AMNESTY INTERNATIONAL

Afdeling Nederland
Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

[redacted]

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

Datum
18 augustus 2020

Onderwerp
Reactie van Amnesty International bij de 'Wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring met het oog op handhaven van de mogelijkheden om maatregelen te nemen ten aanzien van overlast gevende vreemdelingen'

Geachte [redacted]

Hartelijk dank voor de mogelijkheid om te reageren op het Voorstel van wijziging van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb). Amnesty International heeft zich in de afgelopen jaren intensief beziggehouden met vreemdelingendetentie, meerdere onderzoeken gedaan en rapporten gepubliceerd.[1] Binnenkort verschijnt een rapport van Amnesty International over schadelijke gevolgen van *isolatie in vreemdelingendetentie*[2].

Gezien onze expertise beperkt deze reactie zich tot de voorgestelde wijziging van artikel 5 eerste lid van de Wtvb.[3] Dit artikel regelt dat de directeur de bevoegdheid krijgt een lock down in te stellen van vier weken. Hieronder zullen wij ingaan op de volgende punten van kritiek:

1. Penitentiaire karakter vreemdelingendetentie wordt niet verminderd
2. Voorgestelde wijziging is niet in lijn met mensenrechten:
    2.1 Onduidelijke gronden
    2.2 Collectieve straffen
    2.3 Schadelijke gevolgen van afzondering
    2.4 Buitenproportioneel lange duur van de maatregel
3. Gebrek aan onafhankelijk toezicht in vreemdelingendetentie

Hoogachtend,

[redacted]
Senior Medewerker Politieke Zaken
Amnesty International Nederland

[1]Zie: https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/02/AMN_18_05_Rapport-Geen-cellen-en-handboeien_DEF_web.pdf?x51174
https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/02/AMN_18_08_Rapport-het-recht-op-vrijheid_DEF_web-1.pdf?x51174

[2] Onder isolatie verstaan wij een maatregel waarbij een persoon (of een groep personen) wordt afgezonderd van andere ingeslotenen in een cel of andere ruimte. Daarbij is sprake van verlies van autonomie en sensorische deprivatie en zijn activiteiten en betekenisvol contact met anderen beperkt.

[3] Artikel 5, eerste lid, komt als volgt te luiden:
1. De directeur heeft tot taak een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in de inrichting te verzekeren, alsmede de orde en veiligheid in de inrichting te handhaven. De directeur is bevoegd bevelen te geven die met het oog op deze taakuitoefening noodzakelijk zijn. De directeur kan, indien dit volstrekt noodzakelijk is met het oog op het handhaven van de orde en veiligheid in de inrichting, voor ten hoogste vier weken afwijken van de artikelen 22, 23 en 36, voor zover het gaat om de rechten op bewegingsvrijheid en dagbesteding, met dien verstande dat de vreemdeling te allen tijde recht behoudt op dagelijks verblijf in de buitenlucht, gedurende ten minste een uur per dag.

Amnesty International werkt voor mensenrechten. Die waarborgen vrijheid, gelijkheid en rechtvaardigheid. Amnesty doet onderzoek, voert actie en steunt verdedigers van mensenrechten wereldwijd.

Achtergrond

Aan het bestuursrechtelijk vastzetten van mensen zonder verblijfstitel kleven ernstige mensenrechtelijke bezwaren. De afgelopen jaren is door (internationale) toezichthouders, mensenrechtenorganisaties en rechtshulpverleners op zeer consistente wijze kritiek geleverd op de wijze waarop de Nederlandse overheid vreemdelingenbewaring uitvoert.[4] In april 2013 werd in een debat naar aanleiding van de suïcide van de Russische asielzoeker, de heer Dolmatov, door de toenmalig staatssecretaris toegezegd te komen met een wet die het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingendetentie tot uitdrukking zou brengen.[5]

De Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring zou hét instrument moeten zijn om de (internationale) kritiek te laten verstommen. Amnesty International constateert dat met het voorstel voor de wijziging van de Wtvb de inzet op bestraffing en (eenzame) opsluiting wordt vergroot en daardoor verder wordt afgeweken van het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring. Verder constateert Amnesty dat er thans in de locaties voor vreemdelingenbewaring onvoldoende ingezet wordt op de-escalatie en het beginsel van minimale beperkingen in bestuursrechtelijke detentie.

