



# Detentie van asielzoekers

*Een onderzoek naar de toepassing van artikel 59b Vw*

Wouter van der Spek  
Evelien Flikweert  
Ashley Terlouw

# Detentie van asielzoekers

*Een onderzoek naar de toepassing van artikel 59b Vw*

Wouter van der Spek  
Evelien Flikweert  
Ashley Terlouw




*Detentie van asielzoekers:  
een onderzoek naar de toepassing van artikel 59b Vw*  
W.J. van der Spek, E. Flikweert, A.B. Terlouw

ISBN: 9789462404779

Ontwerp omslag: Sjaak van der Vooren  
Foto omslag: Goedele Monnens  
Layout: Hannie van de Put

© W.J. van der Spek, E. Flikweert, A.B. Terlouw  
Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen 2018

Published by

 Wolf Legal Publishers (WLP)  
Postbus 313  
5060 AH Oisterwijk  
info@wolfpublishers.nl  
www.wolfpublishers.com

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

# Inhoudsopgave

NOOT OVER FINANCIERING .....	VII
LIJST VAN AFKORTINGEN .....	IX
SAMENVATTING .....	XI
AANBEVELINGEN.....	XXIII
VOORWOORD .....	XXVII
<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>1</b>
<b>2. INTERNATIONAAL EN EUROPEES RECHT .....</b>	<b>11</b>
2.1 VN .....	11
2.2 RAAD VAN EUROPA.....	15
2.3 EU .....	20
2.4 CONCLUSIE.....	31
<b>3. NATIONAAL RECHT .....</b>	<b>33</b>
3.1 WETTELIJK KADER VREEMDELINGENBEWARING .....	33
3.2 ARTIKEL 59B VW, DE D-GROND.....	35
3.3 ARTIKEL 59B VW, DE C-GROND.....	36
3.4 ARTIKEL 59B VW, DE A- EN B-GROND.....	37
3.5 LICHTER MIDDEL.....	47
3.6 VERDERE MATERIËLE EISEN BIJ INBEWARINGSTELLING.....	51
3.7 FORMELE EISEN BIJ INBEWARINGSTELLING .....	52
3.8 FORMELE EISEN TIJDENS BEWARING .....	54
3.9 MINDERJARIGHEID.....	55
3.10 RECHTERLIJKE TOETS .....	56
<b>4. INBEWARINGSTELLING .....</b>	<b>59</b>
4.1 DE VREEMDELING: KARAKTERISTIEKEN EN ACHTERGROND .....	59
4.2 TRAJECTEN LEIDEND TOT 59B VW.....	63
4.3 GEHOOR.....	68
4.4 BESLUITVORMING.....	76
4.5 MAATREGEL VAN BEWARING .....	92
4.6 MINDERJARIGHEID.....	99
4.7 CONCLUSIE.....	104
4.8 AFWIJINGEN .....	106

<b>5.</b>	<b>IN EN UIT BEWARING .....</b>	<b>109</b>
5.1	INTREKKING.....	109
5.2	OPHEFFING VOOR ASIELBESCHIKKING.....	112
5.3	BEROEP .....	117
5.4	TERUGKEER.....	121
5.5	ASIELPROCEDURE EN BESCHIKKING .....	124
5.6	NA 59B.....	128
<b>6.</b>	<b>ANALYSE EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>131</b>
6.1	TOEPASSING VAN ARTIKEL 59B VW .....	131
6.2	RECHTSBESCHERMING .....	156
6.3	ASIEL .....	168
6.4	OVERIGE OPMERKINGEN .....	171
<b>7.</b>	<b>CONCLUSIES &amp; IMPLICATIES.....</b>	<b>175</b>
7.1	CONCLUSIES .....	175
7.2	IMPLICATIES .....	180
7.3	AANBEVELINGEN VOOR ONDERZOEK.....	181
	<b>BIJLAGE 1: LITERATUUR, JURISPRUDENTIE EN RECHTSBRONNEN .....</b>	<b>183</b>
1.1	LITERATUUR .....	183
1.2	JURISPRUDENTIE.....	186
1.3	RECHTSBRONNEN .....	187
	<b>BIJLAGE 2: FORMULIER GEBRUIKT BIJ DOSSIERANALYSE.....</b>	<b>189</b>
	<b>BIJLAGE 3: VRAGENLIJSTEN .....</b>	<b>195</b>
3.1	VRAGEN AAN UITVOERINGSMEDEWERKERS VAN AVIM EN KMAR.....	195
3.2	VRAGEN AAN IND-MEDEWERKERS SCHIPHOL.....	196
3.3	VRAGEN AAN DT&V MEDEWERKERS.....	196
3.4	VRAGEN AAN ADVOCATEN.....	197
3.5	VRAGEN AAN RECHTERS.....	197
3.6	VRAGEN AAN MEDEWERKERS BELANGENORGANISATIES.....	198
	<b>AUTEURSgegevens.....</b>	<b>199</b>

## **Noot over financiering**

Het onderzoeksproject waarvan dit boek het resultaat is, is gefinancierd door de Radboud Universiteit en VluchtelingenWerk Nederland. Het onderzoek is geheel onafhankelijk en zonder enige druk van buitenaf verricht.



