



COALITIE GEEN KIND IN DE CEL

Een coalitie van Amnesty International, Defence for Children, Stichting INLIA, Kerk in Actie, Stichting Kinderpostzegels Nederland, Stichting LOS, UNICEF Nederland en VluchtelingenWerk Nederland.

‘Ik zou verbieden de deur op slot te doen’

Kinderen in vreemdelingendetentie Stand van zaken en aanbevelingen



Oktober 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen	3
1. Mensenrechtelijk kader.....	7
1.1 Het belang van het kind voorop (artikel 3 IVRK)	7
1.2 Het recht op vrijheid (artikel 37 IVRK).....	8
1.3 Verantwoordelijkheid ouders (artikel 5 en 18 IVRK).....	8
1.4 Het recht op vrijheid als mensenrechtenstandaard.....	9
1.5 Aanbevelingen vanuit mensenrechtelijk kader	9
2. Grensdetentie (artikel 6 Vw)	10
2.1.1 Locatie: AC Schiphol is een gevangenis.....	10
2.1.2 Kinderrechtenschendingen getoetst	10
2.1.4 Aanbevelingen grensdetentie	12
2.2 Vreemdelingenbewaring (artikel 59 Vw).....	12
2.2.1 Kinderen durven niet meer te slapen.....	14
2.2.2 Locatie: Detentiecentrum Rotterdam	15
2.2.3 Kinderrechtenschendingen getoetst	15
2.2.4 Aanbevelingen vreemdelingenbewaring.....	16
3. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen nog steeds maanden in de cel	16
4. Alternatieven voor Vreemdelingenbewaring.....	18
4.1 Alternatieven al jaren alleen als pilot.....	18
4.2 Minimumcriteria bij de keuze voor alternatieven.....	18
4.3 Voorbeelden uit het buitenland	19
Australië.....	20
Zweden	21
4.4 Aanbevelingen voor alternatieven	21
Conclusie	23

Samenvatting en aanbevelingen

Kinderen, en in het bijzonder kinderen zonder verblijfsvergunning vormen een kwetsbare groep. Internationale verdragen en richtlijnen erkennen die bijzondere kwetsbaarheid en eisen van overheden hun beleid daarop aan te passen. Bij elke beslissing horen de belangen van het kind een primaire overweging te vormen. Detentie van minderjarige vreemdelingen staat op gespannen voet met het belang van het kind. In de afgelopen jaren zijn verschillende rapporten verschenen over de gezondheidsschade door vreemdelingendetentie. Gezien de kwetsbaarheid van migrantenkinderen wordt in het bijzonder gewaarschuwd voor deze risico's bij kinderen.

Op 13 september 2013 kondigde de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in een brief¹ aan dat hij in het beleid specifiek aandacht besteedt aan kwetsbare groepen. Het beleid rond vreemdelingenbewaring in afwachting van uitzetting van gezinnen met kinderen wordt aangepast.² Zij worden niet meer in bewaring gesteld tenzij het gezin zich eerder aan het toezicht heeft onttrokken. Wanneer het gezin dan toch in bewaring wordt gesteld, dan dient dit individueel gemotiveerd te worden en kan dat voor maximaal twee weken. Voor gezinnen met kinderen die aan de grens zijn geweigerd blijft de maximale duur van twee weken voor de uitzetting gelden. Gezinnen met kinderen die asiel aanvragen aan de grens moeten de procedure van maximaal twee weken in grensdetentie doorlopen. Asielverzoeken van gezinnen met minderjarige kinderen zullen niet langer in de gesloten verlengde asielprocedure worden behandeld, maar in een asielzoekerscentrum. In geval van een gezin met twee ouders kan een van de ouders in grensdetentie blijven en de andere ouder met de kinderen in een asielzoekerscentrum worden geplaatst. Het beleid met betrekking tot alleenstaande minderjarigen wordt niet gewijzigd.

De Coalitie Geen Kind in de Cel³ maakt zich grote zorgen dat het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en gezinnen in grensdetentie niet wordt aangepast. De Coalitie Geen Kind in de Cel acht het onaanvaardbaar en in strijd met het VN-Kinderrechtenverdrag dat er nog altijd kinderen worden opgesloten. Onschuldig. In afwachting van een uitzetting of omdat ze ons land juist niet in mogen.

In 2012 verbleven 70 alleenstaande minderjarige vreemdelingen⁴ en 352 kinderen in gezinnen⁵ in een cel in Nederland. Het aantal kinderen dat met hun ouders in de cel wordt geplaatst, is de afgelopen jaren toegenomen. In 2010 ging het om 227 kinderen (149 gezinnen), in 2011 ging het om 324 kinderen (174 gezinnen).⁶ In 2012 is dit aantal opgelopen naar 352 kinderen (201 gezinnen). Nog voordat is beoordeeld of de kinderen en hun ouders in aanmerking komen voor bescherming in Nederland, kunnen zij op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet (hierna: Vw) in grensdetentie

¹ Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721.

² Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721, p. 16.

³ De Coalitie Geen Kind in de Cel bestaat uit: Amnesty International, Defence for Children, Kerk in Actie, Stichting INLIA, Stichting Kinderpostzegels Nederland, Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS), UNICEF Nederland, Vluchtelingenwerk Nederland. In 2006 haalde de coalitie meer dan 100.000 handtekeningen op om geen kind in de cel te plaatsen op grond van het migratiebeleid. Zie hiervoor www.geenkindindecel.nl.

⁴ Defence for Children/UNICEF Nederland, 'Jaarbericht Kinderrechten 2013', juli 2013, beschikbaar via: <http://www.defenceforchildren.nl/images/20/2260.pdf>

⁵ Dienst Justitiële Inrichtingen, 'Vreemdelingenbewaring in getal 2008-2012', mei 2013, beschikbaar via: <http://www.dji.nl/Organisatie/Feiten-en-cijfers/>), paragraaf 4.6.

⁶ Amnesty International, *Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf*, september 2013, p. 12.

worden geplaatst in het Aanmeldcentrum (AC) Schiphol. Kinderen die het land moeten verlaten kunnen voor maximaal veertien dagen in vreemdelingenbewaring worden gezet op grond van artikel 59 Vw 2000.

Bij de beslissing om kinderen in de cel te plaatsen vindt meestal geen gemotiveerde afweging plaats tussen de (grensbewakings- of openbare orde) belangen van de Staat en de belangen van het individuele kind. Die afweging is wel vereist op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna IVRK of VN-Kinderrechtenverdrag) en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM). Ook de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dit principe. Kinderen hun vrijheid ontnemen, staat op gespannen voet met het ultimatum remedium beginsel uit artikel 37 IVRK. Anders dan bij strafrechtelijke detentie is er immers sprake van een beleidskeuze om het kind wel of niet in bewaring te plaatsen. De Staat dient de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders te eerbiedigen ten aanzien van de begeleiding van het kind. In detentie kunnen ouders hun kinderen niet beschermen omdat ze geen invloed hebben op de duur van en omstandigheden in grensdetentie of vreemdelingenbewaring.

Zowel het Justitieel Complex Schiphol (met daarin het Aanmeldcentrum Schiphol), waar kinderen in grensdetentie verblijven als Detentiecentrum Rotterdam, waar vreemdelingenbewaring en grensdetentie ten uitvoer worden gebracht, zijn geen geschikte locaties om kinderen onder te brengen. De locaties zijn gevangenissen. De gezinnen verblijven ongeveer dertien uur per etmaal in een afgesloten cel. De kinderen zijn er bang en voelen zich niet veilig. Ouders en kinderen ontwikkelen er psychische klachten.⁷ Er zijn geen aparte voorzieningen voor kinderen tijdens de gehoren van ouders in de asielpcedure tijdens het verblijf in grensdetentie. Het is daarom de vraag of ouders naar waarheid en volledig kunnen verklaren over mogelijke trauma's en mishandelingen wanneer hun kinderen hierbij aanwezig zijn. Ouders die hun kinderen willen beschermen tegen dit soort traumatiserende kennis, lopen de kans onterecht afgewezen te worden en als ze hier wel over verklaren, kan dat ook schadelijk zijn voor de ontwikkeling van de kinderen. Volgens de Staatssecretaris ontbreken de middelen om aparte locaties in te richten die geen penitentiaire uitstraling hebben.⁸

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen kunnen worden gedetineerd wanneer er een contra-indicatie op hen van toepassing is. Dit kan zijn omdat zij eerder met onbekende bestemming zijn vertrokken.⁹ Dit rechtvaardigt de detentie niet. Wanneer kinderen bescherming nodig hebben en een gesloten plaatsing noodzakelijk zou zijn voor hun veiligheid, is het aan de Nederlandse kinderrechtster zich hier over uit te spreken. Ook kinderen die eerder met het strafrecht in aanraking zijn gekomen en hun straf hebben uitgezeten, kunnen in vreemdelingenbewaring gezet worden. Zij worden in feite dubbel gestraft. De Staatssecretaris geeft in de brief van 13 september 2013 aan dat het beleid voor

⁷ Steel, Z e.a. 'Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees'. In: *British Journal of Psychiatry*, 2006, Vol. 1, p. 58-64. Besproken in: C. van Os & D. Beltman (2012). 'Kinderrechten in het migratierecht'. In: M. Blaak e.a. (2012). *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children, p. 809.

