

# INHOUDSOPGAVE

Inleiding: vreemdelingendetentie en 'de menselijke maat'	3
1. Vreemdelingendetentie door de jaren heen	4
2. Vreemdelingendetentie als ultimum remedium: recente ontwikkelingen	8
<i>Wet- en regelgeving</i>	
<i>Aantallen en duur van detentie</i>	
<i>Pilots alternatieven voor vreemdelingendetentie</i>	
<i>Andere maatregelen van toezicht</i>	
<i>Detentie van kwetsbare groepen</i>	
3. Het regime van vreemdelingendetentie: recente ontwikkelingen	14
<i>Verblijfsomstandigheden</i>	
<i>Contact met de buitenwereld</i>	
<i>Veiligheids- en disciplinaire maatregelen</i>	
<i>Medische zorg</i>	
4. Conclusies en beschouwingen	20
<i>Het ultimum remedium-beginsel</i>	
<i>Het regime</i>	
5. Aanbevelingen aan de Nederlandse overheid	24
<i>Vreemdelingendetentie als ultimum remedium</i>	
<i>Regime van vreemdelingendetentie</i>	
Noten	26





*De Russische asielzoeker Aleksander Dolmatov overleed in januari 2013 door zelfdoding in detentiecentrum Rotterdam. Achteraf bleek dat hij ten onrechte in vreemdelingendetentie was geplaatst.*

## INLEIDING: VREEMDELINGENDETENTIE EN 'DE MENSELIJKE MAAT'

Tijdens het Kamerdebat, op 18 april 2013, over de suïcide van de Russische asielzoeker Alexander Dolmatov, refereerden zowel de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie als leden van de Tweede Kamer veelvuldig aan 'de menselijke maat'. Die moest terugkomen in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Met name vreemdelingendetentie was een aandachtspunt.

Het terugbrengen van 'de menselijke maat' in het vreemdelingendetentiebeleid is een loffelijk streven, in abstracte zin. Deze maat kent als begrip echter een zekere vaagheid. Daarom zou, naar de mening van Amnesty International, de discussie zich met name moeten toespitsen op het beschermen en realiseren van de mensenrechten van vreemdelingen. De mensenrechten zijn immers bij uitstek het vehikel om menselijke waardigheid te waarborgen.

In 2008 publiceerde Amnesty haar eerste rapport over vreemdelingendetentie in Nederland. In 2010 volgde een tweede, waarin de ontwikkelingen sinds 2008 werden beschreven, en in 2011 een derde rapport met voorbeelden van alternatieven die andere landen hanteerden om vreemdelingendetentie te voorkomen. Uit deze rapporten kwam keer op keer naar voren dat het Nederlandse beleid op twee punten op gespannen voet staat met de mensenrechten: (1) vreemdelingendetentie wordt niet strikt als uiterste middel (ultimum remedium) gehanteerd, waardoor het te vaak en te lang wordt toegepast; en (2) de omstandigheden in centra voor vreemdelingendetentie zijn dusdanig streng dat zij geen recht doen aan het feit dat vreemdelingen daar niet zitten als gestraften, maar ter uitvoering van een bestuursrechtelijke maatregel. Deze conclusies zijn door verschillende internationale en nationale toezichthouders en door maatschappelijke organisaties bevestigd.

Op het moment van schrijven staan we aan de vooravond van nieuw beleid ten aanzien van vreemdelingendetentie. De regering werkt aan een visiedocument dat de toekomst van dit instrument moet schetsen. Dit biedt mogelijkheden voor het aanpakken van de twee bovengenoemde problemen. Met het oog hierop gaan wij in deze notitie in op de ontwikkelingen sinds de publicatie van de rapporten

uit 2010 en 2011. Er zijn verschillende detentiecentra gesloten, nieuwe geopend en veranderingen doorgevoerd in bestaande centra. Ook waren er beleidswijzigingen ten aanzien van specifieke doelgroepen en rondom het detentieregime. Daarnaast is sinds december 2010 ook de Europese Terugkeerrichtlijn van toepassing. Vele toezichthouders en anderen hebben rapporten gepubliceerd over verschillende aspecten van het beleid.

Reden genoeg dus om te bezien hoe deze ontwikkelingen zich verhouden tot de conclusies van enkele jaren terug. Wat is er verbeterd? Wat nog niet? Hoe verhoudt zich dit tot internationale mensenrechtennormen? Hierbij wordt specifiek ingegaan op het ultimum remedium-beginsel en het regime van detentie. Onderwerpen als rechtsbescherming, toezicht en terugkeer blijven buiten beschouwing. Ook zal de focus voornamelijk liggen op detentie van vreemdelingen ten behoeve van hun terugkeer en in mindere mate op de situatie van aan de grens geweigerden.

### **In deze notitie concluderen wij onder meer dat:**

- vreemdelingendetentie nog altijd niet wordt toegepast als ultimum remedium, het beginsel zou in de Nederlandse wet verankerd moeten worden;
- er nog steeds kinderen in vreemdelingendetentie zitten: het aantal kinderen in vreemdelingendetentie is de laatste jaren zelfs weer iets toegenomen;
- er nog steeds kwetsbare en zieke mensen in vreemdelingendetentie zitten: wettelijk is er niets geregeld om hun detentie te voorkomen;
- de duur van de detentie veel te lang is, en met herhaalde detentie feitelijk ongelimiteerd;
- het detentieregime nog altijd ernstig tekortschiet: te veel vrijheidsbeperkingen oplegt en te ruime bevoegdheden biedt tot isolatie en visitatie.

Deze conclusies en beschouwingen vindt u nader uitgewerkt in H.4 van deze notitie. In H.5 staan onze aanbevelingen aan de Nederlandse overheid.



Het asielzoekerscentrum Lochem, begin jaren negentig. Tot het eind van de jaren tachtig werd vreemdelingendetentie alleen bij uitzondering toegepast.

## 1. VREEMDELINGENDETENTIE DOOR DE JAREN HEEN

*'Het is duidelijk dat gedurende de laatste twintig jaar het karakter van de vreemdelingenbewaring ingrijpend is veranderd. Van een specifieke, op het individu gerichte maatregel die slechts in het uiterste geval werd toegepast, is het geworden tot een instrument met punitieve trekken, dat expliciet gericht is op categorieën personen, terwijl de individuele omstandigheden van het geval een steeds kleinere rol spelen. Dat geldt zowel voor de beslissing om tot detentie over te gaan als voor de toetsing van het gebruik van dit instrument door de rechter.'*

Dr. Galina Cornelisse 2010, Vrije Universiteit Amsterdam<sup>1</sup>

Tot het eind van de jaren tachtig werd vreemdelingendetentie alleen bij uitzondering toegepast. Hoewel het ook onder de toen geldende wetgeving mogelijk was vreemdelingen zonder verblijfsvergunning te detineren, werd van die mogelijkheid nauwelijks gebruikgemaakt. Illegaal verblijvende vreemdelingen die geen strafbare feiten hadden gepleegd of ernstige overlast veroorzaakten, werden over het algemeen met rust gelaten. De detentie betrof in de jaren tachtig jaarlijks zo'n vijfhonderd mensen met een gemiddelde detentieduur van een maand.<sup>2</sup> In 1984 verscheen de eerste beleidsnotitie over vreemdelingenbewaring. Volgens deze notitie moest vreemdelingenbewaring worden gezien als een integraal onderdeel van het restrictieve vreemdelingenbeleid.<sup>3</sup> In 1989 beschikte Nederland over ongeveer tweehonderd cellen voor vreemdelingen. Illegale vreemdelingen vormden een (kleine) groep van de totale populatie gedetineerden in de huizen van bewaring.<sup>4</sup>

Asielzoekers die via Schiphol Nederland binnenkwamen, werden vanaf begin jaren tachtig opgesloten in accommodaties in de omgeving van de luchthaven: de Transitruimte en het Opvangcentrum Schiphol-Oost. De Hoge Raad maakte daaraan echter meerdere keren een einde omdat deze praktijk beschouwd moest worden als vrijheidsbeneming, en de wettelijke grondslag daarvoor ontbrak. Dat de asielzoeker vrij was om het land te

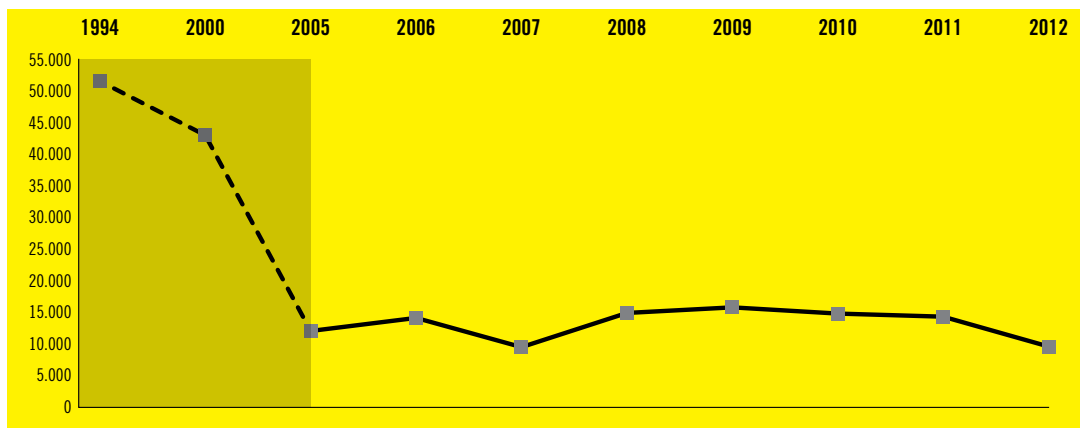
verlaten – en alleen Nederland niet in mocht – deed daaraan volgens de Hoge Raad niet af.<sup>5</sup> In 1989 werd de Vreemdelingenwet (1965) aangepast en voortaan konden vreemdelingen – met inbegrip van asielzoekers – die per vliegtuig het land binnenkwamen, worden gedetineerd. Op 6 april 1992 werd het Grenshospitium in gebruik genomen.

Tot begin jaren negentig stelde het Nederlandse minderhedenbeleid beperkingen aan het vreemdelingenbeleid. Toen eind jaren tachtig en begin jaren negentig de immigratie sterk toenam, kwam daar verandering in. De belangen van het minderhedenbeleid moesten wijken voor maatregelen ten behoeve van de handhaving van een restrictief immigratiebeleid. De door de regering ingestelde commissie Zeevalking<sup>6</sup> adviseerde in haar rapport van 1991 illegaal verblijf tegen te gaan door de aanspraak op voorzieningen afhankelijk te maken van de aard van het verblijf.<sup>7</sup> Ook deed de commissie de aanbeveling meer aandacht te besteden aan de uitzetting van vreemdelingen zonder verblijfspapieren. Er werd extra capaciteit vrijgemaakt om vreemdelingen te kunnen opsluiten ter voorbereiding van hun gedwongen uitzetting. De eerste speciale inrichting voor vreemdelingenbewaring werd de oude Koning Willem II-kazerne in Tilburg, die vanaf 1994 een snelle oplossing bood voor de groeiende behoefte aan celcapaciteit. Het aantal detentieplekken was daarmee uitgebreid tot 961.<sup>8</sup>

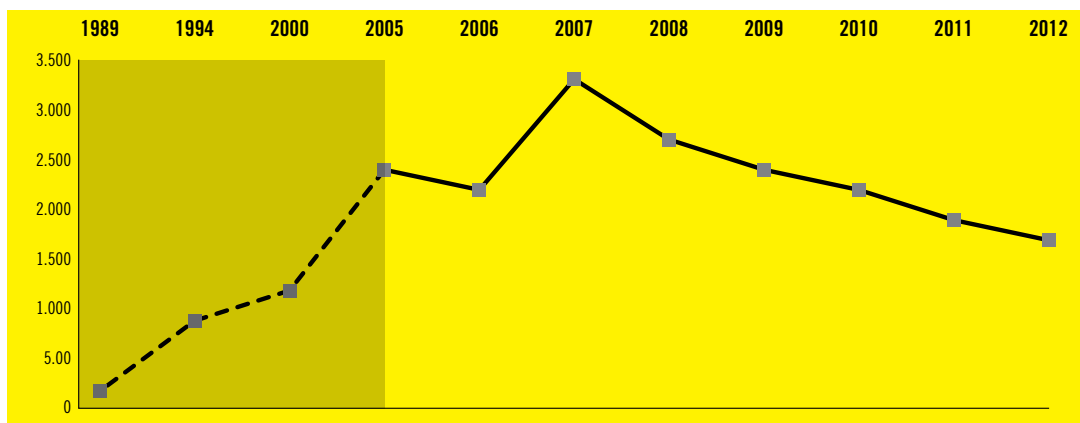
In 1998 werd in Ter Apel, waar een vertrekcentrum en asielzoekerscentrum gevestigd waren, een tweede huis van bewaring speciaal voor vreemdelingendetentie geopend. Ook toen bleek dat de huidige discussie over de menselijke maat al een rol van betekenis speelde. Bij zijn toespraak voor de opening van Penitentiaire Inrichting Ter Apel zei staatssecretaris Cohen:

*'Wij zullen voortdurend de humaniteit in het oog moeten houden. Doen we dat niet, dan werkt dat op twee manieren contraproductief. We doen onszelf geweld aan, en we creëren een atmosfeer die het alleen maar moeilijker maakt om aan uit te zetten vreemdelingen duidelijk te maken dat het ons ernst is met ons beleid en de uitvoering daarvan.'*<sup>9</sup>

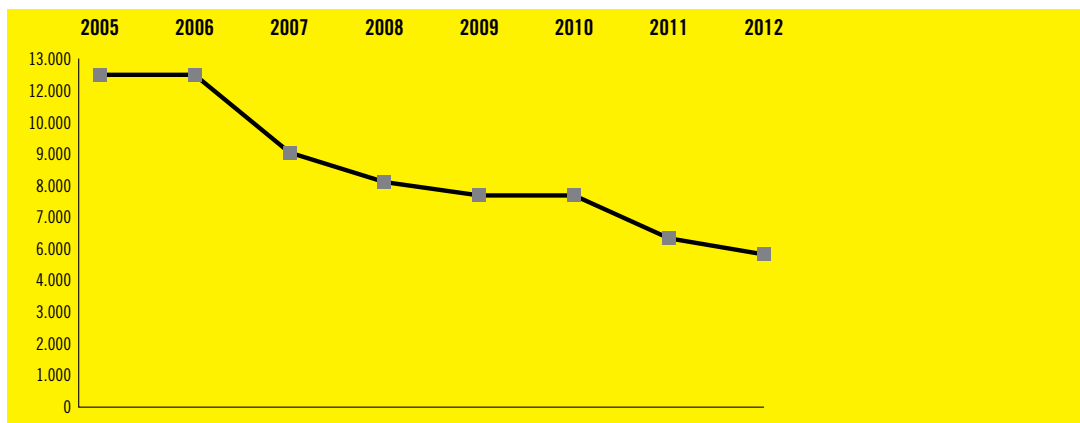
## AANTAL ASIELAANVRAGEN IN NEDERLAND PER JAAR



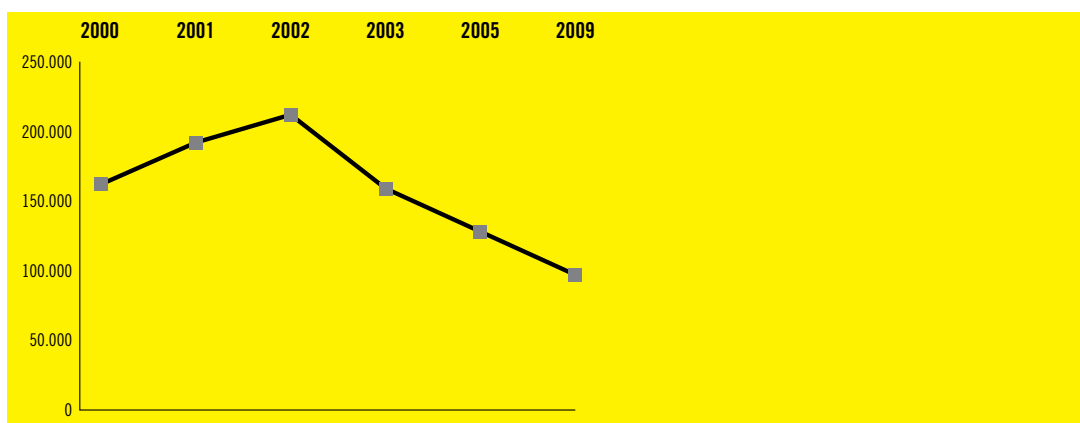
## CAPACITEIT VREEMDELINGENDETENTIE



## AANTAL MENSEN IN VREEMDELINGENDETENTIE<sup>10</sup>



## SCHATTING ILLEGAAL IN NEDERLAND VERBLIJVEND VREEMDELINGEN<sup>11</sup>







Gedurende de jaren negentig steeg het aantal plaatsen voor vreemdelingendetentie ieder jaar. In 1999 waren het er 1.169, een verzesvoudiging ten opzichte van een decennium eerder. Ook de gemiddelde detentieduur nam toe. Ging het in de jaren tachtig nog om ongeveer een maand, in 1995 was het 44 dagen en tien jaar later tachtig dagen.

In 2001 trad de Vreemdelingenwet 2000 in werking. Deze beoogde met name een verandering in het asielbeleid. In vergelijking tot de tot dan toe geldende Vw 1965 veranderde er aan de wettelijke gronden voor inbewaringstelling van vreemdelingen weinig. Wel zou het gebruik van vreemdelingendetentie in de periode daarna explosief stijgen. Omstreeks 2002 kampte de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) met een cellentekort, mede als gevolg van de toestroom van zogenaamde bolletjesslikkers en andere drugskoeiers. In maart 2003 werd de Tijdelijke Directie Bijzondere Voorzieningen (TDBV) opgericht om in korte tijd detentieplaatsen te realiseren voor de bolletjesslikkers. Er werden 'snel te bouwen en flexibel in te zetten noodvoorzieningen, detentiecentra genaamd' gereedgemaakt.<sup>12</sup> Deze centra vonden hun wettelijke grondslag in een noodwet.<sup>13</sup> De TDBV werd tevens belast met de tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring en werd ook gevraagd twee uitzetcentra voor vreemdelingen te ontwikkelen; dit werden de uitzetcentra op Schiphol en in Rotterdam. De directeur van de TDBV formuleerde het als volgt: *'We hebben toen als de ... twee uitzetcentra uit de grond gestampt.'*<sup>14</sup> In 2005 kreeg de TDBV een blijvende plaats binnen DJI: de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV) kreeg de verantwoordelijkheid over alle vreemdelingen in detentie. Inmiddels was het aantal plaatsen voor vreemdelingendetentie gestegen tot bijna 2.500. In dat jaar bevonden er zich 12.485 personen in vreemdelingendetentie, een aantal dat sindsdien niet meer is geëvenaard.

Op 27 oktober 2005 brak er brand uit in het cellencomplex op Schiphol-Oost, Oude Meer. De brand kostte elf gedetineerden het leven, en vijftien mensen raakten gewond. Na de brand uitten de media kritiek op de veiligheidssituatie in het centrum. Vreemdelingenadvocaat M. Leijen noemde de cellen ongeschikt om

mensen langere tijd vast te houden. *'Veiligheid van gedetineerden lijkt ondergeschikt aan het strenge uitzettingsbeleid.'*<sup>15</sup> Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid kwam een jaar later met vernietigende conclusies over de brandveiligheid.<sup>16</sup> Na de Schipholbrand trof DJI maatregelen om herhaling te voorkomen. Inmiddels zijn alle tijdelijke locaties vervangen door nieuwbouw. Zie hiervoor het overzicht op p.14.

In de jaren na de brand nam de kritiek op het detineren van vreemdelingen toe.<sup>17</sup>

Tot aan 2007 steeg de capaciteit nog wel, tot zo'n 3.500 plaatsen, maar daarna daalde de capaciteit. Het aantal mensen in vreemdelingendetentie daalt sinds 2005 (zie ook hoofdstuk 2). Vergeleken met het voorgaande decennium bleef wel de gemiddelde detentieduur stijgen, met een piek in 2009 van 97 dagen. Dit nam enigszins af in 2010 (76 dagen) en 2012 (75 dagen), maar is alsnog bijna tweemaal zo lang als de duur van detentie midden jaren negentig.

### Regime

Tot 1994 gold in de huizen van bewaring een speciaal regime voor vreemdelingendetentie. In de nota van toelichting bij artikel 82 van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 1966 stond dat het regime voor in bewaring gestelde vreemdelingen niet helemaal hetzelfde kon zijn als dat van verdachten: typisch strafrechtelijke beperkingen mochten aan vreemdelingen niet worden opgelegd. In artikel 26 Vreemdelingenwet (Vw) 1965 stond dat het regime niet ongunstiger mocht zijn dan dat voor preventief gedetineerden.<sup>18</sup> Deze vermelding werd in de Vw 1994 niet meer opgenomen.<sup>19</sup> In de wet werd wel opgenomen dat er een specifiek op de vreemdelingenbewaring afgestemde regeling zou (kunnen) komen,<sup>20</sup> maar de Notitie Vreemdelingenbewaring (1999) en de invoering van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) in datzelfde jaar brachten die regeling niet.

