



# GEEN CELLEN EN HANDBOEIEN!

HET BEGINSSEL VAN MINIMALE BEPERKINGEN IN HET REGIME VREEMDELINGENDETENTIE

Amnesty International, februari 2018

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



*'De open setting met bewegingsvrijheid en het lage detentiekarakter creëren een geheel andere beleving. Je ziet dat mensen die nieuw in de GGv aankomen opgelucht ademhalen als ze zien dat ze niet in een cel worden opgesloten.'*

Citaat medewerker DJI Zeist

© februari 2018

Amnesty International  
Afdeling Nederland  
Keizersgracht 177  
Postbus 1968  
1000 BZ Amsterdam  
T 020 626 44 36  
E [amnesty@amnesty.nl](mailto:amnesty@amnesty.nl)  
I [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl)

© Illustratie voorpagina: Tomas Schats 2018

## INHOUDSOPGAVE

1. **INLEIDING** 5
2. **VERANTWOORDING** 6
  - 2.1 Methode 6
3. **HET REGIME VAN VREEMDELINGENDETENTIE** 7
  - 3.1 Juridisch kader: het beginsel van minimale beperkingen 7
  - 3.2 Gebouwen 8
  - 3.3 Regime 8
  - 3.4 Geboeid vervoer 9
  - 3.5 Vervoer van gezinnen 10
  - 3.6 Disciplinaire en ordemaatregelen 10
  - 3.7 Isolatie 11
  - 3.8 Visiteren 13
  - 3.9 Rechtsbijstand 14
4. **WETSVOORSTEL WET TERUGKEER EN VREEMDELINGENBEWARING** 15
  - 4.1 Gebouwen 15
  - 4.2 Regime 15
    - 4.2.1 Het verblijfsregime 15
    - 4.2.2 Het beheersregime 17
  - 4.3 Straf- en ordemaatregelen 18
5. **SAMENVATTING, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN** 20
  - 5.1 Gebouwen 20
  - 5.2 Regime 20
  - 5.3 Het wetsvoorstel 20
6. **BIJLAGE** 23
  1. Opgelegde disciplinaire straffen per detentiecentrum 2012-2017 23



## INLEIDING

Vreemdelingendetentie<sup>1</sup> is regelmatig onderwerp geweest van onderzoek. Al sinds de Schipholbrand,<sup>2</sup> nu ruim twaalf jaar geleden, vraagt Amnesty International aandacht voor de mensenrechtelijke problemen rond dit middel. In het (internationale) rapport *The Netherlands: the Detention of Irregular Migrants and Asylum-Seekers* uit 2008, concludeerde Amnesty International dat *'Elements of Dutch policies and practices constitute human rights violations'*.<sup>3</sup> Deze conclusie was gebaseerd op de hoge aantallen gedetineerden, de lange duur van detentie en de toen volstrekt ontoereikende omstandigheden in de verschillende detentiecentra.<sup>4</sup> Hoewel in de jaren erna deze omstandigheden verbeterden, bleef er reden tot zorg. Amnesty publiceerde daarom verschillende updates en nadere onderzoeken naar specifieke aspecten van het detentiebeleid.<sup>5</sup> Ook andere nationale en internationale (mensenrechten)organisaties hielden vreemdelingendetentie in Nederland nader tegen het licht.<sup>6</sup> De zorgpunten zijn grofweg onder te brengen in twee categorieën: zorgen over de handhaving van het ultimatum remedium-principe en zorgen over de detentieomstandigheden.<sup>7</sup> In dit rapport behandelen wij de detentieomstandigheden.<sup>8</sup> Tegelijk met dit rapport verschijnt ook het rapport *'Het recht op vrijheid.'* Vreemdelingendetentie: het ultimatum remediumbeginsel.

- 
- 1 In dit rapport gebruiken wij de term 'vreemdelingendetentie'. De wet spreekt over 'vreemdelingenbewaring.'
  - 2 Bij een brand op 27 oktober 2005 in het cellencomplex Schiphol Oost vonden elf gedetineerde migranten de dood. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid concludeerde dat er sprake was van verwijtbaar handelen door de Rijksgebouwendienst (onder het toenmalige ministerie van VROM), de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Gemeente Haarlemmermeer.
  - 3 Amnesty International, *The Netherlands: the Detention of Irregular Migrants and Asylum-Seekers*, 2008, p. 6.
  - 4 In 2006 maakte de Nederlandse overheid nog gebruik van de zogeheten 'detentieboten' en 'detentieplatforms'. In Rotterdam, Dordrecht en Zaandam waren dit soort locaties in gebruik. Zowel in ruimte als faciliteiten schoten deze locaties sterk tekort. Amnesty en ander organisaties noemden deze locaties ondermaats en zelfs 'inhumaan'. Op last van de rechter werden de 'detentieboten' gesloten en werd geïnvesteerd in nieuwe locaties.
  - 5 Zie voor de Amnesty-commentaren: Amnesty International 2008, *The Netherlands: the Detention of Irregular Migrants and Asylum-seekers*; Amnesty International 2010, *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten*; Amnesty International 2013, *Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf*.
  - 6 Bijvoorbeeld Justitia et Pax (nu: Justice and Peace), UNHCR, VluchtelingenWerk, de Nationale ombudsman en de Adviescommissie Vreemdelingenzaken.
  - 7 Het regime is tot op heden – en totdat een nieuwe Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring wordt aangenomen – geregeld door de Penitentiaire beginselenwet (PBW). Deze wet is geschreven voor de penitentiaire inrichtingen (PI's) en bevat een uitgebreid pakket aan veiligheids- en beheersmaatregelen en geweldsinstructies, gericht op de ingeslotenen in PI's: veroordeelde en mogelijk gevaarlijke criminelen.
  - 8 Tegelijk met dit rapport verschijnt het Amnesty rapport *'het recht op vrijheid'* over het ultimatum remedium beginsel.

## 2 VERANTWOORDING

In dit rapport wordt het regime van vreemdelingendetentie getoetst aan het beginsel van minimale beperkingen, zoals dat voortvloeit uit artikel 15 van de Grondwet en onder meer verwoord staat in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).<sup>9</sup> Het beginsel van minimale beperkingen is eveneens te vinden in het EU recht, maar vooral in mensenrechtenverdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BuPo), het VN-Verdrag tegen Marteling en andere wrede en onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing, en het Verdrag inzake de rechten van het kind. In aanvulling op deze verdragen zijn in de afgelopen jaren belangrijke standaarden ontwikkeld, zoals de twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de Raad van Europa,<sup>10</sup> de standaarden van het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT),<sup>11</sup> en de aanbevelingen zoals die zijn gedaan door de Nederlandse Nationale ombudsman.<sup>12</sup> Hoewel deze richtlijnen en principes niet de juridische status hebben van (mensenrechten) verdragen, zijn ze gezaghebbend en bieden ze bruikbare handvatten om die verdragen mee te interpreteren. Vaak worden dergelijke normen van 'soft law' later – door jurisprudentie – alsnog 'hard law'.

Dit rapport geeft een overzicht van de huidige stand van zaken. Daarnaast zal worden ingegaan op de wijzigingen die het Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring met zich mee zullen brengen.<sup>13</sup> Thema's waarover recent publicaties zijn verschenen worden in dit rapport slecht kort aangestipt onder verwijzing naar de desbetreffende publicaties.<sup>14</sup>

De hoofdvraag is: *In hoeverre beantwoordt het huidige regime van vreemdelingenbewaring aan de mensenrechtenstandaarden, en wat kan eraan worden verbeterd?*

### 2.1 METHODE

Voor dit rapport zijn bezoeken gebracht aan de detentiecentra Zeist, Rotterdam en Schiphol, en is dankbaar gebruikgemaakt van informatie uit individuele dossiers, klachtenprocedures en vervolgonderzoeken van het Meldpunt Vreemdelingendetentie en Dokters van de Wereld. Ook zijn interviews gehouden met vreemdelingen met een detentieverleden. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit eerdere onderzoeken, jurisprudentie en artikelen in juridische vakbladen. Ook zijn er gesprekken gevoerd met beleidsmakers bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, personeel van detentiecentra, advocaten, maatschappelijke organisaties zoals VluchtelingenWerk, het Meldpunt Vreemdelingendetentie van de Stichting LOS, INLIA en Defence for Children.

De openheid en bereidheid van alle bovengenoemde instanties en individuen om mee te denken en te helpen bij het beantwoorden van onze vragen, hebben we zeer op prijs gesteld. Dank zijn we ook verschuldigd aan de mensen die hun persoonlijk verhaal hebben willen vertellen en/of hun dossier voor dit onderzoek beschikbaar hebben gesteld.

Tot slot gaat onze dank uit naar de onderzoeker Jakob de Jonge en de meelezers Galina Cornelisse en Revijara Oosterhuis.

9 Pbw, Art. 2, lid 4: 'Personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel worden aan geen andere beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn.'

10 Council of Europe, Committee of Ministers 20 Guidelines on Forced Returns, doc. CM(2005)40 final; Council Of Europe: Standards and Guidelines in the field of Human Rights Protection of Irregular Migrants 2011.

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

12 Zie bijvoorbeeld Nationale ombudsman, *Vreemdelingenbewaring: strafregime of middel om mensen uit te zetten?*, 2012; en Nationale ombudsman, *Onderzoek naar uitzettingsvluchten*, 2015/26.

13 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, TK 2015/16, 34309.

14 Amnesty International, Dokters van de Wereld en Stichting LOS-Meldpunt Vreemdelingendetentie: *Geketende zorg, gezondheidszorgen in vreemdelingendetentie* (2014); *Isolatie in Vreemdelingendetentie* (2015); *Opsluiten of beschermen, kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie* (2016); *Brand in het detentiecentrum Rotterdam* (2016).