⁸ Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721.

⁹ Zie tevens: Amnesty International, *Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf*, september 2013, p. 12.

alleenstaande minderjarigen niet wordt aangepast. Er wordt alleen onderzocht of de bewaring in een andere instelling dan een justitiële jeugdinrichting ten uitvoer kan worden gelegd.¹⁰

De Coalitie Geen Kind in de Cel¹¹ acht het onaanvaardbaar en in strijd met het VN-Kinderrechtenverdrag dat er nog altijd kinderen op grond van hun verblijfsstatus worden opgesloten.

De Coalitie Geen Kind in de Cel doet in deze notitie de volgende aanbevelingen:

- Plaats geen kinderen meer in grensdetentie (artikel 6 VW) of vreemdelingenbewaring (artikel 59 VW). Sluit hen in geen enkel geval op in een cel.
- Creëer een wettelijk verbod op vreemdelingendetentie van kinderen.
- Verzeker in de asielpcedure dat er altijd aparte voorzieningen voor kinderen aanwezig zijn zodat ouders hun asielaansluiting kunnen vertellen zonder aanwezigheid van hun kinderen
- Eerbiedig de rol van de ouders (artikel 5 IVRK). Plaats gezinnen met kinderen nooit in een afgesloten cel, waar ouders hun kinderen niet kunnen beschermen omdat de controle hen uit handen is genomen.
- Het dossier van een gezin dient stukken te bevatten die uitdrukkelijk blijken geven van de verrichte belangenafweging over de kinderen en motivering waarom niet kan worden volstaan met een andere maar minder ingrijpende maatregel. Pas het ultimium-remediumbeginsel in de praktijk toe.
- Schrap de uitzonderingen waarmee alleenstaande minderjarige vreemdelingen nog maanden kunnen worden gedetineerd. Vang alleenstaande minderjarigen op in pleeggezinnen of kleinschalige locaties waar op hun specifieke problematiek toegespitste begeleiding voorhanden is.
- Breng het beleid rond vreemdelingenbewaring in lijn met artikel 17 van de Terugkeerrichtlijn.¹²
- Verzeker dat kinderen niet van hun bed worden gelicht door de politie en in politiebusjes naar de gevangenis worden gereden.
- Maak gebruik van alternatieven voor detentie. Ook voor lichtere maatregelen van toezicht/alternatieven voor detentie dient een kenbaar onderzoek plaats te vinden naar de belangen van het kind. De minst ingrijpende maatregel voor het kind en het gezin dient verkozen te worden. Stimuleer daarbij de kracht van gezinnen en bewaar te allen tijde de eenheid van het gezin. Verzeker dat aan de kinderrechten wordt voldaan.

¹⁰ Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721, p. 16.

¹¹ De Coalitie Geen kind in de cel, heette voorheen 'Kinderen horen niet in vreemdelingenbewaring' en bestaat uit: Amnesty International, Defence for Children, Kerk in Actie, Stichting INLIA, Stichting Kinderpostzegels Nederland, Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS), UNICEF Nederland, Vluchtelingenwerk Nederland. In 2006 haalde de coalitie meer dan 100.000 handtekeningen op om geen kind in de cel te plaatsen op grond van het migratiebeleid. Zie hiervoor www.geenkindindecel.nl.

¹² Europese Terugkeerrichtlijn: Artikel 17 Bewaring van minderjarigen en gezinnen:

1. Niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen worden slechts in laatste instantie, en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring gesteld.
2. In bewaring gestelde gezinnen krijgen, in afwachting van verwijdering afzonderlijke accommodatie, waarbij voldoende privacy is gegarandeerd.
3. In bewaring gestelde minderjarigen wordt de mogelijkheid geboden tot vrijetijdsbesteding, zoals op hun leeftijd afgestemde spel- en recreatie-activiteiten en, afhankelijk van de duur van hun verblijf, tot toegang tot onderwijs.
4. Niet-begeleide minderjarigen worden zoveel mogelijk ondergebracht in inrichtingen met personeel en faciliteiten die zijn afgestemd op de noden van personen van hun leeftijd.
5. Tijdens bewaring van minderjarigen in afwachting van verwijdering dient het belang van het kind voorop te staan

- Het alternatief voor grensdetentie op Schiphol is de gewone (open) asielprocedure. Net als gezinnen die over land Nederland binnenkomen, kunnen gezinnen die via Schiphol Nederland inreizen, gebruik maken van een open aanmeld/asielprocedure. Vanuit het aanmeldcentrum moeten gezinnen met kinderen worden overgeplaatst naar de gewone opvang voor asielzoekers zoals dit ook gebeurt met gezinnen die over land Nederland binnenkomen.
- Het alternatief voor vreemdelingenbewaring is individuele trajectbegeleiding in reguliere asielzoekerscentra. De Coalitie Geen Kind in de Cel pleit voor een betere begeleiding van kinderen - en hun ouders - in reguliere asielzoekerscentra waar oog is voor de behoeften en de belangen van het kind. Gedacht kan worden aan één centrale contactpersoon voor het kind of het gezin die fungeert als een spin in het web en contact heeft met alle relevante partners in het traject zoals hulpverleners, zelf- en ontwikkelingsorganisaties, juridische dienstverlening, IND, COA, IOM en jeugdbeschermingsinstanties. Per kind kan dan een analyse worden gemaakt van de problemen die het kind voor en tijdens de migratie of vlucht heeft ervaren en van wat het kind nodig heeft om op een waardige en ontwikkelingsgerichte wijze terug te keren.

1. Mensenrechtelijk kader

1.1 Het belang van het kind voorop (artikel 3 IVRK)

Artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna IVRK of VN-Kinderrechtenverdrag) verplicht Nederland om bij alle aangelegenheden waarbij een kind betrokken is, de belangen van dat kind voorop te stellen. Het belang van het kind dient op basis van artikel 3 IVRK individueel te worden onderzocht.¹³ Het IVRK is een holistisch verdrag. Artikel 3 IVRK dient dan ook ingevuld te worden aan de hand van de rechten zoals deze zijn verwoord in het Verdrag.¹⁴

Voor elk kind, dus ook voor minderjarige asielzoekers en migranten, is het zich ontwikkelen de essentie van het kind-zijn. Het belangrijkste belang van een kind is dan ook zich goed kunnen ontwikkelen. Het recht op ontwikkeling is verwoord in artikel 6 IVRK. Bij vreemdelingen is die ontwikkeling per definitie – veelal abrupt – verstoord door de vlucht of migratie naar Nederland. Een kind opsluiten puur op grond van zijn verblijfsstatus, verstoort die ontwikkeling op onaanvaardbare wijze.

Uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat artikel 3 IVRK de bestuursrechter verplicht om na te gaan of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind.¹⁵ Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie EU blijkt bovendien dat ‘het belang van het kind’ een nog veel groter betekenis dient te krijgen.¹⁶

Bij de overgrote meerderheid van de gezinnen die in detentie verblijven, ontbreekt in het besluit een belangafweging en motivering om hen in een cel te plaatsen. Dit is in strijd met artikel 3 IVRK. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna de Afdeling) oordeelde op 13 mei 2013¹⁷, dat voorafgaand aan de inbewaringstelling van gezinnen met minderjarige kinderen een concrete afweging dient plaats te vinden over het toepassen van de maatregel in relatie tot de belangen van het gezin. Het dossier dient zowel uit een oogpunt van kenbaarheid en daarmee toetsbaarheid stukken te bevatten die uitdrukkelijk blijk geven van de verrichte belangenafweging en waarom niet kan worden volstaan met een andere afdoende, maar minder dwingende maatregel.¹⁸

¹³ M. Blaak, M. Bruning, M. Eijgenraam, M. Kaandorp en S. Meuwese (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht. Een toelichting voor rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen*, Leiden: Defence for Children 2012, p. 146.

¹⁴ Idem, p. 38-39.

¹⁵ ABRvS 7 februari 2012, r.o. 2.3.8, JV 2012/152.

¹⁶ M. Reneman, ‘Het Kinderrechtenverdrag krijgt tanden. Over hoe het VN verdrag inzake de rechten van het kind via het EU-recht en het EVRM binnendringt in het Nederlands vreemdelingenrecht’, *Asiel & Migrantenrecht*, 2011-08, p. 349-362

¹⁷ 13 mei 2013, LJN CA0598.

