

Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000 (2007/20)

Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 9 juni 2008, nr. 2007/20, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000

De Staatssecretaris van Justitie, Gelet op de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000;

Besluit:

Artikel I

De Vreemdelingen-circulaire 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Paragraaf A6/1.5 Vreemdelingen-circulaire 2000 komt te luiden:

1.5 Vrijheidsontnemende maatregelen bij minderjarigen

Vrijheidsontneming is een ingrijpende maatregel. De toepassing daarvan moet daarom tot het strikt noodzakelijke beperkt blijven. Een versterkte mate van terughoudendheid dient te worden betracht bij vrijheidsontneming van minderjarigen. Zulks brengt met zich mee dat er extra aandacht zal moeten zijn voor de mogelijkheid van het gebruik van minder ingrijpende maatregelen dan vrijheidsontneming. Zie ook A6/1.6 voor vrijheidsbeperkende- dan wel een vrijheidsontnemende maatregelen bij gezinnen met minderjarige kinderen. Bij aannemelijke twijfel omtrent de leeftijd van vreemdelingen die stellen minderjarig te zijn kan een leeftijdsonderzoek worden ingesteld volgens de daarvoor geldende protocollen (zie de website van de IND).

De volgende regels zijn van toepassing: a. Jeugdige vreemdelingen beneden de leeftijd van twaalf jaar die met hun ouder(s) of wettelijke verzorgers in Nederland verblijven, kan slechts met hun ouder(s) of wettelijke verzorgers op grond van de Vw hun vrijheid worden ontnomen, in welk geval de vrijheidsontneming direct ten uitvoer wordt gelegd in een justitiële inrichting of een politiebureau waar een soepel regime (bijvoorbeeld het verblijven in een passantenverblijf) mogelijk is; b. jeugdige vreemdelingen in de leeftijd van twaalf tot zestien jaar die met hun ouder(s) of wettelijke verzorgers in Nederland verblijven, kan slechts met hun ouder(s) of wettelijke verzorgers op grond van de Vw hun vrijheid worden ontnomen indien binnen vier dagen; overbrenging van een politiebureau naar een justitiële inrichting mogelijk is;

c. alleenstaande jeugdige vreemdelingen in de leeftijd van twaalf tot zestien jaar kan slechts op grond van de Vw hun vrijheid worden ontnomen, indien de tenuitvoerlegging uiterlijk binnen vier dagen kan plaatsvinden in een jeugdinrichting.

Indien het voornemen bestaat een uitzondering te maken op a – c vindt overleg tussen de inbewaaringstellende instantie en de DT&V plaats.

B

Paragraaf A6/1.6 Vreemdelingen-circulaire 2000 wordt toegevoegd, luidende:

1.6 gezinnen met minderjarige kinderen

Ten aanzien van gezinnen met minderjarige kinderen wordt zo veel mogelijk volstaan met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in plaats van een vrijheidsontnemende maatregel om het vertrek voor te bereiden (zie A6/4.3.5). Onder het begrip ‘gezin’ wordt hier verstaan ten minste één ouder of een wettelijk verzorger die in de voogdij voorziet, die samen met één of meer minderjarige kinderen feitelijk een gezin vormt.

Indien sprake is van een gezin met twee ouders en het gevaar van onttrekking aan het toezicht of de uitzetting bestaat, wordt zo veel mogelijk volstaan met het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel aan één ouder. Aan de overige gezinsleden wordt in dat geval een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd. Desalniettemin kan het gehele gezin de vrijheidsontnemende maatregel worden opgelegd, ongeacht of sprake is van een één- of tweeoudergezin, in geval het gezin de toegang tot Nederland – en daarmee het Schengen-gebied – is geweigerd, dit in het belang van een effectieve grensbewaking. Vrijheidsontneming van het gehele gezin blijft verder beperkt tot die situaties waarin gedwongen vertrek op korte termijn kan worden gerealiseerd. De beschikbaarheid van het gezin kan in dat geval noodzakelijk worden geacht en kan grond vormen om een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen. In de regel wordt aangenomen dat het gedwongen vertrek op korte termijn realiseerbaar is op het moment dat reisdocumenten beschikbaar zijn of op korte termijn beschikbaar zullen zijn.

Als uitzondering op de regel dat vrijheidsontneming – anders dan de in artikel 59, vierde lid, Vw beschreven gevallen – geen maximale duur kent,

kent vrijheidsontneming van een gezin met minderjarige kinderen wel een maximale duur. Nu de vrijheidsontnemende maatregel slechts aan gezinnen kan worden opgelegd wanneer het noodzakelijk is dat de beschikbaarheid van het gehele gezin is gegarandeerd, kan de duur van de vrijheidsontneming beperkt blijven. Zie A6/2.7 voor de maximale duur bij vrijheidsontneming op grond van artikel 6 Vw en de gronden waarop deze termijn kan worden overschreden. Zie A6/5.3.5 voor de maximale duur bij vrijheidsontneming op grond van artikel 59 Vw en de gronden waarop deze termijn kan worden overschreden. De termijnen hebben overigens uitsluitend betrekking op vrijheidsontneming van het gezin. Deze maximale termijnen zijn niet van toepassing in geval slechts aan één ouder de vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd terwijl de overige gezinsleden een vrijheidsbeperkende maatregel is opgelegd.

