

Commentaar FW Verbaas, advocaat vreemdelingenrecht, namens de Vereniging Asieladvocaten en -Juristen Nederland (VAJN) op wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring voor Vaste Kamercommissie Veiligheid en Justitie

De VAJN vindt het nieuwe wetsvoorstel teleurstellend. Er zijn een aantal verbeteringen, maar ook een aantal verslechtingen. Bij asielzoekers die aankomen op Schiphol lijkt alles zelfs alleen maar te verslechteren. Vreemdelingendetentie is in dit wetsvoorstel nog steeds een kloon van strafrechtelijke vrijheidsontneming, en heeft alleen in naam een 'bestuursrechtelijk karakter'. Zonder een groot aantal amendementen zal de discussie over het te repressieve karakter niet ophouden.

De verbeteringen zijn te weinig: De vreemdeling mag nu 12 uur per etmaal uit de cel¹ (de norm ligt nu rond ongeveer 17 uur per etmaal). Dat is een verbetering met 5 uur, maar voor de grensdetentie op Schiphol een verslechtering. Andere verbeteringen: er komt een dagbesteding met educatieve activiteiten², de mogelijkheid tot verlof (waarvan de voorwaarden onduidelijk zijn)³, er komt toegang is tot Internet⁴, en een mobieltje op de eigen cel is toegestaan⁵. Het minimale aantal uren in de buitenlucht is vergroot naar 2 uur per dag⁶ (wat nog steeds weinig is).

De verslechtingen beginnen al meteen met het voorstel om meteen iedereen die binnenkomt de eerste week in een extra sober regime te houden (het 'beheersregime')⁷. Dit regime is een verslechtering in vergelijking met het huidige regime van vreemdelingenbewaring.⁸ Zo'n algemene maatregel is onnodig repressief. Vreemdelingendetentie is geen straf voor criminelen, en gedragsstoornissen – waar het beheersregime kennelijk op ziet – komen niet zo veelvuldig voor dat automatische toepassing van een dergelijk regime bij binnenkomst gerechtvaardigd is. De automatische toepassing van het beheersregime op Schiphol in de eerste week is na de internetconsultatie komen te vervallen. Dat kan worden uitgebreid tot de andere detentiecentra.

De standaard-visitaties bij binnenkomst⁹ behoren tot het verleden dankzij het invoeren van de zogeheten 'bodyscan'. Toch blijft die mogelijkheid nog bestaan in de nieuwe wet, namelijk als 'de voor het onderzoek aan het lichaam bedoelde apparatuur niet beschikbaar is of gebruikt kan worden'.¹⁰ Wat wordt daarmee bedoeld? Een bodyscan kan toch gewoon standaard beschikbaar zijn? Overigens valt het gebruik van een metaaldetector als lichter middel in plaats van de bodyscan bij binnenkomst (zoals in Zweden gebeurt) te prefereren.

¹ Artikel 22 onder b Wetsvoorstel.

² Artikel 23 lid 2 Wetsvoorstel.

³ Artikel 59 Wetsvoorstel

⁴ Artikel 32 lid 2 Wetsvoorstel.

⁵ Memorie van Toelichting p. 16, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 309, nr. 3.

⁶ Artikel 23 Wetsvoorstel.

⁷ Artikel 17 lid 1 en 2 Wetsvoorstel.

⁸ Zo zit het met één uur luchten per dag meteen op het mensenrechtelijke minimum.

⁹ Juridisch geformuleerd heet dat 'onderzoek aan het lichaam'.

¹⁰ Artikel 47 Wetsvoorstel.