¹⁸ Ook oordeelt de afdeling: *Voorts kan uit het beleid dat de minister ten aanzien van de inbewaringstelling van gezinnen met minderjarige kinderen voert, worden afgeleid dat de inbewaringstelling van minderjarige kinderen zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. Uit de op de zaak betrekking hebbende stukken blijkt niet dat de minister voorafgaand aan de inbewaringstelling van de vreemdelingen heeft beoordeeld of zich feiten of omstandigheden voordoen die aanleiding geven hun overdracht met gebruikmaking van een minder belastend middel dan bewaring veilig te stellen (...)*

1.2 Het recht op vrijheid (artikel 37 IVRK)

Artikel 37 IVRK gaat over de vrijheidsberoving van kinderen en luidt:

Artikel 37 IVRK:

De Staten die partij zijn, waarborgen dat:

- a) *geen enkel kind wordt onderworpen aan foltering of aan een andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing. Doodstraf noch levenslange gevangenisstraf zonder de mogelijkheid van vervroegde invrijheidstelling wordt opgelegd voor strafbare feiten gepleegd door personen jonger dan achttien jaar;*
- b) **geen enkel kind op onwettige of willekeurige wijze van zijn vrijheid wordt beroofd. De aanhouding, inhechtenisneming of gevangenneming van een kind geschiedt overeenkomstig de wet en wordt slechts gehanteerd als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur;**
- c) *ieder kind dat van zijn vrijheid is beroofd, wordt behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon, en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn leeftijd. Met name wordt ieder kind dat van zijn vrijheid is beroofd, gescheiden van volwassenen tenzij het in het belang van het kind wordt geacht dit niet te doen, en heeft ieder kind het recht contact met zijn familie te onderhouden door middel van briefwisseling en bezoeken, behalve in uitzonderlijke omstandigheden;*
- d) *ieder kind dat van zijn vrijheid is beroofd, het recht heeft onverwijld te beschikken over juridische en andere passende bijstand, alsmede het recht de wettigheid van zijn vrijheidsberoving te betwisten ten overstaan van een rechter of een andere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit, en dat hieromtrent onverwijld een beslissing wordt gegeven.*

Kinderen hun vrijheid ontnemen om migratierechtelijke redenen staat op gespannen voet met het ultimum remedium beginsel uit artikel 37 IVRK.¹⁹ Anders dan bij strafrechtelijke detentie is immers sprake van een beleidskeuze om de minderjarige wel of niet in bewaring te plaatsen. De toetsing aan artikel 37 IVRK vereist een belangenafweging voorafgaand aan de detentie waarbij de belangen van kinderen zwaar wegen en bekeken moet worden of er met een lichter middel kan worden volstaan.

1.3 Verantwoordelijkheid ouders (artikel 5 en 18 IVRK)

De Staat dient op grond van artikel 5 IVRK de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders te eerbiedigen ten aanzien van de begeleiding van het kind. Op grond van artikel 18 IVRK hebben ouders de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen. Lid 2 van artikel 18 IVRK voegt hier echter aan toe dat om de toepassing van de in het IVRK genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen, Staten passende bijstand aan ouders moeten verlenen bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen. Door kinderen met hun ouders op te sluiten ontnemt de Nederlandse overheid ouders de verantwoordelijkheid over hun kinderen en biedt hen daarnaast geen passende bijstand.

Bij het opsluiten van gezinnen wordt de ouders soms de keuze gegeven om hun kinderen ergens anders onder te brengen. De Nederlandse overheid vindt dat de ouders er daarom zelf verantwoordelijk voor zijn als ze ervoor kiezen hun kinderen bij zich te houden in de gevangenis. De Coalitie Geen Kind in de Cel vindt dat je ouders niet voor die onmogelijke keuze mag plaatsen om de kinderen bij zich in bewaring te houden of ze bij vreemde mensen in vrijheid te laten leven. De detentie is voor alle gezinsleden een moeilijke tijd, de ouders en kinderen hebben elkaar dan juist hard nodig. Ook zijn ouders bang om uitgezet te worden zonder hun kinderen.²⁰

¹⁹ C. van Os & D. Beltman (2012). 'Kinderrechten in het migratierecht'. In: M. Blaak e.a. (2012). *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children, p. 808.

²⁰ <http://www.geenkindindecel.nl/?ac=Achtergrond>

1.4 Het recht op vrijheid als mensenrechtenstandaard

‘Niemand zal onderworpen worden aan willekeurige arrestatie, detentie of verbanning’, aldus artikel 9 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Op grond van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) heeft iedereen recht op vrijheid. Dat recht mag worden beperkt of ontnomen onder bepaalde omstandigheden, met het oog op uitzetting of in het kader van toegangswegering. Iemand's vrijheid mag echter alleen worden ontnomen wanneer dat echt niet anders kan. Het is een *ultimum remedium*: een uiterst middel. Dit volgt uit internationale mensenrechtenstandaarden en de Terugkeerrichtlijn. Ook bij grensdetentie moet het ultimum remediumbeginsel het uitgangspunt zijn en moet er dus gebruik worden gemaakt van alternatieven. Volgens bewindvoerdere moet Nederland op grond van de Schengengrenscore (Sgc) erop toezien dat vreemdelingen die hiervoor niet de juiste documenten hebben, het Schengengebied niet betreden. Uit artikel 13 van de Sgc volgt echter ook dat dit de toepassing van bijzondere bepalingen van het asielrecht en internationale bescherming onverlet laat, en dus ook het ultimum remediumbeginsel. Hier is ook artikel 18 van de Procedurerichtlijn van belang. Daaruit volgt dat de lidstaten (waaronder Nederland) een persoon niet in bewaring mogen houden uitsluitend omdat hij een asielzoeker is.²¹

1.5 Aanbevelingen vanuit mensenrechtelijk kader

Aanbeveling: Creëer een wettelijk verbod op vreemdelingendetentie van kinderen.

Aanbeveling: Het dossier van een gezin dient stukken te bevatten die uitdrukkelijk blijken geven van de verrichte belangenafweging over de kinderen en een motivering waarom niet kan worden volstaan met een minder ingrijpende maatregel. Pas het ultimum-remediumbeginsel in de praktijk toe.

Aanbeveling: Eerbiedig de rol van de ouders, zoals verwoord in artikel 5 IVRK. Plaats gezinnen met kinderen nooit in een afgesloten cel waar ze hun kinderen niet kunnen beschermen omdat de controle hen uit handen is genomen.

²¹ Zie voor een verdere toelichting, Amnesty International (2010) : Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten, Update van het rapport: *The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers*.

2. Grensdetentie (artikel 6 Vw)

Voor grensdetentie van een gezin met minderjarige kinderen (artikel 6 Vw) geldt na afronding van de asielprocedure (in detentie) een maximale duur van twee weken, gerekend vanaf het moment dat het gezin “verwijderbaar” is geworden.²² De totale termijn kon tot voor kort oplopen tot zeven weken. Met de nieuwe regels zou dat in totaal nog steeds vier weken kunnen zijn. Voor de gezinnen is het onzeker wanneer zij vrij worden gelaten en het is voor hen onbegrijpelijk dat sommige gezinnen wel eerder vrij komen. Wanneer het gezin over land was aangekomen en niet via luchthaven Schiphol hadden zij hun aanvraag in vrijheid mogen afwachten in de reguliere opvang. De Coalitie Geen Kind in de Cel acht dit in strijd met het non-discriminatiebeginsel zoals deze in artikel 2 IVRK is verwoord.

2.1.1 Locatie: AC Schiphol is een gevangenis

Vanaf 1 januari 2013 is er een nieuw aanmeldcentrum (hierna: AC) nabij Schiphol. Het AC is gevestigd in het Justitieel Complex Schiphol. In dit gebouw verblijven (op verschillende afdelingen) asielzoekers, vreemdelingen in afwachting van uitzetting en bolletjesslikkers.

De gezinnen moeten slapen in een cel en verblijven achter de hoge muren. Het aanmeldcentrum is een groot en grijs gebouw. Op iedere hoek in het gebouw zijn beveiligers te zien en je moet heel ver het gebouw in voordat je bij de cellen bent. De kinderen ervaren het gebouw dan ook als een gevangenis. Na 21:00 uur, wordt iedereen tot de volgende ochtend in de cel geplaatst. De deuren gaan op slot en de bewakers kunnen door een luikje naar binnen kijken. Dit wordt als een schending van de privacy gezien (artikel 16 IVRK). Op de vraag ‘wat zou je doen als je de baas van het detentiecentrum was?’ antwoordde een meisje van 14 jaar uit Armenië vanuit AC Schiphol ‘*Ik zou verbieden de deur op slot te doen*’.

