

Rapport

Rapport over een klacht over de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Datum: 22 mei 2012

Rapportnummer: 2012/087

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat hij door het toegepaste regiem in het aanmeldcentrum op Schiphol niet in de gelegenheid kon worden gesteld om bezoek te ontvangen van zijn moeder die hij 17 jaar niet had gezien.

Bevindingen

I. Algemeen

1. De heer D. is geboren in Afghanistan. Na het overlijden van zijn vader werd hij in 1994, op vijfjarige leeftijd, gescheiden van zijn moeder en zijn zuster. Tegen de wil van zijn moeder werd hij ondergebracht in het gezin van zijn oom, de broer van zijn vader. De moeder en zuster van de heer D. hebben daarna Afghanistan moeten verlaten. Zij kwamen uiteindelijk naar Nederland en kregen hier een verblijfsvergunning om redenen van humanitaire aard. Zij hebben inmiddels de Nederlandse nationaliteit.

2. De heer D. is lange tijd in de veronderstelling geweest dat zijn moeder was overleden. Uiteindelijk heeft hij kunnen achterhalen dat zij nog leefde en in Nederland woonde. Hij heeft toen contact met haar gezocht. Vanwege de complexe familierelatie in Afghanistan vonden de telefonische contacten van de heer D. met zijn moeder aldoor in het geheim plaats.

3. In 2011 is de heer D. uiteindelijk als asielzoeker naar Nederland gekomen. Hij werd direct na aankomst geplaatst in het Aanmeldcentrum (AC) Schiphol. Het AC Schiphol is een justitiële inrichting waar twee groepen vreemdelingen verblijven. De ene groep verblijft er op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet (Vw) omdat toegang tot Nederland is geweigerd, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een geldig paspoort of visum. (zie Achtergrond, onder 1.). De andere groep verblijft er op grond van artikel 59 Vw in vreemdelingenbewaring. Daarbij gaat het om vreemdelingen die illegaal in Nederland zijn aangetroffen en worden gedetineerd om te voorkomen dat zij zich zullen onttrekken aan hun uitzetting (zie Achtergrond, onder 1.).

4. De heer D. beschikte bij aankomst op Schiphol niet over geldige reisdocumenten. Hij werd op grond van artikel 6 Vw in het AC Schiphol geplaatst om daar de verkorte asielprocedure te doorlopen. Op vreemdelingen die op grond van artikel 6 Vw in een justitiële inrichting verblijven is het zogenaamde Reglement Regime Grenslogies van toepassing. (zie Achtergrond, onder 2.). Voor vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld op grond van artikel 59 Vw geldt de Penitentiaire Beginselenwet.

5. De heer D., die zijn moeder 17 jaar niet had gezien, vroeg toestemming voor het bezoek van zijn moeder. De leiding van het AC Schiphol wees dit verzoek af. Hierop heeft de

gemachtigde van de heer D. namens verzoeker en zijn moeder een klacht ingediend bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND liet hierop bij brief van 23 oktober 2011 weten dat uit bescherming van de privacy en het zoveel mogelijk borgen van een ongestoord en rustig verloop van de asielprocedure, door de IND nooit mededelingen worden gedaan over het verblijf en de aard van het verblijf van vreemdelingen verblijvend in het AC. De IND deelde mee te begrijpen dat dit privacybeleid beperkingen oplegt aan de betreffende vreemdelingen. De zware weging van de persoonsbescherming was volgens de IND echter nodig voor een correct verloop van de asielprocedure. De IND liet weten dat er op grond van deze belangenafweging geen gegronde reden was om het privacy- en toegangsbeleid aan te passen.

6. De gemachtigde van de heer D. wendde zich hierop op 1 november 2011 met een verzoekschrift tot de Nationale ombudsman. Hij deelde hierin mee dat hij geen andere rechtsingang zag om te klagen over het regime in AC Schiphol. Volgens de gemachtigde is artikel 6 Vw een vrijheidsbeperkende maatregel. Omdat de heer D. en zijn moeder 17 jaar onvrijwillig van elkaar gescheiden waren geweest was volgens de gemachtigde de weigering om bezoek van de moeder toe te staan een onredelijke vrijheidsbeperking.

