

Datum: 29 augustus 2023

Onderwerp: Reactie van Amnesty International op de ‘Nota van wijziging bij de novelle bij het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb)’

Introductie

Amnesty International houdt zich intensief bezig met vreemdelingendetentie en heeft meerdere onderzoeken gedaan en rapporten gepubliceerd, waaronder rapporten over de schadelijke gevolgen van isolatie en de mensenrechtelijke implicaties van vreemdelingendetentie.¹ Amnesty maakt daarom graag van de mogelijkheid gebruik om te reageren op de Nota van wijziging van de novelle bij het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb).

Aan het bestuursrechtelijk vastzetten van mensen zonder Nederlands paspoort kleven ernstige mensenrechtelijke bezwaren. Vrijheidsontneming is in het Nederlandse strafrecht het zwaarst mogelijke middel om iemand te straffen en de impact ervan op het leven van mensen is enorm. En toch wordt vrijheidsontneming ook toegepast op mensen die strafrechtelijk niets verkeerd hebben gedaan, maar alleen beschikbaar moeten zijn voor hun uitzetting of de grensprocedure.

De afgelopen jaren hebben niet alleen wij, maar ook (internationale) toezichthouders, mensenrechtenorganisaties, organisaties van medisch specialisten en rechtshulpverleners op zeer consistente wijze kritiek geleverd op de wijze waarop de Nederlandse overheid vreemdelingendetentie uitvoert.²

Internationale en nationale ontwikkelingen in de jurisprudentie laten zien dat er bij rechters steeds meer oog is voor het zware middel dat detentie is. Zo oordeelde het EU Hof van Justitie op 8 november 2022 dat de inbreuk op het recht op vrijheid van mensen die niet strafrechtelijk worden opgesloten zo ernstig is, dat de rechter zich actief met deze praktijk moet bemoeien en periodiek de detentie ambtshalve moet toetsen.³

¹ Zie: www.amnesty.nl/content/uploads/2018/02/AMN_18_05_Rapport-Geen-cellen-enhandboeien_DEF_web.pdf?x51174 en www.amnesty.nl/content/uploads/2018/02/AMN_18_08_Rapport-het-recht-opvrijheid_DEF_web-1.pdf?x51174 en [AMN_20_26_rapport-isolatie_digitaal.pdf \(amnesty.nl\)](http://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/02/AMN_20_26_rapport-isolatie_digitaal.pdf).

² Zie onder andere de rapporten van: CPT 2008, 2012, 2017 en 2022; 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.

³ [CURIA - Documents \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0858) ECLI:EU:C:2022:858, par. 88 [...] *gelet op het belang van het recht op vrijheid, de ernst van de inmenging in dat recht die voortvloeit uit de bewaring van personen om andere redenen dan de vervolging of bestraffing van strafbare feiten en de eis – die duidelijk naar voren komt in de door de Uniewetgever neergelegde gemeenschappelijke normen – om te zorgen voor een hoog niveau van rechtsbescherming waardoor wordt voldaan aan het absolute vereiste om de betreffende persoon in vrijheid te stellen wanneer niet of niet langer aan de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring wordt voldaan, de bevoegde rechterlijke autoriteit rekening moet houden met alle haar ter kennis gebrachte, met name feitelijke, omstandigheden, zoals aangevuld of verduidelijkt in het kader van door haar naar nationaal recht nodig geachte procedurele maatregelen, en op basis daarvan, in voorkomend geval, de niet-naleving van een uit het Unierecht voortvloeiende rechtmatigheidsvoorwaarde moet vaststellen, ook al heeft de betrokkene daar niet op gewezen. [...]*

De Raad van State zette onlangs deze jurisprudentielijn voort met haar uitspraak van 26 juli 2023.⁴ Daarin bepaalde de Raad van State bovendien dat de staatssecretaris moet aantonen dat er werk wordt gemaakt van een voortvarende uitzetting, zodat iemand niet onnodig lang van zijn vrijheid wordt beroofd.⁵

De wetgever heeft in de Nota van wijziging de ambtshalve toetsing van de rechter opgenomen in artikel 96.⁶ Amnesty International is echter teleurgesteld dat in de thans voorgelegde Nota van wijziging niet de focus ligt op het verminderen van het penitentiaire karakter van vreemdelingendetentie en het afschaffen van (eenzame) opsluiting, maar in plaats daarvan is het voorgestelde beleid restrictiever en krijgt de directeur meer bevoegdheden op onduidelijke gronden, ten koste van de vrijheden van de mensen die worden opgesloten.

