

Annemarie Busser, Revijara Oosterhuis en Tineke Strik

– mr. A. Busser is senior medewerker mensenrechten/migratie bij Amnesty International; mr. R. Oosterhuis is coördinator van het Meldpunt Vreemdelingendetentie van Stichting LOS en dr. mr. T. Strik is lid van het Europees Parlement namens GroenLinks en voormalig universitair hoofddocent migratierecht Radboud Universiteit, lid Eerste Kamer en lid Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.

Vreemdelingendetentie (I)

Detentie-omstandigheden onder huidig regime en onder wetsvoorstel getoetst aan internationale normen

Honderden vreemdelingen worden in Nederland tijdens detentie onderworpen aan hetzelfde strenge regime als verdachten en veroordeelden van misdrijven. Ze verblijven er gemiddeld ruim 40 dagen.¹ Vele nationale, maar ook internationale organisaties protesteren al geruime tijd tegen deze gang van zaken. Een wetsvoorstel dat het bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingendetentie zou moeten benadrukken ligt nu bij de Eerste Kamer.

In dit eerste deel van een tweeluik bespreken Annemarie Busser, Revijara Oosterhuis en Tineke Strik de Nederlandse praktijk, het wetsvoorstel en het internationaal toetsingskader. Ze concluderen dat de vreemdelingendetentie ook in het voorstel sterk punitief blijft. In het volgende nummer bespreken zij de grondslag en (rechterlijke) toetsing van de bewaringsmaatregel zelf, en de te verwachten betekenis van het wetsvoorstel hiervoor.

Internationale toezichthouders en mensenrechtenorganisaties hebben de afgelopen jaren op consistente wijze kritiek¹ geuit op de wijze waarop de Nederlandse overheid vreemdelingendetentie uitvoert.² Een belangrijke onderdeel van die kritiek heeft betrekking op de prison-like omstandigheden van vreemdelingendetentie, die geen recht doen aan het bestuursrechtelijk karakter.³ In reactie op deze kritiek deed de toenmalige staatssecretaris in 2013 de toezegging te komen met een wet die het bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingendetentie zou benadrukken.⁴ Dat wetsvoorstel is – na jarenlange ambtelijke voorbereiding – op 19 juni 2018 door de Tweede Kamer aangenomen en is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer.⁵ Het VN Mensenrechtencomité uitte onlangs, in zijn rapportage over de naleving van het IVBPR door Nederland, forse kritiek op het wetsvoorstel en dringt er bij de regering op aan om het in overeenstemming te brengen met het internationaal recht.⁶ Ook het Europese recht is tegelijkertijd in beweging. Onderhandelingen zijn gaande over een Commissievoorstel om de Terugkeerrichtlijn ingrijpend aan te passen. Daarnaast werkt een Comité van experts van de Raad van Europa aan codificatie van normen voor voorwaarden en omstandigheden van vreemdelingendetentie als tegenhanger van de *European Prison Rules*.⁷

1. Het regime vreemdelingendetentie

1.1 Passend bij de grondslag voor detentie

Bij het bestuursrechtelijk opsluiten van mensen gaat het niet om straf of vergelding maar enkel om het beschikbaar houden van mensen voor vertrek. Toch vindt vreemdelingendetentie met het oog op uitzetting op dit moment plaats onder een regime dat is gebaseerd op de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).⁸ Het gevolg hiervan is dat vreemdelingen tijdens detentie worden onderworpen aan hetzelfde strenge, sobere regime als verdachten en veroordeelden van misdrijven.⁹ Voor vreemdelingen die worden vastgezet omdat hun de toegang tot Nederland is geweigerd, is het Reglement regime grenslogies (Rrg) van toepassing.¹⁰

Op dit moment vindt vreemdelingendetentie van meerderjarige mannen enkel in Detentiecentrum Rotterdam plaats. Dat betekent dat daar zowel het regime gebaseerd op de Pbw wordt uitgevoerd, als het regime grenslogies.¹¹ In het detentiecentrum bevinden zich 350 tot 400 mannen verspreid over verschillende afdelingen.¹² Zo bestaat er een afdeling regime grenslogies, een binnenkomstafdeling,¹³ een extra zorg-afdeling, een beheersafdeling en een isoleercellenafdeling.

Volgens het wetsvoorstel dient vreemdelingendetentie uit te gaan van het beginsel van minimale beperkingen.¹⁴ Dit uitgangspunt is ook te vinden in artikel 2.4 van de Pbw¹⁵ en vloeit voort uit artikel 15 lid 4 van de Grondwet, de Vreemdelingen-circulaire 2000 (A5/1) en het Vreemdelingenbesluit (artikel 5.4) maar ook uit mensenrechtenverdragen.¹⁶ Volgens het Europese Hof van Justitie moet het gaan om een doeltreffend uitzetting- en terugkeerbeleid, zodat mensen op een humane wijze, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, kunnen worden uitgezet.¹⁷ Daarbij verwijst het Hof ook naar artikel 16 van de Europese Terugkeerrichtlijn:

‘Voor bewaring wordt in de regel gebruik gemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring. Indien een lidstaat de onderdanen van een derde land die in bewaring worden gehouden, niet kan onderbrengen in een gespecialiseerde inrichting voor bewaring en gebruik dient te maken van een gevangenis, worden zij gescheiden gehouden van de gewone gevangenen.’

In het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring introduceert de wetgever één uniform bestuursrechtelijk regime voor zowel grensdetentie (art 6 Vw) als vreemdelingendetentie ter fine van uitzetting (art. 59 Vw). Ook introduceert de wetgever een differentiatie in detentieregimes. Er komt een ‘verblijfsregime’ en een ‘beheersregime’.¹⁸ Het verblijfsregime is op bepaalde punten soepeler dan het huidige regime ex artikel 59 Vw dat gebaseerd is op de Pbw. Het beheersregime is een streng regime met veel beperkingen uit het penitentiaire recht, en een verslechtering voor vreemdelingen ten opzichte van huidige regime ex artikel 59 Vw.

Het CPT wijst erop dat de gebouwen en het regime *niet prison-like* mogen zijn.¹⁹ In Nederland worden echter dezelfde gevangenisgebouwen gebruikt als voor het strafrechtelijk

1 Vergelijk de meestal kortdurende detentie in het strafrecht, zie DJI Infografic gevangeniswezen 2018: 27% langer dan 3 maanden, 47% tussen de 2 weken en 3 maanden, 26% max 2 weken.

2 VN-Comité tegen Foltering (CAT), 20 juni 2013, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands*; CAT, 18 december 2018, *Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands*; VN-Comité inzake Economische, sociale en culturele Rechten, UN Doc. E/C.12/NDL/CO/4/5, 19 november 2010; VN-Comité voor de Rechten van het Kind: UN Doc. CRC/C/NLD/CO/3, 27 maart 2009, UN Doc. CRC/C/OPSC/NLD/CO/1, 6 mei 2009; Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) van de Raad van Europa: CPT/Inf (2012) 21, 9 augustus 2012; Universal Periodic Review (UPR) aanbevelingen van de VN-Mensenrechtenraad: UN Doc. A/HRC/21/15, 9 juli 2012; Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa: Aanbevelingen door Nils Muiznieks, n.a.v. zijn bezoek aan Nederland van 20-22 mei 2014: CommDH(2014)18, 14 oktober 2014.