Vrijheidsontneming is een bijzonder zwaar middel. In het Nederlandse strafrecht zelfs het zwaarst mogelijke middel. Uit onderzoek blijkt dat vreemdelingendetentie ernstige gezondheidsschade kan opleveren en vaak psychische problemen veroorzaakt.[6] Met een dergelijk zwaar middel moet daarom uiterst zorgvuldig en met de grootst mogelijke terughoudendheid worden omgegaan.[7] Vreemdelingendetentie is een bestuursrechtelijke maatregel om personen beschikbaar te houden voor vertrek. Dit is niet bedoeld als strafmaatregel en mag daarom geen punitief karakter hebben. Het regime en de gebouwen mogen geen penitentiaire uitstraling hebben.[8] In de bijlage bij deze brief kunt u onze eerdere commentaren op de wet terugvinden.[9]

1. De Wijzigingswet creëert een verdere verwijdering van het beoogde bestuursrechtelijk karakter van vreemdelingendetentie

Het beoogde doel van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb) is om aan vreemdelingendetentie een eigen bestuursrechtelijk regime te geven waarin het beginsel van minimale beperkingen wordt geborgd.[10]

De voorgestelde Wijziging van de Wtvb is een verdere uitbreiding van het palet van punitieve maatregelen waarover de directeur van het detentiecentrum reeds beschikt.[11] Het beoogde bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingendetentie verdwijnt daardoor nog verder uit beeld.

---

[4] Zie bijvoorbeeld: CPT 2008, 2012 en 2017; VN-Comité tegen Marteling 2013 en 2018; Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2008, de Nationale ombudsman in o.a. 2012 en 2020; Amnesty International 2008-2020.

[5] *Kamerstukken I* 2019-20, 34 309, H, p. 3.

[6] Amnesty International september 2013, Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf, pag.12

[7] Amnesty International roept al sinds 2008 de Nederlandse overheid op om ervoor te zorgen dat bestuursrechtelijke vreemdelingendetentie alleen als uiterste middel wordt gebruikt.

[8] European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Standards 2011, p. 65 *A prison is by definition not a suitable place in which to detain someone who is neither convicted nor suspected of a criminal offence.*

[9] Bijlage: Opmerkingen en aanbevelingen Amnesty International bij de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (34309) - 14 december 2017 Voor eerdere commentaren op de wet zie https://www.internetconsultatie.nl/vreemdelingenbewaring/reacties Binnenkort verschijnt een update van het rapport over isolatie in vreemdelingendetentie.

[10] Wtvb: art. 3.3: Vreemdelingen worden in vreemdelingenbewaring aan geen andere beperkingen onderworpen dan die welke voor het doel van de vreemdelingenbewaring of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn.

[11] De Wtvb handhaaft (onder de noemen veiligheid en beheersbaarheid) vrijwel het volledige pakket van orde- en disciplinaire maatregelen. Art. 18: plaatsing onder het (strengere) beheersregime, art.

Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) is de wijziging van de Wtvb nodig om *`daadkrachtig en tegelijk rechtmatig te kunnen optreden in geval van grote veiligheidsproblemen.'* De Mvt noemt een aantal incidenten uit 2019 waaruit de noodzaak van deze aanpassing zou blijken.[12] Amnesty International mist echter objectieve onderbouwing ten aanzien van de uitbreiding van de bevoegdheden van de directeur om nog meer restrictieve en straffende maatregelen op te kunnen leggen teneinde bij te dragen aan meer veiligheid en een betere sfeer in het detentiecentrum. *Aan de directeur staat immers nu al een palet aan orde- en dwangbevoegdheden ter beschikking om in te grijpen bij orde- en veiligheidsproblemen.*[13]

1.1 Ongefundeerde keuze voor repressie in plaats van de-escalatie bij onrust

Amnesty mist in dit voorstel onderbouwing voor de keuze om volledig in te zetten op repressie in plaats van op de-escalatie bij onrust. Dat het detentiecentrum te maken krijgt met soms zeer moeilijk (onacceptabel) gedrag van mensen en dat daarbij de belangen en de veiligheid van het personeel en de andere ingesloten vreemdelingen moeten worden beschermd staat niet ter discussie.

