

Vreemdelingenbewaring en alternatieven voor bewaring in internationale beschermings- en terugkeerprocedures in de EU-lidstaten

Benchmark

Benchmark: De situatie in Nederland vergeleken met die in andere EU-lidstaten

De benchmarks van EMN Nederland vergelijken de Nederlandse onderzoeksresultaten met die van andere lidstaten van de Europese Unie (EU) en Noorwegen. Wat zijn de meest relevante overeenkomsten en verschillen? Benchmarks worden opgesteld in overleg met Nederlandse deskundigen op basis van EMN-onderzoeken. Zie de website van EMN Nederland voor meer informatie over de onderzoeken (Nederlands): www.emnnetlands.nl/onderzoeken.

Vooraf

Lidstaten van de Europese Unie (EU) kunnen vreemdelingenbewaring¹ gebruiken in het kader van terugkeerprocedures en procedures voor internationale bescherming. Vreemdelingenbewaring mag echter alleen een uiterst middel zijn. Indien mogelijk moeten EU-lidstaten gebruik maken van alternatieven voor bewaring² volgens de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid, legaliteit, verbod van willekeur en het recht op vrijheid en veiligheid. Lidstaten moeten deze alternatieven in elke situatie afwegen. Ondanks de wettelijke verplichting om het gebruik van alternatieven voor bewaring te overwegen, maken lidstaten hiervan nog altijd weinig gebruik.³ Het Europees Migratienetwerk (EMN) voerde daarom in 2021 een onderzoek uit naar het gebruik van vreemdelingenbewaring en alternatieven voor bewaring, waaraan 25 lidstaten deelnamen.⁴ Dit onderzoek volgde op een eerder EMN-onderzoek naar vreemdelingenbewaring en alternatieven uit 2014.

Inhoud

1. De toepassing van vreemdelingenbewaring of alternatieven voor bewaring voor migranten van buiten de EU	3
• Overzicht van de procedures voor vreemdelingenbewaring en alternatieven voor bewaring	3
• Besluitvormingsproces voor alternatieven voor bewaring	4
2. Verschillende alternatieven voor vreemdelingenbewaring	5
• Meldplicht	5
• Verplichting om op een aangewezen plaats te verblijven	5
• Verplichting tot het inleveren van een paspoort, reisdocument of identiteitsbewijs	5
• Verplichting om het verblijfsadres door te geven aan de autoriteiten	6
• Financiële alternatieven voor vreemdelingenbewaring (afgifte van een borgsom, vrijlating op borgtocht)	6
• Andere alternatieven	6
3. Effectiviteit van vreemdelingenbewaring en alternatieven voor bewaring	7
• Naleving van migratieprocedures	7
• Kosteneffectiviteit	8
• Grondrechten waarborgen	8
4. Geleerde lessen: uitdagingen en voordelen van alternatieven voor detentie	9

1 De EMN Glossary definieert vreemdelingenbewaring als: "niet-bestaande administratieve maatregel gelast door een administratief orgaan of gerechtelijke instantie ter beperking van de vrijheid van een persoon door middel van opsluiting, zodat een andere procedure ten uitvoer kan worden gelegd", Bron: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/detention_en.

2 Er is geen wettelijke definitie voor alternatieven voor vreemdelingenbewaring. De EMN Glossary definieert deze als: "niet-vrijheidsberovende maatregelen gebruikt om het verkeer van migranten van buiten de EU te controleren en/of te beperken in afwachting van gedwongen terugkeer of een besluit over het recht van de betrokkene om in de lidstaat te mogen blijven", Bron: https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/alternative-detention_en.

3 Raad van Europa, "Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration", "Analyse van het Stuurcomité Mensenrechten CDDH", 7 december 2017, <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>, laatst geraadpleegd op 12 juli 2021. Commissaris voor de Rechten van de Mens, 'Human Rights Comment, High time for states to invest in alternatives to migrant detention', 31 januari 2017, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention>, laatst geraadpleegd op 12 juli 2021. PACE, 'De alternatieven voor vreemdelingendetentie van kinderen', Resolutie 2020 (2014), definitieve versie, § 8, https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21295&lang_en, laatst geraadpleegd op 12 juli 2021; VN, 'Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, Francois Crepeau Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants', A/HRC/23/46, 24 April 2013, § 48, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/23/46, laatst geraadpleegd op 12 juli 2021; 'Mededeling over het terugkeerbeleid van de EU', COM(2014) 199 final, blz. 15, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2014\)199&lang_nl](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2014)199&lang_nl), laatst geraadpleegd op 12 juli 2021.