Bezoek moet na het tonen van een identiteitsbewijs door een metaaldetector lopen. Daarna moet het bezoek wachten in een kleine ruimte op een houten bankje. Vanuit deze ruimte kan het bezoek de deuren niet zelfstandig open doen. Wanneer er bezoek komt, worden gezinnen gescreend met behulp van een metaaldetector (het gaat hierbij om een hand metaaldetector die door beveiligers gebruikt kan worden). Kinderen ervaren hun verblijf in het detentiecentrum als een hele moeilijke en onzekere periode. Ze zijn bang en voelen zich vaak niet veilig ondanks dat ze het personeel wel vriendelijk vinden. Omdat het personeel met walkietalkies en in uniform loopt, associëren kinderen hen met politiemensen. Dit roept voor kinderen angst op.

2.1.2 Kinderrechtenschendingen getoetst

Het AC Schiphol heeft alle kenmerken van een gevangenis en is niet geschikt om kinderen onder te brengen.²³

²² A5/3.2 Vc 2013, voorheen A6/2.7 Vc 2000.

²³ De kinderen gaan er niet naar school (in strijd met artikel 28 IVRK), er is geen recreatie (in AC Schiphol is er wel een recreatiezaal maar daar staat 1 play station; dit is niet in lijn met het recht op recreatie uit artikel 31 IVRK), ze mogen niet naar de interne bibliotheek (omdat ze beschikbaar moeten blijven) en om naar de luchtruimte te mogen moet toestemming worden gevraagd van de bewakers. Er is wel speelgoed voor kleine kinderen maar geen of onvoldoende recreatie voor de oudere kinderen. Kinderen mogen onder begeleiding wel naar een buitenruimte, maar dit ervaren ze niet als prettig. Er zijn geen andere kinderen om mee te spelen en ze voelen zich als een ‘vis in de kom’ doordat er vanaf de cellen op de ruimte gekeken kan worden. Sommige kinderen zijn daarnaast niet gekleed op de kou in Nederland.

Zeer zorgelijk voor de ontwikkeling van de kinderen is dat hun ouders hen niet kunnen beschermen tegen de angsten die de detentie oproept (strijdig met artikel 5 IVRK: de Staat dient de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders en familie te eerbiedigen). Zij staan machteloos tegenover de plaatsing in het detentiecentrum en weten niet hoelang het verblijf zal duren. De ouders wordt de verantwoordelijkheid over de kinderen ontnomen omdat zij niet de beslissingen kunnen nemen, maar iemand anders voor hen bepaalt wanneer ze op cel moeten verblijven met hun kinderen. De ouders geven aan dat ze hun kinderen niet kunnen beschermen maar ook hun normale taken als ouder niet kunnen uitvoeren. Wanneer hun kind bijvoorbeeld in de nacht honger heeft, kunnen ze geen eten maken. Ouders voelen zich onder druk gezet en krijgen psychische klachten in detentie.

De Coalitie Geen Kind in de Cel acht het daarnaast onaanvaardbaar dat kinderen aanwezig zijn bij de gehoren van ouders in de asielprocedure. Er zijn geen aparte, passende voorzieningen waar de kinderen gedurende de gehoren kunnen verblijven. Het is de vraag of ouders naar waarheid en volledig kunnen verklaren over mogelijke trauma's en mishandelingen wanneer hun kinderen hierbij aanwezig zijn. Zowel het wél als het niet vertellen van pijnlijke kwesties kan schadelijke gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de kinderen (artikel 6 IVRK) en de relatie met hun ouders.

Op grond van de Europese richtlijnen en UNHCR-guidelines mogen asielzoekers die Nederland binnenkomen, niet automatisch gedetineerd worden.²⁴ Alleen indien detentie noodzakelijk is ter vaststelling van de basiselementen van het asielverzoek, zoals de identiteit en nationaliteit, mag de asielzoeker worden vastgehouden. De detentieperiode moet altijd zo kort mogelijk zijn. Statusbepaling mag niet gebruikt worden als argument ter rechtvaardiging van de detentie. De praktijk leert dat de overgrote meerderheid van de gezinnen na de detentie uitstromen naar asielzoekerscentra om daar de Verlengde Asielprocedure te doorlopen. De periode in detentie blijft in het merendeel van de zaken beperkt tot twee weken, maar het schadelijke effect op de ontwikkeling van de kinderen kan een leven megedragen worden.

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen heeft in 2010 een beleidswijziging plaatsgevonden op grond waarvan zij niet meer in grensdetentie worden geplaatst. Dit volgde op een uitspraak van de Rechtbank en een schouw die was uitgevoerd op grond waarvan geconcludeerd werd dat het Aanmeldcentrum een penitentiaal karakter droeg en niet geschikt was voor alleenstaande kinderen.²⁵ Op 22 augustus 2013 vond een schouw plaats op het nieuwe Aanmeldcentrum bij Schiphol door een meervoudige kamer van de rechtbank Amsterdam.²⁶

²⁴ UNHCR en VluchtelingenWerk Nederland, *'Pas nu weet ik: vrijheid is het hoogste goed'*, Gesloten Verlengde Asielprocedure 2010-2012, p. 7.

²⁵ Rb. Amsterdam 13 oktober 2010, *LJN B01314, JV 2010/483* met noot Cornelisse, De rechters hebben op (RED: het ging hier om de oude locatie) AC Schiphol een uitgebreid onderzoek verricht naar de omstandigheden voor minderjarige vreemdelingen in bewaring. Uit de schouw van de rechtbank komt naar voren dat het AC Schiphol een penitentiaal karakter draagt. AC Schiphol kent geen specifieke faciliteiten die gericht zijn op minderjarige asielzoekers en het gebouw is niet aangepast voor hen. Zo verblijven de minderjarigen overdag tussen volwassenen; hebben zij geen privacy; is er sprake van geluidsoverlast; beschikken zij niet over een vaste slaapplek en is er geen mogelijkheid tot het verrichten van activiteiten. De vrijheidsontnemende maatregel in het AC Schiphol verhoudt zich voor alleenstaande minderjarigen niet tot het vereiste van goeder trouw. Iedere alleenstaande minderjarige dient in beginsel als kwetsbaar te worden aangemerkt. De weigering om een alleenstaande minderjarige toegang te verlenen tot Nederland kan ook in de vorm van een vrijheidsbeperkende maatregel, zoals beschermde opvang. Op grond van de artikelen 22 en 37 IVRK is de Staat gehouden om de nodige humanitaire bijstand te verlenen. Uit deze artikelen vloeit een actieve rol voor de Staat voort om detentie slechts als uiterste redmiddel toe te passen. De bewaring was willekeurig, in strijd met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f EVRM. De Staat wordt veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding.

²⁶ Bij het verschijnen van deze nota, d.d. 1 oktober 2013, was deze uitspraak nog niet gepubliceerd.

Verscheidende rechters hebben geoordeeld dat de grensdetentie op AC Schiphol voor begeleide minderjarigen in strijd was met artikel 5 EVRM. Bij die beroepen werden ook artikel 22 (bijzondere bescherming voor vluchtelingenkinderen) en 37 IVRK (ultimum remedium beginsel) betrokken. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft deze uitspraken echter vernietigd, onder meer omdat de kinderen terug zouden kunnen vallen op de begeleiding van ouders.²⁷ De Coalitie Geen Kind in de Cel bestrijdt dat de begeleiding van de ouders op het nieuwe aanmeldcentrum de detentie van de kinderen acceptabel maakt. Zoals eerder betoogd kunnen de ouders de kinderen niet beschermen tegen de angsten die het verblijf in de cel met zich meebrengen. Ook de ouders ervaren veel stress en angst. Voor een kind is de angst van een ouder zeer bedreigend.

2.1.4 Aanbevelingen grensdetentie

Vanuit kinderrechtenperspectief is het niet aanvaardbaar dat kinderen van wie nog niet eens vaststaat wat ze precies meegemaakt hebben, direct bij aankomst in Nederland in detentie worden geplaatst. Er is geen sprake van een belangenafweging of motivering om de detentie van gezinnen te rechtvaardigen. Ook gezinnen die goed gedocumenteerd zijn en waarvoor geen indicaties zijn dat zij zich aan het toezicht zullen onttrekken, doorlopen hun asielprocedure in gevangenschap. Er wordt in de dossierstukken door de autoriteiten met geen woord over de kinderen gerept. De Coalitie acht het onaanvaardbaar dat kinderen die met hun ouders op de luchthaven aankomen anders worden behandeld dan kinderen die over land Nederland binnenkomen. Dit is in strijd met het non-discriminatiebeginsel (artikel 2 IVRK).

Aanbeveling: Grensdetentie voor kinderen met hun ouders dient te worden afgeschaft. Net als kinderen die over land komen, dienen zij in reguliere asielzoekerscentra onder gebracht te worden.

Aanbeveling: Verzeker dat er altijd aparte voorzieningen voor kinderen aanwezig zijn zodat ouders hun asielrelaas kunnen vertellen zonder aanwezigheid van hun kinderen.