Voor het omgaan hiermee is het van groot belang onderzoek te doen naar de oorzaken van de spanningen en de vraag te stellen hoe incidenten en escalaties (met mogelijke schade aan ingeslotenen en personeel) het beste kunnen worden voorkomen. Uit onderzoek blijkt dat repressieve maatregelen veelal contraproductief zijn en het leefklimaat in vreemdelingendetentie alleen maar verder doen verslechteren.[14]

Bevreemdingwekkend is het daarom dat in de MvT niet wordt ingegaan op preventie of de-escalatie, maar alleen een repressieve maatregel in reactie op bepaald gedrag voorstelt. In de MvT wordt niet ingegaan op de (penitentiaire) omstandigheden, de verveling en de onzekerheid waar vreemdelingen die – soms maandenlang – in detentie verblijven, mee te maken krijgen. Ook is niet onderzocht in hoeverre de schaalvergroting van het detentiecentrum Rotterdam eind 2018 en het gebrek aan gekwalificeerd personeel een rol hebben gespeeld bij de spanningen.[15] De eerste *lock down* was begin 2019.[16]

Al jaren spreken zowel mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties hun zorgen uit over het penitentiaire regime en het gebrek aan een zinvolle dagbesteding. Ook de directeur van het detentiecentrum Rotterdam pleit voor het toestaan van arbeid en het uitbreiden van activiteiten om spanningen te verminderen.[17] Uit onderzoek blijkt dat een leefklimaat dat wordt gekenmerkt

---

50: plaatsing in afzondering als orde maatregel, art. 62 plaatsing in afzondering als straf, art. 52: bevestiging mechanische middelen. Daarnaast kunnen straffen worden opgelegd als insluiting op eigen cel, ontzeggen van bezoek, ontzeggen van deelname aan activiteiten, wegnemen TV.

[12] Voor een overzicht van voorvallen in alle gevangenissen in Nederland zie het DJI voorvallenoverzicht. https://www.dji.nl/themas-cijfers-en-publicaties/voorvallen-dji/voorvallen-dji.aspx

[13] MvT pagina 5.

[14] Zie bijvoorbeeld [redacted] Werkboek FHIC. High en Intensive Care vanuit forensisch perspectief. Den Dolder: FHIC.

[15] Op 12 en 13 september 2018 werden alle aan de grens geweigerde asielzoekers van het Justitieel Centrum Schiphol overgeplaatst naar het Detentiecentrum Rotterdam. Eind 2018 werd het vreemdelingendetentiecentrum Zeist gesloten. Alle vreemdelingen uit detentiecentrum Zeist werden overgebracht naar Rotterdam. De veranderingen brachten onrust en een personeelstekort. In die periode was men op zoek naar 55 detentietoezichthouders. https://www.pzc.nl/rotterdam/personeel-nodig-bij-detentiecentrum~a38da3d5/.

[16] Zie DJI voorvallen overzicht.

[17] Eerste Kamer verslag van deskundigenbijeenkomst p. 4 en 5, de heer [redacted]: ` *Arbeid is echter expliciet uitgesloten. … Uitbreiding van zinvolle activiteiten, zeker in de avond, en variabele groepsgrootte kunnen een positief effect hebben op de beheersbaarheid. … Ik ben zeer zeker van mening dat activiteitenuitbreiding, in welke zin dan ook, echt een goede toevoeging zou zijn, omdat daarmee ook een andere vorm van perspectief voor ingeslotenen geboden wordt, waardoor orde, rust en veiligheid niet alleen maar een beheersinstrument wordt voor ons, maar waarbij het individu vanuit*

door structuur, veiligheid en positieve contacten, met zo min mogelijk repressie, stabiliserend kan werken en spanningen door stress en agressie kan voorkomen.[18] Ook het afschaffen van onnodige afdelingsregels kan escalatie voorkomen.[19] Dit geldt zelfs voor de forensische psychiatrie waar sprake is van een zeer moeilijke doelgroep en het risico op ernstige agressie bijzonder groot is.[20]

De Inspectie Justitie en Veiligheid constateerde in 2018 in een rapport over het gehele gevangeniswezen dat er sprake was van een tekort aan personeel en dat het personeel onvoldoende is geëquipeerd om met verstorend gedrag om te gaan.[21] De populatie in vreemdelingendetentie bestaat bovendien vaak uit kwetsbare mensen die in het land van herkomst, tijdens hun vlucht of in Nederland, veel hebben meegemaakt. Vaak kampen zij met trauma's en psychische problemen. In sommige gevallen is er sprake van psychiatrische- en/of verslavingsproblematiek.

Amnesty International vindt het zeer teleurstellend dat, ondanks alle kennis en ervaring over de effecten van repressie, de staatssecretaris niet kiest voor de inzet van meer humane middelen en maatregelen, zoals een zinvolle dagbesteding en meer communicatiemogelijkheden. Het zware pakket aan orde- en strafmaatregelen zoals dat reeds in de Wtvb is geregeld, staat al bloot aan veel kritiek.[22] Dat pakket wordt met deze wijziging van wet verder en onnodig uitgebreid. Andere oplossingen zijn niet onderzocht of uitgeprobeerd.