C

Paragraaf A6/2.4 Vreemdelingen-circulaire 2000 komt te luiden:

2.4 De toepassing

Artikel 6, eerste lid, Vw geeft aan dat aan de vreemdeling aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, de verplichting opgelegd kan worden om zich op te houden in een door de ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen ruimte of plaats. Deze ruimte kan ingevolge het tweede lid worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek. Het opleggen van de vrijheidsontnemende maatregel is in ieder geval geïndiceerd wanneer naar het oordeel van de ambtenaar belast met de grensbewaking aanwijzingen bestaan dat de vreemdeling zich niet zal houden aan de aanwijzing om zich op te houden in de bedoelde ruimte of plaats en/of omdat aspecten van openbare orde of nationale veiligheid dit vorderen. Ten aanzien van vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiël indienen of hebben ingediend, wordt verwezen naar A6/2.5 en C10/3. De vrijheidsbeneming zal dan een aanvang nemen in een gebouw van de grensdoorlaatpost of een politiebureau. Daarna zal de vreemdeling met een nieuwe beschikking geplaatst moeten worden in een inrichting waar het Reglement grenslogies (Stb. 1993, nr. 45) van toepassing is. Dient deze vreemdeling een aanvraag om een verblijfsvergunning asiël in dan dient gehandeld te worden zoals hierna vermeld.

Verstekelingen (met uitzondering van de asielzoekers) dienen zoveel mogelijk geplaatst te worden aan boord van het schip waarvan zij afkomstig zijn. Deze plaatsing geschiedt op grond van artikel 5, tweede lid en artikel 65 Vw.

Asielzoekers (AC Schiphol-procedure)
De vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd en die een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel indient, kan de maatregel van artikel 6, eerste en/of tweede lid, Vw opgelegd worden. Voor de toepassing van deze maatregel bij deze categorie vreemdelingen wordt verwezen naar C10/3.1.

Dublinclaimanten

De weigering van toegang strekt zich niet enkel uit tot de verdere inreis in Nederland, doch ook tot de verdere inreis in het overige Schengengebied. Voor een toelichting op de situatie waarbij een asielzoeker de toegang geweigerd wordt, terwijl tegelijkertijd op grond van de Verordening 343/2003 een verzoek tot overname van de asielaanvraag ingediend wordt bij een andere staat, wordt verwezen naar A2/5.5.6. Aan Dublinclaimanten aan wie de toegang niet geweigerd kan worden, wordt de vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 55 Vw opgelegd of, indien aan de voorwaarden daarvan wordt voldaan, de maatregel van artikel 59 Vw.

Gezinnen met minderjarige kinderen

Aan een gezin met één of meer minderjarige kinderen dat de toegang is geweigerd kan een vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, Vw worden opgelegd indien aanleiding bestaat om aan te nemen dat het vertrek binnen vier weken kan worden gerealiseerd. Gelet op het belang van de grensbewaking en de mogelijkheid van het realiseren van het vertrek op korte termijn is het dan noodzakelijk dat de beschikbaarheid van het gezin is gegarandeerd. Om die reden is het opleggen van de vrijheidsontnemende maatregel aan het gezin in beginsel geïndiceerd. Indien het vertrek naar het oordeel van de ambtenaar belast met de grensbewaking niet binnen vier weken kan worden gerealiseerd zal in beginsel worden volstaan met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 6, eerste lid, Vw.

Indien tenminste één van de gezinsleden een asielaanvraag indient en deze aanvraag binnen de AC-procedure kan worden afgedaan, zal de vrijheidsontnemende maatregel worden toegepast gedurende de asielprocedure. Zie C10/3.1 voor de toepassing van de maatregel op grond van artikel 6, eerste of tweede lid, Vw bij vreemdelingen die de toegang tot Nederland zijn geweigerd en die een asielaanvraag indienen. Zie

A6/2.7 voor de duur van de maximale termijn die geldt bij vrijheidsontneming van gezinnen met minderjarige kinderen.

D

Paragraaf A6/2.7 Vreemdelingencirculaire 2000 komt te luiden:

2.7 De duur

In de wet is geen wettelijke maximumtermijn gesteld aan de vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregel op grond van artikel 6 Vw. De maatregel en de duur daarvan zal, mede gelet op het bepaalde in artikel 94 Vw, binnen 42 dagen getoetst worden door de rechtbank. De rechtbank zal alsdan toetsen of de maatregel voldoet aan het gestelde doel en of de maatregel bij afweging van alle belangen gerechtvaardigd is. Een vrijheidsontnemende maatregel die langer duurt dan zes maanden zal streng getoetst worden (zie A6/6).

Gezinnen met minderjarige kinderen

Indien een vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, Vw aan een gezin met minderjarige kinderen is opgelegd geldt een maximale duur van vier weken. Indien de vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, Vw is opgelegd en een asielaanvraag is ingediend, terwijl deze aanvraag binnen de AC-procedure wordt afgedaan zal de vrijheidsontnemende maatregel kunnen worden toegepast gedurende de asielprocedure (zie C10/3.1 voor de toepassing van artikel 6 Vw gedurende de AC-procedure). De maatregel kan dan voortduren tot uiterlijk vier weken gerekend vanaf het moment dat het gezin verwijderbaar is geworden. Ingeval er om een voorlopige voorziening is verzocht, waarvan de behandeling in Nederland mag worden afgewacht, betekent dit dat de maatregel mag voortduren tot uiterlijk vier weken nadat de voorzieningenrechter van de rechtbank uitspraak heeft gedaan op het verzoek.

