



## ***Kinderen horen niet in vreemdelingenbewaring***

*Een coalitie van Amnesty International, Defence for Children-ECPAT, Stichting INLIA, Kerk in Actie, SAMAH, Stichting Kinderpostzegels Nederland, Raad van Kerken in Nederland, het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt, UNICEF Nederland en VluchtelingenWerk Nederland.*

### **STANDPUNT detentie alleenstaande minderjarige vreemdelingen**

Juni 2009

In 2008 werden 160 alleenstaande minderjarige vreemdelingen op vreemdelingrechtelijke titel gedetineerd in een Justitiële Jeugdinrichting in Nederland.<sup>1</sup> De coalitie 'Kinderen horen niet in vreemdelingenbewaring', wil in het proces van de herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen nogmaals uiteenzetten waarom *ook*<sup>2</sup> alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet in vreemdelingenbewaring thuishoren.<sup>3</sup> De coalitie is tegen het detineren van deze jongeren op grond van hun verblijfsrechtelijke status omdat:

- 1) het schadelijk is voor hun fysieke en geestelijke gezondheid en hun ontwikkeling;
- 2) het hun rechten schendt;
- 3) het hun terugkeer niet bevordert.

Nadat bovenstaande argumenten zijn toegelicht<sup>4</sup>, sluit dit standpunt af met een voorstel voor een alternatief voor de vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

#### **Ad 1) Schadelijk voor de gezondheid**

Vreemdelingenbewaring van kinderen leidt tot verscheidene psychiatrische stoornissen, waaronder posttraumatische stressstoornissen en depressie.<sup>5</sup> In een aantal opzichten zijn zij slechter af dan kinderen die vanwege een strafrechtelijke veroordeling gedetineerd worden

<sup>1</sup> TK II 2008-2009, 19637, nr 1257, 13 maart 2009, rapportage vreemdelingenketen 2<sup>o</sup> helft 2008.

<sup>2</sup> In een brief van 29 januari 2008 kwam staatssecretaris van Justitie Albayrak met een oplossing voor kinderen die tot dan toe met hun ouders in vreemdelingenbewaring werden geplaatst. TK 2007-2008, 29344, nr. 66.

<sup>3</sup> De coalitie gaat in dit standpunt niet in op de beschermde opvang voor potentiële slachtoffers van mensenhandel. Wel wijst de coalitie erop dat de wettelijke basis voor de plaatsing van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de beschermde opvang lijkt te ontbreken. Om te kunnen voldoen aan het vereiste van legaliteit zou daarom meer duidelijkheid moeten komen over het juridische kader.

<sup>4</sup> Voor dit standpunt is geput uit een recente publicatie in Migrantenrecht over dit onderwerp: M. Goeman & C. van Os. Alleen en opgesloten. Vreemdelingenbewaring en grensdetentie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In: 'Migrantenrecht' (2009-4), p. 137-143.

<sup>5</sup> Z. Steel e.a. 2006, 'Impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees', *British Journal of Psychiatry* p. 58-64. En: Amnesty International, 'The Netherlands: the detention of irregular migrants and asylum-seekers', June 2008. AI Index: EUR 35/02/2008, p 47.

omdat het voor hen onduidelijk is waarom en voor hoelang zij opgesloten zitten.<sup>6</sup> Zelfs kortdurende detentie heeft een zeer negatieve impact op hun geestelijke gezondheid en kan schadelijk zijn voor hun ontwikkeling. De negatieve gevolgen voor kinderen die vreemdelingendetentie hebben meegemaakt, zijn van lange duur.<sup>7</sup> Ook de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming is bezorgd over de schadelijke gevolgen van vreemdelingenbewaring voor kinderen.<sup>8</sup> Het is noodzakelijk dat er ook in Nederland onderzoek wordt gedaan naar de lange – en korte termijn gevolgen van vreemdelingenbewaring voor de fysieke en geestelijke gezondheid van de jongeren.<sup>9</sup>

Vanuit persoonlijke contacten met opgesloten minderjarige vreemdelingen meldt SAMAH de volgende signalen: depressie, zelfbeschadiging, klachten over de angst gesepareerd te worden, zelfmoordpogingen, slapeloosheid, nachtmerries, hoofdpijn, gewichtsverlies. Omdat jongeren vaak de psychische oorzaken van fysieke klachten niet kennen of zo benoemen, vergt de zorg voor de gezondheid van de jongeren in vreemdelingenbewaring veel kennis en ervaring van de begeleiders.