3 Zie hierover ook Amnesty International 2018: *Geen cellen en handboeien! Het beginsel van minimale beperkingen in het regime vreemdelingendetentie*.

4 Kamerdebat (18 april 2013) naar aanleiding van de suïcide van de Russische asielzoeker Alexander Dolmatov.

5 De stand van zaken is te vinden op <http://bit.ly/2jW1o17>.

6 UN Human Rights Committee, *Concluding observations on the fifth periodic report of the Netherlands* 25 July 2019, CCPR/C/NLD/CO/5.

7 Op dit moment liggen de onderhandelingen stil omdat de Europese Commissie namens alle EU-lidstaten aandringt op een drastische inperking van de reikwijdte en waarborgen van vreemdelingendetentie. Volgens de Commissie zou de nieuwe aanbeveling van de Raad van Europa de onderhandelingen op het EU-niveau over grensprocedures, een herziene Opvangrichtlijn en een herziene Terugkeerrichtlijn kunnen frustreren.

8 Penitentiaire Beginselenwet (Pbw), <http://bit.ly/2jXAC22>.

9 Zie meer hierover in het rapport van Amnesty International, *Geen cellen en handboeien!*, februari 2018.

10 Grensdetentie Art. 6 Vw 2000. <http://bit.ly/2kl0tB5>.

11 DJI, *Capaciteit en bezetting januari t/m april 2019*, mei 2019, <http://bit.ly/2kmV6RM>.

12 Informatie gekregen van de plaatsvervangend vestigingsdirecteur M. Wijngaarde tijdens gesprek met het Meldpunt op 5 juni 2019.

13 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring Artikel 17 1. De vreemdeling verblijft na eerste binnenkomst zo kort mogelijk en voor ten hoogste een week op een binnenkomstafdeling. 2. Op de binnenkomstafdeling geldt het beheersregime.

14 Wetsvoorstel Wet terugkeer en bewaring Artikel 3, lid 3. Vreemdelingen worden in vreemdelingenbewaring aan geen andere beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van de vreemdelingenbewaring of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn.

15 Pbw artikel 2.4: ‘Personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel worden aan geen ander beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk.’

16 Zie hierover: Council of Europe, Committee of Ministers 20 Guidelines on Forced Returns, doc. CM(2005); CPT Standards CPT/Inf/E (2002) 1 Rev. 2015.

17 HvJ EU 17 juli 2014, C-474/13, *Thi Ly Pham t. Stadt Schweinfurt*.

18 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring artikel 16: Voor de vreemdeling geldt het verblijfsregime, tenzij: a. bij of krachtens deze wet is bepaald dat voor hem het beheersregime geldt; of b. de directeur met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet de vreemdeling in het beheersregime plaatst.

19 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment of Punishment (CPT), *CPT Standards*, CPT/Inf/E(2002)1-Rev.2015, Art IV B.28; CPT/Inf/E (2002)1-Rev.2015.

detineren van mensen.²⁰ Het wetsvoorstel maakt geen einde aan het gebruik van gevangenisgebouwen en cellen en er is daarom nog steeds – in strijd met artikel 16 lid 1 van de Terugkeerrichtlijn en de CPT standaarden – sprake van een ‘*prison-like regime*’.

De belangrijkste verbetering van het wetsvoorstel is dat cellen onder het ‘verblijfsregime’ ook in de avonduren open zullen zijn, toch zitten mensen daar dan nog altijd twaalf uur per etmaal opgesloten.

De belangrijkste verbetering die het wetsvoorstel met zich brengt zit in het ‘verblijfsregime’ waar bijvoorbeeld ook in de avonduren de cellen open zullen zijn. Volgens de staatssecretaris kan de vreemdeling die veel autonomie en vrijheid aankant in het verblijfsregime blijven.²¹ Toch zitten mensen in het verblijfsregime nog steeds twaalf uur per etmaal opgesloten in een cel.²² De staatssecretaris spreekt van een ‘ruim aanbod van activiteiten’.²³ Een aantal jaren geleden is er in het kader van de heroriëntatie vreemdelingendetentie een uitbreiding van het aantal activiteiten geweest.²⁴ Het wetsvoorstel voorziet in wettelijke verankering van deze activiteiten, maar het aanbod is nog steeds beperkt en enkel gericht op tijdverdrijf (onderwijs en werk zijn uitgesloten).²⁵ De staatssecretaris noemt als argument onder andere dat de detentie slechts kort duurt²⁶ en dat ingesloten vreemdelingen niet meer rechten mogen krijgen dan mensen die niet in bewaring mogen verblijven. Dat is jammer omdat zinvolle dagbesteding kan helpen om stress/agressie en escalatie te voorkomen. Extra zuur is de amendering van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer die het mogelijk maakt om mensen die niet wensen deel te nemen aan activiteiten in te sluiten op cel.²⁷

1.2 Meerpersoonscellen

De European Prison Rules bepalen dat gedetineerden in beginsel behoren te beschikken over een eigen cel.²⁸ In strafdetentie is dat ook meestal het geval.²⁹ In vreemdelin-

gendetentie is een tweepersoonscel regel.³⁰ Deze tweepersoonscellen zorgen voor veel onrust. Behoeft aan privacy en rust spelen hierbij een rol.

Enkel bij hoge uitzondering, meestal op medische indicatie, kan iemand voor een eenpersoonscel in aanmerking komen. Een indicatie voor een eenpersoonscel tijdens een eerdere detentie wordt vaak niet overgenomen.³¹ De sanctie op het weigeren van een tweepersoonscel is fors. In de praktijk wordt de maximale straf van 14 dagen isolatie standaard opgelegd.³² Deze straf kan worden uitgevoerd in een isoleercel op de isoleercellenafdeling, maar ook in een cel op de beheersafdeling. Soms worden meerpersoonscel-weigeraars net zolang geïsoleerd totdat alsnog wordt ingestemd met een meerpersoonscel. Het onthouden van TV kan daarbij worden ingezet als extra drukmiddel. De maatregel kan onbeperkt opnieuw worden opgelegd, waardoor maandenlange isolatie mogelijk is.³³ Sommige meerpersoonscel-weigeraars verbleven tot wel negen maanden geïsoleerd op cel.³⁴

De beklagcommissie oordeelt in deze situaties dat de isolatie aan klager zelf te wijten is.³⁵ Pas na drie maanden isolatie adviseert de beklagcommissie dat een second opinion door een psycholoog of gedragsdeskundige respectievelijk de inrichtingsarts moet worden uitgevoerd.³⁶ Hoewel het gebruik van meerpersoonscellen wordt gemotiveerd met een verwijzing naar een gebrek aan capaciteit en budget, zijn er in het detentiecentrum Rotterdam 180 plekken leeg; daarnaast zijn er nog eens 100 cellen extra direct inzetbaar.³⁷

1.3 Het beheersregime

In aanvulling op de bestaande maatregelen beoogt het wetsvoorstel het ‘beheersregime’ officieel in te voeren.³⁸ Dit regime zou bedoeld zijn voor mensen die ‘niet kunnen omgaan met de extra vrijheden die (gaan) gelden in

20 De gebouwen – van alle detentiecentra voor vreemdelingen die tot nu toe zijn gebruikt – zijn zo ingericht dat ze zonder enige aanpassing (al dan niet gedeeltelijk) als PI dienst kunnen doen. In de praktijk hebben de functies ook regelmatig gewisseld.