4 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK

Doel van het onderzoek was om de overeenkomsten, verschillen, praktische uitdagingen en voordelen vast te stellen bij het gebruik van vreemdelingenbewaring en alternatieven voor bewaring in de lidstaten in het kader van internationale beschermingsprocedures (zowel voor asiel als subsidiaire bescherming) en terugkeerprocedures. Deze benchmark van EMN Nederland vergelijkt het Nederlandse beleid en de uitvoering hiervan met andere lidstaten.

Definitie van alternatieven voor vreemdelingenbewaring in Nederland

In dit onderzoek verwijst de definitie van alternatieven voor vreemdelingenbewaring naar niet-vrijheidsberovende maatregelen die lidstaten gebruiken om de bewegingen van migranten van buiten de EU te controleren en/of te beperken, voordat een beslissing wordt genomen over gedwongen terugkeer of over het recht van de betrokkene om in de lidstaat te mogen blijven. Nederland gebruikt hiervoor ook wel de term 'lichtere middelen'. Het onderzoek legt sterk de nadruk op maatregelen van lidstaten *in plaats van* vreemdelingenbewaring, dat wil zeggen in een situatie met een reden voor het toepassen van vreemdelingenbewaring. In de praktijk is het niet altijd duidelijk of een lichter middel wordt gebruikt ter vervanging van (dus: als alternatief voor) vreemdelingenbewaring dan wel als toezichtsmaatregel om een andere reden, bijvoorbeeld om onderduiken te voorkomen.

De Nederlandse bijdrage aan het onderzoek bevat alleen informatie over de lichtere middelen die, volgens deskundigen van overheidsorganisaties, in de praktijk (ook) als alternatief voor vreemdelingenbewaring kunnen worden gebruikt. Andere lichtere middelen waarvoor dat niet geldt, vooral de gezinslocatie en terugkeerbegeleiding, zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

Belangrijkste resultaten

- Het Nederlandse beleid voor (alternatieven voor) vreemdelingenbewaring is vergelijkbaar met het beleid van andere EU-lidstaten.
- Alle 25 lidstaten die aan het onderzoek deelnamen staan vreemdelingenbewaring toe in terugkeerprocedures en internationale beschermingsprocedures, al verschillen de gronden waarop bewaring kan worden opgelegd. Dit is een kleine stijging ten opzichte van 2014, toen 24 van de 26 deelnemende lidstaten alternatieven voor bewaring boden.
- In de lidstaten zijn de vijf meest voorkomende alternatieven voor vreemdelingenbewaring:
 - Meldplicht
 - Verplichting om het verblijfsadres aan de autoriteiten door te geven
 - Verplichting om op een aangewezen plaats te verblijven
 - Verplichting tot het inleveren van een paspoort, reisdocument of identiteitsbewijs
 - Afgifte van een borgsom of vrijlating op borgtocht
- Nederland past alle bovengenoemde maatregelen toe als alternatief voor bewaring. Uitzondering is de verplichting om het verblijfsadres aan de autoriteiten door te geven, dit is in Nederland een algemene procedurele verplichting.
- Minder gebruikelijke alternatieven zijn elektronisch toezicht, overdracht aan een jeugdhulpverlener en community managementprogramma's. In Nederland worden deze alternatieven niet aangeboden.
- Terugkeerbegeleiding wordt in sommige lidstaten ook toegepast als een alternatief voor bewaring. Nederland begeleidt altijd migranten die Nederland moeten verlaten, ongeacht of er sprake is van een grond voor bewaring.
- Volgens de lidstaten zijn de belangrijkste voordelen van alternatieven voor bewaring de lichtere gevolgen voor het individu en het feit dat voor alternatieven meestal minder

middelen en capaciteit nodig zijn. Een uitdaging is dat het niet altijd mogelijk is een alternatief toe te passen door de persoonlijke situatie van een migrant van buiten de EU.

