de asielzoeker of migrant steeds dezelfde case-manager met wie wekelijks afgesproken wordt⁶⁴.

Het Zweedse model van vreemdelingenbewaring is erop gericht gedetineerde asielzoekers en migranten actief bij hun zaak te betrekken. Dit wordt gestimuleerd door hen toegang te geven tot media en internet om zelf onderzoek te doen en hen de mogelijkheid te geven NGO's om advies te vragen. Hierdoor krijgen de asielzoekers of migranten het gevoel een eerlijk proces te krijgen, raken ze bij hun zaak betrokken en zijn ze sneller geneigd mee te werken aan beslissingen. De noodzaak voor dwangmaatregelen die voorheen door de politie en veiligheidsbedrijven gebruikt werden is daardoor verdwenen.⁶⁵

4.3.5 Case management in Australië

Het Australische systeem kent verschillende soorten alternatieven voor vreemdelingenbewaring waarin case management een rol speelt. Er bestaat wel een wezenlijk verschil tussen het Zweedse en Australische case management systeem, waarbij het Zweedse model, wat betreft *Justitia et Pax*, duidelijk de voorkeur verdient. Waar asielzoekers en migranten in Zweden slechts bij hoge uitzondering in vreemdelingenbewaring terecht komen, worden zij in Australië in overgrote meerderheid eerst opgesloten. In het Australische immigratiesysteem is vreemdelingenbewaring voor onrechtmatig in het land verblijvende personen verplicht, tot de persoon ofwel een visum verkrijgt of uitgezet wordt. Er wordt hierbij niet gekeken naar de noodzakelijkheid van het in vreemdelingenbewaring plaatsen van een asielzoeker of migrant. Australië hanteert dus allesbehalve een uitgangspunt tegen vreemdelingenbewaring zoals in het vorige hoofdstuk besproken en ziet vreemdelingenbewaring zelfs als noodzakelijkheid. In zoverre biedt de Australische situatie geen voorbeeld van een manier waarop het in Nederland beter zou kunnen. Desondanks kunnen er lessen uit het Australische systeem getrokken worden door Nederland. Vooral de rol die non-gouvernementele organisaties spelen bij de uitvoering van de alternatieven voor vreemdelingenbewaring is interessant.

Community Assistance Support Programme (CASP)

Het CASP is ontwikkeld om ondersteuning en begeleiding te bieden op het terrein van gezondheid en welzijn aan personen met specifieke behoeften ('kwetsbare personen') en geldt dus niet voor iedereen. De focus van het programma ligt op case management. Dit betekent dat iedere asielzoeker of migrant in het programma een case-manager van de Australische immigratie en burgerschapsafdeling toegewezen krijgt. De case-manager is verantwoordelijk voor het dossier van de asielzoeker of migrant en voor de begeleiding, ondersteuning en voorbereiding van alle mogelijke immigratie uitkomsten en welzijnsproblemen. De case-manager kan de asielzoeker of migrant ook doorverwijzen naar een van de drie andere actoren in het programma, namelijk het Australische Rode Kruis dat verantwoordelijk is voor gezondheid en welzijn, een juridische dienstverlener, en/of de International Organization for Migration voor counseling en begeleiding bij vrijwillige terugkeer.

Participatie in het programma is gebaseerd op kwetsbaarheidscriteria en is vrijwillig. Het programma is ook van toepassing op erkende vluchtelingen die vrijgelaten zijn uit vreemdelingenbewaring en dient dan als vorm van overgangsondersteuning voor hun integratie in de Australische samenleving. Het CASP bestaat uit een beoordeling van de benodigdheden en omstandigheden waarin de asielzoeker of migrant verkeert om zo ondersteuning op maat te kunnen bieden. Dit kan betekenen dat de asielzoeker of migrant hulp krijgt bij de kosten voor levensonderhoud, bij het vinden van passende accommodatie, bij gezondheidszorg en medische kosten, counseling, en andere hulp om gezondheid en welzijnsbenodigdheden te bekostigen. Daarnaast is er een fonds voor noodgevallen beschikbaar voor crisisaccommodatie of ambulance en ziekenhuiskosten.⁶⁶