De maximale termijn van de vrijheidsontneming mag slechts worden overschreden indien door toedoen van (één van) de gezinsleden een binnen de hier bedoelde termijn geplande uitzetting geen doorgang kan vinden. Hiervan is sprake indien de uitzetting niet mogelijk is gebleken door fysiek verzet van de vreemdeling dan wel indien de vreemdeling in bewaring een nieuwe procedure start met als kennelijk doel de uitzetting te belemmeren.

E

Paragraaf A6/4.3.5 Vreemdelingencirculaire 2000 wordt toegevoegd, luidende:

4.3.5 De vrijheidsbeperkende locatie

De vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 56 Vw – al dan niet in combinatie met een toezichtsmaatregel op grond van artikel 54, tweede lid, Vw

– kan worden opgelegd in een daartoe bestemde vrijheidsbeperkende locatie. De maatregel wordt opgelegd door de DT&V en in spoedeisende gevallen door de korpschef. Vanuit de vrijheidsbeperkende locatie zal intensieve facilitering van (zelfstandige) terugkeer plaatsvinden.

De vrijheidsbeperking op grond van artikel 56 Vw in de vrijheidsbeperkende locatie zal in beginsel uiterlijk twaalf weken worden opgelegd.

Gezinnen met minderjarige kinderen

In het belang van het kind dient vrijheidsontneming slechts als uiterste maatregel en slechts gedurende korte duur te worden gehanteerd. Daarom wordt ten aanzien van gezinnen met minderjarige kinderen zo veel mogelijk volstaan met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in plaats van een vrijheidsontnemende maatregel om het vertrek voor te bereiden. Hierbij valt ook te denken aan gezinnen met minderjarige kinderen waarvan één ouder in bewaring is gesteld. Voor de voorwaarden waaronder vrijheidsontneming van een gezin kan plaatsvinden wordt verwezen naar A6/2.4 en A6/5.3.3.8. Indien sprake is van gronden van openbare orde of nationale veiligheid – ook indien op grond daarvan tot vrijheidsontneming zou kunnen worden overgegaan – en het vertrek van het gezin is niet binnen korte termijn te realiseren, dan kan het gezin gedurende (een deel van de periode) waarin het vertrek wordt voorbereid een maatregel op grond van artikel 56 Vw in een vrijheidsbeperkende locatie worden opgelegd. Dit geldt zowel voor gezinnen die voorafgaande aan de maatregel in de opvang hebben verbleven als gezinnen die in de illegaliteit worden aangetroffen.

Asielzoekers

Een vreemdeling van wie de asielaanvraag is afgewezen, die een vertrekplicht heeft en die voorafgaande aan de maatregel in de opvang van het COA of gemeentelijke (nood)opvang heeft verbleven, kan in beginsel de maatregel op grond van artikel 56 Vw worden opgelegd. De openbare orde wordt immers geacht de beperking van de bewegingsvrijheid op grond van artikel 56 Vw te vorderen indien een vreemdeling niet heeft voldaan aan zijn rechtsplicht om Nederland te verlaten. Het gegeven dat de vreemdeling niet heeft voldaan aan zijn rechtsplicht om Nederland te verlaten – zijn vertrektermijn is immers ongebruikt verstreken – brengt met zich mee dat het gevaar dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan toezicht in beginsel aanwezig is.

Omdat de hier bedoelde vreemdelingen voorafgaande aan de maatregel op grond van artikel 56 Vw in de opvang, en daarmee in het zicht van de overheid, hebben verbleven wordt het direct

opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel in deze gevallen in beginsel niet geïndiceerd geacht en kan voor het lichtere middel van een beperking van de bewegingsvrijheid op grond van artikel 56 Vw in de vrijheidsbeperkende locatie worden gekozen. Dit laat overigens onverlet dat, indien het belang van de openbare orde dat vordert, tot het opleggen van bewaring ter fine van uitzetting kan worden overgegaan (zie A6/5.3.3.1).

F

Paragraaf A6/5.3.3.4 Vreemdelingencirculaire 2000 komt te luiden:

5.3.3.4 Vreemdelingen die op korte termijn uitgezet kunnen worden

Artikel 59, eerste en tweede lid, Vw biedt de mogelijkheid vreemdelingen voor wie de noodzakelijke bescheiden voorhanden zijn, dan wel op korte termijn voorhanden zullen zijn, in bewaring te stellen. Het tweede lid van artikel 59 bepaalt dat in deze gevallen wordt geacht dat de openbare orde de bewaring van de vreemdeling vordert. Met noodzakelijke bescheiden wordt bedoeld dat een paspoort, laissez-passer (of andere geldige documenten voor grensoverschrijding) of een claim op een vervoersmaatschappij voorhanden is, dan wel binnen korte termijn voorhanden zal zijn. Met 'binnen korte termijn voorhanden zal zijn' wordt bijvoorbeeld bedoeld op de situatie dat de diplomatieke vertegenwoordiging van het land van herkomst van de vreemdeling een vervangend document voor grensoverschrijding in het vooruitzicht heeft gesteld. De bewaringsgrond van het tweede lid van artikel 59 Vw dient er toe om te voorkomen dat een vreemdeling die goed gedocumenteerd is of op korte termijn goed gedocumenteerd zal zijn, zich alsnog aan uitzetting onttrekt.