II. Reactie van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

7. In reactie op de klacht liet de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel bij brief van 25 januari 2012 weten dat de verblijfsomstandigheden in AC Schiphol de afgelopen jaren meerdere malen onderwerp zijn geweest van beroepsprocedures van vreemdelingen die tijdens hun asielprocedure in AC Schiphol hebben verbleven. Zo heeft de Rechtbank Amsterdam in de uitspraak van 22 januari 2002 geconstateerd dat het huidige AC Schiphol op verschillende onderdelen niet voldoet aan het Reglement Regime Grenslogies. Eén van die onderdelen betreft de onmogelijkheid voor vreemdelingen om in het AC bezoek te mogen ontvangen. Om die reden werd tot 1 juli 2010 door de IND het beleid gevoerd om vreemdelingen van wie de asielaanvraag in de (toenmalige) AC-procedure was afgewezen en ten aanzien van wie de vrijheidsontnemende maatregel werd voortgezet, uiterlijk binnen vier dagen na afloop van de procedure over te plaatsen naar een grenslogies of, als dat niet mogelijk bleek, de maatregel op te heffen.

8. Nadat op 1 juli 2010 de AC-procedure met enkele dagen is verlengd is dat niet meer mogelijk. Daarnaast verblijven vreemdelingen ook voorafgaand aan de indiening van hun asielaanvraag één tot twee dagen in AC Schiphol in verband met de voorbereiding op de procedure. Om het leefklimaat voor vreemdelingen in het AC Schiphol gedurende deze langere procedure te verbeteren zijn er enkele verbouwingen uitgevoerd. Zo is er bijvoorbeeld een vrij toegankelijke rustruimte gecreëerd. Ook wordt er getracht om de afwijzende beschikking op de asielaanvraag een dag eerder uit te reiken (op dag 7 in plaats van op dag 8) zodat de vreemdeling zo snel mogelijk kan worden overgeplaatst naar een grenslogies of andere geschikte detentielocatie. Met deze maatregelen wordt volgens de minister geprobeerd om zoveel mogelijk recht te doen aan de constatering dat de

situatie in AC Schiphol niet volledig overeenstemt met het Reglement Regime Grenslogies.

9. Met betrekking tot het ontvangen van bezoek deelde de minister mee dat dit met het oog op de bescherming van de privacy van alle vreemdelingen in AC Schiphol en voor een rustig verloop van de asielprocedure in beginsel niet mogelijk is. Ook kan er alleen met hulp van rechtshulpverleners of medewerkers van VluchtelingenWerk worden getelefoneerd met familieleden of verwanten.

10. Hoewel ontvangen van bezoek in AC Schiphol in beginsel niet mogelijk is, kan daar in bijzondere omstandigheden van worden afgeweken. Bij een verzoek daartoe dient volgens de minister altijd een belangenafweging te worden gemaakt. Het individuele belang van de betreffende vreemdeling moet daarbij worden afgewogen tegenover het belang van de bescherming van de privacy van alle in het AC Schiphol verblijvende vreemdelingen en het rustig verloop van de asielprocedure.

11. Wanneer er sprake is van een uitzonderlijke situatie met een humanitair karakter kan dit er volgens de minister toe leiden dat in dat individuele geval bezoek wordt toegestaan. Volgens de minister was de afwijzing van het verzoek van de heer D. om zijn moeder te mogen ontvangen in het AC Schiphol -achteraf gezien- onjuist. Vanwege het feit dat hij zijn moeder al 17 jaar niet had gezien, had de belangenafweging in deze specifieke, bijzondere situatie in zijn voordeel moeten uitvallen. De minister achtte de klacht van de heer D. daarom gegrond.

12. De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel zag geen aanleiding om ten aanzien van de betrokkenen een maatregel te treffen. De vrijheidsontnemende maatregel van de heer D. is al enige tijd geleden opgeheven waardoor het hem vrij staat zijn moeder te bezoeken, zolang het hem is toegestaan in Nederland te verblijven. Om situaties als die van de heer D. in de toekomst te vermijden zegde de minister in zijn brief aan de Nationale ombudsman echter wel toe er zorg voor te dragen dat medewerkers in AC Schiphol er nadrukkelijk op worden gewezen bij verzoeken om bezoek te ontvangen goed rekening te houden met de individuele omstandigheden van de betreffende vreemdeling. Ook deelde de minister mee dat de huidige situatie in AC Schiphol niet lang meer zal duren omdat naar verwachting in 2013 het nieuwe gebouwencomplex op Schiphol gereed zal zijn. Dit nieuwe gebouw zal dan volgens de minister volledig voldoen aan het Reglement Regime Grenslogies en voorzien in de mogelijkheid voor vreemdelingen om ook tijdens hun asielprocedure bezoek te ontvangen.