> Amnesty roept de staatssecretaris op om te komen met een objectieve onderbouwing van de effectiviteit van de voorgestelde repressieve maatregelen en tevens andere oplossingen te onderzoeken.

1.2 De mogelijkheid om een lock down in te stellen is een onnodige, punitieve toevoeging

In artikel 1 onder B wijzigt het wetsvoorstel artikel 5 van de Wtvb. Met deze wijziging krijgt de directeur de mogelijkheid om voor een periode van ten hoogste vier weken een *lock down* in te stellen, waarbij de rechten van de ingesloten vreemdelingen met betrekking tot bewegingsvrijheid en dagbesteding komen te vervallen, met uitzondering van het recht op luchten van één uur per dag. Dat betekent dat mensen op cel kunnen worden opgesloten voor 23 uur per dag. Volgens de Mvt betekent een lock down: *'dat alle vreemdelingen of (grote) groepen ongeacht of zij in het verblijfs- dan wel in het beheersregime verblijven, tijdelijk ingesloten worden op hun cel en in fasen toewerken naar een volledig dagprogramma, totdat de situatie onder controle is.'*

Deze optie komt nadrukkelijk bovenop de mogelijkheid om vreemdelingen of (grote) groepen vreemdelingen in het beheersregime te plaatsen.[23]

---

intrinsieke motivatie veel meer rust zal ervaren.'
https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20190319/verslag_van_een;
https://www.youtube.com/watch?v=NYjckfVCISM&feature=youtu.be

[18] Universiteit Tilburg en Universiteit Leiden 2019, [redacted], *Het effect van een alternatief detentieregime op gedrag en gezondheid van gedetineerden. Een experiment in een penitentiaire inrichting: ` De regimeverandering resulteert in een sterke afname in het aantal incidenten van agressief gedrag door gedetineerden'*

[19] [redacted] 2013) Leefklimaat in de klinische forensische zorg. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

[20] [redacted] (2017); Zie ook: FHIC werkboek, High en intensive Care uit forensisch perspectief, [redacted].

[21] P. 27-28 https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2018/04/26/uit-balans---een-onderzoek-naar-de-kwaliteit-van-de-taakuitvoering-in-zes-locaties-binnen-het-gevangeniswezen

[22] Zie bijvoorbeeld Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Advies over het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring* (advies van 6 maart 2014, ACVZ/ADV/2014/008), 2014, p. 7; zie voor de reacties van [redacted] (Tilburg University), VluchtelingenWerk Nederland en anderen: https://www.internetconsultatie.nl/vreemdelingenbewaring/reacties/datum

[23] Zie Mvt p. 6 onder Onderdelen B en D.

Naast onze algemene bezwaren tegen de voorgestelde wijziging van art. 5 Wtvb willen wij hieronder op een aantal punten afzonderlijk ingaan.

2. De gronden om over te gaan tot een lock down maatregel zijn onduidelijk

Amnesty stelt dat de gronden om over te gaan tot een lock down maatregel onduidelijk zijn. Het wetsvoorstel beperkt de mogelijkheid om een lock down in te stellen tot situaties waarin dit *'….volstrekt noodzakelijk is met het oog op het handhaven van de orde en de veiligheid.*[24] In de verschillende stukken worden echter verschillende definities en gradaties gehanteerd.
Waar de MvT termen gebruikt als *'uitzonderingssituaties'* en *'noodsituaties'* (MvT p.5) hanteert de Raad van State een zwaardere gradatie en spreekt zij over *'uiterste noodsituaties'*. Een verdere omschrijving wanneer een situatie hieraan voldoet ontbreekt. Dat hiervoor de gronden onduidelijk zijn blijkt ook uit de situaties waarin tot nu toe een lock down is ingesteld. In de MvT (p.5) wordt verwezen naar incidenten die duidelijk zijn te herleiden tot het gedrag van één enkele persoon. De tweede lock down (in juli 2019) werd ingesteld na een (geweldloos) protest.[25]

Hieronder gaan we in op de (te brede) reikwijdte, de (te lange) duur van de maatregel en schadelijke gevolgen van afzondering.

> Amnesty International maakt zich zorgen over de onduidelijke gronden voor het instellen van een lock down. Dit geeft de directeur te veel ruimte voor eigen interpretatie. Voor dit soort ingrijpende maatregelen moet altijd helder zijn waarom een dergelijke inbreuk op iemands vrijheden een proportionele inbreuk zou zijn.