Op basis van de in 1999 ingestelde Pbw geldt in vreemdelingendetentie het regime van *beperkte gemeenschap*<sup>21</sup> zoals dat ook geldt in de reguliere huizen van bewaring.<sup>22</sup> Anders dan in penitentiaire

inrichtingen wordt in de centra voor vreemdelingenbewaring geen arbeid of onderwijs aangeboden, met uitzondering van incidentele educatieve activiteiten of werkzaamheden van huishoudelijke aard. Dit nam niet weg dat in de PI Tilburg wel uitgebreide cursussen voor automechaniek of metselwerk werden gegeven. Hoewel door vreemdelingen en personeel zeer gewaardeerd, werden deze activiteiten in 2001 afgeschaft.<sup>23</sup>

Bij de bespreking van de Notitie Vreemdelingenbewaring (1999) deed de toenmalige staatssecretaris van Justitie de toezegging onderzoek te doen naar een apart regime voor vreemdelingenbewaring.<sup>24</sup> Op 30 oktober 2001 kwam de staatssecretaris met voorstellen om het regime te verruimen.<sup>25</sup> De mogelijkheid om aansluiting te zoeken bij het Reglement regime grenslogies (een iets lichter regime dat geldt bij grensdetentie) werd afgewezen omdat daar een wetswijziging voor nodig was. Toepassing van het (vrijere) regime van *algehele gemeenschap* stuitte op financiële bezwaren.<sup>26</sup> De Vw 2000 heeft geen wijziging gebracht in het regime. Artikel 5.4 Vb 2000<sup>27</sup> stelt dat bij de tenuitvoerlegging van de bewaring de vreemdeling niet verder beperkt mag worden in de uitoefening van grondrechten dan voor het doel van deze maatregel en de handhaving van de orde en de veiligheid noodzakelijk is. Toch heeft de wetgever ervan afgezien een apart regime vast te stellen voor de vreemdelingendetentie. In eerste instantie vond men een strafrechtelijk regime nodig omdat de vreemdelingendetentie in verschillende penitentiaire inrichtingen plaatsvond. Meerdere – verschillende – regimes in één inrichting zou moeilijk hanteerbaar zijn.<sup>28</sup> Inmiddels is er voor dat argument geen grond meer omdat de vreemdelingendetentie (met uitzondering van de politiecellen, de Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC), Justitiële Medisch Centra (JMC) en de Justitiële Jeugd Inrichtingen (JJI)) ten uitvoer wordt gelegd in afzonderlijke huizen van bewaring. Daarmee is de noodzaak (voor zover die ooit bestond) om de uit te zetten vreemdeling een eigen regime te onthouden, komen te vervallen.

Met de invoering van de eerdergenoemde Tijdelijke Wet Noodcapaciteit in 2002 werd met traditionele penitentiaire standaarden gebroken. Drugssmokkelaars konden voortaan worden ingesloten in detentiecentra met een sobere opvang en meerpersoonscellen.<sup>29</sup> In 2004 werd de Penitentiaire beginselenwet aangepast in de richting van de tijdelijke noodwet: de wettelijke basis werd gelegd voor meerpersoonscelgebruik, en het zeer beperkte dagprogramma in de detentiecentra werd niet opgevoerd maar opgenomen in de penitentiaire wetgeving.<sup>30</sup> Deze verdere beperkingen werden vooral toegepast op vreemdelingendetentie.

In 2007 bezocht het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) Nederland. De organisatie merkte op dat de benadering van vreemdelingendetentie was veranderd sinds het laatste bezoek in 1997.<sup>31</sup> In het verleden prees het CPT Nederland voor het gevarieerde en stimulerende regime voor vreemdelingen in detentie. Tijdens dit bezoek werd duidelijk dat veel activiteiten waren geschrapt of beperkt. Het CPT vroeg de Nederlandse overheid uit te leggen waarom vreemdelingendetentiecentra geclassificeerd zijn als huizen van bewaring en riep de overheid op om deze benadering te herzien. Vreemdelingen moeten in speciaal aangewezen plaatsen worden gehuisvest, met een regime dat aansluit bij hun omstandigheden, aldus het CPT.<sup>32</sup>

Na de bovengenoemde kritiek van de CPT,<sup>33</sup> alsmede die van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)<sup>34</sup> en Amnesty International, beloofde de staatssecretaris van Justitie te komen met een heroriëntatie vreemdelingenbewaring. *'Deze is erop gericht om de vreemdelingenbewaring een meer expliciet bestuursrechtelijk karakter te geven.'*<sup>35</sup> Op 29 juni 2010 kondigde de minister van Justitie in een brief aan de Tweede Kamer een aantal verbeteringen in het kader van de heroriëntatie vreemdelingenbewaring aan.<sup>36</sup> Uitgangspunt van de heroriëntatie was echter dat deze plaats zou vinden binnen de kaders van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Daarmee veranderde er niets aan het aantal uren op cel en ook niet aan de typisch strafrechtelijke beperkingen en disciplinaire maatregelen.<sup>37</sup> Omdat vreemdelingenbewaring niet is gericht op resocialisatie maar puur op het beschikbaar houden voor de uitzetting, was volgens de minister ook het aanbieden van arbeid en onderwijs niet aan de orde.

De regering erkent dat met de implementatie van de Europese Terugkeerrichtlijn, die sinds 2010 van kracht is, gemeenschappelijke standaarden en procedures zijn vastgesteld die ook het regime in detentie betreffen. Het jaarplan van DJI van 2012 meldt dat de Dienst Bijzondere Voorzieningen (DBV) in 2012 de mogelijkheden wil onderzoeken om voor bepaalde categorieën vreemdelingen een regime met meer interne vrijheden te voeren.<sup>38</sup>



Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie

Op 18 april 2013 – tijdens het Kamerdebat naar aanleiding van de suicide van Alexander Dolmatov – gaf de staatssecretaris aan te komen met plannen waarin vreemdelingendetentie niet langer onder de Penitentiaire beginselenwet zal vallen:

*'Wij komen in het voorjaar natuurlijk met een uitgebreide visie, in de volle breedte. Het gaat onder andere over het plaatsen van de vreemdelingenbewaring in een bestuursrechtelijk kader, in plaats van in een strafregime. Zij valt dan niet meer onder de Penitentiaire beginselenwet, maar onder het bestuursrecht.'*<sup>39</sup>

Op het moment van schrijven is nog niet bekend of dit materiële veranderingen in het regime van vreemdelingendetentie tot gevolg zal hebben, en zo ja: welke.



©Al/Jorn van Eck

## 2. VREEMDELINGENDETENTIE ALS ULTIMUM REMEDIUM: RECENTE ONTWIKKELINGEN



*'De vreemdelingenketen is een machinerie en jij bent een nummer. De mensen die er werken "doen hun ding" en schuiven je door naar het volgende loket. Regels zijn regels en naar het individu wordt niet gekeken. Het maakt de mensen die er werken cynisch.'*

*Danat Barro (25) uit Georgië*

### WET- EN REGELGEVING

In december 2010 trad de EU Richtlijn 2008/115 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (verder: de Terugkeerrichtlijn) in werking. Deze staat het gebruik van vreemdelingendetentie in terugkeerprocedures slechts toe 'tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast'.<sup>40</sup> Lidstaten mogen onder de Terugkeerrichtlijn een maximale termijn voor vreemdelingendetentie stellen van zes maanden, en daarbij regels stellen omtrent verlenging met nog eens twaalf maanden indien de vreemdeling niet meewerkt of documentatie uit het land van terugkeer op zich laat wachten.<sup>41</sup> Wel moet 'de bewaring zo kort mogelijk duren en niet langer dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering'.<sup>42</sup> Daarnaast wordt in de Terugkeerrichtlijn aandacht gevraagd voor de situatie van kwetsbare groepen (minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan).<sup>43</sup>

Bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn in nationale wetgeving is ervoor gekozen om bij het implementatieproces zo veel

mogelijk te proberen reeds bestaande bepalingen in de Vreemdelingenwet 2000 (verder: Vw 2000) ongemoeid te laten.<sup>44</sup> Met name de bepalingen over detentie bleven dan ook grotendeels ongewijzigd. Onder andere de bepaling in de Terugkeerrichtlijn dat detentie slechts mag worden toegepast indien andere maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast, werd niet expliciet in de Vw 2000 opgenomen. Nederland heeft in haar wetgeving vastgelegd dat de maximale, door de Europese Terugkeerrichtlijn toegestane detentietermijn van achttien (zes plus twaalf) maanden, van toepassing is.<sup>45</sup>

Als er een risico is dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan het toezicht, of als hij het vertrek of uitzettingsprocedure ontwijkt of belemmert, kan vreemdelingendetentie worden toegepast indien aan minimaal twee<sup>46</sup> van de criteria in artikel 5.1b, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) is voldaan.

In 2013 is de herschreven versie van Vreemdelingencirculaire 2000 in werking getreden. De Vc 2000 is hiermee naar een derde van de oorspronkelijke omvang teruggebracht. In de Vreemdelingencirculaire 2000 stonden tot voor kort regels omtrent het toepassen van lichtere middelen.<sup>47</sup> In 2013 werd de tekst van de Vc 2000 herzien, waarbij deze referentie is weggelaten en slechts nog is vermeld dat bij inbewaringstelling sprake moet zijn van een belangenafweging.<sup>48</sup> Zie verder ook p.11.

### AANTALLEN EN DUUR VAN DETENTIE *Aantallen vreemdelingen in detentie*

Waar in 2010 nog bijna 8.000 vreemdelingen in detentie zaten, is dit aantal in 2012 teruggelopen tot 5.740. In het Masterplan DJI is bovendien opgenomen dat de capaciteit van vreemdelingendetentie significant zal worden beperkt, van 2.081 plaatsen in 2013 naar 933 in 2017.<sup>49</sup> Dit zou volgens de staatssecretaris moeten leiden tot meer selectiviteit in het toepassen van vreemdelingendetentie.<sup>50</sup>

In haar rapport *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel* (2013) verklaart de ACVZ de dalende aantallen als een mogelijk teken dat het ultimatum remedium-beginsel beter wordt toegepast. Een aantal belangrijke ontwikkelingen die hebben bijgedragen tot het terugdringen van vreemdelingendetentie zijn:



- *Beperking van de detentie van (gezinnen met) kinderen.* Sinds 2008 zijn verschillende maatregelen genomen om de detentie van gezinnen met kinderen en van alleenstaande minderjarige vreemdelingen te beperken en sinds 2011 zijn voor gezinnen met kinderen de (vrijheidsbeperkende) Gezinslocaties in gebruik genomen. Zie voor een uitgebreidere bespreking p.12.
- *Start pilots alternatieven.* In 2012 ging een aantal pilots van start rondom het gebruik van alternatieven voor vreemdelingendetentie,<sup>51</sup> naar aanleiding van de motie-Gesthuizen.<sup>52</sup> Deze pilots worden in meer detail besproken op p.10.
- *Selectiever gebruik van detentie door de Vreemdelingenpolitie.* Uit het rapport van de ACVZ komt naar voren dat de Hulpofficieren van Justitie (HOvJ's) steeds minder mensen in bewaring stellen. 'Enkele jaren geleden was de houding van de HovJ's: "de vreemdeling gaat in bewaring, tenzij", nu is de houding naar eigen zeggen: "de vreemdeling gaat niet in bewaring, tenzij".' Wel zou deze houding per regio nogal kunnen verschillen.<sup>53</sup>

Maar ook andere ontwikkelingen hebben (aanzienlijke) invloed gehad op het aantal vreemdelingen in detentie:

- *De afname van het aantal irreguliere migranten en uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland.* Hoewel de laatste illegalenschatting van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) dateert van 2009, vertoont het aantal geregistreerde staandehoudingen sinds 2010 een dalende lijn, van 3.630 in 2010 tot 2.888 in 2012.<sup>54</sup> De toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de EU in 2007, leidde tot een flinke afname in het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.<sup>55</sup>
- *Pardonregeling.* In 2007 werd de pardonregeling geëffectueerd waardoor 27.130 uitgeprocedeerde asielzoekers alsnog rechtmatig verblijf kregen.<sup>56</sup> Mede in verband hiermee was 2007 het jaar waarin de grootste daling (23 procent) van het aantal vreemdelingen in detentie waar te nemen was.<sup>57</sup>
- *Veranderingen in manier van registreren.* De in detentie gestelde vreemdelingen op de passantencellen van de Koninklijke Marechaussee (op grond van artikel 6 Vw 2000) maken sinds 2010 geen onderdeel meer uit van het instroomcijfer van DJI.<sup>58</sup>
- *Late implementatie van de Terugkeerrichtlijn.* Op 24 december 2010 werd de Terugkeerrichtlijn van kracht,<sup>59</sup> maar deze werd pas een jaar later geïmplementeerd in Nederlandse wet- en regelgeving. Hiermee had in de tussenliggende periode de mogelijkheid uit de Richtlijn tot verlenging van de bewaringstermijn na zes maanden (met nog eens maximaal twaalf maanden) geen basis in het Nederlands recht. Hierdoor moest in veel gevallen de detentie na zes maanden worden opgeheven.<sup>60</sup>
- *Beperkingen op het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV).* Een uitspraak van de Raad van State leidde ertoe dat er via het MTV

## ARTIKEL 5.1B VREEMDELINGENBESLUIT

### 1.

Aan de voorwaarden voor inbewaringstelling, bedoeld in artikel 5.1a, eerste lid, wordt voldaan indien de vreemdeling:

- Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen en zich in strijd met de vreemdelingenwetgeving gedurende enige tijd aan het toezicht op vreemdelingen heeft onttrokken;
- zich niet aan een of meer andere voor hem geldende verplichtingen van hoofdstuk 4 heeft gehouden;
- eerder een visum, besluit, kennisgeving of aanzegging heeft ontvangen waaruit de plicht Nederland te verlaten blijkt en hij daaraan niet uit eigen beweging binnen de daarin besloten of gestelde termijn gevolg heeft gegeven;
- niet dan wel niet voldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit;
- meerdere aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning heeft ingediend die niet tot verlening van een verblijfsvergunning hebben geleid;
- in verband met zijn aanvraag om toelating onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt met betrekking tot zijn identiteit, nationaliteit of de reis naar Nederland of een andere lidstaat;
- zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten;
- in het Nederlandse rechtsverkeer gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste documenten;
- geen vaste woon- of verblijfplaats heeft;
- niet beschikt over voldoende middelen van bestaan;
- arbeid heeft verricht in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen ;
- verdachte is van enig misdrijf dan wel daarvoor is veroordeeld; of
- tot ongewenst vreemdeling is verklaard als bedoeld in artikel 67 van de Wet of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Wet.

aan de binnengrenzen tijdelijk (december 2010 – juni 2011) minder vreemdelingen konden worden aangehouden en in bewaring worden gesteld.<sup>61, 62</sup>

- *Onuitzetbaarheid naar belangrijke landen van herkomst.* Gedurende de afgelopen periode is de detentie van Somaliërs en Irakezen aan beperkingen onderhevig geweest. Zo werden in 2011 tijdelijk alle uitzettingen naar Zuid- en Centraal-Somalië gestopt,<sup>63</sup> waardoor detentie niet meer mogelijk was.<sup>64</sup> Ook de onmogelijkheid van uitzetting naar Irak leidde in 2012 tot een

## DE DUUR VAN DE VREEMDELINGENBEWARING 2008-2012

Duur	2008		2009		2010		2011		2012	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
< 3 mnd	822	51,3	890	56,4	827	53,2	656	55,1	470	49,5
3 – 6 mnd	424	26,5	382	24,2	411	26,4	316	26,5	261	27,5
6 – 9 mnd	272	17,0	233	14,8	246	15,8	173	14,5	165	17,4
9 – 12 mnd	77	4,8	67	4,2	53	3,4	40	3,4	47	5,0
> 1 jaar	7	0,4	7	0,4	18	1,2	6	0,5	6	0,6
<b>Totaal</b>	<b>1.602</b>	<b>100</b>	<b>1.579</b>	<b>100</b>	<b>1.555</b>	<b>100</b>	<b>1.191</b>	<b>100</b>	<b>949</b>	<b>100</b>
Gemiddelde verblijfsduur (op peilmoment)		106,2		97,1		102,7		99,3		110,5



## YOUNIS OMAR

*Younis vluchtte in 2003 voor de oorlog in het grensgebied van Noord- en Zuid-Sudan. In Nederland kreeg hij een verblijfsvergunning voor drie jaar. Die vergunning werd niet verlengd omdat Nederland oordeelde dat Noord-Sudan veilig genoeg was om naar terug te keren. Sinds 2006 zat Younis vijf maal in vreemdelingendetentie. In totaal zo'n vier jaar van zijn leven.*

*'Het leven voltrekt zich zonder jou, daar ergens buiten die deuren. De bewakers gaan om vijf uur naar huis, ze wensen elkaar een goed weekend of gaan met vakantie. Bij jou gaat de deur om vijf uur op slot. In jouw leven gebeurt niks. Het is alsof je niet bestaat...'*

einde aan plaatsing in vreemdelingendetentie.<sup>65</sup> Irakezen en Somaliërs vormden in 2010 nog de grootste groepen in vreemdelingendetentie.<sup>66</sup> Sinds januari 2013 kunnen Somaliërs weer worden uitgezet en daarom ook in detentie worden geplaatst.<sup>67</sup> Eind juni 2012 besloten de Chinese autoriteiten geen uitzettingen meer te accepteren op basis van een EU-staat (een soort reisdocument dat onder bepaalde voorwaarden wordt afgegeven door de Nederlandse overheid, waarmee een vreemdeling uit Nederland kan vertrekken). Omdat zicht op een snelle uitzetting daardoor in veel gevallen ontbreekt, daalt op dit moment de instroom van Chinezen in bewaring.<sup>68</sup>

### Lengte van detentie

De gemiddelde detentieduur bleef de afgelopen jaren nagenoeg hetzelfde.

De onderstaande cijfers zijn berekend op basis van een peilmoment. Volgens deze rekenmethode zit gemiddeld 20 procent van de vreemdelingenpopulatie langer dan zes maanden in detentie. De gemiddelde bewaringsduur fluctueert over de jaren en is in 2012 het hoogst (110,5 dagen) en in 2009 het laagst (97,1 dagen). Behalve op peildatum worden ook cijfers bijgehouden van de gemiddelde detentieduur op het moment dat een vreemdeling is uitgestroomd uit bewaring. De gemiddelde verblijfsduur na uitstroom ligt lager dan bij meting op peildatum: in 2009 was dit 73 dagen en in 2012 75 dagen.<sup>69</sup>

### Herhaalde detentie

Vreemdelingen die na een periode van detentie in vrijheid worden gesteld, maar Nederland vervolgens niet op eigen gelegenheid verlaten, kunnen opnieuw worden gedetineerd. In de bij Amnesty International bekende gevallen werden vreemdelingen opnieuw in

vreemdelingendetentie gezet zonder dat er sprake was van nadrukkelijke nieuwe omstandigheden die zouden doen vermoeden dat het zicht op uitzetting er deze keer wel zou zijn. Vreemdelingendetentie lijkt in deze gevallen vooral te worden ingezet om deze vreemdelingen 'van de straat' te halen en om ze onder druk te zetten te vertrekken. Herhaalde detentie leidt er in veel gevallen toe dat vreemdelingen cumulatief, dus verdeeld over de verschillende detentieperiodes, langer dan de in de Terugkeerrichtlijn voorgeschreven maximumduur van achttien maanden vastzitten. In de wijze waarop Nederland deze maximumtermijn hanteert, gaat de 'achttien maanden-teller' bij iedere inbewaringstelling opnieuw lopen. Hiermee wordt de toegestane duur van vreemdelingendetentie in feite onbeperkt.<sup>70</sup>

Cijfers met betrekking tot herhaalde vreemdelingendetentie worden slechts sporadisch gepubliceerd. Wel is bekend dat tussen 2004 en 2007 ongeveer 7.700 personen meerdere keren waren gedetineerd.<sup>71</sup> In februari 2012 verscheen de *Profielschets vreemdelingenbewaring 2010*.<sup>72</sup> Uit dit rapport blijkt dat in 2010 – het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar zijn – 27 procent van de vreemdelingen voor de tweede keer of vaker in detentie zat. In totaal ging het dat jaar om 2.255 vreemdelingen die al eens eerder bestuursrechtelijk in detentie hadden gezeten. Tijdens dit onderzoek werden twee mensen aangetroffen die elf keer in vreemdelingenbewaring hadden gezeten. Sinds 2010 zijn er geen juridische of beleidsmatige maatregelen genomen om herhaalde detentie te voorkomen of te beperken. Dit, in combinatie met de casuïstiek die bij Amnesty International bekend is, geeft aanleiding aan te nemen dat herhaalde detentie nog steeds, en mogelijk op aanzienlijke schaal, plaatsvindt.