## Lijst van afkortingen

A&MR	Asiel & Migrantenrecht
AA	Algemene Asielprocedure
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling)
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZC	Asielzoekerscentrum
BBA	Buitengewoon Bevoegde Ambtenaar
DC	Detentiecentrum
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
ECLI	European Case Law Identifier
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
ExCom	UNHCR Executive Committee
FMMU	Forensisch Medische Maatschappij Utrecht
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem
Handvest	Handvest van de grondrechten van de EU
HOvJ	Hulpofficier van Justitie
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IVBPR	Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JC	Justitieel Complex
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
KMar	Koninklijke Marechaussee
MTV	Mobiel Toezicht Vreemdelingen
Opvangrichtlijn	Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013
OvJ	Officier van Justitie
PV	Procesvertegenwoordiger
RVT	Rust- en Voorbereidingstermijn
Rb	Rechtbank
SIS	Schengeninformatiesysteem
Stb.	Staatsblad



## LIJST VAN AFKORTINGEN

Terugkeerrichtlijn	Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008
VA	Verlengde Asielprocedure
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingen-circulaire
VEU	Verdrag betreffende de EU
Vlv	Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen (Vluchtelingenverdrag)
VN	Verenigde Naties
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VV	Voorschrift vreemdelingen

## Samenvatting

De Nederlandse overheid heeft onder artikel 59b Vw de mogelijkheid asielzoekers in detentie te plaatsen. Vrijheidsontneming betekent een forse beperking van de grondrechten van de asielzoeker en is niet bevorderlijk voor het goed doorlopen van de asielprocedure.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *Hoe past de Nederlandse overheid bewaring op grond van artikel 59b Vw toe bij eerste aanvragers asiel en hoe functioneert het systeem van rechtsbescherming?* Deze vraag is onderzocht door middel van 26 interviews met 27 betrokkenen: medewerkers van de Vreemdelingenpolitie, KMar, IND, DT&V en DGVZ; advocaten en rechters; en medewerkers van belangenorganisaties. Ook hebben we 74 dossiers van bewaringstrajecten geanalyseerd.

Op basis hiervan hebben we de indruk dat door de verschillende partijen in de afgelopen jaren veel is gedaan om toepassing van en rechtsbescherming bij vreemdelingenbewaring kwalitatief te verbeteren. Toch constateren we dat er – in ieder geval bij bewaring van asielzoekers – nog structurele gebreken bestaan. Deze gebreken zijn niet zo zeer toe te schrijven aan een enkele partij, maar ontstaan juist doordat alle betrokken partijen steken laten vallen.

De Nederlandse overheid past bewaring van eerste aanvragers asiel hoofdzakelijk toe, bij een vermoeden dat de asielaanvraag is bedoeld om uitzetting uit te stellen of te verijdelen. Het uiteindelijke doel van detentie is daarmee dat de asielzoeker beschikbaar blijft, zodat het uitzettingsproces na afronding van de asielprocedure kan worden voortgezet. Ambtenaren hebben vaak weinig ervaring met de regeling en beschouwen deze als complex. Zij beslissen of een lichter middel dan bewaring mogelijk is en genieten daarin grote discretie. Mede daarom beschrijven ambtenaren deze beslissing als een kwestie van gevoel. Het systeem van rechtsbescherming vertoont gebreken. Advocaten beschikken over te weinig ervaring met en kennis van de regeling. Rechters bewaken het *ultimum remedium* karakter van vreemdelingenbewaring onvoldoende.

Dit onderzoek ziet primair op bewaring van eerste aanvragers asiel, maar heeft ook implicaties voor detentie van andere vreemdelingen. Het zijn veelal dezelfde ambtenaren en advocaten die bij de inbewaringstelling zijn betrokken en de inbewaringstelling geschiedt grotendeels volgens dezelfde regelgeving. Het is dan ook aannemelijk dat de in dit onderzoek geconstateerde problemen wat betreft kennis van regelgeving, toepassing van het *ultimum remedium* beginsel en de kwaliteit van rechtsbescherming, ook spelen bij andere vormen van vreemdelingenbewaring.

### **Het recht**

Bewaring van asielzoekers geschiedt op basis van artikel 59b Vw. Deze bepaling is een transpositie van artikel 8 Opvangrichtlijn, dat is gebaseerd op richtlijnen van de

Als een vreemdeling, in bewaring of tijdens ophouding, een asielaanvraag indient 'louter om uitzetting te verijdelen', kan hij in bewaring worden gesteld op grond van artikel 59b Vreemdelingenwet. In dit boek wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de wijze waarop de Nederlandse overheid deze bepaling toepast bij eerste aanvragers asiel en hoe het systeem van rechtsbescherming functioneert.

Om deze vragen te beantwoorden, zijn 26 interviews afgenomen met betrokkenen: ambtenaren van AVIM, KMar, IND en DT&V, advocaten en rechters, academici en belangenbehartigers en is een archiefonderzoek verricht naar 74 bewaringstrajecten van gedetineerde asielzoekers. Daarnaast is het relevante internationale en nationale recht geanalyseerd en is nagegaan of de praktijk hiermee in overeenstemming is.

Niet-oprechtheid van de asielaanvraag, uitzetbaarheid en eventuele criminële antecedenten spelen een voorname rol bij inbewaringstelling. De meeste betrokken ambtenaren hebben weinig ervaring met de regeling en beschouwen deze als complex. Zij beslissen of een lichter middel dan bewaring mogelijk is en genieten daarin grote discretie. Mede daarom beschrijven sommige ambtenaren deze beslissing als een kwestie van gevoel. Het systeem van rechtsbescherming vertoont gebreken. Ook advocaten beschikken over te weinig ervaring met - en kennis van de regeling. Rechters bewaken het ultimatum remedium karakter van vreemdelingenbewaring onvoldoende.

De uitkomsten van het onderzoek zien primair op detentie van asielzoekers, maar hebben ook belangrijke implicaties voor vreemdelingenbewaring in brede zin.