⁶⁴ ibid

⁶⁵ ibid

⁶⁶ Australian Immigration fact sheet 64: community assistance support programme, beschikbaar via: <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/64community-assistance.htm>

Een belangrijk punt van dit programma is dat het Australische Rode Kruis geen rol speelt bij het goedkeuren of afkeuren van aanvragen. Anderzijds rapporteert Australische Rode Kruis wel personen die herhaaldelijk niet op komen dagen op afspraken aan de overheid maar doet verder geen pogingen de persoon te vinden.

Hotham Mission

De Hotham Mission (HM) is een van de non-gouvernementele organisaties in Australië met een programma voor asielzoekers en migranten die buiten door de overheid gefinancierde alternatieve programma's vallen. HM is eigenlijk hetzelfde als CASP maar dan voor asielzoekers en migranten die niet in aanmerking komen voor CASP. Het is dus niet specifiek gericht op mensen die zijn erkend als zijnde 'kwetsbaar'. De HM werkt enerzijds samen, maar is tegelijkertijd onafhankelijk van de Department of Immigration and Citizenship (DIAC).

Medewerkers van HM begeleiden cliënten bij interviews en meetings bij DIAC en geven immigratieadvies, begeleiding bij het vinden van huisvesting, en verwijzen door naar andere services. Tegenwoordig ondersteunt de HM 220-250 asielzoekers en migranten en zijn er vijf case-managers aanwezig die elk verantwoordelijk zijn voor 25-30 cliënten. HM biedt een kleine financiële bijdrage van 33 Australische dollars per persoon per week als de asielzoeker of migrant geen andere vorm van inkomensondersteuning heeft. HM heeft daarnaast 20 huizen tot haar beschikking.

Ook de Hotham Mission is een vrijwillig programma. Slechts een persoon trok zich terug uit het programma in 2010.⁶⁷

De hierboven beschreven Australische programma's kennen een effectiviteit van 94%.⁶⁸ Van de asielzoekers en migranten met een bridging visa⁶⁹ was de effectiviteit/ meewerking ongeveer 90%.⁷⁰ 67% van de asielzoekers en migranten die geen permanent visum kregen vertrok vrijwillig uit Australië zonder dat vreemdelingenbewaring nodig was.⁷¹

4.3.6 De huidige toepassing van 'Case management' in Nederland

Ook de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in Nederland werkt op basis van 'case management', zo valt te lezen op de website van de DT&V: "Casemanagement is maatwerk. Dit betekent dat de aanpak specifiek op desbetreffende persoon gericht is"⁷². Ook minister Leers verwijst in zijn brief *Terugkeer in het Vreemdelingenbeleid* aan de Tweede Kamer naar case management: "Op deze manier wordt er persoonsgericht en daarmee intensiever gewerkt aan het vertrek van vreemdelingen die het land moeten verlaten dan in het verleden het geval was", zo stelt hij⁷³.

Deze vorm van case management is echter niet te vergelijken met de case management programma's in landen als Zweden en Australië. Het succes van case management in deze landen is namelijk te verklaren vanuit het oogpunt dat asielzoekers en migranten *vanaf het begin* worden begeleid. Vanaf het begin van hun procedure hebben zij via de case-manager toegang tot informatie, ondersteuning en begeleiding bij alle facetten van de procedure; hun gezondheid; de toegang tot maatschappelijke netwerken en hun verantwoordelijkheden, rechten en plichten. Een andere belangrijke succesfactor is de vertrouwensrelatie die de case-manager met de asielzoeker of migrant kan opbouwen doordat hij als onafhankelijke link tussen de overheid, maatschappij, en asielzoeker of migrant fungeert. Daarbij is het van belang wie de case-managers betaalt, wie hen aanstuurt en wie politiek verantwoordelijk is voor de uitvoering van hun taken. De case-manager zelf kan in Zweden en Australië geen verplichtingen of voorwaarden aan de asielzoeker of migrant opleggen of beslissingen met betrekking tot de immigratieprocedure nemen.

