



Opmerkingen van Amnesty International bij het voorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (internetconsultatie)

21 februari 2014

Inleidende opmerkingen

Vrijheidsontneming is een bijzonder zwaar middel. In het Nederlandse strafrecht zelfs het zwaarst mogelijke middel. Uit onderzoek blijkt dat vreemdelingendetentie ernstige gezondheidsschade kan opleveren en vaak psychische problemen veroorzaakt.¹ Met een dergelijk zwaar middel moet daarom uiterst zorgvuldig en met de grootst mogelijke terughoudendheid worden omgegaan. Om die reden doet Amnesty International al sinds 2008 een beroep op de Nederlandse overheid om ervoor te zorgen dat bestuursrechtelijke vreemdelingendetentie echt alleen als uiterste middel wordt gebruikt. Hierbij geldt steeds dat detentie alleen een optie mag zijn wanneer andere, lichtere toezichtsmaatregelen ontoereikend zijn. Voor kwetsbare mensen zou bovendien altijd een alternatief moeten worden gezocht, gezien de grote gevolgen die detentie op hun gezondheid en welzijn heeft. Indien detentie als ultimum remedium onvermijdelijk is, moet deze zo kort mogelijk duren en plaatsvinden onder een regime dat slechts die beperkingen oplegt die absoluut noodzakelijk zijn voor het doel van de detentie (het voorkomen van onttrekking aan het toezicht en beschikbaar houden voor uitzetting). Vreemdelingendetentie is niet bedoeld als strafmaatregel en mag daarom niet punitief zijn of een punitief karakter hebben. Het regime en de gebouwen mogen geen penitentiaire uitstraling hebben.

Gezien de discussie het afgelopen jaar over het vreemdelingendetentiebeleid, zag Amnesty International uit naar dit wetsvoorstel. Echter: hoewel het wetsvoorstel op bepaalde punten verbeteringen bevat (zoals de verruiming van het aantal uren buiten cel in het verblijfsregime en het invoeren van de bodyscan in plaats van visitatie), is er van een fundamentele verandering van het bestaande beleid, dat volgens Amnesty International hard nodig was, geen sprake. Op de meeste punten blijven de verbeteringen te marginaal en voor sommige groepen en situaties is zelfs sprake van een verslechtering.

Amnesty is blij dat de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw) niet langer van toepassing zal zijn op bestuursrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Helaas zijn in het voorstel echter veel van de teksten van de Pbw letterlijk overgenomen. De bevoegdheden van de directeuren om orde- en strafmaatregelen op te leggen is onveranderd groot en zelfs uitgebreid met de mogelijkheid om mensen (langdurig) in een beheersregime te plaatsen. Nieuw is bovendien dat disciplinaire maatregelen in dit wetsvoorstel voortaan ook aan asielzoekers in grensdetentie kunnen worden opgelegd. Op meerdere plaatsen in het voorstel en de toelichting wordt verwezen naar verdere uitwerking van regels per algemene maatregelen van bestuur. Hiermee is de impact van de voorgestelde wijzigingen op dit moment niet altijd goed te voorzien. Amnesty International verzoekt u dan ook de relevante Amvb's tegelijkertijd met het uiteindelijke wetsvoorstel aan de Kamer voor te leggen, zodat een discussie over de impact van het voorstel kan worden gevoerd met inachtneming van alle relevante informatie.

Onderstaand vindt u de specifieke opmerkingen en aanbevelingen van Amnesty International bij het voorstel. Deze gaan achtereenvolgens in op:

1. waarborging van het ultimum remedium-beginsel;
2. het detentieregime;
3. rechtsbescherming en toezicht.

¹ Amnesty International september 2013, *Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf*, pag.12.

1. Waarborging van het ultimatum remedium-beginsel

Een aantal waarborgen die dringend aandacht nodig hebben zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

- De wetstekst legt geen enkele verantwoordelijkheid bij de overheid om alternatieven voor detentie actief aan te bieden.
- De wet gaat niet in op de bewijslast om in aanmerking te komen voor een lichter middel. De bewijslast ligt nu bij de vreemdeling.
- De wet mist regelgeving die dient om de detentie van kwetsbare mensen te verbieden of zelfs maar zo veel mogelijk te voorkomen.²
- De wet kent geen op individuele feiten en omstandigheden gebaseerde risicoanalyse- (waaronder van het risico op onttrekking aan het toezicht, maar ook het risico op gezondheidsschade en bijzondere kwetsbaarheid) over de noodzaak tot inbewaringstelling regelt.
- De wet gaat niet in op het vereiste dat steeds eerst het lichtste middel van toezicht dient te worden ingezet. Op basis van de Terugkeerrichtlijn dient immers sprake te zijn van een graduele opschaling van maatregelen, naar gelang hun zwaarte.³
- De wet gaat niet in op het voorkomen van herhaalde detentie. Dit terwijl herhaalde detentie acute vragen over proportionaliteit oproept en bij cumulatieve overschrijding van de 18-maandentermijn uit de Terugkeerrichtlijn mogelijk zelfs in strijd is met EU-wetgeving.⁴
- De rechterlijke toets (habeas corpus) wordt niet versterkt. De wet gaat niet in op de termijnen van de toetsing van plaatsing in detentie. Vergeleken met het strafrecht is de rechterlijke toets m.b.t. de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring erg laat.⁵
- De wet gaat niet in op de wijze van toetsen van inbewaringstelling door de rechter.⁶

Verhouding wetsvoorstel en recent gewijzigd Vreemdelingenbesluit

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat er een "nee, tenzij" clause zal worden toegevoegd aan het afwegingskader voor inbewaringstelling, in aansluiting op artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn. Amnesty International constateert echter dat in januari 2014 een wijziging van het Vreemdelingenbesluit van kracht is geworden. Het daarmee gewijzigde artikel 5.1 Vb doet echter precies het tegenovergestelde van een "nee, tenzij" clause. Zo stelt het nieuwe artikel 5.1a Vb dat "De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan in bewaring worden gesteld op grond dat het belang van de openbare orde of nationale veiligheid zulks vordert". Het nieuwe artikel 5.1.b Vb geeft net als voorheen een lange lijst gronden voor inbewaringstelling, waarbij tenminste sprake moet zijn van twee gronden, waarvan één zware grond. Hiermee blijft het uitgangspunt van het Vreemdelingenbesluit dat vooral gekeken wordt wanneer wél tot vreemdelingenbewaring kan worden overgegaan.