Tien jaar na de dood van de heer Dolmatov en de daaropvolgende belofte van een nieuwe wet en een menselijke maat in het terugkeerbeleid, is er nog steeds geen nieuwe bestuursrechtelijke wet in werking en is de menselijke maat ver te zoeken. Terwijl er alle kans is om juist nu te komen tot een fundamentele herziening van het beleid. In onderstaande bijdrage⁷ zal Amnesty ingaan op:

1. Dolmatov en de beloofde menselijke maat;
2. Het alarmerende rapport van het CPT;
3. Alternatieven voor detentie;
4. Wetvoorstel wet terugkeer en vreemdelingenbewaring en de novelle;
5. Nota van wijziging – Bevoegdheden directeur verder uitgebreid;
 - 5.1 Afwijking van minimaal aantal uren buiten de cel onwenselijk en schadelijk;
 - 5.2 Zorgen over gegevensverwerking en privacy.

⁴ [Uitspraak 201904771/2/V3 - Raad van State](#) r.o. 5.2: “De overwegingen van het Hof in het arrest C, B en X geven aanleiding om de voorwaarden voor een rechtmatige bewaring als kwestie van openbare orde aan te merken. Het absolute vereiste om een vreemdeling in vrijheid te stellen als niet of niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring hangt samen met het vereiste dat de rechtmatigheid van de bewaring altijd ter beoordeling aan de rechter wordt voorgelegd, ook als een vreemdeling daar zelf geen beroep tegen instelt (artikel 94, eerste lid, van de Vw 2000). In het verlengde hiervan ligt de noodzaak van periodieke hertoetsing van de voorwaarden voor een rechtmatige bewaring. Zie hiervoor de punten 83 tot en met 85 van het arrest. Aan dat absolute vereiste kan bovendien alleen worden voldaan als de rechter de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bewaring los van de wil en kennis van partijen toetst. Daarbij wijst de Afdeling op het zware gewicht dat het Hof toekent aan het belang van het recht op vrijheid en de ernst van de inmenging in dat recht. Het gaat immers om bewaring van personen om andere redenen dan de vervolging of bestraffing van strafbare feiten.”

⁵ R.o. 9: “Het vereiste van voortvarend handelen is namelijk een voorwaarde voor bewaring die direct leidt tot onrechtmatigheid van de bewaring als er niet aan wordt voldaan. Deze voorwaarde behoort daarom tot de voorwaarden die de rechtbank ambtshalve moet toetsen. Verder heeft de rechtbank de vreemdeling en de staatssecretaris tijdens de zitting in beroep in de gelegenheid gesteld hun mening daarover kenbaar te maken. De rechtbank heeft de voortvarendheid van het handelen van de staatssecretaris dus terecht ambtshalve getoetst.”

⁶ Artikel 96 wordt als volgt gewijzigd: 1. Het eerste lid komt als volgt te luiden: 1. Indien het beroep, bedoeld in artikel 94, of het beroep tegen het voortduren van de vrijheidsontnemende maatregel, ongegrond is verklaard en de vrijheidsontnemende maatregel waartegen het beroep was gericht nog voortduurt, stelt Onze Minister telkens 68 dagen na dagtekening van de uitspraak de rechtbank hiervan in kennis, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld tegen het voortduren van een vrijheidsontnemende maatregel en doet de rechtbank daarop uitspraak indien de maatregel voortduurt.

⁷ Amnesty International heeft ook een brief ingediend samen met de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie, Nederlands Instituut van Psychologen (NIP) en de Johannes Wierstichting voor deze internetconsultatie, waarin de gezondheidsrisico's van isolatie uiteen worden gezet, evenals het schrijnende verschil in toezicht en in behandeling van mensen in de GGZ.

1. Dolmatov en de belofte van de menselijke maat

Wij herinneren u eraan dat het inmiddels 10 jaar geleden is dat de onterecht vastgezette heer Dolmatov stierf door zelfdoding in het detentiecentrum. Na zijn dood op 17 januari 2013 beloofde toenmalig staatssecretaris Fred Teeven de “menselijke maat” terug te brengen in het terugkeerbeleid. Er zou een wet komen die het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingendetentie tot uitdrukking zou brengen.⁸

De Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring zou hét instrument moeten zijn om de (internationale) kritiek te laten verstommen over het punitieve karakter van vreemdelingendetentie in Nederland. Maar Amnesty International constateert dat het tegenovergestelde is gebeurd: met de novelle en het voorstel voor de wijziging van de novelle bij het wetsvoorstel Wtvb, wordt de inzet op bestraffing en (eenzame) opsluiting vergroot en wordt juist verder afgeweken van het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring.