Aan de gebruikmaking van het bewaringsinstrument ex artikel 59, eerste en tweede lid, Vw is een aantal belangrijke beperkingen verbonden. Hieronder worden deze opgesomd.

– Het gaat om vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland of vreemdelingen die een afwijzende beslissing op hun aanvraag hebben gekregen.

– De maatregel mag niet worden toegepast ten aanzien van vreemdelingen die eerder op grond van artikel 8, aanhef en onder a tot en met e, (verblijfsvergunning voor bepaalde en onbepaalde tijd en personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen, zie artikel 8.7 Vb) en onder l, (verblijfsrecht op grond van de Associatieovereenkomst EG/Turkije) Vw, rechtmatig in Nederland hebben verbleven. De maatregel mag ook niet worden toegepast ten aanzien van vreemdelingen die eerder op grond van de Overeenkomst EG-Zwitserland over het vrije verkeer

van personen, rechtmatig in Nederland hebben verbleven.

– Voorts geldt een andere, belangrijke beperking bij de toepassing van deze bewaringsgrond. Deze vorm van vrijheidsontneming is wettelijk beperkt tot de duur van vier weken (zie artikel 59, vierde lid, Vw). Dit betekent onder meer dat alleen wanneer het zeer waarschijnlijk is dat de vreemdeling binnen vier weken kan worden uitgezet, oplegging van de bewaringsmaatregel ex artikel 59, eerste en tweede lid, Vw mogelijk is. Blijkt na verloop van de gegeven termijn van vier weken dat uitzetting toch niet mogelijk is gebleken, dan dient de bewaring op grond van artikel 59, eerste en tweede lid, Vw te worden opgeheven. Indien daarvoor voldoende aanleiding bestaat kan de bewaringsmaatregel worden voortgezet op grond van het eerste lid van artikel 59 Vw (bijvoorbeeld in het geval dat uitzetting niet mogelijk is gebleken door fysiek verzet van de vreemdeling). Zie hieromtrent nader A6/5.3.4.4.

– De toepassing van deze bewaringsgrond bij gezinnen met minderjarige kinderen is beperkt tot een termijn van twee weken. Voor bewaring bij gezinnen met minderjarige kinderen op deze grond geldt derhalve een kortere termijn dan de in artikel 59, vierde lid, Vw bepaalde termijn van vier weken. Slechts indien de binnen de bewaringstermijn geplande uitzetting niet mogelijk is gebleken door fysiek verzet van (één van) de gezinsleden kan de bewaring op grond van artikel 59, tweede lid, Vw worden voortgezet. Deze zal echter niet langer duren dan de wettelijke termijn van vier weken van artikel 59, vierde lid, Vw. Indien daartoe aanleiding bestaat kan na ommekomst van de maximale termijn de bewaringsgrond worden omgezet in artikel 59, eerste lid, Vw (zie A6/5.3.4.5).

– Voor de toepassing van deze bewaringsgrond is het niet nodig dat er aanwijzingen zijn dat de vreemdeling zich aan uitzetting zal onttrekken. Wel dient er nog immer een afweging te worden gemaakt tussen het belang van de openbare orde, gediend met het voorkomen dat de vreemdeling zich aan uitzetting zal kunnen onttrekken en het belang van de vreemdeling om niet van zijn vrijheid te worden beroofd. Ten aanzien van deze belangenafweging is sprake van een 'weerlegbaar rechtsvermoeden'. Dit betekent dat een vreemdeling in bewaring wordt gesteld, tenzij hij aantoonst, dat hij (cumulatief):

– beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding;

– voldoende middelen heeft om zijn terugreis te financieren; en

– aannemelijk maakt dat hij uit eigen beweging terug zal keren naar zijn land van herkomst dan wel een ander land waar zijn toelating is gewaarborgd.

Daarnaast kunnen nog andere, persoonsgebonden belangen een rol spelen.

Uit het bewaringsdossier van de vreemdeling dient te blijken dat een belangenafweging, waarbij het bovenstaande in acht is genomen, heeft plaatsgevonden.

G

Paragraaf A6/5.3.3.8 Vreemdelingencirculaire 2000 wordt toegevoegd, luidende:

5.3.3.8 Bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen

Bewaring op grond van artikel 59 Vw kan slechts aan gezinnen met minderjarige kinderen worden opgelegd wanneer gedwongen vertrek op korte termijn gerealiseerd kan worden. Hierbij gaat het om de situatie dat de voor het vertrek noodzakelijke reisdocumenten voorhanden zijn of binnen korte termijn voorhanden zullen zijn. Er kan in dat geval – al naar gelang wordt voldaan aan de voorwaarden – worden gekozen voor een maatregel op grond van artikel 59, eerste dan wel tweede lid, Vw.

De bewaring die op grond van artikel 59, eerste of tweede lid, Vw, is opgelegd aan een gezin met minderjarige kinderen zal niet langer duren dan veertien dagen. Deze termijn kan slechts worden overschreden indien de binnen de hier bedoelde termijn geplande uitzetting geen doorgang kan vinden vanwege:

– fysiek verzet van (één van) de gezinsleden;

– het feit dat (één van) de gezinsleden na de inbewaringstelling één of meerdere procedures is gaan voeren met het kennelijke doel de uitzetting te vertragen.

