



Aan de leden van de
Algemene commissie voor Immigratie en Asiel
Tweede Kamer der Staten-Generaal
cie.ia@tweedekamer.nl

Betreft: Commentaar op begrotingsplannen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Leiden, 14 november 2011

Geachte leden van de algemene commissie voor Immigratie en Asiel,

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) zendt u graag bijgaand commentaar op de begrotingsplannen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor 2012 toe.

Wij hopen dat u tijdens de aanstaande begrotingsbehandelingen op 15, 16 en 18 november a.s. aandacht wilt vragen voor bijgevoegde punten van commentaar.

Indien u verdere vragen heeft, aarzelt u dan niet om contact met mij op te nemen.

Hoogachtend,

Friederycke Haijer
Voorzitter NJCM

i/c

Marlies Hesselman
Vz. werkgroep Internationale Bescherming Mensenrechten

Commentaar NJCM

Begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het Nederland Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) heeft vanuit mensenrechtelijk oogpunt de volgende opmerkingen bij de begrotingsplannen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor 2012, in het bijzonder met betrekking tot immigratie en asiel.

1) *Mensenrechten en administratieve vreemdelingendetentie*

Hoewel de regering stelt administratieve detentie op grond van artikel 59 Vreemdelingenwet 2000 (Vw) terughoudend toe te passen (*Kamerstukken II 2010/11, 26 150, nr. 100*), constateert het NJCM dat vreemdelingendetentie in de praktijk nog steeds veelvuldig en langdurig voorkomt.

De eis dat vreemdelingendetentie slechts als '*ultimum remedium*' dient te worden toegepast blijkt niet consequent te worden doorgevoerd.¹ Lichtere middelen worden nauwelijks gebruikt en mensen worden vrijwel standaard in detentie geplaatst.² In vergelijking met andere landen verblijven vreemdelingen in Nederland lang in detentie.³ Zij mogen in beginsel zes maanden gedetineerd worden en deze periode kan worden verlengd met twaalf maanden op grond van de zogenoemde Europese Terugkeerrichtlijn. Daarbij is het aantal keren dat een vreemdeling in detentie kan worden geplaatst onbeperkt. Gelet op de impact en gevolgen die detentie voor vreemdelingen ten gevolge heeft, mag van de regering worden verwacht dat zij per individueel geval onderzoekt of met een meldplicht, garantstelling of vrijheidsbeperking kan worden volstaan. Daarbij dient de wijze waarop een dergelijk onderzoek plaatsvindt en de uitkomst daarvan door de rechter ten volle te kunnen worden getoetst. Dit is momenteel niet het geval.⁴

Het NJCM verwelkomt in dit kader het feit dat minister Leers op 12 oktober jl. toezegde voor de kerst aan de Tweede Kamer te rapporteren over alternatieven voor vreemdelingendetentie. Een terughoudend gebruik van vreemdelingendetentie vereist gedegen onderzoek naar humanere en goedkopere alternatieven om de verwijdering van de betreffende vreemdeling te effectueren. Het NJCM roept de minister op haast te maken met de pilot voor alternatieven voor detentie zoals aangekondigd bij brief d.d. 1 juli 2011.⁵ Het NJCM dringt er hierbij op aan dat alternatieven voor detentie op grotere schaal worden toegepast en niet slechts voor een beperkte groep vreemdelingen zoals in de genoemde brief wordt gesuggereerd.

Tot slot wijst het NJCM ook op de extreem sobere detentieomstandigheden waarin vreemdelingen verblijven. Betekenisvolle activiteiten, zoals arbeid en onderwijs, worden niet aangeboden. Daarnaast gelden er veel restricties, zoals verblijf in afzondering, geen mogelijkheid tot

¹ Zie ook Aanbeveling 25 van het VN-Comité inzake Economisch Sociale en Culturele Rechten d.d. 19 november 2009, UN Doc. E/C.12/NLD/CO/4-5 (beschikbaar via: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E.C.12.NLD.CO.4-5.doc>): Nederland dient personen alleen in administratieve detentie te plaatsen indien 'strikt noodzakelijk' en voor een 'strikt minimale periode'.

² Zie bijvoorbeeld ook T. Hammerberg, *Report by the Commissioner for Human Rights mr. Thomas Hammarberg on his visit to the Netherlands*, Straatsburg: Raad van Europa 2010, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Vreemdelingenbewaring; advies*, Den Haag 2008 en Amnesty International, *The Netherlands: the detention of irregular migrants and asylum-seekers*, Londen: Amnesty International 2008, Amnesty International, *Vreemdelingendetentie: het kan en moet anders*, Amsterdam: Amnesty International 2011.

³ Zie bijvoorbeeld A.M. van Kalmthout, F.B.A.M. Hofstee-van der Meulen & F. Dunkel, *Foreigners in European Prisons*, Wolf Legal Publishers 2007.

⁴ Het besluit van/namens de minister om een vreemdeling in bewaring te stellen wordt door de rechter getoetst. De rechter kan de gronden voor de inbewaringstelling vol toetsen, maar de gemaakte belangenafweging slechts marginaal toetsen. Dit laatste betekent dat de rechter toetst of het besluit van de minister op de juiste wijze tot stand is gekomen, maar dat hij zijn oordeel niet in de plaats mag stellen van dat van de minister. Deze beperkte beslissingsvrijheid in het vreemdelingenrecht leidt tot onvrede onder vreemdelingenrechters, omdat zij hierdoor niet tot de door hen gewenste uitspraken kunnen komen. Zie hierover K.A. Groenendijk & A.B. Terlouw, *Tussen onafhankelijkheid en hiërarchie. De relatie tussen vreemdelingenrechters en de Raad van State 2001-2007*, Den Haag: Sdu uitgevers 2009.

⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1436.*

verlof en vervoer met vrijheidsbeperkende middelen.⁶ Het NJCM is van mening dat de regering in dient te zetten op het verbeteren van deze omstandigheden door het huidige penitentiaire regime te wijzigen in een meer open regime.

2) *Hervorming asielprocedure en een eerlijke/effektieve asielaanvraag*

Het NJCM neemt met zorg kennis van een aantal voornemens tot hervorming van de asielprocedure, zoals het beperken van rechtsbijstand voor asielzoekers en het tegengaan van doorprocederen door invoering van een 'no cure, no fee' systeem in vervolgsprocedures. Daarnaast wil de regering vaker tegenwerpen aan asielzoekers dat ID-gegevens ontbreken en wordt de bewijslast – binnen de grenzen van de jurisprudentie van de Raad van State – meer en meer naar de aanvrager verschoven en verzaamd.

In combinatie met het feit dat de regering inzet op sneller of korter wordende procedures, is het NJCM zeer bezorgd dat bovengenoemde hervormingen (cumulatief) het zeer moeilijk zullen maken voor asielzoekers om een eerlijke en effectieve asielprocedure te doorlopen en een zorgvuldige beslissing te verkrijgen. Asielzoekers dienen nog meer dan voorheen alle kaarten in korte tijd op tafel te leggen, terwijl zij minder rechtsbijstand hebben gedurende de procedure. Asielzoekers vormen een kwetsbare groep mensen, die recht heeft op adequate (rechts)bescherming. Een zorgvuldige en eerlijke procedure is hierbij van wezenlijk belang. Dit blijkt tevens uit aanbevelingen van het VN-Comité tegen Foltering, dat Nederland maande om zorg te dragen voor een eerlijke en effectieve asielaanvraag, waaronder de mogelijkheid bewijslast te presenteren en te beschikken over een advocaat, alsmede de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen afgewezen asielaanvragen.

3) *Economische en sociale basisrechten van ongedocumenteerde migranten*

Het NJCM constateert dat de regering blijft volhouden dat er geen zorgplicht is voor de (economisch en sociale) fundamentele rechten van ongedocumenteerde migranten – inclusief uitgeprocedeerde asielzoekers – op Nederlands grondgebied.⁷ Echter, Nederland heeft onder verschillende mensenrechtenverdragen verplichtingen op zich genomen om voor een ieder – ongeacht (juridische verblijf)status – bepaalde fundamentele rechten te garanderen, zoals het recht op onderdak, voedsel, water, gezondheidszorg en onderwijs.⁸ De regering dient zorg te dragen voor adequate bescherming van deze rechten van ongedocumenteerde migranten zolang zij zich op Nederlands grondgebied bevinden. Een beleid waarin fundamentele rechten ontzegd worden teneinde terugkeer te bewerkstelligen past niet binnen deze verplichting.

De rechten van ongedocumenteerde migranten zijn inmiddels ook door een toenemend aantal internationale toezichthoudende organen, nationale rechtbanken, de Centrale Raad van Beroep en het gerechtshof Den Haag bevestigd. Waar de Staat eerst het standpunt innam dat er geen opvang hoefde te worden gerealiseerd voor kwetsbare mensen zonder geldige papieren, is dat standpunt inmiddels op grond van de jurisprudentie op basis van artikel 8 EVRM en het Kinderrechtenverdrag achterhaald.⁹ Ook het VN-Comité inzake Economisch Sociale en Culturele Rechten sprak zich onlangs

⁶ Zie ook Commentaar/brief NJCM d.d. 3 november 2010, via: <http://www.njcm.nl/site/uploads/download/398>.

⁷ Kabinetsreactie op de conclusies van het VN-verdragscomité van het VN verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten d.d. 1 juni 2011, p. 14, via:

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/06/kabinetsreactie-vn-verdrag.html>.

⁸ Zie bijvoorbeeld de rechten onder het VN-Kinderrechtenverdrag, het VN-Vrouwenverdrag en het Internationale Verdrag inzake Economische Sociale en Culturele Rechten; zie ook *General Comment 20* over 'Non-discrimination in economic, social and cultural rights', aangenomen door het VN-Comité inzake Economisch Sociale en Culturele Rechten op 2 juli 2009, para. 30, beschikbaar via: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.20.doc>.

⁹ Zie bijvoorbeeld Europees Sociaal Comité 20 oktober 2009, *DCI t. Nederland*, zaak nr. 47/2008 en de nationale uitspraken waarin de Staat verantwoordelijk wordt gesteld voor opvang van kwetsbare mensen, ongeacht hun verblijfsstatus, onder andere: LjN BM 0956, BM1992, BO9924 en BQ6438.

expliciet uit over de uitsluiting van ongedocumenteerde migranten in Nederland en drong aan op de garantie van fundamentele economische en sociale mensenrechten voor alle ongedocumenteerden.¹⁰

Het NJCM is van mening dat gezien het bovenstaande er in de begroting onvoldoende rekening is gehouden met de adequate opvang van en naleving van universele rechten van kwetsbare (ongedocumenteerde) mensen, waaronder van kinderen.

¹⁰ Zie Aanbeveling 25 VN-Comité ESCR, *supra* noot 1.