⁶⁷ Hotham Mission Asylum Seeker Project, Australia's Hidden Homeless: community based approaches to asylum seeker homelessness, august 2010

⁶⁸ IDC Detention reform and alternatives in Australia. Case management in the community as an alternative to detention. P. 1

⁶⁹ Zie paragraaf 3.4

⁷⁰ DIAC, annual report 2009-10, p. 171

⁷¹ International Detention Coalition, Case management as an alternative to immigration detention: the Australian experience.

⁷² website DT&V casemanagement, beschikbaar via: <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/werkwijze/casemanagement/>

⁷³ *Terugkeer in het Vreemdelingenbeleid*, minister Leers, 1 juli 2011, p. 12

Deze succesfactoren voor case management zijn echter niet van toepassing op de Nederlandse situatie. De door de minister vermelde vorm van case management start namelijk pas op het moment dat de politie, Koninklijke Marechaussee of IND het vertrek van een vreemdeling overdraagt aan de DT&V door middel van een overdrachtdossier, dus pas op het moment dat al tot vertrek besloten is. Daarnaast is de DT&V een uitvoeringsorganisatie van de overheid met een zekere eigen mate van beslisbevoegdheid, waardoor het ontstaan van een vertrouwensrelatie tussen de case-manager en de asielzoeker of migrant bij voorbaat gehinderd wordt.

4.3.7 Een betere toepassing van case management in Nederland

Uit de Zweedse situatie van het vreemdelingenbeleid en vreemdelingenbewaring blijkt dat dwangmaatregelen niet altijd nodig zijn om ervoor te zorgen dat asielzoekers en migranten in het zicht blijven en afspraken nakomen. Verschillende onderzoeken hebben laten zien dat asielzoekers en migranten meer geneigd zijn mee te werken aan immigratieverplichtingen en eventueel uiteindelijk ook aan uitzetting als zij van begin af aan toegang hebben gehad tot alle benodigde informatie voor het onderzoeken van hun zaak, en alle opties voor verblijf in het land te hebben verkend. Ook voorbereiding op alle mogelijke immigratie-uitkomsten is hierbij van belang. Wanneer de asielzoeker of migrant van begin af aan eigen verantwoordelijkheden krijgt, en op die eigen verantwoordelijkheid niet pas een beroep op wordt gedaan bij vertrek, is de kans veel groter op zelfstandig vertrek.

De focus op vertrouwen, waardigheid en het met respect behandelen van asielzoekers en migranten zowel binnen als buiten vreemdelingenbewaring zorgt voor een effectief vreemdelingenbeleid in Zweden. De dwingende aanpak van Nederland waarbij de asielzoeker of migrant pas bij vertrek begeleiding krijgt van een case-manager, en waarbij de focus ligt op drang en dwang werkt zeer waarschijnlijk averechts. Om daadwerkelijk een 'selectief, kwalitatief hoogstaand en effectief toelatingsbeleid'⁷⁴ te bereiken is geen 'drang naar dwang'⁷⁵ aanpak nodig maar case management vanaf het moment dat de asielzoeker of migrant Nederland binnenkomt, tot het moment dat hij ofwel begint met integratie, ofwel terugkeert naar het land van herkomst, zoals in Australië en Zweden wordt gedaan. Het is verder erg belangrijk om ook te investeren in een duurzame toekomst na terugkeer, bijv. voor de toekomst van de kinderen. Dat maakt het voor mensen ook meer voor hand liggend om voor terugkeer te kiezen. Zij kwamen hier immers ook in de meeste gevallen voor meer kansen en mogelijkheden.

4.4 Een overbruggingsstatus

Om te voorkomen dat er daadwerkelijk sprake kan zijn van illegaliteit, bestaat er in enkele landen de mogelijkheid een 'tijdelijke status' toe te kennen aan mensen zonder verblijfsvergunning.