H

Paragraaf A6/5.3.5 Vreemdelingencirculaire 2000 komt te luiden:

5.3.5 De duur

In artikel 59, vierde lid, Vw wordt aangegeven hoe lang de maatregel van bewaring mag duren. Daarbij is het volgende onderscheid gemaakt:

- vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen, verlengen of wijzigen van een verblijfsvergunning regulier (bepaalde of onbepaalde tijd) hebben ingediend en rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, aanhef en onder f of g, Vw: vier weken;
- vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen of verlengen van een verblijfsvergunning asiël (bepaalde of onbepaalde tijd) hebben ingediend en rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, aanhef en onder f of g, Vw, met toepassing van de voornemenprocedure: zes weken;
- vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld op grond van artikel 59, tweede lid, Vw: vier weken;
- vreemdelingen niet vallende onder a, b of c: geen termijn.

De termijn genoemd onder a en b begint te lopen op de dag waarop de aanvraag door het bestuursorgaan ontvangen is en eindigt op de dag na de dag waarop de beslissing bekend gemaakt is.

Naast de wettelijke termijn van artikel 59, vierde lid, Vw geldt een maximale duur van de bewaring indien een gezin met minderjarige kinderen een maatregel op grond van artikel 59 Vw is opgelegd. Voor deze maximale termijn en de voorwaarden waaronder deze termijn mag worden overschreden wordt verwezen naar A6/5.3.3.8.

Als de bewaring voortduurt, wordt het belang van de vreemdeling om in vrijheid gesteld te worden groter. In de jurisprudentie van de rechtbanken wordt er doorgaans van uitgegaan dat na zes maanden bewaring het belang van de vreemdeling om in vrijheid gesteld te worden in het algemeen zwaarder weegt dan het algemeen belang om de vreemdeling ter fine van uitzetting in bewaring te houden. Onder omstandigheden kan die termijn evenwel langer dan wel korter zijn. De termijn van zes maanden kan onder meer overschreden worden, indien er bijvoorbeeld sprake is van:

- ongewenstverklaring of zware criminelle antecedenten;
- frustratie door de vreemdeling van het onderzoek naar de vaststelling van de identiteit of nationaliteit;
- het feit dat de vreemdeling na de inbewaringstelling één of meerdere procedures ter verkrijging van een verblijfsvergunning is gaan voeren met het kennelijke doel om de uitzetting dan wel de verkrijging van een reisdocument te vertragen;
- het feit dat bij het bereiken van de termijn van zes maanden een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat de vreemdeling op korte termijn verwijderd wordt.

Voorts mag de bewaring niet langer duren dan met het oog op het doel van deze maatregel strikt noodzakelijk is.

De DT&V moet gelet hierop alle maatregelen nemen om de uitzetting op zo kort mogelijke termijn te effectueren (onderzoek naar identiteit en nationaliteit, reispapieren, verblijfspositie, aanvraag reispapieren e.d.). Bij het voortduren van de maatregel zal de nadruk gelegd dienen te worden op de voortvarendheid van het handelen met betrekking tot het verkrijgen van reis- en/of identiteitspapieren.

De omstandigheid dat een beroep op de rechtbank (zie artikel 93 Vw) over de rechtmatigheid van de bewaring nog bij de rechter aanhangig is, staat niet aan de uitzetting in de weg.

I
Paragraaf A6/5.3.8 Vreemdelingencirculaire 2000 komt te luiden:

5.3.8 De beëindiging

De maatregel van bewaring wordt namens de Minister opgeheven door een ambtenaar belast met het toezicht op vreemdelingen of met de grensbewaking, die tevens hulpofficier van justitie is, zodra er geen grond voor bewaring meer aanwezig is (zie artikel 5.4, derde lid, Vb).

De bewaring moet worden opgeheven:

- indien het belang van de openbare orde of van de nationale veiligheid de bewaring niet meer vordert;
- indien de vreemdeling niet meer behoort tot een van de categorieën van personen die in bewaring gesteld kunnen worden (zie A6/5.3.3);
- indien de vreemdeling wordt uitgezet;
- indien geen redelijke kans bestaat dat de uitzetting binnen afzienbare termijn kan plaatshebben;
- indien de bewaring van een gezin met één of meer minderjarige kinderen langer duurt dan de daartoe gestelde maximale termijn (zie A6/2.7 en A6/5.3.3.8);
- wanneer de vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem ook de gelegenheid bestaat (zie artikel 59, derde lid, Vw).

Deze laatstgenoemde gelegenheid bestaat indien de vreemdeling beschikt over een geldig grensoverschrijdingsdocument, een vlieg- of reisticket (of voldoende middelen van bestaan). Voor vertrek naar een derde land kan van de vreemdeling gevraagd worden dat hij bovendien beschikt over een geldig visum of een geldige verblijfsvergunning voor dat land.

Bewaring krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder b, of tweede lid, Vw duurt in geen geval langer dan vier weken. Indien voorafgaande aan de beslissing op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiël de voornemenprocedure (artikel 39 Vw) toegepast is, duurt de bewaring krachtens artikel 59, eerste lid, aanhef en onder b, Vw in geen geval langer dan zes weken. Deze bewaring eindigt van rechtswege en behoeft, als de termijn verstreken is, niet opgeheven te worden.

Voorts kan de beëindiging van de bewaring door de rechtbank (zie artikel 94 en 96 Vw) worden bevolen (zie hierna onder rechtsmiddelen).