HERHAALDE BESTUURSRECHTELIJKE DETENTIE VREEMDELINGEN IN 2010 <sup>73</sup>		
Aantal keer	Aantal	%
1x eerder	1381	61
2 of 3x eerder	661	29
4x eerder of meer	213	9
<b>Totaal</b>	<b>2255</b>	<b>100</b>

### PILOTS ALTERNATIEVEN VOOR VREEMDELINGDETENTIE

In 2010 nam de Tweede Kamer de motie Gesthuizen c.s. aan, waarin de regering werd opgeroepen het gebruik van alternatieven voor vreemdelingendetentie te onderzoeken. Hierop kondigde de regering in 2012 aan een viertal pilots te starten. Voorafgaand aan de implementatie van de pilots werd door de regering aangegeven dat deze niet open zouden staan voor verschillende groepen:

- 'Wat betreft de uitwerking van de pilots vind ik het belangrijk om vooraf aan te geven dat daarvoor niet in aanmerking komen vertrekplichtige vreemdelingen die:*
- strafrechtelijk zijn veroordeeld en/of vanwege gedrag een gevaar vormen voor de openbare orde;*
- hun terugkeer belemmeren;*
- aan de grens geweigerd zijn, om te voorkomen dat deze personen onrechtmatig het land binnenkomen;*
- zich al eerder aan een (alternatieve) toezichtmaatregel hebben onttrokken;*
- zich nooit eerder in beeld van de overheid hebben gebracht door het doen van een toelatingsaanvraag.<sup>74</sup>*



Rotterdam Airport, april 2011: een groep uitgeprocedeerde Iraakse asielzoekers wordt per charter uitgezet naar Irak

De pilots zijn (nog) niet geëvalueerd. De uitkomsten zullen naar verwachting in het visiedocument van najaar 2013 over de

toekomst van vreemdelingenbewaring worden meegenomen. Beschikbare informatie over de uitkomsten is vooralsnog beperkt. Wel is duidelijk dat alle pilots kleinschalig zijn en de eisen om te kunnen deelnemen hoog. Daardoor was de instroom erg laag. Uit het recente ACVZ-rapport en gesprekken die Amnesty International heeft gevoerd met uitvoerders van de projecten en andere stakeholders blijkt het volgende:

*Meldplicht bij de Vreemdelingenpolitie in combinatie met facilitering door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).*

Deze pilot is in 2012 op drie locaties (Amsterdam Amstelland, Limburg-Noord en Groningen) gestart. In 2012 had de pilot ongeveer twintig deelnemers. Alle deelnemers zouden aantoonbaar zijn vertrokken.<sup>75</sup> Sinds november 2012 bestaat er tevens een apart project voor Dublinclaimanten.<sup>76</sup> Eind april 2013 hadden daaraan 45 Dublinclaimanten deelgenomen. Deze zijn na een risicoanalyse door DT&V in een AZC geplaatst, onder voorwaarde dat zij meewerken aan zelfstandige terugkeer of overdracht aan de verantwoordelijke EU-lidstaat. Tot en met april 2013 zou 85 procent van de deelnemers aan de pilot zich aan de afspraken omtrent toezicht hebben gehouden.<sup>77</sup>

*Plaatsing in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) voor ex-amv's die onder het beëindigde Experiment Perspectief vielen.*<sup>78</sup>

Hierover heeft Amnesty nauwelijks gegevens kunnen verkrijgen. De algemene indruk is dat gemeenten aarzelend zijn om jongeren over te laten plaatsen naar de VBL. Dit traject verloopt traag en is veelvuldig het onderwerp van gesprek in de Lokale Terugkeer Overleggen.<sup>79</sup>

*Een door of namens de vertrekplichtige vreemdeling vooraf te betalen borgsom, die wordt geretourneerd als het grondgebied van de Europese Unie aantoonbaar is verlaten.*

De borgsom-pilot heeft plaatsgevonden vanuit de detentiecentra Rotterdam-Zestienhoven en Zeist. In het begin liep de pilot niet, maar volgens de DT&V zijn er naar verloop van tijd vaker vreemdelingen onder betaling van een borgsom in vrijheid gesteld. In totaal ging het eind april 2013 om vijftien personen (in de afgelopen maanden ongeveer drie gevallen per maand) die op basis van deze pilot uit vreemdelingendetentie zijn vrijgelaten.<sup>80</sup>

*Het mede-financieren<sup>81</sup> van terugkeerprojecten van non-gouvernementele organisaties en stichtingen, die lokaal gesteund worden door gemeenten en kerkelijke instanties (gericht op duurzame terugkeer naar het land van herkomst).*<sup>82</sup>

De facilitering van zelfstandige terugkeer is niet nieuw. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) biedt al ruim twintig jaar ondersteuning bij zelfstandig vertrek uit Nederland naar het land van herkomst of een derde land waar duurzame vestiging mogelijk is.<sup>83</sup> Ook verschillende maatschappelijke organisaties houden zich al jarenlang bezig op dit terrein. De projecten in het kader van deze pilot omvatten actoren die al langer actief zijn op het gebied van terugkeer, maar ook nieuwe(re) initiatieven. De projecten variëren zeer in toegangsvoorwaarden, aanbod en omvang. Sommige projecten bieden opvangvoorzieningen, andere focussen op empowerment, trainingen of praktische ondersteuning. In een enkel geval komen vreemdelingen in aanmerking voor een project terwijl zij in detentie zitten, soms wordt om die reden de detentie opgeheven. De meeste deelnemers aan de projecten hebben een periode van detentie achter de rug en zijn zonder zicht op vertrek uit detentie vrijgelaten.<sup>84</sup> Ook de financiering verschilt per project: sommige projecten worden pas betaald als een vreemdeling werkelijk is teruggekeerd, andere kunnen beschikken over een budget vooraf. Het gemeenschappelijk doel van de pilots is het bevorderen en ondersteunen van terugkeer.<sup>85</sup> Dat maakt dat er maar beperkt verschil is in doelstelling tussen de bestaande gesubsidieerde projecten voor vrijwillige en duurzame terugkeer en de nieuwe gesubsidieerde projecten in het kader van de alternatieven voor vreemdelingendetentie.<sup>86</sup>

## ANDERE MAATREGELEN VAN TOEZICHT

Op het gebied van vreemdelingenbewaring en alternatieve vormen van toezicht zijn veel artikelen vervallen.<sup>87</sup> Onder meer het artikel waarin de gronden voor opheffing van de bewaring stonden genoemd (zoals garantstelling door betrouwbaar te achten particulieren) is vervallen. Vc 2013 schrijft in A5/6: *Vrijheidsontneming op grond van artikel 59 Vw: 'Uit het dossier van de vreemdeling moet blijken dat de ambtenaar belast met grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen een belangenafweging over de bewaring heeft gemaakt.'*

De ACVZ concludeert in haar rapport dat het instrumentarium aan lichtere middelen of alternatieve maatregelen veel uitgebreider is voor asielzoekers dan voor overige staande gehouden migranten. Ook is er bij de HOvJ's nauwelijks tijd om met de vreemdeling in gesprek te gaan over alternatieven voor bewaring en is er onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het overwegen van alternatieven. Veel HOvJ's gaan ervan uit dat na de inbewaringstelling DT&V nader bestudeert of een alternatief aan de orde is. DT&V gaat er juist van uit dat de HOvJ dit in zijn besluitvorming heeft overwogen. Voorafgaand aan de inbewaringstelling is er meestal geen overleg met de advocaat, waardoor ook de vreemdeling zelf mogelijke alternatieve maatregelen nauwelijks aan de orde stelt. Tot slot wijst de ACVZ erop dat de taakstelling die de Vreemdelingenpolitie (VP) heeft op het gebied van het aantal overdrachtdossiers een prikkel geeft om tot detentie over te gaan. Een alternatieve maatregel wordt niet als prestatie van de VP geregistreerd.<sup>88</sup>

Volgens het ACVZ-rapport worden alternatieven als de borgsom en garantstelling niet vaak door de HOvJ toegepast. Meestal zou de keuze gaan tussen vertrek onder toezicht, vreemdelingenbewaring, of het aanzeggen van vertrek zonder verdere toezichtsmaatregelen. Volgens het rapport wordt het vertrek onder toezicht door de HOvJ het meest gebruikt. De vreemdelingenpolitie kan, als alternatief voor vreemdelingendetentie, aan gedocumenteerde vreemdelingen die bereid zijn hun eigen vertrek ter hand te nemen, aanbieden hun reisdocument in bewaring te nemen, eventueel in combinatie met een meldplicht. Volgens de ACVZ is dit een 'praktische en doeltreffende methode' die ook ter voorkoming van herhaalde bewaring succesvol is toegepast. De ACVZ heeft aanbevolen het middel 'vertrek onder toezicht' te institutionaliseren.<sup>89</sup>

### Vrijheidsbeperkende locaties (VBL)

Afgewezen asielzoekers krijgen in beginsel een vertrektermijn van 28 dagen om het vertrek uit Nederland voor te bereiden vanuit de eigen opvanglocatie. Daarna kunnen ze voor nog twaalf weken in de VBL in Ter Apel worden geplaatst. Zij krijgen dan een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd.<sup>90</sup> Van belang is dat de vertrektermijn ongebruikt is verstreken, dat gewerkt wordt aan vertrek, en de DT&V verwacht dat het vertrek alsnog binnen drie maanden kan worden gerealiseerd. Op 1 juni 2011 werd ook het toenmalige asielzoekerscentrum Vught een VBL. Deze is met ingang van 1 september 2012 gesloten. In de VBL zijn de voorzieningen sober en geldt een dagelijkse meldplicht. De bewoners mogen de gemeente niet verlaten.

Tijdens het Kamerdebat over de dood van Alexander Dolmatov op 18 april 2013 gaf staatssecretaris Teeven aan na te denken over een zogenaamde VBL-plus. Deze zou zijn

*'[b]edoeld voor mensen die geen verblijfsvergunning krijgen en Nederland moeten verlaten, maar die wel willig zijn om Nederland te verlaten. ... Tegelijkertijd zou je de mensen die het proces van terugkeer frustreren en obstructie plegen in een apart regime kunnen plaatsen. Dat is waar we nu in de vreemdelingendetentie tegenaan lopen. Daarmee worden de goedwillende mensen en degenen die aan terugkeer willen meewerken apart gehouden van*

## BEZETTING VRIJHEIDSBEPERKENDE LOCATIES EN GEZINSLOCATIES 2010-2012

Peildatum	januari 2010	januari 2011	januari 2012	januari 2013
VBL	niet bekend	505	790	260
Gezinslocaties	nvt	nvt	775	2.050

*degenen die helemaal niets willen en de sfeer op terugkeerlocaties verzieken. Die mensen krijgen een apart regime.*<sup>91</sup>

Over de manier waarop een zogenaamde VBL-plus eventueel vorm zou moeten krijgen, is op het moment van publicatie van dit rapport nog niets bekend.

### Gezinslocaties

Sinds een uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 11 januari 2011 kan de overheid het onderdak van uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen niet meer beëindigen en zijn de zogenaamde gezinslocaties in het leven geroepen: uitgeprocedeerde asielzoekers met minderjarige kinderen worden sinds 2011 na het beëindigen van de asielopvang geplaatst in 'op het vertrek gerichte locaties met een sober voorzieningenniveau.'<sup>92</sup>

De locaties hebben eenzelfde sober voorzieningenniveau als de VBL.<sup>93</sup>

Hoewel er in de afgelopen jaren sprake was van een structurele afname van de bezetting van de opvang voor asielzoekers, nam het aantal mensen in de VBL en gezinslocaties juist aanzienlijk toe. In 2010 verbleven er 213 personen in de VBL, op 1 juli 2011 waren dat er 757.<sup>94</sup> Met de verhuizing in juli 2011 van gezinnen met kinderen van de VBL naar de gezinslocaties, nam het aantal mensen in de VBL af.

Op 1 januari 2012 woonden er 775 personen (= 275 gezinnen met kinderen) in een gezinslocatie. Op 1 januari 2013 was dit aantal toegenomen tot 2.050 personen (een stijging van 152 procent in één jaar tijd).<sup>95</sup> Op 1 november 2012 verbleven er 545 gezinnen met kinderen in deze gezinslocaties.<sup>96</sup>

Inmiddels is het aantal locaties uitgebreid: Burgum (450 plaatsen) Gilze en Rijen (850 plaatsen, gedeeltelijk nog AZC), Katwijk (570 plaatsen), Amersfoort (278 plaatsen), Den Helder (372 plaatsen) en Emmen (500 plaatsen).

Er is veel kritiek op het sobere regime in de VBL en de gezinslocaties. In september 2011 presenteerde de toenmalige woordvoerder Immigratie en Asiel van de PvdA bijvoorbeeld een plan om de VBL Ter Apel te sluiten.<sup>97</sup> Op 20 december 2011 schreef VluchtelingenWerk een brief naar de minister over de situatie in de gezinslocaties: '*[D]e psychische situatie van bewoners gaat ernstig achteruit, toegang tot onderwijs en medische zorg is niet gegarandeerd en het toegepaste regime is niet geschikt voor deze kwetsbare groep. De effecten ervan op het dagelijkse leven van de gezinnen komt hiermee in strijd met de menselijke waardigheid en doet geen recht aan het belang van het kind zoals volgt uit het Kinderrechtenverdrag.*' Een dag later kwamen ook Unicef en Defence for Children met een rapport waarin de organisaties aangeven dat er sprake is van verregaande vrijheidsbeperkingen en een voor de kinderen ongezond en onveilig klimaat. Volgens de organisaties voldoet de opvang van kinderen in de gezinslocaties niet aan de normen van het Kinderrechtenverdrag.<sup>98</sup>

Recent schreef de ACVZ in haar brief aan de staatssecretaris naar aanleiding van haar rapport *Verloren tijd: '[H]et ontbreken van de mogelijkheden om activiteiten in de opvang te ondernemen, met name in de vrijheidsbeperkende locatie en gezinslocaties ondermijnt de gezondheid van de bewoners en bemoeilijkt het werk van betrokken organisaties.*<sup>99</sup>

### DETENTIE VAN KWETSBARE GROEPEN Kinderen

Nadat in 2008 de duur van detentie van gezinnen met kinderen in afwachting van hun uitzetting werd teruggebracht tot veertien

dagen,<sup>100</sup> geldt dit sinds juni 2011 ook voor grensdetentie (artikel 6 Vw 2000). Deze termijn kan echter nog wel worden verlengd wanneer door toedoen van de vreemdeling zelf (de ouders) een binnen de termijn geregelde uitzetting geen doorgang heeft kunnen vinden. Het CPT trof tijdens zijn bezoek in oktober 2011 in Nederland meerdere dossiers van gezinnen die langer dan veertien dagen hadden vastgezeten. In twee zaken betrof het meer dan zestig dagen.<sup>101</sup>

Sinds 2010 is het aantal gezinnen met kinderen in detentie toegenomen. In 2010 ging het om 149 gezinnen en 227 kinderen, in 2011 om 174 gezinnen en 324 kinderen en in 2012 verbleven er 201 gezinnen met in totaal 352 kinderen. De gemiddelde verblijfsduur was in deze jaren steeds acht dagen.<sup>102</sup>

### Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

Amv's worden sinds maart 2011 in beginsel niet meer gedetineerd.<sup>103</sup> Op 13 maart 2011 is Justitiële Jeugd Inrichting (JJI) de Maasberg gesloten. In plaats daarvan komen amv's onder voogdij en krijgen ze voorlopige huisvesting in speciale voorzieningen van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) voor alleenstaande jongeren. Alleen in geval van zwaarwegende belangen is nog detentie mogelijk in een JJI.<sup>104</sup> Dit kan bijvoorbeeld wanneer de minderjarige vreemdeling zich eerder aan het (Nederlandse<sup>105</sup>) toezicht heeft onttrokken of criminele antecedenten heeft.<sup>106</sup> Met dat doel waren er veertig plaatsen gereserveerd in JJI De Hunnerberg.<sup>107</sup> Inmiddels is de capaciteit verminderd tot tien plaatsen. Een uitspraak van de Raad van State van 12 oktober 2012 (bevestigd op 6 mei 2013) trok in twijfel of samenplaatsing van amv's met strafrechtelijk gedetineerde jongeren niet in strijd was met de Terugkeerrichtlijn.<sup>108</sup> Sinds 15 april 2013 zijn de plekken voor amv'ers verhuisd naar JJI Het Keerpunt in Cadier en Keer. Het Keerpunt heeft een aparte afdeling voor de amv'ers.

Het aantal amv'ers in vreemdelingenbewaring is de afgelopen jaren gedaald. In 2010 werden 215 amv'ers gedetineerd, in 2012 nog vijftig. Indien de uitzetting binnen enkele dagen gerealiseerd kan worden bestaat de mogelijkheid om amv'ers direct in het detentiecentrum Rotterdam te plaatsen (zonder eerder verblijf in een JJI). In 2010 werden circa veertig amv'ers direct geplaatst, in 2011 en 2012 gebeurde dit ongeveer twintig keer.<sup>109</sup>

### Mensen met gezondheidsproblemen

Mensen met fysieke of mentale gezondheidsklachten blijven een aanzienlijk deel van de in vreemdelingendetentie geplaatste populatie uitmaken. In maart 2013 constateerde de Inspectie Veiligheid en Justitie nog '*dat er bij veel aanmeldingen [in vreemdelingendetentie] indicaties zijn voor de aanwezigheid van psychische of psychiatrische problematiek.*<sup>110</sup> Ook Amnesty International komt in haar contacten met gedetineerde vreemdelingen nog steeds een groot aantal mensen met ernstige gezondheidsklachten tegen. Niet altijd is eenduidig vast te stellen of de (psychische) klachten al voor inbewaringstelling bestonden, door de detentie zijn verergerd of juist tijdens de detentie zijn ontstaan. Uit internationaal onderzoek valt af te leiden dat detentie zelf kan bijdragen aan gezondheidsklachten en reeds bestaande klachten verergerd.<sup>111</sup>

### Detentieongeschiktheid

De maatstaf voor detentieongeschiktheid (het niet kunnen verrichten van algemene dagelijkse levensverrichtingen zonder hulp die niet in detentie beschikbaar is) is ongewijzigd gebleven. Wel bepaalde de Raad van State in april 2012 (opnieuw) dat de rechter op een onderbouwd verzoek om onderzoek naar



detentiegeschiktheid gemotiveerd moet reageren en dat de detentiegeschiktheid moet worden betrokken bij de belangenafweging voorafgaand aan de detentie.<sup>112</sup>

## CHARLES WILSON

'In Afrika had ik al wel eens last van stemmen in mijn hoofd of het gevoel dat er iemand achter me stond of naast me lag. Toen ik werd opgesloten intensiverde alles zich in hoog tempo. Ik werd erg depressief. Geluiden werden explosies in mijn hoofd en er waren doorlopend stemmen die me aanspoorden mezelf wat aan te doen. Ik kreeg kalmerende middelen en lag bijna permanent versuft op bed in mijn cel.'

Charles wordt overgebracht naar een Penitentiair Psychiatrisch Centrum, waar hij maandenlang met strafrechtelijk gedetineerden met ernstige psychiatrische stoornissen verblijft. Omdat zicht op uitzetting ontbreekt, wordt hij vrijgelaten en komt opnieuw – zonder nazorg – op straat.

*'Ze vertelden me dat ik naar de P.P.I. Vught zou gaan. Ik dacht dat ze me naar een gevangenskliniek zouden brengen, een medische gevangenisinstelling waar mensen zoals ik zaten die behandeling nodig hadden. Maar ik kwam tussen zware criminelen, moordenaars, verkrachters. Ik was gechoqueerd. Ik voelde me niet veilig. Gek genoeg waren de omstandigheden in Vught beter. Er was meer vrijheid (we werden pas 's avonds op cel ingesloten). Ik zat met zeven of acht mensen op een afdeling in plaats van veertig. Ze kookten en aten samen en als ik naar buiten keek, zag ik de tuin, bomen en bloemen. Nauwelijks mensen in uniform.'*

Charles Wilson uit Sierra Leone zat in totaal anderhalf jaar in vreemdelingendetentie

## Plaatsing in een PPC

Mensen met psychiatrische problematiek waarvoor binnen de vreemdelingendetentielocaties onvoldoende beheers- en behandel-mogelijkheden aanwezig zijn, werden (tot voor kort) in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) geplaatst. In 2011 ging het om 68 vreemdelingen.<sup>113</sup> Volgens de Raad van State van 12 oktober 2012 en 6 mei 2013 over samenplaatsing van bestuursrechtelijk gedetineerde vreemdelingen met gewone gevangenen is dit (ook in het geval van een PPC) in strijd met de Europese Terugkeerrichtlijn.<sup>114</sup> Hierdoor mag de PPC in de huidige vorm niet meer voor gedetineerde vreemdelingen worden gebruikt.<sup>115</sup>

## Ouderen

De Nederlandse wet- en regelgeving kent geen speciale bepalingen omtrent plaatsing in vreemdelingendetentie van ouderen. Eventuele problemen die zich voordoen die te maken hebben met ouderdom, worden net als bij andere gezondheidsproblemen getoetst aan het criterium 'detentieongeschiktheid' zoals in bovenstaande paragraaf beschreven. In 2012 verbleven 85 mensen in vreemdelingendetentie die ouder waren dan 50 jaar, van wie vijftien mensen ouder dan 60 jaar.<sup>116</sup>

## Asielzoekers

Sinds 2009 is er sprake van een daling van het aantal asielverzoeken.<sup>118</sup> Het beleid dat asielzoekers die via de buitengrenzen (lucht- of zeehavens) Nederland bereiken hun Algemene Asielprocedure (AA) in detentie moeten doorlopen, is ongewijzigd gebleven. In 2012 bevonden zich in Justitieel Complex (JC) Schiphol zo'n 620 nieuw binnengekomen asielzoekers in grensdetentie.<sup>119</sup> Tot voor kort was er voor asielzoekers aan de grens geen 'rust- en voorbereidingstijd'.<sup>120</sup> Sinds de opening van het nieuwe Justitieel Complex Schiphol (december 2012) is die er wel. Afgemaakt moet worden in hoeverre het doel van de rust- en

voorbereidingstijd (o.a. op verhaal komen) binnen een detentiesetting effectief kan worden bereikt.

Wanneer de IND meer tijd nodig heeft om te beslissen over het asielverzoek, komen asielzoekers in de zogeheten Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA) terecht. De gemiddelde duur van de GVA was 39 dagen in 2012, met uitschieters van 178 dagen. Inclusief de rust- en voorbereidingstijd en de Algemene Asielprocedure was de gemiddelde detentieduur van asielzoekers in de GVA 53 dagen.<sup>121</sup>

## AANTAL MENSEN IN DETENTIE I.V.M. (HERHAALD) ASIELVERZOEK

2010:	1.003 (asielverzoeken veelal vanuit vreemdelingen-detentie, art 59 Vw) 900 (nieuw aangekomen asielzoekers, art. 6 Vw)
2011:	326 (art. 59 Vw, zoals in 2010) 620 (art. 6 Vw)
2012:	230 (art. 59 Vw) 620 (art. 6 Vw)

Cijfers van VluchtelingenWerk en UNHCR<sup>122</sup>

## EEN 68-JARIGE MEVROUW UIT BURUNDI

*Haar asielverzoek is afgewezen en in maart 2012 moet ze het asielzoekerscentrum verlaten. Een paar dagen lang zwerft ze op straat rond. Ze is verward, valt en bezeert haar hand en knie. Het lukt haar niet meer om te lopen. De vreemdelingenpolitie vindt haar op straat. Omdat ze geen verblijfsvergunning heeft, komt ze niet in aanmerking voor opvang. Mevrouw moet het land verlaten en daarom wordt ze op grond van artikel 59 Vw in afwachting van haar uitzetting in vreemdelingendetentie gesteld. Een psychiater constateert naast vele lichamelijke klachten ook dat er mogelijk sprake is van vasculaire dementie. Verzoeken om haar vrijlating – waarvan één gepaard met een aanbod van een verpleegtehuis om haar op te nemen – worden door de minister consequent afgewezen. Op 25 oktober 2012 – ze verblijft dan ruim zeven maanden in detentie – oordeelt de Raad van State dat haar leeftijd en medische situatie onvoldoende bij de afweging van de belangen – in het kader van het verlengen van de bewaring – zijn betrokken.<sup>117</sup> Mevrouw wordt vrijgelaten en het Leger des Heils biedt aan om mevrouw – in afwachting van haar uitzetting – in hun verpleegtehuis op te nemen. Met ondersteuning en begeleiding van INLIA keert ze op 13 februari 2013 terug naar Burundi.*

Het aantal mensen in de Gesloten Verlengde Asielprocedure is (in lijn met de daling van het aantal asielverzoeken) de afgelopen jaren afgenomen. In 2010 betrof het 62 mensen en in 2012 ging het om vijftig mensen. In ongeveer 80 procent van de gevallen betreft het Dublinclaimanten. Zestig procent is later alsnog uitgeplaatst naar een asielzoekerscentrum.

Naast aan de grens geweigerde asielzoekers, bevinden er zich in het JC Schiphol ook asielzoekers in artikel 59-detentie. Hierbij gaat het met name om (herhaalde) asielverzoeken gedaan door vreemdelingen die al in detentie waren geplaatst met het oog op hun uitzetting. In 2012 bevonden zich nog 230 asielzoekers in artikel 59-detentie, tegenover 1.003 in 2010.





