



'Pas nu weet ik: vrijheid is het hoogste goed'

Gesloten Verlengde Asielprocedure 2010-2012



Inhoud

Voorwoord	1
Samenvatting	2
1. Inleiding	3
2. Methodiek	3
3. De Gesloten Verlengde Asielprocedure	4
3.1 Toegangsweigering	
3.2 Asielaanvraag	
3.3 Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA)	
3.4 Termijnen en waarborgen	
3.5 Conclusie	
Het verhaal van Rasiah	6
4. Internationale verdragen en Europese wet- en regelgeving	7
4.1 Vluchtelingenverdrag en UNHCR-richtlijnen	
4.2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	
4.3 Schengengrenscore	
4.4 Opvangrichtlijn	
4.5 Dublinverordening	
4.6 Procedurerichtlijn	
4.7 Het Nederlandse beleid ten aanzien van detentie	
4.8 Conclusie	
Het verhaal van Hamed	10
5. Cijfers en onderzoeksresultaten	11
5.1 Totaal aantal GVA-bepaalden	
5.2 Totale instroom asielzoekers via Schiphol	
5.3 Gronden voor GVA-bepaling	
5.4 Gemiddelde detentieduur GVA	
5.5 Gegevens uitstroom GVA	
5.6 Conclusie	
Het verhaal van Jamal	11
6. Politieke ontwikkelingen	15
6.1 Kamervragen naar aanleiding van rapport 2011	
6.2 Campagne VluchtelingenWerk Nederland	
6.3 Conclusie	
7. Conclusies en aanbevelingen	17
7.1 Conclusies	
7.2 Aanbevelingen	
Executive summary	18
Lijst met afkortingen	21

Voorwoord

De meeste asielzoekers die Nederland bereiken, zijn over land gereisd. Zij vragen om bescherming en komen in een open asielzoekerscentrum terecht. Een kleinere groep komt hier via de zogeheten buitengrenzen aan: de luchthavens. Zij belanden in detentie. Volgens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is Nederland op grond van de Schengengrenscodice verplicht om asielzoekers de toegang tot het grondgebied te weigeren en tot detentie over te gaan. De staatssecretaris kan echter uitzonderingen op deze verplichting maken, maar wil dit tot nu toe niet doen.

Het detineren van asielzoekers blijft een twistpunt en controversieel: het gaat om kwetsbare mensen die in het land van herkomst vaak het slachtoffer werden van mensenrechtenschendingen. Desondanks krijgt de Gesloten Verlengde Asielprocedure weinig aandacht. Dat komt mogelijk doordat er steeds minder mensen naar deze procedure worden verwezen. Waren het er in 2005 nog 234, in 2012 ging het 'slechts' om vijftig mensen. Ook al betreft het een gering aantal asielverzoeken, toch vragen VluchtelingenWerk Nederland en UNHCR nogmaals aandacht voor deze groep mensen, die opgesloten worden terwijl ze om internationale bescherming vragen.

Dit is inmiddels ons derde onderzoek naar de Gesloten Verlengde Asielprocedure. De dalende trend die in onze vorige onderzoeken zichtbaar was, houdt aan. Niet alleen het aantal gedetineerden daalt, ook de duur van de detentie wordt elk jaar korter. Dat is een goede ontwikkeling en reden te meer om de procedure af te schaffen. Waarom deze vorm van detentie moet verdwijnen, komt naar voren in de hierop volgende juridische analyse, de recente onderzoekscijfers, maar bovenal de persoonlijke interviews.



Asielzoekers die via een luchthaven Nederland binnenkomen en daar asiel aanvragen, worden opgesloten in het Justitieel Complex op Schiphol.

Samenvatting

UNHCR en VluchtelingenWerk Nederland vragen al jaren aandacht voor de Gesloten Verlengde Asielprocedure. In dit onderzoek concluderen wij dat er geen humanitaire, juridische noch praktische legitimiteit is om de GVA nog langer in stand te houden. Wij vinden dat deze procedure daarom moet worden afgeschaft.

Alle asielzoekers die via Schiphol naar Nederland komen, doorlopen hun asielprocedure in gevangenschap. De procedure neemt minimaal veertien dagen in beslag. Wanneer de IND meer tijd nodig heeft om te beslissen op hun asielverzoek, komen asielzoekers in de zogeheten Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA) terecht. Hun detentie kan dan nog maanden voortduren. Deze behandeling staat in schril contrast met asielzoekers die over land naar Nederland reizen: zij doorlopen hun asielprocedure in vrijheid in een open asielzoekerscentrum.

Wij vinden dat asielzoekers die niets anders hebben gedaan dan asiel aanvragen, niet achter tralies thuishoren. De overheid staat op het standpunt dat het weigeren van de toegang van asielzoekers aan de grens, een verplichting is op basis van de Schengengrenscore; detentie is het gevolg van deze verplichting. Uit dit rapport blijkt dat toegangsweigering echter geen verplichting is. De overheid kan op grond van de humanitaire clausule asielzoekers toelaten tot het Nederlands grondgebied, zodat zij in een open centrum kunnen verblijven. Bovendien houdt de overheid zich niet aan de internationale bepalingen rond detentie. Die stellen dat detentie alleen is toegestaan wanneer er een individuele beoordeling aan voorafgaat en alternatieven niet mogelijk zijn. In Nederland is detentie echter de standaard.

Uit ons onderzoek blijkt dat het aantal asielzoekers in de GVA elk jaar daalt: in 2012 worden vijftig asielzoekers naar deze procedure verwezen. Ook de duur van de detentie wordt korter: in 2012 is de gemiddelde detentieduur volgens de IND 39 dagen. Hier zitten echter wel uitschieters bij van 178 dagen. Dergelijke overschrijdingen vinden wij onacceptabel. Het betreft mensen die, in de meeste gevallen, niets misdaan hebben.



Foto Goedele Monnens

De grootste groep asielzoekers binnen de GVA bestaat uit Dublinclaimanten. UNHCR en VluchtelingenWerk vinden dit zorgelijk. Doordat het asielverzoek van Dublinclaimanten binnen de GVA inhoudelijk niet wordt behandeld, blijft onbekend wat deze mensen hebben meegemaakt in het land van herkomst. De kans is groot dat mensen nu langere tijd worden opgesloten, terwijl ze wel recht hebben op internationale bescherming.

Daarnaast blijkt dat zestig procent van alle GVA-bepaalden alsnog wordt uitgeplaatst naar een open asielzoekerscentrum. Dit roept de vraag op waarom hen op voorhand de toegang werd geweigerd. Ook kreeg bijna de helft geen beschikking binnen hun GVA-bepaling. Dat is opmerkelijk omdat deze bepaling gebaseerd is op de verwachting van de IND om binnen zes weken tot een beslissing te komen.

UNHCR en VluchtelingenWerk Nederland pleiten al jaren voor het afschaffen van de Gesloten Verlengde Asielprocedure.

1. Inleiding

Bij detentie van vreemdelingen in Nederland wordt vaak gedacht aan illegaal verblijvende immigranten en uitgeprocedeerde asielzoekers van wie de vrijheid is ontnomen om uitzetting te bewerkstelligen. Dat asielzoekers die in procedure zijn ook gedetineerd worden, is minder bekend. Het gaat hierbij om vreemdelingen die bij de grenscontrole op luchthavens om asiel vragen, nadat hen de toegang tot Nederland is geweigerd.¹

Vrijwel alle asielzoekers die op Schiphol aankomen vanuit een niet-Schengenland, wordt de toegang geweigerd. Om te voorkomen dat deze personen zich toch toegang tot Nederland verschaffen, wordt hen een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd.² Op Schiphol doorlopen zowel asielzoekers in de Algemene Asielprocedure (AA) als asielzoekers in de Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA),³ hun procedure in detentie. In dit rapport richten we ons op de GVA.

Na een korte beschrijving van de methodiek in hoofdstuk twee, lichten we in hoofdstuk drie de GVA nader toe, evenals de beslissing om een asielzoeker hierin op te nemen: niet iedere vreemdeling die asiel vraagt op het Aanmeldcentrum Schiphol (AC), komt in de GVA terecht. In hoofdstuk vier komt de internationale regelgeving rond grensdetentie aan de orde en zullen we nagaan in hoeverre het Nederlandse beleid hieraan voldoet. Recente onderzoekscijfers zoals de gemiddelde duur en uitkomst van de GVA, staan in hoofdstuk vijf. Daarin nemen we ook de algemene instroom van asielzoekers op Schiphol in ogenschouw. In hoofdstuk zes wordt nader ingegaan op de politieke ontwikkelingen sinds ons vorige rapport uit 2011. Tot slot vindt u in hoofdstuk zeven op basis van alle verzamelde gegevens onze conclusies en aanbevelingen.

2. Methodiek

UNHCR en VluchtelingenWerk hebben dit rapport mede gebaseerd op gegevens die verstrekt zijn door de overheid. Wij stellen het op prijs dat de IND ons deze gegevens heeft verstrekt. Deze cijfers en data zijn vervolgens vergeleken met de gegevens zoals die door een medewerker van VluchtelingenWerk op het grenshospitium, de afdeling waar de GVA-bepaalde verblijven, zijn verzameld.

Tussen de cijferlijsten bestaan enkele kleine discrepanties, die mogelijk veroorzaakt zijn door een verschillende wijze van informatieverwerking. Gezamenlijk en onderling vergeleken, leveren de cijfers echter een betrouwbaar beeld op van de GVA in de praktijk.

Wij hebben de zaken onderzocht die tussen 1 januari 2010 en 31 december 2012 in het grenshospitium zijn ingestroomd op grond van een GVA-verwijzing. Wij hebben niet van alle zaken de datum waarop de beschikking werd geslagen. Ten aanzien van de personen die in 2012 naar de GVA werden verwezen, hebben we alleen de lengte van de detentie kunnen berekenen van personen die daadwerkelijk zijn uitgestroomd. Niet alle personen die naar de GVA zijn gestuurd, waren tijdens het schrijven van dit rapport reeds uitgestroomd.

De juridische analyse van de toegepaste wet- en regelgeving, in combinatie met de cijfermatige onderbouwing, hebben geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen.