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat op pagina 2: "Daarbij kan de overheid voor zover dat strikt noodzakelijk is dwangmiddelen inzetten, zoals vrijheidsbeperkende maatregelen. Deze instrumenten vinden hun rechtvaardiging in het risico dat iemand zich onttrekt aan het toezicht en in de illegaliteit verdwijnt." en een paar alinea's verder "als de vreemdeling zijn vertrek blijft tegenwerken of als er een reëel risico is dat hij zich aan het overheidstoezicht onttrekt, dan kan hij in vreemdelingenbewaring worden gesteld." Het nieuwe artikel 59 Vw (waarin aansluiting is gezocht bij de Terugkeerrichtlijn) kiest voor de formulering onder a) er

² De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa stelt in resolutie 1707 (2010) dat kwetsbare mensen in beginsel niet mogen worden gedetineerd: "Vulnerable people should not, as a rule, be placed in detention and specifically unaccompanied minors should never be detained".

³ HvJ EU 28 april 2011, nr. C-61/11P PU (Hassan El Dridi)

⁴ Amnesty International september 2013, *Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf*, pag.20

⁵ De vrijheidsontneming van een verdachte wordt binnen 3 dagen door de rechter-commissaris op rechtmatigheid getoetst. Bij vreemdelingen kan het gebeuren dat pas na ambtshalve kennisgeving (na 28 dagen) behandeling door de rechter plaatsvindt. (binnen 14 dagen na melding).

⁶ De vreemdelingenrechter is beperkt in zijn toets vanwege de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris en het grievenstelsel. De rechter dient de mogelijkheid van een lichter middel enigszins terughoudend te toetsen.

een risico op onttrekking bestaat, of b) de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. In artikel 5.1.b onder i van het Vreemdelingenbesluit ligt de lat voor detentie echter een stuk lager: "heeft te kennen gegeven dat hij geen gevolg zal geven aan zijn verplichting tot terugkeer ...". Naar de mening van Amnesty International kunnen de voorgestelde wetwijzigingen en de genoemde bepalingen in het Vreemdelingenbesluit niet naast elkaar bestaan.

Termijn ophouding

Met het wetsvoorstel wordt artikel 50 Vw gewijzigd zodat de maximumtermijn voor ophouding wordt verlengd tot 9 uur. Weliswaar geeft dit de Hulpofficier van Justitie meer tijd mogelijke alternatieven te onderzoeken, maar op zichzelf is dit geen voldoende garantie van het ultimatum-remedium-beginsel. Amnesty International merkt op dat deze verandering alleen doel zal treffen als tegelijkertijd wordt geïnvesteerd in makkelijk toegankelijke alternatieven voor bewaring en deskundigheidsbevordering van de HOvJ op het gebied van die alternatieven. Artikel 50 Vw mist een bepaling betreffende de rechtshulp. Een advocaat kan een belangrijke rol spelen bij het onderzoeken van alternatieven voor bewaring.

Opheffing bewaring

Op pagina 7 van de toelichting valt te lezen dat opheffing bewaring mogelijk is wanneer (op basis van aantoonbare gedragingen van de vreemdeling) blijkt dat de vreemdeling aan zijn terugkeer werkt. Dat kan bijvoorbeeld door het aantonen van de identiteit en nationaliteit of het meewerken aan het verkrijgen van een laissez-passer. Op pagina 8 staat dat de bewaring (onder meer) eindigt doordat een minder dwingende maatregel opgelegd kan worden. Het wetsvoorstel zelf gaat niet in op de mogelijke opheffing bewaring.

Detentie van specifieke (kwetsbare) groepen

Het wetsvoorstel biedt geen kader om de detentie van kwetsbare mensen⁷ te voorkomen. Wel wordt de toezegging gedaan (artikel 59, vijfde lid) dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels zullen worden gesteld over de criteria voor inbewaringstelling en de toepassing bij kwetsbare personen. In geval van ernstige medische problemen is vreemdelingendetentie onevenredig belastend⁸ en het risico op gezondheidsschade groot. Regelgeving om de detentie van kwetsbare mensen te voorkomen is daarom van groot belang. Het wetsvoorstel moet daar in voorzien. De fysieke en mentale gezondheid dienen een zwaarwegend onderdeel van de belangenafweging van de noodzakelijkheid en proportionaliteit te vormen.

Het wetsvoorstel handhaaft de detentie van asielzoekers in het kader van grensbewaring.⁹ Asielzoekers die via de landsgrenzen ons land bereiken kunnen in vrijheid hun asielverzoek indienen. Dit zou ook voor asielzoekers die via Schiphol Nederland binnenkomen moeten gelden. Voor deze groep is overheidstoezicht meer dan voldoende gegarandeerd bij open opvang – eventueel in combinatie met een meldplicht.¹⁰

Het wetsvoorstel handhaaft de mogelijkheid om (gezinnen met) kinderen te detineren. Niet begeleide minderjarigen zullen worden ondergebracht in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI). De argumenten voor plaatsing in een JJI in de toelichting onder artikel 14 deelt Amnesty International niet. Amnesty International meent dat de detentie van kinderen binnen het kader van het vreemdelingenbeleid nimmer mag plaatsvinden en zeker niet in een Justitiële Inrichting. Voor verdere uitwerking verwijzen wij u naar de opmerkingen van de coalitie Geen kind in de cel.