### 3 HET REGIME VAN VREEMDELINGENDETENTIE

#### 3.1 JURIDISCH KADER: HET BEGINSSEL VAN MINIMALE BEPERKINGEN

Idealiter vindt er geen vreemdelingendetentie plaats, maar worden er passende lichtere alternatieven gevonden. Wanneer er toch tot vreemdelingendetentie wordt overgegaan, moet voorop staan dat de betrokkene niet verder in zijn vrijheid wordt beperkt dan strikt noodzakelijk. Dit heet het beginsel van 'minimale beperking' en volgt uit artikel 15 lid 4 van de Grondwet, de Vreemdelingencirculaire 2000 (A5/1) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (artikel 5.4). In artikel 2.4 van de Penitentiaire Beginselenwet (Pbw) staat dit principe als volgt verwoord: *'Personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel worden aan geen andere beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn.'*<sup>15</sup>

Indirect zijn deze uitgangspunten afgeleid van internationale mensenrechtenstandaarden zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (BuPo) en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens.<sup>16</sup> Meer uitgewerkte internationale standaarden zijn te vinden in de 'International Prison Rules',<sup>17</sup> de standaarden van het Europees Comité ter Voorkoming van Marteling (CPT)<sup>18</sup> en de 'Twenty Guidelines on Forced Return' van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.<sup>19</sup> Volgens het Europese Hof van Justitie moet het gaan om een doeltreffend uitzettings- en terugkeerbeleid, zodat mensen op een humane wijze, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, kunnen worden uitgezet naar een land van herkomst dan wel een ander land waar de toegang is gewaarborgd.<sup>20</sup> Uit deze standaarden komt in algemene zin naar voren dat vreemdelingendetentie geen sanctie is: de gebouwen en het regime van vreemdelingendetentie mogen dan ook niet 'straffend' zijn.

Ten aanzien van kwetsbare mensen<sup>21</sup> stellen internationale verdragen verdere voorwaarden aan het detentieregime. De Europese Terugkeerrichtlijn regelt in artikel 14 een aantal waarborgen in afwachting van terugkeer: a) indien gezinsleden op het grondgebied aanwezig zijn, wordt de eenheid van het gezin gehandhaafd; b) dringende medische zorg wordt verstrekt en essentiële behandeling van ziekte wordt uitgevoerd; c) minderjarigen krijgen toegang tot het basisonderwijs, afhankelijk van de duur van hun verblijf; d) er wordt rekening gehouden met de speciale behoeften van kwetsbare personen. De Europese Opvangrichtlijn schrijft in artikel 11: *Lidstaten zorgen ervoor dat kwetsbare mensen in bewaring regelmatig worden gecontroleerd en de bijstand krijgen die gezien hun specifieke (gezondheids)situatie noodzakelijk is. Voor minderjarigen en gezinnen met kinderen worden aanvullende waarborgen gesteld.*<sup>22</sup>

15 Penitentiaire Beginselenwet, art 2.4, zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0009709/2017-03-01>.

16 BuPo artikel 7 en artikel 10; EVRM: de artikelen 3, 5 en 8.

17 Zie: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>.

18 CPT Factsheet Immigration Detention 2017, maart 2017 CPT/Inf (2017) 3; CPT 1 aug 2010-31 juli 2011: *21st General report of the CPT* (o.a. over isoleercellen); CPT 2017, *Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands* (from 2 to 13 May 2016.)

19 Twenty Guidelines on Forced Return, CM(2005)4: in het bijzonder Richtlijn 10 and 11.

20 HvJ-EU 17 juli 2014, C-474/13, *Thi Ly Pham t. Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik*.

21 De Europese Opvangrichtlijn Artikel 21 noemt de volgende categorieën mensen kwetsbaar: minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.

22 Europese Opvangrichtlijn, artikelen 22 t/m 25 handelt over de opvangnormen voor specifieke groepen kwetsbare personen. Artikel 22 stelt een toets verplicht om specifieke opvangbehoeften van asielzoekers te herkennen. De artikelen daarna gaan over specifieke categorieën kwetsbare personen en op welke speciale voorzieningen zij recht hebben.



### 3.2 GEBOUWEN

Artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn schrijft voor dat vreemdelingen in aparte gespecialiseerde inrichtingen dienen te worden gedetineerd.<sup>23</sup> Het CPT wijst erop dat de gebouwen en het regime van vreemdelingendetentie niet *prisonlike* mogen zijn.<sup>24</sup> In Nederland worden echter dezelfde gevangenisgebouwen gebruikt als voor het strafrechtelijk detineren van mensen.<sup>25</sup> Op dit moment zijn er drie locaties voor vreemdelingendetentie operationeel: detentiecentrum Rotterdam,<sup>26</sup> Justitieel Complex Schiphol<sup>27</sup> en detentiecentrum Zeist in Soesterberg.<sup>28</sup> De laatste locatie biedt naast reguliere vreemdelingendetentie ook ruimte aan de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV). Behalve de GGV zijn alle overige gebouwen voor vreemdelingendetentie zo ontworpen dat ze ook kunnen worden gebruikt als penitentiaire inrichting.<sup>29</sup>

De GGV is verreweg de meest gepaste locatie. Ze is nu nog alleen bestemd voor detentie van gezinnen en alleenstaande minderjarigen, maar op dit moment worden er ook (alleenstaande) vrouwen gedetineerd. Behalve in de gesloten buitenring kunnen de ingesloten zich vrijelijk bewegen op een open terrein met woonunits. Zij kunnen zelf bepalen of en wanneer zij naar buiten gaan. Uit gesprekken met het personeel blijkt dat opvang op deze plek vele malen beter werkt dan de gevangenisachtige omstandigheden in de overige detentielocaties. Er is minder spanning en daardoor zijn er minder confrontaties tussen personeel en vreemdelingen: voor het personeel geeft dit meer werkplezier. De mensen die er verblijven voelen zich minder opgesloten en ervaren meer autonomie. Internationaal staat de GGV in de belangstelling van veel andere landen die er werkbezoeken afleggen.

*'De open setting met bewegingsvrijheid en het lage detentiekarakter creëren een geheel andere beleving. Je ziet dat mensen die nieuw in de GGV aankomen opgelucht ademhalen als ze zien dat ze niet in een cel worden opgesloten.'*

DJI-personeel Zeist<sup>30</sup>

### 3.3 REGIME

Vreemdelingendetentie met het oog op uitzetting vindt plaats onder een regime dat is gebaseerd op de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).<sup>31</sup> Voor vreemdelingen die worden vastgezet omdat hun de toegang tot Nederland is geweigerd<sup>32</sup> is het Reglement regime grenslogies (Rrg) van toepassing.<sup>33</sup> Op onderdelen wijken de regimes van elkaar af, maar in grote lijnen geldt voor beide groepen hetzelfde regime.

Het gevolg hiervan is dat vreemdelingen tijdens detentie onderworpen worden aan nagenoeg dezelfde strenge, sobere maatregelen en beperkingen als verdachten en veroordeelden van misdrijven. Hoewel

23 Terugkeerrichtlijn artikel. 16.

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

25 Zo was kortgeleden detentiecentrum Rotterdam in gebruik voor strafrechtelijk gedetineerden. Ook detentiecentrum Zeist is eerder gebruikt als PI. Justitieel Complex Schiphol is zo ingericht dat het zonder enige aanpassing (al dan niet gedeeltelijk) als PI dienst kan doen.

26 <https://www.dji.nl/locaties/detentiecentra/detentiecentrum-rotterdam/index.aspx>, Het gebouw (uit 2010) beschikt over 320 (tweepersoons)cellen, verdeeld over tien afdelingen. Het is de eerste DJI-locatie in Nederland die in publiek-private samenwerking (PPS) is gebouwd en wordt geëxploiteerd. Het is gebouwd voor vreemdelingenbewaring en kan verschillende DJI-doelgroepen plaatsen.

27 <https://www.dji.nl/locaties/detentiecentra/justitieel-complex-schiphol/index.aspx>. Het complex (uit 2012) is een DJI-locatie die in publiek-private samenwerking (PPS) is gebouwd en wordt geëxploiteerd. Het gebouw beschikt over 450 (merendeels tweepersoons)cellen voor: asielzoekers in procedure, bolletjesslikkers en illegale of uitgeprocedeerde vreemdelingen. Ook strafrechtelijk gedetineerden voor de maximale duur van 8 weken of in afwachting van een uitspraak (huis van bewaring) verblijven in het detentiecentrum Schiphol.

28 <https://www.dji.nl/locaties/detentiecentra/detentiecentrum-zeist/index.aspx>. 'Kamp Soesterberg' bestaat sinds 1804 en heeft verschillende bestemmingen gehad. Sinds 2002 is het in gebruik voor vreemdelingen die het land moeten verlaten en beschikbaar worden gehouden voor uitzetting. Sinds oktober 2014 is op dit terrein een gesloten gezinsvoorziening in gebruik genomen waarvan in juni 2016 de nieuwbouw werd geopend.

29 Het gebouw, dat in 2010 is gebouwd voor vreemdelingendetentie in Alphen aan den Rijn, is nu een PI.

30 Citaten uit interviews met DJI personeel, augustus 2017.

31 Penitentiaire Beginselenwet: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0009709/2017-03-01>.

32 Grensdetentie Artikel 6 Vreemdelingenwet 2000.

33 Reglement regime grenslogies: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005848/2001-04-01>.



de Pbw de (genoemde) formulering van het beginsel van ‘minimale beperkingen’ bevat, is deze wet geschreven voor het strafrecht en ontworpen voor de ingesloten in penitentiaire inrichtingen (PI’s). De Pbw bevat een uitgebreid pakket aan veiligheids- en beheersmaatregelen. Al deze bepalingen zijn onverkort van toepassing op vreemdelingen in bewaring.