2. Vernietigend CPT-rapport over Detentiecentrum Rotterdam

De Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke Behandeling of Bestrafing (CPT) van de Raad van Europa brengt bezoeken aan gevangenis en waar zij onderzoeken of mensen goed worden behandeld en of hun mensenrechten niet worden geschonden. Het CPT bezocht in Nederland in 2022 onder andere het detentiecentrum Rotterdam. In hun rapport slaat het anti-foltercomité alarm.⁹

Isolatie als strafmaatregel moet worden afgeschaft

Het is volgens het CPT ‘totaal ongepast’ om gevangenisregels toe te passen op mensen in vreemdelingenbewaring. Daaruit volgt ook dat mensen niet als straf in isolatie en afzondering mogen worden geplaatst.¹⁰ Toch worden mensen ‘routinematig’ in isolatie geplaatst in het detentiecentrum Rotterdam en het CPT noemt het grote gebruik van isolatie zelfs ‘excessief’.¹¹

Isolatie kan een extreem schadelijke werking hebben op iemands mentale, fysieke en sociale gezondheid. Maar de maatregel kan in Nederland zelfs verlengd worden, waardoor mensen langer dan het maximum van 14 dagen in isolatie worden opgesloten. Dat moet stoppen. Als iemand een overtreding begaat waarbij verdere maatregelen nodig zijn, dan moet dat middels het strafrecht worden opgelost.¹² Het CPT roept op om het juridisch kader van vreemdelingendetentie op het punt van isolatie te herzien.¹³ Amnesty roept ook al lange tijd op om isolatie als disciplinaire straf uit de nieuwe wet te halen.¹⁴

⁸ Kamerstukken I 2019-20, 34 309, H, p. 3

⁹ Council of Europe, Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *Report to the government of the Netherlands on the CPT visit to the Kingdom of the Netherlands carried out from 10 to 25 May 2022*, www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-publishes-report-on-its-2022-periodic-visit-to-the-netherlands en zie ook het bericht van Trouw: [Geweld, racisme en eenzame opsluiting: opnieuw vernietigend rapport over uitzettingencentrum Rotterdam \(trouw.nl\)](https://www.trouw.nl/geweld-racisme-en-eenzame-opsluiting-opnieuw-vernietigend-rapport-over-uitzettingencentrum-rotterdam-trouw-nl)

¹⁰ Par. 92: “As a matter of principle, the CPT reiterates that it is totally inappropriate to apply prison rules to persons who are placed in immigration detention. Consequently, it considers that the application of a sanction of solitary confinement as a disciplinary punishment should be reviewed.”

¹¹ Par. 91: “The delegation found that foreign nationals detained at Rotterdam DC were routinely subjected to solitary confinement, both as a measure and as a disciplinary sanction. The CPT considers that, at over 400 cases for each category in 2021, the number of instances in which foreign nationals were subjected to solitary confinement in this detention centre is excessive.”

¹² Par. 92: [...] “However, the CPT recalls that solitary confinement can have extremely damaging effects on the mental, somatic, and social health of the persons concerned. [...] Further, the cumulative placement of detained foreign nationals in solitary confinement for both discipline related and/or public order/security reasons, resulting in an uninterrupted period of solitary confinement exceeding the 14-day maximum period, should be ended. Any offence committed by a detained person which might call for more severe sanctions should be dealt with through the criminal justice system.”

¹³ Par. 93: “In light of the above remarks, the CPT recommends that the Dutch authorities carry out a review of the policy and legal framework on the use of segregation as a measure and as a disciplinary sanction in immigration detention centres. While the 14-day maximum period should never be exceeded, the aim should be to reduce the resort to solitary confinement as a public order/security measure and no longer apply solitary confinement as a disciplinary measure in an immigration detention context.”

¹⁴ [AMN 20 26 rapport-isolatie digitaal.pdf \(amnesty.nl\)](#) Zie voor de lijst aanbevelingen p. 70 en 71.

Recht op twee uur buiten bewegen en geen gevangenissetting

Het CPT constateert dat de meeste mensen in het detentiecentrum Rotterdam het grootste deel van de dag - 18 uur per dag - op hun cel moeten blijven. Maar bestuursrechtelijke bewaring mag helemaal geen punitief karakter hebben. Mensen moeten binnen de setting een zo groot mogelijke vrijheid hebben.¹⁵ En mensen moeten gebruik kunnen maken van een gevarieerd aanbod aan activiteiten. Het CPT benadrukt dat mensen dagelijks minimaal twee uur buiten moeten kunnen bewegen.¹⁶ Dat is dus een belangrijke ondergrens die het anti-foltercomité stelt en die in de nieuwe wet duidelijk moet worden opgenomen.