⁷ Terugkeerrichtlijn noemt: minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan

⁸ Zo besliste ook het Europese Hof in de zaak van Yoh-Ekale Mwanje in België. Volgens het Hof hadden de autoriteiten - gezien de verslechterende gezondheid van mevrouw in detentie - in dit specifieke geval andere maatregelen dan detentie moeten overwegen

⁹ Brief pag. 2 onderaan: ook asielzoekers kunnen ogv de Opvangrichtlijn in bewaring worden gesteld om te voorkomen dat men zich verdere toegang verschaft.

¹⁰ Zie hierover: Amnesty International 2011, Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders, alternatieven voor vreemdelingendetentie, pag. 25

Aanbevelingen ten aanzien van ultimum remedium

1. *Neem in de Vreemdelingenwet (Vw) een waarborg op voor het recht op vrijheid.*
2. *Herschrijf het Vreemdelingenbesluit in lijn met het "nee, tenzij" principe. Beperk hierbij ook het aantal gronden waarop detentie kan worden opgelegd. Leg deze wijziging tegelijkertijd met het uiteindelijke wetsvoorstel aan de Kamer voor.*
3. *Leg in de wetstekst het beginsel vast dat bij maatregelen ter voorkoming van onttrekking sprake moet zijn van een graduele opschaling, zoals volgt uit de jurisprudentie van het HvJEU.*
4. *Neem in de wet een verplichting op voor de overheid om proactief alternatieven aan te bieden.*
5. *Bepaal in de wet dat de bewijslast over de noodzaak van de maatregel bij de overheid ligt.*
6. *Bepaal in de wet dat kwetsbare groepen vreemdelingen zijn uitgesloten van detentie.¹¹*
7. *Neem een bepaling op die asielzoekers die via Schiphol ons land inreizen dezelfde open aanmeldprocedure aanbiedt als asielzoekers die via de landsgrenzen ons land bereiken.*
8. *Neem in het wetsvoorstel een bepaling op die kinderen uitsluit van detentie.*
9. *Zorg voorafgaande aan de detentie voor een grondige, op individuele feiten en omstandigheden gebaseerde analyse over de noodzaak tot inbewaringstelling. Bij de toets of detentie het aangewezen middel is dienen de fysieke en psychische gezondheidstoestand en de te verwachten verslechtering van de gezondheid van de vreemdeling expliciet betrokken te worden. Ook wanneer een vreemdeling te kennen geeft niet terug te willen keren of niet actief meewerkt aan zijn/haar terugkeer kunnen in veel gevallen lichtere maatregelen volstaan om te voorkomen dat hij/zij zich onttrekt aan het toezicht.*
10. *Neem in het wetsvoorstel een bepaling op dat bij personen wier gezondheidstoestand detentie niet prima facie uitsluit, de verwachte toekomstige gezondheidsschade expliciet wordt meegenomen in de afweging al dan niet tot inbewaringstelling over te gaan.*
11. *Voorzie bij wet in een extra drempel om aan te tonen dat detentie noodzakelijk en proportioneel is in geval van herhaalde detentie. Leg vast dat de maximale termijn voor detentie zoals in de Terugkeerrichtlijn beschreven cumulatief geldt, dus dat herhaalde detenties opgeteld nooit deze termijn mogen overschrijden.*
12. *Zorg voor een wettelijke garantie dat de advocaat bij het bewaringsgehoor aanwezig is zodat hij betrokken is bij de afwegingen omtrent de noodzaak van de detentie en de beschikbare alternatieven.*
13. *Neem in de wet op dat, gezien het feit dat de beslissing over inbewaringstelling in korte tijd door de Hulpofficier van Justitie (HOvJ) wordt genomen, binnen enkele dagen na de inbewaringstelling een herbeoordeling over de noodzaak van de detentie wordt uitgevoerd.*
14. *Garandeer een snelle en regelmatige (ambtshalve) rechtsmatigheidstoets door de rechter en leg vast dat zowel bij plaatsing in detentie als bij continuering expliciet en vol getoetst wordt of het lichtste middel is toegepast, in het licht van de omstandigheden op dat moment.*
15. *Neem in het wetsvoorstel een expliciete verwijzing naar opheffing van bewaring op, zoals op pagina 7 en 8 van de toelichting wordt gememoreerd. Het wetsvoorstel dient de uitgangspunten in de toelichting over te nemen. Hierbij dient ook referentie te worden gemaakt aan het feit dat onderzoek naar alternatieven ook tijdens detentie kan en moet plaatsvinden*

¹¹ Deze groepen zouden minimaal moeten omvatten: minderjarigen; asielzoekers in procedure; ouderen; zwangere vrouwen, mensen met ernstige fysieke of psychische klachten, getraumatiseerde vreemdelingen en slachtoffers van marteling; slachtoffers van mensenhandel.

2. Het detentieregime

Amnesty International waardeert de erkenning in de toelichting op pagina 2 dat het huidige regime van vreemdelingenbewaring niet aansluit bij de aard en het doel van het instrument. In de toelichting bij het wetsvoorstel staat geschreven dat wordt uitgegaan van het beginsel van minimale beperkingen in relatie tot het doel van de detentie: de vreemdeling beschikbaar te houden voor vertrek. (toelichting: pagina 4)

Het is een stap in de goede richting dat het detentieregime een bestuursrechtelijke basis zal krijgen. Het wetsvoorstel neemt echter op vele punten de letterlijke tekst van de Pbw over, daarmee verandert weliswaar de naam van de wet, maar nog niet het karakter van de wet. Van een bestuursrechtelijk karakter is vooralsnog geen sprake.

De wet zorgt niet voor de noodzakelijke en verwachte fundamentele hervorming van het vreemdelingendetentieregime en voldoet op veel punten niet aan het beginsel van minimale beperkingen. De positieve veranderingen betreffen vaak slechts kleine aanpassingen. In andere opzichten constateert Amnesty zelfs een verslechtering.