21 Kamerstukken I, 2018-2019, 34 309 C, Memorie van Antwoord, p. 8.

22 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring artikel 22 onder b.

23 Kamerstukken I, 2018-2019, 34 309 C, Memorie van Antwoord p. 9.

24 Brief Minister van Justitie, Heroriëntatie vreemdelingendetentie, 19637 nr. 1353, 29 juni 2010.

25 Recentelijk bleek tijdens de rondleiding dat de bibliotheek is ingeruild voor enkel een gesloten boekenkast op de gang.

26 Ter vergelijking: 47% van alle strafrechtelijk gedetineerden die in 2018 zijn uitgestroomd kende een verblijfsduur tussen de 2 weken en 3 maanden. Zie: *DJI Infografic gevangeniswezen 2018*. De gemiddelde verblijfsduur van vreemdelingendetentie in 2018 was 44 dagen, en het aantal personen dat langer dan 6 maanden gedetineerd blijft is van 40 personen in 2017 naar 100 personen in 2018 gegaan; *Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-december 2018 en Infographic Vreemdelingenbewaring 2019 DJI*.

27 Amendementen Artikel 36 17 (Van Toorenburg en Azmani) over de mogelijkheid van verplichte insluiting bij geen deelname aan activiteiten. Dit amendement regelt dat het artikel inzake het beheersregime wordt aangevuld met een bepaling die regelt dat de vreemdeling in het beheersregime die niet wenst deel te nemen aan activiteiten, verplicht kan worden zich op te houden in de gesloten verblijfsruimte.

28 European Prison Rules: Art. 18.5, 18.6 en 18.7, <http://bit.ly/2ILBRBP>.

29 Inspectie voor de Sanctietoepassing (IST): *Meerpersoonscelgebruik*, april 2011; In 2011 bleek het percentage meerpersoonscellen in strafdetentie 15% tegenover 97% in vreemdelingendetentie; Kamerstuk 34775-VI-17 vraag 41: Op 24

oktober 2017 verbleef 11% van de gedetineerden in het gevangeniswezen in een meerpersoonscel. Zie ook: <http://bit.ly/2IS90vN>.

30 Directeur DC Rotterdam in beklagzaak: ‘In het DCR worden in beginsel alle ingeslotenen op een MPC geplaatst. Indien nodig kan hier door een gedragsdeskundige vanaf geweken worden en een advies voor een EPC afgegeven worden.’

31 Beklagcommissie in bovengenoemde beklagzaken: ‘Dat klager in voorgaande detentie wel een EPC indicatie had, doet daar niet aan af.’

32 *Informatieblad Sanctiebeleid Disciplinaire straffen binnen het gevangeniswezen*, versie 9 mei 2019; Kenmerknummers beklagzaken: DC-2019-000198, DC-2019-000238, DC-2019-000282, DC-2019-000295, DC-20 1 9-000321 en DC-2019-000338: disciplinaire straf van veertien dagen opsluiting eigen cel wegens het weigeren van een MPC.

33 Beklagcommissie in beklagzaak met kenmerknummer DC-2019-000034 en DC-2019-000098 over een voor de 9^e maand opnieuw opgelegde disciplinaire straf van veertien dagen isolatie wegens het weigeren van een MPC: ‘de beklagcommissie overweegt dat aan klager telkens een nieuwe disciplinaire straf wordt opgelegd en dat hier telkens sprake is van nieuwe feiten waarvoor steeds opnieuw een disciplinaire straf van ten hoogste veertien dagen kan worden opgelegd.’

34 Beklagcommissie in bovengenoemde beklagzaken: ‘dat deze situatie nu al ongeveer negen maanden voortduurt is een lange periode. Klager heeft dit echter aan zichzelf te wijten nu hij blijft volharden in het niet willen plaatsnemen in een meerpersoonscel.’

35 Beklagcommissie in beklagzaak met kenmerknummer DC-2019-000198, DC-2019-000238, DC-2019-000282, DC-2019-000295, DC-2019-000321 en DC-2019-000338: ‘Hoewel het aan klager zelf te wijten valt, duurt deze situatie nu al bijna een halfjaar voort.’

36 Beklagcommissie in bovengenoemde beklagzaken: ‘De beklagvoorzitter adviseert de directeur om, nadat de situatie langer dan drie maanden voortduurt, de ingeslotene voor een second opinion te laten zien door een psycholoog of een gedragsdeskundige respectievelijk de inrichtingsarts.’

37 DJI, *Capaciteit en bezetting januari t/m april 2019*, mei 2019.

38 Zie Art. 36 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring voor de omstandigheden in dit regime. Bijvoorbeeld: het maximum aantal uren in cel is hier 17 uur per etmaal, het recht om te bellen 10 minuten per week en om te luchten een uur per dag.

vreemdelingendetentie.³⁹ Het gaat volgens de staatssecretaris om een ‘prikkelarme en gestructureerde omgeving waar gestructureerde dagbesteding zal zijn.’⁴⁰ Hoewel de overheid het klimaat van de beheersafdeling sociaalpedagogisch en absoluut niet repressief noemt,⁴¹ heeft de beheersafdeling feitelijk een sterk penitentiair karakter.⁴² In het wetsvoorstel is plaatsing in het beheersregime een beslissing van de directeur waartegen ook beklag mogelijk is.⁴³ Plaatsing in het beheersregime kan voor ten hoogste zes weken, maar die periode kan telkens voor opnieuw zes weken worden verlengd. Bij Algemene Maatregel van Bestuur zullen nadere regels worden gesteld over criteria voor plaatsing en verlenging.⁴⁴

In Detentiecentrum Rotterdam is in mei 2017 – vooruitlopend op de Wet terugkeer en vreemdelingendetentie – een ‘beheersafdeling’ geopend. Inmiddels gaat het om één afdeling met 32 cellen die elk dubbel bezet kunnen zijn.⁴⁵ Op deze afdeling zijn mensen tenminste 16/17 uur per etmaal op cel ingesloten. De ‘structurele dagbesteding’ uit de memorie van toelichting ontbreekt: Er is geen bibliotheek en er wordt geen recreatie aangeboden, er is slechts ruimte voor twee uur sport per week. Omdat het hele detentiecentrum is aangewezen als een inrichting met een regime van algehele gemeenschap, geldt een plaatsing op de beheersafdeling als een overplaatsing binnen hetzelfde regime. Het afdelingshoofd mag zonder beschikking tot overplaatsing beslissen.⁴⁶ Weigeren om mee te werken aan overplaatsing levert strafwaardig gedrag op, wat in praktijk neerkomt op een disciplinaire isolatiemaatregel.⁴⁷

Het valt niet te begrijpen waarom het sobere en penitentiare regime ook moet gelden voor nieuw binnengekomen vreemdelingen