¹ In beginsel wordt een asielaanvraag ingediend op het AC Ter Apel, AC Den Bosch of AC Zevenaar. Alleen de asielzoeker die via Schiphol of een andere grensdoorlaatpost (bijvoorbeeld via de haven van Rotterdam) Nederland binnenkomt en de toegang is geweigerd op grond van artikel 3 Vreemdelingenwet 2000 moet een aanvraag indienen op AC Schiphol (artikel 3.42 lid 2 VV).

² Artikel 6 Vreemdelingenwet 2000 luidt: 1) De vreemdeling aan wie toegang is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats. 2) Een ruimte of plaats, bedoeld in het eerste lid, kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek.

³ Vc C12/2



Foto Goedele Momms

De overheid claimt dat de Schengengrenscore Nederland verplicht om asielzoekers op te sluiten.

3. De Gesloten Verlengde Asielprocedure

In dit hoofdstuk beschrijven we wat er gebeurt als een asielzoeker op Schiphol arriveert, hoe hij de asielprocedure doorloopt en waarom hij uiteindelijk naar de Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA) wordt verwezen.

3.1 Toegangsweigering

Wanneer een vreemdeling via een grenspost Nederland binnenkomt, verschaft hij zichzelf feitelijke toegang tot het Nederlandse grondgebied.⁴ Toegang kan geweigerd worden als de vreemdeling niet in het bezit is van een geldig document voor grensoverschrijding of wanneer het benodigde visum daarin ontbreekt.⁵ Dit komt vaak voor bij asielzoekers. De vreemdeling wordt dan de toegang geweigerd,⁶ waarna hij verplicht is om Nederland onmiddellijk te verlaten.⁷ Om te voorkomen dat de vreemdeling zich toch toegang tot het grondgebied verschaft, kan hem een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel worden opgelegd, op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet (Vw). Tegen deze maatregel kan de vreemdeling rechtstreeks beroep instellen bij de rechtbank.⁸

Als de vreemdeling een verzoek tot bescherming wil indienen, mag hem dit niet geweigerd worden; anders zou wellicht refoulement dreigen.⁹ Dit houdt in dat staten geen mensen mogen terugsturen naar landen waar zij mogelijk vervolgd worden. Voor deze groep vreemdelingen vervalt dan ook de verplichting om Nederland onmiddellijk te verlaten.¹⁰

De toegangsweigering blijft echter in stand. Daarnaast wordt een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd: de asielzoeker moet zijn asielaanvraag in detentie op het AC Schiphol indienen. Dit Aanmeldcentrum (AC) is een detentiecentrum: gedurende de behandeling van zijn asielverzoek mag hij het AC-gebouw niet verlaten en wordt hij 's nachts in een cel ingesloten. Deze situatie verschilt van de zogenaamde land-AC's waar asielzoekers zich vrijelijk kunnen bewegen en niet worden ingesloten.

3.2 Asielaanvraag

Wanneer de asielzoeker zijn asielaanvraag op Schiphol indient, krijgt hij eerst een rust- en voorbereidingsperiode van zes dagen. Daarna start de

Algemene Asielprocedure (AA) die maximaal acht dagen duurt. Op de eerste dag vindt het eerste gehoor plaats met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Hierin staat de identiteit, nationaliteit en reisroute van de asielzoeker centraal. Op de derde dag vindt het nader gehoor plaats en vertelt de asielzoeker waarom hij is gevlucht. De AA kent drie uitkomsten:

1. Het asielverzoek wordt toegewezen: de asielzoeker krijgt een (tijdelijke) verblijfsvergunning en verhuist naar een open asielzoekerscentrum in afwachting van een woning in een Nederlandse gemeente.
2. Het asielverzoek wordt afgewezen: de asielzoeker wordt overgeplaatst naar het grenshospitium met uitzetting als doel. Zijn detentie duurt voort.
3. De IND kan niet binnen acht dagen op een zorgvuldige wijze tot een beslissing komen en heeft meer tijd nodig. Op AC Schiphol bestaan dan twee opties. Ten eerste kan de IND besluiten een asielzoeker uit te plaatsen naar een open asielzoekerscentrum. De asielzoeker komt dan in de 'gewone' Verlengde Asielprocedure (VA) terecht. De tweede optie is dat de IND voorziet dat zij niet binnen acht dagen, maar wel binnen zes weken tot een beslissing kan komen. In dat geval kan de vrijheidsontnemende maatregel worden voortgezet. De asielzoeker wordt naar het grenshospitium overgeplaatst en komt in de zogeheten Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA).

3.3 Gesloten Verlengde Asielprocedure

De GVA is niet in de wet geregeld: alle bepalingen zijn in beleidsregels neergelegd, in de Vreemdelingencirculaire. Deze wordt opgesteld door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De Tweede Kamer wordt hier niet over geraadpleegd. Dit in tegenstelling tot de AA en de VA, die wel in de Vreemdelingenwet zijn neergelegd.

Het doel van de GVA, zoals beschreven in de Vreemdelingencirculaire, is het dienen van de belangen van grensbewaking en internationale betrekkingen. In de Vreemdelingencirculaire wordt uitdrukkelijk verwezen naar de Schengengrenscodex (SGC).¹¹ De gronden waarop iemand naar de GVA wordt verwezen, zijn limitatief opgesomd. Voortzetting van de vrijheidsontnemende maatregel kan plaatsvinden ingeval:

Foto Maarten Noordijk



Asielzoekers die niets anders gedaan hebben dan asiel aanvragen, horen niet achter tralies.

1. Er nader onderzoek noodzakelijk is ten aanzien van de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling, teneinde te bepalen of het asielverzoek dient te worden afgewezen.
2. Er sprake is van misbruik van de asielprocedure of fraude.
3. De toegang is geweigerd op grond van artikel 13, juncto artikel 5, eerste lid onder 4 of 5 SGC.
4. Er ten aanzien van de asielzoeker bij een andere staat een verzoek tot overname zal worden ingediend op basis van de Verordening 343/2003 (Dublinverordening), de Overnameovereenkomst Benelux-Zwitserland of een vergelijkbare overnameovereenkomst.
5. Er sprake is van een geval waarin vermoedelijk artikel 1F Vluchtelingenverdrag kan worden tegengeworpen.
6. De voorlopige voorziening na afwijzing van de asielaanvraag in de algemene asielprocedure door de rechter om procedurele redenen toegewezen wordt of het beroep om procedurele redenen gegrond verklaard wordt.

Voordat een asielzoeker naar de GVA wordt verwezen, dient de IND aan de hand van bovenstaande lijst te beoordelen of de vrijheidsontnemende maatregel kan worden voortgezet.¹² Wanneer er sprake is van één van bovenstaande criteria, wordt de asielzoeker in het grenshospitium geplaatst.

Het grenshospitium

Sinds december 2012 is het grenshospitium in het Justitieel Complex Schiphol gevestigd. In dit gebouw verblijven asielzoekers, vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting en bolletjesslikkers op verschillende, maar identiek ingerichte afdelingen. Zij kunnen zich niet vrij rond bewegen in het complex. Net als in de AA, worden de asielzoekers in het grenshospitium 's avonds om half tien ingesloten tot de volgende ochtend acht uur. Het merendeel van de cellen is voor twee personen. Niemand weet hoe lang zijn detentie zal gaan duren. Er is een beperkt activiteiten aanbod en de asielzoekers hebben twee uur in de week recht op bezoek. Het bezoek vindt onder toezicht plaats in een algemene bezoekenruimte. Bezoekers mogen niets meenemen voor de gedetineerden en worden bij binnenkomst gescreend. In het complex loopt het beveiligingspersoneel in uniform rond.

3.4 Termijnen en waarborgen

Op het moment dat de asielzoeker op basis van een voortgezette vrijheidsontnemende maatregel in het grenshospitium verblijft, dient de verdere behandeling van de aanvraag, inclusief het nader onderzoek, 'voortvarend' te geschieden.¹³ Ook dient de IND de GVA-bepaling bij de rechtbank bekend te maken.¹⁴ Omdat er in de Nederlandse wet geen maximumtermijn verbonden is aan de duur van de vrijheidsontnemende maatregel, heeft het begrip 'voortvarendheid' echter weinig invloed.¹⁵ Desondanks bestaan er binnen de GVA enkele waarborgen omtrent de duur van de maatregel. Zo kan de asielzoeker zelf beroep instellen tegen de bepaling. De rechtbank toetst vervolgens of de detentiemaatregel doelmatig is en of de maatregel na afweging van alle belangen gerecht-

vaardigd is. Daarnaast is in de Vreemdelingencirculaire opgenomen dat de vrijheidsontnemende maatregel na 'zes weken in beginsel wordt opgeheven, tenzij redenen, gelegen in de persoon van de vreemdeling of zijn gedragingen, anders indiceren'.¹⁶ Deze beoordeling wordt door de IND gemaakt, en wordt getoetst door de rechtbank.

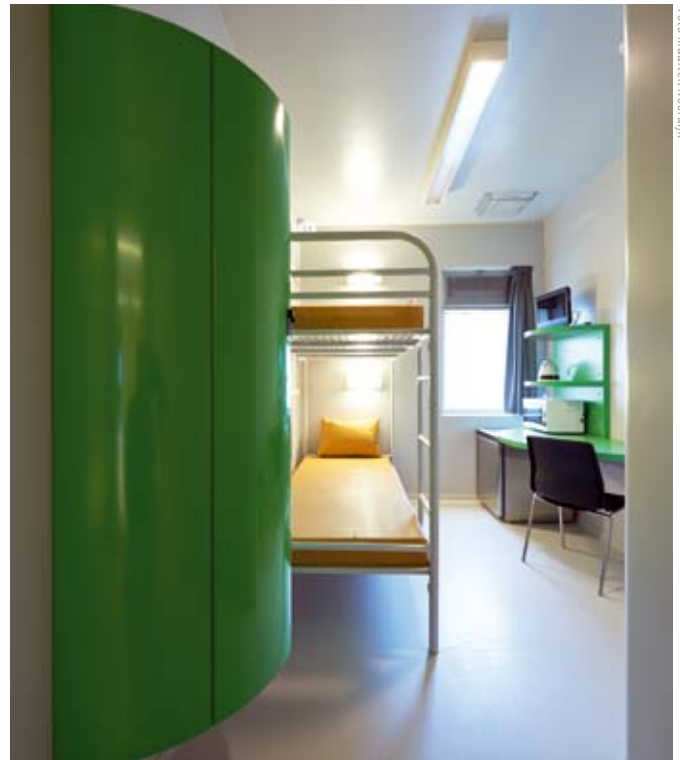


Foto Maarten Noordijk

Uit de verhalen van asielzoekers blijkt dat de meesten van hen lijden onder hun detentie.