2.1 Lock down maatregel leidt tot collectief straffen

Tijdens een lock down kunnen *alle* vreemdelingen in het detentiecentrum, ongeacht of zij op de betreffende afdeling of in de nabijheid van het incident waren, worden ingesloten op cel. Het wijzigingsvoorstel maakt onvoldoende duidelijk waarom mensen die niet betrokken zijn bij een incident deze verstrekkende maatregel krijgen opgelegd. Ook de Raad van State adviseert dat degenen die niet verantwoordelijk zijn voor de onrust zo snel mogelijk moeten kunnen terugkeren naar het gewone dagprogramma. Aan de onruststokers kan (afzonderlijk) een disciplinaire- of ordemaatregel wordt opgelegd.

In zowel de MvT (p.5) als in het nader rapport (p.2) wordt de norm *`handen af van het personeel'* genoemd, waarbij één van de voorbeelden een (ernstig) incident met één persoon is. Daarmee krijgt de lock down het karakter van collectief straffen waarmee een (preventieve) boodschap wordt gecommuniceerd aan personen die zelf niet verantwoordelijk zijn voor het betreffende incident. Collectief straffen is in strijd met artikel 60 lid 3 van de European Prison Rules en artikel 51, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Dat artikel bepaalt dat een gedetineerde niet kan worden gestraft voor feiten waarvoor hij niet verantwoordelijk is te houden. Voor straf is immers altijd individuele verwijtbaarheid vereist.[26] Het introduceren van een dergelijke straf staat haaks op een bestuursrechtelijke wet.

---

[24] 'In de MvT wordt benadrukt dat het gaat om een wettelijke voorziening voor uitzonderingssituaties. `*Te denken valt aan noodsituaties waarin de veiligheid van zowel ingeslotenen als personeel in geding komt, zoals bij groepsgewijze agressie jegens het personeel of andere ernstige geweldsincidenten.'*

[25] Er heerste op dat moment een hittegolf en de airco was stuk. Mensen wilden langer buiten blijven. Hoewel na bemiddeling iedereen terug vrijwillig naar binnen is gegaan, werden alsnog alle ingesloten drie dagen ingesloten op cel.

[26] Collectieve straffen is in strijd met artikel 60.3 European Prison Rules en de jurisprudentie. De RSJ heeft bepaald dat artikel 51, vijfde lid, van de Pbw individuele verwijtbaarheid vereist. Een ingeslotene kan niet worden gestraft voor medeverantwoordelijkheid als te zijnen aanzien geen feiten of omstandigheden zijn gebleken, waaruit zijn feitelijke betrokkenheid bij het verweten gedrag voortvloeit (RSJ 8 juni 2010, 10/0066/GA). Zo oordeelde de RSJ in haar uitspraak van 1 augustus 2017, met kenmerk 17/0931/GA, dat de disciplinaire straf, die was opgelegd wegens contrabande die op de meerpersoonscel van de klager was aangetroffen, onredelijk was.

In eerdere onderzoeken hebben vreemdelingen aangegeven zich in detentie als crimineel behandeld te voelen.[27] Het collectief straffen versterkt dit gevoel. Het WODC constateerde al eerder dat als mensen zich ten onrechte gestraft voelen de bereidheid om aan de regelgeving (en ook het meewerken aan terugkeer) afneemt.[28] Daarnaast lijkt de reactie op incidenten soms ook ingegeven door gebrek aan personeel dat in staat is individueel en de-escalerend op te treden. Deze reden kan en mag volgens de European Prison Rules (art. 4) geen rechtvaardiging zijn voor deze wetswijziging.[29]

> Amnesty International maakt zich zorgen dat mensen die niet betrokken zijn bij een incident toch een dergelijke zware maatregel krijgen opgelegd. Collectief straffen is in strijd met artikel 60 lid 3 van de European Prison Rules en artikel 51, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw).

2.2 De duur van de lock down is buitenproportioneel lang

Een ordemaatregel wordt opgelegd, omdat dit noodzakelijkheid wordt geacht in het belang van de orde of veiligheid in de inrichting en dient niet langer te duren dan strikt noodzakelijk is. De maatregel moet worden beëindigd zodra dat gevaar geweken is.[30] Het voorgestelde aangepaste lid artikel 5 eerste lid lijkt niet van dit uitgangspunt uit te gaan. RvS schrijft in haar advies *'Gelet hierop denkt de Afdeling wat de maximale duur van de lock down betreft eerder aan een aantal dagen dan weken.'*[31] Na advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is echter in het wijzigingsvoorstel de maximale duur van een lock down slechts aangepast van maximaal zes weken naar maximaal vier weken.