- Informatie over het gebruik van alternatieven voor vreemdelingenbewaring en over het effect ervan op de procedures zijn niet in alle lidstaten op grote schaal beschikbaar. Nederland kon gegevens verstrekken over de verplichting om op een aangewezen plaats te verblijven en over de afgifte van een borgsom, maar niet over de andere alternatieven.
- Weinig lidstaten hebben onderzoek gedaan naar de effectiviteit van vreemdelingenbewaring in vergelijking met de alternatieven. In Nederland concludeerde de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) dat vreemdelingenbewaring in terugkeerprocedures effectiever blijkt om terugkeer te bewerkstelligen dan alle andere maatregelen die tijdens de terugkeerprocedure worden opgelegd (dan wel een alternatief voor bewaring, dan wel geen maatregel) bij elkaar. Bij gebrek aan betrouwbare gegevens over de doeltreffendheid van specifieke alternatieven was het niet mogelijk vreemdelingenbewaring met alternatieven te vergelijken.
- Er is dus weinig informatie beschikbaar over het gebruik van alternatieven voor bewaring en het effect ervan op migratieprocedures in vergelijking met vreemdelingenbewaring. Dit bleek eerder ook uit het EMN-onderzoek naar vreemdelingenbewaring en alternatieven voor bewaring uit 2014.

1 De toepassing van vreemdelingenbewaring of alternatieven voor bewaring voor migranten van buiten de EU'

Overzicht van de procedures voor vreemdelingenbewaring en alternatieven voor bewaring

De Nederlandse procedures om iemand in vreemdelingenbewaring te plaatsen of een alternatief voor bewaring toe te passen verschillen niet wezenlijk van die in andere lidstaten:

- Alle lidstaten die aan het onderzoek deelnamen staan vreemdelingenbewaring toe in terugkeerprocedures en internationale beschermingsprocedures. Wel verschillen de gronden waarop vreemdelingenbewaring kan worden toegepast.
- In de meeste lidstaten zijn dezelfde nationale autoriteiten verantwoordelijk voor beslissingen over inbewaringstelling van een migrant van buiten de EU of over het toepassen van een alternatief voor bewaring; naargelang het institutionele kader zijn de betrokken bevoegde autoriteiten de politie,⁵ immigratie- en asielautoriteiten,⁶ grensbewakers,⁷ en gerechtelijke autoriteiten.⁸
- In Nederland kan vreemdelingenbewaring worden opgelegd door de Nationale Politie en Zeehavenpolitie, de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Terugkeer en Vertrek. Dezelfde organisaties zijn verantwoordelijk voor alternatieven voor bewaring. Over het algemeen zijn meer functionarissen bevoegd om lichtere middelen op te leggen dan vreemdelingenbewaring.
- In de meeste lidstaten, ook in Nederland, worden alternatieven voor bewaring stelselmatig overwogen als er een grond is voor vreemdelingenbewaring.⁹
- Wanneer er gronden voor vreemdelingenbewaring bestaan moet in Nederland de bevoegde functionaris nagaan of het mogelijk is een alternatief toe te passen. Echter, wanneer een alternatief wordt toegepast is het niet nodig om te motiveren waarom er niet wordt gekozen voor vreemdelingenbewaring.

5 CZ, EL, ES, FI, HR, HU, IE, IT (politie betrokken bij zowel internationale beschermingsprocedures als terugkeerprocedures), NL, SE, SI, SK (buitenlandse politie)

6 AT, BE, BG, CY, CZ, EE (politie- en grenswacht), HR, IE, LU (minister voor Immigratie en Asiel, betrokken bij zowel internationale bescherming als terugkeerprocedures), MT (hoofdamtenaar immigratie is betrokken bij zowel internationale bescherming als terugkeerprocedures), NL, SE, SI.

7 FI, IE, LV, NL, PL

8 EE, FR, IE, LT, PL

9 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR (bij terugkeerprocedures), HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT, PL, SE, SI (bij internationale beschermingsprocedures), SK

Besluitvormingsproces voor alternatieven voor bewaring

Wanneer er een rechtsgrond is om een migrant van buiten de EU in bewaring te stellen, hanteren lidstaten verschillende criteria om te beoordelen of dat inderdaad noodzakelijk is of dat een alternatief kan worden geboden. Zoals de meeste andere lidstaten hanteert Nederland de volgende criteria om voor deze beoordeling:

- het beginsel van evenredigheid (dat wil zeggen: toepassing van het minst ingrijpende middel)
- het risico op onderduiken
- de kwetsbaarheid van een migrant
- de geschiktheid van het alternatief per individuele situatie.