©Al/Jorn van Eck

### 3. HET REGIME VAN VREEMDELINGENDETENTIE: RECENTE ONTWIKKELINGEN



©Joost van der Laack

*'Na twee maanden in het detentiecentrum Zaandam was ik depressief en psychotisch. Veertig man op een kleine afdeling. Ik kon er niet tegen. Er waren overal bewakers, deuren, muren, tralies. Buiten hekken, prikkeldraad, camera's. Alles ging met lawaai gepaard: ze openden je deur zonder kloppen met een hoop herrie en knalden*

*hem vervolgens dicht. Altijd. Dichtknallen. Ik kon het niet verdragen, mijn brein ontplofte. Ik werd er helemaal gek van.'*  
Charles Wilson (Sierra Leone)

Volgens het Masterplan DJI zal detentiecentrum Zeist 364 plekken voor bestuursrechtelijke vreemdelingendetentie behouden. De rest van het gebouw zal worden gebruikt als een penitentiaire inrichting. In Zeist, dat al langere tijd in gebruik is, vond een grote verbouwing plaats nadat het centrum in 2012 opspraak kwam vanwege de slechte luchtkwaliteit op de afdeling.

**Sinds 2010 zijn de volgende centra gesloten:**

- Detentieboot Dordrecht (eind 2010)
- Uitzetcentrum Rotterdam Zestienhoven (2011)
- Detentie- en Uitzetcentrum Schiphol-Oost, 'Oude Meer' (eind 2012)
- Detentieplatforms in Zaandam (eind 2012)

Alle detentiecentra kunnen zonder verdere aanpassingen worden ingezet als penitentiaire inrichting. JCS omvat nu al een deel voor strafrechtelijk gedetineerden. Ook de detentiecentra Alphen aan den Rijn en Zeist vervullen strafrechtelijke functies.

#### VERBLIJFSOMSTANDIGHEDEN Vreemdelingendetentielocaties

In de afgelopen jaren zijn verschillende locaties voor vreemdelingendetentie gesloten en nieuwe locaties geopend.

Huidige centra in bedrijf:

**Detentiecentrum Rotterdam** (opening juli 2010): 583 plaatsen, met name voor artikel 59 Vw 2000, tevens een afdeling voor gezinnen.

**Justitieel Complex Schiphol** (JCS, opening december 2012): totale capaciteit 750. Omvat een aanmeldcentrum en aparte afdelingen voor grensdetentie onder artikel 6 Vw 2000 en vreemdelingendetentie onder artikel 59 Vw 2000. Hiernaast ook (aparte) ruimte voor aan de grens aangehouden strafrechtelijk gedetineerden.

**Detentiecentrum Alphen aan den Rijn** (in 2008 tijdelijk gesloten vanwege verbouwing, heropening 2012): capaciteit van 1.300 plaatsen voor vreemdelingen in strafrechtketen (VRIS) en voor artikel 59 Vw 2000. Wordt onder het Masterplan DJI in de toekomst niet meer voor vreemdelingen gebruikt. De VRIS-functie zal overgaan naar detentiecentrum Veenhuizen

**Detentiecentrum Zeist in Soesterberg:** capaciteit van 600 plaatsen.

#### Insluiting op cel

*De commissie acht het niet juist dat de in [het detentiecentrum Rotterdam] verblijvende doelgroep reeds aan het einde van de middag ingesloten wordt en adviseert – evenals van andere zijden reeds is gedaan – een avondprogramma in te voeren.*

Commissie van Toezicht detentiecentrum Rotterdam, Jaarverslag 2012<sup>123</sup>

De vreemdelingen die in afwachting zijn van hun uitzetting worden nog steeds minimaal zestien uur per etmaal in hun cel opgesloten. Uit de gesprekken van Amnesty International met (voormalig) gedetineerden blijkt dat de uren op cel als zeer belastend worden ervaren. Vreemdelingen in grensdetentie mogen ook 's avonds drie uur buiten hun cel verblijven.

Van alle ingeslotenen in vreemdelingendetentie verblijft 97 procent permanent op een tweepersoonscel.<sup>124</sup> Hoewel sommige

vreemdelingen wellicht de voorkeur geven aan het delen van een cel, zal dit in lang niet alle gevallen gelden. Een keuze hierin wordt echter niet geboden. Aanbevelingen van de Inspectie Veiligheid en Justitie om soepeler om te gaan met dit beleid, zijn door de staatssecretaris afgewezen.<sup>125</sup>

Gezinnen met kinderen worden in afwachting van hun uitzetting op de gezinsafdeling van het detentiecentrum Rotterdam geplaatst. Gedurende de dag (van 8.00 tot 12.00, van 13.00 tot 16.45 en van 18.00 tot 21.00) kunnen de gezinnen zich vrij over de afdeling bewegen. Buiten deze tijden zijn ze ingesloten op cel. De (tweepersoons)cellen kunnen op deze afdeling (in tweetallen) aan elkaar geschakeld worden.

*'The CPT cannot see any justification for locking up children in their cells when a communal area equipped with toys and table tennis in front of the cells is available and the family ward can be secured and its entrance locked.'*

Rapport European Committee for the Prevention of Torture (CPT), 9 augustus 2012

*'The stay of the families in the detention centre is made as pleasant as possible considering the circumstances. The programme in the family ward of the Rotterdam detention centre ends at around 9.00 pm. In view of a safe living and working environment, this evening programme reflects the need to create peace during the hours intended for night's rest.'*

Antwoord Nederlandse overheid aan het CPT, augustus 2013

*'Feitelijk hebben vreemdelingen maar één of twee uur gerichte activiteiten op een dag. Hierdoor is er weinig afleiding en van een zinvolle dagbesteding is helemaal geen sprake. Het verblijf heeft daarom een overheersend geestdodend effect. Dit draagt bij aan de uitzichtloosheid die vreemdelingen in detentie ervaren.'*

Nationale ombudsman, 2012 <sup>129</sup>

## Dagbesteding

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 de uitzetting.<sup>127</sup> Wel heeft elk detentiecentrum een activiteitenprogramma. De nieuwe centra beschikken over grotere en modernere activiteitenruimtes dan de centra die eerder in gebruik waren. In het kader van de heroriëntatie vreemdelingendetentie is er – ter compensatie van arbeid en onderwijs – wekelijks vier uur extra activiteitenaanbod gekomen.<sup>128</sup>

Mensen met gezondheidsklachten nemen veelal niet deel aan de sportactiviteiten en veel mensen voelen weinig voor de creatieve activiteiten. De meeste dagverblijven op de afdelingen (ook in de nieuwbouw) zijn sober ingerichte ruimtes met een paar banken, een tafeltennistafel en een tafelvoetbalspel. Verveling leidt – in combinatie met de spanning en frustratie over de reden van de detentie, de onduidelijkheid over de duur en de onzekerheid over de toekomst – vaak tot extra spanningen.

## Luchten

Op basis van de Penitentiaire beginselenwet hebben gedetineerden recht op minimaal één uur buitenlucht per dag. In de praktijk krijgen gedetineerde vreemdelingen ruimere mogelijkheden tot luchten. In vergelijking met de inmiddels gesloten locaties kennen de nieuwe grotere luchtplaatsen, die ook langer toegankelijk zijn. In

de nieuwbouw in Rotterdam is er per twee afdelingen een luchtplaats, die dagelijks voor iedere afdeling een dagdeel (ongeveer drie uur) toegankelijk is. De gezinsafdeling in Rotterdam heeft een grotere luchtplaats met speeltoestel, die vanuit de afdeling altijd toegankelijk is wanneer men niet op cel is ingesloten. De nieuwbouw op Schiphol biedt vanaf elke afdeling toegang tot de buitenruimte.

*'Ik zit hier al zes maanden en pieker voortdurend. Nederlands of Engels spreek ik niet, de televisie kan ik niet verstaan, ik voel me eenzaam en opgesloten met mijn gedachten. Sporten is iets voor jonge mensen, dat gaat niet vanwege mijn gezondheid. Thuis sta ik bekend om mijn kookkunst, koken en bakken doe ik heel graag. Hier heb ik niet genoeg geld.'*

Een 67-jarige mevrouw uit Sri Lanka

## Voeding

Tijdens de maaltijden zijn de mensen ingesloten op cel. Er wordt niet gezamenlijk gegeten. Veel mensen klagen over smaakloze en slechte voeding. De hoofdmaaltijd wordt bevroren aangeleverd en moet in de magnetron worden opgewarmd. Veel mensen eten weinig van deze maaltijden, met tot gevolg dat veel ervan moet worden weggegooid.<sup>130</sup> In de nieuwe centra bestaat inmiddels wel de mogelijkheid om te koken. Ook in Zeist is hiervoor sinds de verbouwing ruimte gecreëerd. Dit wordt zeer gewaardeerd en voor sommigen is het bovendien een plezierig tijdverdrijf. Wel kan geld een obstakel vormen. Gedetineerden krijgen wekelijks tien euro zakgeld, waarvan onder meer de telefoonkosten en extra voeding moeten worden betaald. Middels een computersysteem of boodschappenlijsten kunnen één keer per week producten worden besteld die ook één keer per week worden geleverd. De prijzen voor versproducten zijn hoog.<sup>131</sup>

## CONTACT MET DE BUITENWERELD

*'The CPT recommends to provide the possibility of unsupervised visits for detainees at the Centre.'*

Rapport European Committee for the Prevention of Torture (CPT), 9 augustus 2012

*'The Government is considering the practicability of this recommendation. The DJI has been asked to give its advice about this, as well as on the feasibility of implementing the recommendation in the existing centres.'*

Antwoord Nederlandse overheid aan het CPT, augustus 2013

## Bezoek

Sinds de heroriëntatie vreemdelingenbewaring mogen gedetineerden per week twee uur (voorheen: één uur) bezoek ontvangen. Bezoekers moeten zich kunnen legitimeren.

Voor ongedocumenteerden is op bezoek komen dan ook onmogelijk. In de nieuwe inrichtingen (Rotterdam en Schiphol) zitten bezoeker en gedetineerde tegenover elkaar aan een (slangvormige) lange tafel, die tegelijk als afscheiding dient. De binnenring is voor de gedetineerde, de buitenring voor bezoekers. Er is altijd toezicht van de bewaking. Tijdens het bezoek is er geen privacy. De 'slangentafel' maakt lichamelijk contact tijdens het bezoek nauwelijks mogelijk. Fysiek contact in de vorm van een hand, kus of korte omhelzing is alleen toegestaan bij het begin en het einde van het bezoek en kan een aanleiding zijn voor een visitatie van de gedetineerde.<sup>132</sup> Bezoek zonder toezicht – zoals in het strafrecht is geregeld – is in vreemdelingenbewaring niet toegestaan.<sup>133</sup>

## Telefonie

Net als strafrechtelijk gedetineerden moeten vreemdelingen bij

binnenkomst in het detentiecentrum hun mobiele telefoon inleveren. Ze mogen – tegen betaling – gebruikmaken van de telefoon van het centrum. In de nieuwbouw in Rotterdam en op Schiphol hebben gedetineerden een telefoon op cel. Vreemdelingen kunnen niet gebeld worden (ook niet door hun advocaat) maar alleen zelf bellen.

Op 14 mei 2012 is de Dienst Justitiële Inrichtingen overgestapt naar een nieuwe telefoonaanbieder (Telio) en daarmee een nieuw telefoonsysteem. De tarieven van het nieuwe systeem zijn hoger dan die van de vroegere aanbieder.<sup>134</sup> Het CPT meldt in zijn rapport van 9 augustus 2012 dat het veel klachten heeft ontvangen over dure prepaid-telefoonkaarten. Dat belemmert mensen in het onderhouden van contact met familie en de advocaat. Het CPT heeft de Nederlandse overheid hierover opheldering gevraagd.<sup>135</sup> Bellen met 0800/0900-nummers en collect call is niet meer mogelijk. Een aantal 0800-nummers (de zogenaamde witte lijst) wordt uitgezonderd van deze regel. De gesprekken via Telio worden standaard geregistreerd en opgenomen.<sup>136</sup> Weliswaar wordt niet direct meegeluisterd, maar daartoe kan in gevallen wel worden overgegaan. Gesprekken met gepriviliegeerde personen (zoals advocaten) die op de witte lijst staan mogen niet worden opgenomen.<sup>137</sup>

Uit een uitspraak van de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) van 12 april 2013 bleek echter dat gesprekken toch nog steeds standaard werden opgenomen. Ter zitting deed de juridisch adviseur van het hoofdkantoor van DJI de toezegging dat voor de zomer van 2013 een beleidskader zal worden opgeleverd op grond waarvan per inrichting een afweging kan worden gemaakt over het standaard opnemen van telefoongesprekken.<sup>138</sup>

Op 1 augustus 2013 stuurde de staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer met de toezegging dat het nieuwe systeem dat nummers herkent van raadslieden vanaf 1 oktober 2013 gereed zal zijn en dat met dit systeem de vertrouwelijkheid van de gesprekken tussen gedetineerde en advocaat gewaarborgd is.<sup>139</sup>

### Internet

In de periode van november 2011 tot en met januari 2012 is in de detentiecentra Rotterdam en Zeist een pilot internetgebruik uitgevoerd. De doelstelling van de pilot was het verruimen van de mogelijkheden van vreemdelingen 'om zelfstandig invulling te kunnen geven aan de op hen rustende plicht Nederland te verlaten. Met behulp van internet kunnen de vreemdelingen zich een actueel beeld vormen van de ontwikkelingen in hun herkomstland en van hun toekomst daar, en krijgen zij eigen regelmogelijkheden.'<sup>140</sup> Door middel van een – voor de gehele DJI sector samengestelde – 'witte lijst', wordt toegang geboden tot een aantal vooraf goedgekeurde websites. Toegang tot e-mail en sociale media is niet mogelijk: '... ongecontroleerde communicatie met de buitenwereld kan eveneens uit veiligheidsoverwegingen ongewenst zijn'.<sup>141</sup> De staatssecretaris maakt daarbij geen onderscheid tussen de strafsector en de vreemdelingendetentie. De PI Veenhuizen locatie Norderhaven, werkt wel met Skype om contact met (buitenlandse) familieleden te onderhouden.<sup>142</sup>

### Incidenteel verlof<sup>143</sup>

In 2010 constateerde de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) dat de detentiecentra verschillend omgingen met het in uitzonderlijke gevallen verlenen van incidenteel begeleid en beveiligd verlof aan ingesloten vreemdelingen. Het ging dan bijvoorbeeld om verlof bij overlijden van een directe familierelatie. Op 13 januari 2012 constateerde de ISt dat inmiddels binnen de Directie Bijzondere Voorzieningen de nodige onderlinge afspraken zijn gemaakt om tot een consistent verlofbeleid te komen.<sup>144</sup>

In de praktijk kan de vestigingsdirecteur om toestemming worden gevraagd voor bijzonder verlof in geval van overlijden of geboorte. Toestemming wordt van geval tot geval bekeken.



### VEILIGHEIDS- EN DISCIPLINAIRE MAATREGELEN Vervoer

Wanneer de gedetineerde vreemdeling buiten de inrichting moet worden vervoerd, bijvoorbeeld om naar de rechtbank of een ambassade te gaan, maar ook wanneer bezoek aan een medisch specialist noodzakelijk is, kan hij – met het oog op mogelijk vluchtgevaar – worden vervoerd met bewaking, handboeien en/of broekstok.<sup>145</sup>

In 2010 constateerde de ISt dat het vervoer van vreemdelingen problemen oplevert die mede verband houden met de onduidelijkheid in bevoegdheden van de directeur en de feitelijke vervoerder. De Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) hanteert een standaardprotocol voor vervoer in het kader van een ziekenhuisbezoek, of het nu om straf- of bestuursrechtelijk ingeslotenen gaat. De ISt acht het hanteren van dezelfde veiligheidsvoorschriften niet proportioneel en doet de aanbeveling aan DV&O om het veiligheidsprotocol te nuanceren, zodat de directeur van de inrichting de mogelijkheid krijgt er in bepaalde gevallen van af te wijken. De Raad voor Strafrechttoepassing (RSJ) besliste op 21 november 2011<sup>146</sup> dat in elk individueel geval moet worden beslist of een geweldtoepassing bij vervoer noodzakelijk is. Het uitgangspunt mag niet zijn dat iedereen wordt geboeid. Uit het jaarrapport van de Commissie van Toezicht Zeist bleek dat in 2012 het uitgangspunt van de directie nog steeds was dat iedere ingeslotene geboeid werd getransporteerd. De commissie heeft de directie gewezen op de uitspraak van de RSJ.<sup>147</sup>

In zijn advies van 25 juni 2012, 'Het vervoer van ingeslotenen en hun goederen', concludeert de Raad voor Strafrechttoepassing dat, gezien artikel 5.4 Vb 2000, vreemdelingen niet op overeenkomstige wijze als strafrechtelijk gedetineerden dienen te worden vervoerd. De vervoersinstructie van DV&O ten aanzien van de toe te passen beveiligingsmaatregelen kan voor deze bestuursrechtelijk gedetineerde vreemdelingen niet onverkort worden toegepast.<sup>148</sup>

*'The CPT recommends that the use of means of restraint to be considered on individual grounds and based on the principle of proportionality.'*

Rapport European Committee for the Prevention of Torture (CPT), 9 augustus 2012

*'The new basic principle is "no handcuffs, unless". Measures of restraint are now only used during transport if the official authorised to make an assessment believes that there is a safety risk.'*

Antwoord Nederlandse overheid aan het CPT, augustus 2013

### Visitatie en foullering

Visiteren betekent uitkleden en naakt wijdbeens vooroverbuigen zodat de bewaarder in de anus kan kijken. Een gedetineerde van

het vrouwelijke geslacht dient kniebuigingen te maken, zodat eventueel voorwerpen die in de vagina zijn verborgen, tevoorschijn komen. In bepaalde gevallen kan gevraagd worden de billen uiteen te trekken; hierbij geldt als uitgangspunt dat er geschouwd, maar niet getoucheerd mag worden.<sup>149</sup>

Bij binnenkomst in het detentiecentrum vindt op vreemdelingen gedetineerd op grond van artikel 59 Vw 2000, standaard visitatie plaats om te controleren op zaken die de cel niet mee in mogen, zoals wapens of verdovende middelen.

In het Tussentijds Toezichtbericht (2012) noemt de IST het standaard visiteren van vreemdelingen als zij na transport in de inrichting terugkeren een vorm van doorgesloten veiligheidsbeleid. Gelet op het ingrijpende karakter van visitaties, meent de IST dat na terugkeer bij tussentijds transport waarbij de betreffende vreemdeling onder toezicht heeft gestaan, alleen op indicatie zou moeten worden gevisiteerd. Het beleid zou volgens de IST op dit punt DBV-breed zijn aangepast, maar nog niet overal consequent worden toegepast.<sup>150</sup>

Volgens het huidige beleid wordt gevisiteerd:<sup>151</sup>

- in geval van een 'nieuwe binnenkomst' (in geval van een tussentijds verblijf langer dan een dag in het Aanmeldcentrum is sprake van een nieuwe binnenkomst);
- op indicatie bijvoorbeeld na bezoek;
- voorafgaand aan plaatsing in een afzondering/isoleercel.

Het Reglement regime grenslogies voorziet niet in de mogelijkheid tot visitatie van vreemdelingen gedetineerd op grond van artikel 6 Vw 2000. Hier wordt gebruikgemaakt van fouillering.



© Joost van den Broek

*'Het was afschuwelijk. Ze inspecteren alles. Ze raken alles aan. Ze gaan door je haar, ze kijken in je mond. Je moet naakt vooroverbuigen. Ze kijken tussen je billen. En er was niemand die aardig deed of me een beetje troostte.'*

Sita Tumba (24) uit de Democratische Republiek Congo

### Plaatsing in een isoleercel

Isolercellen kunnen in locaties voor vreemdelingendetentie onder artikel 59 Vw 2000 worden ingezet als disciplinaire strafmaatregel, als afzondering op grond van orde en veiligheid, of ter observatie om een gedetineerde tegen gevaar voor zichzelf en/of zijn omgeving te beschermen (psychische of psychiatrische gronden).<sup>155</sup> In grensdetentielocaties (artikel 6 Vw 2000) kan afzondering alleen uit veiligheids- of ordegronden worden gebruikt, niet als straf. Een ordemaatregel of straf kan om meerdere redenen worden opgelegd. Ruim twee derde van het totaal aantal opgelegde straffen en ordemaatregelen is opgelegd wegens het verstoren van de orde en rust in de inrichting of wegens onacceptabel gedrag. In ongeveer een derde van deze gevallen was sprake van onacceptabel gedrag jegens een medebewoner. Daarnaast kan een ordemaatregel worden opgelegd ter bescherming van de gezondheid van de ingesloten zelf of ter bescherming van de gezondheid van medewerkers en overige ingesloten. Redenen hiervoor waren onder meer het weigeren van deelname aan TBC-onderzoek, het weigeren van medicatie, dreiging van suïcide of verwardheid. Overige redenen voor een disciplinaire straf of ordemaatregel zijn het invoeren van verboden artikelen via bezoekers, het vernielen van rijkseigendommen of het weigeren van een kamergenoot.<sup>156</sup>

### EEN 32-JARIGE AFRIKAANSE VROUW

In het medisch dossier van een 32-jarige Afrikaanse vrouw staat: *'mogelijk Post Traumatische Stress Stoornis (PTSS) na verkrachting in het verleden en bij het zien van de verkrachting van haar toen 9-jarige dochter.'*

Toch wordt mevrouw in vreemdelingendetentie na elke overplaatsing of transport gevisiteerd. Volgens de dienststructies van het detentiecentrum Zeist moet iedere ingeslotene die langer dan een dag in het aanmeldcentrum is geweest, bij terugkomst worden gevisiteerd.<sup>152</sup> Dit gebeurt altijd, indien mogelijk, door personeelsleden van hetzelfde geslacht. Maar deze keer weigert mevrouw zich uit te kleden en omdat ze weigert wordt ze in een isolatiecel geplaatst. Het gevangenispersoneel trekt haar kleren uit. Een mannelijk personeelslid gebruikt – volgens procedure bij weigering – een beenklem. Omdat mevrouw weigert de drie kniebuigingen te maken inspecteert een vrouwelijk personeelslid haar bilnaad.

De medische dienst treft mevrouw die dag naakt aan in de isoleercel. Ze wil niet praten en staart alleen maar voor zich uit. Als maatregel van orde blijft mevrouw nog twee dagen in de isoleercel opgesloten.