4.4.1 Wat is een overbruggingsstatus?

Door middel van het bieden van een tijdelijke wettelijke status kan voorkomen worden dat mensen illegaal in het land verblijven. Het betreft hier niet een algemeen erkende asielstatus; woon en/of werkvergunning maar een wettelijke tussenoplossing tussen 'illegaliteit' en 'erkende status'. Dit heeft tot voordeel dat mensen enerzijds zichtbaar en bereikbaar blijven voor de overheid en voor immigratie instanties en anderzijds dat deze mensen zelf toegang blijven houden tot elementaire rechten zoals zorg, onderwijs werk en inkomen.

4.4.2 De overbruggingsstatus in Australië

De enige mogelijkheid voor vrijlating en deelname aan een alternatief programma voor vreemdelingenbewaring in Australië is het verkrijgen van een wettelijke status. Dit kan bereikt worden door ofwel een visum te krijgen zoals dat ook in Nederland bestaat (zoals bijvoorbeeld de vluchtelingenstatus) of door middel van een overbruggingsvisum, ('bridging visa')⁷⁶. Een

⁷⁴ *Terugkeer in het Vreemdelingenbeleid*, minister Leers, 1 juli 2011, p. 2

⁷⁵ *Terugkeer in het Vreemdelingenbeleid*, minister Leers, 1 juli 2011, p. 7

⁷⁶ voor meer informatie over bridging visa zie paragraaf 3.4 en 'Immigration detention in Australia, community based alternatives to detention' Second report of the inquiry into immigration detention in Australia Joint Standing Committee on Migration, 2009, beschikbaar via: <http://www.aph.gov.au/house/committee/mig/detention/report2/fullreport.pdf>

overbruggingsvisum is een tijdelijk visum dat afgegeven wordt aan asielzoekers of migranten in het proces van het verkrijgen van een verblijfsstatus of bezig zijn hun vertrek uit Australië te organiseren. Het visum wordt afgegeven voor een specifieke periode en het is de asielzoeker of migrant is gedurende deze periode toegestaan in de gemeenschap te verblijven. Om in aanmerking te komen voor een overbruggingsvisum dient de asielzoeker of migrant wel als 'kwetsbaar' beoordeeld te zijn of al een asielaanvraag ingediend te hebben terwijl hij of zij legaal in Australië verbleef op bijvoorbeeld een toeristen-, studenten- of ander tijdelijk visum.⁷⁷ Het overbruggingsvisum kan ook verkregen worden door asielzoekers of migranten in vreemdelingenbewaring wanneer zij onbepaalde opsluiting tegemoet dreigen te gaan, bijvoorbeeld omdat het land van herkomst geen of zeer traag reisdocumenten afgeeft (en zij dus buiten hun eigen schuld niet direct terug kunnen keren). Dit zijn de mensen die hierboven zijn omschreven als "onuitzetbaar". Hoewel ook deze laatste personen op grond van deze regeling vrijgelaten kunnen worden uit vreemdelingenbewaring, profiteert vooral de groep personen die Australië eerst legaal (via bijvoorbeeld een studenten- of toeristenvisum) binnenkwam.

Het Australische systeem komt erop neer, dat voorkomen wordt dat personen in vreemdelingenbewaring terecht komen die Australië legaal binnenkomen en tijdens die periode van legaal verblijf een permanent visum aanvragen. Personen die Australië op een onbevoegde manier binnenkomen, komen wel altijd eerst in vreemdelingenbewaring terecht.

Een tekortkoming van dit systeem is dat overbruggingsvisa alleen door 'total executive discretion' kunnen worden afgegeven in plaats van via een onafhankelijke administratieve of gerechtelijke procedure. De enige manier om op deze wijze vreemdelingenbewaring te voorkomen of eruit vrijgelaten te worden, is via discretionaire macht, zonder recht om bezwaar aan te tekenen. Ook kent de verplichte detentie in Australië geen periodieke herziening met betrekking tot rechtmatigheid en heeft de rechtbank geen macht vrijlating te eisen.⁷⁸