De ambtenaar belast met het toezicht op vreemdelingen of met de grensbewaking, die tevens hulpofficier van justitie is, zal in de hierboven genoemde gevallen de bewaring uitdrukkelijk moeten opheffen. Hij kan daarvoor gebruik maken van het model M113. Het origineel van dit formulier moet in het archief worden opgeborgen en een afschrift wordt aan de vreemdeling uitgereikt. Ten behoeve van de informatievoorziening dient tevens een afschrift te worden verzonden naar de IND en de DT&V. Tezamen met het verzoek om ontslag uit de inrichting (zie model

M114) wordt een afschrift van het model toegezonden aan de directeur van de inrichting waarin de vreemdeling zich bevindt.

De ambtenaar belast met het toezicht op vreemdelingen of met de grensbewaking ziet toe op beëindiging van de bewaring. Hij draagt zorg voor invrijheidstelling van de vreemdeling.

Heeft de vreemdeling het Nederlands grondgebied niet verlaten (bijvoorbeeld door verzet van de vreemdeling), dan kan de bewaring gecontinueerd worden op de bestaande maatregel van bewaring. In dat geval zal wel een nieuw (spoed) verzoek tot plaatsing aan DJI moeten worden gedaan. In dit geval dient uiteraard geen M113 te worden verzonden.

Heeft de vreemdeling het Nederlands grondgebied verlaten en keert hij terug (bijvoorbeeld na weigering toegang door de autoriteiten in het land van bestemming of van transit), dan dient de vreemdeling (na aankomst op bijvoorbeeld de luchthaven Schiphol) opnieuw in bewaring te worden gesteld, in beginsel door een hulpofficier van justitie van het politiekorps die verantwoordelijk was voor de eerdere bewaring dan wel door een hulpofficier van het politiekorps van de regio waarbinnen de desbetreffende grensdoorlaatpost is gelegen. De toegang tot Nederland zal niet worden geweigerd, ondanks het feit dat betrokkene strikt genomen niet aan de voorwaarden voor toegang voldoet, tenzij er concrete aanwijzingen zijn dat de vreemdeling in de tussentijd toegang heeft verkregen in een derde land. Een dergelijke aanwijzing kan bestaan uit het feit dat hij na meerdere dagen terugkeert dan wel uit een inreisstempel in zijn reisdocument.

Zonodig kan met betrekking tot de vreemdeling in afwachting van de hernieuwde inbewaringstelling gebruik gemaakt worden van de maatregel als bedoeld in artikel 50, derde lid, Vw.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 9 juni 2008.

De Staatssecretaris van Justitie,
namens deze:

de directeur-generaal Wetgeving,
Internationale Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken,
R.K. Visser.

Toelichting

Algemeen

In de brief aan de Tweede Kamer van 29 januari 2008 (TK 2007–2008, 29344 en 19637, nr. 66) zijn de uitgangspunten van het beleid inzake vreemdelingenbewaring bij (gezinnen met) minderjarige kinderen uiteengezet. Dit WBV strekt ertoe deze uitgangspunten neer te leggen in beleidsregels.

Ingevolge artikel 37 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind dient gevangenneming van een kind slechts gehanteerd te worden als uiterste maatregel en voor de kortst mogelijke passende duur. Aan dit belang van het kind wordt zwaar gewicht gehecht. Daartegenover staat het belang van de Staat van een effectieve uitvoering van het terugkeerbeleid en de grensbewaking. De weging van deze belangen heeft ertoe geleid dat met dit WBV de mogelijkheid van vrijheidsontneming van gezinnen met minderjarige kinderen nog meer dan voorheen beperkt wordt tot die gevallen waarin het risico van onttrekken aan het toezicht en vertrek onaanvaardbaar groot is. Voorts is vrijheidsontneming van gezinnen beperkt in duur. De eventuele negatieve gevolgen voor het terugkeerbeleid en de grensbewaking worden echter zo beperkt mogelijk gehouden.

Voorts wordt de vrijheidsbeperkende locatie geïntroduceerd. Om terugkeer zo veel mogelijk te stimuleren terwijl toezicht kan worden gehouden op vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten zal van de bevoegdheid tot het opleggen van de beperking van de bewegingsvrijheid op grond van artikel 56 Vw gebruik kunnen worden gemaakt in een daartoe bestemde vrijheidsbeperkende locatie. Vanuit deze vrijheidsbeperkende locatie zal intensieve facilitering van de terugkeer plaatsvinden. In dit WBV worden gezinnen en asielzoekers die voorafgaande aan de maatregel opvang hebben genoten, die Nederland dienen te verlaten, aangewezen als categorieën vreemdelingen waarbij deze maatregel kan worden toegepast in een vrijheidsbeperkende locatie.