De advocaat van mevrouw heeft een klacht ingediend tegen de visitatie. Op 17 april 2013 kwam de uitspraak van de beroepscommissie:

*'Het is de beroepscommissie ambtshalve bekend dat ook in andere penitentiaire inrichtingen visitatie plaatsvindt voorafgaand aan een plaatsing in een afzonderingscel. De omstandigheid dat bekend was dat klaagster als vreemdelinge in de vreemdelingenbewing een problematische voorgeschiedenis had, en dus mogelijk als kwetsbare persoon diende te worden beschouwd, behoefde hieraan niet in de weg te staan.*

*Omdat er geen andere vrouwelijke personeelsleden beschikbaar waren, vindt de beroepscommissie de aanwezigheid van twee mannelijke personeelsleden niet onbehoorlijk. De beroepscommissie acht het proportioneel dat haar bilnaad is geschouwd gezien haar weigering om kniebuigingen te maken. Gezien het verzet is het gerechtvaardigd dat een beenklem is gebruikt.'*<sup>153</sup>

Bij een suïcidepoging (of -uitlating) of auto-mutilatie worden vreemdelingen (vrijwel) standaard overgebracht naar een observatie- of isoleercel.<sup>157</sup>

*'It must have been clear to both the prison authorities and the medical staff that Kamel Ketreb's state was critical, and placing him in a disciplinary cell had only made matters worse.'* (Violation of art. 2 of the European Convention on Human Rights)

*'The Court considered that the prisoner's placement in a disciplinary cell for two weeks was not compatible with the level of treatment required in respect of such a mentally disturbed person.'* (Violation of art. 3 of the European Convention on Human Rights)

Uitspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, na de suïcide van een man in een Franse isoleercel.<sup>158</sup>

In de eerste zes maanden van 2011 werd, bij een gemiddelde bezetting van 1.230 personen, per maand gemiddeld 75 keer overgegaan tot plaatsing op een afzonderingsafdeling op grond van een ordemaatregel of disciplinaire straf.<sup>159</sup>



In detentiecentrum Rotterdam werden in de eerste negen maanden van 2011 gemiddeld 38 mensen per maand in een isoleercel geplaatst, van wie gemiddeld achttien als ordemaatregel en gemiddeld twintig als disciplinaire straf (reden voor afzondering niet vermeld in rapport).<sup>160</sup>

Hoewel inmiddels statistieken worden bijgehouden<sup>161</sup> zijn er nog geen recentere cijfers openbaar gemaakt. De landelijke cijfers uit 2011 zijn in januari 2013 aan de Tweede Kamer verstrekt.<sup>162</sup>

Het betreft in alle gevallen kale, 'prikkelarme' cellen waar de geïsoleerde veelal 22-23 uur per etmaal alleen in verblijft. De isoleercel of observatiecel heeft veelal hoog in de muur een matglazen raam of een raam met uitzicht op alleen de lucht. Veel cellen hebben de mogelijkheid tot camerabewaking. Gedurende een uur per dag is er recht op frisse lucht. Daarvoor is een kleine, kale ommuurde buitenruimte beschikbaar zonder zicht op de buitenwereld of andere afdelingen.

Alle vreemdelingen worden voorafgaand aan de afzondering geïnspecteerd (zie boven) en in veel gevallen verplicht om 'scheurkleding' te dragen. Het dragen van deze kleding wordt door het CPT als mensonwaardig aangemerkt. Tijdens de recente hongerstakingen in Schiphol kregen de hongerstakers in de observatiecel een joggingpak aangeboden.<sup>163</sup>

*The delegation noted that all detained persons placed in an isolation cell, whether prisoners, irregular immigrants or juveniles, are made to wear a short gown without trousers or even underwear, making it difficult for inmates to preserve their personal dignity. The Committee recommends that more suitable clothing be provided to detained persons placed in isolation.*<sup>164</sup>

Rapport European Committee for the Prevention of Torture (CPT), 9 augustus 2012

Al enkele jaren uit de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) haar zorgen over het separeren van mensen en pleit zij voor een beleid gericht op preventie.<sup>165</sup> Vanwege de kans op gezondheidsschade moet zeer terughoudend worden omgegaan met het gebruik van isoleercellen.<sup>166</sup> In 2010 vond binnen DJI een heroriëntatie plaats op de toepassing van sancties en maatregelen.<sup>167</sup> Geprobeerd zou worden om zwaardere disciplinaire straffen en ordemaatregelen met preventieve of minder ingrijpende maatregelen te voorkomen. Ook tijdens het verblijf in de isoleercel zouden meer prikkels moeten worden aangeboden. Bijvoorbeeld door het gebruik van een bokbal of een hometrainer toe te staan en vaker een luchtpauze te geven.<sup>168</sup>

Met betrekking tot hongerstakers deed de Nationale ombudsman op 14 december 2010 de aanbeveling: 'dat wanneer hongerstakers in een observatiecel worden geplaatst, in deze cel zo veel mogelijk faciliteiten moeten worden geboden zoals in een reguliere cel (meubilair, televisie, voorwerpen op cel) en een hongerstaker andere kleding moet worden versterkt dan scheurkleding.'<sup>169</sup>

De Commissie van Toezicht in het detentiecentrum Rotterdam adviseert in haar jaarverslag 2012 speciale cellen/kamers met cameratoezicht voor het onder toezicht plaatsen van suïcidale mensen. 'Het is duidelijk dat een kale cel niet bevorderlijk is voor de gemoedstoestand van suïcidale personen.'<sup>170</sup>

Tijdens het bezoek van de Nationale ombudsman aan de centra in 2012 bleken de observatie-/isoleercellen voor honger- en dorststakers nog vrijwel kaal.<sup>171</sup> Uit een brief van 17 mei 2013 van de vestigingsdirecteur van het detentiecentrum Schiphol inzake een



In mei 2013 hielden enkele tientallen uitgeprocedeerde asielzoekers in detentiecentrum Rotterdam een hongerstaking.

beklagprocedure<sup>172</sup> bleek dat de aanpassingen in Schiphol nog niet hadden plaatsgevonden: 'Wij zijn afhankelijk van derden voor materiële aanpassingen vanwege het publiek-private samenwerkingscontract ten aanzien van het Justitiepaleis Schiphol. De wijzigingen ten aanzien van de observatiecellen is reeds ingediend bij de faciliterende organisatie en de verwachting is dat deze op korte termijn gereed zal zijn. De klokken zijn reeds gerealiseerd.' De beklagcommissie oordeelde in deze zaak dat: 'Indien aan een honger- en dorststakende ingeslotene een ordemaatregel wordt opgelegd, dient dit conform de toezegging van de Staatssecretaris d.d. 8 juni niet in een kale cel plaats te vinden.' Tijdens de zitting meldde de directeur dat inmiddels een aantal cellen is aangepast.

Op 14 januari 2013 reageert de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op het inspectierapport Plaatsing in isolatie (mei 2012) van de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ). In zijn reactie geeft de staatssecretaris aan dat de sector gevangeniswezen een beleidskader zal opstellen voor het opleggen van en omgaan met de afzonderingsmaatregel en de strafplaatsing.<sup>173</sup>

Op 8 juni 2013 reageert de staatssecretaris op de aanbevelingen van de Nationale ombudsman van augustus 2012: 'Ik neem uw aanbeveling over. Op dit moment werkt DJI aan een nieuw protocol over de omgang met en de behandeling van hongerstakers.'<sup>174</sup>

## MEDISCHE ZORG

In 2009 signaleerde de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) 'bij alle bezochte detentiecentra enkele knelpunten die kunnen leiden tot verminderde toegang tot deskundige zorg of verminderde continuïteit van zorg en daarmee tot risico's. De borging van de kwaliteit van zorg en de beschikbaarheid van voldoende deskundige medewerkers moet nog verbeteren. Met name bij de psychologische begeleiding in de avond- en nachturen is sprake van onderbemoediging, en de zorg ontbeert een "overkoepelende visie".'<sup>175</sup> In reactie op dit rapport hebben de detentiecentra een plan van aanpak ingediend bij de IGZ, met een algemeen deel en met een aantal maatregelen per inrichting om de door de IGZ gesignaleerde risico's te reduceren.<sup>176</sup>

In januari 2012 vroeg de Inspectie voor de Sanctietoepassing opnieuw aandacht voor de medische zorg:

Zowel in de drie tussentijds bezochte detentiecentra als in het DC Rotterdam uitten de ingesloten vreemdelingen de nodige onvrede over de medische zorg. De medische dienst zou gezondheidsproblemen onderschatten. Verder zouden volgens de geïnterviewden medisch noodzakelijke ziekenhuisbehandelingen niet plaatsvinden of zijn stopgezet.



De Ist maakt hier alleen melding van deze klachten en heeft geen oordeel of zij ook terecht zijn. *'De Inspectie voor de Gezondheidszorg is daarvoor de aangewezen instantie.'*<sup>177</sup>

In augustus 2012 constateert het European Committee for the Prevention of Torture (CPT) een aantal tekortkomingen in de medische zorg.<sup>178</sup>

De CPT acht de omvang van de medische staf in detentiecentrum Rotterdam onvoldoende. Het CPT adviseert om niet 1 fte maar 1,5 fte aan artsen in te zetten.<sup>179</sup>

Het CPT is bezorgd over de detentie van mensen met ernstige psychische problemen. Het CPT adviseert de Nederlandse overheid mensen die psychiatrische behandeling of zorg nodig hebben – ongeacht hun verblijfspositie – op te nemen in een specialistische psychiatrische instelling. In afwachting van de overplaatsing moet er een speciaal regime zijn met meer vrijheid.

De CPT doet de aanbeveling de gezondheidsscreening van nieuw binnengekomen gedetineerden te verbeteren. In antwoord op het CPT-rapport geeft de overheid aan dat – voor zover nodig - de screeningsprocedure is herzien. Voor het overige geldt dat de protocollen op orde zijn, maar niet altijd even goed werden nageleefd.<sup>182</sup> Tijdens het Dolmatov-debat in de Tweede Kamer zegt de staatssecretaris toe dat er een extra waarborg zal worden ingebouwd. 'Voortaan zal de intake van alle vreemdelingen direct bij binnenkomst plaatsvinden als er reeds een aanmelding en informatie beschikbaar is over medische bijzonderheden. Dat is dus altijd het geval bij aanmelding bij de extra zorgafdeling.'<sup>183</sup>

In maart 2013 constateerde de IGZ inzake het overlijden van Aleksander Dolmatov dat de kwaliteit van de medische zorg niet voldeed aan normen voor verantwoorde zorg. Verpleegkundigen hadden op een cruciaal moment te veel verantwoordelijkheid naar zich toegetrokken. De aanmeldinformatie was onvoldoende (multidisciplinair) op zijn relevantie gewogen, en informatie 'lekte weg' door een gebrek aan een eenduidig informatiesysteem, gebrek aan proactief handelen en het niet naleven van relevante inrichtingsprotocollen. De IGZ is van mening dat de betrokken verpleegkundigen professioneel tekort zijn geschoten en constateert een *'te afwachtende houding van de psycholoog en huisarts voorafgaande aan de binnenkomst van Dolmatov, voortkomend uit de gewoonte en werkafpraak de begeleiding door verpleegkundigen af te wachten.'* De IGZ merkt op dat professionals worden geacht te doen wat medisch noodzakelijk is.<sup>184</sup>

Amnesty International krijgt regelmatig klachten over medische zorg. Klachten van gedetineerden lijken in een aantal gevallen onvoldoende serieus genomen te worden en onvoldoende onderzocht. Het komt voor dat bemiddeling van externe organisaties nodig is om de noodzakelijke medische zorg te ontvangen.<sup>185</sup>

Onder de gedetineerde vreemdelingen bevinden zich veel mensen met ernstige psychische klachten.<sup>186</sup> Niet altijd is duidelijk of de psychische klachten al voor de detentie bestonden, door de detentie zijn verergerd of juist tijdens de detentie zijn ontstaan.

## EEN MAN MET ERNSTIGE PSYCHISCHE PROBLEMEN

Al tijdens het asielverzoek (juli 2012) in de gesloten procedure in het Justitieel Complex Schiphol wordt duidelijk dat de West-Afrikaanse man lijdt aan ernstige psychische problemen. De psychiater die hem onderzoekt vermoedt een vitale depressie en een posttraumatische stress-stoornis (PTSS). Het asielverzoek wordt afgewezen en de man blijft in detentie. Tijdens een sportactiviteit breekt hij zijn enkel. Pas een dag later wordt hij naar het ziekenhuis gebracht. De voet is op dat moment zo opgezwollen dat een operatie nog niet mogelijk is. Hij wordt overgeplaatst naar het penitentiaire medisch centrum (waar hij zit opgesloten samen met strafrechtelijk gedetineerden) en geopereerd. Na zes maanden detentie wordt hij alsnog overgeplaatst naar een asielzoekerscentrum. Zijn voet herstelt slecht en hij loopt met een kruk. In maart 2013 wordt hij opnieuw gedetineerd. Vanwege ernstige psychische problemen wordt hij ter observatie in een isolatiecel geplaatst. Wanneer zijn advocaat hem in detentie bezoekt, schrikt deze: zijn cliënt reageert niet meer, hij herkent hem niet. Uit het medisch dossier blijkt sprake te zijn van psychotische of waanachtige uitingen, doodsangst, bizar gedrag, uitkleden in cel, eten faeces, drinken urine.

*'The delegation was informed that a number of detainees had been diagnosed with severe psychotic disorders such as schizophrenia, severe personality disorders, mental disability and PTSD. Many detainees also suffered from anxiety disorders or mild to moderate depressive conditions. For at least some detainees, the Centre did not offer the possibility to deploy the necessary care and treatment. The CPT wishes to underline that persons requiring psychiatric assessment and/or treatment, whatever their legal status, should preferably be assessed and/or treated in a suitably equipped and staffed medical facility. The Committee recommends that measures be taken to transfer detainees suffering from the most severe forms of psychotic disorders to an appropriate psychiatric facility.'*<sup>180</sup>

Rapport European Committee for the Prevention of Torture (CPT), 9 augustus 2012

*'To the DJI, the respect for the fundamental rights of detainees means that health care is offered in the institutions that is equivalent to the health care offered in free society.'* Antwoord Nederlandse overheid aan het CPT, augustus 2013<sup>181</sup>



©Al/Jorn van Eck

## 4. CONCLUSIES EN BESCHOUWINGEN

### HET ULTIMUM REMEDIUM-BEGINSEL

#### ***Afname vreemdelingen in detentie is niet per se waarborg ultimum remedium***

Het ultimum remedium-beginsel vraagt om uiterste terughoudendheid bij het gebruik van vreemdelingendetentie. Vanuit dit opzicht is de afname van het aantal vreemdelingen in detentie in de afgelopen jaren positief te waarderen. Er moet echter worden gewaakt voor te veel focus op deze cijfers. Zoals aangegeven waren verschillende factoren van invloed op deze afname. Het beter waarborgen van het gebruik van vreemdelingendetentie als uiterste middel is maar een (zeer) beperkte verklaring. Bovendien is het uitgangspunt van het ultimum remedium-principe dat noodzakelijkheid en proportionaliteit van bewaring steeds in ieder individueel geval vaststaan. Dit geldt ongeacht de vraag of er nu tien of tienduizend vreemdelingen in detentie zitten.

In dit kader is ook een kritische kanttekening bij het voornemen van het kabinet om het aantal plaatsen voor vreemdelingendetentie verder te reduceren op zijn plaats. Als dit inderdaad tot meer selectiviteit leidt, zoals door de staatssecretaris is betoogd, dan is dit aan te moedigen.<sup>187</sup> Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het aantal vreemdelingen in detentie aan het begin van 2013 rond de achthonderd lag,<sup>188</sup> een aantal dat ook binnen de voorgenomen capaciteit van 933 plaatsen zou kunnen worden geaccommodeerd. Zodoende staat niet bij voorbaat vast dat met een reductie van de capaciteit in de toekomst terughoudender naar het middel vreemdelingendetentie zal worden gegrepen.

#### ***Wet- en regelgeving bieden onvoldoende zekerheid***

Het ontbreken van goede verankering van het ultimum remedium-beginsel in Nederlandse wet- en regelgeving, is uitermate problematisch. Bij gebrek aan duidelijke normstelling over wanneer vreemdelingendetentie wel, en vooral wanneer niet toe te passen, is het zeer twijfelachtig of met beleidsmaatregelen (zoals het uitbreiden van de pilots) het ultimum remedium-beginsel voldoende kan worden beschermd. De 'nee, tenzij'-norm in de Terugkeerrichtlijn, die overkort op Nederland van toepassing is,

komt niet duidelijk in nationale wet- en regelgeving tot uitdrukking. Bovendien kennen deze wet- en regelgeving nauwelijks expliciete referenties aan het recht op vrijheid, dat door vreemdelingendetentie wordt geraakt. Bepalingen omtrent inbewaringstelling, met name in het Vb 2000, hebben het gevaar in zich dat ze dusdanig generiek zijn dat ze in vrijwel iedere individuele zaak detentie rechtvaardigen. De aanpassing van de Vc 2000, waarbij alleen nog wordt vermeld dat een belangenafweging omtrent inbewaringstelling moet worden gemaakt, biedt vooralsnog geen borging van het ultimum remedium-principe.

Overigens merkt Amnesty International op dat niet alleen vreemdelingendetentie, maar alle restrictieve maatregelen in het kader van de terugkeerprocedures, moeten worden bezien in het licht van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor plaatsing in locaties met beperkte bewegingsvrijheid, zoals de vrijheidsbeperkende locaties en de gezinslocaties. Hier lijken vragen over opvang en de toepasselijkheid van vrijheidsbeperkende maatregelen niet altijd strikt gescheiden te zijn. Naar de mening van Amnesty hoort ook wanneer vreemdelingen in deze locaties worden opgevangen, er een aparte afweging te worden gemaakt welke beperkende maatregelen gerechtvaardigd zijn in het individuele geval.<sup>189</sup>

#### ***Maximum- en gemiddelde detentietermijn te lang***

Nederland heeft ervoor gekozen om de maximaal toegestane detentietermijn van zes plus twaalf maanden uit de Terugkeerrichtlijn in nationale wetgeving over te nemen. Amnesty International acht deze termijn buitenproportioneel lang en pleit voor het vastleggen van een kortere maximale duur, om recht te doen aan het ingrijpende karakter van de maatregel. Enkele andere lidstaten hebben ervoor gekozen significant kortere maximumtermijnen te hanteren.

De gemiddelde detentieduur is in Nederland ruim tweeënhalf keer zo lang als die in bijvoorbeeld Finland of Denemarken, die net als Nederland de wettelijke maximumtermijn uit de Terugkeerrichtlijn hanteren. Amnesty International meent dat deze lange gemiddelde

detentieduur onder andere te relateren is aan het gebrek aan gedegen verankering van het ultimatum-remedium-principe in Nederlandse wet- en regelgeving (zie boven), waaronder ook het gebrek aan scherpte bij het invullen van het begrip 'zicht op uitzetting', dat vaak zeer ruim gehanteerd wordt. Zo wordt bij landen waarnaar terugkeer aantoonbaar zeer moeizaam verloopt, vaak verwezen naar een heel klein aantal gelukke gevallen van (gedwongen) terugkeer, waaruit zou volgen dat in een individuele casus er wel zicht op uitzetting is.<sup>191</sup> Als er geen zicht is op uitzetting, moet de detentie worden opgeheven. Uit onderzoek blijkt dat dat niet in alle gevallen gebeurt.<sup>192</sup> Zicht op uitzetting moet concreet en aantoonbaar zijn. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt dat de vrijheidsberoving niet langer gerechtvaardigd is als de 'autoriteiten geen realistisch perspectief hebben om betrokkenen te verwijderen tijdens de periode waarin ze zijn opgesloten'.<sup>193</sup> Volgens de Raad van State moet bij verlenging na zes maanden niet slechts naar de gronden in de Terugkeerrichtlijn worden gekeken (namelijk: de vreemdeling werkt niet mee aan zijn uitzetting of de nodige documentatie uit derde landen laat op zich wachten), maar ook naar de vraag of 'de bewaring nog steeds gerechtvaardigd is'.<sup>194</sup>

#### DUUR VAN DETENTIE IN ANDERE WEST-EUROPESE LANDEN 2012<sup>190</sup>

België	2 maanden, te verlengen tot maximum 8 maanden
Frankrijk	max. 45 dagen
Spanje	max. 60 dagen
Zweden	max 18 maanden, gemiddelde duur 12 dagen
Finland	max. 18 maanden, gemiddelde duur 29,3 dagen
Denemarken	max. 18 maanden, gemiddelde duur 31 dagen
Duitsland	max. 18 maanden, gemiddelde duur verschilt per deelstaat.

Langdurige detentie is vanuit verschillende oogpunten contra-productief. Uit onderzoek blijkt dat hoe langer detentie duurt, hoe groter de (potentiële) gezondheidsschade en hoe meer de kwetsbaarheid van gedetineerde vreemdelingen toeneemt.<sup>195</sup> Zo laat een onderzoek van de Jesuit Refugee Service zien dat na een periode van drie maanden (door de onderzoekers gekarakteriseerd als langdurige detentie) kwetsbaarheid bijzonder hoog is.<sup>196</sup> Daarnaast blijkt uit het recente rapport van de ACVZ dat in Nederland de kans op een geslaagde uitzetting drastisch afneemt naarmate de detentie langer voortduurt. Het overgrote deel van de aantoonbare vertrekken wordt in de eerste maanden bewerkstelligd. Van de mensen die langer dan zes maanden hebben vastgezeten, vertrekt nog slechts 17 procent aantoonbaar.<sup>197</sup>

#### Herhaalde detentie: vaak onrechtmatig?

Amnesty International heeft grote zorgen over het veelvuldig gebruik van herhaalde detentie. Over herhaalde inbewaringstelling bestaan geen specifieke bepalingen in de wet- en regelgeving. Dit terwijl herhaalde detentie acute vragen oproept over noodzakelijkheid en proportionaliteit. In veel gevallen zal immers de bewaring van de vreemdeling op een eerder moment zijn opgeheven vanwege gebrek aan zicht op uitzetting. Naar de mening van Amnesty International dient er in zulke gevallen een extra zware bewijslast bij de overheid te liggen dat een hernieuwde inbewaringstelling wel een realistisch perspectief biedt op uitzetting. Dit lijkt in de praktijk (zo getuigt ook het feit dat ook derde of vierde inbewaringstellingen niet ongewoon zijn) lang niet altijd het geval.