Daarnaast hanteren sommige lidstaten, waaronder Nederland, ook een aantal minder vaak voorkomende criteria:

- Gewoonlijk nemen lidstaten in internationale beschermingsprocedures de nationaliteit of het land van herkomst van een migrant niet mee in hun overweging vreemdelingenbewaring of een alternatief toe te passen. Alleen in Malta en Zweden kan nationaliteit hierbij een rol spelen. In Nederland biedt de wet, in specifieke omstandigheden¹⁰, de mogelijkheid om mee te wegen of het herkomstland veilig is. In de praktijk komt dit echter niet voor.
- Bij terugkeerprocedures beoordelen zeven lidstaten¹¹ of het herkomstland meewerkt aan overname. Als blijkt uit de beoordeling van het herkomstland van de betrokkene dat dit gedwongen terugkeer uitsluit, past Nederland geen vreemdelingenbewaring toe. In plaats daarvan legt Nederland dan een lichter middel op.
- Duitsland, Estland en Nederland houden ook rekening met de mate van medewerking van een betrokkene met de bevoegde autoriteiten. Alternatieven voor bewaring zullen eerder worden toegepast als het waarschijnlijk is dat de betrokkene meewerkt. Zo kan in het kader van de terugkeerprocedure in Estland en Nederland een gebrek aan medewerking met de autoriteiten, dat kan ook gelden voor het verkrijgen van de nodige documenten voor terugkeer) leiden tot een besluit tot vreemdelingenbewaring.¹²
- Andere criteria zijn de nationale veiligheid, de openbare orde¹³ of een eventueel strafblad.¹⁴
- Luxemburg plaatst mensen die in een andere EU-lidstaat internationale bescherming hebben aangevraagd, als vastgelegd in het Eurodac-systeem, onder huisarrest in een half-open noodopvang (SHUK), Dit gebeurt voordat een Dublin-besluit is genomen.

Alle lidstaten die deelnamen aan het onderzoek gaven aan bijstand te geven bij de besluitvorming over vreemdelingenbewaring of alternatieven voor bewaring. In Nederland en de meeste andere lidstaten bestaat deze bijstand uit gezondheidszorg, rechtsbijstand en tolk- of vertaaldiensten. Sommige andere lidstaten verlenen ook sociale en psychologische bijstand.¹⁵ Nederland en vier andere lidstaten wijzen onmiddellijk na de identificatie van een alleenstaande minderjarige een wettelijke voogd aan.¹⁶ De voogd behartigt de belangen van de minderjarige in alle fasen van de procedure.

¹⁰ Vreemdelingenbewaring op grond van art. 5.1c, derde lid, Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000, zie ook A5/6.3 Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000

¹¹ BE, DE, ES, IT, MT, NL, SE

¹² In Nederland is de mate van medewerking één van de criteria om te beoordelen of een risico op onderduiken bestaat dat vreemdelingenbewaring tot gevolg kan hebben, zoals neergelegd in artikel 5 van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000

¹³ AT en EE

¹⁴ EE en NL. Een van de criteria in NL om te beoordelen of risico op onderduiken bestaat (dat vreemdelingenbewaring tot gevolg kan hebben) is of de migrant van buiten de EU verdachte is van enig misdrijf of daarvoor is veroordeeld, zoals neergelegd in artikel 5 van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000.

¹⁵ Zie blz. 27 van het onderzoek voor meer informatie.

¹⁶ EE, FI, HR, NL, SI

2. Verschillende alternatieven voor vreemdelingenbewaring

Een van de doelstellingen van het onderzoek was om in kaart te brengen welke alternatieven voor bewaring EU-lidstaten bieden als onderdeel van internationale beschermings- en terugkeerprocedures. Van de vijf meest gebruikte alternatieven voor bewaring in de lidstaten, gebruikt Nederland er vier: meldplicht, verplichting om op een aangewezen plaats te verblijven, inname van een paspoort, reis- of reisdocument, afgifte van een borgsom/vrijlating op borgtocht. Het vijfde alternatief, de verplichting om het verblijfsadres aan de autoriteiten door te geven, past Nederland niet toe als alternatief voor bewaring. Dit is in Nederland een algemene procedurele verplichting. Daarnaast noemen de lidstaten in het onderzoek een aantal minder bekende alternatieven die Nederland niet toepast, zoals elektronisch toezicht, community managementprogramma's en overdracht aan een jeugdhulpverlener.