Een vreemdelingendetentiecentrum mag er niet uitzien als een gevangenis: een gevangenis is niet een geschikte plek om iemand vast te zetten die niet strafrechtelijk veroordeeld is of verdacht wordt van een misdrijf. Het CPT dringt hier uitdrukkelijk op aan bij de Nederlandse autoriteiten.¹⁷

Amnesty is het eens met de punten van het CPT en onderschrijft de aanbevelingen. De Ombudsman en Amnesty International constateerden ook dat mensen regelmatig als straf eenzaam worden opgesloten en dat er amper ruimte is voor zinvolle dagbesteding.¹⁸ Het rapport van het CPT maakt pijnlijk duidelijk dat er niets met eerdere kennis en aanbevelingen is gedaan. De Nederlandse overheid heeft inmiddels gereageerd op het rapport van het CPT.¹⁹ Daarin wordt duidelijk dat de overheid zich niet geroepen voelt om het beleid aan te passen.

3. Alternatieven voor detentie

De international Detention Coalition (IDC) noemt vreemdelingendetentie een van de meest flagrante mensenrechtenschendingen van onze tijd.²⁰ Tegelijkertijd zien zij dat er in de afgelopen jaren momentum is gekomen om anders te denken over het nut en de noodzaak van vreemdelingendetentie. Er bestaat steeds grotere interesse voor het potentieel aan alternatieven, maar Staten passen die nog niet voldoende toe. Daartoe hebben de Raad van Europa en UNHCR in 2020 een cursus voor professionals die werken in vreemdelingendetentie gelanceerd om te helpen met het toepassen van alternatieven voor detentie.²¹ De cursus volgde op het praktische handboek van de Raad van Europa uit 2019, waarin de ontwikkeling en implementatie van alternatieven voor detentie uiteen worden gezet.²²

Een belangrijke ontwikkeling in het denken over detentie zien we bij de recente reactie van de EU op het conflict in Oekraïne - waardoor miljoenen mensen naar buurlanden moesten vluchten - waarbij duidelijk bewijs werd geleverd dat vreemdelingendetentie niet een noodzakelijk of integraal onderdeel is van het beheersbaar houden van het migratiebeleid. Waar een politieke wil aanwezig is, kunnen overheden mechanismes inrichten - denk aan de Tijdelijke

¹⁵ P. 6 en par. 69: "In line with its administrative nature, immigration detention must not be punitive in character: it is not a sanction or a punishment. In the CPT's view, the conditions of detention for persons held in immigration detention should reflect the nature of their deprivation of liberty, with limited restrictions in place and a varied regime of activities. Within the detention facility, the freedom of movement of detained persons should be as unrestricted as possible. The longer the period for which they are held in immigration detention, the more developed should be the activities offered to them. Further, detained persons should have access to daily outdoor exercise for at least two hours (and possibly more); preferably, they should have free access to outdoor exercise throughout the day."

¹⁶ P. 6: "Staffing resources should be significantly increased to enable an open-door regime, with at least two hours of outdoor exercise daily, to be offered and the programme of organised activities should be enhanced."

¹⁷ Par 57: "The CPT wishes to recall its position, according to which a prison is - by definition - not a suitable place in which to detain someone who is neither suspected nor convicted of a criminal offence. In this regard, the CPT has made it clear that care should be taken in the design and layout of such premises to avoid, as far as possible, any impression of a carceral environment. The CPT trusts that the Dutch authorities will implement immigration detention in a manner that complies with these principles."

¹⁸ www.nationaleombudsman.nl/publicaties/onderzoeken/2020002-onderzoek-naar-de-uitvoering-van-vreemdelingenbewaring en www.amnesty.nl/actueel/gebruik-isolatie-in-vreemdelingendetentie-sterk-toegenomen.

¹⁹ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/08/tk-bijlage-2-response-of-the-kingdom-of-the-netherlands-to-the-2022-cpt-report.

²⁰ [Gaining-Ground-Report-2022.pdf](https://www.groundreport.org/2022/06/08/tk-bijlage-2-response-of-the-kingdom-of-the-netherlands-to-the-2022-cpt-report) (idcoalition.org) p. 5.

