



Opmerkingen en aanbevelingen van Amnesty International bij de WET TERUGKEER EN VREEMDELINGENBEWARING (34309) ten behoeve van het wetgevingsoverleg op 11 juni 2018

In de afgelopen jaren heeft Amnesty International meerdere malen haar zorgen over de Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring geuit, in detail commentaar geleverd en aanbevelingen tot verbetering gedaan.¹ Hieronder zullen wij kort onze belangrijkste aandachtspunten noemen. Voor het overige verwijzen wij naar onze eerdere inbreng.² Graag zijn wij bereid nadere stukken aan te leveren of onze punten nader toe te lichten.

Inleiding

Vrijheidsbeneming geldt in het Nederlandse strafrecht als het zwaarste middel om mensen te straffen en de impact op het leven van mensen is groot. Aan het bestuursrechtelijk vastzetten van mensen zonder verblijfstitel kleven dan ook ernstige mensenrechtelijke bezwaren. De afgelopen jaren is onder meer door (internationale) toezichthouders, mensenrechtenorganisaties en rechtshulpverleners op zeer consistente wijze kritiek geleverd op de wijze waarop de Nederlandse overheid vreemdelingenbewaring uitvoert. Centrale punten daarin zijn:

- 1 Het niet afdoende garanderen dat vreemdelingenbewaring alleen als ultimum remedium wordt gebruikt en alleen zo kort mogelijk wordt ingezet.
- 2 Het disproportioneel zware (penitentiaire) regime en het gebruik van gevangenislocaties.

De Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring zou hét instrument kunnen zijn om deze kritiek te laten verstommen. Echter, in de huidige vorm biedt het wetsvoorstel niet de benodigde oplossingen en dreigt hiermee een enorme gemiste kans te worden.

1. Ultimum remedium

In 2011 publiceerde Amnesty International haar onderzoek naar alternatieven voor vreemdelingendetentie.³ De Tweede kamer toonde zich geïnteresseerd. Niet alleen mensenrechtelijke argumenten,⁴ ook gezondheidsrisico's,⁵ de verplichtingen die volgen uit de

1 Recente Amnesty International rapporten: Het recht op vrijheid, vreemdelingendetentie: het ultimum remedium-beginsel, (2018) en Geen cellen en handboeien, het beginsel van minimale beperkingen in het regime vreemdelingendetentie, (2018)

2 Brief AI internetconsultatie 21.02.2014.

<https://www.internetconsultatie.nl/vreemdelingenbewaring/reacties>;

Position paper t.b.v hoorzitting 10.12.2015, Amnesty International.

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2015A05037; Brief 11.12.2015: Opmerkingen en aanbevelingen AI bij voorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring.

3 Amnesty International (2011): Vreemdelingendetentie, het moet en het kan anders. Alternatieven voor vreemdelingendetentie.

4 Factsheets van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (2018): *Migrants in detention, accompanied migrant children in detention en unaccompanied migrant minors in detention*; Europese Committee for the

Europese Terugkeerrichtlijn,⁶ twijfels over de effectiviteit van vreemdelingenbewaring en financiële argumenten⁷ speelden daarbij een rol.

Ondertussen is er op veel plekken ervaring opgedaan met alternatieven en blijken minder dwingende maatregelen niet alleen goedkoper en humaner maar ook effectief te zijn.⁸ Uit onderzoek van Amnesty International en de Stichting LOS over opvang van mensen zonder verblijfsrecht blijkt dat intensieve begeleiding detentie in verreweg de meeste gevallen overbodig maakt.⁹ Ook de staatssecretaris geeft in de nota van 2 mei 2018 aan dat het effectiviteitspercentage met betrekking tot minder dwingende terugkeermaatregelen in de afgelopen jaren fors is gestegen. Ten aanzien van de meldplicht met terugkeerondersteuning lag het effectiviteitspercentage in 2016 rond de 30% en in 2017 lag dit op 40%.¹⁰

In de nota naar aanleiding van het nader verslag¹¹ zegt de staatssecretaris dat er de afgelopen jaren een gestage daling te zien is van het aantal vreemdelingen dat in detentie wordt gesteld. Helaas is dat niet juist. Weliswaar is er een tijd lang sprake geweest van een afname van het aantal mensen in vreemdelingendetentie, in de afgelopen twee jaren is de instroom juist weer aanzienlijk gestegen. Het gaat jaarlijks om duizenden mensen:

Vreemdelingen in detentie in Nederland ¹²
In 2015 → 2180
In 2016 → 2570
In 2017 → 3180

Kwetsbaarheid

Kwetsbare mensen lopen meer nog dan anderen het risico dat de (geestelijke) gezondheid in detentie verslechtert. Om die reden hebben opeenvolgende staatssecretarissen en ministers toezeggingen gedaan om kwetsbare mensen zo veel mogelijk uit vreemdelingendetentie te houden.¹³ Dat het onderhavige wetsvoorstel een nieuw artikel 58a aan de Vreemdelingenwet toevoegt dat – in geval van kwetsbaarheid - tot extra motivering van bewaring dwingt is een stap vooruit. Helaas biedt de wet geen duidelijk afwegingskader om de detentie van kwetsbare

prevention of Torture and Inhuman or degrading Treatment or Punishment (CPT): Factsheet (2017) *Immigration detention* CPT/Inf(2017)3.