Iemand kan voor straf worden opgesloten in een isoleercel op de isoleercellenafdeling (zie onder 2.2), maar ook in een cel op de beheersafdeling. Op de beheersafdeling zitten mensen dus op grond van (beheersmatige) overplaatsing (16/17 uur per dag), of geïsoleerd in een cel met een strafmaatregel (23 uur per dag, één uur luchten). De maximale duur van een isolatiemaatregel als straf is 14 dagen, maar ook wanneer de strafmaatregel is afgelopen en er geen nieuwe strafmaatregel wordt opgelegd, blijft de vreemdeling in veel gevallen toch nog op de beheersafdeling. Er zijn op dit moment geen duidelijke criteria voor het plaatsen of het verlengen van het verblijf

op de beheersafdeling. Volgens het detentiecentrum gaat het om ‘maatwerk’. Maar in de praktijk betekent dit dat de discretionaire bevoegdheid van bewakers erg groot is. Ook blijkt dat veel mensen – die eerst op de beheersafdeling zijn geplaatst – thuishoren op de extra zorg-afdeling. Mensen die aanvankelijk geïndiceerd zijn als overlast gevend blijken vaak kwetsbare mensen te zijn die extra zorg nodig hebben.⁴⁸

Maand	Aantal plaatsingen op beheersafdeling	Gemiddelde verblijfsduur in dagen	Gemiddelde bezetting per maand
Mei 2017	11	9	3
Juni 2017	15	17	7
Juli 2017	19	8	8
Augustus 2017	23	14	4
September 2017	16	11	10
Oktober 2017	33	14	9
November 2017	32	5	10
December 2017	47	11	15
Januari 2018	48	13	18
Februari 2018	37	7	17
Maart 2018	29	12	19
April 2018	24	10	16
Mei 2018	46	13	19
Juni 2018	38	12	18
Juli 2018	32	10	19
Augustus 2018	29	14	13
September 2018	34	11	14
Oktober 2018	29	13	12
November 2018	32	16	17
December 2018	41	10	20

Tabel afkomstig uit WOB-verzoek 10 mei 2019⁴⁹

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring staat dat verwacht wordt dat 5-10% van de gedetineerde vreemdelingen in het beheersregime terecht zal komen. Uit het WOB-verzoek van 10 mei blijkt dat in 2018 gemiddeld 4,5% van de populatie in het beheersregime zat.⁵⁰ Detentiecentrum Rotterdam stelt (onder andere in antwoord op een van de vragen in het WOB-verzoek) dat 20-30% van de populatie in het beheersregime geplaatst wordt.⁵¹

Op de binnenkomstenafdeling geldt eveneens een beheersregime dat met de inwerkingtreding van de nieuwe wet zal worden verankerd.⁵² Volgens het wetsvoorstel mag het verblijf op de binnenkomstenafdeling (maximaal) een week duren, maar die periode is onder omstandigheden te verlengen. Het valt niet te begrijpen waarom dit sobere en penitentiare

39 Art. 18 lid 3 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring: ‘Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de criteria voor plaatsing in het beheersregime.’ Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet beschikt Detentiecentrum Rotterdam sinds 15 mei 2017 over een afdeling met 32 cellen waar het ‘beheersregime’ al geldt. Aanleiding voor de opening van deze beheersafdeling was volgens de directie de aanwezigheid van veel vreemdelingen uit veilige landen met een criminele achtergrond, die tijdens de vluchtelingencrisis in 2015/2016 naar Nederland waren gekomen. (Ze worden ook wel de ‘Crivela’ groep genoemd: Criminelen uit veilige landen).

40 Kamerstukken I, 2018-2019, 34 309 C, Memorie van Antwoord, p. 8.

41 Antwoorden op WOB-verzoek Meldpunt Vreemdelingendetentie 10 mei 2019.

42 Art. 36 lid 1 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring: ‘(...) ... een maximum van zeventien uur per etmaal gehouden is in de gesloten verblijfsruimte te verblijven’. De Raad van State bekritiseert dit regime vanwege het penitentiare karakter: Raad van State, Advies WO3, 14.0361/11.

43 Art. 5 onder a en art. 73 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

44 Art. 18 lid 1, 2 en 3 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

45 Begin 2019 is er tijdelijk een tweede beheersafdeling geopend vanwege het grote aantal plaatsingen in het beheersregime. Inmiddels is de tweede beheersafdeling weer gesloten.

46 Art. 19 Pbw.

47 Art. 50 lid 1 Pbw.

48 Amnesty International, *Geen cellen en handboeien!*, februari 2018.

49 WOB-verzoek van Meldpunt Vreemdelingendetentie 19 maart 2019, antwoorden 10 mei 2019.

50 Uitgaande van een populatie van 350-400 personen.

51 WOB-verzoek Meldpunt Vreemdelingendetentie: antwoord op vraag 5: ‘de huidige realiteit ligt meer in een percentage tussen de 20- 30%’. Het wordt niet duidelijk waar dit percentage op is gebaseerd.

52 Art. 17 lid 1 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring: 1. De vreemdeling verblijft na eerste binnenkomst zo kort mogelijk en voor ten hoogste een week op een binnenkomstafdeling. Deze periode kan in bijzondere omstandigheden eenmaal worden verlengd met een week indien dit noodzakelijk is met het oog op de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting. 2. Op de binnenkomstafdeling geldt het beheersregime.

regime ook moet gelden voor nieuw binnengekomen vreemdelingen. In de meeste gevallen hebben mensen al een paar dagen in een politieel gezeten of zijn ze bekend bij de DT&V in het asielzoekerscentrum. Onderzoek wijst uit dat op het moment van binnenkomst gedetineerden de 'pains of imprisonment' het meest voelen.⁵³ Het VN Mensenrechtencomité hekelt deze automatische plaatsing van nieuwe gedetineerden in het beheersregime vanwege de vergaande restricties.⁵⁴

2. Straf- en ordemaatregelen

Voor vreemdelingen die op grond van artikel 59 Vw zijn gedetineerd, gelden dezelfde orde- en strafmaatregelen uit de Penitentiaire Beginselenwet als voor strafrechtelijk gedetineerden. Het wetsvoorstel biedt op dit punt geen enkele verbetering. De bepalingen uit de huidige Pbw zijn in het wetsvoorstel in hoofdstuk 6 (veiligheid en beheersbaarheid) en 7 (disciplinaire maatregelen) – soms woord voor woord – overgenomen. Op dit moment kan de vreemdeling in grensdetentie alleen op grond van een ordemaatregel in isolatie worden geplaatst indien en voor zolang dit volstrekt noodzakelijk is.⁵⁵ Andere disciplinaire (straf) maatregelen zijn niet toegestaan. Voor deze groep is het wetsvoorstel dan ook een verslechtering ten opzichte van de huidige regelgeving.