Volgens het huidige regime worden alle mensen ingesloten op cel, in verreweg de meeste gevallen betreft dat een tweepersoonscel. De celdeuren gaan standaard tussen half vijf en vijf uur op slot en pas de volgende ochtend weer open.<sup>34</sup> Ook tijdens de lunch gaan de celdeuren dicht.<sup>35</sup> De overige uren verblijven vreemdelingen buiten de cel op de gang of in de verblijfsruimte op de afdeling.

Een belangrijk verschil met gedetineerden in het strafrecht is dat mensen in vreemdelingendetentie niet mogen werken of een opleiding volgen. De reden hiervoor is dat de detentie niet is gericht op resocialisatie maar puur op het beschikbaar houden voor uitzetting.<sup>36</sup> Wel heeft elk detentiecentrum conform de Pbw een activiteitenprogramma.<sup>37</sup> Dit programma is in het kader van de heroriëntatie vreemdelingendetentie – ter compensatie van arbeid en onderwijs – met wekelijks vier uur extra uitgebreid.<sup>38</sup>

De Pbw voorziet in het recht op één uur bezoek per week. Sinds de heroriëntatie mogen vreemdelingen twee uur bezoek per week ontvangen. Bezoek vindt plaats in een gemeenschappelijke bezoekersruimte waar toezicht wordt gehouden door een bewaker.<sup>39</sup> Op dit moment is bezoek aan een vreemdeling in detentiecentrum Zeist alleen op vrijdag en zondag mogelijk. In detentiecentrum Schiphol kan het alleen om 8.00 uur ’s ochtends of 13.00 uur ’s middags.<sup>40</sup>

Tegen betaling (met speciale telefoonkaarten) kunnen vreemdelingen bellen met een vaste telefoon vanuit de cel (Rotterdam en Schiphol) of op de gang (Zeist).<sup>41</sup> Gebeld worden is niet mogelijk. Wel kan een terugbelverzoek worden ingediend.

Volgens de Pbw is er recht op één uur per dag buitenlucht. In de praktijk wordt dit ruimer ingevuld: in DC Rotterdam is er per twee afdelingen een luchtplaats die dagelijks voor iedere afdeling een dagdeel toegankelijk is. DC Schiphol biedt vanaf iedere afdeling toegang tot de buitenruimte.

### 3.4 GEBOEID VERVOER

Vreemdelingen in bewaring hebben regelmatig te maken met (geboeid) vervoer tussen verschillende detentiecentra, van en naar de rechtbank<sup>42</sup> en bijvoorbeeld het ziekenhuis of een ambassade. De dienst die belast is met het vervoer van vreemdelingen is de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O). Het transport van vreemdelingen op grond van artikel 59 valt net als vervoer van strafrechtelijk gedetineerden onder de Pbw.<sup>43</sup> Voor artikel 6 (grensdetentie) geldt de Pbw niet, maar in de praktijk blijkt uit het vervoersformulier niet altijd dat het om een art 6 gedetineerde gaat en worden mensen alsnog geboeid vervoerd.

Vreemdelingen ervaren geboeid vervoer als zeer vernederend en onrechtvaardig en voor sommigen is het aanleiding om behandeling in het ziekenhuis te weigeren omdat zij niet in het openbaar ‘als crimineel met boeien om’ gezien willen worden. Al sinds de uitspraak van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) in 2008 zou DV&O moeten werken met een ‘nee tenzij’-beleid: niet boeien

34 Vooruitlopend op de nieuwe wet is DC Rotterdam op verschillende afdelingen begonnen met een avondopenstelling van de cellen.

35 Nieuwsbrief Meldpunt Vreemdelingendetentie, september 2017: de cellen in Zeist gaan weer om 17.00 uur op slot, ’s avonds zijn er geen activiteiten meer. In Rotterdam zijn er ook afdelingen waar dit voor geldt.

36 Brief MvJ, 29 juni 2010, heroriëntatie vreemdelingenbewaring, TK 2009-2010, 1963, nr 1353, p. 3.

37 De Pbw verplicht tot het bieden van minimaal zes uur aan activiteiten per week: twee uur sport, twee uur crea, één uur religieuze activiteiten en een bezoek aan de bibliotheek.

38 Brief minister van Justitie, 29 juni 2010, Heroriëntatie vreemdelingenbewaring.

39 In het Vreemdelingenbesluit wordt de term ‘detentietoezichthouder’ gebruikt.

40 Zie Nieuwsbrief Meldpunt Vreemdelingendetentie september 2017.

41 Het Meldpunt Vreemdelingendetentie (met een gratis nummer voor gedetineerden) krijgt regelmatig klachten van mensen die vanwege een beltekort niet meer met de advocaat of anderen kunnen bellen.

42 DC Zeist en DC Schiphol hebben eigen rechtbanken in het gebouw. Deze worden niet voor vreemdelingenbewaring gebruikt.

43 Voor transport vanuit DC geldt, op basis van art 35 lid 4 van de Pbw, de geweldsinstructie Penitentiaire Inrichtingen.

tenzij.<sup>44</sup> De DV&O is verplicht om de toepassing van dwangmiddelen<sup>45</sup> gemotiveerd te registreren. Volgens de Ambtsinstructie is het gebruik van handboeien bij vervoer alleen toegestaan *'indien de feiten of omstandigheden dit redelijkerwijs vereisen met het oog op gevaar voor ontvluchting, dan wel met het oog op gevaar voor de veiligheid of het leven van de persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, van de ambtenaar of van derden.'* Met andere woorden: er is een individuele afweging noodzakelijk.<sup>46</sup>

In klachtenprocedures over geboeid vervoer verweert DV&O zich met: 'het gaat om vervoer naar een publieke ruimte en het risico op onttrekking is te groot'.<sup>47</sup> Ook stelt DV&O dat er vaak sprake is van onduidelijke registratie van de detentiegrond (strafrecht/bestuursrecht), wat de risico-inschatting voor de vervoerder bemoeilijkt.<sup>48</sup>

In de periode tussen juni 2016 tot en met december 2017 heeft het Meldpunt Vreemdelingendetentie geholpen bij 21 klachtenprocedures die betrekking hebben op geboeid vervoer. Tenminste zeven klachten zijn inmiddels gegrond verklaard. De overige klachten wachten nog op een uitspraak of hebben een onbekende afloop. De compensatie die aan de betreffende klagers werd uitbetaald bedroeg €10.<sup>49</sup>

### 3.5 VERVOER VAN GEZINNEN

Er is geen uniforme werkwijze voor het ophalen van gezinnen bij de COA-locaties. In de ene locatie worden gezinnen onaangekondigd 's morgens vroeg opgehaald met een DV&O-busje om naar het detentiecentrum in Zeist of naar Schiphol te gaan. Op de andere locatie kondigt men het vertrek uit de locatie juist wél van te voren aan, namelijk in de ochtend. De familie krijgt dan de tijd om in te pakken terwijl de kinderen nog een dag naar school kunnen. Na school wordt het gezin vervoerd naar Schiphol of Zeist (de Gesloten Gezinsvoorziening).

Op 3 juli 2015, om 6:00 uur in de ochtend wordt het gezin staande gehouden in de gezinslocatie in Burgum. De kinderen worden – gescheiden van de ouders – overgebracht naar detentiecentrum Zeist. Eén kind is op dat moment niet aanwezig en wordt later nagebracht. In het detentiecentrum wordt alsnog besloten van de bewaringsmaatregel af te zien. Vervolgens wordt het gezin overgebracht naar de COA locatie in Gilze Rijen. *'Veel indrukwekkende gebeurtenissen volgden elkaar in hoog tempo op en hebben tot op de dag van vandaag invloed op het leven van de kinderen.'*

De Kinderombudsman onderzoekt de gang van zaken en oordeelt dat de werkwijze van DT&V en COA op meerdere punten in strijd was met artikel 3 van het Kinderrechtenverdrag.<sup>50</sup>

### 3.6 DISCIPLINAIRE EN ORDEMAATREGELN

Voor vreemdelingen die op grond van artikel 59 Vreemdelingenwet (Vw) in afwachting van hun uitzetting in bewaring zijn genomen geldt momenteel – net als voor strafrechtelijk gedetineerden – de Penitentiaire beginselenwet. Dat betekent dat alle wettelijke regelgeving met betrekking tot orde- en strafmaatregelen hetzelfde zijn als in strafrechtelijke detentie. In geval van een disciplinaire straf betreft het een punitieve / corrigerende maatregel met een leed toevoegend karakter.<sup>51</sup> Een ordemaatregel mag alleen worden opgelegd

44 RSJ 15 februari 2008 07/3110/GA: *Belangenafweging noodzakelijk voorafgaand aan geboeid vervoer*; RSJ: *Het vervoer van ingeslotenen en hun goederen*, 2012, p. 29.

45 Wettelijke term is vrijheidsbeperkende middelen.

46 De Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren, Art. 22.

47 <http://meldpuntvreemdelingendetentie.nl/wp-content/uploads/Nieuwsbrief-september-2017.pdf>; Citaat interview met Meldpunt Vreemdelingendetentie, oktober 2017.

48 Bij elke vervoershandeling wordt op het vervoersformulier vermeld om welk type detentie het gaat. Een eenvoudige instructie om mensen die gedetineerd zijn op grond van artikel 6 of 59 zou afdoende moeten zijn.

49 De Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring voorziet in art. 9 in het oprichten van een afzonderlijke commissie van toezicht voor het vervoer van gedetineerde vreemdelingen.

50 Kinderombudsman 16 juni 2017, nr KOM004/2017: 'In pyjama naar buiten...' citaat pag 1.

51 Artikel 51Pbw kent als disciplinaire straffen: opsluiting in een strafcel dan wel een andere verblijfsruimte; ontzegging van bezoek; uitsluiting van deelname aan één of meer bepaalde activiteiten; weigering, intrekking of beperking van het eerstvolgende verlof; geldboete; cameratoezicht (i.g.v. afzondering).

in het belang van de orde en/of de veiligheid, bijvoorbeeld ter bescherming van het personeel of de vreemdeling zelf.<sup>52</sup> Wanneer er sprake is van toegangsweigering aan de grens kunnen vreemdelingen op grond van artikel 6 Vw in bewaring worden gesteld. Op hen is het Reglement regime grenslogies (Rrg) van toepassing.<sup>53</sup> Op grond van dit reglement zijn wel ordemaatregelen mogelijk, maar geen disciplinaire straffen.