²¹ <https://www.coe.int/web/portal/-/alternatives-to-immigration-detention-council-of-europe-and-unhcr-launch-new-course>

²² <https://rm.coe.int/migration-practical-guide-alternatives-migration/1680990236>.

Beschermingsrichtlijn – die het voor mensen mogelijk maken om een legale status te verwerven of terug te keren zonder risico op detentie.²³ Amnesty roept op in te zetten op de alternatieven voor detentie.

4. Wetsvoorstel Wtvb en de novelle

Het recht op vrijheid kan alleen in specifieke en onder de meest uitzonderlijke omstandigheden worden ingeperkt.²⁴ Amnesty International roept de Nederlandse overheid al sinds 2008 op om ervoor te zorgen dat bestuursrechtelijke vreemdelingendetentie alleen als uiterste middel – als *ultimum remedium* – wordt gebruikt. Uit onderzoek blijkt dat vreemdelingendetentie ernstige gezondheidsschade kan opleveren en vaak psychische problemen veroorzaakt.²⁵ Reden waarom Amnesty de totstandkoming van de Wtvb de afgelopen jaren op de voet volgt.

Op 21 februari 2014 heeft Amnesty haar reactie gegeven op het wetsvoorstel Wtvb, waarin Amnesty haar zorgen uiteenzette over het gebrek aan waarborgen van het *ultimum remedium*-beginsel, het detentieregime en de disciplinaire straffen, en rechtsbescherming en toezicht.²⁶ Amnesty wees in die bijdrage erop dat in de wet een verplichting moet worden opgenomen voor de overheid om proactief alternatieven voor detentie aan te bieden. Bovendien moeten kwetsbare mensen helemaal van detentie moeten worden uitgesloten.²⁷

En Amnesty heeft op 18 augustus 2020 gereageerd op de novelle bij het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring.²⁸ Daarin heeft Amnesty haar grote zorgen geuit over de novelle waarin het palet van punitieve maatregelen waarover de directeur van het detentiecentrum reeds beschikt, verder wordt uitgebreid.²⁹

Zorgen Amnesty over mogelijkheid lockdown van 4 weken

In de reactie op de novelle gaat Amnesty uitgebreid in op de voorgestelde wijziging van artikel 5 eerste lid van de Wtvb, die regelt dat de directeur de bevoegdheid krijgt om een lockdown van 4 weken in te stellen voor *alle* mensen die in het detentiecentrum zitten opgesloten.³⁰ Dat betekent dat mensen 23 uur per dag op cel worden opgesloten, ook de mensen die niets met de aanleiding voor de lockdown te maken hebben gehad. Amnesty concludeert in haar bijdrage dat de gronden om over te gaan tot een lockdown onduidelijk zijn, dat het leidt tot collectief straffen³¹, dat de duur buitenproportioneel lang is en dat de opsluiting op cel tijdens een lockdown kan zorgen voor negatieve psychologische gevolgen.

²³ [Gaining-Ground-Report-2022.pdf \(idcoalition.org\)](#) p. 15 Zie andere belangrijke materialen van de IDC: [idcoalition.org/wp-content/uploads/2015/10/There-Are-Alternatives-2015.pdf](#) en [idcoalition.org/wp-content/uploads/2022/01/ATD-Full-Paper-EN.pdf](#)

²⁴ Amnesty International, *Migration-Related Detention: A research guide on human rights standards relevant to the detention of migrants, asylum-seekers and refugees*, November 2007, (POL 33/005/2007), (Migration-Related Detention) p. 6; Amnesty International, *Alternatives to detention*, pp. 4, 6 and 7; Amnesty International, *Observations on the Revised Draft General Comment 35 on Article 9 of the International Covenant on Civil and Political Rights (2014)* (IOR 41/013/2014), (*Observations on General Comment 35*), p. 15.

²⁵ Amnesty International september 2013, *Vreemdelingendetentie in Nederland: mensenrechten als maatstaf*, pag. 12

²⁶ [www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2015D36734](#).

²⁷ Deze groepen moeten minimaal omvatten: minderjarigen; asielzoekers in procedure; ouderen; zwangere vrouwen, mensen met ernstige fysieke of psychische klachten, getraumatiseerde vreemdelingen en slachtoffers van marteling; slachtoffers van mensenhandel.

²⁸ [open.overheid.nl/documenten/ronl-5d594988-53e3-4fcd-986e-2dd57c7b555cb/pdf](#)

²⁹ 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. 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.

³⁰ 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.

³¹ 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. Het introduceren van een dergelijke straf staat haaks op een bestuursrechtelijke wet.