Het voorstel van de RvS om te werken met een korte lock down en vervolgens individuele disciplinaire en ordemaatregelen in te zetten, werd afgedaan met *'niet werkbaar'* of *'soms niet toereikend'*. Een verdere motivering hiervoor ontbreekt. Daarmee gaat het wetsvoorstel voorbij aan het feit dat onschuldige mensen worden gestraft voor daden van anderen.

Het wetsvoorstel bepaalt dat de periode van terugfasering naar het normale regime – die enkele weken kan duren - onder maatregel van de lock down moet vallen om de mogelijkheid open te houden om de vrijheid opnieuw af te nemen. Gezien het uitgebreide palet van straf- en ordemaatregelen (inclusief de beheersafdeling) waarover de directeur volgens de huidige wet en ook de Wtvb beschikt is een lock down van meer dan enkele uren, hooguit dagen, - en uitsluitende toegepast in een uiterste noodsituatie - een volstrekt buitenproportionele maatregel. Een wettelijke basis voor een lock down is er niet voor het gevangeniswezen. Het is dan ook zeer de vraag waarom dit voor (bestuursrechtelijke) vreemdelingendetentie wel geïntroduceerd zou mogen worden.

---

[27] Zie o.a. Nationale ombudsman (2012): *Vreemdelingenbewaring: strafregime of maatregel om uit te zetten, Over respect voor mensenrechten bij vreemdelingenbewaring* https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/2012-105_-_vreemdelingenbewaring.pdf en Amnesty International, februari 2018 `*Geen cellen en handboeien! Het beginsel van minimale beperkingen in het regime vreemdelingendetentie.'* https://www.amnesty.nl/actueel/vreemdelingendetentie-in-10-jaar-weinig-vooruitgang-geboekt.

[28] Zie: WODC 2013: *Van bejegening tot vertrek*. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring.
http://[redacted].nl/Van_bejegening_tot_vertrek._Een_onderzoek_naar_de_werking_van_vreemdelingenbewaring.pdf

[29] https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8d25

[30] RSJ 8 april 2002, 02/0040/GA; Een disciplinaire straf daartegenover is bedoeld om verwijtbaar gedrag te bestraffen. In het geval van een straf dienen gedetineerden een beschikking te ontvangen met de duur van de straf. (art.50 Pbw)

[31] Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 april 2020.

In lijn met het advies van de Raad van State adviseren wij met klem de maximale duur van de lock down te beperken tot een maximumaantal dagen in plaats van weken.[32] Als een lock down in een uiterste noodsituatie strikt noodzakelijk wordt geacht, dient onmiddellijk na de insluiting onderzocht te worden voor welke mensen verdere maatregelen noodzakelijk zijn. Alle anderen moeten daarna weer terug naar het normale regime.

2.3 Opsluiting op cel tijdens lock down heeft negatieve psychologische gevolgen

Tijdens de lock down kunnen mensen voor 23 uur per dag worden opgesloten in hun cel. Hoewel de term isolatie in het Nederlandse gevangeniswezen meestal alleen gebruikt wordt voor plaatsing in een strafcel of in geval van een ordemaatregel in een afzonderingscel of observatiecel, kunnen de gevolgen van isolatie op eigen cel evenzeer ernstig zijn.[33]

Uit recent Nederlands onderzoek blijkt dat een prikkelarme gevangenisomgeving al na drie maanden een significante verslechtering kan veroorzaken van de zelfcontrole, de concentratie en de impulscontrole bij gedetineerden.[34] Ook isolatie op de eigen cel gaat gepaard met een sterke sensorische en met name sociale deprivatie die schadelijk is voor de gezondheid.[35] Er is geen wetenschappelijk bewijs dat het isoleren in een reguliere ('eigen') cel minder bezwarend zou zijn dan opsluiting in een klassieke isoleercel ('strafcel').[36] De negatieve gevolgen van isolatie bij jonge mensen (tussen de 18 en 23 jaar) zijn nog veel sterker door de relatieve immaturiteit van het brein dat anders reageert op stress.[37]

Isolatie - ook isolatie in een reguliere cel zoals wordt toegepast in de omstandigheid van een lock down - kan ernstige gezondheidsschade veroorzaken. Zorg voor alternatieven en zet in op de-escalatie in plaats van isolatie.