Naast de gezondheidsproblemen, schaadt de vrijheidsberoving ook op andere punten de ontwikkeling van deze jongeren. Adolescenten in het algemeen, migranten- en vluchtelingenjongeren zonder familie in het bijzonder, staan voor een aantal ontwikkelingstaken die ze vanuit detentie maar moeizaam kunnen aanpakken.<sup>10</sup> Uiteraard geldt dit voor alle jongeren in justitiële jeugdinrichtingen, maar daar is de begeleiding geënt op positieve interventies die de jongeren voorbereiden op hun terugkeer in de Nederlandse maatschappij en de sociale rol die ze daar willen en kunnen vervullen. Voor gevluchte jongeren is het veel minder evident welke rol zij in welk netwerk op de korte termijn kunnen hebben en is hun toekomstperspectief veel onzekerder. Vanuit vreemdelingenbewaring is het onmogelijk om goed aan deze ontwikkelingstaken te kunnen werken.

Het rapport over de veiligheid binnen de jeugdafdelingen van de Penitentiare Inrichting locatie Zwaag van de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Gezondheidszorg, de Inspectie voor het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing onderstreept bovenstaande zorgen: 'De inspecties achten de streng beveiligde setting van PI Noord-Holland Noord, locatie Zwaag niet gepast voor de opvang van deze doelgroep. Ten eerste hebben deze jongeren geen strafbare feiten gepleegd, althans hun verblijf op de jeugdafdeling heeft niet tot doel de tenuitvoerlegging van een strafmaatregel. Ten tweede is het uitdrukkelijk de bedoeling dat deze jongeren zich

---

<sup>6</sup> G. Smits-Blaauw, 'De impact van vreemdelingenbewaring op kinderen: gevolgen van gevangenschap', *Pedagogiek in Praktijk* april 2008, p. 27.

<sup>7</sup> Idem, p. 29.

<sup>8</sup> Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming 16 juni 2008, 'Vreemdelingenbewaring', p. 21.

<sup>9</sup> Staatssecretaris Albayrak zei in antwoord op vragen van De Wit en Van Velzen (SP) hierover dat het niet mogelijk was om gegevens te verstrekken over de psychische en lichamelijke klachten bij deze jongeren. Brief van de Minister van Justitie d.d. 28 mei 2009, Kamervragen nr 2009Z04236.

<sup>10</sup> G. van der Veer 1998, 'Gevluchte adolescenten – ontwikkeling, begeleiding en hulpverlening'. Utrecht; Pharos.

voorbereiden op terugkeer naar het land van herkomst. Niet alleen worden de alleenstaande minderjarige vreemdelingen binnen de jeugdafdeling niet gestimuleerd zich verder te ontwikkelen, hen worden ook onvoldoende praktische mogelijkheden geboden zich voor te bereiden op terugkeer.<sup>11</sup> Naar aanleiding van het inspectierapport werden de jongeren overgeplaatst naar de Rijksinrichting voor jongeren, de Doggershoek. Op dit moment verblijven de meeste minderjarige vreemdelingen in de Maasbrug te Overloon.

## **Ad 2) Schendingen van kinderrechten**

Op grond van artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) moet het belang van het kind voorop staan in beleidsregels en beslissingen die het kind raken. Het door de staatssecretaris gehanteerde argument dat detentie juist in het belang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen is, deelt de coalitie niet zoals hieronder toegelicht wordt.