5. Nota van wijziging – bevoegdheden directeur verder uitgebreid

De Nota van Wijziging die thans voorligt, breidt de bevoegdheden van de directeur nog verder uit; niet alleen kan de directeur de vrijheden van de mensen die opgesloten zitten verder inperken, maar ook krijgt de directeur verregaande bevoegdheden om gegevens te verzamelen en op te slaan.

5.1 Afwijking van minimumaantal uren buiten de cel onwenselijk en schadelijk

Artikel 22 wordt met de voorgestelde wetswijziging zodanig aangepast dat mensen langer op hun cel mogen worden opgesloten: “in uitzonderlijke omstandigheden” kan worden afgeweken van de uren dat iemand buiten de cel mag zijn en gebruik mag maken van dagbesteding, voor een periode van 3 maanden, en die periode kan telkens met 3 maanden worden uitgebreid.³² In de Memorie van Toelichting staat daarover: *“In de Wtvb wordt middels deze nota van wijziging voorzien in een afwijkingsmogelijkheid voor het geval dat uitzonderlijke omstandigheden maken dat een directeur in redelijkheid niet kan worden gehouden te voldoen aan enkele verplichtingen. Te denken is in dit verband aan het zich voordoen van een pandemie.”*

Het beoogde doel van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring is om aan vreemdelingendetentie een eigen bestuursrechtelijk regime te geven waarin het beginsel van minimale beperkingen wordt geborgd.³³ Meer mogelijkheden om mensen langer op te sluiten op hun cel gaat rechtstreeks in tegen het beoogde bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingendetentie.

Te ruime formulering

Amnesty acht 'uitzonderlijke omstandigheden zoals bij een pandemie' te ruim geformuleerd, nu dit ook ruimte laat voor andere omstandigheden dan een pandemie. De grond is te weinig specifiek en niet limitatief geformuleerd. Een te brede en onduidelijke grondslag kan leiden tot het gebruik – en misbruik – van zodanige mogelijkheid.

⇒ *Neem in de wet een duidelijke omschrijving op van de uitzonderlijke omstandigheden en een limitatieve lijst van situaties waarin deze uitzonderlijke gevallen zich kunnen voordoen.*

Amnesty benadrukt dat in het geval van een pandemie, zoals in de Memorie van Toelichting als voorbeeld wordt gegeven als legitimering voor de inperking van de vrije uren, juist een tegenovergestelde maatregel genomen moet worden: als er een volksgezondheidscrisis is en het recht op gezondheid niet beschermd kan worden, moeten mensen niet als reactie langer worden opgesloten op hun cel, maar moeten zij worden vrijgelaten uit het detentiecentrum.³⁴ Detentie enkel op basis van iemands migratiestatus is in het geval van een volksgezondheidscrisis niet noodzakelijk en proportioneel.³⁵

Uitbreiding uren op cel niet afgebakend

Het is in het wetsvoorstel onduidelijk met hoeveel uur de tijd buiten de cel mag worden ingeperkt en met hoeveel uur de dagbesteding mag worden ingeperkt. Dat laat de mogelijkheid open om mensen tot 23 uur per dag op cel te laten zitten zonder een vorm van dagbesteding. Hoewel de term isolatie in het Nederlandse gevangeniswezen meestal

³² Artikel 22 wordt als volgt gewijzigd: 1. Voor de tekst wordt de aanduiding “1.” geplaatst. 2. Er wordt een lid ingevoegd, luidende: 2. In uitzonderlijke omstandigheden kan bij ministeriële regeling voor ten hoogste drie maanden worden afgeweken van het bepaalde in het eerste lid, aanhef en onder b, en van het bepaalde in artikel 23, eerste lid en tweede lid, onder c en d. Daarbij wordt gekozen voor de voor de vreemdeling minst ingrijpende afwijking. De ministeriële regeling kan telkens met drie maanden worden verlengd, indien de uitzonderlijke omstandigheden blijven bestaan.

³³ 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.

³⁴ Bij een mondiale volksgezondheidscrisis moet de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van het toepassen van vreemdelingendetentie nog strenger zijn, waarbij vreemdelingendetentie in het algemeen niet als gerechtvaardigd zou moeten worden beschouwd. Wanneer het recht op gezondheid niet kan worden gehandhaafd, moeten ingesloten worden vrijgelaten en moeten de autoriteiten ervoor zorgen dat de toegang van mensen – vrij van discriminatie – tot essentiële diensten, zorg en veiligheid, inclusief adequate huisvesting en gezondheidszorg, wordt gegarandeerd.