2.2 Vreemdelingenbewaring (artikel 59 Vw)

“Ik kan bijna niet slapen. Ze maken ons de hele tijd bang. Wij moesten ook een keer in de gevangenis. Dat doet pijn en ik was heel ziek. We willen graag een huis. Onze situatie is heel moeilijk.” (Kind, 8 jaar)

Op 13 september 2013 kondigde de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan dat hij in het beleid specifiek aandacht besteedt aan kwetsbare groepen.²⁸ Het beleid rond vreemdelingenbewaring (artikel 59 Vw) van gezinnen wordt aangepast.²⁹ Zij worden niet meer in bewaring gesteld tenzij zij zich eerder aan het toezicht hebben onttrokken. Wanneer het gezin dan

²⁷ ABRvS 12 juli 2011, *LJN BR 2118, JV 2011/375*, vernietigt Rb. Den Haag, z.p. Haarlem 1 april 2011, *LJN BQ0203* en ABRvS23 mei 2011, *LJN BQ6483, JV 2011/310*, vernietigt Rb Den Haag, z.p. Amsterdam 18 november 2010, *LJN BO7499, JV 2011/57*.

²⁸ Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721.

²⁹ Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721, p. 16.

toch in bewaring wordt gesteld, dan dient dit individueel gemotiveerd te worden en kan dat voor maximaal twee weken. De Coalitie Geen Kind in de Cel ziet deze aanpassing van het beleid positief tegemoet. Wel maakt de Coalitie zich zorgen over de kinderen die nog wel in de cel kunnen komen omdat hun ouders zich mogelijk eerder aan het toezicht hebben onttrokken. Veertien dagen verblijf in een cel schaadt het recht op ontwikkeling van de kinderen. In oktober 2011 bezoekt *the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)* het detentiecentrum in Rotterdam en Schiphol-Oost. Eind augustus 2012 publiceerde het comité haar rapport naar aanleiding van dit bezoek.³⁰ Het comité stelde vast dat de veertien dagen termijn vaak wordt overschreden:

“61. According to the relevant legislation, families with children may be placed in immigration detention only when there is likelihood that deportation can take place within two weeks. Their detention can be extended to 28 days if they obstruct deportation. **However, the delegation found that on a number of occasions, families with children had been held at the Detention Centre for considerably longer periods (in two cases up to 60 days). The CPT recommends that the Dutch authorities avoid, as far as possible, detaining families with children.** If, in exceptional circumstances, detention cannot be avoided, its period should not exceed the maximum duration provided by law i.e. 28 days.”

Het huidige regime in vreemdelingenbewaring is gebaseerd op de Penitentiaire Beginselenwet (een strafrechtelijk regime). Disciplinaire maatregelen (zoals plaatsing in isoleercellen, fouilleren, visiteren, handboeien etc.) conform de Penitentiaire Beginselenwet gelden ook voor vreemdelingenbewaring.

Artikel 17 van de Terugkeerrichtlijn ziet specifiek op de inbewaringstelling van minderjarige vreemdelingen en gezinnen:

1. Niet-begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen worden **slechts in laatste instantie**, en voor een **zo kort mogelijke periode** in bewaring gesteld.
2. In bewaring gestelde gezinnen krijgen, in afwachting van verwijdering **afzonderlijke accommodatie**, waarbij voldoende **privacy** is gegarandeerd.
3. In bewaring gestelde minderjarigen wordt de mogelijkheid geboden tot **vrijtijdsbesteding**, zoals op hun leeftijd afgestemde spel- en recreatie-activiteiten en, afhankelijk van de duur van hun verblijf, tot toegang tot **onderwijs**.
4. Niet-begeleide minderjarigen worden zoveel mogelijk ondergebracht in inrichtingen met personeel en faciliteiten die zijn **afgestemd op de noden van personen van hun leeftijd**.
5. Tijdens bewaring van minderjarigen in afwachting van verwijdering dient het **belang van het kind** voorop te staan.

Wanneer een gezin volgens het nieuwe beleid van de Staatssecretaris toch in vreemdelingenbewaring wordt gesteld, dient dit individueel gemotiveerd te worden en kan dat voor maximaal twee weken, waarbij ook aan de eisen voor bewaring voldaan dient te zijn en uit het dossier een individuele belangenafweging dient te blijken.³¹

De Coalitie Geen Kind in de Cel is positief dat de Staatssecretaris erkent dat een individuele motivering en belangenafweging dient plaats te vinden. De bewaring van kinderen ter fine van uitzetting – en zeker zoals die momenteel wordt uitgevoerd - is echter per definitie in strijd met de Terugkeerrichtlijn. Alternatieven worden op dit moment nog onvoldoende toegepast (artikel 17 lid 1 van de Terugkeerrichtlijn, zie voor het gebruik van alternatieven tevens hoofdstuk 4) en er is

³⁰ Council of Europe, 'Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment (CPT)', augustus 2012, beschikbaar via: <http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2012-21-inf-eng.pdf>.

³¹ Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721, p. 16.

onvoldoende vrijetijdsbesteding, geen toegang tot onderwijs of faciliteiten afgestemd op hun noden (artikel 17 lid 3 en 4 van de Terugkeerrichtlijn).

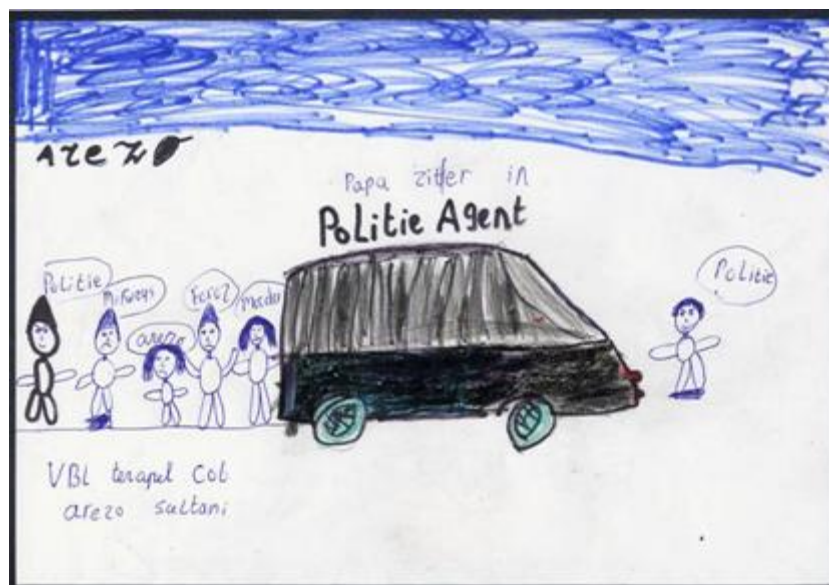
2.2.1 Kinderen durven niet meer te slapen

De Coalitie Geen Kind in de Cel gaat er van uit dat met het gewijzigde beleid van de Staatssecretaris om vreemdelingenbewaring in beginsel niet meer toe te passen voor gezinnen, er geen kinderen meer door de politie worden opgepakt. De manier waarop gezinnen in de afgelopen jaren werden opgepakt om overgeplaatst te worden naar vreemdelingenbewaring werd door kinderen als zeer traumatisch ervaren.³² De kinderen op de gezinslocaties zijn bang wanneer er een busje voorbij rijdt. Vaak worden de kinderen vroeg in de ochtend van hun bed gelicht en krijgen ze kort de tijd om hun spullen te pakken.

"Het ergste was dat we in een gesloten auto moesten zitten, met politie erin", schrijft een meisje. "Ik was de hele dag aan het huilen."³³

Een ander kind schreef naar Defence for Children: *"Ik voel mij niet veilig, zelfs niet op school want ik ben bang dat elk moment de politie kan komen en mij en mijn familie oppakt en naar de gevangenis brengt. Ik heb heel vaak gehoord en gezien dat politie 's ochtends om 6:00 uur komt naar het AZC, pakt een familie en brengt hen naar de gevangenis en stuurt hen terug naar eigen land. Ik ben bang dat ze hetzelfde met ons gaan doen. Ik ben heel bang van de gevangenis. Ik wil mij veilig voelen. "*

Aanbeveling: Verzeker dat kinderen niet meer van hun bed gelicht worden door de politie om vervolgens in een politiebuisje naar de gevangenis gebracht te worden.³⁴



³² Zie hiervoor onder andere C. van Os, 'De mensen die doen ons heel bang', in Right! Tijdschrift voor de rechten van het kind, beschikbaar via: <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1390.pdf>.

³³ Tien hartenkreten van kinderen vanaf de gezinslocatie in Emmen zijn te lezen op: <http://www.defenceforchildren.nl/p/140/3153/tien-hartenkreten-van-jongeren-uit-een-gezinslocatie>.

³⁴ Zie hiervoor ook Werkgroep Kind in AZC: <http://www.kind-in-azc.nl/>.