Een bijzonder punt van zorg is ook het feit dat bij herhaalde detentie de 'achttien maanden-teller' steeds weer opnieuw gaat lopen. Hierdoor leidt herhaalde inbewaringstelling regelmatig tot een cumulatieve detentieduur die de binnen de Terugkeerrichtlijn geoorloofde (naar de mening van Amnesty al veel te lange) maximumtermijn overschrijdt. Amnesty International betwijfelt ten

zeerste of Nederland hiermee binnen het kader van de toepasselijke EU-wetgeving handelt. Deze handelwijze lijkt immers in te druisen tegen de bescherming die de Terugkeerrichtlijn beoogt te bieden door een absoluut maximum te stellen aan de periode waarin vreemdelingen met het oog op hun uitzetting in detentie kunnen worden geplaatst. In het Kadzoev-arrest stelt het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) dat de maximumtermijn in de Terugkeerrichtlijn absoluut is en dat deze in geen geval door de lidstaat mag worden overschreden. Ook detentie die plaats heeft gevonden voordat de Terugkeerrichtlijn van kracht was, dient hierbij te worden meegerekend. Hieruit kan worden afgeleid dat ook eerdere detenties moeten worden meegerekend. Omdat de Terugkeerrichtlijn tot doel heeft uniformiteit tussen de lidstaten te bewerkstelligen, mag worden aangenomen dat niet bij elke nieuwe detentie de 'achttien maanden-teller' opnieuw begint te lopen.<sup>198</sup> Zowel het College voor de Rechten van de Mens als het VN-Antifoltercomité (CAT) hebben vraagtekens gezet bij deze herhaalde en de facto ongelimiteerde detentie:

*'The Institute advises the Committee against Torture to urge the Dutch Government: not to exceed the absolute time limit for the administrative detention of foreign nationals under migration law at all, including through repeated detention.'* (College voor de Rechten van de Mens: advies aan het VN-Comité tegen Foltering, april 2013<sup>199</sup>)

*The Committee recommends that the State party (the Netherlands):*  
 (a) *Scrupulously observe the absolute time limit for the administrative detention of foreign nationals, including in the context of repeated detention; and*  
 (b) *Avoid, wherever possible, the accumulation of administrative and penal detention, in excess of the absolute time limit of 18 months of detention of migrants under migration law.* (VN-Comité tegen Foltering, mei 2013<sup>200</sup>)

#### Gebruik van alternatieven

Naast goede verankering van het ultimatum-remedium-principe in wet- en regelgeving is het ook van belang dat er voor vreemdelingen voldoende praktische mogelijkheden bestaan zich aan hun toezichtsverplichtingen te houden, zonder dat zij hierbij in vreemdelingendetentie hoeven te worden geplaatst. Met het starten van de pilots van alternatieven is hierin een voorzichtige, maar belangrijke stap gezet.

Overigens lijkt tot dusverre deze stap vooral van invloed op het denken over vreemdelingendetentie en lichtere middelen. Zoals Amnesty International en anderen eerder vaststelden, is de toepassing van de pilots dusdanig klein en de doelgroepbepaling zo beperkt, dat deze in praktische zin tot nu toe voor weinig vreemdelingen van betekenis zijn geweest. Het is dan ook positief dat de staatssecretaris al heeft aangegeven deze alternatieven verder te ontwikkelen en breder in te zetten. Hierbij is van belang dat er in principe geen doelgroepsgewijze beperkingen op deelname aan dergelijke alternatieven meer worden gehanteerd. Van tevoren bepalen dat bepaalde groepen worden uitgesloten, zoals vreemdelingen die nooit een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, verhoudt zich niet met het idee dat steeds in ieder individueel geval moet worden bezien welke maatregel zowel effectief als het minst restrictief is. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor vreemdelingen met een strafrechtelijk verleden, waarbij onduidelijk is hoe breed dit begrip wordt gehanteerd.<sup>201</sup> Ook is onduidelijk hoe uitingen over het gebruik van vreemdelingendetentie in het kader van het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaliteit, namelijk dat aangetroffen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen 'zo veel mogelijk', 'direct' of 'terstond' in vreemdelingendetentie zullen worden genomen,<sup>202</sup> zich verhouden tot het beperken van vreemdelingendetentie tot situaties waarin dit strikt noodzakelijk en proportioneel is.<sup>203</sup>

Welke resultaten de pilots precies hebben opgeleverd is nog grotendeels onduidelijk. Wel kan worden opgemerkt dat helder moet

zijn op welke basis over effectiviteit van de pilots zou moeten worden gesproken. Naar de mening van Amnesty International ligt het voor de hand deze effectiviteit primair te beoordelen aan de hand van het voorkómen van onttrekking aan het toezicht. Er moet echter geconstateerd worden dat in recente discussies vooral het realiseren van vertrek centraal heeft gestaan. Er moet voor worden gewaakt dat met twee maten wordt gemeten.

Vreemdelingendetentie wordt ook met name ingezet om ervoor te zorgen dat vreemdelingen zich niet onttrekken aan het toezicht en beschikbaar zijn voor uitzetting. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ook uit vreemdelingendetentie terugkeer maar voor een deel succesvol wordt uitgevoerd. Zo bleek onder meer uit cijfers van de ISt van detentiecentrum Rotterdam (het detentiecentrum met de grootste capaciteit) dat van de totale uitstroom in 2011 slechts 27 procent tot aantoonbaar vertrek had geleid.<sup>204</sup> Dit is voor de regering nooit reden geweest om het gebruik van detentiecentrum Rotterdam als 'ineffectief' te bestempelen.

### **Kwetsbare personen**

Hoewel er maatregelen zijn genomen om de detentie van sommige groepen kwetsbare personen te beperken, met name in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, blijft detentie voor alle kwetsbare groepen mogelijk. Zorgelijk is onder meer dat, ondanks maatregelen om de *lengte* van detentie voor gezinnen met kinderen te beperken, het *aantal* kinderen dat met hun gezin gedetineerd werd tussen 2010 en 2012 jaarlijks is toegenomen. Amnesty International is van mening dat kwetsbare groepen, in het bijzonder kinderen, getraumatiseerde asielzoekers, ouderen, slachtoffers van mensenhandel, slachtoffers van marteling en personen met psychische of fysieke gezondheidsproblemen, onder geen beding in vreemdelingendetentie moeten worden geplaatst. In hun gevallen zal steeds moeten worden gezocht naar alternatieven. Dit zou in wet- en regelgeving moeten worden vastgelegd.

*'Het is van belang te zoeken naar alternatieven voor vreemdelingendetentie. Dat geldt zeker voor kwetsbare groepen, zoals slachtoffers van marteling en asielzoekers met psychische problematiek.<sup>205</sup> Voor hen is een alternatief voor vreemdelingendetentie noodzaak. Het risico dat de (geestelijke) gezondheid in detentie verslechtert, is immers aanzienlijk.'*

Kennis- en Adviescentrum Pharos, naar aanleiding van de zaak-Dolmatov, 17 april 2013

Ook wanneer bepaalde kwetsbaarheid niet prima facie grond moet zijn voor het onthouden van detentie, dienen met name fysieke en mentale gezondheid een zwaarwegend onderdeel van de afweging van noodzakelijkheid en proportionaliteit van detentie te vormen. Er geldt een zwaardere motiveringsplicht bij het toepassen van detentie bij zieke, oude of andere kwetsbare personen.<sup>206</sup> Vreemdelingendetentie in het geval van ernstige medische problemen is in veel gevallen onevenredig belastend voor de betrokken vreemdeling. Zo besliste ook het Europees Hof in de zaak van Yoh-Ekale Mwanje in België.<sup>207</sup> Volgens het Hof hadden de autoriteiten – gezien de verslechterende gezondheid van mevrouw in detentie – in dit specifieke geval andere maatregelen dan detentie moeten overwegen.

Het huidige kader voor detentieongeschiktheid voldoet niet. Dit wordt toegepast in de strafrechtketen en gaat als zodanig over het afwegen van totaal andere belangen. Er wordt hierbij bovendien niet gevraagd of de detentie schadelijk is voor het welzijn in bredere zin, bijvoorbeeld of de detentie leidt tot verslechtering van de psychische of lichamelijke gesteldheid van een gedetineerde. Al in 2010 schreef Amnesty International dat voor deze groep bestuursrechtelijk gedetineerden de uitleg van het begrip 'detentieongeschiktheid' veel te beperkt is. De gezondheidsschade die iemand kan oplopen

door de detentie moet in het kader van een proportionaliteitstoets worden afgewogen tegen het beoogde legitieme doel van de maatregel.

Gezondheid moet een belangrijke factor zijn bij de risicoanalyse voordat tot detentie wordt overgegaan. Het tijdig signaleren van (psychische) kwetsbaarheid en de inzet van alternatieven voor detentie kan gezondheidsschade voorkomen. Eenmaal in detentie zou het medisch personeel een belangrijke rol moeten hebben bij het voorkomen van (verdere) gezondheidsschade. Zij zouden moeten melden wanneer continuering van de detentie of een bepaalde detentieomstandigheid een nadelig effect heeft of kan hebben op de gezondheid van de gedetineerde vreemdeling.<sup>208</sup>

In verschillende landen is onderzoek gedaan naar gezondheidsschade door vreemdelingendetentie.<sup>209</sup> Uit alle onderzoeken blijkt dat de detentie de gezondheid van mensen ondermijnt. In Nederland heeft een dergelijk onderzoek nooit plaatsgevonden. Om de problematiek van gezondheidsschade beter in kaart te brengen, is ook in Nederland onderzoek nodig.

## **HET REGIME**

### **Detentielocaties**

Op het gebied van het regime zijn de afgelopen jaren enkele verbeteringen te constateren, zoals het uitbreiden van de activiteiten- en bezoeken. De nieuwe detentielocaties bieden betere faciliteiten, onder meer met betrekking tot de mogelijkheid tot luchten.

Dit alles neemt niet weg dat ook de nieuwe detentiefaciliteiten in alle opzichten eruit zien en ingericht zijn als instellingen voor strafrechtelijk gedetineerden, of, in de volksmond, gevangnissen. Van een specifieke invulling die echt recht doet aan het feit dat vreemdelingen slechts gedetineerd worden om een bestuursrechtelijk doel te verwezenlijken, is geen sprake. Ook is het zeer de vraag of dit in de locaties die thans in gebruik zijn ooit te realiseren is. De fysieke omgeving bepaalt immers voor een flink deel de mogelijkheden.

### **Insluiting en dagbesteding**

De uitbreiding van het activiteitenprogramma (met vier uur per week) heeft er niet toe geleid dat er nu sprake is van een zinvolle dagbesteding. Het overgrote deel van de dag brengen vreemdelingen zonder enige programma door. Bovendien zijn vreemdelingen ongeveer zestien uur per dag op cel ingesloten. Deze uren ervaren zij over het algemeen als zeer belastend en stressvol. Het bieden van arbeids- en (uitgebreidere) scholingsmogelijkheden blijft essentieel om gedetineerde vreemdelingen enig houvast te bieden en om een constructieve bijdrage te leveren aan hun terugkeer en herintegratie.

### **Contact met de buitenwereld**

Amnesty International stelt vast dat de contacten met de buitenwereld, ondanks enkele maatregelen, nog steeds zeer beperkt zijn. Amnesty International vraagt zich af waarom onbegeleid bezoek niet wordt toegestaan. De aanbeveling van het CPT dat ook onbegeleid bezoek zou moeten worden toegestaan, verdient opvolging.<sup>210</sup>

### **Wettelijk kader**

De door de regering voorgenomen verandering van het wettelijk kader dat de omstandigheden in vreemdelingendetentielocaties reguleert, biedt, binnen de bovengenoemde beperkingen, wel mogelijkheden om de 'scherpe randen' van het huidige beleid af te schuren. Hierbij zal dan wel gezorgd moeten worden dat de huidige, zeer ruime bevoegdheden tot het gebruik van veiligheids- en disciplinaire maatregelen, zoals visitatie en isolatie, worden vervangen door minder ingrijpende varianten. Juist de huidige veiligheids- en disciplinaire maatregelen staan op gespannen voet





met de bescherming van de menselijke waardigheid van gedetineerde vreemdelingen.

### **Visitatie**

Visitatie is een inbreuk op de lichamelijke integriteit. Amnesty International is van mening dat een dergelijk ingrijpende maatregel in beginsel niet in bestuursrechtelijke detentie thuishoort en zeker niet standaard mag worden toegepast. Ook fouilleren is een inbreuk op de lichamelijke integriteit en moet daarom tot een minimum worden beperkt. Alleen bij concrete aanwijzingen voor gevaar voor de veiligheid in de inrichting, mag er worden gefouilleerd. En alleen wanneer fouilleren niet voldoende is, mag er worden geïnspecteerd. Ook hier geldt dat op individuele basis moet worden beoordeeld of de maatregel noodzakelijk en proportioneel is.<sup>211</sup>

*'A strip search is a very invasive – and potentially degrading – measure. Therefore, resort to strip searches should be based on an individual risk assessment and subject to rigorous criteria and supervision. Every reasonable effort should be made to minimize embarrassment ...'*

Rapport European Committee for the Prevention of Torture (CPT), 9 augustus 2012<sup>212</sup>

*'No matter how uncomfortable such a search is for all those involved, it is unfortunately a bitter necessity in view of the order and safety in a secure institution.'*

Antwoord Nederlandse overheid aan het CPT, augustus 2013

### **Isolatie**

Hoewel het internationale recht geen duidelijke basis biedt voor een verbod op eenzame opsluiting, is wel vastgesteld dat het gaat om een bijzonder zware maatregel, met mogelijk ernstige psychologische gevolgen.<sup>213</sup> Zelfs gezonde mensen kunnen ernstige angststoornissen ontwikkelen en blijvende psychische schade oplopen.<sup>214</sup> Afhankelijk van de duur en andere omstandigheden, is eenzame opsluiting te kwalificeren als foltering of wrede en onmenselijke behandeling.<sup>215</sup>

*'Solitary confinement – regardless of specific conditions and regardless of time and place – causes serious health problems for a significant number of inmates. The central harmful feature is that it reduces meaningful social contact to an absolute minimum ...'*

Onderzoeker Peter Scharff van het Deens Instituut voor de Mensenrechten<sup>216</sup>

### **Medische zorg**

Amnesty blijft zorgen houden over de invulling van de medische zorg in detentie. Met name de psychische zorgverlening lijkt tekort te schieten. In ieder geval moet er meer aandacht komen voor overdracht van informatie van behandelend artsen binnen en buiten detentie en nazorg bij ontslag uit detentie. Nu worden bestaande zorgtrajecten op het moment van insluiting onderbroken en wordt opnieuw beoordeeld of de zorg wel noodzakelijk is. Dit leidt tot (onnodige) vertraging en problemen in de overdracht van de zorg. Al in gang gezette medische zorg in de vrije maatschappij dient te worden voortgezet, bij voorkeur door de behandelend arts of in ieder geval in samenwerking met deze arts.



## 5. AANBEVELINGEN AAN DE NEDERLANDSE OVERHEID

### VREEMDELINGENDETENTIE ALS ULTIMUM REMEDIUM

- 1 Zorg dat het uitgangspunt van het beleid het waarborgen van het recht op vrijheid is. Zorg dat steeds het minst beperkende, maar nog effectieve middel, wordt ingezet. Wanneer beperkingen van het recht op vrijheid noodzakelijk zijn, dient steeds gekozen te worden voor het minst ingrijpende (het lichtste) middel. Wanneer het noodzakelijk is dat beperkingen worden opgelegd, moet dit gebeuren aan de hand van een trapsgewijze verzwaring. Bij iedere opschaling van beperkingen moet een specifieke afweging worden gemaakt of dit noodzakelijk en proportioneel is.
  - 2 Zorg voor een reeks aan alternatieven die verschillende toezichtsmogelijkheden bieden. Amnesty International heeft al vele voorbeelden uit andere landen voorgedragen waarbij effectieve maatregelen kunnen worden ingezet om gevaar van onttrekking aan het toezicht te beperken en vreemdelingen beschikbaar te houden voor uitzetting. Bij de pilots rondom alternatieven is een aantal van deze voorbeelden uitgetest. Bij de vraag hoe 'effectief' deze pilots zijn dient wat Amnesty International betreft de vraag centraal te staan in hoeverre zij hebben voorkomen dat vreemdelingen zich onttrekken aan het toezicht, niet slechts de vraag tot hoeveel vertrek de alternatieve maatregelen hebben geleid. Maatregelen dienen steeds gepaard te gaan met persoonlijke begeleiding die focust op perspectief, waarbij ook eventueel nog verblijf (bijvoorbeeld middels de buitenschuldprocedure), bespreekbaar is. Belangrijk is dat bij deze begeleiding wordt geïnvesteerd in het opbouwen van vertrouwen tussen uitvoerder en vreemdeling.
  - 3 Zorg dat het ultimatum remedium-beginsel goed is geborgd in wet- en regelgeving, waarbij duidelijk sprake is van een 'nee, tenzij'-norm bij detentie. Dit bevordert dat de toepassing van het lichtste middel door uitvoerders niet vrijblijvend is en dat de afweging die hieraan ten grondslag ligt volledig door de rechter kan worden getoetst.
    - a. Kijk hierbij naar de mogelijkheden om zo'n 'nee, tenzij'-clausule en een expliciete referentie aan de voorrang voor het lichtste middel in de Vreemdelingenwet 2000 op te nemen;
    - b. Onderzoek of de criteria voor inbewaringstelling in het Vreemdelingenbesluit 2000, in het bijzonder in artikel 5.1b, niet dusdanig generiek zijn dat deze in vrijwel alle gevallen de plaatsing van vreemdelingen in detentie rechtvaardigen en pas deze criteria waar nodig aan;
    - c. Kijk of de huidige bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 2000 voldoende houvast geven voor uitvoerders om echt nauwkeurig aan de noodzaak tot detentie te toetsen.
  - 4 Versterk de rechterlijke toetsing van plaatsing in vreemdelingendetentie. Zorg dat toetsing van plaatsing in detentie veel sneller plaatsvindt en dat de rechtmatigheid regelmatig ambtshalve wordt getoetst. Zowel bij plaatsing in detentie als bij continuering dient expliciet en vol getoetst te worden of het lichtste middel is toegepast.
  - 5 Gebruik geen detentie om de enkele reden dat de vreemdeling niet meewerkt aan terugkeer. Ook bij een vreemdeling die niet meewerkt aan zijn/haar terugkeer kunnen lichtere toezichtsmaatregelen volstaan om te voorkomen dat hij/zij zich onttrekt aan het toezicht. Wanneer dit het geval is, dienen deze te worden toegepast en niet terzijde te worden geschoven vanwege gebrek aan medewerking.
  - 6 De bewijslast dat een maatregel moet worden toegepast ligt bij de overheid, die immers de maatregel oplegt. Van de vreemdeling mag relevante informatie voor de belangenafweging worden verwacht, maar dit mag er niet toe leiden dat het uiteindelijk aan de vreemdeling is om aan te tonen dat hij/zij in aanmerking kan komen voor een lichter middel. De overheid dient alternatieven voor detentie dan ook proactief aan te bieden aan de vreemdeling.
  - 7 Zorg voor een grondige, op individuele feiten en omstandigheden gebaseerde analyse - waaronder van het risico op onttrekken, maar ook van kwetsbaarheid - over de noodzaak tot inbewaringstelling. Betrek hierbij expliciet de fysieke en psychische gezondheidstoestand van de vreemdeling. De te verwachte verslechtering van de gezondheid bij plaatsing in detentie dient hierbij ook te worden meegewogen. Dit kader dient meer te omvatten dan de huidige (in het strafrecht gangbare en zeer beperkte) toets van detentiegeschiktheid. Zorg dat de beslisser voldoende expertise en informatie beschikbaar heeft. Betrek bij dit beslisproces ook de rechtshulpverlener van de vreemdeling, eventuele behandelaars en relevante (opvang-, hulpverlenings-, of belangen)organisaties en gemeentelijke instanties. Zie af van het vooraf definiëren van bepaalde categorieën vreemdelingen (zoals in de illegaliteit aangetroffen vreemdelingen) die sowieso in detentie moeten worden geplaatst; dit is niet verenigbaar met de noodzaak tot een individuele toets.
  - 8 Leg echter wel vast dat bepaalde (kwetsbare) groepen vreemdelingen nooit in vreemdelingendetentie mogen worden geplaatst en dat voor hen altijd alternatieven worden ingezet. Deze groepen zouden minimaal moeten omvatten:
    - a. Minderjarigen;
    - b. Asielzoekers in procedure;
    - c. Ouderen;
    - d. Zwangere vrouwen;
    - e. Mensen met ernstige fysieke of psychische klachten;
    - f. Getraumatiseerde vreemdelingen en slachtoffers van marteling;
    - g. Slachtoffers van mensenhandel.
  - 9 Voorkom herhaalde detentie met alle kracht. Wanneer detentie in een eerder geval is opgeheven, dient bij een eventuele volgende detentie de lat voor de overheid aanzienlijk hoger te liggen om aan te tonen dat detentie noodzakelijk en proportioneel is.
  - 10 Strafbaarstelling van illegaliteit kan inzet van alternatieven bemoeilijken; trek dit wetsvoorstel daarom in. Met het wetsvoorstel zullen mogelijk meer vreemdelingen in een vorm van bewaring komen: ofwel in vervangende hechtenis wanneer zij een boete niet betalen, ofwel omdat zij door herhaalde overtreding van het inreisverbod/illegal verblijf een misdrijf hebben gepleegd en hierom worden gedetineerd. Eenmaal in (strafrechtelijke detentie) wordt het aanzienlijk onwaarschijnlijker dat uitvoerders afzien van vreemdelingenbewaring, ook al zou objectief gezien een lichter middel volstaan. Hiermee verhoudt het wetsvoorstel zich niet tot de doelstelling vreemdelingendetentie echt als ultimatum remedium te gebruiken.
- ### REGIME VAN VREEMDELINGENDETENTIE
- 11 Hanteer bij het invullen van het nieuwe wettelijke (bestuursrechtelijke) kader voor het regime strikt het principe van minimale beperkingen. Deze moeten met een frisse blik worden gezien en niet starten vanuit het perspectief van het huidige penitentiaire regime.
  - 12 Zorg voor locaties voor tenuitvoerlegging waar het daadwerkelijk mogelijk is om minimale beperkingen op te leggen die geen

penitentiare uitstraling hebben. Amnesty International constateert dat de locaties waar vreemdelingendetentie volgens het Masterplan DJI zal worden uitgevoerd allemaal zijn opgezet naar het model van een penitentiare inrichting. Hiermee worden door de aard van deze locaties de mogelijkheden om daadwerkelijk slechts minimale beperkingen op te leggen (zie punt 13) al stevig beperkt. Ook zal het zeer moeilijk zijn om in een dergelijke setting vreemdelingendetentie ten uitvoer te leggen die niet het karakter van een gevangenisstraf heeft. Kijk daarbij ook naar praktijken in andere landen waar specifiek op vreemdelingen toegesneden faciliteiten zijn waarbij zoveel mogelijk de situatie in een normaal (asiel)opvangcentrum wordt benaderd.