³⁵ <https://www.amnesty.org/en/documents/amr41/2201/2020/en/>.

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. Ook afzondering op de eigen cel gaat gepaard met een sterke sensorische en met name sociale deprivatie die schadelijk is voor de gezondheid.³⁶

- ⇒ *Baken het maximaal aantal uren af dat de tijd buiten de cel kan worden ingeperkt;*
- ⇒ *Veranker in de wet dat mensen dagelijks minimaal twee uur buiten moeten kunnen bewegen.*

Inperking rechten te gemakkelijk ingezet

Ook enkele uren langer op cel heeft impact op mensen. Het Meldpunt Vreemdelingendetentie kreeg in juli 2023 verschillende telefoontjes van ingesloten en ingesloten die het gebrek aan tijd buiten hun cel meldden. Het detentiecentrum Rotterdam geeft al langer aan een personeelsprobleem te hebben.³⁷ Het detentiecentrum zegt dat de verminderde vrije tijd komt door te weinig personeel en dat ze daarom de deuren van de cellen later open doen of eerder sluiten. De ingesloten en ingesloten hebben hier last van.³⁸

Personeelstekorten zijn geen “uitzonderlijke omstandigheden” die een inperking van het recht op vrije tijd en dagbesteding legitimeren. Er moet voorkomen worden dat deze bepaling te ruimhartig voor allerlei problemen kan worden ingezet.

- ⇒ *Waarborg een non-discriminatoire behandeling van ingesloten en ingesloten, waarbij zij enkel worden onderworpen aan dezelfde restricties die maatschappij-breed aan de orde zijn.*

Termijn buitenproportioneel lang

Zinnige dagbesteding en de mogelijkheid om te sporten en luchten is van essentieel belang voor de mensen die worden opgesloten. 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.³⁹ Het grote aantal uren die mensen nu al op cel zitten, ervaren zij over het algemeen als zeer belastend en stressvol.

Een termijn van 3 maanden is buitengewoon lang. En volgens het voorstel kan de termijn steeds opnieuw met drie maanden verlengd worden. In feite betekent dit dat de inperking van vrije uren qua tijd niet beperkt wordt. Dat is onwenselijk, voor de ingesloten en ingesloten onvoorspelbaar en onoverzichtelijk en mogelijk schadelijk.

- ⇒ *Neem een maximum-tijd op in wet.*
- ⇒ *Voorzie in een onafhankelijke (rechterlijke) toetsing van de rechtmatigheid van een verlenging van de maatregel.*

³⁶ open.overheid.nl/documenten/ronl-5d594988-53e3-4fcd-986e-2dd57c7b55cb/pdf p. 7.

³⁷ Nieuwsbrief mei 2023 van Meldpunt Vreemdelingendetentie: “De eerste week van mei sprak het Meldpunt Vreemdelingendetentie veel ingesloten en ingesloten over lange insluitingen met als reden personeelstekort. In maart zaten ingesloten en ingesloten ook al meerdere uren per dag achter elkaar in hun cel. In april is dit niet veranderd. Vanaf 5 mei konden ingesloten en ingesloten een paar dagen lang maar één dagdeel buiten hun cel doorbrengen. Dit houdt in dat zij ongeveer 20 uur per dag ingesloten zaten.” In een brief van de directie van het detentiecentrum aan de ingesloten en ingesloten stond onder andere “[...] We kampen met een hoog ziekteverzuim en tekort aan personeel. Dit heeft gevolgen voor het verantwoord draaien van het dagprogramma waarbij we uw en onze veiligheid altijd moeten kunnen garanderen. We beseffen ons goed dat de situatie waar u zich op dit moment bevindt lastig en moeilijk is. [...]”

³⁸ Nieuwsbrief juli 2023 van Meldpunt Vreemdelingendetentie: “Zo gaf een ingesloten en ingesloten aan dat de deuren eind juli een keer pas om 13.00 geopend zouden worden in plaats van om 08.00 waarbij medewerkers ‘personeelstekort’ als reden gaven. Die dag konden ze ook maar een half uur of zelfs niet luchten. Ook aan de telefoon hebben we meerdere ingesloten en ingesloten gesproken die aangeven deze maand meerdere keren langer te zijn opgesloten, niet te kunnen luchten en geen sportgelegenheden hebben. Ze ervaren dit als erg onrechtvaardig. Lang in de cel zitten met weinig gelegenheid om te luchten en te fitnessen heeft veel impact op de mentale gesteldheid van ingesloten en ingesloten.”