5 Amnesty International, Dokters v.d. Wereld, St. LOS (2016): *Opsluiten of Beschermen?*

6 Europese Terugkeerrichtlijn art 15 voorziet in een trapsgewijze verzwarende maatregelen, waarbij het evenredigheidsbeginsel steeds moet worden geëerbiedigd. HvJ-EU 28 april 2011, zaak C-61/11 PPU Hassan El Dridi.

7 Vanwege de hoge kosten werd vreemdelingendetentie in 2010 genoemd in de bezuinigingsvoorstellen, Rapport brede heroverweging bezuinigingen voor de middellange termijn maart 2010.

8 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1483.html>; zie ook UNHCR, 'Back to Basics, The Right to Liberty and Security of Person and Alternatives to Detention', 2011; International Detention Coalition (IDC) Handbook *There are alternatives*, 2015; The Commissioner's Human Rights Comments Strasbourg, High time for states to invest in alternatives to migrant detention. *A five step plan to abolish migrant detention*, 1 januari 2017.

9 Amnesty International en St. LOS: *Valse hoop of bittere noodzaak*, 2017.

10 Nota naar aanleiding van het nader verslag, 2 mei 2018, pag 6 en 7.

11 TK, vergaderjaar 2017-2018, 34 309, nr 11, nota naar aanleiding van het nader verslag 2 mei 2018.

12 Ministerie J&V: Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-december 2017.

13 Zie Amnesty International, LOS en Dokters vd Wereld: *Opsluiten of beschermen?* Pag. 38 noot 155.

mensen te voorkomen. Het wetsvoorstel schrijft geen kwetsbaarheidstoets voor en blijft (net als nu) uitgaan van de zeer beperkte toets of benodigde zorg binnen de bewaringsomstandigheden kan worden geleverd.¹⁴ Dit is dringend aan herziening toe.

Duur van detentie en herhaalde detentie

De gemiddelde duur van vreemdelingendetentie in Nederland is 43 dagen.¹⁵ In dit cijfer wordt niet meegerekend dat mensen soms meerdere keren worden gedetineerd. Soms overschrijdt de totale duur van de verschillende detentieperioden de door de Europese Terugkeerrichtlijn bepaalde maximale termijn van 18 maanden. Cijfers over herhaalde detentie ontbreken en ook de gemiddelde duur (van bij elkaar opgetelde periodes) is niet bekend. De mate waarin dit voorkomt is echter een belangrijke indicatie voor het onvoldoende toepassen van het ultimatum-remedium beginsel en mogelijk in strijd met de Europese Terugkeerrichtlijn.¹⁶ Dat een lange duur van detentie niet nodig is blijkt ook uit het feit de termijn van detentie van gezinnen in de praktijk voldoet. Gezinnen verblijven gemiddeld 7 dagen in vreemdelingendetentie.

AANBEVELINGEN

- Leg de bewijslast over de noodzaak van detentie bij de overheid. Motiveer expliciet waarom minder dwingende maatregelen niet volstaan.¹⁷ Analyseer en heroverweeg de uitgebreide en generieke inbewaringstellingsgronden (zoals verwoord in het Vreemdelingenbesluit 2000).
- Pas de wet zo aan dat herhaalde inbewaringstelling slechts bij hoge uitzondering en onder strikte voorwaarden plaats kan vinden en in ieder geval nooit de totale cumulatieve bewaringsduur van achttien maanden overschrijdt.¹⁸
- Zorg voor een individuele en grondige risicoanalyse op kwetsbaarheid zowel voorafgaande aan detentie als periodiek tijdens detentie, waarbij niet alleen gekeken wordt of binnen bewaring zorg kan worden geboden aan de vreemdeling, maar waarbij ook de beoogde schadelijke effecten op de (middel)lange termijn worden meegenomen.¹⁹

14 MvT: p91: *'Onderzoek naar detentiegeschiktheid kan feitelijk pas worden uitgevoerd in de context van de bewaring zelf. Kernvraag is hier immers of binnen de specifieke bewaringsomstandigheden de benodigde zorg geleverd kan worden.'*