In zijn antwoorden geeft de staatssecretaris toe dat het wetsvoorstel inderdaad een breed scala aan dwangmiddelen en instrumenten gericht op veiligheid en beheersbaarheid bevat. Hij vervolgt: 'dit betekent echter nog niet dat deze middelen en instrumenten op grote schaal zullen worden ingezet.'⁵⁶ Echter, uit cijfers van de staatssecretaris zelf blijkt dat dwangmiddelen zoals isolatie veelvuldig worden ingezet.⁵⁷

2.1 Isolatie⁵⁸

De huidige Pbw kent twee gronden om mensen in een isoleercel te plaatsen: als ordemaatregel en als disciplinaire - of strafmaatregel. Beide gronden blijven in het wetsvoorstel gehandhaafd.⁵⁹ Het zou voor de hand hebben gelegen om opsluiting als straf niet op te nemen in de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.⁶⁰ Om een veilig detentieklimaat

te waarborgen kan immers met ordemaatregelen worden volstaan.⁶¹

Personen die een isolatiemaatregel opgelegd hebben gekregen verblijven 23 uur per dag in een gesloten cel. Er is recht op één uur luchten per dag, wat eveneens geïsoleerd plaatsvindt in een luchtkooi. Veel nationale en internationale mensenrechtenorganisaties hebben de afgelopen jaren kritiek geuit op het gebruik van isoleercellen in Nederland.⁶² In vergelijking met veel andere West-Europese landen sluit de Nederlandse overheid vaker mensen eenzaam op.⁶³ Het VN Mensenrechten comité keert zich tegen het gebruik van isolatie als strafmaatregel en dringt aan op een aanzienlijke beperking van het gebruik van isolatie.⁶⁴ Isolatie kan leiden tot mensenrechtenschendingen en (soms ernstige) gezondheidsschade. Het Comité tegen Foltering schreef over isolatie in 2013:

'solitary confinement might constitute to torture or inhuman treatment and should be regulated as a measure of last resort to be applied in exceptional circumstances, for as short a time as possible, under strict supervision including being subjected to judicial review. (...) Solitary confinement should be prohibited as a punishment for juveniles, prisoners with psychosocial and/or intellectual disabilities, as well as for others in situations of special vulnerability'.⁶⁵

Het streven moet dan ook zijn isolatie helemaal uit te bannen. De GGZ zet al jaren in op een andere benadering dan repressie. Door nadruk te leggen op preventie van crisissituaties blijken dwangmiddelen, zoals isolatie, minder snel nodig te zijn. Het belang van een open leefklimaat wordt daarbij erkend.⁶⁶

In de praktijk lopen mensen die lijden aan een psychiatrische aandoening een grotere kans om te worden geïsoleerd.⁶⁷ De bedoeling van de maatregel is dan om mensen tot rust te brengen, maar in de meeste gevallen levert isolatie juist meer stress op.⁶⁸ Na onrust in het detentiecentrum Rotterdam

Hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring over disciplinaire maatregelen (art. 62 tot en met 65) zou geheel kunnen worden geschrapt.

53 Greve, W&D Enzmann (2003) 'Self-esteem Maintenance among incarcerated Young Males: Stabilisation through Accommodative Processes. *International Journal of Behavioral Development* 27 (1): 12-20.

54 UN Human Rights Committee, *Concluding Observations on the fifth periodic report of the Netherlands*, 25 July 2019, CCPR/C/NLD/CO/5, nrs 24 en 25.

55 Art. 4 Reglement regime grenslogies.

56 Eerste Kamer Memorie van Antwoord m.b.t. Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, 13 december 2018.

57 Kamerstukken I, 2018-2019, 34 309 C, Memorie van Antwoord, p. 28, bron DJI. In 2017 werd in 146 gevallen isolatie als strafmaatregel opgelegd. In 2018 was dat t/m april 62 keer. Als ordemaatregel werd isolatie in 2017 266 keer opgelegd. In 2018 was dit t/m april 91 keer.

58 In geval van een ordemaatregel spreekt het wetsvoorstel over een 'afzonderingsruimte' (artikel 50 lid 3) en in geval van een disciplinaire- of strafmaatregel over opsluiting in een strafcel (artikel 62, lid 1 onder a).

59 Art. 50 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring ten aanzien van afzondering: a. in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel van een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming noodzakelijk is; of b. ter bescherming van de betrokken vreemdeling noodzakelijk is. 2. De afzondering duurt ten hoogste twee weken. 4. De directeur kan de afzondering ... telkens voor ten hoogste één week verlengen, indien hij tot het oordeel is gekomen dat de noodzaak tot afzondering nog bestaat.

Art. 62 lid 1 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring: De directeur kan, indien een vreemdeling betrokken is bij feiten die onverenigbaar zijn met de orde of de veiligheid in de inrichting dan wel met de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vreemdelingendetentie of indien een vreemdeling een bevel als bedoeld in Art. 5 niet opvolgt, de volgende disciplinaire maatregelen treffen: a. opsluiting in een strafcel dan wel een andere verblijfsruimte voor ten hoogste twee weken; b. ontzegging van bezoek.

60 Zie ook OHCHR: *Basic Principles for the Treatment of Prisoners* (1990) principle 7: *Efforts addressed to the abolition of solitary confinement as a punishment, or to the restriction of its use, should be undertaken and encouraged*, <http://bit.ly/2kn8TYz>.

61 Zie ook de brief van RSJ van 30 november 2015 (RSJ/101/2633/2015/AvB/BD)

62 inhoudende advies op het conceptbesluit Terugkeer en vreemdelingendetentie. CPT, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out from 10-21 October 2011*, 9 Aug 2012, CPT/Inf (2012) 21. Nationale ombudsman, *Vreemdelingendetentie. Strafmaatregel of middel om mensen uit te zetten*, 7 augustus 2012; Amnesty International, *Dokters van de Wereld, Meldpunt Vreemdelingendetentie/LOS, Isolatie in vreemdelingendetentie*, maart 2015; UN Committee Against Torture (2013b), *Observations of the Committee against Torture on the revision of the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* (SMR).

63 Hap Harmsen, 'Eenzaam opsluiten is een cultuurdingetje! Waarom in Nederland meer geseperreerd wordt dan in andere landen', 11 februari 2019, <http://bit.ly/2kn7bX8>. Zie ook België waar isolatie alleen kan worden opgelegd als sprake is van zeer ernstige inbreuken, de maximale periode is 24 uur en die is maximaal te verlengen tot 7 dagen; Zie hierover Amnesty International, *Dokters van de Wereld; Meldpunt Vreemdelingendetentie/LOS, Isolatie in vreemdelingendetentie*, maart 2015.

64 UN Human Rights Committee, *Concluding Observations on the fifth periodic report of the Netherlands*, 25 July 2019, CCPR/C/NLD/CO/5, nrs 24 en 25.

65 CAT/C/51/4, 16 December 2013, p. 8.; Zie ook paragraaf 43-46 van de United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules) 2015 REV.

66 Van der Helm, P., Kroger, U., Schaffenaar, P. en Van Vliet, J. (2013), *Leefklimaat in de klinische forensische zorg*, Amsterdam, Uitgeverij SWP: Een leefklimaat dat wordt gekenmerkt door een grote mate van responsiviteit van medewerkers, groeiomstandigheden, structuur, veiligheid en positieve contacten, met zo min mogelijk repressie, kan stabiliserend werken en spanningen door stress en agressie voorkomen. Afschaffen van onnodige afdelingsregels kan escalatie voorkomen. National Immigrant Justice Center and Physicians for Human Rights, *Invisible in Isolation - The use of segregation and solitary confinement in Immigration detention*, september 2012, p. 13.

68 Zie voor voorbeelden hiervan het rapport van Amnesty International, *Dokters van de Wereld, Meldpunt Vreemdelingendetentie/LOS, Een ongezonde wet*, 11 december 2018.

werd in januari 2019 115 keer de maatregel isolatie opgelegd, waarvan 75 keer als strafmaatregel.⁶⁹ Gezien het aantal mensen in detentie (350-400) is dat schrikbarend hoog. Bij 28 personen werd de strafmaatregel voor de maximale duur van 14 dagen opgelegd.