De wet stelt geen voorwaarden aan de gebouwen waarin vreemdelingen worden ingesloten. Dat betekent dat de huidige gevangenissen voor vreemdelingenbewaring in gebruik zullen blijven. Een "prison-like" karakter van de detentie blijft daarom al op voorhand onvermijdelijk.¹²

De nieuwe wet kiest voor een regime dat zowel voor vreemdelingen in afwachting van hun uitzetting (art. 59 Vw) als vreemdelingen in grensdetentie (art.6 Vw) geldt. Het huidige regime van grensdetentie (Reglement regime grenslogies) kent minder beperkingen dan het regime dat gebaseerd is op de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw). Deze wet betekent in meerdere opzichten een verslechtering voor mensen voor wie nu nog het Reglement regime grenslogies geldt.

Het beheersregime

In het nieuwe regime wordt een onderscheid gemaakt tussen een verblijfsregime en een beheersregime. De toelichting bij het wetsvoorstel spreekt over regimedifferentiatie: 'een klein deel van de vreemdelingen heeft meer sturing en toezicht nodig'. Het beheersregime kent een grotere mate van beveiliging en brengt meer beperkingen met zich mee. Artikel 18 biedt de directeur de mogelijkheid een vreemdeling onder het beheersregime te brengen zolang dit naar zijn oordeel noodzakelijk is in het belang van de handhaving van de orde en de veiligheid van de inrichting. Op bladzijde 9 en 10 van de toelichting worden criteria genoemd voor plaatsing onder het beheersregime¹³ alsook redenen die als zodanig geen reden vormen om onder het beheersregime geplaatst te worden.¹⁴

Het beheersregime zoals bedoeld in artikel 34 kent een aantal zeer punitieve aspecten. Het is onbegrijpelijk en zorgelijk waarom mensen die 'meer sturing en toezicht nodig hebben' langdurig in cel worden ingesloten, veel minder dagbesteding aangeboden krijgen, slechts één uur per week bezoek mogen ontvangen, slechts tien minuten per week mogen bellen, etc.

Het beheersregime geldt ook voor de inkomstenafdeling (artikel 17). Dit kan voor ten hoogste

¹² European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Standards 2011, p. 65 : *A prison is by definition not a suitable place in which to detain someone who is neither convicted nor suspected of a criminal offence.*

¹³ Het verblijf in het beheersregime moet noodzakelijk zijn vanwege de orde en de veiligheid in de inrichting. Doorslaggevend hierbij is het gedrag van de vreemdeling in de inrichting en diens achtergrond en persoonlijkheid. Genoemd worden: fysiek en verbaal geweld jegens mede-ingeslotenen en/of personeel; manipulatief en intimiderend gedrag / antisociale gedrags-/ persoonlijkheidsproblematiek; geen of gebrekkige acceptatie van de regelgeving en/of een onvoldoende coöperatieve houding; (poging tot) ontvluchten; opzettelijke vernieling van goederen...ook wanneer het gedrag in eerdere inrichtingen is voorgekomen of wanneer sprake is van strafrechtelijke antecedenten – wanneer deze een risico vormen, een rol spelen bij de beoordeling.

¹⁴ Het niet meewerken aan terugkeer of strafrechtelijke antecedenten vormen als zodanig geen reden om iemand in het beheersregime onder te brengen. Ook het bestaan van (gedragsproblematiek sla gevolg van) psychische en of psychiatrische klachten vormt in beginsel geen reden. Dit neemt niet weg dat ernstige gedragsproblematiek in sommige gevallen vereist dat een ingeslotene (eerst) binnen het beheersregime wordt geplaatst.

voor twee weken, tenzij de directeur in het belang van orde en veiligheid de periode verlengt. (artikel 17.2 en artikel 18). Amnesty acht het zeer ongewenst en in strijd met het beginsel van minimale beperkingen om nieuw binnengekomen vreemdelingen direct onder een zwaar regime te plaatsen. De toelichting bij het wetsvoorstel ontbeert onderbouwing van deze keuze. Het instellen van het beheersregime voor de inkomstenafdeling betekent een forse achteruitgang voor mensen in grensdetentie. Amnesty vraagt zich zeer af of dit de bedoeling van het wetsvoorstel is. Het is bovendien buitengewoon zorgelijk dat de directeur pas twee weken na binnenkomst een onderbouwing van de (vervolg)plaatsing onder het beheersregime dient te geven.

Tenslotte merkt Amnesty op dat op basis van de genoemde criteria niet uitgesloten kan worden dat mensen met psychische klachten op een beheersafdeling worden geplaatst. Dit is zeer onwenselijk.

Disciplinaire- en ordemaatregelen

De nieuwe wet handhaaft (onder de noemen veiligheid en beheersbaarheid) vrijwel het volledige pakket van orde- en disciplinaire maatregelen zoals dat ook in de Penitentiaire beginselenwet geldt.¹⁵ De bevoegdheden van de directeur gaan hierin verder dan alleen de orde of de veiligheid van de inrichting.¹⁶ Artikel 54 verwijst naar artikel 5 en dit artikel geeft een reeks van beslismomenten van de directeur waarop - bij niet opvolging - een disciplinaire maatregel kan volgen. Amnesty International begrijpt niet waarom de keuze is gemaakt dit deel van de Pbw (vrijwel) letterlijk over te nemen. Zeker disciplinaire maatregelen horen niet thuis in bestuursrechtelijke detentie.

Het opleggen van disciplinaire maatregelen is in strijd met het uitgangspunt van artikel 3.3 dat vreemdelingen aan geen andere beperkingen onderworpen zijn dan voor het doel van de bewaring of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn.

Amnesty is geschrokken van de uitleg in de toelichting m.b.t. artikel 22 dat ook de weigering deel te nemen aan terugkeeractiviteiten kan leiden tot disciplinaire maatregelen. De gevolgen van dit artikel kunnen voor mensen zeer groot zijn. Zeker gezien het grote scala van (zware) maatregelen dat de directeur ter beschikking heeft. Weigering deelname aan terugkeeractiviteiten kan geen grond zijn voor het opleggen van disciplinaire maatregelen.

Ook voor mensen voor wie voorheen het Reglement regime grenslogies gold zijn in dit wetsvoorstel disciplinaire maatregelen mogelijk. Deze wijziging betekent een forse verslechtering voor mensen in grensdetentie en bovendien zeer in tegenspraak met de aankondiging dat de nieuwe wet meer oog voor de menselijke maat zou hebben.

De zwaarst mogelijke orde- of disciplinaire maatregel is plaatsing in afzondering (artikel 42) en opsluiting in een strafcel (artikel 54). Al vele jaren spreekt Amnesty haar zorgen uit over eenzame opsluiting. Het betreft hier een bijzonder zware maatregel, met mogelijk ernstige psychologische gevolgen.¹⁷ Zelfs gezonde mensen kunnen ernstige angststoornissen ontwikkelen en blijvende psychische schade oplopen. Amnesty had zeer gehoopt dat deze maatregel uit de wet zou zijn geschrapt. Als strafmaatregel betreft het –in bestuursrechtelijke detentie- te allen tijde een disproportionele maatregel, maar ook als ordemaatregel dient de overheid in te zetten op het voorkomen van plaatsing in afzondering.

¹⁵ De uitzondering is het gedwongen DNA onderzoek (PBw art. 35)

¹⁶ Artikel 36 maakt de directeur ook bevoegd geweld te gebruiken in het belang van de uitvoering van een door de directeur genomen beslissing.

¹⁷ Zie ook de Special Rapporteur Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez, in accordance with General Assembly resolution 65/205 .A/66/268, 5 Augustus 2011. De rapporteur wijst in zijn rapport op de risico's van de maatregel van isolatie. *Negative health effects can occur after only a few days in solitary confinement, and the health risks rise with each additional day spent in such conditions. Experts who have examined the impact of solitary confinement have found three common elements that are inherently present in solitary confinement –social isolation, minimal environmental stimulation and "minimal opportunity for social interaction". Research further shows that solitary confinement appears to cause "psychotic disturbances," a syndrome that has been described as "prison psychoses". Symptoms can include anxiety, depression, anger, cognitive disturbances, perceptual distortions, paranoia and psychosis and self-harm.*

Op dit moment maken detentiecentra geen of nauwelijks onderscheid in de inrichting van de isoleercellen bedoelt voor afzondering (artikel 41) of als strafcel (artikel 54). In de toelichting bij de wet staat dat in geval van afzondering vanwege ziekte, suïcidedreiging of hongerstaking de vreemdeling in een gemeubileerde afzonderingsruimte of een gewone verblijfsruimte zal worden geplaatst. (onder artikelen 41-54) De wet zelf maakt geen onderscheid en stelt geen inrichtingseisen. Het gebruik van kale (prikkelarme) cellen zonder zicht op de buitenwereld dient in verreweg de meeste gevallen geen enkel doel. Het gebruik van dergelijke cellen past daarom niet bij bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring en verhoudt zich niet tot de vele gronden waarop afzondering mogelijk is.

De maximale termijnen voor orde- of disciplinaire maatregelen betreft twee weken, maar de termijn kan door de directeur, telkens voor ten hoogste twee weken worden verlegd. Zeker voor opsluiting in afzondering is deze termijn veel te lang. De wet noemt geen maximum termijn. Gezien de grote risico's op gezondheidsschade is dit onwenselijk.

De wet bepaalt (artikel 42 lid 7 en 56 lid 3 dat de maatregel van afzondering/opsluiting in strafcel wordt gemeld bij de Commissie van Toezicht en de inrichtingsarts. Er wordt geen melding aan de advocaat vereist. Dat zou wel moeten.

Visitatie en fouilleren

Pagina 7 van de toelichting bij het wetsvoorstel bespreekt de relevante grondrechten¹⁸ en het feit dat onderzoek aan het lichaam potentieel een grote belasting vormt voor de vreemdeling. Het doel van het onderzoek moet legitiem zijn en op behoorlijke wijze worden uitgevoerd. Proportionaliteit en subsidiariteit zijn daarbij van groot belang. Met het oog daarop zou het wetsvoorstel een trapsgewijze benadering van onderzoek aan kleding en onderzoek aan en in het lichaam bieden. Amnesty is blij dat het wetsvoorstel in geval van onderzoek aan het lichaam in beginsel uitgaat van het gebruik van de bodyscan en een "nee, tenzij"-bepaling hanteert ten aanzien van handmatig onderzoek aan het lichaam. Echter: van de in de toelichting genoemde trapsgewijze benadering is in de wet zelf nauwelijks sprake. In veel gevallen is immers een (eenvoudige) metaaldetector voldoende om de orde en de veiligheid in de inrichting te handhaven. De tweede stap kan fouilleren zijn en pas daarna zou een body scan hoeven worden ingezet. Het niet beschikbaar zijn van de apparatuur (artikel 39 onder 2 a) mag geen grond zijn voor handmatige visitatie.

Vervoer

De wet in artikel 52 stelt dat de Minister nadere regels kan stellen omtrent de wijze waarop het vervoer van de vreemdeling plaatsvindt. Hierin mist een garantie dat bij het vervoer van vreemdelingen niet hetzelfde kader als bij strafrechtelijk gedetineerden wordt gehanteerd.

Insluiting op cel en activiteiten

De belangrijkste verbetering in het wetsvoorstel is de afname van het aantal uren insluiting op cel (artikel 21: een maximum van twaalf uren op cel in het verblijfsregime). Opsluiting in een cel blijft echter de gangbare praktijk. Gezien het doel van de detentie en het beginsel van minimale beperkingen is opsluiting in een cel disproportioneel, zeer belastend en onnodig.¹⁹ Het wetsvoorstel had een einde moeten maken aan insluiting op cel. Gedurende de dag zullen (met het oog op bedrijfsvoering) twee (blok)uren worden ingesteld waarop de vreemdelingen in hun cel worden opgesloten. Het proces van insluiting wordt door veel mensen als vernederend ervaren. Dat dit enkel vanwege bedrijfsvoering wordt ingevoerd is in strijd met het beginsel van minimale beperkingen. Voor de mensen die voorheen onder het Reglement regime grenslogies in detentie waren geplaatst betekent dit een extra insluiting, een dus verslechtering van het regime.

De toelichting bij het wetsvoorstel (pagina 9 en 24) gaat uit van minimaal veertig uur dagbesteding per week. Dit is een verbetering ten opzicht van het huidige aantal uren. Maar het wetsvoorstel in artikel 23 schrijft dat het aantal uren per week bij Amvb zal worden geregeld. Het wetsvoorstel noemt geen concrete uren, behalve onder c (tenminste twee uur

¹⁸ De brief verwijst daarbij naar artikel 3 en 8 EVRM en artikel 4 Handvest EU.

¹⁹ Zie Amnesty International: Vreemdelingendetentie in Nederland: Het moet en kan anders, alternatieven voor vreemdelingendetentie, oktober 2011: pag. 32: detentieregimes in andere landen.

per week sport), onder d (tenminste acht uur per week, niet nader omschreven, recreatieve activiteiten), en onder e (tenminste twee uur per dag verblijf in de buitenlucht). Aan de andere vormen van dagbesteding zoals onder a (zelfeducatie en deelname aan educatieve activiteiten) en b (kennisnemen van het nieuws en gebruik maken van de bibliotheek) zijn geen uren verbonden.

Het kabinet heeft de keuze gemaakt om de vreemdelingen in bewaring (in tegenstelling tot strafrechtelijk gedetineerden) geen arbeid aan te bieden (toelichting pag. 8). Dit is een gemiste kans. De druk op het verblijf in detentie kan door arbeid en opleiding afnemen. Mensen worden bovendien in staat gesteld een (klein) geldbedrag te verdienen dat ze kunnen gebruiken om in detentie extra voeding of telefoonkaarten te kopen of waarvan ze bij terugkeer naar het land van herkomst profijt van kunnen hebben.

Volgens artikel 22 zijn vreemdelingen verplicht mee te werken aan terugkeeractiviteiten. Dit betreft niet alleen gesprekken met IND en DT&V maar ook activiteiten in de dagbesteding. Het is belangrijk dat vreemdelingen de ruimte en middelen krijgen om zich voor te bereiden op terugkeer. Daarbij kan gedacht worden aan het leggen van contact met familieleden of vrienden in het land van herkomst. Het regelen van woonruimte, werk of scholing voor de kinderen. Ten onrechte noemt artikel 22 deze activiteiten niet en de ingesloten vreemdelingen blijven in het wetsvoorstel uitgesloten van sociale media.

In de uitleg bij artikel 22 (pagina 24 van de toelichting) wordt gesteld dat de directeur en zijn medewerkers een aanwijzing kunnen geven die bij niet opvolgen kan worden bestraft met een disciplinaire maatregel. Amnesty acht dit volstrekt onwenselijk. De overheid legt daarmee de nadruk eenzijdig en volledig op dwang. Disciplinaire maatregelen horen zoals eerder niet thuis in bestuursrechtelijke detentie en al helemaal niet om mensen onder druk te zetten om mee te werken. Amnesty vraagt zich bovendien af hoe de overheid dit ziet: kan iemand in een isoleercel worden geplaatst omdat hij niet meewerkt aan terugkeer? En hoelang kan dat dan?

Contact met de buitenwereld

Artikel 29 bepaalt het recht op bezoek. De huidige praktijk dat er een recht is op twee uur bezoek per week wordt hier wettelijk vastgelegd. Amnesty is zeer teleurgesteld dat het hier slechts een wekelijks recht betreft. Waarom een dagelijks bezoek wordt onthouden is onduidelijk. Het wetsvoorstel zou zich moeten onthouden van restricties op het aantal uren bezoek.

Bezoek zonder direct of volledig toezicht wordt ook voor familieleden mogelijk. De overheid zoekt hierbij aansluiting met artikel 10, vierde lid, van de Opvangrichtlijn. Amnesty juicht dit toe, maar mist uitleg dat dit begrip niet te restrictief wordt toegepast. Het wetsvoorstel regelt geen bezoekrecht van familie en vrienden zonder verblijfsvergunning. Ook mensen zonder verblijfspapieren moeten in staat worden gesteld op bezoek te gaan bij hun partners en familieleden. In veel gevallen betreft het immers een definitief of langdurig afscheid.

Artikel 31 regelt het recht op telefonie en internet. Het gebruik van de mobiele telefoon zonder internet- en camerafunctie wordt mogelijk. Dit is een verbetering, maar bij de meeste telefoons zijn dergelijke functies standaard ingebouwd. Hiervoor moet een oplossing worden gevonden.

Mensen in een beheersregime (dit is ook het regime bij binnenkomst) hebben slechts recht op 10 minuten bellen per week en hen wordt het niet toegestaan de mobiele telefoon bij zich te dragen.

Amnesty ziet voor deze inperking van de communicatie mogelijkheden geen enkel argument.

Toegang tot internet wordt mogelijk. Dit is een verbetering, maar toegang tot email, sociale media en skype is nog steeds niet mogelijk. In de toelichting met uitleg over dit artikel staat op pagina 27: 'Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij hetgeen in andere sectoren wordt ontwikkeld.' Amnesty vraagt zich af waarom gewacht moet worden op de resultaten van de ontwikkelingen in andere DJI sectoren. Juist omdat het hier bestuursrechtelijke detentie betreft ligt het voor de hand zo min mogelijk beperkingen ten aanzien van de externe communicatie op te leggen. Het gebruik van sociale media kan vereenzaming voorkomen en bovendien van

betekenis zijn bij het regelen van een duurzame terugkeer.

Medische zorg

Medische zorg in vreemdelingendetentie is al lange tijd onderwerp van discussie. Het Meldpunt Vreemdelingendetentie dat klachten behandelt van mensen in vreemdelingendetentie krijgt veel klachten over de medische zorg.²⁰ Die klachten betreffen zowel de uitvoering als de continuïteit van de zorg.

De wet mist regelgeving met betrekking tot continuïteit van zorg en de medische nazorg van mensen die uit detentie worden vrijgelaten danwel worden uitgezet. Ook zijn er geen bepalingen opgenomen die zekerstellen dat een eenmaal ingezette behandeling, in of na de detentie, wordt voortgezet. De wet mist eveneens bepalingen die een goede overdracht van medische gegevens tussen de verschillende instanties regelen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel valt te lezen dat 'De zorg binnen een gesloten inrichting dient kwalitatief gelijkwaardig te zijn aan de zorg die beschikbaar is in de vrije samenleving.... Dit vanuit de speciale zorgplicht die de overheid heeft ten aanzien van ingesloten en die aan de zorg van de overheid zijn toevertrouwd.' Op pagina 25 valt te lezen: 'artikel 25 waarborgt het recht op medisch verzorging (dit houdt mede in het recht op tandheelkundige zorg en psychologische of psychiatrische zorg).' Het wetsvoorstel lijkt van een beperktere zorgplicht uit te gaan. Onder artikel 25 lid 1 staat: De vreemdeling heeft recht op noodzakelijke medische hulp door een aan de inrichting verbonden arts of diens vervanger.

In de afgelopen jaren is de discussie gevoerd over de definitie van noodzakelijke medische zorg. Een te beperkte invulling van deze definitie kan in de praktijk tot problemen leiden. Nadere uitwerking van het begrip is van belang.

Artikel 57 bepaalt dat de directeur kan besluiten (in overeenstemming met de Minister) de gedetineerde over te plaatsen naar bijvoorbeeld een Justitieel Medisch Centrum of penitentiair Psychiatrisch Centrum.

Mensen met psychische of fysieke gezondheidsproblemen horen niet vreemdelingendetentie. Gevangenschap maakt mensen extra kwetsbaar en heeft vaak een negatief gezondheidseffect. De zorg voor hun gezondheid dient op de eerste plaats te staan en die zorg kan het beste geboden worden in de reguliere gezondheidszorg.

Artikel 25, derde lid onder c. bepaalt dat de geschiktheid van de vreemdeling voor bewaring onderwerp kan zijn van onderzoek. Amnesty is blij met deze mogelijkheid. Echter: artikel 25 geeft geen criteria voor detentieongeschiktheid en de wijze waarop de samenwerking met de Medisch Adviseur van DJI zal plaatsvinden zal pas later op uitvoeringsniveau worden geregeld. De huidige maatstaf voor detentieongeschiktheid (het niet kunnen verrichten van algemene dagelijkse levensverrichtingen zonder hulp die niet in detentie beschikbaar is) is volstrekt onvoldoende. Het nieuwe beslissingskader dient daarom meer te omvatten dan de huidige in het strafrecht gangbare en zeer beperkte toets van detentiegeschiktheid. De schade die mensen (kunnen) oplopen door (voortzetting van) detentie moet worden meegewogen. Beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit dwingen daartoe.²¹ Detentieongeschiktheid zou beoordeeld moeten worden door een onafhankelijk arts en niet de instellingsarts. Instellingsartsen moeten zich primair kunnen richten op het gezondheidsbelang van de vreemdeling. Vanzelfsprekend kan en moet de instellingsarts gezondheidsschade wel kunnen melden en ter beoordeling kunnen voorleggen aan een onafhankelijk arts.

²⁰ Van de 140 meldingen die in de periode januari t/m juni 2013 werden bij het Meldpunt binnenkwamen, betrof 45% de medische zorg.

²¹ Zie ook Amnesty International: Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders. Alternatieven voor vreemdelingendetentie, oktober 2011: pag. 15 en 15.

Aanbevelingen ten aanzien van het regime

1. Neem in de wet een expliciete referentie aan het beginsel van minimale beperkingen op. Geef de faciliteiten voor tenuitvoerlegging van de detentie op basis van dat principe vorm. Vermijd dat locaties een penitentiaire uitstraling hebben.
2. Schrap het beheersregime (artikel 34) en zeker de bepalingen die zien op langdurige opsluiting in de cel, minder dagbesteding, minder bezoek en minder contacten met de buitenwereld.
3. Schrap de disciplinaire maatregelen (hoofdstuk 6: artikel 54 t/m57). Wanneer hoofdstuk 6 toch gehandhaafd blijft: schrap dan in ieder geval artikel 54 lid 1 onder a: opsluiting in een strafcel. Sluit uit dat disciplinaire maatregelen kunnen worden opgelegd in verband met weigering medewerking aan terugkeeractiviteiten.
4. Verkort de maximum termijn van opsluiting in een strafcel of afzondering (artikel 42 lid 1) op grond van een orde maatregel) tot maximaal één dag en verwijder de mogelijkheid uit de wet om de termijn (oneindig) te verlengen. Stel inrichtingseisen aan de straf/afzonderingscel en sluit mensen nooit op in een kale (prikkelarme) cel zonder zicht op de buitenwereld. Neem in artikel 42 lid 7 en 56 lid 3 op dat een maatregel van afzondering/opsluiting in afzondering altijd direct wordt gemeld aan de advocaat van betrokkene.
5. Schrap artikel 17, lid 2 en plaats nieuw binnengekomen vreemdelingen niet in een beheersregime. Wanneer dit artikel toch gehandhaafd blijft:
 - a. Regel bij wet dat de duur van het verblijf op de binnenkomstafdeling zo kort mogelijk is (bijvoorbeeld één dag).
 - b. Beperk de gronden voor verlenging van (vervolg)plaatsing en toets die zo snel mogelijk. (bijvoorbeeld na één dag en niet pas na twee weken).
 - c. Garandeer bij wet dat psychisch zieke mensen niet onder een beheersregime worden gesteld.
6. Regel voor fouilleren en visitatie zoals bedoeld in artikel 38 en 39 een trapsgewijze benadering. Het niet beschikbaar zijn van de bodyscan (artikel 39 onder 2 a) is geen grond voor handmatige visitatie. Schrap die bepaling.
7. Leg vast dat de vervoersinstructie zoals die voor strafrechtelijk gedetineerden geldt niet van toepassing is op bestuursrechtelijk gedetineerde vreemdelingen. Sluit in beginsel het gebruik van handboeien bij vervoer bij bestuursrechtelijke vreemdelingendetentie uit.²²
8. Schrap de bepaling omtrent insluiting in een cel. Biedt vreemdelingen de mogelijkheid om zich vrijelijk tussen hun verblijfsruimte en andere ruimtes te bewegen. Schrap de extra insluitingen gedurende de (blok)uren.
9. Neem ook in de wet het in de toelichting genoemde minimum aantal uren (zinnvolle) dagbesteding op.²³ Neem het recht op deelname aan arbeid in de wet op.
10. Regel een dagelijks recht op bezoek. Leg het begrip familie niet te restrictief uit zodat ook anderen (bijvoorbeeld ongehuwde partners) aanspraak kunnen maken op bezoek zonder toezicht. Regel de mogelijkheid van bezoek van familie en vrienden zonder verblijfsvergunning.
11. Schrap restricties op toegang tot sociale media, email en andere communicatiemiddelen via internet. Regel dat telefoons met internet- en/of camerafuncties in detentie tijdelijk geruild kunnen worden tegen een model zonder deze opties.
12. Werk het begrip "noodzakelijke medische zorg" nader uit in de toelichting.
13. Schrap de mogelijkheid in artikel 57 tot overplaatsing naar een JMC of PPC en creëer (speciaal voor deze doelgroep) een beslissingskader met betrekking tot detentie ongeschiktheid waarin ook het risico op gezondheidsschade wordt opgenomen.
14. Schakel een onafhankelijke arts in bij de beoordeling van detentieongeschiktheid.