3.5 Conclusie

De GVA is niet in de wet vastgelegd. De behandeling van het asielverzoek van een asielzoeker in de GVA dient 'voortvarend' te geschieden, maar deze term heeft weinig betekenis door de afwezigheid van een maximumtermijn. Asielzoekers weten daarom niet hoe lang hun detentie gaat duren.

4 Onder toegang wordt verstaan het feitelijk betreden van het Nederlands grondgebied. Hoewel de Nederlandse wet in artikel 3 Vw 2000 hiervoor regels bevat, zijn de bepalingen ondergeschikt aan het EU/Schengenrecht.

5 Deze gronden zijn verder uitgewerkt in de artikelen 2.1 tot en met 2.11 Vreemdelingenbesluit (Vb) en in paragraaf A2/5 van de Vreemdelingen-circulaire (Vc) 2000.

6 Zie ook nadere uitwerking Vc C10/3.1 jo C12/2.2.1

7 Art. 5 lid 1 Vw.

8 Art. 92 lid 1 en 2 Vw.

9 Zodra een aanvraag om toegang is afgewezen, ontstaat van rechtswege de verplichting tot vertrek (artikel 45 lid 1 aanhef en onder b Vw 2000). Dat de vertrekplicht slechts tijdelijk wordt opgeschort door het indienen van de asielaanvraag, is tot uitdrukking gebracht door de zogenaamde Veegwet II (Wet van 19 juni 2003, Stb.2003, 269).

10 Art. 5 lid 3 Vw 2000.

11 Schengengrenscore, Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006, tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen.

12 Indien verdere behandeling van de asielaanvraag in het Grenslogies afgewacht moet worden, dient ex C12/2.3 Vc 2000 opnieuw een plaatsingsbeslissing genomen te worden door de IND.

13 Mr. H.W. Groeneweg & mr. J.H. van der Winden: 'Sdu Commentaar: Vreemdelingenwet 2000', Sdu Uitgevers, 2008/2009, p. 91; ABRvS 25 maart 2002, JV 2002, 150.

14 De bekendmaking bij de rechtbank dient uiterlijk op de 28e dag na de GOC (nu GVA)-bepaling te geschieden.

15 Europese regelgeving hieromtrent zal in hoofdstuk vier besproken worden.

16 Vc C12/5.3

'Het is voor mij erg moeilijk om mijn jaar in gevangenschap te beschrijven.'

Rasiah (41) uit Sri Lanka

Rasiah verbleef van 29 maart 2010 tot 17 maart 2011 in het grenshospitium.

"Het is voor mij erg moeilijk om mijn jaar in gevangenschap te beschrijven. Mijn maag keert zich om als ik eraan terugdenk. Het voelde alsof ik de doodstraf had gekregen en in afwachting was van mijn executie. Iedere dag kon ik teruggestuurd worden naar Sri Lanka. Daar zou ik doorgemarteld worden, dat wist ik zeker. Het was een jaar vol slapeloze nachten.

Omdat ik de Tamiltijgers hielp, was de Sri Lankaanse overheid naar mij op zoek. Mijn oom was om dezelfde reden vermoord, ik kon daar niet langer blijven. Mensensmokkelaars gaven mij een vals visum en ik was op weg naar Italië, toen ik op Schiphol werd tegengehouden. Noodgedwongen vroeg ik hier asiel aan. Mijn verzoek werd al snel afgewezen, maar mijn advocaat en ik gingen in beroep. Alleen dat proces duurde al maanden. Ondertussen was ik continu aan het piekeren. Buiten mijn leven in de cel, was er zoveel gaande waar ik geen controle over had. Omdat ik hen nog geld verschuldigd was, bedreigden de mensensmokkelaars mijn familie en iedere dag was er die angst om dood te gaan.

De psycholoog bood me medicijnen aan zodat ik kon slapen, maar ik houd niet van medicijnen. Ik zonderde me af, nooit liet ik mijn wanhoop blijken. Ik had een televisie in mijn cel en daar keek ik hele dagen naar. Ook maakte ik een uurtje per dag schoon. Met het beetje

geld dat ik daarmee verdiende, kocht ik telefoonkaarten zodat ik mensen kon bellen. Van half tien 's avonds tot de volgende ochtend acht uur, werd de deur van mijn cel dichtgedraaid. Ook tijdens de lunch en avondmaaltijd werd ik een uur ingesloten. Op een middag kwam er een jonge man naar me toe. 'Je wordt vrijgelaten,' zei hij. Dat was het moment waarop ik de controle verloor. Ik schreeuwde en huilde tegelijkertijd. De volgende dag mocht ik naar een asielzoekerscentrum.

Ik kwam met een vals visum naar Nederland. Ik begrijp dat zoiets uitgezocht moet worden, maar één jaar in de gevangenis: dat is veel te lang. Ik was onschuldig. Nee, ik kijk niet graag terug op dat jaar. Ik ben weer vrij, nu is het tijd om weer omhoog te krabbelen."

Naschrift: Rasiah woonde enkele weken in het asielzoekerscentrum, toen zijn asielaanvraag definitief werd afgewezen. Hij vertrok naar Frankrijk, en vroeg daar om asiel. Frankrijk besloot zijn asielverzoek in behandeling te nemen en zich niet te herroepen op de Dublin-verordening (zie ook hoofdstuk vier en vijf). Acht maanden later kreeg Rasiah een verblijfsvergunning.

4. Internationale verdragen en Europese wet- en regelgeving

Naast de nationale regelgeving omtrent de GVA, dient Nederland zich ook te houden aan internationale regels rondom grensdetentie- en procedures. We maken daarbij een onderscheid tussen Europese en internationale bepalingen. In onderstaande paragrafen zullen we nagaan in hoeverre het Nederlandse beleid aan deze bepalingen voldoet.

4.1 Vluchtelingenverdrag en UNHCR-richtlijnen

De belangrijkste artikelen uit het Vluchtelingenverdrag voor de GVA zijn de artikelen 31 en 33. Deze artikelen stellen dat vluchtelingen niet teruggestuurd mogen worden naar een land waar hun leven gevaar loopt. Ook mogen de verdragsluitende staten geen straf-sanctie op grond van onrechtmatige binnenkomst of onrechtmatig verblijf toepassen op vluchtelingen. UNHCR en VluchtelingenWerk zijn van mening¹⁷ dat asielzoekers die op onrechtmatige wijze Nederland binnenkomen, niet automatisch gedetineerd mogen worden. Wij baseren ons hierbij op de UNHCR-richtlijnen. Die stellen dat asielzoekers niet gedurende de gehele statusbepaling of voor onbepaalde tijd mogen worden vastgehouden.¹⁸ Alleen indien detentie noodzakelijk is ter vaststelling van de basiselementen van het asielverzoek, zoals de identiteit en nationaliteit, mag de asielzoeker worden vastgehouden. Deze detentieperiode moet kort zijn en mag niet gebruikt worden ter rechtvaardiging van de detentie voor de gehele periode van statusbepaling. Dit is in Nederland vaak wel het geval, waardoor het beleid in strijd is met de internationale richtlijnen van de UNHCR.

4.2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Volgens artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) heeft een ieder het recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in die gevallen die overeenkomstig "een wettelijk voorgeschreven procedure" zijn¹⁹. Het artikel stelt dat iemand de vrijheid mag worden ontnomen "in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon ten einde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen of van een persoon waar tegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is."

De woorden 'wettelijk voorgeschreven procedure' maken duidelijk dat de detentie een juridische basis moet hebben in de nationale wetgeving. We hebben reeds toegelicht waarom hier geen sprake van is bij de Nederlandse procedure: alle bepalingen omtrent de GVA zijn neergelegd in de Vreemdelingencirculaire en niet in de wet. Nederland voldoet daarom niet aan dit vereiste.

4.3 Schengengrenscodex

In 2006 trad de door de EU vastgestelde Schengengrenscodex (SGC) in werking.²¹ In deze verordening zijn de maatregelen vastgesteld die van toepassing zijn op het grenstoezicht. Alle landen die zich hebben aangesloten bij het Akkoord van Schengen moeten handelen conform deze verordening.

Het belangrijkste argument van de regering om grensdetentie in stand te houden, is dat de SGC Nederland verplicht om personen zonder geldige documenten de toegang te weigeren. Volgens de regering volgt hieruit ook de verplichting om al het nodige te doen om te voorkomen dat vreemdelingen alsnog toegang tot het Schengengebied krijgen.²²

VluchtelingenWerk en UNHCR zijn van mening dat de SGC Nederland niet verplicht tot het weigeren van de toegang aan asielzoekers. Ten eerste geldt de plicht niet voor de in artikel 5 genoemde personen. Dit artikel bevat de zogenaamde humanitaire clausule en geeft lidstaten de vrijheid om vreemdelingen op grond van humanitaire overwegingen toch toe te laten tot hun grondgebied. Wij vinden dat deze clausule moet worden toegepast op asielzoekers. Dit is immers een zeer kwetsbare groep vreemdelingen die vaak traumatische ervaringen hebben gehad.

Daarnaast is er nog een andere reden waarom toegangsweigering voor asielzoekers niet verplicht is. Volgens artikel 13 van de SGC mag

¹⁷ Zie UNHCR guidelines (2012), guideline 4.1, par 21: 'Detention is an exceptional measure and can only be justified for a legitimate purpose'. En ook guideline 4.1, par 26: 'Strict limits need to be imposed.'

¹⁸ Guideline 4.1, par 24

¹⁹ -Artikel 5 EVRM eerste lid: Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure: (...).