Het verschil dat de Vreemdelingencirculaire<sup>12</sup> maakt tussen kinderen met en zonder ouders, is in strijd met artikel 2 IVRK, waarin het non-discriminatiebeginsel is vervat. Discriminatie op grond van 'een omstandigheid van het kind of zijn ouder of wettige voogd' is op grond van artikel 2 IVRK verboden. Of een kind alleen of in gezinsverband naar Nederland is gekomen, is zo'n omstandigheid op grond waarvan ongelijke behandeling verboden is. Als er al onderscheid tussen deze groepen gemaakt zou mogen worden, dan zou dit in het voordeel van de alleenstaande vreemdeling moeten uitvallen. Sommige kinderen worden in het IVRK immers 'voorgetrokken', zij hebben vanwege hun extra kwetsbare positie recht op bijzondere bescherming. Artikel 20 IVRK biedt deze extra bescherming voor kinderen die 'tijdelijk of blijvend het verblijf in het gezin waartoe ze behoren, moeten missen' en in artikel 22 IVRK wordt voor minderjarige asielzoekers en vluchtelingen nog aangegeven dat alle maatregelen genomen moeten worden om passende bescherming te bieden aan deze kinderen.

Naast het feit dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen gediscrimineerd worden ten opzichte van kinderen met ouders, worden zij ook gediscrimineerd ten opzichte van Nederlandse kinderen. Wanneer een Nederlands kind bescherming nodig heeft, zoals bijvoorbeeld een slachtoffer van een 'loverboy', is er in Nederland een uitgebalanceerd systeem van kinderschermingsmaatregelen. Een kinderrecht heeft de mogelijkheid een minderjarige

---

<sup>11</sup> [www.inspectiesanctietoepassing.nl/publicaties/Inspectierapporten/Inspectierapport\\_Veiligheid\\_binnen\\_jeugdafdeling\\_en\\_in\\_Penitentiaire\\_Inrichtingen.aspx?cp=56&cs=15764](http://www.inspectiesanctietoepassing.nl/publicaties/Inspectierapporten/Inspectierapport_Veiligheid_binnen_jeugdafdeling_en_in_Penitentiaire_Inrichtingen.aspx?cp=56&cs=15764).

Eerder liet de Inspectie Jeugdzorg zich al in dergelijke bewoordingen uit over de toepassing van vreemdelingenbewaring bij jongeren. 'Bescherming in bewaring. Advies over de plannen van het Ministerie van Justitie voor vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarigen in Detentiecentrum Zeist.' Inspectie jeugdzorg. Utrecht, mei 2006.

<sup>12</sup> Bij kinderen in gezinnen wordt zoveel mogelijk de vrijheid beperkt in plaats van beroofd (A6. 1.6 Vc) en de detentie kent, anders dan bij kinderen zonder ouders, een maximumduur van vier weken (bij grensdetentie, A6.2.7 Vc) of twee weken (bij vreemdelingenbewaring, A6. 5.3.3.8 Vc).

in een gesloten jeugdzorginstelling te plaatsen als de 'jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren en die maken dat de opnemings- en het verblijf noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich aan de zorg die hij nodig heeft zal onttrekken of daaraan door anderen zal worden onttrokken' (artikel 19b, Wet op de Jeugdzorg). Voor minderjarige vreemdelingen geldt dat zij recht hebben op bescherming, zoals die voor andere kinderen in Nederland geldt. Het is onduidelijk waarom niet de geldende kinderbeschermingsmaatregelen worden toegepast voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en waarom de bescherming wordt gevonden in opsluiting zonder dat een kinderrechtter dit toetst. De opdracht om een oplossing te zoeken binnen het reguliere systeem van kinderbeschermingsmaatregelen staat ook in artikel 22 IVRK, lid 2, tweede zin: *In gevallen waarin geen ouders of andere familieleden kunnen worden gevonden, wordt aan het kind dezelfde bescherming verleend als aan ieder ander kind dat om welke reden ook, blijvend of tijdelijk het leven in een gezin moet ontberen, zoals beschreven in dit Verdrag.*

Artikel 37 IVRK verbiedt in beginsel vrijheidsberoving, tenzij het een ultimum remedium is en zo kort mogelijk duurt (sub b). Het vastzetten van kinderen op grond van hun verblijfstitel staat per definitie op gespannen voet met het Kinderrechtenverdrag aangezien het niet voldoet aan het ultimum remedium-beginsel omdat alternatieven voor handen zijn.