Beoordeling

13. De overheid respecteert de grondrechten van haar burgers. Eén van die grondrechten is het recht op persoonlijke vrijheid. Indien dit recht op wettelijke gronden wordt beperkt, zorgt de overheid ervoor dat die beperking niet verder gaat dan met het oog op het doel van die beperking noodzakelijk is.

14. Vreemdelingen in AC Schiphol zijn onder te verdelen in twee groepen. De eerste groep verblijft er op grond van artikel 6 Vw omdat na hun aankomst op Schiphol -de Schengenbuitengrens- eerst moet worden vastgesteld of zij Nederland rechtmatig kunnen binnentreden. Hierbij gaat het om een (aanvankelijke) toegangsweigering van asielzoekers. De tweede groep verblijft er op grond van artikel 59 Vw nadat zij illegaal in Nederland zijn aangetroffen. Zij verblijven in AC Schiphol met het oog op uitzetting naar hun land van herkomst.

15. Insluiting op grond van de Vreemdelingenwet is een administratieve maatregel die onder de verantwoordelijkheid valt van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. Vreemdelingen in AC Schiphol zijn niet door de strafrechter veroordeeld voor een strafbaar feit maar kunnen nog geen, of niet meer, recht doen gelden op verblijf in Nederland. Voor de eerste groep is het Reglement Regime Grenslogies van toepassing, voor de tweede groep geldt de Penitentiaire Beginselenwet. Artikel 5 van het Reglement en artikel 38 van de Beginselenwet bevatten de mogelijkheid bezoek te ontvangen (zie Achtergrond, onder 2. en 3.). Voor het ontvangen van bezoek biedt het Reglement zelfs ruimere mogelijkheden dan de Beginselenwet. Logistieke problemen in AC Schiphol staan er echter aan in de weg dat de bepalingen op het punt van ontvangen van bezoek uit zowel de Beginselenwet als het Reglement worden nageleefd.

16. De heer D. verbleef in AC Schiphol op grond van artikel 6 Vw en voor hem gold het Reglement Regime Grenslogies. Hij had een asielaanvraag ingediend en doorliep in AC Schiphol de korte asielprocedure. De heer D. en zijn moeder waren 17 jaar tevoren in Afghanistan onvrijwillig van elkaar gescheiden. De moeder van de heer D. woont al geruime tijd in Nederland en heeft inmiddels de Nederlandse nationaliteit. Moeder en zoon hadden er jaren naar uit gezien om elkaar in de armen te kunnen sluiten. Echter door een min of meer logistiek probleem werd hun dit door de IND in Hoofddorp niet mogelijk gemaakt gedurende het verblijf van de heer D. in AC Schiphol. Door de heer D. de mogelijkheid van bezoek van zijn moeder te onthouden werd hij onnodig beperkt in zijn persoonlijke vrijheid en werd het desbetreffende grondrecht onvoldoende gerespecteerd.

17. De onderzochte gedraging van de IND is in dat opzicht niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de IND te Hoofddorp, is gegrond wegens schending van het behoorlijke vereiste dat grondrechten (in dit geval het recht op persoonlijke vrijheid) worden gerespecteerd..

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 1 november 2011 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer D. met een klacht over een gedraging van de IND.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek werd de betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

De IND berichtte dat het verslag hun geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Achtergrond

1) Vreemdelingenwet, Vw 2000

Artikel 6

1. De vreemdeling aan wie toegang is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met de grensbewaking aangewezen ruimte of plaats.
2. Een ruimte of plaats, bedoeld in het eerste lid, kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het voor de beveiligde ruimte of plaats, bedoeld in het eerste lid geldende regime, waaronder begrepen de nodige beheersmaatregelen.
4. (...)

Artikel 59

1. Indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert kan, met het oog op de uitzetting, door Onze Minister in bewaring worden gesteld de vreemdeling

die:

geen rechtmatig verblijf heeft;

die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder f, g en h;

2. Indien de voor de terugkeer van de vreemdeling noodzakelijke bescheiden voorhanden zijn, dan wel binnen korte termijn voorhanden zullen zijn, wordt het belang van de openbare orde geacht de bewaring van de vreemdeling te vorderen, tenzij de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft gehad op grond van artikel 8, onder a tot en met e, en 1.

3. Bewaring van een vreemdeling blijft achterwege indien en wordt beëindigd zodra hij te kennen geeft Nederland te willen verlaten en hiertoe voor hem ook gelegenheid bestaat.