Artikelsgewijs

A, B

Nu onderhavig beleid betrekking heeft op een te onderscheiden categorie vreemdelingen, namelijk 'het gezin', wordt het begrip 'gezin' gedefinieerd. Te denken valt voornamelijk aan één of twee ouders met één of meer minderjarige kinderen. Echter, het is eveneens mogelijk dat een ander dan een ouder, mits sprake is van een wettelijke verzorger die de voogdij uitoefent, tezamen met één of meer minderjarige kinderen een gezin vormt als hier bedoeld. Steeds zal in ieder geval sprake moeten zijn van een feitelijke gezinssituatie. Voor

zover in onderhavig beleid gesproken wordt van het opleggen van een vrijheidsbeperkende- of vrijheidsontnemende maatregel aan een gezin zal steeds in ieder geval één ouder met één of meer minderjarige kinderen bedoeld worden.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen éénoudergezinnen en tweoudergezinnen. Ten aanzien van een gezin waarbij sprake is van twee ouders bestaat de mogelijkheid om één ouder in bewaring te stellen terwijl aan de overige gezinsleden een vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd. Hiermee blijft het risico dat het gezin zich aan het toezicht zal onttrekken beperkt en wordt recht gedaan aan het belang van het kind. Immers, nu één gezinslid de vrijheid is ontnomen terwijl aan de uitzetting wordt gewerkt en op de overige gezinsleden toezicht kan worden gehouden, zal het vertrek van het gezin zo veel mogelijk kunnen worden gerealiseerd. Indien sprake is van een éénoudergezin zal dit niet mogelijk zijn en zal onder omstandigheden worden overgegaan tot het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel aan het gehele gezin.

In veel minder gevallen dan voorheen mogelijk was zal ten aanzien van gezinnen vrijheidsontneming kunnen worden toegepast. Teneinde toezicht op de betreffende gezinnen te kunnen houden, terwijl wordt gewerkt aan het vertrek, zal in versterkte mate gebruik worden gemaakt van het instrument beperking van de bewegingsvrijheid op grond van artikel 6, eerste lid, Vw of artikel 56 Vw in een vrijheidsbeperkende locatie. Tot vrijheidsontneming zal slechts kunnen worden overgegaan op het moment dat het vertrek binnen korte termijn kan worden gerealiseerd. De beschikbaarheid van het gezin wordt onder die omstandigheden noodzakelijk geacht en kan grond vormen om een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen. Hierbij is van belang dat het onttrekken aan toezicht indien de bewegingsvrijheid is beperkt – ook indien die beperking is opgelegd in een vrijheidsbeperkende locatie – relatief eenvoudig is.

C, D

Ingevolge de Verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) zijn de lidstaten gehouden erop toe te zien dat de persoon aan wie toegang is geweigerd het grondgebied niet betreedt. Hieruit blijkt dat het grensbewakingsbelang zich niet alleen tot Nederland beperkt, maar het Schengengebied bestrijkt. Alhoewel de verordening een andere handelswijze niet uitsluit is het toepassen van vrijheidsontneming bij vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland- en daarmee tot het Schengengebied – is geweigerd de meest effectieve manier om er zorg voor te dragen dat het grondgebied

niet wordt betreden. Daarnaast is van belang dat de toegangswegering veelal gepaard gaat met een claim op de verzoekschriftprocedure die gelet op artikel 65 Vw en de toelichting bij artikel 5 van de Schengengrenscode verplicht is een vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd, terug te nemen naar een derde land. Door vrijheidsontneming toe te passen kan worden gewaarborgd dat de vreemdeling ook daadwerkelijk beschikbaar is op het moment dat de claim kan worden geëffectueerd.

Vorenstaande geeft aanleiding om bij een gezin aan wie de toegang is geweigerd vrijheidsontneming op grond van artikel 6, tweede lid, Vw geïndiceerd te achten indien kan worden aangenomen dat het vertrek op korte termijn is te realiseren.

Teneinde te waarborgen dat vrijheidsontneming van kinderen slechts zo kort mogelijk wordt toegepast is de duur van de bewaring op grond van artikel 6, tweede lid, Vw gemaximeerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de termijn die geldt als een asielaanvraag is ingediend en de termijn die geldt als geen asielaanvraag is ingediend. Indien geen sprake is van een asielaanvraag duurt de bewaring op grond van artikel 6, tweede lid, Vw in beginsel uiterlijk vier weken. In het geval dat wel een asielaanvraag is ingediend en deze asielaanvraag in het AC kan worden afgedaan zal deze tot uiterlijk vier weken na het feitelijk verwijderbaar worden van het gezin duren. Dit kan tot gevolg hebben dat de totale duur van de vrijheidsontneming op acht weken uitkomt. Bij een tijdige indiening van een verzoek om een voorlopige voorziening in het kader van de beroepsprocedure zal de termijn van vier weken gaan lopen vanaf het moment waarop het verzoek door de rechter is afgewezen. De behandeling van het verzoek om voorlopige voorziening mag immers doorgaans in Nederland worden afgewacht.

Verlenging van de duur van de bewaring na omekomst van de uiterlijke termijn is slechts mogelijk wanneer door eigen toedoen van de vreemdeling de uitzetting wordt gefrustreerd. In dat verband dient niet alleen te worden gedacht aan het op agressieve wijze verzetten (vechten, spugen, bijten, etc) maar ook het aanhangig maken van (kansloze) procedures met als doel de binnen de maximale bewaringstermijn geplande uitzetting geen doorgang te laten vinden.