Meldplicht

- De meldplicht betekent dat iemand zich regelmatig moet melden bij de autoriteiten (zoals de politie of de immigratiediensten) om aan te tonen dat hij/zij nog steeds op het grondgebied is. Dit is het meest gebruikte alternatief, Nederland en 24 andere lidstaten passen dit toe.¹⁷
- De gevraagde meldingsfrequentie varieert van elke 24 uur (de meeste lidstaten) tot elke 4-5 weken (Ierland). Nederland houdt geen vaste frequentie aan, het kan variëren van dagelijks tot maandelijks.
- Drie lidstaten hebben statistieken over het gebruik van de meldplicht.¹⁸ Nederland kon geen gegevens verstrekken, omdat het niet mogelijk was om in de statistieken onderscheid te maken tussen het gebruik van deze maatregel als alternatief voor vreemdelingenbewaring of als een andere toezichtsmaatregel.

Verplichting om op een aangewezen plaats te verblijven

- In 20 lidstaten is het mogelijk om migranten van buiten de EU te verplichten op een aangewezen plaats te verblijven, zoals een faciliteit of een specifieke regio, als alternatief voor vreemdelingenbewaring.¹⁹ Frankrijk, Hongarije en Luxemburg noemen onder deze categorie ook huisarrest.
- Nederland legt dit alternatief vooral op aan migranten van buiten de EU in combinatie met verblijf in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL). De VBL is een opvangcentrum waar mensen tegen wie een terugkeerbesluit is genomen zich voorbereiden op hun vertrek uit Nederland. De maatregel kan ook aan de grens worden toegepast. Als een migrant de toegang wordt geweigerd, kan hij/zij worden verplicht om een paar dagen in een aangewezen ruimte of op een aangewezen plaats te verblijven (meestal de Internationale Lounge van luchthaven Schiphol).
- Meestal heeft dit alternatief geen vaste duur. Het eindigt als de procedures voor internationale bescherming of terugkeer zijn afgerond.
- Nederland en vijf andere lidstaten konden statistieken overleggen over het gebruik van dit alternatief in de praktijk.²⁰

Verplichting tot het inleveren van een paspoort, reisdocument of identiteitsbewijs

- De verplichting tot het inleveren van een paspoort, reisdocument of identiteitsbewijs aan de autoriteiten is als alternatief voor bewaring wettelijk beschikbaar in zeventien lidstaten, waaronder Nederland.²¹

¹⁷ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK

¹⁸ FI, LT, PL

¹⁹ AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PL, SI. Het wordt in de praktijk niet gebruikt in CY, ES en MT.

²⁰ BE, FR, HU, LT, LU, NL

²¹ BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, SE. Het wordt in de praktijk niet gebruikt in EL, HU, MT en PL.

- In Nederland kan deze maatregel als alternatief voor vreemdelingenbewaring worden gebruikt:
 - als een migrant van buiten de EU door de politie wordt aangehouden en er redenen zijn om aan te nemen dat hij/zij illegaal in Nederland verblijft, maar het niet direct mogelijk is om iemand over te brengen naar een plaats waar een gehoor kan plaatsvinden;
 - in terugkeerprocedures: om het risico op onderduiken te beperken tijdens de periode van vrijwillig vertrek of wanneer het (vrijwillige of gedwongen) vertrek wordt uitgesteld, of als het document dat nodig is voor gedwongen terugkeer nog verkregen moet worden.
- Statistieken over de toepassing van deze maatregel zijn alleen in Finland en Polen beschikbaar.

Verplichting om het verblijfsadres door te geven aan de autoriteiten

- Dertien lidstaten²² kunnen aan migranten van buiten de EU vragen hun verblijfsadres aan de autoriteiten door te geven als alternatief voor bewaring. De maatregel houdt meestal in dat betrokkene het adres of adreswijzigingen zo spoedig mogelijk aan de politie moeten doorgeven.
- Geen van de lidstaten heeft statistieken gegeven over het gebruik van deze maatregel.
- Nederland en vier andere lidstaten hanteren deze maatregel als een algemene procedurele verplichting en dus niet als alternatief voor bewaring.²³ In Nederland en Polen bijvoorbeeld zijn alle migranten van buiten de EU die een immigratieprocedure moeten volgen verplicht om hun adres door te geven aan de autoriteiten.