4. Waarborgen zijn onvoldoende

In zowel de Mvt[38] als het Nader Rapport[39] staat dat het lock downproces met belangrijke waarborgen omkleed is. Op dit moment echter zijn de vereisten en waarborgen die ten grondslag liggen aan ordemaatregelen en disciplinaire straffen niet van toepassing bij een lock down.[40] De enige harde waarborg in de voorgestelde wet is het recht om een uur per dag te luchten.[41] In juli 2019 werd ook dit recht geschonden.[42] Klachten over het schenden van het recht op dagelijks

[32] "De "lock down" zou niet langer moeten duren dan strikt noodzakelijk is om de orde, rust en veiligheid terug te laten keren. Vreemdelingen die niet verantwoordelijk waren voor de verstoring van de orde, rust en veiligheid, zouden daarna weer volledig moeten kunnen terugkeren naar het gewone dagprogramma. Voor de vreemdelingen die wel verantwoordelijk waren voor de verstoring geldt dat zij zo nodig langer van het gewone dagprogramma kunnen worden uitgesloten of daarin kunnen worden beperkt, met gebruikmaking van de bevoegdheid in de Wtvb om een orde- of disciplinaire maatregel op te leggen of overplaatsing naar het beheersregime te realiseren. Gelet hierop denkt de Afdeling wat de maximale duur van de "lock down" betreft eerder aan een aantal dagen dan aan weken." Advies Afdeling Advisering Raad van State, p. 2

[33] FMMU 2017; Shalev 2008; [redacted] 1986, *Effects of sensory deprevation in psychiatric seclusion and solitary confinement. International Journal of Law and Psychiatry.*

[34] [redacted], et al., *Reduced Self-Control after 3 Months of Imprisonment; A Pilot Study* in:
Frontiers in psychology, 01 February 2018

[35] Zie bijvoorbeeld promotie [redacted] *Sla het brein niet in boeien"* VU 22-1-2018

[36] Notitie telefoongesprek Amnesty International met [redacted] op 8 mei 2020. [redacted] gaf hierbij aan dat een dergelijk onderzoek ethisch ook onuitvoerbaar is.

[37] Nationale zorggids 2018.

[38] MvT p.6

[39] Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader rapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 501, nr 4, p.4

[40] MvT p. 7

[41] Art 5 lid 1 `*met dien verstande dat de vreemdeling te allen tijde recht behoudt op dagelijks verblijf in de buitenlucht, gedurende ten minste een uur per dag.'*

[42]Zie verweer van DCR in de klachtenprocedures ten aanzien van de lock down in juli 2019. Dit is in strijd met de European Prison Rules art. 4. Volgens de directie van het detentiecentrum Rotterdam was het praktisch niet mogelijk om ingeslotenen naar buiten te laten omdat er teveel administratiewerkzaamheden gedaan moesten worden

verblijf in de buitenlucht gedurende ten minste een uur per dag, zijn door de Commissie van Toezicht (CvT) gegrond verklaard. De directie is hiertegen in beroep gegaan bij de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

4.1 Toezicht is ontoereikend

Gevangenisdirecteuren en dus ook de directeur van een detentiecentrum voor vreemdelingen hebben verregaande bevoegdheden bij het opleggen van orde- of strafmaatregelen of het gebruiken van geweld. Volgens het Nader Rapport is het toezicht hierop voldoende geregeld.[43] In de praktijk schiet het toezicht op deze bevoegdheden echter schromelijk tekort.[44]

In Nederland vormen de Inspectie Justitie & Veiligheid en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) samen het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) onder het optioneel protocol bij het VN-Antifolterverdrag (OPCAT) het toezicht. In deze context hebben zij een bijzondere verantwoordelijkheid om situaties waarbij risico's bestaan voor marteling of onmenselijke behandeling te monitoren en om tot preventieve actie te manen. Het laatste jaarverslag van het NPM stamt echter uit 2015.[45] De inspectie rapporteert onder meer over vreemdelingendetentie en het gebruik van isoleercellen in het gevangeniswezen.[46]

Zorgwekkend is dat in de afgelopen jaren ten behoeve van deze jaarrapporten nauwelijks met ingeslotenen, advocaten of NGO's is gesproken. Ook toetst de Inspectie niet of nauwelijks aan mensenrechtennormen zoals bijvoorbeeld die van het CPT en de beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid.[47] In de afgelopen jaren hebben meerdere nationale en internationale instanties kritiek geuit op zowel (het gebrek aan) onafhankelijkheid als de reikwijdte van het toezicht.[48]

