

Ter attentie van de leden van commissie Asiel en
integratie van de Eerste Kamer
inzake wetgevingsoverleg 16 juni 2015
Per mail:

Onderwerp
Wetgevingsoverleg 16 juni 2015

Uw brief van

Uw kenmerk

Datum
9 juni 2015
Ons kenmerk

Geachte leden,

Op 16 juni 2015 staat een wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de herziene Procedurerichtlijn en de herziene Opvangrichtlijn (34 088) gepland. Onderdeel van dit wetsvoorstel is de introductie van de grensprocedure en de gevolgen die deze procedure heeft op de maatregel grensdetentie. Hierbij brengt het College een aantal mensenrechtelijke zorgpunten rondom grensdetentie onder uw aandacht.

Vrijheidsontneming en mensenrechten

Vanwege het ingrijpende karakter van vrijheidsontneming geldt als mensenrechtelijk uitgangspunt dat detentie zoveel mogelijk moet worden vermeden en eerder uitzondering dan regel mag zijn. Dit uitgangspunt geldt ook voor grensdetentie.

Dit zogenoemde ‘ultimum-remediumbeginsel’ vloeit voort uit verschillende mensenrechtelijke bepalingen, zoals in artikelen 5, tweede lid, sub f EVRM, 9 IVPR en 31 Vluchtelingenverdrag. Op basis van deze artikelen mogen asielzoekers niet worden gedetineerd tenzij dit strikt noodzakelijk is. Daarnaast mogen zij niet worden bestraft vanwege hun illegale inreis, omdat zij bijvoorbeeld niet beschikken over de (juiste) reis- en/of identiteitspapieren.

In mei 2014 heeft het College het [rapport](#) "Over de grens"¹ uitgebracht. Hierin concludeert het College dat de huidige praktijk van het automatisch detineren van asielzoekers bij binnenkomst aan de buitengrens in strijd is met bovenstaande mensenrechtelijke normen. Grensdetentie wordt op deze wijze niet gebruikt als ultimum remedium, omdat er geen individuele belangenafweging en noodzakelijkheidstoets plaatsvindt voorafgaand aan de detentie.

¹ Zie: <http://mensenrechten.nl/publicaties/detail/34462>

Het College is ervan overtuigd dat het automatisch opleggen van grensdetentie niet noodzakelijk is. Dit blijkt niet alleen uit de uitzonderingen op de toegangsweigering die de Schengen Grenscode (SGC) maakt voor asielzoekers (artikelen 5 en 13 SGC), maar ook uit het feit dat in 2012 600 van de 760 toegang geweigerde asielzoekers alsnog toegang tot Nederland heeft gekregen. Hetgeen betekent dat het overgrote deel van de asielzoekers toch recht had op toegang tot Nederland, ondanks dat zij niet aan de voorwaarden in de SGC voldeden.

De staatssecretaris stelt dat er wel degelijk een individuele belangenafweging wordt gemaakt in het licht van de effectieve grensbewaking en dat daarbij het belang van de staat zo goed als altijd zal prevaleren. Uitgangspunt is echter dat niet alleen het belang van de staat een rol speelt in de belangenafweging. Tegen de belangen van de staat moeten nu juist de individuele omstandigheden en belangen van alle (en niet alleen de evident zieke of minderjarige) asielzoekers worden afgewogen. Deze afweging moet niet gemaakt worden - zoals nu de praktijk is - als de mensen al in detentie zijn geplaatst maar *voorafgaand* aan plaatsing in detentie. In die afweging moet de vraag worden beantwoord of het noodzakelijk en proportioneel is om de betreffende persoon -gezien al zijn of haar individuele omstandigheden- de toegang tot Nederland te weigeren en zijn vrijheid te ontnemen.

Onderhavig wetsvoorstel

Ook in artikel 8 en paragraaf 15 van de preambule van de herziene Opvangrichtlijn staat dat een vreemdeling slechts mag worden gedetineerd wanneer dit noodzakelijk is en als de lichtere alternatieven zijn afgewogen. In het onderhavige wetsvoorstel of de memorie van toelichting ziet het College deze Unierechtelijke opdracht nog steeds niet gewaarborgd. Daarin wordt slechts gesteld dat een individuele belangenafweging moet plaatsvinden; een verwijzing naar het noodzakelijkheidsvereiste - de mensenrechtelijke waarborg dat detentie alleen als uiterste middel wordt toegepast - ontbreekt.

Het College heeft de staatssecretaris ook op deze verplichting gewezen in het kader van het wetsvoorstel Terugkeer en Vreemdelingenbewaring, waarin voor artikel 59 Vw (vreemdelingenbewaring) het ultimatum remedium beginsel wel wordt verankerd in de wet maar voor grensdetentie (artikel 6 Vw) nog steeds niet. Het wetsvoorstel Terugkeer en Vreemdelingenbewaring zal binnenkort aanhangig worden gemaakt in de Tweede Kamer.

Duur van de detentie

Blijkt het na een individuele belangenafweging noodzakelijk een vreemdeling tijdens de grensprocedure te detineren, dan moet dit ingevolge artikel 9 lid 1 van de herschikte Opvangrichtlijn zo kort mogelijk duren. Dit is echter niet gewaarborgd in de wet. In het onderhavige implementatiewetsvoorstel (artikel 3, zevende lid) is wel opgenomen dat de grensprocedure ten hoogste vier weken mag duren, maar niet dat de termijn zo kort mogelijk dient te zijn.

Het College zal in het kader van de Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring ook dit punt (opnieuw) naar voren brengen en vragen om een wijziging van de artikel 3, zevende lid van de Vreemdelingenwet in: De duur van de grensprocedure is zo kort mogelijk en bedraagt ten hoogste vier weken.

Voor vragen over deze brief kunt u zich wenden tot Laura van den Heuvel, beleidsadviseur bij het College voor de Rechten van de Mens, via l.van.den.heuvel@mensenrechten.nl of via 030- 888 3888.

Hoogachtend,

Stans Goudsmit
Collegelid