13 Zorg dat het regime in ieder geval de volgende elementen omvat:

- a. Maximale mogelijkheden voor de vreemdeling om zich vrijuit te bewegen binnen de buitengrenzen van de detentielocatie;
- b. Geen opsluiting in een afgesloten cel;
- c. Geen maatregelen zoals visitatie, isolatie en handboeien bij transport;
- d. Maximale mogelijkheden tot contact met de buitenwereld, zoals:
  - i Dagelijks – in privacy – bezoek kunnen ontvangen
  - ii Beschikbaarheid van inkomende en uitgaande telefoonlijnen
  - iii Toegang tot internet zonder restricties (inclusief sociale media)
  - iv Behoud van mobiele telefoons
  - v Ruimhartige mogelijkheden voor bijzonder verlof, zoals bij overlijden van naasten
  - vi Goede mogelijkheden voor contact met en bezoek van belangenbehartigende personen en organisaties;
- e. Een zinvolle dagbesteding, inclusief mogelijkheden tot leren en werken.

14 Verbeter de medische zorg in vreemdelingendetentie. Besteed hierbij specifiek aandacht aan de overdracht van medische informatie, de continuïteit van zorg die al voor plaatsing in detentie werd geboden en vervolgzorg nadat detentie wordt beëindigd.

## **VOOR VERDERE CONCRETE AANBEVELINGEN VERWIJST AMNESTY INTERNATIONAL NAAR:**

### ***Eerdere rapporten van Amnesty International***

- Hoofdstuk 8 van het rapport *The Netherlands: the detention of irregular migrants and asylum-seekers* (2008)
- De conclusie van haar rapport *Vreemdelingendetentie: in strijd met mensenrechten* van 2010
- Hoofdstuk 6 van haar rapport *Vreemdelingendetentie: het moet en kan anders, alternatieven voor vreemdelingendetentie*
- Het verslag van het symposium *Vreemdelingendetentie* van 17 juni 2013

Al deze publicaties zijn te vinden via [www.amnesty.nl/vreemdelingendetentie](http://www.amnesty.nl/vreemdelingendetentie).

### ***Andere organisaties:***

- International Detention Coalition: *There are alternatives* (2011)
- Justitia et Pax: *Effect door respect* (2012)
- UNHCR: *Back to Basics 'alternatives to Detention'* (2011)

## NOTEN

- 1 Galina Cornelisse: 'De valse noodzakelijkheid van vreemdelingenbewaring', *de Volkskrant*, 24 november 2010
- 2 P. Baudoin, A. van de Burgt, A.M. van Kalmthout: *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*, Den Haag: Sdu 2002 en 2008.
- 3 Notitie vreemdelingenbewaring, *Kamerstukken II* 1984-85, 18 373, nr.1-3.
- 4 A.M. van Kalmthout: 'Het regiem van de vreemdelingenbewaring. De balans na 25 jaar', in: *Justitiële Verkenningen*, jrg.33, nr 4 2007
- 5 25 mei 1982, RV 1982, 74 met noot A.H.J.S. Swart, en 9 december 1988, RV 1988, 14 met noot P. Boeles
- 6 Commissie Binnenlands Vreemdelingtoezicht. Ministerie van Justitie, 18 maart 1991.
- 7 In navolging van deze aanbevelingen werd in 1994 de Wet op de identificatieplicht ingevoerd en trad in 1998 de 'Koppelingwet' in werking: Wet van 26 maart 1998, Stb. 1998, 203, tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdelingen in Nederland.
- 8 M. Boone en M. Moerings: 'De cellenexplosie', in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 33, nr. 4 2007; A.M.van Kalmthout: 'Het regime van vreemdelingenbewaring. De balans na 25 jaar', in: *Justitiële verkenningen*, jrg.33, nr.4 2007
- 9 Toespraak van Job Cohen 'Rechtvaardig in beleid, streng in uitvoering', uitgesproken bij de opening van de Penitentiaire Inrichting Ter Apel op 30 september 1998.
- 10 Uitstroomcijfers: ministerie van Veiligheid en Justitie: rapportage Vreemdelingenketen periode januari – december 2012.
- 11 Heijden, P.G.M. van der, Cruyff, M., Gils, G.H.C. : WODC: *Schatting illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in 2009*, 2011 Universiteit Utrecht - Faculteit Sociale Wetenschappen en WODC, 2011. Zie: Jos J.L.M. Verhagen: *Waar vrijheid ophoudt en weer kan beginnen, Tien jaar Dienst Justitiële Inrichtingen*, 2005, Ministerie van Justitie, p. 84.
- 12 Jos J.L.M. Verhagen: *Waar vrijheid ophoudt en weer kan beginnen, Tien jaar Dienst Justitiële Inrichtingen*, 2005, Ministerie van Justitie
- 13 Tijdelijke wet voor de penitentiaire noodcapaciteit ten behoeve van drugskoeriers, 8 maart 2002, [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/28201\\_tijdelijke\\_wet](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/28201_tijdelijke_wet).
- 14 Citaat van Bart Kroon, directeur van de (aanvankelijk tijdelijke) Ministerie van Justitie, Directie Bijzondere Voorzieningen in *Waar vrijheid ophoudt en weer kan beginnen, Tien jaar Dienst Justitiële Inrichtingen*, Jos J.L.M. Verhagen, Ministerie van Justitie 2005 p. 85.
- 15 'Advocaten twijfelden al aan veiligheid cellencomplex Schiphol', *NRC Handelsblad*, 27 oktober 2005
- 16 Onderzoeksraad Voor Veiligheid (21 september 2006), *Brand cellencomplex Schiphol-Oost, nacht van 26 op 27 oktober*
- 17 RSJ: *Advies vreemdelingenbewaring* (2008), Amnesty International (2008), *The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers*
- 18 Nota van Toelichting bij artikel 84 Vb 1966 (oud). Zie hierover ook: OSR 2002: Piet Baudoin, Anton van de Burgt, Bert Hendriksen: *Vrijheidsontneming van vreemdelingen*, Boom Juridische Uitgevers, 2002 – 297, p. 214.
- 19 Van Traa: '...de vrijheidsontneming mag voor de vreemdeling niet slechter uitvallen dan voor iemand in voorlopige hechtenis. Dit dient in de wet te blijven staan. Dit is een duidelijk principe van de rechtsstaat'. TK 1992-1993, 88-6605.
- 20 Artikel 26 lid 4 Vw 1994: Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het voor in bewaring gestelde vreemdelingen geldende regime waaronder begrepen de nodige beheersmaatregelen.
- 21 De Penitentiaire beginselenwet van 1 januari 1999 kent drie soorten regimes: beperkte gemeenschap, algehele gemeenschap en individueel regime.
- 22 Notitie Vreemdelingenbewaring, TK 1998-1999, 26338, nr.1: d.d. 27 november 1998
- 23 A.M.van Kalmthout: 'Het regime van vreemdelingenbewaring. De balans na 25 jaar', in: *Justitiële verkenningen*, jrg.33, nr.4 2007
- 24 Kamerstuk Tweede Kamer 22 maart 1999, verslag van algemeen overleg, 26 338, nr.4 Vreemdelingenbewaring. Zie ook: MOTIE VAN HET LID HALSEMA, 16 maart 1999 'verzoekt de staatssecretaris, teneinde het regime voor vreemdelingenbewaring passender en humaner te maken, op korte termijn deze nadere regels te stellen en hiervan de Kamer op de hoogte te brengen, en gaat over tot de orde van de dag.'
- 25 Brief van de staatssecretaris van Justitie inzake bijzonder regime vreemdelingenbewaring – Vreemdelingenbewaring 30 oktober 2001, Vergaderjaar 2001–2002, 26 338, Vreemdelingenbewaring, Nr. 6
- 26 De vaste commissie voor Justitie, 29 november 2001 – de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 1 oktober 2001 over o.m. de vreemdelingenbewaring (19 637, nr. 608); – de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 30 oktober 2001 inzake het regime vreemdelingenbewaring (26 338, nr. 6);
- 27 Artikel 5.4 Vreemdelingenbesluit 2000: '1. ... Bij de tenuitvoerlegging van de bewaring wordt de vreemdeling niet verder beperkt in de uitoefening van grondrechten dan wordt gevorderd door het doel van deze maatregel en de handhaving van de orde en de veiligheid op de plaats van tenuitvoerlegging.'
- 28 Kalmthout, A.M. van, *Hoofdstuk 12: Vreemdelingenbewaring*, in: *Detentie. Gevangen in Nederland*, redactie Muller, E.R. en Vegter, P.C., Kluwer, Alphen aan de Rijn, 2005 p. 321-343
- 29 Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers. Geldend op 01-05-2002
- 30 J.P. Balkema en F.W. Bleichrodt: 1995-2005; het sanctiestelsel rond de eeuwwisseling in *Systeem in ontwikkeling*, liber amicorum G. Knigge, redactie A.E. Harteveld ; D.H. de Jong ; E. Stamhuis, Wolf legal publishers, 2005 . Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer in reactie op het IST-rapport over meerpersoonscelgebruik, AH 3240 2011Z13764 Antwoord van staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie), mede namens de minister voor Immigratie en Aziel (ontvangen 2 augustus 2011) Zie ook Aanhangel Handelingen, vergaderjaar 2010-2011, nr. 3137.
- 31 Zie ook Dominique van Dam, Forum, Instituut voor multiculturele vraagstukken en het Centrum voor Migratierecht Nijmegen: *WHO'S RIGHT(S)? Internationaal toezicht op de Naleving van Mensenrechten van Migranten in Nederland 2000-2008*.
- 32 CPT 'Rapport naar aanleiding van bezoek aan Nederland in juni 2007', 5 februari 2008, CPT/Inf. (2008) 2, punt 56.
- 33 CPT: Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT) in June 2007, p.33, <http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2008-02-inf-eng.pdf>. Het CPT acht gevangenis bij uitstrek niet geschikt voor irreguliere migranten en heeft ernstige kritiek geuit op het feit dat in Nederland voor vreemdelingendetentie hetzelfde regime geldt als voor voorlopige hechtenis in het strafrecht.
- 34 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming: *Advies Vreemdelingenbewaring*, 16 juni 2008

- 35 Brief van de staatssecretaris van Justitie aan Amnesty International, 25 september 2008.
- 36 Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 29 juni 2010: Heroriëntatie vreemdelingenbewaring
- 37 De veranderingen in het kader van de heroriëntatie regime betroffen onder andere: uitbreiding van de bezoektijd van één naar twee uur per week met de mogelijkheid in het weekend bezoek te ontvangen; uitbreiding van het activiteitenprogramma met ten minste vier uur per week; het beschikbaar stellen van tien tot vijftien buitenlandse kranten in de bibliotheek; een pilot waarbij in twee locaties beperkt en met veiligheidsmaatregelen omgeven toegang tot internet wordt geboden; het instellen van het juridisch loket en van servicebalies.
- 38 Jaarplan DJI 2012, 15 november 2011.
- 39 Tweede Kamer, 18 april 2013, 77e vergadering: Rapport zelfmoord gedetineerde.
- 40 Europese Terugkeerrichtlijn Artikel 15, lid 1.
- 41 Europese Terugkeerrichtlijn Artikel 15 lid 6
- 42 Europese Terugkeerrichtlijn Artikel 15, lid 1.
- 43 Europese Terugkeerrichtlijn Artikel 16 lid 3
- 44 Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU L 348/98): 'Met het onderhavige voorstel wordt zo veel mogelijk aangesloten bij het bestaande stelsel van de Vw 2000 en de bestaande procedures met betrekking tot toegang, vreemdelingenbewaring en ongewenstverklaring. De kern van het voorstel is dat de hoofdlijnen of hoofdelementen van de richtlijn in de Vw 2000 worden geborgd, voor zover nog nodig, en dat nadere regels worden gegeven bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De implementatieverplichtingen leiden er voorts toe dat de beleidsregels waarin thans reeds regels zijn opgenomen die inhoudelijk sporen met de inhoud van de richtlijn worden verheven tot algemeen verbindende voorschriften. Daarbij wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.'
- 45 Artikel 59 lid 6 Vw 2000: 'In afwijking van het vijfde lid en onverminderd het vierde lid kan de bewaring krachtens het eerste lid ten hoogste met nog eens twaalf maanden worden verlengd, indien de uitzetting, alle redelijke inspanningen ten spijt, wellicht meer tijd zal vergen, op grond dat de vreemdeling niet meewerkt aan zijn uitzetting of de daartoe benodigde documentatie uit derde landen nog ontbreekt.'
- 46 Artikel 5.1b, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000. Twee gronden zijn overigens niet zonder meer voldoende. Volgens jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is tevens vereist dat nader wordt toegelicht waarom uit de gehanteerde bewaringsgronden kan worden afgeleid dat aanmerkelijk is dat aan de voorwaarden voor inbewaringstelling is voldaan en dat zodanige toelichting slechts achterwege kan blijven voor zover uit de aard van de desbetreffende bewaringsgrond reeds aanstonds van zodanig risico blijkt. Zie ABRvS, 12 april 2012, 201200612/1/V3.
- 47 zie A6/5.3.3.3 Vc 2000
- 48 A/6 Vc 2000 (herziene versie 2013): 'Uit het dossier van de vreemdeling moet blijken dat de ambtenaar belast met grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen een belangenafweging over de bewaring heeft gemaakt.'
- 49 Masterplan DJI 2013-2018, 22 maart 2013.
- 50 Handelingen Tweede Kamer 18 april 2013: Rapport zelfmoord gedetineerde.
- 51 Kamerstukken II 2012/13, 24587, nr. 490.
- 52 Motie-Gesthuizen c.s. over alternatieven voor vreemdelingenbewaring, 32 500-VI, nr 49
- 53 ACVZ: *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel Advies over besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen*, 2013, p 45
- 54 ACVZ: *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen*, 2013.
- 55 WODC: *Schatting illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*. Het WODC schatte dat het aantal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen tussen 2005 en 2009 was afgenomen van 128.907 naar 97.145.
- 56 CBS: *Vluchtelingen in Nederland 2010* publicatie 3; <http://www.dji.nl/Organisatie/Feiten-en-cijfers/index.aspx>.
- 57 <http://www.dji.nl/Organisatie/Feiten-en-cijfers/index.aspx>.
- 58 DJI: *Vreemdelingenbewaring in getal 2008-2012*, mei 2013 p.20 en 21. Met name de daling van het aantal Surinamers in bewaring valt toe te schrijven aan deze registratiewijziging.
- 59 EU-richtlijn 2008/115 (de Terugkeerrichtlijn).
- 60 DJI: *Vreemdelingenbewaring in getal 2007-2011*, mei 2012.
- 61 Met het besluit van 30 mei 2011, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met nadere regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, was het in bewaring stellen van vreemdelingen wel weer mogelijk. Met ingang van 1 juni 2011 kon de Koninklijke Marechaussee het mobiel toezicht achter de grens met België en Duitsland weer volledig inzetten.
- 62 DJI: *Vreemdelingenbewaring in getal 2007-2011*, mei 2012: Door een uitspraak van de Raad van State (RvS) op 28-12-2010 betreffende het MTV konden tijdelijk minder vreemdelingen in detentie worden gesteld.
- 63 EHRM 7 januari 2011: 75170/10 Na een *interim measure* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op 7 januari 2011 – in verband met de dreigende uitzetting van twee Somalische asielzoekers – moesten alle gedwongen uitzettingen naar Somalië van personen afkomstig uit Centraal- en Zuid-Somalië worden opgeschort. Hierdoor konden minder Somaliërs in bewaring worden gesteld.
- 64 Zie ook DJI: *Vreemdelingenbewaring in getal 2008-2012*, mei 2013. p 22
- 65 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 13 april 2012, nr. 201 201 305/1/V3
- 66 DJI: *Vreemdelingenbewaring in getal 2008-2012*: In 2010 zijn de Somaliërs de grootste groep in vreemdelingenbewaring.
- 67 Brief aan TK van 14 december 2012, belemmeringen uitzettingen naar Somalië zijn weggenomen, kenmerk 19 637, nr. 1572.
- 68 Zie ook DJI: *Vreemdelingenbewaring in getal 2008-2012*, mei 2013. p 22
- 69 DJI: *Vreemdelingenbewaring in getal 2008-2012*, pg 31
- 70 NJCM e.a.: Commentary on the sixth periodic report submitted by the Kingdom of the Netherlands on the implementation of the UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT/C/NLD/Q/6).
- 71 E-mail van het ministerie van Justitie aan Amnesty International, 30 juni 2008.
- 72 DJI: *Profielschets vreemdelingenbewaring 2010*, februari 2012
- 73 DJI: *Profielschets vreemdelingenbewaring 2010*, februari 2012
- 74 Brief aan de Tweede Kamer 22 december 2011: 'Ten aanzien van deze categorieën wordt het risico te groot geacht dat zij zich zullen onttrekken aan het toezicht. Voor de vertrekplichtige vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor de pilots zal ingezet worden op direct zelfstandig of gedwongen vertrek uit Nederland, indien nodig via vreemdelingenbewaring. Uiteraard zullen hierbij de wettelijke regels in acht worden genomen.'
- 75 ACVZ: *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel*, p. 55
- 76 Uitzonderd Dublinclaimanten die via Schiphol Nederland inreizen.
- 77 Informatie uit gesprek met Dt&V, april 2013.
- 78 Naar aanleiding van de motie Spekman startte in oktober 2009 – in samenspraak met twintig gemeenten en de



- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) – het Experiment Perspectief. Het experiment was bedoeld voor voormalige alleenstaande minderjarige asielzoekers (ex-ama's) en omvatte twintig steunpunten in het land. Het experiment beoogde het voorkomen van illegaliteit en het bieden van een realistisch perspectief op de toekomst: ofwel een verblijfsvergunning in Nederland, ofwel (begeleide) terugkeer naar het land van herkomst. Op 1 juli 2011 werd de subsidie voor het project stopgezet.
- 79 Een overleg tussen Dienst Terugkeer en Vertrek, COA, politie en de gemeenten.
- 80 Gesprek DT&V, april 2013.
- 81 Het Europees terugkeerfonds (een fonds van de Europese Unie) is medefinancier van de projecten.
- 82 De deelnemende organisaties zijn: Beyond Borders, Bridge to Better, Dalmar Foundation, HealthNet TPO, IntEnt, Internationale Organisatie voor Migratie, Kerk in Actie, Maatwerk bij Terugkeer, Rotterdams Ongedocumenteerden Steunpunt, Stichting Nieuwkomers en VluchtelingenWerk Brabant Centraal (SNV), Stichting Luna, Stichting Wereldwijd, VluchtelingenWerk Nederland, VluchtelingenWerk Zuid-Holland Noord, Wereldhuis.
- 83 <http://www.iom-nederland.nl/nl/vrijwillig-vertrek/projecten-voor-migranten-in-vreemdelingenbewaring/avrd-vrijwillig-vertrek-uit-detentie>
- 84 Gesprekken van Amnesty International met een aantal NGO's die gesubsidieerde projecten zijn gestart, maart/april 2013.
- 85 Voor de lijst met projecten zie: <http://www.infoterugkeer.nl/projecten/index.aspx?r=10&s=true&select=1&order=1>
- 86 DT&V: 'Factsheet ondersteuning zelfstandige terugkeer', februari 2013.
- 87 Transponeringstabel van Vc 2000 naar Vc 2013: <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/VC/VC2013/index2.html>.
- 88 ACVZ: *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel*, p. 44 en 45, mei 2013
- 89 ACVZ: *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel* p. 50, mei 2013
- 90 Vc 2013 - A5 / 5. Vrijheidsbeperking op grond van artikel 56 Vw: 'De DT&V, de Korpschef of de commandant van de KMar legt de vrijheidsbeperkende maatregel op grond van artikel 56 Vw - in combinatie met een toezichtmaatregel op grond van artikel 54, tweede lid, Vw - op, op grond van de openbare orde of de nationale veiligheid. De vreemdeling moet werken aan zijn vertrek uit Nederland waarbij de DT&V de regie heeft over het vertrektraject.'
- 91 Handelingen Tweede Kamer 18 april 2013: Rapport zelfmoord gedetineerde.
- 92 Brief van de minister van Immigratie, Integratie en Asiel: G.B.M. Leers 21 december 2011: Gezinslocaties, 2011-2000584256
- 93 ACVZ: *Verloren tijd*, maart 2013, p. 67. De ACVZ constateert dat het ontbreken van de mogelijkheden om activiteiten in de opvang te ondernemen, met name in de VBL en de gezinslocaties, de gezondheid van de bewoners schaadt en het werk van de betrokken organisaties bemoeilijkt.
- 94 ACVZ: *Verloren tijd*, maart 2013 p. 28: De bezetting van de VBL is pas met ingang van 1 juli 2010 als zodanig geregistreerd in het informatiesysteem van het COA.
- 95 Sinds de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 11 januari 2011 kan de overheid het onderdak van uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen niet meer beëindigen zolang het vertrek uit Nederland nog niet heeft plaatsgevonden. Gezinnen met kinderen worden sindsdien in 'op het vertrek gerichte' locaties van het COA met een sober voorzieningsniveau, de zogenaamde gezinslocaties, geplaatst. ACVZ: *Verloren tijd*, maart 2013, p. 67 en Ministerie van Veiligheid en Justitie: *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari 2012-december 2012*.
- 96 In 2012 was 54% van de bewoners van de gezinslocaties (1099 personen) minderjarig, 41% had een leeftijd tussen de 18-45 jaar (831). Brief van minister Leers van Immigratie, Integratie en Asiel aan de Kamer over zogeheten gezinslocaties, 21 december 2011. Brief van Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie aan de Kamer over Terugkeer van gezinnen vanuit gezinslocaties, 6 december 2012.
- 97 PvdA, Plan Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) 'Sluit Ter Apel', Hans Spekman, september 2011, [http://www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/2011/PvdA\\_Spekman\\_Plan-Sluiting-VBL-Ter-Apel.pdf](http://www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/2011/PvdA_Spekman_Plan-Sluiting-VBL-Ter-Apel.pdf)
- 98 Brief VluchtelingenWerk Nederland aan de minister, *betreft Gezinslocaties*, 20 december 2011; Defence for Children en UNICEF, december 2011, *De Gezinslocaties in Gilze Rijen en Katwijk: geen plek voor een kind*.
- 99 ACVZ Aanbiedingsbrief van het rapport *Verloren tijd* van de voorzitter van de ACVZ aan de Staatssecretaris, 22 maart 2013.
- 100 Verlening is mogelijk wanneer de vreemdeling op een agressieve manier verzet pleegt tegen de uitzettingshandelingen (vechten, spugen, bijten, etc.) of op het laatste moment in detentie een nieuwe procedure opstart met het kennelijke doel om de uitzetting te vertragen.
- 101 Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011, Strasbourg 9 August 2012, CPT/Inf (2012)21, p.31.
- 102 DJI: *Vreemdelingenbewaring in getal 2008 – 2012*, mei 2013
- 103 Brief van de minister van Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer van 10 maart 2011. Kamerstukken II 2010/11, 27 062, nr 68.
- 104 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer 20 december 2012.
- 105 Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 21 juni 2012, 201202793/1/V3. De jonge Dublinclaimant had zich in Nederland (voorafgaande zijn uitzetting naar Italië) niet aan het toezicht onttrokken.
- 106 Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 18 juni 2010, TK 2009-2010, 27 062, nr. 65, p.5.
- 107 In JJI De Hunnerberg zitten jongens en meisjes die om strafrechtelijke redenen zijn opgenomen in het kader van preventieve hechtenis, nachtdetentie, jeugddetentie of een zogenaamde PIJ-maatregel: Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen. Er zijn ongeveer tien plekken voor amv's beschikbaar. In 2010: 220 amv's, 2011: 90 amv's, 2012: 50 amv's.
- 108 ABRvS 12 oktober 2012 201201589/1/V3 en ABRvS 6 mei 2013, 201303645/1/V3. 'Reeds nu de vreemdeling in een reguliere gevangenisinrichting tussen strafrechtelijke gedetineerden heeft verbleven, is artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn geschonden.'
- 109 DJI: *Vreemdelingenbewaring in getal 2008-2012*, mei 2013 p.23.
- 110 Zie ook: Rapport Inspectie Veiligheid en Justitie Het overlijden van Alexander Dolmatov, 28 maart 2013, p. 84. Uit de interviews die de inspectie met betrokkenen had kwam naar voren 'dat er bij veel aanmeldingen indicaties zijn voor de aanwezigheid van psychische of psychiatrische problematiek. Veelal hangt dit samen met de aanstaande uitzetting.'
- 111 Zie onder meer: G. Coffey, I.Kaplan, R.Sampson & M. Tucci M: 'The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum' in *Social Science & Medicine*, 40: 2070-2079, 2010; J.Green en K.Eagar: 'The health of people in Australian immigration detention centres', *Medical Journal Australia* 2010; D.Neale (2012) 'A prison in the mind', the mental health implications of detention in Brook House Immigration Removal Centre, Gatwick Detainees Welfare Group 2012; N.Tsangarides: *The second torture, the immigration detention of torture survivors*,