In 2010 vond binnen de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV)<sup>54</sup> een heroriëntatie plaats op de toepassing van disciplinaire straffen en ordemaatregelen in vreemdelingendetentie. In een achterliggende memo schreef de DBV dat drang en dwang contraproductief werken als het gaat om de terugkeer, dat het niet bijdraagt aan het tot uitdrukking brengen van een bestuursrechtelijk karakter en daarnaast psychische schade kan veroorzaken. De werkgroep 'disciplinaire straffen en ordemaatregelen' kwam in 2010 met een beleidskader waarin werd ingegaan op het voorkómen van disciplinaire straffen en ordemaatregelen.<sup>55</sup> Respectvolle bejegening en bemiddeling worden in dit beleidskader hierbij als sleutelwoorden gezien.<sup>56</sup> Helaas blijkt acht jaar later het aantal opgelegde straffen en ordemaatregelen percentueel niet afgenomen.

Totaal aantal opgelegde straf- en orde maatregelen DCS, DCR en DCZ 2012-2017 (jan-juni)<sup>57</sup>

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (jan-juni)
Ordemaatregelen	448 (47%)	573 (59%)	375 (58%)	228 (67%)	284 (54%)	192 (46%)
Disciplinaire straffen	505 (53%)	398 (41%)	276 (42%)	110 (33%)	239 (46%)	222 (54%)
Totaal	953 (100%)	971 (100%)	651 (100%)	338 (100%)	523 (100%)	414 (100%)
Instroom vreemdelingenbewaring	5420	3670	2730	2176	2570	1540
Gemiddelde bezetting vreemdelingenbewaring	949	621	449	155	301	340
Kans dat een gedetineerde vreemdeling een straf- of ordemaatregel krijgt opgelegd	18%	26%	24%	16%	20%	27%

### 3.7 ISOLATIE

Isolatie is een bijzonder ingrijpende maatregel die verstrekkende gevolgen kan hebben voor iemands lichamelijke en vooral psychische gezondheid. Internationale wetgeving probeert het gebruik ervan daarom aan banden te leggen. Het belangrijkste anker hiervoor in de internationale wetgeving is het verbod op marteling en op wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Dit verbod is onder meer vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het EU-Grondrechtenhandvest, het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (BuPo) en het VN-Verdrag tegen Marteling.<sup>58</sup>

52 De Pbw kent drie soorten ordemaatregelen: uitsluiting van deelname aan één of meer activiteiten (artikel 23 Pbw); plaatsing in afzondering (artikel 24 Pbw); cameratoezicht (i.g.v. afzondering, artikel 24a Pbw).

53 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005848/2001-04-01>.

54 DBV, een sector binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen, heeft specifiek de verantwoordelijkheid voor aan de grens geweigerde vreemdelingen, illegale vreemdelingen en drugskoeriers die verblijven in de detentiecentra.

55 Beleidskader Disciplinaire straffen en ordemaatregelen (2010). De leidraad disciplinaire straffen en ordemaatregelen bepaalt welk gedrag zorgt voor de oplegging van een straf- of ordemaatregel.

56 Brief van staatssecretaris V&J, 5 januari 2015, Reactie op bericht over vreemdelingenbewaring (plaatsing in afzondering).

57 Poonam Bharatsingh: Masterscriptie universiteit Leiden Forensische Criminologie, Straf en ordemaatregelen binnen vreemdelingendetentie, 30.11.2017. Geschreven in samenwerking met het Meldpunt Vreemdelingendetentie.

58 BuPo art. 7; VN-Verdrag tegen Marteling, art. 3; EVRM art. 3; Handvest van Grondrechten van de Europese Unie, art. 4.

Dit betekent dat isolatie niet absoluut verboden is, maar wel dat er bijzonder voorzichtig omgesprongen dient te worden met de toepassing ervan. Het Europees Comité ter Voorkoming van Marteling (CPT) heeft standaarden vastgesteld waaraan een isolatiemaatregel moet voldoen om onnodig gebruik en gezondheidsschade te voorkomen.<sup>59</sup> Ook de VN-Minimumregels voor de Behandeling van Gevangenen<sup>60</sup> en de European Prison Rules<sup>61</sup> schrijven terughoudendheid bij het toepassen van isolatie voor.

Er zijn in de Pbw twee gronden om mensen in vreemdelingendetentie in een isoleercel te plaatsen: als ordemaatregel en als disciplinaire maatregel. Als ordemaatregel kan het wanneer iemand, bijvoorbeeld vanwege een suïciderisico, extra geobserveerd moet worden, of om iemand voor zijn eigen of andermans veiligheid apart van de groep te houden. Als disciplinaire maatregel, ofwel straf, kunnen vreemdelingen isolatie opgelegd krijgen als zij bijvoorbeeld het personeel weigeren te gehoorzamen, overlast veroorzaken of in vechtpartijen betrokken raken.

Het gebruik van isoleercellen in vreemdelingendetentie in Nederland staat al lange tijd fors onder kritiek van niet alleen Amnesty International maar ook de CPT<sup>62</sup> en de Nationale ombudsman.<sup>63</sup> Hoewel er na de suïcide van Aleksandr Dolmatov (2013)<sup>64</sup> een tijd lang veel aandacht voor het welzijn van vreemdelingen in detentie was, nam het aantal isolaties percentueel niet af.<sup>65</sup> Zie bijlage. Enerzijds beloofde de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het isoleercelgebruik terug te dringen, anderzijds besloten directies vaker tot isolatie over te gaan om het risico op suïcide te verminderen. In 2015 presenteerde Amnesty International samen met Dokters van de Wereld en het Meldpunt van de Stichting LOS een apart onderzoek naar isoleercelgebruik in vreemdelingendetentie. Het rapport concludeerde dat, ondanks de vele jaren van kritiek en beloften van verbetering, *'het huidige isolatiebeleid kan leiden tot mensenrechtenschendingen en (soms ernstige) gezondheidsschade. Isolatie in vreemdelingendetentie is niet meer van deze tijd. Het streven moet dan ook zijn om dit helemaal uit te bannen.'*<sup>66</sup>

Het rapport signaleerde bovendien dat medisch personeel vaak onvoldoende gemachtigd is om in te grijpen bij isolatieplaatsingen. *'Uit enkele dossiers bleek dat medische adviezen om van isolatie af te zien of deze op te heffen, door de directie opzij werden geschoven.'*<sup>67</sup>

Tot slot bevat het rapport de constatering dat toezichthouders (Commissies van Toezicht, de Inspectie Veiligheid en Justitie (IV&J) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)) niet voldoende inzetten op vermindering en uiteindelijke uitbanning van isolatie. Dit terwijl de IGZ elders wel de GGZ-richtlijnen voor uitbanning nastreeft. Ook in haar rapport over de brand in detentiecentrum Rotterdam (25 mei 2016) spreekt de IV&J met geen woord over de mensenrechtelijke aspecten van het isoleren van mensen. Dit is spijtig, omdat de IV&J een bijzondere verantwoordelijkheid heeft om situaties te monitoren waarbij risico's bestaan voor mensenrechtenschendingen.<sup>68</sup>

59 CPT Standards, (CPT/Inf/E 2002 1 Rev. 2013).

60 United Nations: *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, 1955.

61 Comité van Ministers van de Raad van Europa: *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules*.

62 CPT Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out from 10 to 21 October 2011, 9 August 2012, CPT/Inf (2012) 21.

63 Nationale ombudsman, *Vreemdelingenbewaring: strafmaatregel of middel om mensen uit te zetten?*, 2012.

64 De suïcide in DC Rotterdam (17 januari 2013) leidde tot politieke ophef en een onderzoek. Zie o.a.: Inspectie Veiligheid en Justitie 2013: *'Het overlijden van Alexander Dolmatov'*

65 Zie voor recente cijfers: Poonam Bharatsingh: Masterscriptie universiteit Leiden Forensische Criminologie, *Straf en ordemaatregelen binnen vreemdelingendetentie*, 30.11.2017. Geschreven i.s.m. Meldpunt Vreemdelingendetentie. Tabel 3, p.17.

66 Amnesty International, Dokters van de Wereld, Meldpunt Vreemdelingendetentie/LOS, *Isolatie in Vreemdelingendetentie*, 2015.

67 Idem pag. 7.

68 Na ratificatie van het Facultatief Protocol bij het VN-Verdrag tegen Marteling (OPCAT) is in Nederland in 2011 het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) opgericht. Het ministerie van V&J faciliteert het NPM en de coördinatie ligt bij de Inspectie Veiligheid en Justitie.

*‘Als je mensen een open regime aanbiedt heb je een veel groter palet van reactie- en strafmogelijkheden. Je kunt mensen dan eerst op een afdeling zetten met meer toezicht en zorg. De vestigingsdirecteur heeft nog steeds de bevoegdheid om isolerende straffen op te leggen, maar isolatie komt dan helemaal achteraan op de lijst en zal in de praktijk nauwelijks meer nodig zijn.’*

DJI-medewerker<sup>69</sup>

### 3.8 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 voorover buigen. Volgens de Pbw kan visitatie plaatsvinden bij binnenkomst in het detentiecentrum, voorafgaand of na afloop van vervoer, maar ook wanneer er een andere aanleiding is, bijvoorbeeld voorafgaand aan de plaatsing in isolatie. Visitatie heeft de afgelopen jaren enorm veel leed veroorzaakt voor ingesloten vreemdelingen.<sup>70</sup> Zij voelden zich ‘...kwetsbaar, vernederd, gecriminaliseerd en aangetast in hun persoonlijke integriteit’.<sup>71</sup> Ook mensen met een verleden van verkrachting en seksueel misbruik werden niet ontzien.<sup>72</sup> Pas na Kamervragen over het rapport *Isolatie in vreemdelingendetentie* en toezeggingen van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie<sup>73</sup> zijn er sinds 2015 in alle vreemdelingendetentiecentra ‘bodyscans’ aanwezig om ingeslotenen te controleren. Hierdoor is visitatie eigenlijk niet meer ‘nodig’<sup>74</sup> en het aantal visitaties is inderdaad fors afgenomen. Er zijn geen signalen dat er nog structureel sprake is van visitatie in vreemdelingenbewing.