De Commissies van Toezicht (CvT) in Rotterdam heeft onvoldoende capaciteit en middelen om te voldoen aan de eisen van onafhankelijk, grondig en voortvarend toezicht.[49] Wel behandelt de CvT klachten van ingeslotenen (zie hieronder). De CvT kan de directie adviseren, maar de directie kan een dergelijk advies eenvoudig naast zich neerleggen.[50]

4.2 Klachtrecht is in de praktijk niet effectief

Het voorstel van wijziging Wtvb voegt aan de lock down (in artikel 69) waarborgen toe die gericht zijn op de mogelijkheid om een klacht in te dienen. De directie moet in een - voor eenieder begrijpelijke taal - schriftelijk mededeling doen van de maatregel en de Commissie van Toezicht op de hoogte stellen. De maatregel staat open voor beklag op grond van artikel 72 Wtvb.

De praktijk leert echter dat klagen in vreemdelingendetentie niet of nauwelijks effectief is.

- De in januari 2019 ingediende klachten over eerdere lock downs heeft de CvT zonder zitting vanwege '*hetgeen ambtshalve bekend*' was afgedaan. De CvT heeft de klachten niet

[43] Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader rapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 501, nr 4, p.4
[44] Hoewel de CvT als toehoorder deel uitmaakt van het toezicht volgens het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (OPCAT) zijn de leden van de CvT in Rotterdam niet op de hoogte van haar verantwoordelijkheden in het kader van dit Nationale Preventie Mechanisme (NPM). Zie meer over OPCAT:
https://www.commissievantoezicht.nl/nieuws_lijst/3453/
[45] NPM 2015.
[46] Inspectie Justitie en Veiligheid 2010; 2012a; 2012b; 2012c; 2014; en 2017; Het laatste thema onderzoek over isolatie was in (2012a). *Plaatsing in isolatie*.
[47] Zie ook de reactie op het rapport 26 sept 2017 van Amnesty International, Stichting LOS en Dokters van de Wereld.
[48] CPT 2017b, p. 11; SPT 16 maart 2016: CAT/OP/NLD/R.1, par 36-38; CAT/OP/NLD/13 november 2016; VN-Comté tegen Marteling 2018, p. 6.
[49] De CvT kampt met forse wachttijden en een beroepsprocedure bij de RSJ kan zelfs een jaar op zich laten wachten. De CvT beschikt niet over een budget om onderzoek te doen of expertise in te huren.
[50] Antwoorden van de CvT op vragen van Amnesty International hierover, juli 2020.

getoetst aan mensenrechtenstandaarden van het Anti –foltercomité (CAT) en/of het Europees Comité ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT).

- Een klacht bij de Commissie van Toezicht ontbeert opschortende werking. Dat wil zeggen dat de lock down niet wordt beëindigd op het moment dat de klacht is ingediend.
- Gezien de zwaarte van de maatregel is de beslistermijn van de beklagcommissie erg lang (vier weken). De beslistermijn van de CvT wordt bovendien in de meeste gevallen overschreden.
- Vreemdelingen zijn vaak niet op de hoogte van de mogelijkheid tot klagen en spreken hun advocaat niet regelmatig.
- Wanneer de lock down volgens de beklagcommissie ten onrechte blijkt te zijn opgelegd is de compensatieregeling zeer beperkt.[51]
- Tot slot wordt een lock down niet herkend als isolatie. Dit terwijl er toch sprake is van insluiting op cel van 23 uur per dag en de schadelijke effecten op de gezondheid van mensen zeer vergelijkbaar kunnen zijn.

Het wijzigingsvoorstel borgt de rechten van ingeslotenen tijdens een lock down onvoldoende. Er dient adequate rechtsbescherming te zijn en een beklagprocedure die recht doet aan de ernst van de maatregel. Advocaten van vreemdelingen moeten altijd direct geïnformeerd worden indien een maatregel opgelegd wordt. Verder dient in een zeer gesloten setting - zoals vreemdelingendetentie - sprake te zijn van grondig en onafhankelijk toezicht, zeker op impactvolle maatregelen zoals deze. Het wijzigingsvoorstel en de onderliggende Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring borgen het toezicht niet

[51] In het geval de CvT bepaalt dat iemand ten onrechte straf of een maatregel heeft opgelegd gekregen is de daaropvolgende compensatieregeling zeer minimaal. De financiële tegemoetkoming bij een gegrond verklaarde klacht bedraagt €7,50 per dag voor isolatie in een reguliere cel en €10,- per dag voor isolatie in een isoleercel.