- Medical Justice, London 2012.
- 112 ABRs, 11 april 2012 201201640/1/V3 en 201201650/1/V3: *'had het gelet op deze omstandigheden op de weg van de minister gelegen om in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit tot inbewaringstelling van in ieder geval vreemdeling 1 gemotiveerd op dat verzoek te reageren en het kenbaar te betrekken bij zijn belangenafweging voorafgaand aan het opleggen van de bewaringsmaatregel.'* Zie ook eerder: 7 juni 2010: 201004155/1/V3
- 113 Kamervragen 15 november 2012: Kamerstuk 33400-VI nr. 10, 15.11.12 144: In 2011 zijn 68 vreemdelingen vanuit vreemdelingendetentie in een PPC geplaatst. Gemiddeld verbleven zij daar zeventig dagen. Plaatsing in een PPC van een vreemdeling die op grond van de Vreemdelingenwet 2000 de maatregel van vreemdelingendetentie is opgelegd, geschiedt onder voortdurende van die maatregel. Medisch inhoudelijke beslissingen omtrent de behandeling worden door de behandelaar genomen. De detentie kan eindigen door uitzetting of opheffing.
- 114 ABRvS 6 mei 2013, 201303645/1/V3. De afdeling verwijst naar de uitspraak van 12 oktober 2012 in zaak nr.201201589/1/V3. Gelet op het dwingende bepaalde in artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn is er geen ruimte voor belangenafweging.
- 115 Uit antwoord op telefonische vragen aan PC Vught op 4 februari 2013 bleek dat op 4 februari 2013 er 5 mensen op bestuursrechtelijke gronden in de PC Vught zaten, waarvan twee op de PPC Vught. Amnesty beschikt niet over cijfers van mensen die in een van de PPC's in (of andere strafinrichtingen) in vreemdelingenbewaring zitten. Deze cijfers staan niet in de jaarverslagen van de centra of de overzichten van DJI opgenomen.
- 116 DJI: *Vreemdelingenbewaring in getal 2008-2012*, mei 2013.
- 117 ABRvS: 201209339/1/V3, 25 oktober 2012, de afdeling verwijst daarbij naar haar uitspraak van 13 september 2012: 201205536/1/V3.
- 118 CBS: 'Minder asielzoekers in 2012', 5 juni 2013, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)
- 119 UNHCR, VluchtelingenWerk Nederland: *'Pas nu weet ik: vrijheid is het hoogste goed'. Gesloten verlengde Asielprocedure 2010-2012*, p. 11.
- 120 Rust- en voorbereidingstijd: artikel 3.109 Vb en art. 2.2. Vc.
- 121 UNHCR, VluchtelingenWerk Nederland: *'Pas nu weet ik: vrijheid is het hoogste goed'. Gesloten verlengde Asielprocedure 2010-2012* pag. 2.
- 122 UNHCR, VluchtelingenWerk Nederland: *'Pas nu weet ik: vrijheid is het hoogste goed'. Gesloten verlengde Asielprocedure 2010-2012*.
- 123 Zie jaarverslag van de Commissie van Toezicht DC Rotterdam 2012.
- 124 De Inspectie voor de Sanctietoepassing (nu de Inspectie Veiligheid en Justitie) constateerde in 2011 (themaonderzoek Meerpersoonscelgebruik) dat in gesloten inrichtingen in Nederland 15% van de gedetineerden op een tweepersoonscel wordt ingesloten.
- 125 Reactie Staatssecretaris Veiligheid en Justitie 26 mei 2011 op het ISt rapport *themaonderzoek Meerpersoonscelgebruik*.
- 126 De Inspectie voor de Sanctietoepassing Themaonderzoek *Meerpersoonscelgebruik 2011*
- 127 Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 29 juni 2010, TK 2009-2010, 19 637, nr. 1353, p.3.
- 128 ISt rapport januari 2012 over Detentiecentrum Rotterdam.
- 129 Nationale ombudsman: 'Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten, over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring', 7 augustus 2012, 2012/105.
- 130 CPT: Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011, Strasbourg 9 August 2012, CPT/Inf (2012)21, p.32.
- 131 De prijs van een bosje wortelen was in DC Rotterdam op 9 juni 2012: € 2,49. Ook de ISt constateert in haar inspectierapport *Voeding ingeslotenen*, augustus 2011 veel ongenoegen over de kwaliteit van de voeding en de winkelprijzen.
- 132 Inspectie Veiligheid en Justitie, Themaonderzoek maart 2013: *Slechts op bezoek*, p. 27.
- 133 Circulaire van 8 september 2000, Stcrt. 2000, nr. 176 / pag. 9.
- 134 De voorzieningenrechter bij de Rechtbank te Zwolle heeft in een vonnis van 4 mei 2011 geen aanleiding of gronden gezien om de invoering van het nieuwe telefoonsysteem van Telio tegen te gaan. LJN: BWQ3463, Rechtbank Zwolle, 183361 / KG ZA 11-128. Zie ook uitspraak Beroepscommissie 12/1813/GA en 12/1847/GA, 29 oktober 2012.
- 135 CPT: Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011, CPT/Inf (2012)21.
- 136 Besluit 'Toezicht telefoongesprekken justitiële inrichtingen', *Staatsblad* 201 700 van 23-09-2010.
- 137 Beroepscommissie 12/1813/GA en 12/1847/GA, 29 oktober 2012: *'Indien er geen andere manier is om te waarborgen dat telefoongesprekken van gedetineerden met geprivilegieerde personen niet worden opgenomen, dient de directeur ervoor te zorgen dat er voor gesprekken met geprivilegieerden aparte telefoontoestellen beschikbaar zijn waarmee het niet mogelijk is om gesprekken op te nemen. Tijdens de zitting heeft de directeur toegezegd dat er eind 2012 een witte lijst met nummers van Nederlandse advocaten zou zijn ingevoerd. waardoor gesprekken die gedetineerden voeren met advocaten die op die lijst staan niet worden opgenomen.'*
- 138 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Beroepscommissie zaaknummer 13/0370/GA, 12/04/2013
- 139 Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie: 29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 1 augustus 2013.
- 140 Antwoorden Kamervragen over communicatiemogelijkheden van gedetineerde vreemdelingen, 6 juli 2012, (2012Z09907) over communicatiemogelijkheden van gedetineerde vreemdelingen (ingezonden 15 mei 2012).
- 141 Antwoorden Kamervragen over communicatiemogelijkheden van gedetineerde vreemdelingen, 6 juli 2012, (2012Z09907) over communicatiemogelijkheden van gedetineerde vreemdelingen (ingezonden 15 mei 2012).
- 142 Inspectie Veiligheid en Justitie, Themaonderzoek maart 2013: *Slechts op bezoek* pag. 36.
- 143 <http://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/verlof/GW-en-DBV/incidenteel-verlof/incidenteel-verlof/>
- 144 Inspectie voor de Sanctietoepassing: *Tussentijds toezicht centra voor vreemdelingenbewaring*, 13 januari 2012
- 145 Nadere regelgeving Pbw, Geweldsinstructie Penitentiaire inrichtingen, artikel 10: 'de ambtenaar of medewerker kan een gedetineerde ten behoeve van het vervoer, een broekstok, of ten behoeve van het vervoer of interne verplaatsing, handboeien aanleggen.' [http://www.st-ab.nl/wettennr03/0230-002\\_Geweldsinstructie\\_penitentiaire\\_inrichtingen.htm](http://www.st-ab.nl/wettennr03/0230-002_Geweldsinstructie_penitentiaire_inrichtingen.htm).
- 146 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming: C11/1555/GA.
- 147 Jaarverslag 2012 Commissie van Toezicht Zeist.
- 148 Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming *Het vervoer van ingeslotenen en hun goederen*, 25 juni 2012
- 149 A&MR 2012 nr. 07: Ariette Reijerse van Buuren: bewaring.
- 150 Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Tussentijds toezicht centra voor vreemdelingenbewaring*, 13 januari 2012, p.4.
- 151 RSJ 12/1964/GA-eindbeslissing 17 april 2013
- 152 Brief plaatsvervangend directeur Zeist aan CvT 23 maart 2012.

- 153 RSJ 12/1964/GA – eindbeslissing, 17 april 2013
- 154 Het dossier is in het bezit van Amnesty International
- 155 Een afzonderingsmaatregel is te onderscheiden van oplegging van een disciplinaire straf. Zij is een orde maatregel die voortduurt zolang zij noodzakelijk is en dient te worden beëindigd zodra dit mogelijk en verantwoord is. Een disciplinaire straf is qua duur tevoren bepaald. Ook de gronden verschillen. Zie Inspectierapport Themaonderzoek Plaatsing in isolatie mei 2012.
- 156 Gebundelde beleidsreactie op rapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ), de voormalige Inspectie voor de Sanctietoepassing. 24587, van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 14 januari 2013
- 157 Inspectie Sanctietoepassing 2010 Detentiecentrum Zeist, *Inspectierapport Detentiecentrum Zeist*
- 158 EHRM 19 juli 2012, *Ketreb v France* nr 38447/09
- 159 Gebundelde beleidsreactie op rapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ), de voormalige Inspectie voor de Sanctietoepassing. 24587, van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 14 januari 2013
- 160 Inspectie Sanctietoepassing januari 2012: *Detentiecentrum Rotterdam*.
- 161 Nationale ombudsman Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten. Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring, 2012/105 7 augustus 2012, p.24.
- 162 Gebundelde beleidsreactie op rapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ), de voormalige Inspectie voor de Sanctietoepassing. 24587, van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 14 januari 2013
- 163 Brief DJI aan VAJN, t.a.v. mr. FW Verbaas, 17 mei 2013, onderwerp: *reactie op schrijven VAJN 8 mei 2013*
- 164 CPT, Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT) in June 2007, p. 22.
- 165 Rapportage van de Inspectie voor de Gezondheidszorg over het Thematisch Toezicht op het separeren in 2009.
- 166 IGZ, Medische diensten in detentiecentra: verantwoorde zorg, maar nog niet geborgd, december 2009
- 167 "DJI Leidraad Disciplinaire straffen en Ordemaatregelen" van oktober 2010, zie rapport Nationale ombudsman: *vreemdelingenbewaring strafregime of maatregel om uit te zetten*. p. 94
- 168 Nationale ombudsman Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten. Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring, 2012/105 7 augustus 2012, p.24.
- 169 Nationale ombudsman beslissing 2010 353.
- 170 CvT Rotterdam. Jaarverslag 2012, 3 april 2013
- 171 Nationale ombudsman Vreemdelingenbewaring: *strafregime of maatregel om uit te zetten. Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring*, 2012/105 7 augustus 2012.
- 172 Beklagcommissie uit de CvT bij DC Schiphol kenmerk: DS2013/056.
- 173 Gebundelde beleidsreactie op rapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie (Iven J), de voormalige Inspectie voor de Sanctietoepassing. 24587, van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 14 januari 2013
- 174 Brief van SvJ aan Nationale ombudman, 8 juni 2013, onderwerp: *reactie op uw aanbevelingen over hongerstakers*.
- 175 IGZ: *Medische diensten in detentiecentra: verantwoorde zorg, maar nog niet geborgd*, december 2009, zie p.7.
- 176 Handelingen Tweede Kamer nav inspectierapport V&J: *Het overlijden van Alexander Dolmatov*. ....
- 177 Ist *Tussentijds toezicht centra voor vreemdelingenbewaring* 13 januari 2012.
- 178 Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture (CPT) augustus 2012, paragrafen 66 t/m 68.
- 179 Tijdens de Kamerdebatten nav het overlijden van de heer Dolmatov zegt de staatssecretaris hierover dat het aantal artsen dat in het Detentiecentrum Rotterdam werkt, voldoet aan de norm van de Landelijke Huisartsen Vereniging.
- 180 Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011, CPT/inf (2012)21 p.34: *Further, detainees diagnosed with severe psychiatric disorders but who are in remission should benefit from a special regime of activities conducive to their psychosocial rehabilitation, including more out-of-cell time*.
- 181 Regeringsreactie rapport Europees Comité voorkoming foltering en onmenselijke vernederende behandelingen of bestraffingen. Kamerstukken ministerie van Veiligheid en Justitie 23 augustus 2013
- 182 Regeringsreactie rapport Europees Comité voorkoming foltering en onmenselijke vernederende behandelingen of bestraffingen. Kamerstukken ministerie van Veiligheid en Justitie 23 augustus 2013
- 183 Handelingen Tweede Kamer 18 april 2013: rapport zelfmoord gedetineerde., <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/19637/h-tk-20122013-77>
- 184 Inspectie V&J *Het overlijden van Alexander Dolmatov*, 28 maart 2013.
- 185 Informatie van o.a. Meldpunt Vreemdelingendetentie, Dokters van de Wereld.
- 186 Zie ook: Rapport Inspectie Veiligheid en Justitie *Het overlijden van Alexander Dolmatov, 28 maart 2013*, p. 84. *Uit de interviews die de inspectie met betrokkenen had kwam naar voren `dat er bij veel aanmeldingen indicaties zijn voor de aanwezigheid van psychische of psychiatrische problematiek. Veelal hangt dit samen met de aanstaande uitzetting.*
- 187 Handelingen Tweede Kamer 18 april 2013: rapport zelfmoord gedetineerde., <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/19637/h-tk-20122013-77> Staatssecretaris Teeven: *‘Het alternatief is natuurlijk dat je minder mensen in vreemdelingenbewaring plaatst. In het Masterplan DJI dat ik heb geformuleerd, kunt u zien dat het aantal gereserveerde plaatsen wordt teruggebracht van 2050 naar 933. Als je minder plaatsen hebt voor vreemdelingenbewaring, moet je beleid dus ook gericht zijn op het minder plaatsen van mensen in vreemdelingenbewaring. Dat betekent dat we dit zullen koppelen aan de vraag of iemand direct uitzetbaar is. We plaatsen geen mensen meer in vreemdelingenbewaring van wie na een aantal maanden wordt geconstateerd dat ze niet kunnen worden uitgezet.*
- 188 DJI Masterplan 2013-2018, 22 maart 2013 p.23.
- 189 Zie ook ACVZ aanbevelingen 2013: *Leg in regelgeving duidelijk vast dat vreemdelingenbewaring niet kan worden opgelegd als andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast*.
- 191 Zie bijvoorbeeld over zicht op uitzetting China: LJN BX9926, Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 12/29067, 8 oktober 2012.
- 192 Zie ook ACVZ rapport Vreemdelingendetentie 2013 p.47.
- 193 M.S. tegen België, zaak nr. 50012/08, 31 januari 2012, par. 121 en 124 en 150.
- 194 ABRvS, 13 september 2012, 21205536/1/V3 en ABRvS 25 oktober 2012, 201209339/1/43 met noot van Galina Cornelisse.
- 195 Zie onder meer: G. Coffey, I. Kaplan, R. Sampson & M. Tucci M: *‘The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum’ in Social Science & Medicine*, 40: 2070-2079, 2010; J.Green en K.Eagar: *‘The health of people in Australian immigration detention centres’*, *Medical Journal Australia 2010*; D. Neale

- (2012) 'A prison in the mind', the mental health implications of detention in Brook House Immigration Removal Centre, Gatwick Detainees Welfare Group 2012; N.Tsangarides: *The second torture, the immigration detention of torture survivors*, Medical Justice, London 2012.
- 196 Jesuit Refugee Service, Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union: the Devas Project 2010 : *Becoming vulnerable in detention*, p. 110. 'The DEVAS research findings show that detainees become increasingly vulnerable to the negative consequences of detention as the period of detention endures – vulnerability is particularly high after three months in detention, but even within one month detainees may suffer considerably.'
- 197 ACVZ-rapport 2013: *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel?* Uit onderzoek in 2004 door van Kalmthout e.a.: *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring* kwamen vergelijkbare gegevens naar voren.
- 198 Hof van Justitie van de Europese Unie, Shamilovich Kadzoev (Huchbarov), C357/09 PPU, 30 november 2009. Paragrafen 36 en 37 en 54. Dat de terugkeerprocedure volgens de Richtlijn eindig is, volgt tevens uit de uitspraak Achughbabian. Hof van Justitie van de Europese Unie, zaak C-329/11, 6 december 2011.
- 199 College Rechten voor de Mens, aanbevelingen ten behoeve van het zesde periodieke rapport van het VN Comité tegen Marteling van mei 2013.
- 200 Committee against Torture: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Netherlands, adopted by the Committee at its fiftieth session (6-31 May 2013)
- 201 *de Volkskrant*, 19 juni 2013, 'Teeven versoepelt vreemdelingenbeleid'
- 202 Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel strafbaarstelling illegaliteit, Tweede Kamer 2012-2013, 33512 nr. 3, p. 1, 2 en 12.
- 203 Handelingen Tweede Kamer 18 april 2013: debat rapport zelfmoord gedetineerde.
- 204 ISt *Inspectierapport Detentiecentrum Rotterdam*, januari 2012, p.21. In 49% van alle uitschrijvingen ging het om opheffing bewaring, in 27% om overplaatsing naar een andere inrichting en in 24% om verwijdering uit Nederland.
- 205 De Europese Terugkeerrichtlijn noemt als „kwetsbare personen”: minderjarigen, niet-begeleide minder jarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan.
- 206 ABRvS, 13 september 2012, 21205536/1/V3 en ABRvS 25 oktober 2012, 201209339/1/43 met noot van Galina Cornelisse.
- 207 EHRM 20 december 2011, Yoh-Ekale Mwanje t. België.
- 208 Zie ook United Nations 30 August 1955, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, artikel 25 lid 2: The medical officer shall report to the director whenever he considers that a prisoner's physical or mental health has been or will be injuriously affected by continued imprisonment or by any condition of imprisonment. () Zie ook Rule 35. Reports of Special Illnesses and Conditions (Including Claims of Torture) Received from Immigration Removal Centres, Regarding Detainees, <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/asylumprocessguidance/detention/guidance/rule35reports.pdf?view=Binary>.
- 209 Zie onder meer: G. Coffey, I.Kaplan, R.Sampson & M. Tucci M: 'The meaning and mental health consequences of long-term immigration detention for people seeking asylum' in *Social Science & Medicine*, 40: 2070-2079, 2010; J.Green en K.Eagar: 'The health of people in Australian immigration detention centres', *Medical Journal Australia* 2010; D.Neale (2012) 'A prison in the mind', the mental health implications of detention in Brook House Immigration Removal Centre, Gatwick Detainees Welfare Group 2012; N.Tsangarides: *The second torture, the immigration detention of torture survivors*, Medical Justice, London 2012.
- 210 Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011, CPT/inf (2012)21, p.35.
- 211 Zie ook A&M 2012 nr.07: Ariëtte Reijerse van Buuren: *Visitatie in vreemdelingenbewaring*.
- 212 Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 21 October 2011, Strasbourg 9 August 2012, CPT/Inf (2012)21, p.23.
- 213 Zie ook sourcebook solitary confinement van Sharon Shalev 2008 <http://www.solitaryconfinement.org/sourcebook>.
- 214 IGZ, *Medische diensten in detentiecentra: verantwoorde zorg, maar nog niet geborgd*, december 2009, <http://www.igz.nl>.
- 215 EHRM 19 juli 2012 *Ketreb v France* (nr 38447/09)
- 216 Zie: Solitary confinement, An introduction to The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement, Peter Scharff, hoofd onderzoeksafdeling van het Deens Instituut voor de Mensenrechten, *Turture* Volume 18, number 1, 2008.