Financiële alternatieven voor vreemdelingenbewaring (afgifte van een borgsom, vrijlating op borgtocht)

- Veertien lidstaten hebben financiële alternatieven voor bewaring: de verplichting om een borgsom te af te geven of de mogelijkheid van vrijlating op borgtocht.²⁴ Het verschil tussen deze maatregelen is dat een borgsom wordt opgelegd ter voorkoming van vreemdelingenbewaring, terwijl in het geval van vrijlating op borgtocht de bewaringsmaatregel wordt beëindigd.
- De bedragen voor de vrijlating op borgtocht of de afgifte van een borgsom kunnen door de migranten van buiten de EU zelf of door een derde worden betaald. De bedragen worden doorgaans per situatie vastgesteld. In Hongarije bijvoorbeeld kan de borgtocht variëren van 500 tot 5000 euro, de borgsom is daar het totaal van de totale reis- en verblijfskosten van de betrokkene.
- In Nederland is de borgsom alleen beschikbaar als alternatief in de terugkeerprocedure voor migranten die een terugkeercontract hebben ondertekend. De borgsom is vastgesteld op maximaal 1.500 euro en wordt terugbetaald zodra de persoon in kwestie Nederland verlaat.
- Drie lidstaten hadden statistieken beschikbaar over het gebruik van dit alternatief.²⁵

Andere alternatieven

- Elektronisch toezicht (zoals 'tagging') is beschikbaar als alternatief voor vreemdelingenbewaring in Hongarije en Portugal. Het is ook wettelijk beschikbaar in Duitsland en Luxemburg, maar deze landen passen dat (nog) niet in de praktijk toe.
- België en Estland beschouwen terugkeerbegeleiding als een alternatief voor bewaring. Na een beoordeling van het bestaan van gronden voor vreemdelingenbewaring

22 CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SE. Het wordt in de praktijk niet gebruikt in EL, HU, IT, LU, MT, SE.

23 HR, LU, NL, PL, SK

24 Vrijlating op borgtocht: AT, BG, CY, CZ, EL, HU, IE, PL, SK; borgsom: BG, CY, DE, FI, HR, HU, LU, NL.

25 HU en PL (vrijlating op borgtocht), NL (borgsom)

kan de betrokkene in Estland worden gevraagd verplichte ondersteunende gesprekken bij te wonen. Nederland maakt ook gebruik van terugkeerbegeleiding, maar onafhankelijk van de vraag of er een grond is voor vreemdelingenbewaring. Nederland biedt namelijk terugkeerbegeleiding aan iedereen voor wie een terugkeerprocedure loopt, ongeacht of vreemdelingenbewaring of een alternatief is toegepast (of geen enkele maatregel).

- Drie lidstaten gebruiken community managementprogramma's als alternatief voor bewaring.²⁶ Deze maatregel heeft betrekking op programma's waarbij mensen zelfstandig in een gemeenschap leven met een aangewezen casemanager, hetzij in speciale faciliteiten, hetzij in particuliere woningen. België brengt gezinnen met minderjarige kinderen die illegaal in het land verblijven onder in open gezinsunits binnen een gemeenschap. Bewoners hebben bewegingsvrijheid, zij het met bepaalde beperkingen en regels. Ze worden begeleid door casemanagers, met wie ze de mogelijkheid van vrijwillige terugkeer bespreken. De maatregel vertoont gelijkenissen met de open gezinslocatie in Nederland, hoewel die niet wordt beschouwd als een alternatief voor bewaring omdat er geen wettelijke grond is om vreemdelingenbewaring op te leggen aan gezinnen die daar verblijven.
- Overdracht aan een jeugdhulpverlener wordt in Ierland alleen gebruikt voor minderjarigen, omdat vreemdelingenbewaring van kinderen voor immigratiedoeleinden verboden is en er geen ander alternatief voor bewaring van toepassing is.
- Verschillende lidstaten gebruiken huisvesting in terugkeer- en opvangvoorzieningen als alternatief voor bewaring wanneer een migrant van buiten de EU geen toegang heeft tot een eigen woning of een andere vorm van onderkomen.²⁷ Een voorbeeld is Frankrijk, dat sinds 2015 in verschillende regio's experimenteert met het gebruik van opvangvoorzieningen (DPAR's). Voor de periode 2021-2023 wil Frankrijk 1.300 nieuwe plaatsen openen binnen de DPAR's als alternatief voor bewaring en om de terugkeer van irreguliere migranten mogelijk te maken.