15 Nota naar aanleiding van het nader verslag 2 mei 2018.

16 HvJ 30 november 2009, Kadzoev, C-357/09 PPV, ECLI:EU:C:2009:741.

17 Voeg de zinssnede toe: *'Uit het besluit tot inbewaringstelling blijkt welke minder dwingende maatregelen hadden kunnen worden ingezet, op welke wijze ze zijn overwogen en waarom ze in het concrete geval niet volstaan.'*

18 Wetsvoorstel art. 99, onderdeel M, aanpassing kan bijvoorbeeld door de toevoeging van een lid aan art. 59 Vw 2000 dat luidt: *'Herhaalde bewaring vindt niet plaats tenzij uit het dossier of anderszins blijkt dat sprake is van een uitzonderlijke omstandigheid die de herhaalde bewaring rechtvaardigt en alleen wanneer de uitzettingsdatum reeds is vastgelegd.'* En een toevoeging onder art. 59 derde lid, Vw 2000: *'In geen geval wordt de maximale (cumulatieve) bewaringsduur van achttien maanden overschreden.'*

19 Wetsvoorstel art. 99, onderdeel K, pas art. 58a Vw 2000 zodanig aan dat indien deze risico's worden vastgesteld, bewaring niet plaatsvindt. Neem in art. 58a Vw 2000 ook zal voorzien in een periodieke toets van kwetsbaarheid gedurende de bewaringsperiode.

2. Het regime: het beginsel van minimale beperkingen.

Artikel 16 van de Europese Terugkeerrichtlijn schrijft voor dat vreemdelingen in aparte gespecialiseerde inrichtingen dienen te worden gedetineerd.²⁰ De huidige gevangenisgebouwen en het gehanteerde penitentiaire regime voldoen nadrukkelijk niet aan de Europese Terugkeerrichtlijn en de standaarden van het anti-foltercomité van de Raad van Europa (CPT). Die schrijven voor dat er in vreemdelingendetentie geen sprake mag zijn van een 'prisonlike' regime.²¹

Vreemdelingendetentie dient, ook volgens het onderhavige wetsvoorstel, uit te gaan van minimale beperkingen (zie artikel 3, derde lid). Voor een bewaringsregime dat slechts ten doel heeft mensen beschikbaar te houden voor uitzetting is (bijvoorbeeld) insluiting op cel niet noodzakelijk en dus disproportioneel.²² Toch bevat het wetsvoorstel - in tegenspraak met het beginsel van minimale beperkingen - verregaande beperkingen, zoals bijvoorbeeld de rechtstreeks uit de Penitentiaire Beginselenwet overgenomen orde- en strafmaatregelen (waaronder het gebruik van isoleercellen)²³ en het nieuw in te voeren 'beheersregime'.

Beheersregime

Naast het verblijfsregime kondigt de nieuwe wet ook een nieuw beheersregime aan. De Raad van State bekritiseert dit regime vanwege het penitentiaire karakter.²⁴ Bovendien is het de bedoeling om iedereen bij aankomst eerst in een beheersregime te plaatsen. 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. Ook medewerkers in DC Zeist hebben Amnesty laten weten zich grote zorgen te maken over het instellen van een beheersregime bij binnenkomst *'Als je mensen direct bij binnenkomst onder het beheersregime plaatst ... veroorzaakt dat enorme stress en onnodige spanningen, voor zowel de vreemdeling als het personeel.'*

De Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist, een best practice

In juni 2016 is de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) in Zeist geopend. In dit detentiecentrum krijgen gezinnen niet langer te maken met cellen waarin zij 12-17 uur per etmaal worden opgesloten, maar met open ruimtes en een buitenterrein waarover zij zich vrij kunnen bewegen. Alweer geruime tijd worden ook vrouwen in de GGV geplaatst. De

20 Europese Terugkeerrichtlijn, artikel 16, Omstandigheden van bewaring 1. Voor bewaring wordt in de regel gebruik gemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring. Indien een lidstaat de onderdanen van een derde land die in bewaring worden gehouden, niet kan onderbrengen in een gespecialiseerde inrichting voor bewaring en gebruik dient te maken van een gevangenis, worden zij gescheiden gehouden van de gewone gevangenen.

21 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.

22 Amnesty International: Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders, oktober 2011 over bijvoorbeeld de ervaringen in Zweden.

23 De nieuwe wet sluit op deze punten zeer nauw aan bij de huidige Penitentiaire Beginselenwet die ten grondslag ligt aan de detentie van strafrechtelijk gedetineerden. Zie meer over onze zorgen hierover:

<https://www.amnesty.nl/nieuwsporaal/pers/isolatie-in-vreemdelingendetentie-schadelijk-en-onnodig-vreemdelingen-in-detentie>

24 Raad van State, Advies WO3.14.0361/II.

ervaringen met deze werkwijze zijn zeer positief.²⁵ Het gebouw, de open setting en de werkwijze zijn in alle opzichten veel beter geschikt voor vreemdelingendetentie.