E

Blijkens de brief aan de Tweede Kamer van 29 januari 2008 (TK 2007–2008, 29344 en 19637, nr. 66) zal ten aanzien van gezinnen nadrukkelijk worden ingezet op alternatieven voor bewaring, zoals vrijheidsbeperkende maatregelen. Dit om zo veel mogelijk te voorkomen dat kinderen hun vrijheid wordt ontnomen. Om toch te kunnen waarborgen dat

toezicht kan worden gehouden op de gezinnen waarbij het risico bestaat op onttrekking aan het toezicht, terwijl vertrek niet binnen de maximale bewaringsduur bij gezinnen kan worden gerealiseerd, kan beperking van de bewegingsvrijheid worden toegepast in een vrijheidsbeperkende locatie. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid als gegeven in artikel 56 Vw, veelal in combinatie met gebruikmaking van de bevoegdheid tot het opleggen van een verplichting tot periodieke aanmelding bij de korpschef als bedoeld in artikel 54 Vw. Ten tijde van het verblijf van het gezin in de vrijheidsbeperkende locatie zal intensieve begeleiding ten aanzien van het vertrek plaatsvinden.

Vorenstaande geldt zowel voor gezinnen die in de opvang hebben verbleven als voor gezinnen die in de illegaliteit worden aangetroffen. Indien kan worden vastgesteld dat niet is voldaan aan de vertrekplicht wordt het risico van onttrekking aan het toezicht en het belang van de openbare orde – en daarmee de grond voor de beperking van de bewegingsvrijheid op grond van artikel 56 Vw – in beginsel aanwezig geacht. Indien een gezin in de illegaliteit wordt aangetroffen staat daarmee vast dat dit gezin zich eerder aan het toezicht heeft onttrokken en zal eveneens op grond van de openbare orde de bevoegdheid bestaan tot beperking van de bewegingsvrijheid.

Behoeft bestaat om ten aanzien van verwijderbare asielzoekers die niet langer recht hebben op opvang in een COA-voorziening of die opgevangen worden in noodopvang van gemeenten, waarbij terugkeer vanuit die opvang niet is gerealiseerd, een extra inspanning te leveren om terugkeer te bewerkstelligen. Er zal daarom vanuit de vrijheidsbeperkende locatie worden overgegaan tot een intensieve facilitering van de terugkeer.

Overigens wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen uitgeprocedeerde asielzoekers die voor of na 1 april 2001 een asielaanvraag hebben ingediend. De extra inspanning wordt geleverd om de kans op daadwerkelijk vertrek te verhogen en te voorkomen dat vreemdelingen die niet langer aanspraak maken op opvang een zwervend bestaan gaan leiden. Door het opleggen van de vrijheidsbeperking van artikel 56 Vw aan deze vreemdeling – veelal in combinatie met een meldplicht op grond van artikel 54, tweede lid, Vw – wordt de kans dat de betrokken vreemdeling met onbekende bestemming vertrekt verkleind en wordt de kans op zijn beschikbaarheid en daadwerkelijke terugkeer vergroot.

De beperking van de bewegingsvrijheid in de vrijheidsbeperkende locatie zal steeds aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit moeten voldoen. Deze zal dan ook niet oneindig lang mogen duren. Doorgaans zal de DT&V na een duur van twaalf weken een beeld hebben van de mogelijkheden van daadwerkelijk vertrek. Aan de hand van het door DT&V opgebouwde dossier zal worden beoordeeld of aanleiding bestaat de vrijheidsbeperkende maatregel op te heffen of voort te zetten.

F, G, H

Het risico op onttrekking aan de uitzetting kan onaanvaardbaar groot worden geacht in de laatste fase van het voorbereiden van het gedwongen vertrek. Dit is de fase dat de documenten die benodigd zijn voor de terugkeer beschikbaar zullen zijn of binnenkort beschikbaar zullen zijn. Over het algemeen zullen dan nog slechts de laatste uitzettingshandelingen, zoals het boeken van de vlucht, worden gepleegd. Om te voorkomen dat het gezin zich in dit stadium aan de uitzetting onttrekt kan de bewaring op grond van artikel 59, eerste of tweede lid, Vw worden opgelegd. De duur van

deze bewaring van gezinnen is gemaximeerd. Voor zowel bewaring van een gezin op grond van artikel 59, eerste lid, Vw als op grond van artikel 59, tweede lid, Vw geldt dat deze niet langer dan twee weken mag duren. Slechts onder de beschreven omstandigheden mag deze termijn worden overschreden. Bij bewaring op grond van artikel 59, tweede lid, Vw zal echter bij verlengde bewaring na twee weken altijd rekening moeten worden gehouden met de wettelijke termijn van vier weken die volgt uit artikel 59, vierde lid, Vw. Omzetting van de bewaringsgrond van het tweede naar het eerste lid van artikel 59 Vw is mogelijk na ommekomst van twee weken indien de uitzetting geen doorgang kan vinden vanwege fysiek verzet of het starten van procedure(s) met als doel de uitzetting te belemmeren. In dat geval is sprake van een hernieuwde inbewaringstelling.

I

Na ommekomst van de maximale termijn van de bewaring van een gezin op grond van artikel 59, eerste of tweede lid, Vw dient deze te worden opgeheven, tenzij omstandigheden aanwezig zijn die overschrijding van die termijn rechtvaardigen. Er is immers geen grond meer aanwezig voor de bewaring. Nu de maximale termijn voor de bewaring van gezinnen met minderjarige kinderen geen wettelijke termijn betreft zal de bewaring niet van rechtswege eindigen maar zal de ambtenaar belast met het toezicht op vreemdelingen of met de grensbewaking de bewaring uitdrukkelijk moeten opheffen.

*De Staatssecretaris van Justitie,
namens deze:
de directeur-generaal Wetgeving,
Internationale Aangelegenheden en
Vreemdelingenzaken,
R.K. Visser.*