3. Effectiviteit van vreemdelingenbewaring en alternatieven voor bewaring

Het onderzoek keek naar drie indicatoren voor de doeltreffendheid van vreemdelingenbewaring ten opzichte van alternatieven: het waarborgen van de naleving van de internationale beschermings- en terugkeerprocedures (inclusief een snelle en eerlijke aanpak het mogelijk maken van vrijwillige en gedwongen terugkeer, het verminderen van het risico op onderduiken); het verbeteren van de kosteneffectiviteit van migratiebeheer; en het waarborgen van fundamentele rechten.

Naleving van migratieprocedures

- Omdat er slechts beperkte gegevens beschikbaar waren over de toepassing van alternatieven voor bewaring, was het niet mogelijk conclusies te trekken over een verband tussen vreemdelingenbewaring of alternatieven, en de naleving van migratieprocedures.
- Uit gegevens van vijf lidstaten (BG, HR, LV, LU, SI) blijkt dat vreemdelingenbewaring in de *internationale beschermingsprocedure* meer effect lijkt te hebben op het terugdringen van het onttrekking aan toezicht, terwijl alternatieven voor bewaring vaker samen gaan met kortere processen ter vaststelling van de vluchtelingenstatus en met meer beroepsprocedures.
- Wat betreft *terugkeerprocedure* wijzen de weinige beschikbare bronnen in vier lidstaten (BE, BG, LV, SI) erop dat gedwongen terugkeerprocedures efficiënter kunnen

26 BE, CY, SE

27 BE, CY, DE, FR, SI. Het wordt in de praktijk niet gebruikt in CY.

zijn wanneer gebruik wordt gemaakt van vreemdelingenbewaring in vergelijking met alternatieve maatregelen.²⁸

- In Nederland blijkt uit een onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingen-zaken dat het terugkeerpercentage van migranten in vreemdelingenbewaring (67%) hoger is dan voor de totale groep mensen voor wie een terugkeerbesluit is genomen (33%), wat een hogere effectiviteit van vreemdelingenbewaring aangeeft in vergelijking met alle andere maatregelen.²⁹ Het was echter niet mogelijk om vreemdelingenbewaring te vergelijken met specifieke alternatieven voor vreemdelingenbewaring, omdat er in Nederland geen betrouwbare gegevens zijn over de effectiviteit van dergelijke maatregelen.

Kosteneffectiviteit

- Wat de kosteneffectiviteit betreft, gaven drie lidstaten (BE, NL, SI) aan hierover (onderzoeks)rapporten te hebben.
- Uit onderzoek in België bleek dat vreemdelingenbewaring in de terugkeerprocedure duurder was, maar ook doeltreffender. Alternatieven voor bewaring werden goed nageleefd, maar de mate van terugkeer bleef gering.
- Onafhankelijk onderzoek in Slovenië wees uit dat vreemdelingenbewaring en alternatieven vergelijkbare kosten met zich meebrengen, maar dat de alternatieven vaker leiden tot onderduiken.
- In verschillende Nederlandse rapporten werd aangegeven dat de kosteneffectiviteit van alternatieven niet was onderzocht, of dat geen betrouwbare gegevens beschikbaar waren.

Grondrechten waarborgen

De tweede indicator voor de doeltreffendheid die in het onderzoek werd meegewogen is de mate waarin fundamentele rechten worden gewaarborgd tijdens vreemdelingenbewaring of bij het aanbieden van alternatieven voor bewaring.

- De overgrote meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, gaf aan het recht op rechtsbijstand, het recht om te worden gehoord en het recht op gezondheidszorg te waarborgen, zowel in vreemdelingenbewaring als bij het aanbieden van alternatieven voor bewaring.
- Sommige aanvullende waarborgen gelden alleen in vreemdelingenbewaring, maar worden door de meeste lidstaten aangeboden: het recht op bezoek, op het ontvangen of versturen van correspondentie, en op sociale en psychologische bijstand.³⁰

Sommige lidstaten maken een onderscheid in de rechten die binnen verschillende alternatieven of aan verschillende categorieën migranten worden verleend:

- Nederland geeft bijvoorbeeld het recht om te worden gehoord wanneer een vrijheidsbeperkende maatregel wordt toegepast (dat wil zeggen de verplichting om op een aangewezen plaats te verblijven), maar niet wanneer een ander alternatief wordt opgelegd.
- In Ierland wordt civiele rechtsbijstand verleend aan asielzoekers, maar niet aan andere migranten van buiten de EU aan wie toegang wordt geweigerd of aan wie een bevel tot terugkeer wordt gegeven. Deze laatste groep kan zelf of via ngo's rechtsbijstand regelen.