Volgens het personeel in de GGV is er minder stress en onrust, zijn er minder escalaties en is er meer rust en vertrouwen tussen personeel en vreemdeling.²⁶ Het personeel heeft Amnesty op meerdere momenten laten weten ook voor mannen deze werkwijze mogelijk te willen maken. Zij gaan er van uit dat dat in verreweg de meeste gevallen (90-95%) veilig kan en praktisch realiseerbaar is.

De GGV moet daarom gezien worden als een *best practice* binnen de eigen landsgrenzen. Amnesty International pleit er voor dit model verder te ontwikkelen en toe te passen op alle vreemdelingen in bewaring.

AANBEVELINGEN

- Gebruik de wet om een einde te maken aan het '*prisonlike*' regime zoals bedoeld door het CPT (Wijzig artikel 11, eerste lid).²⁷ Schrap opsluiting in cel en ontwikkel detentielocaties zoals de GGV in Zeist voor alle mensen in vreemdelingenbewaring.
- Beperk mensen niet onnodig in hun activiteiten en biedt ruimhartig toegang tot sociale media, arbeid, onderwijs²⁸ en buitenlucht. (Pas artikel 23 daartoe aan).
- Schrap het beheersregime uit het wetsvoorstel (afdeling 3 van hoofdstuk 4). Wanneer dit niet haalbaar blijkt: schrap dan in ieder geval het beheersregime bij binnenkomst. (Artikel 17, tweede lid).
- Disciplinaire maatregelen horen niet thuis in bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring. Schrap daarom het betreffende hoofdstuk (hoofdstuk 7 art. 62 tot en met 65) in zijn geheel. Wanneer dat niet haalbaar is schrap dan in ieder geval de mogelijkheid tot opsluiting in een strafcel. (Hoofdstuk 7 artikel 62)
- Ook afzondering op grond van een ordemaatregelen dient zo veel mogelijk te worden voorkomen en alleen in uitzonderlijke gevallen en zo kort mogelijk te worden ingezet. Schrap daarom de mogelijkheid om afzondering op grond van een ordemaatregel telkens met ten hoogste twee weken te verleggen.
- Stel naast de Commissie van Toezicht en de arts ook altijd de advocaat op de hoogte van de afzondering. (Pas artikel 50 lid 7 daartoe aan).
- Zet geen geweld in om vreemdelingen naar DT&V of de ambassade te brengen. (Schrap artikel 44, eerste lid, onder d).

²⁵ Amnesty staat overigens nog steeds op het standpunt dat detentie op migratiegronden nooit in het belang van het kind kan zijn, zie hierover meer in de brief van 12 juni 2018 van de coalitie 'Geen kind in de cel'.

²⁶ '...een strengere of soberdere regime faciliteert de uitzetfunctie van de vreemdelingenbewaring niet.' WODC onderzoeksrapport 2013 *Van bejegening tot vertrek*. o.a. pag. 143.

²⁷ Bijvoorbeeld door de huidige tekst van dit lid te vervangen door: 'Voor vreemdelingenbewaring wordt gebruikt gemaakt van speciaal voor dit doel ontwikkelde inrichtingen. Deze inrichtingen hebben naar hun aard en opzet niet het karakter van een penitentiaire instelling en voorzien slechts in die beperkingen die strikt nodig zijn voor de doelstelling van vreemdelingenbewaring.'

²⁸ In strafrechtelijke detentie is er wel toegang tot onderwijs en arbeid. Als argument wordt vaak de duur van de detentie genoemd. Die zou korter zijn als in het strafrecht. DJI cijfers weerspreken dat. Duur van strafrechtelijke detentie: 30% korter dan 2 weken, 45% tussen de 2 weken en 3 maanden, 25% langer dan 3 maanden, https://www.dji.nl/binaries/infographic%20gevangeniswezen_juni_2017_tcm41-271321.pdf

- Het wetsvoorstel houdt de mogelijkheid voor visitatie open (bijvoorbeeld wanneer de bodyscan niet beschikbaar is (artikel 47)). Dit MAG GEEN argument zijn. Laat in de wet (hoofdstuk 6, afdeling 2) opnemen dat de staat garandeert dat bodyscanapparatuur in iedere inrichting beschikbaar komt. Draag er zorg voor dat altijd het minst ingrijpende middel eerst wordt gebruikt. (zoals detectiepoortjes of een metaaldetector)