4.4.3 *Asylum-Seeker Assistance Scheme (ASAS)*

Het *Asylum-Seeker Assistance Scheme (ASAS)* is een beleidsinstrument dat ingezet wordt als vervolg op de overbruggingsstatus. Het beleidsmiddel richt zich op een specifieke groep kwetsbare asielzoekers en migranten die een aanvraag voor een vluchtelingenstatus hebben gedaan in Australië en een overbruggingsvisum hebben gekregen. Het programma biedt een kleine financiële toelage, gezondheidszorg, en toegang tot andere services. Om in aanmerking te komen voor het ASAS dienen asielzoekers en migranten aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- zij moeten weinig financiële middelen tot hun beschikking hebben
- zij moeten meer dan 6 maanden geleden een aanvraag voor een visum hebben gedaan
- zij mogen niet in vreemdelingenbewaring verblijven
- zij moeten in het bezit zijn van een overbrugging- of ander tijdelijk visum
- zij mogen geen beschikking hebben tot overheidssteuning uit de Commonwealth of een ander land
- zij mogen geen partner van een permanente inwoner van Australië zijn

Er zijn een aantal uitzonderingen op deze criteria voor bijvoorbeeld ongebegeide jongeren, ouderen, families met kinderen jonger dan 18, of mensen met een handicap, ziekte of trauma. In werkelijkheid profiteert 95% van de asielzoekers en migranten die op legale wijze het land zijn binnengekomen om een van deze redenen van het ASAS terwijl zij nog geen 6 maanden op een immigratiebeslissing wachten.⁷⁹ Of de asielzoeker of migrant toestemming krijgt om te werken hangt af van het type overbruggingsvisum en het stadium waarin de asiel/ vluchtelingenprocedure verkeert. Over het algemeen krijgen alle asielzoekers en migranten die niet illegaal in Australië hebben verbleven en die meewerkten aan het oplossen van hun immigratiestatus, toestemming om te werken. De Australische

⁷⁷ Zie immigration detention in Australia, community based alternatives to detention voor meer informatie over bridging visa.

⁷⁸ UNHCR rapport p. 63

⁷⁹ Immigration detention in Australia: community based alternatives to detention, p. 38-39

overheid is financieel verantwoordelijk voor het ASAS maar het programma wordt volledig uitgevoerd door het Australische Rode Kruis.⁸⁰

4.4.4 Toepassing in Nederland: een oplossing voor onuitzetbaarheid

Een overbruggingsvisum zou ook in de Nederlandse context een rol kunnen spelen. Vooral valt hierbij te denken aan de groep mensen die niet mag blijven in Nederland maar die ook niet terug kunnen keren. Er is een ruime categorie mensen zonder verblijfsvergunning in Nederland die te classificeren is als 'onuitzetbaar'. Bij 1.2.3 en 2.2.3 is een korte toelichting gegeven over wie er geclassificeerd kunnen worden als 'onuitzetbaar'. Volgens het Humanistisch Verbond gaat het om tussen de 35.000 en 60.000 personen.⁸¹ De overheid weet van hen dat zij niet terug kunnen maar laat het toch gebeuren dat zij steeds maar weer gearresteerd worden en vastgehouden worden in vreemdelingenbewaring. Naar schatting de helft van het aantal asielzoekers en migranten in vreemdelingenbewaring wordt, nadat terugkeer naar het land van herkomst onmogelijk is gebleken, weer vrijgelaten (geklinkerd). Elk moment dat zij daarna langer dan 24 uur in Nederland blijven, kunnen zij opnieuw gearresteerd worden en opnieuw in vreemdelingenbewaring komen. Dit kan zich eindeloos herhalen. Er bestaat dus geen einde aan de mogelijkheid tot detentie zolang deze persoon niet vertrekt, ook al kan hij of zij daadwerkelijk niet terugkeren. Hoewel vanaf het begin van een tweede of derde detentie al volstrekt duidelijk is dat een uitzetting kansloos is, worden alle standaardprocedures steeds opnieuw gestart. Hierdoor zitten mensen vaak opgeteld jarenlang in vreemdelingenbewaring zonder dat er een werkelijk perspectief ontstaat.⁸² Momenteel neemt de Nederlandse overheid deze gang van zaken voor lief, terwijl dit vaak desastreuze fysieke, psychische en sociale consequenties heeft voor de betrokkenen. Het brengt hen onevenredig nadeel toe en staat op gespannen voet met mensenrechten. Deze onnodige, contraproductieve herhaalde detenties kunnen voorkomen worden als er een specifieke tussenstatus wordt ingesteld voor deze mensen, gedurende welke er door onafhankelijke organisaties, op een realistische manier gekeken kan worden welke opties de persoon in kwestie tot zijn beschikking heeft. Op deze manier kunnen mensen tijdelijk legaal in Nederland verblijven met toegang tot alle services en toestemming om te werken (al dan niet onder bepaalde voorwaarden zoals periodieke meldplicht, verblijf op een bekend adres etc.). Ook verdwijnen ze niet in de illegaliteit met alle risico's voor de maatschappij en het individu van dien. Op het moment dat er genoeg bewijs en middelen zijn die uitzetting wel mogelijk maken, kan terugkeer alsnog plaatsvinden en heeft de asielzoeker of migrant misschien zelfs voldoende geld verdiend om de terugkeer zelf te bekostigen en met opgeheven hoofd terug te keren. Het is natuurlijk van belang in het oog te houden hoe lang deze periode duurt. Iemand kan niet oneindig met een overbruggingsvisum leven. Het is onwenselijk als er een soort 2^e-rangs staatsburgerschap ontstaat. Er moet dus een termijn vastgesteld worden die bepaalt vanaf wanneer de onmogelijkheid om terug te keren uiteindelijk leidt tot een normale verblijfsvergunning.