Geen van de lidstaten heeft officiële evaluaties of onderzoeken uitgevoerd om specifiek na te gaan wat het effect van vreemdelingenbewaring vergeleken met alternatieven voor bewaring is op de fundamentele rechten van migranten. In rapporten over bewaring, bij-

28 BE, BG, LV, SI

29 ACVZ, Samen werken aan terugkeer, 2021, p. 33

30 Zie blz. 27 van het onderzoek voor meer informatie over aanvullende rechten toegepast door bepaalde lidstaten.

voorbeeld van nationale onafhankelijke mensenrechteninstellingen of ngo's, wordt echter gewezen op een aantal tekortkomingen bij de toegang tot rechten tijdens vreemdelingenbewaring. Het kan dan gaan om de toegang tot rechtsmiddelen³¹, de negatieve gevolgen van bewaring voor de fysieke en mentale gezondheid³² en/of het welzijn³³ van migranten in bewaring.

4. Geleerde lessen: uitdagingen en voordelen van alternatieven voor detentie

In het onderzoek geven lidstaten aan welke voordelen of uitdagingen ze ondervonden bij het gebruik van alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Lidstaten noemden dat alternatieven voor bewaring minder ingrijpend zijn voor migranten van buiten de EU en minder intensief voor de autoriteiten voor wat betreft middelen en capaciteit betreft. Ook Nederlandse experts noemden deze voordelen.

Als voordeel van alternatieven voor bewaring noemt Nederland verder dat deze het pakket aan toezichtsmaatregelen verbreden waarover de autoriteiten beschikken. In plaats van te moeten kiezen tussen het toepassen van vreemdelingenbewaring of helemaal geen maatregel, kunnen autoriteiten een maatregel kiezen die het beste past bij de situatie van de migrant. In terugkeerprocedures bieden alternatieven voor bewaring ook meer tijd voor terugkeerbegeleiding en het werken aan vrijwillige terugkeer. Ook is er meer steun van ngo's voor re-integratie en terugkeer binnen alternatieven voor bewaring dan binnen vreemdelingenbewaring, omdat de meeste ngo's deze diensten niet aanbieden voor gedwongen terugkeer. Als uitdaging in terugkeerprocedures noemt Nederland dat medewerking aan een alternatief voor bewaring niet per definitie betekent dat een migrant ook meewerkt aan de terugkeerprocedure zelf.

Problemen die andere lidstaten, waaronder Nederland, noemen bij het toepassen van alternatieven zijn:

- de mogelijk hoge administratieve lasten (bijvoorbeeld voor de meldplicht en de verplichting om op een aangewezen plaats te verblijven);
- het bepalen van de geschiktheid van een alternatief in individuele omstandigheden. Het opleggen van financiële verplichtingen kan bijvoorbeeld lastig zijn als de betrokkene over beperkte middelen beschikt, en het inleveren van reis- of identiteitsdocumenten is onmogelijk als dergelijke documenten ontbreken.

Bovendien vestigt het onderzoek de aandacht op twee extra uitdagingen. Allereerst verzamelen lidstaten weinig gegevens over het gebruik van alternatieven voor bewaring. Daarnaast is weinig bekend over het effect van vreemdelingenbewaring en alternatieven voor bewaring op factoren als de duur van de procedure of de mate waarin mensen onderduiken, de kosteneffectiviteit of het terugkeerpercentage. Deze bevindingen weerspiegelen de conclusies van het eerdere EMN-onderzoek uit 2014 waarin werd vastgesteld dat er zeer weinig gegevens beschikbaar zijn over de impact van vreemdelingenbewaring en alternatieven op de effectiviteit van terugkeer- en internationale beschermingsprocedures in de lidstaten.

Deelnemende landen

Oostenrijk (AT), België (BE), Bulgarije (BG), Cyprus (CY), Kroatië (HR), Tsjechië (CZ), Estland (EE), Finland (FI), Frankrijk (FR), Duitsland (DE), Griekenland (EL), Hongarije (HU), Ierland (IE), Italië (IT), Letland (LV), Litouwen (LT), Luxemburg (LU), Malta (MT), Nederland (NL), Polen (PL), Portugal (PT), Slowakije (SK), Slovenië (SI), Spanje (ES), Zweden (SE)

31 FR, IE

32 NL, IE

33 SE