Maar bij een brand in detentiecentrum Rotterdam werden vijf gedetineerden voorafgaand aan plaatsing in een isoleercel toch ‘routinematig’ gevisiteerd.<sup>75</sup> Het rapport dat de Inspectie Veiligheid en Justitie over de brand opstelde meldt hierover: *‘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 DCR [detentiecentrum Rotterdam] niet conform het vigerende beleid heeft gehandeld en daarmee op het punt van visitaties van de betrokken vreemdelingen tekort geschoten is.’*<sup>76</sup>

Ook op 14 april 2017 werd een groep van 22 mannen in detentiecentrum Rotterdam gevisiteerd.<sup>77</sup> Het Landelijke Bijzondere Bijstandsteam (LBB) van de DV&O kwam in de vroege ochtend met helmen en wapenstokken en maakte de cellen open. Volgens de directeur was het LBB ingeschakeld vanwege de vermissing van een aardappelschilmesje.<sup>78</sup> De mannen werden van hun bed gelicht en op cel gevisiteerd. Daarna moesten ze elders wachten en werd hun cel doorzocht. De klacht die het Meldpunt Vreemdelingendetentie namens de mannen indiende is bij de Beklagcommissie van de Commissie van Toezicht ongegrond verklaard omdat het niet om ‘stelselmatige’ visitatie zou gaan.<sup>79</sup>

69 DJI medewerker datum

70 Amnesty International, Dokters van de Wereld, Meldpunt Vreemdelingendetentie/LOS, *‘Isolatie in vreemdelingendetentie’*, 2015.

71 A&MR 2012, nr.07, p330.

72 E. Nazarski, *Omdat klagster bleef weigeren, is zij door personeel ontkleed*, JOOP/BNNVARA, 18 juni 2013.

73 Brief staatssecretaris Veiligheid en Justitie 20 mei 2015.

74 Verslag Algemeen Overleg, vastgesteld 9 april 2015, kst-19637-1986.

75 Amnesty International, Dokters van de Wereld, Meldpunt Vreemdelingendetentie (LOS): *Brand in Detentiecentrum Rotterdam*, 2017, p. 11.

76 Inspectie Veiligheid en Justitie, *Brand Detentiecentrum Rotterdam*, maart 2017, p. 5.

77 <http://meldpuntvreemdelingendetentie.nl/wp-content/uploads/Nieuwsbrief-september-2017.pdf>.

78 Volgens de bij de zitting aanwezige medewerker van het Meldpunt Vreemdelingendetentie bleek tijdens de beklagzitting dat het aardappelschilmesje al voor de actie was gevonden maar dat het bij deze zoekactie om een opeenstapeling van incidenten zou gaan.

79 Volgens de beklagcommissie is visitatie pas een schending artikel 3 EVRM als dit stelselmatig gebeurt.

*'Gelet op het vorenstaande is de beklagcommissie dan ook van oordeel dat, hoewel het vervelend is voor klager dat hij is gevisiteerd, slechts sprake is van een incidentele visitatie en dat dit niet als onredelijk of onbillijk kan worden aangemerkt. Het beklag is dan ook ongegrond.'*

Uitspraak 'Beklagcommissie'<sup>80</sup>

### 3.9 RECHTSBIJSTAND

Sinds 2008 zijn spreekuren van het Juridisch Loket in detentiecentra opengesteld (één dagdeel per week of één dagdeel per veertien dagen). Het Juridisch Loket in bewaring moet dienen als spreekbuis tussen vreemdeling en advocaat. De juridische medewerkers kunnen informatie verstrekken aan vreemdelingen en advocaten en indien nodig verwijzen naar een advocaat, mediator of organisatie.<sup>81</sup> Uit de evaluatie in 2010-2011 in opdracht van de Raad voor de Rechtsbijstand bleek echter dat de spreekuren niet aan de verwachtingen voldeden. Het spreekuur en de medewerkers van het Juridisch Loket zijn, volgens deze evaluatie, te weinig bekend bij vreemdelingen en advocaten en onvoldoende toegankelijk voor vreemdelingen in detentie.<sup>82</sup> Uit de interviews voor dit onderzoek met de Raad voor de Rechtsbijstand en VluchtelingenWerk komt naar voren dat het Juridisch Loket nog steeds veel te onzichtbaar is. Van samenwerking tussen advocaten, VluchtelingenWerk Nederland en het Juridisch Loket is geen sprake en het is de geïnterviewde medewerkers volstrekt onduidelijk wat het Juridisch Loket doet.

VluchtelingenWerk en de Raad voor de Rechtsbijstand hebben nu een vaste werkplek in het detentiecentrum Schiphol. Zij bieden daar (juridische) ondersteuning en behartigen de belangen van hun cliënten: *'Het zou goed zijn ook een plek te creëren in DC Zeist en DC Rotterdam. Dit is tot nu toe niet gelukt.'*<sup>83</sup>

Advocaten zeggen dat de rechtsbescherming van de vreemdeling beter moet in geval van het opleggen van disciplinaire straffen of maatregelen. Wanneer de afzondering langer dan vierentwintig uur duurt, moeten weliswaar de Commissie van Toezicht en een arts worden geïnformeerd,<sup>84</sup> maar een verplichting om de isolatieplaatsing te melden bij de rechtshulpverlener kent de wet niet. Een advocaat hoort daardoor meestal pas achteraf dat een cliënt (langere) tijd in isolatie is gezet.

*'Uit ervaringsgegevens blijkt dat de advocaat die de vreemdeling bijstaat in het kader van het vreemdelingenrecht niet op de hoogte is van disciplinaire bestraffing of afzonderingsmaatregelen hetgeen gelet op de rechtsbescherming uiteraard wel gewenst is, in het bijzonder aangezien de beroepstermijnen in deze zaken doorgaans zeer kort (één week) zijn.'*

Nederlandse Orde van Advocaten<sup>85</sup>

Tot slot maken de gesproken advocaten zich grote zorgen over de plannen van het kabinet om de rechtsbijstand verder terug te brengen en de vergoedingen te verlagen. Recente rapporten dringen juist aan op ruimere rechtsbescherming<sup>86</sup> en hogere vergoedingen.<sup>87</sup>

80 Beklagcommissie Commissie van Toezicht, 21 april 2017 DC-2017-000111 DC Rotterdam.

81 Ministerie van Veiligheid en Justitie, 5 maart 2012.

82 Groen & Heesen 2011.

83 Interview medewerker VluchtelingenWerk Nederland en medewerker Raad van Rechtsbijstand, oktober 2017.

84 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, artikel 50, zevende lid.

85 Nederlandse Orde van Advocaten, 19 februari 2014, reactie op het Wetsvoorstel.

86 Commissie Wolfsen 2015: 'Herijking rechtsbijstand. *Naar een duurzaam stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand.*'

87 <http://www.advocatenblad.nl/20170719/commissie-meer-toekenning-punten-strookt-tijdsbesteding>.

## 4 WETSVORSTEL WET TERUGKEER EN VREEMDELINGENBEWARING

### 4.1 GEBOUWEN

In het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring worden geen eisen gesteld aan de gebouwen: het blijft volledig open in wat voor inrichting vreemdelingenbewaring plaats moet vinden.<sup>88</sup> Ook blijft de mogelijkheid bestaan om dit te doen in een complex of gebouw dat tegelijk dienstdoet als penitentiaire inrichting. Dit is in strijd met de Europese Terugkeerrichtlijn<sup>89</sup> en de standaarden van het CPT.<sup>90</sup> Ook de Raad van State (in haar commentaar op de wet) spreekt haar ongenoegen hierover uit.<sup>91</sup>

Gezien de bevindingen in dit onderzoek zijn er geen goede redenen te bedenken waarom de manier waarop de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) is vormgegeven niet kan worden gekopieerd voor andere mensen in vreemdelingenbewaring. Meerdere personeelsleden in DC Zeist hebben Amnesty laten weten dat dit open regime voor 90-95 procent van de mensen in vreemdelingenbewaring mogelijk zou moeten zijn. Zij schatten in dat voor slechts zo'n 5 procent van de huidige ingesloten mannen het open regime moeilijk kan zijn, omdat zij problemen veroorzaken voor zichzelf, het personeel of andere ingeslotenen. Volgens deze medewerkers zou voor die kleine groep (op kleine schaal) de huidige vorm van vreemdelingendetentie in stand gehouden kunnen worden.

### 4.2 REGIME

Het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring zal de Pbw vervangen. De wet maakt een onderscheid tussen een (soepeler) verblijfsregime en een (strenger) beheersregime. Dit is een onderscheid dat de Pbw niet kent.