4. Bewaring krachtens het eerste lid, onder b, of het tweede lid duurt in geen geval langer dan vier weken. Indien voorafgaande aan de beslissing op de aanvraag toepassing is gegeven aan artikel 39, duurt de bewaring krachtens het eerste lid, onder b, in geen geval langer dan zes weken.

2) Reglement Regime Grenslogies

Artikel 1

Dit besluit heeft betrekking op de ruimten als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 die door Onze Minister als zodanig zijn aangewezen en zijn bestemd voor de opname van vreemdelingen als bedoeld in het eerste lid van voornoemd artikel.

Artikel 2

Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

1. Grenslogies: een ruimte als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

2. Vreemdeling: een persoon als bedoeld in artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 die ingevolge artikel 6, eerste lid, dan wel enige andere bepaling bij of krachtens deze wet is gehouden te verblijven in een grenslogies.

3. Onze Minister: Onze Minister van Justitie.

Artikel 3

1. Het opperbeheer van een grenslogies berust bij Onze Minister. Deze kan bij huishoudelijk reglement nadere regels vaststellen ter uitvoering van en in aanvulling op dit

besluit.

2. Met het beheer van een grenslogies is belast een daartoe door Onze Minister aangewezen directeur, die hiertoe wordt bijgestaan door ambtenaren en overige medewerkers.

3. De directeur heeft tot taak het verblijf van de vreemdelingen in het grenslogies te verzekeren, alsmede de veiligheid en de orde aldaar te handhaven. De directeur is bevoegd bevelen te geven aan de ambtenaren en overige medewerkers die met het oog op deze taakuitoefening noodzakelijk zijn.

4. Bij afwezigheid of verhindering van de directeur wordt deze met het oog op de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften vervangen. Onze Minister wijst een of meer ambtenaren, die werkzaam zijn in het grenslogies, aan als plaatsvervanger van de directeur.

Artikel 4

1. De vreemdeling wordt aan geen andere beperkingen onderworpen dan die volstrekt noodzakelijk zijn om zijn verblijf in het grenslogies te verzekeren alsmede om de veiligheid en de orde aldaar te handhaven.

2. De vreemdeling is gehouden bevelen gegeven door of namens de directeur ter verzekering van zijn verblijf alsmede ter handhaving van de veiligheid en orde in het grenslogies op te volgen.

Artikel 5

1. Met inachtnaam van de beperkingen en de bevelen ingevolge artikel 4 is de vreemdeling bevoegd:

- a. zich binnen het grenslogies vrij te bewegen;
- b. bezoekers te ontvangen in een daartoe door de directeur aangewezen ruimte;
- c. brieven en andere poststukken te ontvangen en, voor eigen rekening, te verzenden;
- d. voor eigen rekening te telefoneren.

2. De directeur kan de toelating van bezoekers afhankelijk stellen van hun bereidheid zich bij binnenkomst aan hun kleding te laten onderzoeken en door hen meegebrachte voorwerpen te laten controleren op de aanwezigheid van voorwerpen of stoffen die een gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid en de orde in het grenslogies. De directeur kan dergelijke voorwerpen voor de duur van het bezoek in bewaring doen nemen.

3. Indien de handhaving van de veiligheid en de orde dit noodzakelijk maakt kan de directeur een bezoeker de toegang tot of het voortgezet verblijf in het grenslogies weigeren.

4. De directeur kan brieven en poststukken doen onderzoeken op de aanwezigheid van voorwerpen of stoffen die een gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid en de orde in het grenslogies. Hij is bevoegd dergelijke voorwerpen of stoffen, tegen afgifte van een bewijs van ontvangst, onder zich te nemen en te houden gedurende het verblijf van de vreemdeling in het grenslogies.

3. Penitentiaire Beginselenwet

Artikel 1

Voor de toepassing van deze wet en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. Onze Minister: Onze Minister van Justitie;
- b. inrichting: een penitentiaire inrichting als bedoeld in artikel 3, eerste lid;
- c. afdeling: een afdeling van een inrichting als bedoeld in artikel 8, tweede lid;
- d. directeur: de persoon, bedoeld in artikel 3, derde lid, alsmede diens vervanger of vervangers, bedoeld in artikel 3, vierde lid;
- e. gedetineerde: een persoon ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een inrichting plaatsvindt;

(...)

Artikel 38

1. De gedetineerde heeft het recht gedurende ten minste één uur per week op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen bezoek te ontvangen. Onze Minister kan nadere regels stellen omtrent de toelating en weigering van bezoek. In de huisregels worden regels gesteld omtrent het aanvragen van bezoek.

(...)