²⁰ EHRM 29 januari 2008, Application no. 13229/03

²¹ Verordening EG nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex)

²² Zie o.a. aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, nr. 1933

De zaak Saadi

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) doet bindende uitspraken over de toepassing van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Voor wat betreft grensdetentie is er één belangrijke uitspraak, namelijk Saadi tegen het Verenigd Koninkrijk.²⁰ In deze zaak was er sprake van een asielzoeker die gedurende zijn asielprocedure zeven dagen gedetineerd werd. Het Hof oordeelde, gezien de ruime faciliteiten waar de heer Saadi gebruik van kon maken (er was een bibliotheek, internetverbinding, telefoonverbinding, hij kon zich vrij over het terrein van de detentiefaciliteit bewegen en werd alleen 's avonds ingesloten) dat zeven dagen detentie niet disproportioneel was.

In de Saadi-zaak was er volgens het EHRM sprake van een proportionele detentieduur van zeven dagen. De vraag is of de detentieduur van de AA en GVA op Schiphol wél proportioneel te noemen is. De AA duurt minimaal veertien dagen. In 2012 duurde de gemiddelde detentie van de GVA 39 dagen. VluchtelingenWerk en UNHCR zijn daarom van mening dat de detentieduur van zowel de AA, als de GVA niet proportioneel kan worden genoemd: de AA duurt immers twee keer zo lang als de detentie in de zaak Saadi en de GVA duurt zelfs vijf en een half keer zo lang. De detentieduur van deze procedures is daarom niet in lijn met de jurisprudentie van het EVRM.

toegangsweigering niet in strijd zijn met bijzondere bepalingen van asielrecht en internationale bescherming, zoals de EU-procedurerichtlijn.²³ In deze richtlijn staat dat vreemdelingen rechtmatig verblijf hebben in een lidstaat vanaf het moment dat ze asiel aanvragen. UNHCR en VluchtelingenWerk vinden dat asielzoekers niet de toegang kan worden geweigerd op het moment dat ze tevens rechtmatig verblijf hebben in Nederland. Ze zouden daarom toegang moeten krijgen en in een open asielzoekerscentrum hun asielprocedure moeten doorlopen.

Kortom, Nederland is niet verplicht tot het weigeren van de toegang aan asielzoekers. Dit is echter wel de standaard. Nederland legt alle vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang automatisch en zonder individuele afweging een vrijheidsontnemende maatregel op. Detentie van asielzoekers is echter aan internationale normen gebonden. Wij zijn van mening dat Nederland niet aan deze normen voldoet.

4.4 Opvangrichtlijn

In de Opvangrichtlijn staan regels omtrent de opvangvoorzieningen voor asielzoekers.²⁴ Over het detineren van asielzoekers staat het volgende vermeld:

Artikel 7

Verblijf en bewegingsvrijheid

1. Asielzoekers kunnen zich vrij bewegen op het grondgebied van de ontvangende lidstaat of binnen een hun daartoe door die lidstaat aangewezen gebied. Dit aangewezen gebied mag de onvervreembare sfeer van het privéleven niet aantasten en dient voldoende bewegingsvrijheid te bieden om ervoor te zorgen dat alle voorzieningen die deze richtlijn biedt, toegankelijk zijn.
2. De lidstaten kunnen een besluit nemen over de plaats van verblijf van de asielzoeker, om redenen van op enbaar belang, openbare orde of indien nodig voor een snelle behandeling en een doeltreffende controle van het asielverzoek.
3. In de gevallen waarin zulks nodig blijkt, bijvoorbeeld om juridische redenen of om redenen van openbare orde, mogen de lidstaten een asielzoeker overeenkomstig hun nationale wetgeving op een bepaalde plaats vasthouden.

De Opvangrichtlijn stelt als uitgangspunt dat asielzoekers zich vrij moeten kunnen bewegen op het grondgebied van de lidstaten. Detentie is volgens de richtlijn alleen toegestaan "in gevallen waar zulks nodig blijkt".

In 2012 is op EU-niveau een politiek akkoord bereikt met betrekking tot een herziening van de richtlijn. Deze herziening moet nog worden gepubliceerd in het publicatieblad van de EU. Hierna hebben de lidstaten nog twee jaar de tijd om de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving. Wanneer de implementatietermijn voorbij is, zijn ze gebonden aan deze regels. In deze herziening staat een nieuw artikel over vreemdelingendetentie:

Artikel 8

1. De lidstaten houden een persoon niet in bewaring om de enkele reden dat hij om internationale bescherming verzoekt (...).

2. In de gevallen waarin zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval, mogen de lidstaten een verzoeker overeenkomstig hun nationale wetgeving op een bepaalde plaats in bewaring houden wanneer andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

Het uitgangspunt in de herziening is dat personen niet in detentie mogen worden geplaatst om de enkele reden dat ze asiel aanvragen. Hier mag een lidstaat alleen van afwijken wanneer:

1. detentie noodzakelijk blijkt;
2. hier een individuele beoordeling aan vooraf gaat;
3. minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

De vereisten voor het detineren van asielzoekers zijn met de herziene Opvangrichtlijn een stuk scherper geworden.

4.5 Dublinverordening

De Dublinverordening²⁵ regelt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Ook deze verordening wordt herzien. Nadat de verordening is gepubliceerd, zijn lidstaten hier direct aan gebonden. Met betrekking tot bewaring staat in het voorstel van de herziene verordening het volgende:

Artikel 28

Bewaring met het oog op overdracht

1. De lidstaten houden niemand in bewaring om de enkele reden dat hij aan de bij deze verordening ingestelde procedure onderworpen is.
2. Wanneer er een significant risico op onderduiken van een persoon bestaat, mogen de lidstaten de betrokken persoon in bewaring houden om overdrachtsprocedures overeenkomstig deze verordening veilig te stellen, op basis van een individuele beoordeling en, enkel voor zover bewaring evenredig is, wanneer andere, minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

Het uitgangspunt is dat personen niet in detentie mogen worden geplaatst om de enkele reden dat er een Dublinclaim op hen is gelegd. Daarnaast mag volgens dit artikel detentie slechts plaatsvinden wanneer:

1. er een significant risico op onderduiken bestaat;
2. hier een individuele beoordeling aan vooraf gaat;
3. minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

In hoofdstuk vijf zal blijken dat Dublinclaimanten de grootste groep vormt binnen de GVA. In Nederland komen Dublinclaimanten die op Schiphol om asiel vragen, standaard in de GVA terecht. Nederland voldoet daardoor niet aan de normen van de Dublinverordening.

4.6 Procedurerichtlijn

In de Procedurerichtlijn zijn regels opgenomen over de inrichting van de asielprocedure in de lidstaten.²⁶ Artikel 35 van deze richtlijn geeft regels voor de grensprocedures.

De Nederlandse overheid heeft dit artikel echter niet geïmplementeerd. De overheid is van mening dat Nederland geen grensprocedure kent. Volgens de overheid is de asielprocedure op AC Schiphol hetzelfde als in de land-aanmeldcentra. Daarmee kiest de overheid bewust niet voor een bijzondere procedure aan de grens en kent Nederland geen grensprocedure zoals bedoeld in de procedurerichtlijn.²⁷

VluchtelingenWerk en UNHCR zijn van mening dat zowel de AA als de GVA op Schiphol wel degelijk als grensprocedures gekwalificeerd moeten worden. Het gaat in beide gevallen om een procedure aan de grens waarbij een verzoek om bescherming is ingediend, terwijl de toegang tot het grondgebied van de lidstaat is geweigerd. Zo wordt een grensprocedure ook omschreven in artikel 35 van de Procedurerichtlijn.

Indien Nederland wel een grensprocedure kent, zou ze echter ook moeten voldoen aan de voorwaarden zoals neergelegd in het vierde lid van artikel 35. Hierin staat dat de maximale termijn voor een grensprocedure vier weken is, en dat de asielzoeker daarna toegang tot het grondgebied moet krijgen. Nu de procedure op Schiphol in 2012, inclusief de detentietermijn van de AA van 14 dagen, gemiddeld 53 dagen duurt, zou Nederland niet voldoen aan deze termijn.

Op dit moment wordt er in de EU onderhandeld over een herziening van de Procedurerichtlijn. De Europese Commissie en de Nederlandse overheid discussiëren over de vraag of Nederland wel of geen grensprocedure heeft zoals verwoord in de Procedurerichtlijn. Nederland heeft vooralsnog een voorbehoud gemaakt bij het artikel over de grensprocedure.²⁸ Dit houdt in dat Nederland dit artikel niet wil toepassen wanneer het in werking treedt.

4.7 Het Nederlandse beleid ten aanzien van detentie

We hebben naar voren gebracht dat op basis van het Vluchtelingenverdrag en de UNHCR-richtlijnen detentie niet is toegestaan tijdens de gehele statusbepaling. Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat een detentieduur van zeven dagen als proportioneel wordt gezien.

Uit de Europese regelgeving komt met name het ultimatumremedium-beginsel naar voren. Zo vereisen de herziene Opvangrichtlijn en Dublinverordening dat de beslissing om een persoon te detineren individueel wordt beoordeeld en dat er eerst wordt gekeken of andere vormen van toezicht mogelijk zijn.

In het Nederlandse beleid wordt bij de beslissing om een asielzoeker te detineren, geen individuele beoordeling gemaakt over de noodzaak van hun detentie. Dit blijkt uit de volgende tekst van de Vreemdelingencirculaire: (...) '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.'

Ook wordt de mogelijkheid tot het instellen van minder ingrijpende maatregelen in Nederland onvoldoende toegepast. Aan de grens wordt een vreemdeling die niet over de juiste documenten beschikt,

standaard de toegang geweigerd op grond van de SGC en vervolgens gedetineerd op grond van artikel 6 Vw. Andere vormen van toezicht, zoals bijvoorbeeld een meldplicht in het asielzoekerscentrum, worden voor zover wij weten niet toegepast. Deze mogelijkheid is er op grond van artikel 56 van de Vreemdelingenwet.