In vergelijking met veel andere West-Europese landen sluit de Nederlandse overheid vaker mensen eenzaam op.

In de ontwerptekst van de regels voor bestuursrechtelijke detentie voor migranten van de Raad van Europa is opgenomen dat disciplinaire maatregelen proportioneel moeten zijn en alleen als laatste middel mogen worden ingezet. Bovendien heeft de gedetineerde het recht te worden gehoord en in beroep te gaan bij een bevoegd en onafhankelijk orgaan.⁷⁰ Het is zeer de vraag of zowel de gronden als de duur proportioneel te noemen zijn.

2.2 Visiteren

Visiteren is het visueel schouwen van het naakte lichaam ter controle op eventuele verboden voorwerpen of stoffen. Ook de lichaamsholten worden onderzocht: mensen moeten naakt bukken en/of vooroverbuigen. Volgens de Pbw kan visitatie plaatsvinden bij binnenkomst in het detentiecentrum, voorafgaand of na afluop van vervoer, maar ook bijvoorbeeld voorafgaand aan plaatsing in isolatie. Visitatie heeft in de afgelopen jaren enorm veel leed veroorzaakt voor ingesloten vreemdelingen.⁷¹ Ook mensen met een verleden van verkrachting en seksueel misbruik werden niet ontzien.⁷² Visitatie heeft tot rechtszaken en maatschappelijke discussie geleid.⁷³ Pas na Kamervragen naar aanleiding van een documentaire over visitatie,⁷⁴ het rapport *Isolatie in Vreemdelingendetentie*⁷⁵ en toezeggingen van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, zijn er sinds 2015 in alle vreemdelingendetentie bodyscans aanwezig om ingesloten te controleren.⁷⁶ In een rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie over een brand in DC Rotterdam in 2016 concludeerde de Inspectie: 'Vanwege de rechtspositie van vreemdelingen is het visiteren in beginsel niet toegestaan, tenzij daar zwaarwegende redenen aan ten grondslag liggen.' De inspectie constateert dat de directie van het detentiecentrum niet conform het vigerende beleid heeft gehandeld en daarmee op het punt van visitaties van de betrokken vreemdelingen tekort is geschoten.⁷⁷ Uit het rapport *'Visitatiecijfers van het Meldpunt Vreemdelingendetentie* blijkt dat in 2018 ten minste nog 22 visitaties hebben plaatsgevonden.⁷⁸ Omdat de

Iedereen drie dagen opgesloten

In reactie op onrust en verstoring van de orde in Detentiecentrum Rotterdam besloot de directeur in januari 2019 over te gaan tot een *lock-down* voor alle gedetineerden. Alle ingesloten verblijven ten minste drie dagen lang, 23 uur per dag ingesloten op cel. Het volledige activiteitenprogramma werd stilgelegd en het duurde meer dan twee weken voordat het dagprogramma weer normaal was. Veel mensen werden overgeplaatst naar de beheersafdeling en de isoleercellenafdeling. Ook de extra geopende beheersafdeling raakte snel vol. Daarnaast werden er negen personen naar strafrechtelijke detentiecentra overgeplaatst om daar hun isolatiemaatregel uit te zitten. Meerdere vluchtelingen- en mensenrechtenorganisaties toonden zich bezorgd over de collectieve en zeer repressieve maatregelen.⁷⁴ Hoewel het detentiecentrum zich niet aan de calamiteitenprotocollen heeft gehouden,⁷² complimenteerde de staatssecretaris het personeel van het Detentiecentrum Rotterdam met het optreden.⁷³ Er heeft verder geen toezichthoudend orgaan onderzoek naar de proportionaliteit, duur en noodzakelijkheid van de *lock-down* gedaan. In juli jl. is er, naar aanleiding van een protest, opnieuw een *lock-down* geweest van vier afdelingen.

betreffende visitaties niet waren geregistreerd is het onzeker of er nog meer visitaties hebben plaatsgevonden.⁷⁹ Naar aanleiding van een pakketje dat over de muur was gegooid in detentiecentrum Rotterdam, zijn er begin april 2019 nog 60 mensen gevisiteerd. Het is niet bekend waarom ook toen de bodyscan niet is gebruikt.⁸⁰

In het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring staat dat het controleren van het lichaam voortaan op 'niet handmatige wijze' geschiedt, doelend op het gebruik van de bodyscan. De voorgestelde wet laat echter de mogelijkheid ruim open om over te gaan tot handmatige visitatie. Ook het niet beschikbaar zijn van de apparatuur kan een reden zijn om te visiteren.⁸¹ Sterker, bij plaatsing in een isoleercel in Detentiecentrum Rotterdam geldt de volgende procedure: Mensen moeten hun kleding uitdoen en een scheurjurk aandoen. Dat gebeurt in bijzijn van de bewaking. Vervolgens dient de vreemdeling 'zijn ondergoed te verwijderen en 3 kniebuigingen te maken ter controle op de aanwezigheid van contrabande, hij is op dit moment dus gekleed in de scheurjurk'.⁸² Volgens de directie valt dit niet onder 'visitatie' maar onder 'schouwen'. De beklagcommissie volgt dit standpunt.⁸³ Het is de vraag of bij deze procedure de lichamelijke integriteit voldoende wordt gerespecteerd en of hier geen gebruik had moeten worden gemaakt van de bodyscan. Tot slot blijkt uit wet of jurisprudentie niet dat er een verschil bestaat tussen 'schouwen' en visiteren.⁸⁴ Er is nog geen uitspraak op het beroep. Ook in deze zaak is de bodyscan niet gebruikt.

69 Antwoorden op WOB-verzoek Meldpunt Vreemdelingendetentie 10 mei 2019.
70 De ontwerp-regels verwijzen naar de CPT rapporten: *Report on the 2006 visit to France* (CPT/Inf(2007)44), *paragraph 76*, *Report on the 2008 visit to Bulgaria* (CPT/Inf(2010)29), *paragraph 45*, *19th General Report, paragraph 88*, en *Report on the 2009 visit to Ukraine* (CPT/Inf(2011)29), *paragraph 71*.
71 A&MR 2012, nr.07, p330.
72 E. Nazarski, *Omdat klaagster bleef weigeren, is zij door personeel ontkleed*, JOOP/BNNVARA 18 juni 2013.
73 EHRM 24 mei 2017, L. t. *Nederland*, zaak nr.68613/1, <http://bit.ly/2kopiw3>.
Antwoord van staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie) op Kamervragen van het Lid Gesthuizen (SP) over het Nederlandse visitatiebeleid in vreemdelingendetentie 6 juni 2013, Kamerstukken II 2012/13, Aanhangsel Handelingen 2485, <http://bit.ly/2IGCo82>
74 NPO, de vijfde dag 19 juni 2013, <http://bit.ly/2InflW8>.
75 Amnesty International, *Dokters van de Wereld*, Meldpunt Vreemdelingendetentie/LOS, *Isolatie in vreemdelingendetentie*, maart 2015.
76 Brief staatssecretaris Veiligheid en Justitie, 20 mei 2015, 19637 nr. 2008.
77 Inspectie Veiligheid en Justitie, *Brand Detentiecentrum Rotterdam*, maart 2017, p. 5.
78 Het calamiteitenteam van DC Rotterdam hield op 21 augustus 2018 (tijdens het Offerfeest) een (onaangekondigde/onverwachte) spitactie waarbij 22 personen