In het huidige voorstel is het verschil tussen een ordemaatregel en een strafmaatregel (disciplinaire maatregel) onduidelijk. Dat is met name bij het gebruik van isoleercellen problematisch. De VAJN is verontrust over het veelvuldige gebruik van isoleercellen¹¹, en deelt de mening van de Nationale ombudsman dat de isoleercel als strafmaatregel niet passend is.¹² Opmerkelijk is dat het wetsvoorstel naast het gebruik van de strafcel¹³ niet als disciplinaire straf de mogelijkheid noemt om de vreemdeling op te sluiten in zijn eigen 'gewone' cel. Zeker nu vreemdelingenbewaring geen strafmaatregel is, is er op dit punt onvoldoende sprake van proportionaliteit en subsidiariteit.¹⁴

Het toepassen van eenzame opsluiting ('solitary confinement') in het gevangeniswezen is vooral problematisch omdat dit strijdig is met de huidige maatstaven van de psychiatrie, waar men juist af wil van de isoleercel. Gezien de ernstige schade die isoleercelopsluiting tot gevolg kan hebben – zoals hallucinaties, angstaanvallen, paranoia en recidiverende psychoses – ware het beter geweest deze mogelijkheid dan ook niet op te nemen als disciplinaire maatregel. Overigens merkt de VAJN ook op dat camerabewaking in verband met suïcidegevaar net zo goed in een 'gewone' cel of in een cel op de Extra Zorgafdeling kan plaatsvinden. Dat in Detentiecentrum Rotterdam twee geslaagde zelfmoorden plaatsvonden voordat dit idee werd uitgevoerd om een camera te hangen in een cel van de Extra-Zorgafdeling (EZA) valt te betreuren.

Een isoleercelplaatsing is een dusdanig zware maatregel dat daarvoor eigenlijk een piketregeling zou moeten bestaan of op zijn minst een meldplicht aan de advocaat. In het wetsvoorstel ontbreekt dit, net als een meldplicht bij het toepassen van mechanische middelen¹⁵, honger- of dorststakingen of suïcidepogingen. Dat is jammer, want de tussenkomst van een advocaat zal vaak de-escalierend werken.

De thans bestaande – illegale – praktijk van het doorgeven van belgedrag van de gedetineerden aan de Dienst Terugkeer- en Vertrek (DT & V) is nu in de wet opgenomen.¹⁶ Die praktijk lijkt de VAJN strijdig met artikel 8 EVRM, nu zij niet gebaseerd is op het voorkomen van misdrijven of het belang van de veiligheid in de gevangenis.¹⁷ In het bijzonder lijkt de maatregel strijdig met het zogeheten 'voorzienbaarheidsvereiste' van dat artikel, dat met name van toepassing is bij een overheidsbevoegdheid die in het geheim wordt uitgeoefend.¹⁸ Vooral het ontbreken van toezicht en regels over de vernietiging van de opnames is hier problematisch.

Tenslotte merkt de VAJN nog op dat alle gevangenisregels zoals de huisregels maar ook de regels over toepassing van disciplinaire maatregelen¹⁹ gepubliceerd dienen te worden, en anders strijdig zijn met het EVRM. Ook de RSJ wees daar onlangs op²⁰. Tot op heden is dat nog steeds niet het geval, en ontbreekt het de DJI aan de benodigde transparantie.

¹¹ Volkskrant, 2 november 2015.

¹² pagina 35 van het Rapport van de ombudsman van augustus 2012 (Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten): *Het verblijf in een isoleercel dat bij wijze van straf in de detentiecentra wordt opgelegd, past naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet binnen de doelstelling van de vreemdelingenbewaring.*

¹³ Artikel 62 lid 1 wetsvoorstel.

¹⁴ In de zin van artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM, recht op privéleven).

¹⁵ Artikel 53 Wetsvoorstel (het zogeheten 'veiligheidsbed').

¹⁶ Artikel 66 lid 3 Wetsvoorstel.

¹⁷ De maatregel is niet noodzakelijk in een democratische samenleving, niet ingegeven door een 'dringende maatschappelijke behoefte' ('pressing social need'), en evenmin 'nuttig' en 'relevant' zijn om het beoogde doel te bereiken (het zogeheten 'pertinentiecriterium'. EHRM 26 april 1979, *Sunday Times*, 2 EHRR 245, EHRM 25 maart 1983, *Solver a.s. tegen Verenigd koninkrijk*; EHRM 2 augustus 1984, *Malone*.

¹⁸ EHRM 24 april 1990, *Kruslin v France*, Application no 11801/85, paragraaf 36.

¹⁹ Leidraad disciplinaire straffen en maatregelen.

²⁰ RSJ 24 september 2015, 15/1412/GA en 15/1459/GA.