Verder is ook de rol van non gouvernementele organisaties zoals het Rode Kruis in Australië interessant. In Australië spelen deze een aanzienlijke rol bij de uitvoering van de alternatieve programma's. Omdat deze ngo's zoals het Rode Kruis (grotendeels) onafhankelijk zijn is het gemakkelijker om een vertrouwensband tussen de asielzoeker of migrant en de case-manager te creëren. Immers, de case-manager of medewerkers van het alternatieve programma zijn onpartijdig terwijl bij de asielzoeker of migrant vaak (niet onterecht) het idee heerst dat de overheid het liefst ziet dat zoveel mogelijk mensen, zo snel mogelijk terugkeren naar het land van herkomst. Participatie aan de alternatieven is daarnaast vrijwillig waardoor asielzoekers en migranten een keuze wordt gelaten waarmee ze worden 'empowered', als verantwoordelijke personen worden behandeld. Daarnaast is het aantal asielzoekers en migranten dat zich terugtrekt uit het programma of uit het zicht verdwijnt zeer laag: ze participeren immers vrijwillig.

⁸⁰ Australian Immigration fact sheet 62: assistance for Australian asylum seekers. Beschikbaar via: <http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/62assistance.htm>

⁸¹ Humanistisch Verbond, *Onuitzetbaar, morele vragen over het vreemdelingenbeleid*, november 2010, beschikbaar op http://www.humanistischverbond.nl/doc/actueel/U117084_Onuitzetbaar_DEF_LR2.pdf

⁸² Helaas wordt het uit de overheidsrapportages niet duidelijk hoeveel personen er meer dan eenmaal gedetineerd werden. Aangenomen mag worden dat dit echter een substantieel aandeel is in de totale populatie van de detentiecentra.

Nederland zou veel kunnen leren van de genoemde samenwerking met NGO's. Dat is momenteel nog te weinig het geval. De tendens gaat zelfs de andere kant op. In de brief Terugkeer in het vreemdelingenbeleid van 1 juli schrijft de minister van Immigratie en Asiel dat hij voornemens is de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) een allesomvattende rol te geven bij terugkeer, inclusief bij de uitvoering van alternatieven. Dit is een situatie waar Justitia et Pax vraagtekens bij zet, vanwege het gebrek aan de noodzakelijke vertrouwensband die er moet ontstaan tussen migrant en begeleider (bijv. case-manager).