#### *Internationale kritiek*

De kritiek van de coalitie op de vreemdelingenbewaring van alleenstaande jongeren krijgt veel internationale steun. Zo bracht de Europese Commissie een voorstel uit voor de opvangrichtlijn (COM(2008) 815) waarin staat: 'Unaccompanied minors shall never be detained' en 'detention of unaccompanied minors is prohibited in all cases'.<sup>13</sup> Ook de Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, UNHCR, verwelkomt het verbod op detentie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in het voorstel van de Europese Commissie en ondersteunt de stelling dat personen met speciale behoeften in principe niet gedetineerd mogen worden.<sup>14</sup>

Het Comité voor de Rechten van het Kind heeft in haar 'Concluding Observations' van 30 januari 2009 haar zorgen geuit over de Nederlandse praktijk van vreemdelingenbewaring bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen en de regering opgeroepen deze terug te dringen.<sup>15</sup>

De Europese Mensenrechtencommissaris, Thomas Hammarberg, onderstreepte dit door in zijn rapport over de mensenrechtensituatie in Nederland van maart 2009 zijn kinderrechtzorgen te

---

<sup>13</sup> Vindplaats voorstel Europese Commissie:

[http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia\\_2008/com\\_2008\\_0815\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2008/com_2008_0815_en.pdf) (zie p. 6, artikel 11 bijlage en onder 3 en p. 8 onder 3).

<sup>14</sup> UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM (2008)815 final of 3 December 2008), vindplaats:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html>, p. 8.

<sup>15</sup> Vindplaats Concluding Observations van januari 2009:

<http://www.kinderrechten.nl/site/pages/jeugd/rapportage/docu/CRC-C-NLD-CO3.pdf>.

uiten.<sup>16</sup> Hij stelt dat er alternatieven moeten worden gezocht voor de vreemdelingendetentie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en slachtoffers van mensenhandel, net zoals dat eerder is gebeurd voor kinderen die voorheen met hun ouders in vreemdelingenbewaring gezet werden. De Raad van Europa onderzoekt op dit moment onder meer de toepassing van detentie voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

### **Ad 3) Detentie bevordert niet de terugkeer**

Hoewel het moeilijk is om terugkeercijfers te vergelijken tussen jongeren die in vreemdelingenbewaring zijn geplaatst en jongeren die via specifieke projecten als Beyond Borders, Perspectief en Maatwerk zijn teruggekeerd, leert de ervaring dat succesvolle terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen een intensief begeleidingsproces vergt dat de jongere voorziet van de nodige bagage om de terugkeer te kunnen aanvaarden en realiseren. Tijdens de vreemdelingenbewaring is deze begeleiding niet mogelijk. Er is namelijk een vertrouwensband met een mentor voor nodig die tijdens de detentie niet opgebouwd kan worden. Integendeel, veel jongeren verhalen over wantrouwen ten opzichte van begeleiders en de Nederlandse overheid in het algemeen doordat zij zich gecriminaliseerd voelen in de gesloten setting. Als het begeleidingsnetwerk rondom de alleenstaande minderjarige vreemdeling zich eensluidend inzet voor de terugkeer en de jongere de gelegenheid krijgt om zich goed voor te bereiden op de terugkeer, is de kans van slagen vele malen groter dan wanneer een jongere na een paar maanden detentie gedesillusioneerd en beschadigd op straat wordt gezet. Ook de voogdij-instelling Nidos pleit voor intensieve begeleiding bij terugkeer en keert zich tegen het opsluiten van deze jongeren. Uiteraard is meewerken aan terugkeer alleen mogelijk wanneer de lange termijn waarborgen voor de veiligheid en bescherming van de jongere zijn gegarandeerd in het land van herkomst.