#### 4.2.1 Het verblijfsregime

Het 'soepeler' verblijfsregime is vergeleken met de huidige Pbw op een aantal punten een verbetering:

- Het aantal uren dat mensen worden ingesloten op cel wordt teruggebracht naar twaalf per etmaal. Dit betekent dat de cellen in het nieuwe verblijfsregime ook in de avond een aantal uren open zullen zijn.
- Volgens de nieuwe wet moet - conform de heroriëntatie van 2010 - acht uur per week recreatieve activiteiten worden aangeboden en twee uur per week sport.<sup>92</sup>
- Het aantal uren buitenlucht wordt verdubbeld naar twee uur per dag.<sup>93</sup>
- Meer contact met de buitenwereld. Het recht op bezoek wordt uitgebreid naar vier uur per week en voor gezinnen naar tien uur per week.<sup>94</sup> Gedetineerden mogen straks (op eigen kosten) onbeperkt bellen en gebeld worden. In de Memorie van Toelichting wordt expliciet vermeld dat in het verblijfsregime het gebruik van mobiele telefoons wordt toegestaan.<sup>95</sup> Volgens de nieuwe wet dient ook toegang tot internet (middels computers) beschikbaar te zijn.<sup>96</sup> Die toegang kan wel onderworpen worden aan beperkingen.
- De nieuwe wet regelt ook een recht op verlof bij ingrijpende gebeurtenissen (bijvoorbeeld geboorte van een kind of begrafenis van een naast familielid).<sup>97</sup> Dit verlof dient, vanwege een mogelijk onttrekkingsgevaar onder begeleiding plaats te vinden. Regulier verlof (voor bijvoorbeeld studie of stage) gericht op resocialisatie (zoals bij de penitentiaire inrichtingen) is niet van toepassing in vreemdelingendetentie.<sup>98</sup>

88 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring artikel 3, eerste lid; Memorie van toelichting, hoofdstuk 3, art 11.

89 Europese Terugkeerrichtlijn art. 16.

90 CPT Standards, CPT/Inf/E (2002) 1 –Rev 2015: Gebouwen en regime mogen niet *prisonlike* zijn.

91 Raad van State: Advies W03.14.0361/II, 18 december 2014

92 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring artikel 23 lid 2 onder d. Het aantal uren is gelijk gebleven aan hetgeen na de heroriëntatie is besloten.

93 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring art. 23 lid 2 onder e.

94 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring art. 29 lid 1 en art. 43 lid 1 onder d.

95 Memorie van Toelichting voorstel van Wet inzake terugkeer en vreemdelingenbewaring, 23 september 2015, par. 4.2, p. 11.

96 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring art. 32 lid 2.

97 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, art. 59.

98 Memorie van Toelichting, art. 59, p. 86.



Ondanks deze verbeteringen brengt de wet geen fundamentele verandering – ook niet voor het verblijfsregime – in het *prisonlike* karakter van vreemdelingendetentie.<sup>99</sup> Ook de Raad van State concludeert in haar advies op het wetsvoorstel dat er te weinig onderscheid is met een strafrechtelijk regime.<sup>100</sup>

*'Het [wetsvoorstel] wekt echter de indruk op sommige punten nog te zijn geënt op de huidige praktijk waarbij de inrichting en het regime een penitentiair karakter hebben. De vraag is of bij de inrichting van het nieuwe (bestuursrechtelijke) kader het beginsel van minimale beperkingen voldoende recht wordt gedaan, zoals de regering voorstaat.'*

Raad van State 18 december 2014

Het aantal uren op cel wordt door de wet minder; dat is een positieve ontwikkeling. Amnesty juicht dit toe maar pleit ervoor om het insluiten op cel als ultimatum remedium te beschouwen en in beginsel geen gebruik te maken van cellen.

Voor een bewaringsregime dat slechts ten doel heeft mensen beschikbaar te houden voor uitzetting is insluiting op cel niet noodzakelijk en dus disproportioneel, zo blijkt ook uit ervaringen in andere landen en in de GGV in Nederland. De werkwijze in de GGV kan als voorbeeld dienen voor de invulling van bewaring voor volwassen vreemdelingen.<sup>101</sup> Een dergelijke open setting vraagt een andere inzet van het personeel. Zij hoeven zich bijvoorbeeld niet meer bezig te houden met het in- en uitsluiten van de gedetineerden en hebben daardoor meer tijd voor persoonlijke begeleiding.

Het nieuwe wettelijke minimum van twee uur buitenlucht is nog steeds zeer summier, zeker nu de beperking op toegang tot de buitenruimte geen enkel praktisch doel dient. Dat het ook praktisch mogelijk is, blijkt uit de praktijk in Rotterdam en Schiphol. Daar bieden de verblijfsruimten toegang tot de buitenruimten.

Hoewel het aantal uren voor activiteiten wordt uitgebreid, worden vreemdelingen nog steeds uitgesloten van arbeid (iets wat voor strafrechtelijk gedetineerden wel aangeboden wordt). Wel biedt de wet ruimte voor educatieve activiteiten *'voor zover deze zich verdragen met de duur van de vreemdelingenbewaring en de persoon van de vreemdeling'*.<sup>102</sup> Het aanbieden en/of beperken van dagbesteding kan een weerslag hebben op het welzijn van de vreemdeling en daarmee uiteindelijk ook op de terugkeerbereidheid. Voldoende aangeboden – betekenisvolle – dagbesteding is daarom van groot belang.

Het aanbieden van toegang tot internet is een belangrijke stap voorwaarts. Op dit moment hebben de meeste locaties computers beschikbaar, maar helaas is het aantal te bezoeken websites beperkt en communicatiemiddelen en sociale media zoals WhatsApp, Facebook en e-mail zijn niet toegankelijk. Er is geen goede reden om vreemdelingen uit te sluiten van de toegang tot deze vormen van communicatie en sociale media. Daarmee kunnen op eenvoudige en moderne wijze contacten worden onderhouden die (ook) van grote betekenis kunnen zijn om de terugkeer goed voor te bereiden.

*'De genoemde activiteiten hebben in overwegende mate het karakter van tijdpassering. Zonder het belang hiervan in twijfel te trekken, wijst de RSJ erop dat hiermee het element van perspectief op de toekomst buiten beeld blijft. Wil het besluit richting geven aan een zinvol verblijf in de inrichting dan kan een verwijzing naar de betekenis hiervan voor het leven na bewaring – en na de beoogde terugkeer – niet worden gemist.'*

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)<sup>103</sup>

99 Zie voor een overzicht van commentaren op de wet: <https://www.internetconsultatie.nl/vreemdelingenbewaring/reacties>.

100 Raad van State: Advies W03.14.0361/II, donderdag 18 december 2014.

101 Dit betekent niet dat Amnesty International de detentie van kinderen in de GGV goedkeurt.

102 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring art. 23, lid 2 onder a.

103 RSJ, 30 november 2015, RSJ/101/2633/2015/AvB/BD.

Beperkingen van het contact met de buitenwereld, of dit nu is per telefoon, online of via bezoek, verhouden zich niet tot het doel van de bewaring, te weten het beschikbaar houden voor uitzetting.<sup>104</sup>

#### 4.2.2 Het beheersregime

Naast het verblijfsregime kondigt de nieuwe Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring ook een nieuw beheersregime aan.<sup>105</sup> De Raad van State bekritiseert dit regime:<sup>106</sup>

*‘Het meest strikte regime, het beheersregime, komt echter overeen met het regime zoals dat thans geldt in vreemdelingenbewaring op grond van de Pbw. Daarmee heeft het beheersregime een penitentiair karakter hetgeen niet lijkt te stroken met het voornemen van de regering een eigen bestuursrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring te introduceren met het beginsel van minimale beperkingen als uitgangspunt. De toelichting motiveert onvoldoende waarom het beheersregime zoals dit in het voorstel concreet is uitgewerkt (voor wat betreft het dagprogramma, bezoek en telefonisch verkeer) overeenkomt met het regime op grond van de Pbw.’*

Hoewel het beheersregime doelt op overlastgevende en moeilijk hanteerbare vreemdelingen, is het ook de bedoeling om iedereen bij aankomst éérst op de ‘binnenkomstafdeling’ te plaatsen, waar tevens dat beheersregime geldt.<sup>107</sup> Het is volstrekt onduidelijk waarom hiervoor gekozen is. Het automatisch en onmiddellijk opleggen van extra beperkingen is absoluut in strijd met het beginsel van minimale beperkingen.

De Raad van State schrijft hierover:

*‘De regering verwacht dat 90% tot 95% van de vreemdelingen geschikt is voor het verblijfsregime. De toelichting maakt onvoldoende duidelijk waarom het noodzakelijk is om alle vreemdelingen bij binnenkomst, ongeacht hun gedrag, in het beheersregime te plaatsen en aan de beperkingen van dat regime te onderwerpen. Uitgaande van het beginsel van minimale beperkingen en gelet op het relatief geringe aantal vreemdelingen (5-10%) dat naar verwachting ongeschikt zal zijn voor het verblijfsregime, is deze keuze niet op voorhand evident.’<sup>108</sup>*

*‘Als je mensen direct bij binnenkomst onder het beheersregime plaatst, en dan ook nog samen met de mensen bij wie sprake is van beheersproblemen, veroorzaakt dat enorme stress en onnodige spanningen, voor zowel de vreemdeling als het personeel. Een optie zou kunnen zijn om een inkomstenafdeling te creëren van waaruit de vreemdeling kan doorstromen naar een verblijfs- of beheersregime. Dat is binnen het gevangeniswezen wel gebruikelijk.’*

DJI-medewerker<sup>109</sup>

In DC Rotterdam is men – vooruitlopend op de wet – gestart met het ‘beheersregime’ zoals bedoeld in het wetsvoorstel. Het Meldpunt Vreemdelingendetentie kreeg hierover enkele klachten. Klagers geven aan niet te begrijpen waarom ze zijn overgeplaatst en maken bezwaar tegen de sobere omstandigheden en het ‘straffende’ regime. In één casus was er sprake van een man die 21 dagen op de beheersafdeling had gezeten en daarna was overgeplaatst naar de extra zorg-afdeling vanwege ernstige psychische problemen.<sup>110</sup> Dit voorbeeld laat zien dat mensen die aanvankelijk worden geïndiceerd als ‘overlastgevend’ kwetsbare mensen kunnen zijn die in feite extra zorg nodig hebben.