Het ultimatumremedium-beginsel wordt vrijwel niet toegepast in het Nederlandse beleid. Dit terwijl de Raad van State het beginsel wel toepast op vreemdelingendetentie. Zo heeft de Raad uitgesproken dat bij de inbewaringstelling van een uitgeprocedeerde asielzoeker het bewaringsdossier stukken moet bevatten die uitdrukkelijk blijken te geven van een belangenafweging voorafgaande aan de inbewaringstelling²⁹. De uitspraak ziet niet toe op het detineren aan de grens, maar op het bewaren van vreemdelingen met het oog op uitzetting. Toch menen wij dat deze uitspraak van belang is omdat de Raad hierin expliciet zegt dat een concrete belangenafweging moet worden gemaakt. UNHCR en VluchtelingenWerk zijn van mening dat het bij grensdetentie niet anders zou moeten zijn.

4.8 Conclusie

De overheid schermde met de SGC en de verplichting tot detentie op grond van deze verordening, maar de humanitaire clausule maakt duidelijk dat deze verplichting niet bestaat. Asielzoekers zouden door deze clausule toegang kunnen krijgen tot het Nederlands grondgebied en zo hun asielprocedure in een open asielzoekerscentrum kunnen doorlopen.

De consequentie van de toegangsweigering is dat asielzoekers worden gedetineerd. Veel internationale en Europese bepalingen stellen heldere regels aan het detineren van asielzoekers. Zo moet deze vorm van detentie in de wet geregeld zijn (EVRM en EU-Procedurerichtlijn) en mag detentie alleen kort plaatsvinden ter vaststelling van de basiselementen van het asielverzoek (UNHCR-richtlijnen). Bovendien mag volgens de herziene Opvangrichtlijn en de Dublinverordening detentie van asielzoekers alleen plaatsvinden wanneer daar een individuele beoordeling aan vooraf gaat en alternatieven niet mogelijk blijken.

Aan al deze normen voldoet het Nederlandse beleid niet. Nederland maakt geen belangenafweging of detentie gerechtvaardigd is en kijkt niet of er alternatieven mogelijk zijn. Bovendien omzeilt Nederland de normen in de Procedurerichtlijn omtrent grensdetentie door te stellen dat het geen grensprocedure heeft.

²³ Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus

²⁴ Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in lidstaten

²⁵ Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend

²⁶ Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus

²⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 994, E

²⁸ Council of the European Union, Interinstitutional File 2009/0165 (COD), ASILE 4 Codec 50, gedateerd 12 januari 2012 staat in voetnoot 208 dat Nederland een voorbehoud bij dit artikel heeft gemaakt. In response to NL, Cion confirmed that the regime for border procedures laid down in Article 43 would apply to the Schiphol centre as it is located at the border. In the Schiphol centre all sorts of applications are examined and not only applications on their admissibility and applications in accelerated procedure. In the light of this response, NL requested clarification whether examinations of applications at the Schiphol centre can only take place when the conditions laid down in Article 31(6) apply and that other examinations are not possible irrespective of the question whether these are done in full respect of Chapter II.

²⁹ ABRvS 22 augustus 2012, 201203503/1/V3.

'Ik kwam naar Nederland om mijn leven te redden, maar belandde in de gevangenis.'

Hamed (27) uit Iran

Hamed verbleef van 11 september 2012 tot 5 maart 2013 in het grenshospitium. Dit interview vond plaats tijdens zijn verblijf.

"Mijn wens is geen goed leven, geen rijk leven, maar gewoon één waarin ik 's avonds weer rustig kan gaan slapen. In Iran liet ik alles achter, mijn bezit en mijn familie. Ik kwam naar Nederland om mijn leven te redden, maar belandde in de gevangenis.

Ik ben christen. In Iran werd mijn zus om die reden opgepakt. De politie mishandelde haar en nam haar gevangen, ook naar mij waren ze op zoek. Toen ben ik gevlucht. Vier jaar lang trok ik van de ene naar de andere stad, tot ik bericht kreeg dat iemand me kon helpen om uit Iran te komen. Op het vliegveld kreeg ik een visum voor Italië en werd ik door de luchthaven heen geloodst. Voordat ik in het vliegtuig naar Amsterdam stapte, moest ik al mijn papieren bij hem inleveren.

Hier in Nederland heeft niemand naar mijn problemen in Iran geluisterd. Nog voordat ik mijn interview had met de IND, vonden ze een kopie van mijn visum. 'We stoppen de asielprocedure,' zeiden ze. 'Je moet naar Italië.' Omdat de opvang voor asielzoekers in Italië erg slecht is, hoopt mijn advocaat dat de IND mijn zaak toch in behandeling neemt. Die keuze hebben ze. Maar Nederland weigert en ik wacht nu al een half jaar in gevangenschap af.

Drie keer in de week is de gymzaal open en sport ik 45 minuten. Verder doe ik hier helemaal niets. Ik begrijp niet waarom ze me vasthouden, ik ben toch geen crimineel? Ik begon vol hoop, maar steeds vaker kreeg ik een 'nee' te horen. De laatste maanden zie ik alles erg somber in. Ik zie er tegenop om naar Italië te gaan. In de krant lees ik hoe miserabel de situatie daar is voor mensen zoals ik. Ik wil niet op straat slapen. Mijn hoop om ergens nog asiel te krijgen is inmiddels helemaal weg. Ik denk er steeds vaker over na om mijn leven te beëindigen."

Naschrift: Twee dagen na het interview werd Hamed uitgezet naar Italië.

5. Cijfers en onderzoeksresultaten

Voor dit onderzoek gebruikten we de gegevens zoals verstrekt door de IND en de cijfers zoals deze door VluchtelingenWerk in het Aanmeldcentrum en grenshospitium zijn bijgehouden. Deze cijfers geven gezamenlijk en onderling vergeleken een beeld van de praktijk.

De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2010 tot 31 december 2012. We hebben deze periode opgesplitst in drie jaar. Om asielzaken per jaar in te kunnen delen, is gewerkt op basis van de GVA-bepaling. Het moment dat de IND een vreemdeling naar de GVA-procedure verwijst en hij het grenshospitium instroomt, is bepalend voor het jaar waarin de zaak is ingedeeld. Dit moment is tevens bepalend voor alle termijnberekeningen.

Hieronder worden de onderzoeksresultaten per tabel toegelicht.

5.1 Totaal aantal GVA-zaken

	2010	2011	2012
Totaal aantal GVA-zaken	62	59	50

Deze cijfers laten een daling zien van het aantal asielzoekers dat naar de GVA wordt verwezen. De procedure wordt dus steeds minder toegepast. Dit is in lijn met de daling van het aantal asielzoekers dat via Schiphol binnenstroomt, zoals in de volgende paragraaf is te zien.

5.2 Totale instroom asielzoekers via Schiphol

De eerste rij van deze tabel vermeldt het aantal van de op Schiphol ingediende asielverzoeken. Het betreft dus niet alleen personen die op Schiphol geland zijn (artikel 6), maar ook asielverzoeken van in Nederland aangetroffen illegale vreemdelingen die - in vreemdelingenbewaring - een asielverzoek indienen (artikel 59). In de tweede rij staat het aantal personen die Nederland per vliegtuig bereiken en op wie een artikel 6 Vw-maatregel is toegepast.²⁹

	2010	2011	2012
Asielverzoeken op Schiphol (artikel 59 + art 6)	1.903	1.146	850
Asielverzoeken (artikel 6)	900	820	620

5.3 Gronden voor GVA-bepaling

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk drie, kunnen asielzoekers om verschillende redenen naar de GVA worden verwezen. Hieronder is in percentages aangegeven hoeveel asielzoekers op welke grond in de GVA zijn geplaatst. De gegevens uit 2012 zijn afkomstig van de IND, waarbij is afgerond op tientallen.

Categorieën	2010	2011	2012
Dublinclaimanten	44%	67%	80%
Nader onderzoek	50%	31%	20%
Leeftijdsonderzoek (aantal personen)	2	-	-
Misbruik/fraude (aantal personen)	-	-	Enkelen
1F verdenking (aantal personen)	2	1	Enkelen

Wanneer de IND vermoedt dat een Dublinclaim kan worden gelegd, wordt de asielzoeker naar de GVA verwezen. Volgens de vreemdelingencirculaire is een Dublinclaim een gerechtvaardigde grond voor voortzetting van de vrijheidsontnemende maatregel. Gedurende zijn detentieperiode wordt er niet inhoudelijk naar zijn asielmotieven gekeken, de asielzoeker wacht enkel op overdracht naar



Foto Goedele Momms

Vrijheid is een van de meest elementaire rechten in ons bestaan.

een ander land. Of de asielzoeker het slachtoffer is van mensenrechtenschendingen en/of getraumatiseerd is, blijft ondertussen in het ongewisse. Uit het rapport van 2011 kwam naar voren dat het percentage Dublinclaimanten binnen de GVA was gestegen. Deze stijging heeft zich voortgezet tot zelfs tachtig procent in 2012. Omdat het asielverzoek inhoudelijk niet behandeld wordt, bestaat de kans dat mensen die in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming, nu langere tijd in detentie verblijven. UNHCR en VluchtelingenWerk hebben daarom meerdere malen bij voormalig minister Leers aangedrongen op het afschaffen van grensdetentie voor deze groep asielzoekers.³⁰

Als de IND niet in staat is om de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker vast te stellen, mag de asielzoeker voor nader onderzoek in de GVA worden geplaatst. Uit het rapport van 2011 blijkt dat in 2010 37 procent van de GVA-bepaalden op deze grond is doorverwezen. Dit percentage is gedaald tot twintig procent in 2012.

Artikel 1F maakt deel uit van de zogenaamde uitsluitingsgronden van het Vluchtelingenverdrag en is van toepassing op mensen die mogelijk betrokken zijn bij misdaden tegen de menselijkheid. Deze mensen kunnen evenwel vaak niet worden uitgezet worden omdat artikel 3 EVRM zich tegen uitzetting verzet: de vermeende daders zouden zelf het slachtoffer van schendingen van de mensenrechten kunnen worden. Gezien de vergaande consequenties die de uitsluiting voor deze categorie personen heeft, dient deze verdragsbepaling restrictief te worden toegepast.