werden gevisiteerd.
79 Zie <http://bit.ly/2ISoT5s>.
80 Whatsapp-gesprek met medewerker DCR 16 april 2019.
81 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring art. 47 onder 3 a.
82 Verweer van directie in beklagzaak DC-2019-000218 219 220 221 222 223 van het Meldpunt Vreemdelingendetentie.
83 Mondelinge uitspraak op 18-7-2019.
84 Ex artikel 29 lid 2 Pbw: 'Het onderzoek aan het lichaam van de gedetineerde omvat het mede uitwendig schouwen van de openingen en holten van het lichaam van de gedetineerde.' Bij visitatie is niet noodzakelijk dat er aangeraakt wordt: RSJ 02/2161/GA e.a. d.d. 10 maart 2003. Driemaal hurken wordt als correcte wijze van uitvoering van visitatie gezien: Zie RSJ 07/2010/TA d.d. 20 december 2007 en RSJ 16/1523/GA d.d. 4 oktober 2016.

3. Kinderen

Op 13 september 2013 kondigde de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan dat hij in het beleid rondom vreemdelingendetentie (artikel 59 Vw) specifiek aandacht zou besteden aan kwetsbare groepen. Hij doelde daarbij vooral op kinderen. In een brief van 26 september 2014 kondigde de staatssecretaris de opening aan van de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) in Zeist.⁸⁵

In de GGV krijgen gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarigen niet langer te maken met afgesloten cellen, maar met open ruimtes en een buitenterrein waarover zij zich vrij kunnen bewegen. Een grote stap voorwaarts en er is zeker geïnvesteerd in materiële voorzieningen en een opener regime. Vrijheidsberoving is echter nooit kindvriendelijk en een betere accommodatie kan geen argument zijn om af te zien van alternatieven.⁸⁶ Nadelig bijeffect is bovendien dat sinds de opening van de GGV het aantal kinderen in detentie is gestegen en er minder wordt gezocht naar alternatieven voor detentie.⁸⁷

Mensenrechtenstandaarden bieden meer waarborgen voor kwetsbare mensen en hoeven aan een effectief terugkeerbeleid niet in de weg te staan. Wel vergen ze een rationelere en menselijkere benadering.

De voorgestelde Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring verankert de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) in Zeist,⁸⁸ maar het wetsvoorstel maakt in artikel 40 ook een leeftijds onderscheid tussen kinderen onder en boven de twaalf jaar met het oog op het toepassen van dwangmaatregelen. Dat betekent dat kinderen vanaf twaalf jaar geïsoleerd kunnen worden. Dit onderscheid is in strijd met artikel 1 van het VN-Kinderrechtenverdrag alsook met de plannen van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor een verbod voor het plaatsen van kinderen in isoleercellen.⁸⁹

4. Klachten en toezicht

4.1 Klachten

Detentie vindt plaats in gesloten instellingen en de afdelingen van het detentiecentrum zijn voor de buitenwereld gesloten. Slechts met een georganiseerde rondleiding is het beperkt mogelijk om de afdelingen te zien. Daarbuiten is het voor NGO's vrijwel onmogelijk om toegang tot het detentiecentrum te krijgen.⁹⁰ Gevangensdirecteuren en dus ook de directeur van detentiecentra voor vreemdelingen hebben verregaande bevoegdheden bij het opleggen van orde- of strafmaatregelen of het gebruiken van geweld.⁹¹ Om hiertegen te klagen moet de klager binnen zeven dagen een helder geformuleerde klacht indienen bij de Commissie van Toezicht.

In de praktijk blijkt deze termijn veel te kort en wordt een klacht met onduidelijkheden gemakkelijk niet ontvankelijk verklaard. Klagen kan op dit moment enkel over beslissingen van of namens de directeur. Dat betekent dat klachten over bejegening niet behandeld worden. Gedetineerden blijken vaak onvoldoende op de hoogte waarover zij kunnen klagen, en van beklagwaardige onderwerpen, zoals geboeid vervoer, wordt vaak gedacht dat dit standaardprocedure is waartegen niet geklaagd kan worden.⁹² Het indienen van een klacht vraagt bovendien kennis van de Nederlandse taal, geletterdheid, voldoende capaciteit om jezelf uit te drukken en kennis van de klachtenprocedure.

Hoewel de directeur na een klacht 'zo spoedig mogelijk' verweer moet leveren,⁹³ blijkt dit vaak langer dan vier weken te duren. Het komt regelmatig voor dat er een beklagzitting gepland is, zonder verweer, waarop vervolgens de directie alsnog om uitstel vraagt om een verweer te schrijven. Vervolgens gaan er soms maanden voorbij voordat een klacht is afgehandeld. Het Meldpunt Vreemdelingendetentie ziet gemiddeld pas 12 weken na het indienen van een klacht een uitspraak van de beklagcommissie.⁹⁴ Toch worden klachten direct niet ontvankelijk verklaard zodra klager de klacht niet binnen de termijn indient. In de gevallen dat de klager gelijk krijgt, is bovendien sprake van een erg lage en vaak willekeurige compensatievergoeding.⁹⁵ Dit zorgt voor onvoldoende druk om het beleid aan te passen aan de uitspraken.

Volgens het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring kan voortaan ook over de omstandigheden van de vreemdelingenbewaring en de plaatsing in het beheersregime worden geklaagd.⁹⁶ Uiterlijk op de zevende dag na het voorval moet worden verzocht om bemiddeling voordat een klacht kan worden ingediend.⁹⁷ Indien geen bemiddeling wordt gevraagd moet daarvoor een reden worden opgegeven.⁹⁸ De commissie streeft ernaar binnen vier weken tot een oplossing te komen.⁹⁹ Vervolgens heeft de vreemdeling zeven dagen om beklag in te dienen.¹⁰⁰ De behandeling van de klaagschrift kan voor onbepaalde tijd worden uitgesteld indien er volgens de voorzitter toch nog bemiddeling kan komen.¹⁰¹

4.2 Onafhankelijk toezicht

Naast de mogelijkheid van effectieve klachtprocedures, is onafhankelijk toezicht van cruciaal belang. Nederland is sinds de ratificatie van het Aanvullend Protocol bij het Antifolterverdrag (OPCAT) verplicht om een apart toezichthoudend orgaan in het leven te roepen. Dit *National Prevention Mechanism* is door de regering echter ingevuld met de al bestaande inspectie- en adviesorganen, waarvan de coördinatie is ondergebracht bij het

85 Kamerstukken II, 2014/15, 19637, nr. 1896.

86 Zie o.a. EHRM, 12 juli 2016, A.B. en anderen tegen Frankrijk, zaak nr. 11593/12.

87 UNICEF en DFC, *Jaarbericht Kinderrechten 2018*, juni 2018, te vinden op <http://bit.ly/2k9Ea1j>. In 2017 werden vijftig alleenstaande kinderen gedetineerd. In 2016 waren dat er dertig.

88 Art. 13 en 19 en hoofdstuk 5 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

89 Kamerstukken II, 2018/2019, 1847, 14 maart 2019, <http://bit.ly/2kk3kHC>.

90 In het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring worden in Art. 30 de instanties genoemd die toegang hebben tot de vreemdeling in detentie. In Art. 31 staat dat bij ministeriële regeling organisaties kunnen worden aangewezen die inrichting te bezoeken.