2.2.2 Locatie: Detentiecentrum Rotterdam

Detentiecentrum Rotterdam heeft een capaciteit van bijna 600 plekken in 320 cellen. Hierbinnen is een verblijfsafdeling voor gezinnen. Het detentiecentrum grenst aan de luchthaven Zestienhoven bij Rotterdam. Vanaf de zijkant van het gebouw zijn alleen donkere muren en prikkeldraad erboven te zien. Bezoek moet na controle van identiteitsbewijzen door een poort met metaaldetector. De gezinsafdeling heeft twee verdiepingen. De cellen van echtparen zonder kinderen zijn boven en de cellen van gezinnen met kinderen beneden. Voor gezinnen met kinderen kunnen cellen worden geschakeld middels een tussendeur. Als er meer dan twee kinderen zijn, slapen de ouders meestal gescheiden bij hun kinderen. Naast de gemeenschappelijke ruimte heeft de afdeling een apart speellokaal voor kinderen, een ruimte met tafels en stoeltjes, computers en spelletjes. Er is een grote luchtplaats, met speeltoestel, die vanuit de afdeling toegankelijk is. Mensen moeten op cel verblijven tijdens maaltijden (tussen 16:45 en 18:00 uur), tijdens lunchtijd (tussen 12:00 en 13:00 uur) en gedurende de nacht van (21:00 uur tot 's morgens 8:00 uur) gaan de cellen op slot.

Ondanks dat de voorzieningen in het detentiecentrum uitgebreid zijn, overheerst het penitentiaire karakter ook in dit detentiecentrum. Het gebouw is in alle opzichten een gevangenis en heeft ook die uitstraling. Het feit dat gezinnen met kinderen gedurende 13 uur per etmaal opgesloten zijn in een cel, maakt dit nog erger. Volgens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ontbreken de financiële middelen om de penitentiaire uitstraling van de bewaring aan te passen.³⁵

2.2.3 Kinderrechtenschendingen getoetst

In verscheidende Nederlandse uitspraken is voor kinderen in vreemdelingenbewaring (op grond van artikel 59 Vw) met succes een beroep gedaan op artikel 37 IVRK. De Afdeling Bestuursrechtspraak bepaalde op 23 mei 2012 dat 'gezien het grote gewicht dat, gelet op art. 37, aanhef en onder b, van het IVRK en het door de minister gevoerde beleid, aan de persoonlijke belangen van minderjarige kinderen toekomt' (...) niet viel in te zien waarom de vreemdelingenbewaring nodig was. De Afdeling woog daarbij mee dat het gezin zich 'coöperatief' opstelde in het terugkeerproces.³⁶

Ook twee weken verblijf in detentie kan de ontwikkeling van een kind schaden. In een zaak tegen Frankrijk oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat vijftien dagen vreemdelingenbewaring van een gezin met twee kinderen uit Kazakstan een schending was van artikel 3 en artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (alleen voor de kinderen) en voor het hele gezin een inbreuk op hun privé- en gezinsleven (artikel 8 EVRM).³⁷

Ondanks dat de Staatssecretaris het beleid rond vreemdelingenbewaring in positieve zin aanpast voor gezinnen, zullen er nog steeds kinderen in bewaring worden gesteld wanneer hun ouders zich eerder aan het toezicht hebben onttrokken. Het is echter zeer de vraag of een eerdere onttrekking aan het toezicht ook onttrekking in de toekomst betekent. Immers: wanneer de kinderen en ouders eenmaal in beeld zijn van de overheid en onderdak en begeleiding krijgen, houden zij zich veelal wel aan toezichtsmaatregelen. De Coalitie ziet daarom geen reden om hen op te sluiten voor hun uitzetting naar het land van herkomst. De bewaring van kinderen ter fine van uitzetting is in strijd met artikel 3 en 37 IVRK, artikel 5 EVRM en in veel gevallen met de Terugkeerrichtlijn (zie hiervoor paragraaf 2.2).

³⁵ Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721, p. 9.

³⁶ ABRvS 23 mei 2012, L/N BW7074, r.o. 2.2.4 en 2.2.5.

³⁷ EHRM 19 januari 2012, *Popov t. Frankrijk*, nrs 39472/07 en 39474/07, JV 212/167, m.nt Battjes.

2.2.4 Aanbevelingen vreemdelingenbewaring

Aanbeveling: Plaats geen kinderen meer in vreemdelingenbewaring (artikel 59 VW).

Aanbeveling: Breng het beleid rond vreemdelingenbewaring in lijn met artikel 17 van de Terugkeerrichtlijn; pas standaard alternatieven voor detentie toe, garandeer vrijetijdsbesteding en toegang tot onderwijs.

3. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen nog steeds maanden in de cel

Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen zijn kinderen die zonder hun ouders naar Nederland zijn gekomen. Deze kwetsbare kinderen hebben op basis van artikel 20 IVRK recht op bijzondere bescherming.

De Coalitie Geen Kind in de Cel was in maart 2011 zeer verheugd over de brief van toenmalig minister Leers voor Immigratie en Asiel waarin hij aankondigde het gevangen zetten van alleenstaande minderjarige vreemdelingen te zullen beperken.

In 2012 blijken er echter nog steeds 50³⁸ tot 70³⁹ alleenstaande kinderen in de cel te verblijven. Sinds 2006 worden deze kinderen ondergebracht in een speciale afdeling in een Justitiële Jeugdinstelling. Enkele dagen voor de uitzetting kunnen zij nog worden overgeplaatst naar een detentiecentrum. Daarnaast werden in 2012, 20 kinderen direct overgeplaatst naar detentiecentrum Rotterdam voorafgaand aan hun uitzetting.⁴⁰

De criteria om alleenstaande minderjarigen nog steeds op te sluiten zijn vastgesteld door de toenmalige Minister bij brief van 10 maart 2011.⁴¹ De toenmalige minister stelde dat de afweging tussen het belang van de vreemdeling om zijn/haar vrijheid te behouden en het belang van de overheid om door toepassing van detentie zijn/haar beschikbaarheid te garanderen vaker in het

³⁸ Dienst Justitiële Inrichtingen, 'Vreemdelingenbewaring in getal 2008-2012', mei 2013, beschikbaar via: <http://www.dji.nl/Organisatie/Feiten-en-cijfers/>, tabel 4.5.

³⁹ Defence for Children en UNICEF Nederland, Jaarbericht Kinderrechten 2013. In deze publicatie is het aantal van 70 alleenstaande minderjarigen opgenomen die in bewaring verbleven. Dit aantal is afkomstig uit cijfers die zijn verstrekt door het Ministerie van Justitie op basis van een WOB-verzoek. Het Jaarbericht Kinderrechten 2013 is beschikbaar via: www.defenceforchildren.nl of www.unicef.nl.

⁴⁰ Amnesty International, *Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf*, september 2013, p. 12.

⁴¹ Kamerstukken II 2010/11, 27062, nr. 68. In paragraaf A5/2.4 van de Vreemdelingencirculaire is over het beleid rond bewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen vermeld: "Nog meer dan bij volwassenen, wordt bewaring bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen **alleen in uiterste gevallen** toegepast en voor **een zo kort mogelijke duur**. Bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen is bewaring alleen gerechtvaardigd als **zwaarwegende belangen** aanwezig zijn. Van zwaarwegende belangen is uitsluitend sprake in de volgende situaties:

- De alleenstaande minderjarige vreemdeling is verdacht van of veroordeeld voor een **misdrif**;
- Het **vertrek** van de alleenstaande minderjarige vreemdeling kan uiterlijk **binnen veertien dagen** gerealiseerd worden
- De alleenstaande minderjarige vreemdeling is eerder **met onbekende bestemming vertrokken** uit de opvang of heeft zich niet gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel
- Aan de alleenstaande minderjarige vreemdeling is de **toegang geweigerd tot Nederland**. Als door de hulpofficier van justitie wordt **getwijfeld aan de minderjarigheid van de vreemdeling**, is vrijheidsontneming aan de orde tot de minderjarigheid is vastgesteld door de IND."

voordeel van de minderjarige vreemdeling uit moet vallen. Vreemdelingenbewaring voor alleenstaande minderjarigen mag daarom alleen nog plaatsvinden wanneer sprake is van zwaarwegende belangen voor de overheid om de beschikbaarheid van de minderjarige te garanderen. De Coalitie Geen Kind in de Cel bepleit voor opheffing van de contra-indicaties op grond waarvan alleenstaande minderjarige nog steeds maanden vastgezet kunnen worden.

Dat jongeren eerder met onbekende bestemming zijn vertrokken rechtvaardigt geen langdurige opsluiting. Wanneer ze bescherming nodig hebben, of een gesloten plaatsing noodzakelijk zou zijn voor hun veiligheid, is het aan de Nederlandse kinderrechter om zich hier over uit te spreken.

