

Inbreng Amnesty International
Wetsvoorstel Terugkeer en Vreemdelingenbewaring
10 december 2015

Inleiding

Het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring had hét instrument moeten worden om de manier waarop met de detentie van vreemdelingen wordt omgegaan stevig te herzien. Helaas dreigt het voorstel op verschillende punten een enorme gemiste kans te worden. Hieronder wordt ingegaan op drie van de belangrijkste bezwaren.

1. Ultimum remedium

De afgelopen jaren heeft de regering keer op keer er op gewezen dat vreemdelingenbewaring een ultimum remedium moet zijn. Hoewel het wetsvoorstel nieuwe bepalingen opneemt over lichtere maatregelen, blijven er belangrijke omissies ten aanzien van het ultimum remedium en het gebruik van alternatieven voor detentie, zoals:

- Het behoud van zeer brede, generieke gronden voor inbewaringstelling, die op vrijwel iedere vreemdeling kunnen worden toegepast.¹
- Het gebrek aan bepalingen die herhaalde detentie reguleren, waardoor ‘draaideurdetentie’ (herhaaldelijk detineren en weer op straat zetten zonder uitzetting) op dezelfde wijze als nu mogelijk blijft. Hiermee wordt, als de cumulatieve detentie meer dan 18 maanden duurt, in strijd met de Europese Terugkeerrichtlijn gehandeld.²
- Het gebrek aan bepalingen waarbij de overheid verantwoordelijkheid wordt gegeven actief alternatieven aan te bieden. In de huidige tekst ligt de bewijslast dat een alternatief zou moeten worden toegepast bij de vreemdeling en niet bij de overheid die de detentiemaatregel wil opleggen;

2. Regime (detentieomstandigheden)

Het wetsvoorstel geeft het regime weliswaar een bestuursrechtelijke basis, maar inhoudelijk zijn veel bepalingen vrijwel ongewijzigd uit de nu geldende strafrechtelijke kaders overgenomen. Waar verruiming (bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal uren opsluiting op cel of deelname aan activiteiten) voorzien is, zijn dit meestal kleine aanpassingen. Het wetsvoorstel voorziet echter ook in verslechtingen.

De wet stelt geen voorwaarden aan de gebouwen waarin vreemdelingen worden ingesloten. Met de huidige gebouwen blijft het door het Antifoltercomité van de Raad van Europa bekritiseerde “prison-like” karakter van de bewaring daarom al op voorhand onvermijdelijk voortbestaan.

De nieuwe wet handhaaft (onder de noemen veiligheid en beheersbaarheid) vrijwel het volledige pakket van orde- en disciplinaire maatregelen zoals dat ook in de Penitentiaire beginselenwet geldt. Het regime is in veel opzichten in strijd met het uitgangspunt van artikel 3.3 in het wetsvoorstel zelf: vreemdelingen worden aan geen andere beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van de vreemdelingenbewaring of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn.

Isolatie

Helaas is in deze wettekst nog steeds alle ruimte laten voor het toestaan van eenzame opsluiting. Het betreft hier een bijzonder zware maatregel, met mogelijk ernstige psychologische gevolgen. Zelfs gezonde mensen kunnen ernstige angststoornissen ontwikkelen en blijvende psychische schade oplopen. Hoewel deze effecten genoegzaam bekend zijn wijst recent onderzoek van Amnesty samen met Dokters van de Wereld en het Meldpunt Vreemdelingendetentie uit dat het gebruik van isolatie in vreemdelingendetentie nog steeds veel voorkomt.³ Op aandringen van uw Kamer hebben de vorige en huidige staatssecretaris aangegeven te streven

¹ Dit blijkt opnieuw uit het concept Vreemdelingenbesluit, dat onlangs ter consultatie is gepubliceerd.

² Het VN Comité tegen Foltering heeft de Nederlandse overheid al in 2013 opgeroepen de 18 maanden termijn in acht te nemen, ook als het om herhaalde detentie gaat.

³ Amnesty International, Dokters van de Wereld, LOS 2015: *Als iemand lijdt, moet hij dan naar een isoleercel?*; Brief van Amnesty International, Dokters van de Wereld en LOS aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie (6 november 2015); En het interview in Wordt Vervolgd met Yolande Voskes, gepromoveerd verpleegkundige: *Nederland moet isoleercelvrij worden.... Elke separatie is er een te veel.*

naar het zoveel mogelijk terugdringen van isolatie. Hiervoor zou onder meer het wetsvoorstel een belangrijk vehikel zijn.⁴ Desondanks blijft de mogelijkheid te isoleren – inclusief camerabewaking - zowel als ordemaatregel maar ook als strafmaatregel (hetgeen in bestuursrechtelijke bewaring sowieso geen plaats heeft) volledig gehandhaafd.