91 Zie bijvoorbeeld: Pbw art. 5 lid 4, art. 34a, art. 35 en art. 51.

92 Zo blijkt uit meldingen bij het Meldpunt Vreemdelingendetentie.

93 Art. 63 lid 2 Pbw. Straks: art. 77 lid 4 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

94 Op basis van klachten van januari 2019 t/m augustus 2019.

95 Zie Jurisprudentiebulletins RSJ, vindplaats: <http://bit.ly/2JSXMGD>. En Standaardbedragen tegemoetkomingen 2018, <http://bit.ly/2jRIB1y>.

96 Art. 74 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

97 Art. 72 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

98 Art. 75 lid 3 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

99 Art. 72 lid 4 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

100 Art. 75 lid 5 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

101 Art. 77 lid 4 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

102 De Commissie van Toezicht heeft niet duidelijk gemaakt over welke informatie de beklagvoorzitter beschikte.

103 Zie noot 67 (brief organisaties aan de staatssecretaris n.a.v de lock down)

104 Art. 74 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

105 Art. 72 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

106 Art. 75 lid 3 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

107 Art. 72 lid 4 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

108 Art. 75 lid 5 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

109 Art. 77 lid 4 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

Klacht tegen driedaagse generieke opsluiting

Naar aanleiding van de onrust in detentiecentrum Rotterdam in januari 2019 heeft het Meldpunt Vreemdelingendetentie 20 personen geholpen bij het indienen van een klacht. De klachten werden allemaal ongegrond verklaard. In 10 zaken is beroep ingediend. De Commissie van Toezicht motiveerde haar beslissing als volgt:

‘Gelet op het bepaalde in artikel 5, derde lid, van de Pbw, in combinatie met hetgeen de beklagvoorzitter ambtshalve bekend is over de crisis situatie van begin januari 2019,¹⁰² is het niet onredelijk of onbillijk dat de directeur maatregelen getroffen heeft ten aanzien van alle gedetineerden om zo de orde en veiligheid in de inrichting te waarborgen. Nu geen sprake is van een individueel jegens klager genomen beslissing, hoefde de directeur om die reden ook geen beslissing jegens klager op te maken. Het missen van onderdelen van een dagprogramma is inherent aan deze maatregel en om die reden niet onredelijk. Het beklag is dan ook ongegrond.’

Alle klachten zijn beoordeeld als ordemaatregel, hoewel de lock-down zeker gezien de duur ervan, ook als strafmaatregel gezien kan worden. De Commissie heeft de bevoegdheid van de directeur bevestigd, maar is niet ingegaan op het (collectief) straffende karakter, de proportionaliteit, de noodzakelijkheid en de duur van de maatregel.¹⁰³ De Commissie van Toezicht heeft – naast het behandelen van klaagschriften – ook een toezichthoudende functie. Toch blijkt niet dat er onderzoek is gedaan naar de proportionaliteit van de maatregelen en het opvolgen van het protocol.

Volgens het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring kan voortaan ook over de omstandigheden van de vreemdelingenbewaring en de plaatsing in het beheersregime worden geklaagd.¹⁰⁴ Uiterlijk op de zevende dag na het voorval moet worden verzocht om bemiddeling voordat een klacht kan worden ingediend.¹⁰⁵ Indien geen bemiddeling wordt gevraagd moet daarvoor een reden worden opgegeven.¹⁰⁶ De commissie streeft ernaar binnen vier weken tot een oplossing te komen.¹⁰⁷ Vervolgens heeft de vreemdeling zeven dagen om beklag in te dienen.¹⁰⁸ De behandeling van de klaagschrift kan voor onbepaalde tijd worden uitgesteld indien er volgens de voorzitter toch nog bemiddeling kan komen.¹⁰⁹

Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het Toezichthoudend Comité bij het Antifolterverdrag en ook het *Committee on the Prevention of Torture (CPT)* van de Raad van Europa oefenen al jaren ernstige kritiek uit op deze constructie, omdat ze in hun ogen de onafhankelijkheid niet waarborgt. De Ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens, die dezelfde mening zijn toegedaan, hebben zich daarom teruggetrokken uit dit verband, waardoor nu alleen nog maar de Rijksinspecties betrokken zijn bij het NPM.¹¹⁰ De regering volhardt echter in haar standpunt dat het toezicht onafhankelijk is en wijst

erop dat het jaarverslag van de NPM zonder inhoudelijke tussenkomst van het ministerie wordt opgesteld en naar de Kamer gestuurd.¹¹¹

Voorlopig zou het al helpen als er vanuit advocatuur, rechterlijke macht en ambtenaren meer aandacht komt voor het straffende karakter van vreemdelingenbewaring.

5. Conclusie

Vreemdelingendetentie is geen sanctie en internationale mensenrechtenstandaarden bepalen dat gebouwen en het regime niet *prison-like* mogen zijn. De Nederlandse ontwikkelingen op het gebied van vreemdelingendetentie geven echter blijk van ambiguïteit.

Hoewel de inzet van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring was om vreemdelingendetentie een bestuursrechtelijk karakter te geven, blijft het toch een sterk punitief detentieregime behouden. De bepalingen uit de huidige Pbw over zowel straf- als ordemaatregelen, zijn vrijwel geheel, soms woord voor woord, overgenomen. Op sommige punten, zoals het invoeren van een beheersregime, is de wet zelfs een verslechtering. Dit is in strijd met het internationaal erkende mensenrechtelijke beginsel van minimale beperkingen, zoals ook in de wet zelf staat opgenomen.¹¹² Uitgaande van de schadelijke werking die vreemdelingendetentie voor de gezondheid en het welzijn van mensen kan hebben bieden mensenrechtenstandaarden meer waarborgen voor kwetsbare mensen en voor een niet *prison-like* regime. Deze standaarden zouden ook in Nederland niet aan een effectief terugkeerbeleid in de weg hoeven staan. Dat vergt echter een rationelere en menselijker benadering, die de hang naar repressieve maatregelen kan weerstaan.

Voorlopig zou het al helpen als er vanuit advocatuur, rechterlijke macht en ambtenaren meer aandacht komt voor het straffende karakter van vreemdelingenbewaring. Meer druk – ook juridische druk – is nodig om maximale bewegingsvrijheid en goede zorg binnen de muren van de detentielocaties te bewerkstelligen.

Daarnaast moet de Nederlandse overheid aan de slag met het ontwikkelen van een onafhankelijk mechanisme van klachtbehandeling en toezicht, dat voldoet aan de criteria van het Aanvullend Protocol bij het Antifolterverdrag (OPCAT). Juist in gesloten instellingen zoals detentiecentra is onafhankelijk toezicht van groot belang. Ook na aanneming van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring is deze aandacht vanuit de rechtspraktijk cruciaal om het Nederlandse beleid in de pas te laten lopen met de internationale standaarden. ◀

¹¹¹ Kamerstukken I, 2018-2019, 34 309, C, p. 31.

¹¹² Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring artikel 3 lid 3: Vreemdelingen worden in vreemdelingenbewaring aan geen andere beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van de vreemdelingenbewaring of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn.