

Stichting LOS – Meldpunt Vreemdelingendetentie
Hang 16
3011 GG Rotterdam
info@meldpuntvreemdelingendetentie.nl
010-7470156

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats en bestuursrecht
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag



Betreft: Reactie concept-wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring - Maatregelen ten aanzien van overlastgevende vreemdelingen

Rotterdam, 24 augustus 2020

Geachte leden van de commissie Justitie en Veiligheid,

Via deze brief willen wij, van het Meldpunt Vreemdelingendetentie, graag een aantal aanbevelingen doen met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 5, eerste lid Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. Omdat wij dagelijks in direct contact staan met de vreemdelingen in detentie beschikken wij over unieke informatie en inzichten die van toegevoegde waarde zijn voor het nieuwe wetsvoorstel. Wij vragen u om de punten die wij in deze brief naar voren brengen mee te nemen in de aanpassing van het wetsvoorstel.

Meldpunt Vreemdelingendetentie kan zich op een aantal punten niet verenigen met het nu liggende conceptwetsvoorstel. Middels deze brief willen we graag deze en andere belangrijke punten aan de orde brengen:

- Schaf gevangenisachtige regime van vreemdelingendetentie af
- Schaf het gebruik van lockdowns af
- Stop isolatie als disciplinaire maatregel
- Stop visitatie
- Stop geboeid vervoer
- Voer ruime mogelijkheden in om te klagen over *alle* detentieomstandigheden

Revijara Oosterhuis
Meldpunt Vreemdelingendetentie

In 2013 is na de suïcide van de Russische asielzoeker Alexander Dolmatov het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring geïntroduceerd. Er werd ingezet op een opener en humaner regime in vreemdelingendetentie. Vreemdelingendetentie zou niet langer onder de Penitentiaire beginselenwet gaan vallen. Inmiddels is deze visie veranderd en heeft het wetsvoorstel een zeer repressieve en punitieve terminologie en insteek. Terwijl het doel van vreemdelingendetentie enkel en alleen is om mensen beschikbaar te houden voor vertrek, zet het wetsvoorstel in op straf en disciplinaire maatregelen. Het wetsvoorstel draagt nu de titel: Maatregelen ten aanzien van overlastgevende vreemdelingen. Als reden voor deze repressieve en punitieve insteek wordt er verwezen naar een 'veranderende doelgroep' die 'overlastgevers' zouden zijn.

Naast het feit dat er vrij los wordt omgegaan met bovenstaande krachttermen, worden deze uitspraken in de regel niet ondersteund door cijfers of andere openbare gegevens. Er wordt daarnaast veel gesproken over 'veilige landers' die zouden zijn meegekomen met de asielstroom van 2015-2016. Meldpunt Vreemdelingendetentie (hierna het Meldpunt) ontvangt dagelijks telefoontjes van mensen die worden vastgehouden in vreemdelingendetentie. Het Meldpunt spreekt zelden 'veilige landers', meegekomen met de asielstroom van 2015-2016. Melders van noord afrikaanse origine blijken meestal al tientallen jaren in Nederland te verblijven.

Het doel van het wetsvoorstel was om vreemdelingendetentie uit de strafrecht sferen te halen. Echter, in de voorgestelde wijziging van het wetsvoorstel wordt geboeid vervoer aangemoedigd, blijft isolatie een rechtmatige orde- en strafmaatregel en verandert er niet genoeg aan de klachtenprocedure van de Commissie van Toezicht die traag en ontoereikend is. Voor sommige zaken, zoals de klachtenprocedure voor geboeid vervoer door de DV&O is zelfs nog geen regeling in het leven geroepen. Daar komt de extra bevoegdheid om een 'lockdown' te mogen inlassen, bij, naast het al in eerder in het wetsvoorstel opgenomen beheersregime.

Zoals het er nu naar uitziet zal de situatie voor mensen in vreemdelingendetentie nauwelijks verbeteren, en op punten zelfs verslechteren, als gevolg van het wetsvoorstel. Het Meldpunt voelt zich daarom genooddaakt om in wat volgt het regime vanuit het oogpunt van de opgesloten vreemdelingen te belichten. Het regime van vreemdelingendetentie is door de introductie van de lockdowns nog verder van het doel van het wetsvoorstel, namelijk een humaner regime, komen te staan. Wij zien in de wijziging van het wetsvoorstel voornamelijk plannen om de directie van vreemdelingendetentie een vrijbrief te geven om nóg repressiever op te treden.

1. Gevangenisachtige regime

Vreemdelingendetentie krijgt steeds meer een repressief karakter en een gevangenisachtig regime. Zo is het gebruik van het 'beheersregime' al in de praktijk gebracht, worden er steeds meer isolatiemaatregelen toegepast en wordt in vreemdelingendetentie sinds begin 2019 steeds vaker een 'lockdown' voor de gehele inrichting afgegeven als straf na een incident.

Het Meldpunt spreekt dagelijks met ingesloten en uit alle windstreken, in 2019 uit wel 27 verschillende landen, van Nepal tot Guinea Bissau. Het verblijf in vreemdelingendetentie wordt door vreemdelingen als bijzonder zwaar ervaren, veel ingesloten en uit hebben te kampen met gezondheidsproblemen al dan niet veroorzaakt of versterkt door vreemdelingendetentie. Een groot gedeelte leeft met stress en verkeert in onzekerheid in afwachting van mogelijke deportatie. Een

ander deel van de mensen verkeert meerdere malen achter elkaar in vreemdelingendetentie. Van deze zeer diverse groep, waaronder veel kwetsbaren, horen wij geregeld hoe streng en sober het regime in vreemdelingendetentie is. Het Meldpunt spreekt mensen die een jaar nadat ze zijn vrijgelaten in Nederland, nog steeds iedere dag last hebben van stress en situaties die zij in vreemdelingendetentie hebben doorgemaakt.

Als reden voor het steeds strenger wordende repressieve regime in vreemdelingendetentie wordt de 'veranderde doelgroep' aangevoerd. In 2018 is echter door de Inspectie van Justitie en Veiligheid (IJ&V) vastgesteld dat het voor het gehele gevangeniswezen geldt dat er een veranderende populatie is, dus niet enkel in vreemdelingendetentie. Bovendien heeft detentiecentrum Rotterdam een enorm personeelstekort, wat resulteert in langere gesloten deuren en minder de-escalerende handelingen. Vanuit de GGZ is gebleken dat minder repressie en goed opgeleid personeel voor minder onrust zorgt, en ook de gesloten gezinsvoorziening laat zien dat met een humanere insteek er minder opstootjes in het detentiecentrum zijn. Het Meldpunt pleit dan ook voor minder repressieve middelen en voldoende opgeleid personeel.

Terwijl in strafdetentie mensen perspectief en hulp wordt geboden door middel van arbeid en educatie, gaat dit niet op voor ingesloten vreemdelingen. Mensen in vreemdelingendetentie mogen niet werken of een opleiding volgen en er is geen zinvolle dagbesteding. Bovendien zitten vreemdelingen in veel meer onzekerheid vast omdat zij niet weten hoe lang zij vast zullen zitten en of zij worden uitgezet of vrijgelaten.

Onderzoek wijst uit dat een repressief regime bijdraagt aan agressie onder ingeslotenen, terwijl een regime dat meer vrijheden biedt de sfeer in detentie ten goede komt. Zinvolle dagbesteding, voldoende activiteiten en sport verminderen verveling en geven perspectief in de detentieperiode. Daarnaast kan dit voor de nodige afleiding en ontlasting van stress zorgen, waardoor frustraties en zorgen over de detentie minder aandacht krijgen. Toch brengt het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen voor de-escalerend handelen van detentiepersoneel, alvorens repressieve maatregelen worden toegepast.

2. Lockdown: praktijk en wetgeving

Collectief straffen en uitvoering lockdown

Doorvoering van de wijziging van het wetsvoorstel zal betekenen dat de directeur van het detentiecentrum nog meer bevoegdheden krijgt voor het ongefundeerd mogen straffen van vreemdelingen. Het inlassen van een 'lockdown' creëert alleen maar meer repressie. Alle ingeslotenen worden gestraft vanwege een incident waarbij een selecte groep ingeslotenen betrokken is. Hierbij worden zij tot 23 uur per dag geïsoleerd waarbij geen ruimte of mogelijkheden bestaan tot een vorm van constructieve begeleiding. Ingeslotenen worden namelijk niet eens gehoord over de beslissing hen te isoleren en krijgen niet de mogelijkheid om hun zorgen of standpunt te uiten.

Opsluiting tijdens een 'lockdown' vindt doorgaans plaats in de eigen cel op de reguliere afdeling of de beheersafdeling. In sommige gevallen wordt het water een aantal uur afgesloten, zoals in de lockdown van juli 2019 in detentiecentrum Rotterdam. De duur van de isolatie is afhankelijk van de tijd die volgens de directie nodig is om de situatie in het detentiecentrum weer onder controle te krijgen. Het dagprogramma wordt na de lockdown in fases hervat, bijvoorbeeld: fase 1) celdeuren langer open, fase 2) overdag vaker luchten, fase 3) hervatten eventuele activiteiten, fase 4) 's avonds luchten. Het kan weken duren voor het normale dagprogramma weer van kracht is.

In de praktijk ziet het Meldpunt dat een 'lockdown' op een aantal punten verschilt van de gebruikelijke ordemaatregelen en disciplinaire straffen. Uit artikel 57 lid 1 Penitentiaire beginselenwet (Pbw) volgt dat een ingeslotene aan wie een ordemaatregel of een disciplinaire straf wordt opgelegd door de directeur gehoord moet worden in een door hem begrijpelijke taal. Dit is belangrijk omdat de ingeslotene zo de kans wordt geboden om zijn kant van het verhaal toe te lichten, bij een lockdown gebeurt dit niet. Hoewel uit artikel 58 Pbw blijkt dat een ingeslotene aan wie een ordemaatregel of een disciplinaire straf wordt opgelegd een schriftelijke beslissing – een beschikking – moet worden uitgereikt, gebeurt dit bij een lockdown niet. Afgelopen jaar werden mensen soms enkel over een 'lockdown' geïnformeerd met een briefje. Dit briefje was echter ontoereikend, zo was deze bijvoorbeeld enkel in het Nederlands geschreven ondanks dat veel ingeslotenen deze taal niet machtig zijn.

Een beschikking betreft informatie over de reden van de ordemaatregel of straf en de duur van de straf. Ook bevat het de constatering dat de ingeslotene gehoord is, inclusief wat de ingeslotene over de maatregel of straf te zeggen had. Op deze wijze kan willekeur worden voorkomen, immers worden deze beschikkingen onder ambtseed opgemaakt. Richtlijnen zoals de Herijkte sanctiekaart 2019 stellen bovendien maxima aan straffen zodat ingeslotenen niet disproportioneel lang in isolatie worden geplaatst.

Voor een ingeslotene draagt de opschriftstelling van de beschikking bij aan de rechtszekerheid; ingeslotenen weten waar zij aan toe zijn. Verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat ingeslotenen disciplinaire straffen makkelijker/beter kunnen accepteren als zij weten waarom dit is opgelegd. Het ontvangen van een beschikking is tevens belangrijk om in beklag te kunnen gaan tegen de opgelegde straf of ordemaatregel, op deze beschikking wordt op dit klachtrecht gewezen.¹ De informatie op de beschikking geeft bovendien belangrijke informatie om in een klachtenprocedure te achterhalen wat er is gebeurd en of aan de vereisten is voldaan waarop volgens de wet een dergelijke sanctie mag worden opgelegd. Een belangrijk vereiste is bijvoorbeeld het verbod op collectief straffen dat volgt uit artikel 51 lid 5 Pbw. Dit verbod volgt ook uit artikel 60.3 European Prison Rules en de jurisprudentie.²

De vereisten en waarborgen die ten grondslag liggen aan ordemaatregelen en disciplinaire straffen zoals die ten dele hierboven beschreven zijn, zijn niet van toepassing bij een lockdown. Zo is een lockdown in eerste instantie in strijd met het verbod op collectief straffen. Er gaat geen individuele overweging aan vooraf. Als Meldpunt krijgen we vaak te horen dat mensen het gevoel hebben dat ze 'een nummer' zijn. Het feit dat er geen individuele overweging wordt gedaan, draagt hier alleen maar aan bij. Verder, wordt de duur van de lockdown noch vooraf vastgelegd, noch kenbaar gemaakt aan ingeslotenen. Tevens worden ingeslotenen niet gehoord en krijgen zij dus niet de kans om hun standpunt toe te lichten. Daarbij wordt hen geen beschikking uitgereikt omdat het geen situatie betreft waarin hen een individueel verwijt kan worden gemaakt, zoals bedoeld in artikel 51 lid 5 Pbw.

¹ Tekst onder aan een beschikking: 'U kunt schriftelijk in beklag gaan tegen deze beslissing binnen zeven dagen na de dag waarop u in kennis bent gesteld van deze beslissing. Uw klaagschrift stuurt u aan de secretaris van de beklagcommissie uit de commissie van toezicht bij deze inrichting. In afwachting van de uitspraak van de beklagcommissie, kunt u de voorzitter van de beroepscommissie verzoeken om de tenuitvoerlegging van deze beslissing te schorsen. U schrijft dan naar: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Voorzitter Beroepscommissie, Postbus 30137, 2500 GC Den Haag.' In geval van een ordemaatregel staat er dan in de beschikking: '[...] indien van toepassing zal dagelijks door een gedragsdeskundige worden bekeken of de maatregel gehandhaafd dient te worden.'

² RSJ 10/0066/GA, 8 juni 2010 en RSJ 17/0931/GA, 1 augustus 2017.

Tijdens een beklagzitting over de Lockdown bleek dat de directie van Detentiecentrum Rotterdam meent dat het uitreiken van beschikkingen tijdens een 'lockdown' vanwege het hoge aantal niet haalbaar is. Daarbij wordt er aangegeven dat er een personeelstekort heerst. Het Meldpunt vindt echter dat in geen geval zaken als personeelstekort een excuus mogen zijn om rechten te ontnemen. Eenzelfde reden voerde het detentiecentrum aan voor het schenden van het luchtrecht van alle ingesloten tijdens de 'lockdown' van juli 2019. Het luchtrecht is een fundamenteel en absoluut recht. Het Meldpunt heeft namens een groot aantal ingesloten klachten ingediend die door de CvT gegrond zijn verklaard. De directie van Detentiecentrum Rotterdam is tegen de uitspraak in beroep gegaan, volgens hen was het niet mogelijk om ingesloten naar buiten te laten omdat er te veel geregeld moest worden zoals het schrijven van rapporten. Het argument dat het luchten niet haalbaar was vanwege administratieve redenen is volgens het Meldpunt niet toereikend, zo volgt ook uit artikel 4 European Prison Rules. Het afnemen van dat recht is bovendien niet alleen een juridische kwestie, maar heeft een enorme impact op de mentale gesteldheid van ingesloten

3. Isolatie

Meldpunt Vreemdelingendetentie ontvangt nog regelmatig meldingen over isolatie. Helaas gebeurt dit ook in situaties waarin dit niet proportioneel noch gerechtvaardigd is. Isolatie kan schadelijke effecten hebben voor de (psychische) gesteldheid van een gedetineerde. Isolatie als disciplinaire maatregel past daarom ook niet binnen het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingendetentie. Ook het afzonderen in isolatie van een gedetineerden op basis van een ordemaatregel moet alleen in het uiterste geval worden ingezet. Er moet hier altijd gekeken worden naar een lichter alternatief. Wij pleiten daarom ook voor het afschaffen van isolatie als disciplinaire maatregel. Isolatie als ordemaatregel moet zo veel mogelijk voorkomen worden en moet enkel in uiterst noodzakelijke gevallen worden ingezet. Tevens pleiten wij er voor dat de advocaat van een gedetineerde op de hoogte gesteld wordt bij een plaatsing in isolatie zodat de gedetineerde directe toegang heeft toch adequate rechtshulp.

4. Visitatie

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring houdt de optie tot visitatie open. Visitatie is een ingrijpende maatregel voor de gedetineerden. Sinds de bodyscan in vreemdelingendetentie aanwezig is, mag er alleen nog maar in uiterst noodzakelijke gevallen gebruik gemaakt worden van visitatie. Uit onze meldingen komt helaas naar voren dat er nog steeds wordt gevisiteerd. Visitatie past niet in het bestuursrechtelijke karakter dat vreemdelingenbewaring zou moeten hebben. Ondanks alle alternatieven is de mogelijkheid tot visitatie nog steeds opgenomen in het wetsvoorstel Wet terugkeer en Vreemdelingenbewaring. Het Meldpunt Vreemdelingendetentie pleit ervoor om ook de mogelijkheid tot visitatie volledig uit het wetsvoorstel te schrappen.

5. Geboeid vervoer

De staatssecretaris heeft 2013 al de toezegging gedaan om vreemdelingen niet meer met handboeien te vervoeren. Helaas volgt de DV&O deze beleidsinstructie nog steeds niet adequaat uit, met als gevolg de standaard vrijheidsbeperkende middelen bij vervoer buiten de detentiecentra.

Op grond van artikel 35 lid 1 Pbw en artikel 10 Geweldsinstructie penitentiaire inrichtingen volgt dat met betrekking tot de toepassing van vrijheidsbeperkende middelen dat deze alleen ingezet mogen worden indien dit noodzakelijk is voor de veiligheid of openbare orde. Om te bepalen of deze noodzaak bestaat dient een belangenafweging te worden gemaakt. Deze afweging dient bij ieder

individueel geval gemaakt en gemotiveerd te worden. Indien besloten wordt om vrijheidsbeperkende middelen toe te passen, dient dit schriftelijk te worden medegedeeld aan de betrokkene.

Het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen is alleen toegestaan indien dit passend en proportioneel is in het individuele geval. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft bepaald dat de onrechtmatige toepassing van vrijheidsbeperkende middelen een vernederende en/of onmenselijke behandeling kan opleveren in de zin van artikel 3 EVRM. Volgens de Committee for the Prevention of Torture and inhuman or degrading treatment or punishment (CPT) dient transport van ingeslotenen, waaronder de mensen in vreemdelingendetentie, altijd humaan en veilig te worden uitgevoerd. De Nationale ombudsman oordeelde in 2013 al dat vreemdelingen niet geboeid dienen te worden tijdens transport, tenzij zij zijn vermeld op een lijst als vluchtgevaarlijk. Bovendien moeten er volgens de ombudsman duidelijke afspraken gemaakt worden met de DV&O over wanneer afgeweken mag worden van het advies van de directeur over het boeien. Uit de grote hoeveelheid klachten over geboeid vervoer, ingediend door het Meldpunt, blijkt dat het systematisch gebruik van handboeien door de DV&O bij vreemdelingen een probleem is. Het Meldpunt pleit voor een klachtafhandeling voor geboeid vervoer die erop toeziet dat eerder gemaakte fouten permanent hersteld worden.

6. Beklagprocedure

a. Indientermijn

Vreemdelingen in detentie kunnen in beklag gaan tegen beslissingen die door of namens de directeur worden gemaakt. De huidige termijn voor het indienen van een dergelijke klacht is zeven dagen. Wij merken dat vreemdelingen in detentie het lastig vinden om binnen deze termijn een goed beargumenteerde klacht in te dienen. Uit eerdere jurisprudentie is ook gebleken dat een onduidelijk omschreven klacht niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Het is daarom van groot belang dat gedetineerden voldoende tijd hebben om een klacht in te dienen zodat zij de mogelijkheid krijgen om te overleggen met een raadsman.

b. Afhandelingstermijn

Ook is gebleken dat de afhandeling van klachtprocedures bij de Commissie van Toezicht niet in verhouding staat met de gemiddelde duur van vreemdelingenbewaring. Niet zelden komt het voor dat een klachtprocedure pas wordt afgerond als de vreemdeling in kwestie niet meer in het detentiecentrum verblijft. De wettelijke afhandelingstermijn van vier weken wordt bijna altijd met maanden overschreden. Wij pleiten er daarom voor dat de beklagtermijn van zeven dagen wordt verlengd en de afhandelingstermijn van de Commissie van Toezicht wordt ingekort en gehandhaafd.

c. Doorvoering in de praktijk

Bovendien is gebleken dat uitspraken van de Commissie van Toezicht vaak niet worden meegenomen in de praktijk. Ter illustratie: op 17 juni jl. heeft de Commissie van Toezicht klachten, over het tijdens corona niet kosteloos verstrekken van zeep of handgel aan vreemdelingen, gegrond verklaard. De Commissie van Toezicht besliste dat het detentiecentrum zeep moet verstrekken, maar zelfs na het uitbreken van Corona toen een voorportier en een ingeslotene in Detentiecentrum Rotterdam positief werden getest, werd er niet overgegaan tot het verstrekken van zeep. Tot op de dag van dit schrijven wordt er geen zeep verstrekt in vreemdelingendetentie.

d. Beklagmogelijkheden

Beklag zou open moeten staan voor meer dan alleen beslissingen van de directeur. Voor gedetineerden is het nu niet mogelijk om te klagen over bijvoorbeeld onheuse bejegening, gebreken van de verblijfsruimte of lange isolatie tijdens een bezoek aan de rechtbank.

Uit onze contacten met gedetineerden blijkt bovendien dat veel klachten niet-ontvankelijk worden verklaard waardoor gedetineerden zich niet serieus genomen en machteloos voelen.

7. CONCLUSIE: Is het effect Dolmatov nu uitgewerkt?

Een lockdown is een zeer ingrijpende punitieve maatregel, niet geschikt voor vreemdelingendetentie en moet daarom niet worden ingezet. Vreemdelingendetentie is immers een bestuursrechtelijke maatregel en behoort geen punitief karakter te hebben. Het regime in vreemdelingendetentie moet volgens het initiële wetsvoorstel juist meer afstand tot het gevangeniswezen krijgen. Sinds de Schipholbrand in 2005 is er door verschillende mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties onderzoek gedaan naar de mensenrechtelijke aspecten van vreemdelingendetentie in Nederland.³ Het bestuursrechtelijk opsluiten van mensen staat op gespannen voet met mensenrechten. Verschillende ministers en staatssecretarissen beloofden in de jaren erna het bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingenbewaring meer te zullen benadrukken.⁴ Maar het duurde nog tot het volgende incident – de suïcide van de Russische asielzoeker Alexander Dolmatov – voordat leden van de Tweede Kamer alsook de toenmalige staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie, tijdens het Kamerdebat van 18 april 2013, het initiatief namen om het beleid daadwerkelijk te veranderen. ‘De menselijke maat’ moest terugkomen in het Nederlandse vreemdelingenbeleid, met name in vreemdelingendetentie.. De staatssecretaris beloofde te zullen komen met plannen waarin vreemdelingendetentie niet langer onder de Penitentiaire beginselenwet zou vallen. Er zou een wet worden gemaakt die het bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingendetentie zou benadrukken.. In 2020 ligt er echter een wetsvoorstel dat hier weinig van doen heeft, is dit nu het effect van Dolmatov?

³ Amnesty International, *The Netherlands; the Detention of Irregular Migrants and Asylum-seekers*, 2008; Vreemdelingendetentie, *Het moet en het kan anders. Alternatieven voor vreemdelingendetentie* (2011); Recente Amnesty International rapporten: *Het recht op vrijheid, vreemdelingendetentie: het ultimatum remedium-beginsel*, (2018) en *Geen cellen en handboeien, het beginsel van minimale beperkingen in het regime vreemdelingendetentie* (2018).

⁴ Zie voor een meer uitgebreid historisch overzicht: Amnesty International 2013: Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf, pag 3-8.