104 Zie ook RSJ commentaar op het Wetsvoorstel: [www.internetconsultatie.nl/besluitvreemdelingenbewaring/reactie](http://www.internetconsultatie.nl/besluitvreemdelingenbewaring/reactie).

105 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, artikel. 18.

106 Raad van State, Advies W03.14.0361/II.

107 Wet Terugkeer en Vreemdelingendetentie artikel. 17.

108 Raad van State, Advies W03.14.0361/II.

109 Citaten uit interviews met DJI-personeel, augustus 2017.

110 Interview Meldpunt Vreemdelingendetentie, oktober 2017.

Amnesty ziet het beheersregime – in het huidige kader – als een ongewenste toevoeging aan een toch al penitentiair regime met buitenproportioneel veel mogelijke orde- en disciplinaire maatregelen. Het naast elkaar hanteren van zowel orde- en strafmaatregelen als een beheersregime is (drie)dubbelop. Het beheersregime betekent op veel punten een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie, en schurkt nog dichter aan tegen bewaring als punitief instrument, in plaats van als een instrument om een bestuursrechtelijke maatregel te faciliteren. Ook vraagt Amnesty International zich af – mede gezien eerder onderzoek naar mensen met psychische problemen in bewaring – of de extra strenge maatregelen binnen het beheersregime niet vooral deze kwetsbare groep ten deel gaan vallen, en voor hen escalatie van de problemen in de hand gaan werken.

Voor zover het beheersregime door het kabinet wordt gehandhaafd, dient in ieder geval het standaard gebruik ervan bij binnenkomst te worden geschrapt.<sup>111</sup> Het automatisch en onmiddellijk opleggen van extra beperkingen is absoluut in strijd met het beginsel van minimale beperkingen.

### 4.3 STRAF- EN ORDEMAATREGELLEN

Het wetsvoorstel biedt op het punt van straf- en ordemaatregelen geen enkele verbetering. De bepalingen uit de huidige Penitentiaire beginselenwet zijn – soms woord voor woord – overgenomen.

Met betrekking tot visitatie bepaalt de wet dat het controleren van het lichaam voortaan op ‘niet-handmatige wijze’ geschiedt, doelend op het gebruik van de bodyscan.<sup>112</sup> Dat is een wenselijke ontwikkeling. Van belang blijft echter dat altijd een stapsgewijze benadering wordt gehanteerd, waarbij steeds het minst ingrijpende effectieve middel wordt gebruikt. In de meeste gevallen zal immers een detectiepoortje (zoals nu bij grensdetentie) of een metaaldetector afdoende zijn. Betreurenswaardig is dat het wetsvoorstel de mogelijkheden om over te gaan tot handmatige visitatie ruim openlaat; zelfs het niet-beschikbaar zijn van apparatuur wordt in het wetsvoorstel als reden genoemd.<sup>113</sup>

Afzondering (isolatie) wordt in het wetsvoorstel niet nader gedefinieerd.<sup>114</sup> Ook blijft de maximumperiode waarvoor afzondering kan worden opgelegd zeer ruim: twee weken.<sup>115</sup> Deze kan bovendien in geval van een ordemaatregel steeds met twee weken worden verlengd.<sup>116</sup> Met de nieuwe wet kunnen ook vreemdelingen in grensdetentie voortaan als straf in isolatie worden geplaatst. Bij dit alles wordt de advocaat – zoals eerder gezegd – niet geïnformeerd.

Tijdens de afzondering kan de directeur besluiten tot bevestiging van mechanische middelen aan het lichaam.<sup>117</sup> De maximale duur is 24 uur, maar de directeur kan deze beslissing telkens met (ten hoogste) vierentwintig uur verlengen. Een extreem zwaar middel dat over het algemeen mensen zal treffen die psychisch ziek zijn. Deze mensen horen niet in vreemdelingenbewaring maar moeten zo snel mogelijk worden overgeplaatst naar reguliere psychiatrische opvang. Ook hier wordt de advocaat niet geïnformeerd.

De rol en bevoegdheden van de directeur van de inrichting zijn bepalend voor de inzet van disciplinaire maatregelen. Deze rol wordt in het wetsvoorstel uitgebreid en is met weinig waarborgen omkleed. Zo wordt – als nieuwe grond voor disciplinaire maatregelen – het niet meewerken aan terugkeer expliciet genoemd.<sup>118</sup> Daarmee krijgt de directeur de bevoegdheid om opdracht te geven tot geweldsgebruik om de

111 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring: op grond van artikel 17, tweede lid.

112 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, artikel 47.

113 Zie ook amendement Voortman van 2 november 2016: *‘Met dit amendement beoogt de indiener handmatige visitatie van het lichaam te verbieden. Handmatige controle van het lichaam is een vernederende en traumatiserende ervaring, juist voor mensen die oorlog en geweld ontvlucht zijn. Artikel 47 bevat verscheidene situaties waarin echter wel op handmatige wijze gevisiteerd mag worden. De indiener is van mening dat de regering onvoldoende heeft aangetoond dat het voortbestaan van deze bevoegdheid in de voorkomende gevallen noodzakelijk is, nu voldoende adequate alternatieven, zoals röntgenscans, voorhanden zijn.’*

114 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, zie artikel 50, derde lid.

115 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, artikel 50, tweede lid.

116 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, artikel 50, vierde lid.

117 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, artikel 52, eerste lid: Regeling toepassing mechanische middelen in penitentiaire inrichtingen, 26 juni 2000, Nr. 5034475/00/DJI.

118 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring artikel 44.

vreemdeling over te brengen naar een gesprek met DT&V of te vervoeren naar de ambassade.<sup>119</sup> Omdat voor een zinvol gesprek met de DT&V en/of de ambassade de medewerking van de vreemdeling nodig is, valt niet in te zien wat er te winnen valt bij het gedwongen en met geweld vervoeren van de vreemdeling naar zulke gesprekken. Het is bovendien zeer de vraag hoe dit zich verhoudt met de verantwoordelijkheid van de directeur voor de orde en veiligheid van de inrichting of de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring.<sup>120</sup>

Klachten bij de Commissie van Toezicht blijken in de praktijk een veel te lange afhandelingstijd te hebben. De klachten die door het Meldpunt Vreemdelingendetentie zijn gemonitord hadden een gemiddelde looptijd van negentig dagen, waarbij Schiphol op kop gaat met een afhandelingstijd van honderddertig dagen.

In het wetsvoorstel wordt, naast het zeer uitgebreide kader aan maatregelen ter beheersing van de veiligheid en orde, ook voorzien in de mogelijkheid om vreemdelingen in een penitentiaire inrichting te plaatsen.<sup>121</sup> Gezien de reeds bestaande mogelijkheden is dit een disproportionele maatregel tegen vreemdelingen die geen strafrechtelijke feiten hebben gepleegd, althans niet om die reden in bewaring zijn gesteld.<sup>122</sup> Ook hierbij dient in acht te worden genomen dat bij beheersproblemen niet zelden sprake is van psychische problemen.

Kortom: Disciplinaire straffen en maatregelen verhouden zich niet tot een lichter, bestuursrechtelijk regime zoals dat voor vreemdelingendetentie dient te gelden. De legitimiteit van deze maatregelen ontbreekt. In geval van nood kan volstaan worden met ordemaatregelen. Onder het (huidige) regime van het Reglement regime grenslogies kunnen ook geen disciplinaire maatregelen worden opgelegd. Dit is een jarenlange praktijk.

---

119 Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring artikel 44, eerste lid, onder d. Uit de formulering wordt niet duidelijk wat precies bedoeld wordt: Kan er dwang worden gebruikt om iemand uit te zetten? Om hem mee te nemen naar een presentatie bij ambassade? Of kan er een disciplinaire maatregel worden opgelegd als de vreemdeling weigert mee te werken?

120 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken: advies over het wetsvoorstel, 6 maart 2014, ACVZ/ADV/2014/008

121 Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, artikel 11, tweede lid.

122 Zie in dit kader ook het commentaar op het concept-wijzigingsbesluit Vb 2000 van de RSJ, <https://www.internetconsultatie.nl/bsluitvreemdelingenbewaring/reactie/2cfc3c92-80fb-4a4e-bd78-8ec976f8a390>.

## 5 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het bestuursrechtelijk opsluiten van mensen staat op gespannen voet met mensenrechten. Vooral wanneer detentie onnodig is, lang duurt en de detentieomstandigheden niet passend zijn. Dit onderzoek behandelt de detentieomstandigheden.

### 5.1 GEBOUWEN

In Nederland worden voor vreemdelingendetentie dezelfde gevangenisgebouwen gebruikt als voor het strafrechtelijk detineren van mensen. Dit is in strijd met de artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn en de aanbeveling van het CPT dat de gebouwen en het regime van vreemdelingendetentie niet *prisonlike* mogen zijn. Dat het anders kan blijkt uit de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV). De locatie biedt weliswaar een gesloten buitenring, maar daarbinnen bevindt zich een open terrein met woonunits. De GGV is op dit moment alleen in gebruik voor gezinnen, vrouwen en alleenstaande minderjarigen. Uit gesprekken met onder meer het personeel van de locatie blijkt dat zowel de ingeslotenen als het personeel minder spanning en problemen ervaren dan betrokken partijen in vreemdelingendetentie. Dit open regime zou voor 90 tot 95 procent van de mensen in vreemdelingenbewaring mogelijk moeten zijn.