Beheersregime

Het nieuwe beheersregime is een ongewenste toevoeging aan een toch al buitenproportioneel ruim aanbod van mogelijke orde- en disciplinaire maatregelen. Het naast elkaar hanteren van zowel orde- en strafmaatregelen als het opleggen van een beheersregime is (drie)dubbel op. Niet te begrijpen valt waarom het beheersregime geldt bij binnenkomst (artikel 59). Dit is absoluut in strijd met het beginsel van minimale beperkingen.⁵

3. Kwetsbare mensen

Nieuw en positief is de opname van artikel 58a in de Vreemdelingenwet dat tot extra motivering van de bewaring dwingt in geval van kwetsbaarheid of zelfs van afzien van bewaring wanneer deze - gezien de kwetsbare positie – onredelijk bezwarend is. Dit artikel biedt echter geen afwegingskader om de detentie van kwetsbare mensen daadwerkelijk te voorkomen. Kwetsbare mensen horen niet in vreemdelingendetentie en veel leed kan worden voorkomen als voorafgaande aan de detentie een grondige (individuele) analyse plaatsvindt waarin factoren van kwetsbaarheid in kaart worden gebracht. De wet ontbeert een dergelijke analyse en blijft (net als nu) slechts uitgaan van de zeer beperkte toets of benodigde zorg binnen de bewaringsomstandigheden kan worden geleverd. Ook dit is een toets die is opgesteld voor strafrechtelijke bewaring. Binnen een echt bestuursrechtelijke context is deze toets dringend aan herziening toe. Bovendien moet de kwetsbaarheidstoets niet alleen bij inbewaringstelling, maar ook op geijkte momenten tijdens detentie worden toegepast, hetgeen nu niet in het voorstel is voorzien.

Dat het mogelijk blijft om mensen in penitentiaire inrichtingen te plaatsen in geval van ziekte of problemen met beheersbaarheid is in strijd met artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn. Nu de vreemdelingenbewaring onder het Bestuursrecht valt ligt het in de rede om in beginsel personen die gespecialiseerde medische zorg nodig hebben te verwijzen naar een regulier ziekenhuis of GGZ instelling.

Kinderen

Het wetsvoorstel handhaaft de mogelijkheid om (gezinnen met) kinderen te detineren in de Gesloten Gezinsvoorziening in Zeist. Sinds het nieuwe beleidskader van 1 oktober 2014 geldt dat een vermoeden van een reëel risico van onttrekking aan het toezicht voldoende is om kinderen te detineren. Dat leidde – zeer ongewenst - direct tot een stijging van het aantal kinderen in detentie.⁶

Extra zorgelijk in de nieuwe wet is het onderscheid dat wordt gemaakt tussen kinderen onder de 12 jaar en kinderen die ouder zijn dan 12 jaar, waarbij voor de laatste groep dwangmaatregelen en zelfs isolatie aan de orde kunnen zijn. Dit is in strijd met het VN Kinderrechtenverdrag en de waarborgen die in andere overheidsinstellingen gelden.⁷

⁴ Brief van de staatssecretaris van V&J aan Tweede Kamer 20 mei 2015

⁵ Het ter consultatie voorliggende Besluit kent zeven gronden voor oplegging van het beheersregime.

⁶ Van 1-10-2014 tot 1-10-2015 zaten er 128 minderjarige kinderen (waaronder 12 amv's) in (art. 59) detentie. Van deze kinderen werden in totaal 72 kinderen uitgezet (onder hen 2 amv's). Een jaar eerder: van 13 -9-2013 tot 1-10-2014 werden 39 kinderen gedetineerd, waaronder 15 amv's.

⁷ In de gesloten jeugdzorg is een rechterlijke machtiging nodig om te bepalen welke dwangmaatregelen eventueel ingezet zouden mogen worden. Juist in vreemdelingenbewaring (waar geen zorgvraag ten grondslag ligt aan de vrijheidsberoving) zouden extra – in plaats van minder - waarborgen ingesteld moeten worden.