Kinderen die eerder met het strafrecht in aanmerking zijn gekomen en hun straf hebben uitgezeten, dienen hier niet nogmaals voor gestraft te worden in vreemdelingenbewaring.

De Staatssecretaris geeft in de brief van 13 september 2013 aan dat het beleid voor alleenstaande minderjarigen niet wordt aangepast. Er wordt alleen onderzocht of de bewaring in een andere instelling dan een justitiële jeugdinstelling ten uitvoer kan worden gelegd.⁴²

Aanbeveling: Schrap de uitzonderingen waarmee alleenstaande minderjarige vreemdelingen nog maanden kunnen worden gedetineerd. De contra-indicaties rechtvaardigen de vrijheidsberoving niet. Vang alleenstaande minderjarigen op in pleeggezinnen of op kleinschalige locaties waar op hun specifieke problematiek toegespitste begeleiding voorhanden is.

⁴² Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721, p. 16.

4. Alternatieven voor Vreemdelingenbewaring

4.1 Alternatieven al jaren alleen als pilot

In 2010 riep de Tweede Kamer met de motie Gesthuizen de regering op om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om meer gebruik te maken van alternatieven voor vreemdelingenbewaring en de Kamer hierover te informeren. Bij brief van 22 december 2011 heeft de toenmalige minister hieraan uitvoering gegeven en is een viertal pilotprojecten gestart (Kamerstuk 2011-2012 19637 nr. 1483). De alternatieven voor vreemdelingenbewaring die in pilotvorm worden uitgevoerd zijn:

1. Het opleggen van een meldplicht bij de Vreemdelingenpolitie (VP) in combinatie met facilitering bij terugkeer door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) aan vertrekplichtige vreemdelingen die opvang/verblijf hebben bij betrouwbaar te achten particulieren of instanties.
2. Het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in een vrijheidsbeperkende locatie voor **ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers)** die op het moment van beëindigen van het Project Perspectief daar in behandeling waren. Het project Perspectief begeleidde Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning of de terugkeer naar het land van herkomst om te voorkomen dat ze in Nederland in de illegaliteit terecht kwamen.
3. Het onderzoeken van een door of namens de vertrekplichtige vreemdeling vooraf te betalen borgsom, die wordt getourneerd als het grondgebied van de Europese Unie aantoonbaar verlaten is.
2. Het mede financieren van terugkeerprojecten van non-gouvernementele organisaties en stichtingen, die lokaal gesteund worden door gemeenten en/of kerkelijke instanties.

In de brief van de Staatssecretaris, van 13 september 2013⁴³ worden ervaringen rond de alternatieven besproken. De pilot om een meldplicht met intensieve begeleiding door DT&V aan te bieden, de borgsom en de samenwerking met NGO's krijgen een vaste plaats in het palet van toezichtsmaatregelen.

Hoewel verschillende bewindspersonen hebben aangegeven dat het uitgangspunt van het beleid is dat vreemdelingendetentie een ultimum remedium is, wijst het nauwelijks toepassen van alternatieven voor detentie en het grote aantal opsluitingen jaarlijks veeleer op een standaard toepassing van detentie. In antwoord⁴⁴ op Kamervragen van Kamerlid Arib van de PvdA gaf de Staatssecretaris van Justitie op 19 februari 2013, over de alternatieven voor grensdetentie, aan:

“De achtergrond van de grensdetentie, namelijk de toegangsweigering en de Europeesrechtelijke verplichting te voorkomen dat de vreemdeling alsnog de toegang tot het Schengengebied verkrijgt, **leent zich niet snel voor alternatieven**. Immers, elk alternatief zal een niet-gesloten setting betreffen en houdt dus het risico in van onttrekken aan toezicht, waarmee de vreemdeling zich toegang tot Nederland verschafft, hetgeen juist moet worden voorkomen. Er vindt wel een weging plaats tussen grensbelang en het persoonlijk belang van de vreemdeling, met name in die gevallen waarin de vreemdeling stelt over alternatieve opvang te kunnen beschikken.”

Het is daarom de vraag in hoeverre de alternatieven in de praktijk het verschil gaan maken.

4.2 Minimumcriteria bij de keuze voor alternatieven

De Coalitie Geen Kind in de Cel heeft een aantal minimumcriteria opgesteld die leidraad zouden moeten zijn bij het ontwikkelen van alternatieven voor het detineren van vreemdelingenkinderen.

⁴³ Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721., p. 10.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2012/13, nr. 1126. Antwoord van staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie) (ontvangen 21 februari 2013). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2012–2013, nr. [1126](#).

- *Kinderen en ouders blijven bij elkaar*
Bij de keuze van alternatieven voor vreemdelingendetentie hoort het respect voor gezinsleven voorop te staan. Kinderen die samen met een ouder of beide ouders in Nederland zijn, mogen nooit gescheiden worden van hun ouders tenzij dat in hun belang is.⁴⁵ Nederland heeft de positieve verplichting om te allen tijde het verblijf van het kind bij zijn ouder(s) mogelijk te maken.⁴⁶
- *Kinderen kunnen zich ontwikkelen en gaan naar school*
Het VN-Kinderrechtenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verbieden dat afbreuk wordt gedaan aan de onderwijsrechten op grond van de verblijfsstatus van kinderen en waarborgt dat de kinderen de gelegenheid wordt geboden om zich te ontwikkelen.⁴⁷ Bij de keuze van alternatieven voor vreemdelingenbewaring hoort een volledige toegang tot onderwijsvoorzieningen uitgangspunt te zijn.
- *Kinderen genieten de best mogelijke zorg*
Het VN-Kinderrechtenverdrag verbiedt discriminatie van kinderen op het gebied van gezondheidszorg.⁴⁸ Nederland heeft zich met de ondertekening van het verdrag verplicht de best mogelijke zorg aan kinderen te bieden. Voor de doorgaans kwetsbare groep van kinderen zonder verblijfsstatus betekent dit dat de beschikbaarheid van zowel medische als psychosociale zorg gegarandeerd dient te zijn. Daar waar deze kinderen verblijven, horen psychologen en orthopedagogen te werken.
- *Kinderen kunnen kind zijn*
Het VN-Kinderrechtenverdrag schrijft voor dat alle kinderen moeten kunnen spelen⁴⁹, zich moeten kunnen ontspannen, rust en vrije tijd moeten hebben. Behalve een kindvriendelijke omgeving, vrijheid en speelgoed, vereist dit recht ook dat kinderen zich *kunnen* ontspannen.

4.3 Voorbeelden uit het buitenland

Zoals de directeur van de Internationale Detentie Coalitie (IDC), Grant Mitchell, tijdens een bijeenkomst over vreemdelingendetentie in juni 2013 zei⁵⁰, loopt Nederland tien jaar achter met haar huidige beleid. Zo besloot België al in 2008 om kinderen niet langer op te sluiten in gesloten centra en laten voorbeelden uit de hele wereld zien dat detentie niet nodig is.

Gebaseerd op een tweejarig onderzoek in Australië heeft de IDC onderstaand vijfstappen beleid ontwikkeld. Aan de hand van onder andere een individuele screening en een benadering vanuit de gemeenschap zou detentie alleen nog maar als allerlaatste redmiddel moeten gelden.⁵¹

⁴⁵ Behalve als de scheiding in het belang van het kind is, zoals voor een uithuisplaatsing aangevraagd door de Raad voor de Kinderbescherming.

⁴⁶ Artikel 9 van het IVRK en artikel 8 van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (EVRM).

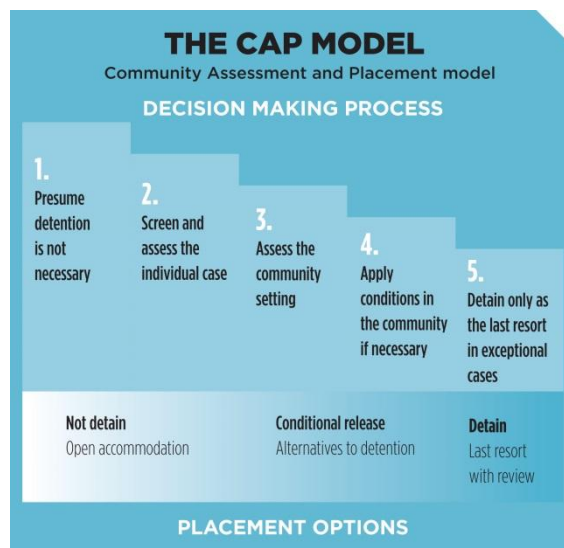
⁴⁷ Artikel 2 jo artikel 28 jo artikel 6, lid 2 IVRK en uitspraak EHRM 13 december 2005 (55762/00 inz. Protocol 1, artikel 2 EVRM).

⁴⁸ Artikel 2 jo artikel 24 IVRK.

⁴⁹ Artikel 2 jo artikel 31 IVRK.

⁵⁰ Symposium vreemdelingendetentie anno 2013, Amnesty International, 17 juni 2013.