³⁹ www.amnesty.nl/content/uploads/2016/11/ai-13-36-rap-reemdelingendetentie-lr.pdf?x56589 p. 15.

5.2 Zorgen over privacy

In de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 29 en 45 wordt de bevoegdheid van de directeur uitgebreid om persoonsgegevens op te vragen, te verzamelen en op te slaan.

Artikel 29⁴⁰ – Gegevens bezoekers opslaan en opvragen bij COA en Minister van Justitie en Veiligheid

Deze voorgestelde wetswijziging roept bij Amnesty International veel vragen op:

- Waarom is het noodzakelijk om een familieband vast te stellen voor bezoek?
- Hoe ver strekt de “familierechtelijke betrekking” en wie vallen daar precies onder?
- Hoe verhoudt zich dat tot het proces in een penitentiaire gevangenis? Moet daar ook de familieband van het bezoek worden vastgesteld en kunnen daartoe ook gegevens worden opgevraagd en uitgewisseld?

In de Memorie van Toelichting staat dat de gegevens alleen gebruikt gaan worden voor het recht op bezoek. Maar in artikel 66⁴¹ staat dat gegevens van de bezoekers kunnen worden verwerkt voor het verkrijgen van informatie over iemands identiteit en nationaliteit ten behoeve van de terugkeer.

- Het doel van de gegevensverwerking is daarmee onduidelijk. Hoe wordt ervoor gezorgd dat gegevens die verzameld worden onder het ene artikel niet kunnen worden verwerkt en gebruikt voor een doel uit een ander artikel?
- Weten bezoekers voorafgaand aan hun bezoek dat hun gegevens kunnen worden opgeslagen en verwerkt om gebruikt te worden om eventueel iemands uitzetting te kunnen bewerkstelligen?

Artikel 45⁴² – Biometrische gegevens verwerken

Hoe verhoudt de wijziging, waarin staat dat biometrische gegevens kunnen worden verwerkt en weer worden vernietigd bij het verlaten van het detentiecentrum, zich tot lid 2 van artikel 45? Daarin staat dat de directeur een vergelijking mag maken met de van de vreemdeling verwerkte vingerafdrukken, teneinde de identiteit van de vreemdeling te verifiëren bij eerste binnenkomst.

- Hoe kunnen gegevens bij binnenkomst vergeleken worden (lid 2), als de gegevens worden vernietigd bij het verlaten van het detentiecentrum (lid 1)?

Zorgen Amnesty International

Amnesty maakt zich zorgen over bovenstaande wijzigingen en uitbreidingen van bevoegdheden. Amnesty vraagt zich af hoe de artikelen zich verhouden tot Europese regelgeving met betrekking tot AI en het recht op privacy zoals beschermd in onder meer artikel 8 EVRM (Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden: recht op privéleven en gezinsleven). Amnesty vraagt zich af op welke manier deze uitbreidingen noodzakelijk en proportioneel zijn. Een andere prangende vraag is hoe de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) over de novelle en de Nota van wijziging oordeelt.

⁴⁰ Artikel 29 wordt gewijzigd: *Aan artikel 29, zesde lid (nieuw), wordt een zin toegevoegd, luidende: Om vast te stellen dat een persoon een familierechtelijke betrekking met de vreemdeling heeft, kunnen Onze Minister van Justitie en Veiligheid en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers gegevens waaruit het bestaan van die familierechtelijke betrekking blijkt op diens verzoek aan de directeur verstrekken. Deze persoonsgegevens worden vernietigd indien de vreemdeling de inrichting voor vreemdelingenbewaring definitief verlaat.*

⁴¹ Artikel 66: De directeur kan van de vreemdeling die in bewaring is genomen op grond van artikel 59 Vreemdelingenwet 2000, **en van zijn bezoeker**, de volgende persoonsgegevens waaruit nationaliteit, ras of etnische afkomst blijken en andere persoonsgegevens verwerken, voor zover de verwerking van deze bijzondere en andere persoonsgegevens noodzakelijk is voor het verkrijgen van informatie omtrent de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling ten behoeve van de terugkeer en deze informatie niet op een andere wijze kan worden verkregen [...]

⁴² Artikel 45, eerste lid komt als volgt te luiden: *1. De directeur kan indien dit noodzakelijk is voor de orde en veiligheid in de inrichting en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring van een vreemdeling vingerafdrukken afnemen en een gezichtsopname maken, op voorwaarde dat is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de vreemdeling niet onevenredig wordt geschaad. Deze biometrische gegevens worden vernietigd indien de vreemdeling de inrichting voor vreemdelingenbewaring definitief verlaat.*