In 2011 is er in één geval een 1F-onderzoek opgestart en in 2012 in drie gevallen. De duur van de detentie van deze personen verschilt: in twee gevallen is redelijk snel overgegaan tot overplaatsing naar een open asielzoekerscentrum (na respectievelijk 11 en 28 dagen). In een ander geval heeft de persoon 178 dagen in de GVA doorgebracht en is vervolgens overgeplaatst naar een vrijheidsbeperkende locatie. Van één van de personen die in december 2012 in de GVA is geplaatst is verder (nog) niets bekend.

Leeftijdsonderzoek kan plaatsvinden wanneer wordt getwijfeld aan de beweerde minderjarigheid van de asielzoeker. Gelukkig komt het de laatste jaren steeds minder voor dat asielzoekers op deze grond naar de GVA worden verwezen.

Van misbruik van de asielprocedure of fraude is volgens de IND onder andere sprake als de asielzoeker onjuiste informatie heeft verstrekt over zijn identiteit, nationaliteit of reisroute, als hij valse identiteits- of reisdocumenten heeft overgelegd of als hij zich van zijn reisdocument heeft ontdaan. In 2012 zijn volgens de IND enkele personen om één van bovenstaande redenen in de GVA geplaatst.

5.4 Gemiddelde detentieduur GVA (in dagen)

	2010	2011	2012
Gemiddelde duur totale detentie	96	61	44*
Langste duur detentie	378	62	178

* Telling IND: 39 dagen. Telling VluchtelingenWerk 44 dagen

In het vorige rapport zagen we dat de gemiddelde detentieduur daalt. Die daling zet zich door. Volgens een berekening van de IND betrof de gemiddelde duur van de GVA 39 dagen in 2012. De gemiddelde duur is berekend vanaf de datum dat de GVA-beslissing is genomen tot aan de datum van het vertrek naar de betreffende Dublin-staat, het land van herkomst en/of de opheffing van de maatregel ex artikel 6 Vw. Volgens de cijfers van de IND blijft het gemiddelde onder de zes weken termijn, zoals genoemd in de Vreemdelingencirculaire. Volgens onze eigen berekening komt de gemiddelde duur met 44 dagen net boven de zes weken termijn uit. Deze discrepantie is mogelijk ontstaan door een verschillende wijze van informatieverwerking.

Hoewel de gemiddelde detentieduur de afgelopen jaren fors is gedaald, zijn er desalniettemin uitschieters bij van 162 en 178 dagen. Ook Jamal, zie pagina 14, zat in 2012 bijna een half jaar vast op een Dublinclaim.

Dergelijke termijnoverschrijdingen zijn onacceptabel. Het gaat om mensen die om bescherming vragen en geen strafbaar feit hebben gepleegd. Daarnaast is de GVA bedoeld om binnen zes weken uitsluitel te geven over de asielaanvraag.

5.5 Gegevens uitstroom GVA

Tot slot hebben we gegevens verzameld over de wijze waarop de GVA wordt beëindigd. Dit kan op verschillende manieren. De asielzoeker kan naar een open centrum worden uitgeplaatst om de verdere behandeling van zijn asielaanvraag af te wachten. Hij kan ook worden uitgezet, bijvoorbeeld naar het land van herkomst. Wanneer uitzetting niet mogelijk is, kan de asielzoeker op straat worden gezet. De detentie wordt dan opgeheven omdat hij geen recht meer heeft op opvang.

	2010	2011	2012*
Uitgeplaatst naar een open centrum	74%	60%	60%
Uitzettingen (inclusief Dublin)	20%	40%	31%
Mensen die op straat werden gezet	6%	0%	2%

* De percentages van 2012 komen opgeteld niet op 100 procent uit omdat een aantal personen op het moment van schrijven nog niet is uitgestroomd.

Dit overzicht laat zien dat een groot deel van de GVA-bepaalden alsnog doorstroomt naar een open asielzoekerscentrum: 60 procent van de asielzoekers werd de laatste jaren vanuit detentie in een asielzoekerscentrum geplaatst. Daarnaast zien we dat het aantal succesvolle uitzettingen laag is: 31 procent. Het aantal mensen dat op straat wordt gezet is heel laag, en zelfs nul in 2011.

Van de 50 personen die in de GVA werden geplaatst – volgens de cijfers die wij van de IND ontvingen – kregen 24 personen geen beschikking binnen deze procedure. Dat is bijna de helft. Dat is een hoog percentage daar de GVA-bepaling is gebaseerd op de verwachting van de IND om binnen zes weken tot een beslissing te komen. Van deze 24 personen werden 19 personen alsnog overgeplaatst naar een asielzoekerscentrum. De vraag rijst waarom deze personen überhaupt in de GVA zijn geplaatst, wanneer hun asielprocedure nog niet is afgerond als ze worden uitgeplaatst.

5.6 Conclusie

Uit de cijfers blijkt dat de GVA minder vaak wordt toegepast en dat de duur van de detentie ook steeds korter wordt. Die ontwikkeling vinden UNHCR en VluchtelingenWerk positief. Wij vinden het echter zorgelijk dat zowel in 2011 als in 2012 de grootste groep in de GVA bestond uit Dublin-claimanten. Doordat het asielverzoek van Dublinclaimanten inhoudelijk niet wordt behandeld, blijft onbekend wat deze mensen hebben meegemaakt in het land van herkomst: de kans bestaat dat mensen die recht hebben op internationale bescherming in detentie verblijven.

Ondanks dat de duur van de GVA steeds korter wordt, zijn er ook forse termijnoverschrijdingen waarbij mensen langer dan een half jaar in detentie verblijven. Dergelijke overschrijdingen zijn onacceptabel. Het betreft mensen die, in de meeste gevallen, niets misdaan hebben.

Naast het feit dat zestig procent van alle GVA-bepaalden in 2012 alsnog naar een asielzoekerscentrum werd uitgeplaatst, kreeg bijna de helft geen beschikking binnen de GVA. Dat is opmerkelijk omdat de GVA-bepaling gebaseerd is op de verwachting van de IND om binnen zes weken tot een beslissing te komen.

UNHCR en VluchtelingenWerk zien, naast ons humanitaire standpunt, geen reden om de GVA-procedure nog langer te handhaven, wanneer het beoogde doel van de GVA vaak niet wordt behaald.

29 De cijfers omtrent artikel 6 instroom komen uit de Rapportage vreemdelingenketen van 2010, 2011 en 2012 en de beantwoording van Kamervragen van de PvdA. De cijfers m.b.t het totaal aantal asielverzoeken op Schiphol komen van VluchtelingenWerk.

30 Zie brief UNCHR en VluchtelingenWerk Nederland van 6 oktober 2011 en de brief van VluchtelingenWerk Nederland van 21 februari 2012



Asielzoekers zouden niet opgesloten moeten worden.

'In het detentiecentrum hoefde ik niet eens mijn verhaal te vertellen. Ik zou een Dublinclaimant zijn en moest terug naar Engeland.'

Jamal (23) uit Somalië

Jamal verbleef van 29 juni tot 13 december 2012 in het grenshospitium.

"Toen mijn advocaat vertelde dat ik naar een asielzoekerscentrum mocht, voelde ik niets. Geen vreugde, geen opwinding. Ik had een half jaar gevangen gezeten en niets kon me meer schelen. Je leest weleens dat vrijheid het hoogste goed is. Die uitdrukking begreep ik nooit zo goed, totdat ik het zelf meemaakte.

Ik was vier jaar oud toen mijn familie in Somalië uit elkaar viel. Zij waren zakenmensen en daarom een doelwit in de burgeroorlog. Mijn oom werd voor mijn ogen doodgeschoten, daarna moest iedereen halsoverkop vluchten. Ik schuilde bij een oom en bleef bij hem tot ik vijftien jaar was. Daarna vertrok ik naar Engeland waar mijn moeder al enkele jaren een verblijfsvergunning had. Helaas kreeg ik die niet en mocht ik daar blijven tot ik meerderjarig was. Daarna ging het snel bergafwaarts met mijn leven. Zonder vergunning kon ik de universiteit en een baan wel vergeten. Omdat mijn moeder streng religieus is, raakte ik steeds meer in conflict met haar; het is moeilijk om tussen twee culturen op te groeien. Uiteindelijk belandde ik op straat. Mijn advocaat adviseerde me om asiel te vragen in een ander land. Ik regelde een vals paspoort en vloog naar luchthaven Eindhoven.

In het detentiecentrum hoefde ik niet eens mijn verhaal te vertellen. Ik zou een Dublinclaimant zijn en moest terug naar Engeland. Toch dacht de Engelse immigratie-

dienst daar anders over, die wilde me in eerste instantie niet terugnemen.

Ondertussen zat ik daar maar. Er zijn geen woorden die kunnen beschrijven wat die plek met je doet. De dagen duren ontzettend lang en niemand weet wanneer hij vrijgelaten wordt. Die onzekerheid maakte me gek; het is zo stressvol en frustrerend.

Toen ik aankwam in het detentiecentrum heb ik om een psychiater gevraagd. Ik slik antidepressiva en was in Engeland al jaren onder behandeling. Het duurde drie maanden voordat ik iemand zag, dat vond ik heel erg. Overdag hield ik de schijn op, maar 's avonds, als mijn cel op slot werd gedraaid, begon ik te piekeren. Die gedachten gingen hele nachten door.

Na zes maanden werd ik vrijgelaten en ging ik alsnog naar een asielzoekerscentrum. Daar zit ik nu nog steeds. Ik ontmoet hier veel mensen die ook Dublinclaimanten zijn. Toch hebben zij niet een half jaar in de gevangenis gezeten, dat vind ik erg oneerlijk."

Naschrift: Inmiddels heeft Jamal te horen gekregen dat hij Nederland moet verlaten. Hij heeft in Engeland geen toekomst en weet niet waar hij naartoe moet gaan. Jamal probeert tijdelijk werk te vinden zodat hij kan sparen voor een reis naar een ander Europees land.

6. Politieke ontwikkelingen

Grensdetentie is een van de speerpunten van VluchtelingenWerk en het onderwerp van een campagne in 2013. Deze koers heeft geleid tot recent gestelde Kamervragen. Ook in 2011 kreeg grensdetentie aandacht, nadat ons vorige rapport over de GVA uitkwam. In dit hoofdstuk inventariseren we de politieke ontwikkelingen in de afgelopen jaren.