²² Zie ook: CPT 9 augustus 2012: The CPT recommends that the use of means of restraints to be considered on individual grounds and based on the principle of proportionality.

²³ In de afgelopen jaren is door tal van organisaties gewezen op het feit dat het ontbreken van zinnvolle dagbesteding tot spanning, frustratie en gezondheidsklachten leidt.

3. Rechtsbescherming en toezicht

Het wetsvoorstel mist bepalingen ten aanzien van de rechtshulp en gaat niet in op de positie en het contact met de advocaat. Adequate rechtshulp in vreemdelingendetentie is van groot belang en kan onnodig lange detentie voorkomen. Uit onderzoek van onder meer de Universiteit van Nijmegen²⁴ blijkt dat de kwaliteit van (een deel van de) advocaten en de omstandigheden waaronder zij hun werk moeten doen niet optimaal is.

In het nieuwe wetsvoorstel is het voortaan ook voor mensen in grensdetentie mogelijk in beroep te gaan bij de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). De RSJ krijgt een speciale beroepskamer voor de behandeling van beroepsschriften die gaan over de vreemdelingenbewaring. De gronden voor het beklag- en beroepsrecht worden uitgebreid. Het wordt mogelijk om de algemene tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring op een locatie aan de orde te stellen zonder dat er sprake is van een beslissing van of namens de directeur. De Commissie van Toezicht zal voortaan wekelijks op de locatie aanwezig zijn en spreekuur houden (artikel 8). Amnesty juicht de uitbreiding van beroepsmogelijkheden en gronden bij de RSJ toe. De termijnen waarbinnen de procedures moeten plaatsvinden zijn echter onveranderd kort gebleven.

Artikel 30 schrijft dat bij ministeriële regeling nationale en internationale organisaties worden aangewezen die de inrichting periodiek kunnen bezoeken. Amnesty International acht toezicht door externe organisaties van groot belang en stelt voor een onafhankelijk toezichthouder aan te stellen, die vrij toegang heeft tot de instelling en vrij met de vreemdelingen kan spreken. Daarbij kan gedacht worden aan een onafhankelijke 'gedetineerden-vertrouwenspersoon' verbonden aan (een samenwerkingsverband van) ngo's.²⁵

Artikel 58 maakt het mogelijk dat directeur persoonsgegevens omtrent telefonie en bezoek kan verzamelen en in het kader van terugkeer aan de Dt&V kan doorgeven. Amnesty International vraagt zich af welke informatie precies zal worden verzameld en wat bedoeld wordt met 'andere gegevens' (art. 58 onder 3.a) Ook wil Amnesty graag weten hoe deze gegevens gebruikt gaan worden en welke bewaartermijnen gelden. Amnesty International vraagt zich af welk belang vervolgens artikel 8, lid 2 EVRM deze (forse) inbreuk op/inmenging in de privacy rechtvaardigt.

Aanbevelingen ten aanzien van rechtsbescherming

1. Versterk in de wet de positie van de advocaat, daarbij kan gedacht worden aan de volgende bepalingen: Vrij en geprivilegieerd contact middels internet, fax en telefonie. Vrije toegang tot de afdelingen en de cellen zodat advocaten - in geval van klachten over het regime - met eigen ogen de omstandigheden kunnen waarnemen. Stel de advocaat op de hoogte in geval van een orde- of disciplinaire maatregel. Zorg dat de advocaat te allen tijde kan beschikken over het volledige bewaringsdossier. Informeer de advocaat met enige regelmaat over de stand van zaken met betrekking tot de terugkeerhandelingen en de gezondheid van de cliënt.
2. De wet noemt (om onduidelijke redenen) het juridisch loket niet. Garandeer dat juridische hulp en advies in de centra geboden kan worden.
3. Verruim de termijnen voor het indienen van een klacht bij de Commissie van Toezicht.
4. Creëer de positie van een detentie-vertrouwenspersoon.
5. Geef nadere toelichting en onderbouwing van de mogelijkheid voor directeuren gegevens te verzamelen en door te geven aan de DT&V.

²⁴ Kwaliteit van de rechtsbijstand door advocaten in vreemdelingenzaken: Een pilotonderzoek van de Universiteit Nijmegen, januari 2014.

²⁵ Vergelijk de patiënten-vertrouwenspersoon in de GGZ