⁵¹ De IDC Handbook is beschikbaar via: <http://idcoalition.org/cap/handbook/>.



Amnesty International heeft daarnaast verschillende alternatieven voor vreemdelingendetentie beschreven in het rapport 'Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en het kan anders', alternatieven voor vreemdelingendetentie.⁵² In de volgende paragrafen zullen enkele voorbeelden worden beschreven van landen die laten zien dat het huidige Nederlandse beleid anders moet en kan. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie geeft in zijn brief van 13 september 2013⁵³ aan dat de maatregelen die in andere landen worden toegepast vaak niet toepasbaar zijn in het Nederlandse systeem. In de brief worden Australië en Zweden daarbij als voorbeeld genoemd.

Australië

Naar aanleiding van ernstige fouten die de Australische overheid had gemaakt bij twee personen die rechtmatig in Australië verbleven maar niettemin in vreemdelingendetentie terecht kwamen, is in 2005 een grootschalig onderzoek gestart naar de wijze waarop het toenmalige Australische Departement voor Immigratie en Multiculturele Zaken haar werkzaamheden uitvoerde. Een van de uitkomsten was een ingrijpende verbetering van het nationaal *casemanagement-systeem*. Het beleid verschoof van dwang en sancties voor iedereen zonder rechtmatig verblijf naar een systeem dat meer gericht is op het individu en aandacht heeft voor alternatieven voor detentie. Eerst vindt een individuele beoordeling en risico inschatting plaats en daarna wordt een op de persoon gericht plan van aanpak ontwikkeld. Voor personen met een laag veiligheidsrisico is de zogenaamde *community detention* geïntroduceerd. Mensen die via de luchthaven Australië bereiken of al in Australië zijn maar rechtmatig verblijf verliezen omdat bijvoorbeeld hun visum is verlopen kunnen – na een *risk assessment* – in het bezit worden gesteld van een overbruggingsvisum. Ook personen die na een periode van detentie niet of moeilijk uitzetbaar blijken kunnen in aanmerking komen voor een overbruggingsvisum (*removal pending visa*). Daarnaast kent Australië verschillende programma's voor kwetsbare mensen.

⁵² Zie hiervoor het rapport 'Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en het kan anders', alternatieven voor vreemdelingendetentie, oktober 2011.

⁵³ Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721, p. 10.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie geeft in zijn brief van 13 september 2013 aan dat hij zal onderzoeken wat de mogelijke voor- en nadelen zijn om casemanagement bij een NGO neer te leggen.⁵⁴

Zweden

In Zweden wordt ernaar gestreefd om detentie altijd zoveel mogelijk te voorkomen. Uitgangspunt is dat vreemdelingen niet verder in hun vrijheid mogen worden beperkt dan strikt noodzakelijk. Detentie is alleen mogelijk als het noodzakelijk is voor het vaststellen van de identiteit, voor het onderzoeken of de vreemdeling in Zweden mag blijven, wanneer het waarschijnlijk is dat toegang geweigerd zal worden, of wanneer de vreemdeling in afwachting is van uitzetting. Kinderen mogen alleen gedetineerd worden met degene die de voogdij over hen heeft. Alleenstaande minderjarigen mogen alleen gedetineerd worden als er uitzonderlijke omstandigheden zijn.⁵⁵ De duur van de detentie van gezinnen met kinderen is hooguit enkele dagen.

In mei 2011 betrof de Zweedse vreemdelingendetentiecapaciteit 245 plaatsen (vergelijk: Nederland 2282 plaatsen).⁵⁶

In detentiecentra in Zweden zijn prikkeldraad en tralies niet toegestaan, worden vreemdelingen niet op cel ingesloten maar kunnen ze meestal wel zelf hun kamerdeur afsluiten, is alleen de buitendeur afgesloten, dragen de werknemers geen uniform, zijn zowel de buitenruimte als recreatieruimte de hele dag vrij toegankelijk en is er een sportruimte.⁵⁷

Ook in Zweden staat case-management centraal. Ieder gezin heeft een eigen case worker die hen begeleidt en alle verschillende stappen in het proces uitlegt en met hen bespreekt.

4.4 Aanbevelingen voor alternatieven

Aanbeveling: Ook voor lichtere maatregelen van toezicht/alternatieven voor detentie dient een kenbaar onderzoek plaats te vinden naar de belangen van het kind. De minst ingrijpende maatregel voor het kind en het gezin moet gekozen te worden. Stimuleer daarbij de kracht van gezinnen en bewaar de gezinseenheid. Verzeker dat aan de kinderrechten wordt voldaan.

Aanbeveling: Het alternatief voor detentie op Schiphol: de gewone asielprocedure Net als gezinnen die over land Nederland binnenkomen, kunnen gezinnen die via Schiphol Nederland inreizen, gebruik maken van een open aanmeld/asielprocedure. Vanuit het aanmeldcentrum moeten gezinnen met kinderen worden overgeplaatst naar de gewone opvang voor asielzoekers zoals dit ook gebeurt met gezinnen die over land Nederland binnenkomen.

Aanbeveling: Het alternatief voor vreemdelingenbewaring: individuele trajectbegeleiding in reguliere asielzoekerscentra.
De Coalitie Geen Kind in de Cel is verheugd dat voor een groep kinderen in gezinnen

⁵⁴ Kamerstukken II, 2012/13, 19637, nr. 1721, p. 11.

⁵⁵ Zie hiervoor: <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/sweden/introduction.html>.

⁵⁶ Ter vergelijking in Zweden bedroeg het aantal asielzoekers in 2010 31.819, terwijl in Nederland datzelfde jaar 13.300 mensen asiel aanvroegen.

⁵⁷ Amnesty International, 'Vreemdelingendetentie in Nederland: Het moet en kan anders', oktober 2011, p. 32.

de vreemdelingenbewaring geen toepassing meer zal plaatsvinden. Kinderen van ouders die zich eerder aan het toezicht hebben onttrokken, kunnen echter nog steeds in de cel komen. De Coalitie Geen Kind in de Cel pleit voor een betere begeleiding van kinderen - en hun ouders - in of vanuit reguliere asielzoekerscentra (waar oog is voor de behoeften en de belangen van het kind). Van hieruit kan het kind werken aan de ontwikkelingstaken waarvoor hij of zij zich geplaatst ziet.⁵⁸ Het centrum biedt kinderen en de andere gezinsleden individuele trajectbegeleiding. Er is één centrale contactpersoon voor het kind of het gezin. Deze fungeert als een spin in het web en heeft contact met alle relevante partners in het traject zoals hulpverleners, zelf- en ontwikkelingsorganisaties, juridische dienstverlening, IND, COA, IOM en jeugdbeschermingsinstanties. Per kind wordt een analyse gemaakt van de problemen die het kind voor en tijdens de migratie of vlucht heeft ervaren en van wat het kind nodig heeft om op een waardige en ontwikkelingsgerichte wijze terug te keren. De voorbereiding op terugkeer is op maat gesneden.

⁵⁸ Een menswaardig en effectief terugkeertraject zou iedereen die niet in Nederland mag blijven moeten kunnen volgen. De betrokken organisaties richten zich hier echter op de positie van de kinderen in vreemdelingenbewaring. Voor deze groep is een andere aanpak het meest dringend en noodzakelijk.

Conclusie

De Coalitie Geen Kind in de Cel is verheugd dat voor een groep kinderen in gezinnen geen vreemdelingenbewaring meer zal plaatsvinden. De Coalitie pleit ervoor te stoppen met de vreemdelingenbewaring van alle kinderen. Wanneer gezinnen zich in het verleden hebben onttrokken aan het toezicht, maar inmiddels in beeld zijn en contact onderhouden met de overheid, is er geen reden om hen vast te zetten. De Coalitie betreurt het zeer dat het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en gezinnen in grensdetentie niet wordt aangepast. Detentie is zeer schadelijk voor de ontwikkeling van de kinderen en in strijd met het VN-Kinderrechtenverdrag.

Dat het beleid anders moet en kan, blijkt uit de verschillende alternatieven die voor handen zijn. Andere landen hebben bewezen dat het stoppen met het detineren van kinderen om migratierechtelijke redenen direct doorgevoerd zou kunnen worden, goedkoper is en dat er betere resultaten mee worden behaald. De Coalitie pleit voor een directe stop op het detineren van kinderen, zodat de kinderen kunnen opgroeien in een omgeving van geluk, liefde en begrip⁵⁹ in plaats van een grijze cel.

De Coalitie Geen Kind in de Cel

Contact:

Martine Goeman (Defence for Children):

E-mail: m.goeman@defenceforchildren.nl

Tel: 071 516 09 80/ 06 48 31 72 03

Annemarie Busser (Amnesty International)

E-mail: A.Busser@amnesty.nl

Tel: 020 77 33 752



⁵⁹ Zie hiervoor de preambule van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.