6.1 Kamervragen naar aanleiding van rapport 2011

Nadat ons vorige rapport in januari 2011 uitkwam, zijn er door GroenLinks schriftelijke vragen gesteld aan voormalig minister Leers.³¹ Vlak daarna vond er een algemeen overleg plaats waarin de minister door verschillende partijen werd aangesproken op een aantal conclusies uit het rapport.³² De minister gaf aan dat al hun vragen zouden worden beantwoord in de antwoorden op de vragen van GroenLinks.

GroenLinks vroeg onder andere of de minister bereid is om alternatieven voor de GVA in te zetten. De partij vroeg ook of de minister de mening deelt dat er sprake is van een ongelijke situatie, nu asielzoekers die over land reizen in een open centrum terecht komen, en asielzoekers die via de lucht reizen in de GVA belanden. In zijn antwoord herhaalde de minister zijn standpunt dat hij op grond van de SGC verplicht is om illegale immigratie tegen te gaan en dat de achtergrond van grensdetentie, namelijk de toegangswijering, zich niet voor alternatieven leent.

In de beantwoording van de Kamervragen zegde de minister toe om cijfers over de GVA te verstrekken. Deze cijfers gaf hij in een brief over het terugkeerbeleid:³³ in de periode van 1 januari tot 17 mei 2011 werden in totaal twintig GVA-beslissingen genomen. In bijna driekwart van deze beslissingen betrof het Dublinclaimanten. Volgens de minister bevestigen deze cijfers dat er beperkt gebruik wordt gemaakt van de GVA. In reactie op deze cijfers stuurden wij een brief naar de Tweede Kamer waarin we aangaven het zorgelijk te vinden dat het overgrote deel van de GVA-bepaalden uit Dublinclaimanten bestaat. Tijdens hun procedure wordt immers niet inhoudelijk naar de asielmotieven gekeken.³⁴ Of de asielzoeker in het land van herkomst het slachtoffer werd van misdaden en mogelijk kampt met trauma's, blijft tijdens zijn detentie in het ongewisse. In de brief benadrukten we nogmaals het belang van alternatieven voor detentie.

In een latere brief schreef de minister dat er een reële kans bestaat dat de desbetreffende vreemdelingen zich aan het toezicht onttrekken wanneer hen feitelijk toegang zou worden verleend om een asielaanvraag in te dienen.³⁵ Wij vragen ons af waarom de minister van mening is dat een vreemdeling die om asiel vraagt zou willen onderduiken. De vreemdeling is hier juist om bescherming te vragen van de Nederlandse overheid. Asielzoekers die over land aankomen en in een open centrum worden geplaatst, duiken over het algemeen ook niet onder en wachten de uitkomst van hun asielverzoek in vrijheid af.

Daarnaast schrijft de minister in diezelfde brief dat juist vreemdelingen met een minder kansrijk asielaanvraag langere tijd aan de grens gedetineerd blijven. Als voorbeeld noemt hij vreemdelingen waarbij mogelijke misdaden tegen de menselijkheid een rol spelen, zoals beschreven in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. VluchtelingenWerk en UNHCR merken op dat er maar zeer weinig vreemdelingen op basis van 1F in de GVA worden geplaatst en dat deze personen vaak ook weer snel worden uitgeplaatst. Wij delen deze veronderstelling van de minister derhalve niet.

In een ander algemeen overleg heeft D66 aangedrongen op de afschaffing van de GVA, met name voor Dublinclaimanten.³⁶ De minister gaf toen aan dat het overplaatsen van Dublinclaimanten naar een open asielzoekerscentrum niet mogelijk is, omdat Nederland dan automatisch ook de asielaanvraag zou moeten behandelen. Dublinclaimanten zouden volgens de minister dan niet meer kunnen worden teruggestuurd naar het Europese land waar zij als eerste binnen kwamen.

VluchtelingenWerk en UNHCR kunnen zich niet in deze redenering vinden. Wanneer Dublinclaimanten zouden worden toegelaten tot het Nederlandse grondgebied, betekent het niet dat de claim vervalt. Het claimen is namelijk niet verbonden aan toegangswijering. Asielzoekers kunnen dus nog steeds worden geclaimd, ook wanneer ze hun overdracht in een open asielzoekerscentrum afwachten.

6.2 Campagne VluchtelingenWerk

Eind december 2012 gaf VluchtelingenWerk Nederland de aftrap voor een campagne rond de afschaffing van grensdetentie. Deze campagne richt zich niet alleen op de asielzoekers die in de GVA terecht komen, maar op alle personen die op Schiphol hun asielaanvraag indienen. Tenslotte doorlopen zij allemaal hun procedure in

**BEDREIGD,
GEVLUCHT,
GELAND...**

GEVANGEN!

Vluchtelingen die met het vliegtuig op Schiphol aankomen en hier om bescherming vragen, belanden direct in de oel. VluchtelingenWerk Nederland vindt dat vluchtelingen niet in de gevangenis thuis horen.

Wij vragen staatssecretaris Teeven in een open brief om een einde te maken aan deze onmenselijke behandeling. VluchtelingenWerk gaat er in 2013 alles aan doen om het opsluiten van vluchtelingen te stoppen.

Lees de brief aan de staatssecretaris op www.vluchtelingenwerk.nl

**VluchtelingenWerk
Nederland**

Advertentie die VluchtelingenWerk eind 2012 plaatste in Trouw en de Telegraaf.

detentie, en wordt alleen een deel in de GVA geplaatst wanneer de IND langer de tijd nodig heeft om te beslissen. Het gaat jaarlijks om ongeveer vijfhonderd tot duizend asielzoekers. De campagne valt samen met het pas geopende Justitieel Complex op Schiphol. Eind december 2012 heeft VluchtelingenWerk de staatssecretaris opgeroepen om als goed voornemen voor 2013 grensdetentie af te schaffen.³⁷

De PvdA heeft naar aanleiding van deze oproep schriftelijke vragen gesteld.³⁸ De partij vraagt onder andere naar de legitimiteit van de GVA, naar het aantal asielzoekers dat in 2012 in grensdetentie is geplaatst en naar de redenen voor het plaatsen in de GVA. De staatssecretaris gaf hierop het antwoord dat uit de SGC de verplichting volgt om al het nodige te doen om te voorkomen dat vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd, alsnog toegang tot het Schengengebied krijgen.³⁹ Ook geeft hij cijfers van het aantal personen dat in grensdetentie is gezet, het aantal GVA-bepaalde en de gemiddelde duur van de detentie. Deze cijfers zijn verwerkt in dit rapport.

Naast de Kamervragen heeft de staatssecretaris een reactie gegeven op onze brief⁴⁰ en tegelijkertijd een factsheet op de website van de overheid geplaatst. Hierin geeft de staatssecretaris dezelfde argumenten over de SGC, zoals in de vorige alinea al beschreven staan.

Andere organisaties, zoals Amnesty International, hebben de afgelopen jaren aangedrongen op alternatieven voor vreemdelingen-detentie.⁴¹ Bij vreemdelingendetentie gaat het niet over grensdetentie, maar over detentie van uitgeprocedeerde asielzoekers in

afwachting van uitzetting naar hun land van herkomst. Volgens Amnesty International worden alternatieven nauwelijks gebruikt, ook niet voor personen die bijzonder kwetsbaar zijn. Voormalig minister Leers had aangekondigd om met kleinschalige pilots een beperkt aantal alternatieven te onderzoeken. VluchtelingenWerk en UNHCR zijn van mening dat wanneer alternatieven voor detentie voor bepaalde groepen mogelijk zijn, dit zeker ook zou moeten gelden voor asielzoekers. Helaas wordt grensdetentie niet meegenomen in de pilots.

6.3 Conclusie

Hoewel politieke partijen wel aandacht hebben gegeven aan de GVA naar aanleiding van ons eerdere rapport en de campagne, houden de bewindspersonen vast aan het standpunt dat de SGC hen verplicht tot het weigeren van de toegang aan asielzoekers aan de grens. Helaas zijn zij tot op heden niet bereid geweest tot afschaffing van grensdetentie over te gaan, dan wel te kijken naar alternatieven. UNHCR en VluchtelingenWerk hopen dat dit nieuwe rapport en de campagne hier verandering in brengt.

31 Aangangsel Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, nr. 1933

32 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 19637, nr. 1396

33 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 19637, nr. 1436

34 Brief UNHCR en VluchtelingenWerk Nederland van 6 oktober 2011

35 Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 19 637, nr. 1483

37 Brief VluchtelingenWerk Nederland, 27 december 2012

38 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, kenmerk 2013Z00161

39 Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, Aangangsel 1357

40 Brief van Staatssecretaris Teeven van 17 januari 2013

41 <http://www.amnesty.nl/nieuwsporaal/nieuws/detentie-vreemdelingen-in-nederland-moet-en-kan-anders>

Foto Goedele Momms



Binnen het strafrecht is detentie de zwaarste sanctie die kan worden toegepast.

7. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van alle bevindingen uit de eerdere hoofdstukken, komen UNHCR en VluchtelingenWerk tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

7.1 Conclusies

'Vrijheid' is een van de meest elementaire rechten in ons bestaan. Wanneer wordt gekozen voor detentie, mag die persoon niet verder in zijn vrijheid worden beperkt dan strikt noodzakelijk.⁴² Binnen het strafrecht is detentie zelfs de zwaarste sanctie die kan worden toegepast. Het is daarom vreemd dat Nederland deze maatregel standaard toepast op asielzoekers die via Schiphol aankomen: dit zijn kwetsbare mensen die niets misdaan hebben en mogelijk het slachtoffer zijn van mensenrechtenschendingen.

Uit de persoonlijke verhalen in dit rapport, blijkt dat deze asielzoekers hebben geleden onder hun detentie en vaak kampten met gezondheidsproblemen als slapeloosheid en depressies. Deze mensen voelden zich gecriminaliseerd.

De overheid baseert zich op de Schengengrenscodes, maar in dit onderzoek laten we zien dat dit argument geen stand houdt. Het standaard detineren van asielzoekers gaat zelfs tegen internationale regelgeving in. Daaruit blijkt dat detentie zo veel mogelijk moet worden voorkomen. Een asielzoeker mag slechts worden gedetineerd op basis van een individuele beoordeling en als andere minder ingrijpende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

UNHCR en VluchtelingenWerk zijn daarom van mening dat asielzoekers die via Schiphol binnenkomen, moeten worden toegelaten tot het Nederlandse grondgebied. Zij kunnen dan, net als asielzoekers die over land naar Nederland reizen, in een open asielzoekerscentrum hun asielprocedure doorlopen.