### 5.2 REGIME

Voor vreemdelingen die op grond van artikel 59 van de Vreemdelingenwet (Vw) in afwachting van hun uitzetting in bewaring zijn genomen, geldt momenteel – net als voor strafrechtelijk gedetineerden – de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Het gevolg hiervan is dat vreemdelingen tijdens detentie onderworpen worden aan nagenoeg dezelfde strenge, sobere maatregelen en beperkingen als verdachten en veroordeelden van misdrijven, zoals opsluiting in een cel en geboeid vervoer. Voor een bewaringsregime dat slechts ten doel heeft mensen beschikbaar te houden voor uitzetting, is insluiting op cel niet noodzakelijk en dus disproportioneel. De werkwijze in de GGV kan als voorbeeld dienen voor de invulling van bewaring voor volwassen vreemdelingen. Vreemdelingen ervaren geboeid vervoer als zeer vernederend en onrechtvaardig. Voor sommigen is het aanleiding om behandeling in het ziekenhuis te weigeren, omdat zij niet in het openbaar *'als crimineel met boeien om'* gezien willen worden. Hoewel DV&O al zou moeten werken met een 'nee tenzij'-beleid (niet boeien tenzij) blijkt de praktijk weerbarstig en wordt er nog steeds veelvuldig geboeid.

De huidige Pbw voorziet in een groot scala van disciplinaire straffen en ordemaatregelen. De zwaarst mogelijke maatregel is plaatsing in isolatie. Uit tal van onderzoeken blijkt dat isolatie vérstrekkende gevolgen kan hebben voor iemands gezondheid.<sup>123</sup> Hoewel isolatie de afgelopen jaren meerdere keren aandacht heeft gekregen, is het aantal isolatieplaatsingen percentueel niet afgenomen. Het is wel positief dat sinds de invoering van de bodyscans in vreemdelingendetentie het aantal visitaties (het visueel schouwen van het naakte lichaam ter controle op eventuele verboden voorwerpen en stoffen) fors is verminderd. Wel is er incidenteel nog steeds sprake van (onnodige) visitaties.

### 5.3 HET WETSVOORSTEL

Ondanks dat er sprake is van enkele verbeteringen, biedt het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring geen fundamentele verandering in het *prisonlike* karakter van vreemdelingendetentie. Op het punt van straf- en ordemaatregelen biedt de wet zelfs geen enkele verbetering. De bepalingen uit de huidige Penitentiaire beginselenwet zijn – soms woord voor woord – overgenomen en ook alle opties voor isolatie staan nog steeds open. Bovendien zijn er extra mogelijkheden bijgekomen, zoals het 'beheersregime' en dwangmiddelen in het kader van terugkeer. Disciplinaire straffen en maatregelen verhouden zich niet tot het bestuursrechtelijk karakter van

<sup>123</sup> Amnesty International, Dokters van de Wereld, Meldpunt Vreemdelingendetentie (LOS) 2015, *Isolatie in vreemdelingendetentie*.

vreemdelingendetentie. De legitimiteit van deze maatregelen ontbreekt. Er kan – in geval van nood – worden volstaan met ordemaatregelen. Onder het huidige regime van grensdetentie (Reglement regime grenslogies) kunnen ook geen disciplinaire maatregelen worden opgelegd. Het wetsvoorstel bepaalt dat het controleren van het lichaam voortaan op ‘niet-handmatige wijze’ geschiedt, met uitzondering van bijzondere omstandigheden. Helaas biedt de wet daarmee toch ruimte voor visitatie. Nu de bodyscan in alle centra aanwezig is, kan deze uitzondering worden geschrapt.

### CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Vreemdelingendetentie is geen sanctie en internationale mensenrechtenstandaarden bepalen dan ook dat de gebouwen en het regime niet *prisonlike* mogen zijn. Hoewel er de afgelopen jaren verbeteringen zijn aangebracht, vindt vreemdelingendetentie nog steeds plaats in gevangenissen en het huidige regime is op de meeste punten nog altijd identiek aan het regime van strafrechtelijke detentie. Het nieuwe wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring biedt kansen om dit te veranderen, maar dan moet de wet nog wel op een aantal punten worden aangepast.

Met dat doel doet Amnesty International de volgende aanbevelingen:

- Gebruik de nieuwe wet om een einde te maken aan het *prisonlike* regime zoals bedoeld door het CPT.
- Hanteer bij het invullen van het nieuwe wettelijke kader strikt het principe van minimale beperkingen.
- Ontwikkel detentielocaties die het daadwerkelijk mogelijk maken om op basis van het beginsel van minimale beperkingen te werken.<sup>124</sup> Daarbij kan een voorbeeld worden genomen aan de GGV in Zeist. Het terrein van DC Zeist biedt daar ruime mogelijkheden toe.
- Schrap het beheersregime zoals aangekondigd in het wetsvoorstel. Als dit niet haalbaar is schrap dan in ieder geval het beheersregime bij binnenkomst.
- Zorg dat het regime in ieder geval de volgende elementen omvat:
  - o Maximale bewegingsvrijheid binnen de buitengrenzen van de detentielocatie.
  - o Geen opsluiting in een cel.
  - o Een zinvolle dagbesteding, inclusief mogelijkheden tot leren of werken.
  - o Maximale mogelijkheden tot contact met de buitenwereld, zoals:
    - Dagelijks – in privacy – bezoek kunnen ontvangen.
    - Beschikbaarheid van inkomende en uitgaande telefoonlijnen.
    - Toegang tot internet zonder restricties (inclusief sociale media)
    - Behoud van eigen mobiele telefoons.
    - Ruimhartige mogelijkheden voor bijzonder verlof, zoals bij overlijden van naasten.
    - Goede mogelijkheden voor contact met en bezoek van belangenbehartigende organisaties en personen.
- Op het punt van orde- en strafmaatregelen biedt het wetsvoorstel geen enkele verbetering. Dit terwijl disciplinaire straffen en maatregelen zich niet verhouden tot bestuursrechtelijke vreemdelingendetentie.
  - o Schrap daarom disciplinaire maatregelen en straffen uit de nieuwe wet.
  - o Als dat niet (geheel) haalbaar is, schrap in ieder geval de mogelijkheid tot opsluiting in een strafcel.
  - o Ook afzondering op grond van een ordemaatregel moet zo veel mogelijk worden voorkomen en alleen in uitzonderlijke gevallen en altijd zo kort mogelijk worden toegepast. Schrap daarom de mogelijkheid in de wet om afzondering op grond van een ordemaatregel met telkens ten hoogste twee weken te verlengen.

<sup>124</sup> De huidige locaties zijn allemaal opgezet naar het model van een penitentiaire inrichting.

- o Schrap de mogelijkheid in de wet om geweld in te zetten om vreemdelingen naar gesprekken met de DT&V of de ambassade te brengen.
- Het wetsvoorstel houdt de mogelijkheid voor visitatie open (bijvoorbeeld wanneer de bodyscan niet beschikbaar is). Dit mag geen argument zijn. Laat in de wet opnemen dat de staat garandeert dat bodyscanapparatuur in iedere inrichting beschikbaar is. Zorg ervoor dat altijd het minst ingrijpende middel eerst wordt gebruikt (zoals detectiepoortjes of een metaaldetector).
- Verbeter de toegang tot rechtsbescherming van vreemdelingen in detentie.
- Stel – naast de Commissie van Toezicht en de arts – ook altijd de advocaat van de vreemdeling op de hoogte van de afzondering.



## 6 BIJLAGE

OPGELEGDE DISCIPLINAIRE STRAFFEN PER DETENTIE CENTRUM 2012-2017<sup>125, 126</sup>

Jaar	2012			2013			2014			2015			2016			2017 (jan-juni)		
Detentie-centrum	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS	DCR	DCZ	DCS
Strafcel	123 (62%)	133 (59%)	31 (38%)	80 (54%)	67 (57%)	69 (52%)	68 (42%)	64 (56,5%)	3 (60%)	24 (44%)	26 (52%)	5 (83%)	14 (18%)	57 (42%)	6 (25%)	60 (37%)	28 (62%)	10 (71%)
Straf op eigen cel	66 (33%)	87 (39%)	39 (48%)	59 (40%)	50 (43%)	59 (44%)	81 (51%)	47 (41,5%)	2 (40%)	22 (41%)	21 (42%)	1 (17%)	50 (63%)	70 (51%)	13 (54%)	98 (60%)	14 (31%)	4 (29%)
Straf elders	0	0	4 (5%)	0	0	2 (1,5%)	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Uitsluiting	6 (3%)	3 (1%)	3 (4%)	1 (1%)	0	0	4 (3%)	1 (1%)	0	3 (6%)	3 (6%)	0	10 (13%)	4 (3%)	1 (4%)	1 (1%)	2 (5%)	0
Ontzegging bezoek	3 (1,5%)	0	4 (5%)	5 (3%)	0	2 (1,5%)	3 (2%)	0	0	1 (2%)	0	0	3 (4%)	4 (3%)	0	4 (2%)	0	0
Geldboete	1 (0,5%)	2 (1%)	0	3 (2%)	0	1 (1%)	2 (1%)	1 (1%)	0	4 (7%)	0	0	2 (2%)	1 (1%)	4 (17%)	0	1 (2%)	0
Totaal	199	225	81	148	117	133	158	113	5	54	50	6	79	136	24	163	45	14
Camera-toezicht	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6	3	3	8	0	11	3	0
Instroom vreemdelingenbewaring per DC	2920	1050	900	1950	630	880	1520	970	220	1020	780	370	1010	1150	410	900	380	260
Kans op strafmaatregel	6,8%	21,4%	9%	7,6%	18,6%	15,1%	10,4%	11,6%	2,3%	5,3%	6,5%	1,6%	7,8%	11,8%	5,9%	18,1%	11,8%	5,4%

125 Gegevens verzameld door Poonam Bharatsingh t.b.v Masterscriptie in het kader van de Master Forensische Criminologie, 30-11-2017 (stage Meldpunt Vreemdelingendetentie)

126 Sommige gegevens zijn niet bekend vanwege een verandering in het systeem m.b.t. het registreren van de straf- en ordemaatregelen binnen de detentiecentra. Hierdoor zijn er vanaf 2015 nieuwe straffen bijgekomen en andere straffen weggehaald.