### **Alternatieven**

Omdat er alternatieven voor vreemdelingenbewaring mogelijk zijn, komt deze vrijheidsberoving in conflict met het 'ultimum remedium' beginsel uit artikel 37 IVRK. De coalitie 'Kinderen horen niet in vreemdelingenbewaring' benadrukt dat voor de toepassing van alternatieven reeds een rechtsgrond aanwezig is, wetwijzigingen zijn derhalve niet nodig.

Allereerst kan de voogdijinstelling Nidos een garantverklaring afgeven voor alternatieve opvang van de alleenstaande minderjarige vreemdeling om vanuit die opvang de terugkeer te begeleiden zoals in ad 3) is uiteengezet. In beginsel is vreemdelingenbewaring dan niet nodig omdat vrijwillige terugkeer hiermee voorop staat.

---

<sup>16</sup> Vindplaats rapport Europese Mensenrechtencommissaris:  
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1172590&SecMode=1&DocId=1375982&Usage=2>.

Bij beschermingsvraagstukken kunnen de kinderbeschermingsmaatregelen die voor Nederlandse kinderen gelden, worden toegepast op alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Zo zou een kinderrechter kunnen beoordelen of het noodzakelijk en in het belang van het kind is om in gesloten setting opgenomen te worden na een advies daartoe van Nidos en de Raad voor de Kinderbescherming.

### **Conclusie**

De coalitie 'Kinderen horen niet in vreemdelingenbewaring' stelt vast dat de vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen op de kortst mogelijke termijn beëindigd moet worden omdat dit de jongeren beschadigt, hun rechten schendt en hun terugkeer niet bevordert. Bovendien is er veel nationale en internationale kritiek op het Nederlandse beleid in deze.

*De coalitie stelt op grond van bovenstaande argumenten het volgende voor:*

- 1) Om de terugkeer van jongeren die geen verblijfsrecht (meer) hebben in Nederland te realiseren moet een intensief, individueel begeleidingsproces gestart worden waarbij de jongeren geholpen worden materiële en immateriële hulpmiddelen te vergaren die noodzakelijk zijn voor de terugkeer. Nidos coördineert dit terugkeerproces en stelt zich garant voor de opvang.
  - 2) Voor de jongeren voor wie de terugkeer nagenoeg gerealiseerd is, moet minimaal hetzelfde beleid gelden als voor kinderen die met hun ouders terugkeren: in beginsel geen toepassing van vreemdelingenbewaring omdat ook kortdurende detentie schadelijke gevolgen heeft voor de jongeren. Het beleid moet voor jongeren zonder ouders gunstiger zijn omdat de alleenstaande jongeren recht hebben op bijzondere bescherming gezien hun kwetsbare positie als kind dat niet in zijn eigen gezin verblijft, met detentie moet dus nog omzichtiger worden omgegaan.
  - 3) Als vrijheidsberoving nodig is met het oog op de veiligheid, bescherming en ontwikkeling van de minderjarige, moet een kinderrechter op advies van Nidos en de Raad voor de Kinderbescherming toetsen of de jongere in de gesloten jeugdzorg opgevangen moet worden.
- 

Dit standpunt is een product van de coalitie 'Kinderen horen niet in vreemdelingenbewaring', bestaande uit: Amnesty International, Defence for Children-ECPAT, Stichting INLIA, Kerk in Actie, SAMAH, Stichting Kinderpostzegels Nederland, Raad van Kerken in Nederland, het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt, UNICEF Nederland en VluchtelingenWerk Nederland.

### Contact

Carla van Os, [c.vanos@defenceforchildren.nl](mailto:c.vanos@defenceforchildren.nl), tel 020 420 37 71 / 06 2000 3200