Uit ons onderzoek blijkt dat de GVA minder vaak wordt toegepast en dat ook de duur van de detentie steeds korter wordt. Dat is een positieve ontwikkeling. Ondanks dat de duur van de GVA korter wordt, zijn er ook forse termijnoverschrijdingen waarbij mensen langer dan een half jaar in detentie verblijven. Dergelijke overschrijdingen vinden wij onacceptabel. Het betreft mensen die, in de meeste gevallen, niets misdaan hebben.

De grootste groep asielzoekers binnen de GVA, bestaat uit Dublinclaimanten. UNHCR en VluchtelingenWerk vinden dit zorgelijk. Doordat het asielverzoek van Dublinclaimanten binnen de GVA inhoudelijk niet wordt behandeld, blijft onbekend wat deze mensen hebben meegemaakt in het land van herkomst. De kans is groot dat mensen nu langere tijd worden opgesloten, terwijl ze wel recht hebben op internationale bescherming.

Verder merken we op dat zestig procent van alle GVA-bepaalden in 2012, alsnog naar een asielzoekerscentrum werd uitgeplaatst. Ook

kreeg bijna de helft geen beschikking binnen hun GVA-bepaling. Dat is opmerkelijk omdat de GVA-bepaling gebaseerd is op de verwachting van de IND om binnen zes weken tot een beslissing te komen.

Hieruit concluderen UNHCR en VluchtelingenWerk dat er geen humanitaire, juridische noch praktische legitimiteit is om de GVA nog langer in stand te houden.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van al onze conclusies, stellen wij dat:

1. De huidige GVA-procedure moet worden afgeschaft.
2. Indien niet tot afschaffing van de GVA wordt besloten, dient bij detentie een individuele belangenafweging plaats te vinden. Detentie moet niet het uitgangspunt zijn en in iedere individuele zaak moeten eerst alternatieven voor detentie overwogen worden.
3. Daarnaast doen UNHCR en VluchtelingenWerk op basis van onze studie de aanbeveling de gronden die de GVA rechtvaardigen te beperken tot gevallen waarin evident sprake is van een 1F-casus, bijvoorbeeld in het geval waarin een internationaal tribunaal een opsporingsbevel heeft uitgevaardigd.

⁴² Artikel 15 lid 4 Grondwet: Hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.

Executive summary

The Extended Closed Border Procedure in the Netherlands: a survey by UNHCR and the Dutch Council for Refugees

Report on the Extended Closed Border Procedure for asylum-seekers in the Netherlands (2010–2012)

This study focuses on the legitimacy of the Extended Closed Border Procedure and its implementation.

In the Netherlands the claims of persons seeking international protection and arriving at the border without fulfilling the necessary visa requirements are assessed under the normal procedure lasting 8 days (preceded by a rest and preparation period of 6 days). During this procedure the asylum seekers are detained. The procedure at the border permits the extension of the applicant's detention to at least six weeks, plus, in case of an appeal against the decision, the time the court needs to review the case.

According to the authorities the aim of this procedure is twofold: firstly, it serves border control objectives and, secondly, the procedure is intended to facilitate successful deportation.

UNHCR and the Dutch Council for Refugees underline (referring to UNHCR's Detention Guidelines 2012) that in the context of the detention of asylum-seekers three purposes exist for which detention may be necessary in an individual case, and which are generally in line with international law, namely public order, public health or national security. Public order might be a reason to detain if there are strong grounds for believing that the specific asylum-seeker is likely to abscond or otherwise is likely to refuse to cooperate with the authorities. Public health may be a legitimate basis for a period of confinement, provided it is justified in the individual case. Detention might also be necessary and proportionate if a person presents a threat to national security (see Detention Guideline 4.1 <http://www.unhcr.org/refworld/detention.html>). But UNHCR and the Dutch Council for Refugees stress that detention is an exceptional measure and can only be justified for a legitimate purpose.

The main argument used by the Dutch Government for maintaining the Extended Closed Border Procedure is to be found in the 2006 Regulation on the Schengen Border Code.

According to the authorities, the Schengen Border Code obliges the Netherlands to refuse access to the territory to asylum-seekers and to detain them, if they do not fulfil the necessary visa requirements.

The Dutch Council for Refugees and UNHCR consider that the Schengen Border Code does not oblige states to deny asylum-seekers access to the territory in these circumstances. Both organizations refer to Article 5, para. 4 of the Code which permits states to

provide access on humanitarian grounds. UNHCR and the Dutch Council for Refugees also stress developments in European legislation by referring to recast proposals of a number of EU Directives which make clear that detention is to be used as a last resort.

UNHCR and the Dutch Council for Refugees note that according to the European Commission the Extended Closed Border Procedure should be considered as a border procedure, whilst the Dutch authorities define it as a procedure at the border. The significance of this determination relates to the applicability of Article 35 of the Asylum Procedures Directive which sets out applicable basic principles and guarantees. It states that when a decision has not been taken within four weeks an applicant should be granted access to the territory and his or her claim be assessed under the regular procedure. Following the European Commission's determination of the procedure, the starting point should be that detention may not last longer than four weeks.

In 2007 and 2011 the Dutch Council for Refugees and UNHCR published reports on the Extended Closed Border Procedure. The 2011 research resulted in several recommendations which were directed at politicians, policy makers and at the executive body responsible for the implementation of the procedure. Both organizations argued for the abolition the Extended Closed Border Procedure. If this procedure is to be maintained, the Dutch Council for Refugees and UNHCR urged that the existing grounds need to be revised. Only in very specifically defined exceptional cases (national security) should it be possible for a referral of an asylum-seeker to this procedure to take place, taking into account that public order and public health may be reasons for detention in the first phase of the border procedure.

Two years after the research, however, no signs of an implementation of these recommendations have been noted.

Research results 2010–2012

The period of the research covers the three calendar years: 2010, 2011 and 2012.

In 2010, 62 cases were referred to the Extended Closed Border Procedure, this figure falling in 2011 to 59 cases and 50 cases in 2012. This reflects a similar decrease in the number of first asylum applications at Schiphol airport over this period: in 2010, 900 first asylum applications were recorded, in 2011 there were 820, and in 2012 there were 620 applications.

In the period covered by this survey figures provided by the Dutch Immigration Service indicate that the six-week period was on average not exceeded and that generally the period of detention was



Asielzoekers zijn kwetsbare mensen die niets misdaan hebben en zouden daarom niet opgesloten moeten worden.

39 days. By contrast, the Dutch Council for Refugees and UNHCR counted 44 days on average. It might be that counting differs because of inclusion or exclusion of the day of arrival and the day of leaving the detention facility. In a few cases though persons have been detained for a longer period of time, in one case we noted a detention period of 178 days or more than 25 weeks. The case concerned a person with regard to whom Article 1F of the Refugee Convention was considered to be possibly applicable.

In recent years, the number of people referred to the Extended Closed Border procedure has decreased significantly and now concerns approximately 50 persons annually. Most of them are persons who are claimed under the Dublin Regulation, meaning another EU country is considered to be responsible for the examination of the asylum claim.

In practice, after a certain period of stay in detention, approximately 60% of those concerned are transferred to open asylum-seeker centres in the Netherlands.

Conclusion

The relevant international and EU standards illustrate that there is no obligation to detain aliens at the border. It was also concluded that no reflection on alternatives to detention, taking into account the circumstances and interests of the individual, takes place at the border.

Recommendations

The current Extended Closed Border Procedure should be abolished.

When detention of an asylum-seeker at the border is considered, an individual determination needs to take place, weighing the grounds for detention against the circumstances of the individual. The necessity and proportionality tests further require an assessment of whether there were less restrictive or coercive measures that could have been applied to the individual concerned and which would be effective in the individual case. To guard against arbitrariness, any detention needs to be necessary in the individual case, reasonable in all the circumstances and proportionate to a legitimate purpose. Failure to consider less coercive or intrusive means could also render detention arbitrary.

If it is decided that the Extended Closed Border Procedure should remain in place, UNHCR and the Dutch Council for Refugees recommend, on the basis of this and previous studies, that its use be limited to cases where Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees is manifestly applicable, for example when an international tribunal has ordered an arrest warrant.

Foto Maarten Noordijk



UNHCR en VluchtelingenWerk vinden dat asielzoekers die via Schiphol in ons land aankomen, in een open centrum geplaatst zouden moeten worden.

Lijst met afkortingen

AA	Algemene Asielprocedure
AC	Aanmeldcentrum
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GVA	Gesloten Verlengde Asielprocedure
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
UNHCR	Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties
VA	Verlengde Asielprocedure
Vw	Vreemdelingenwet 2000
SGC	Schengengrenscode

Colofon

Dit rapport is een uitgave van UNHCR Nederland en VluchtelingenWerk Nederland

Tekst: Lenny Reesink en René Bruin

Redactie en interviews: Annemieke van der Pol

Eindredactie: Onno Yska

Foto voorpagina: iStock

Ontwerp: Tangerine Design

Opmaak: Megavolt

Druk: Aranea Grafimedia

© april 2013

De meeste asielzoekers die Nederland bereiken, zijn over land gereisd. Zij vragen om bescherming en komen in een open asielzoekerscentrum terecht. Een kleinere groep komt hier via de zogeheten buitengrenzen aan: de luchthavens. Zij worden gedurende hun asielprocedure opgesloten in een detentiecentrum. VluchtelingenWerk Nederland en UNHCR pleiten al jaren voor het afschaffen van de Gesloten Verlengde Asielprocedure, waarin onschuldige mensen in de gevangenis belanden.



**VluchtelingenWerk
Nederland**

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
info@vluchtelingenwerk.nl
www.vluchtelingenwerk.nl



UNHCR
The UN
Refugee Agency

UNHCR Nederland
Postbus 18815
2502 EV Den Haag
NETTH@unhcr.org
www.unhcr.nl

