

Grenzen aan vreemdelingenbewaring

Samenvatting van het onderzoek naar de uitvoering van vreemdelingenbewaring.

Aanleiding en doel

Vreemdelingenbewaring heeft als doel mensen die niet in Nederland mogen verblijven, beschikbaar te houden voor uitzetting. Over de manier waarop dit gebeurt is al jaren discussie; mensen verblijven in detentie maar het is geen straf. In 2015 is een wetsvoorstel ingediend waarin de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een nieuw regime¹ voorstelt. Dit nieuwe regime houdt in dat er afdelingen zijn met meer vrijheden en afdelingen met een strenger regime. Sinds mei 2017 werkt detentiecentrum Rotterdam -voortlopend op de invoering van dit nieuwe systeem- met dit regime. Voor de Nationale ombudsman aanleiding te onderzoeken hoe dit regime in de praktijk werkt. Doet het recht aan het uitgangspunt dat vreemdelingen in vreemdelingenbewaring maximale vrijheden moeten genieten? Het gaat hier immers om een bestuursrechtelijke maatregel en is geen bestraffing. Doel van de ombudsman is constructief meekijken en verbeteringsuggesties te doen waar nodig. Hiervoor heeft hij onder meer detentiecentrum Rotterdam bezocht en gesprekken gevoerd met diensten, personeel en vreemdelingen in het detentiecentrum en met betrokken belangenorganisaties.

Quote detentietoezichthouder:

“Vreemdelingen die voor straf 23 uur op cel moeten verblijven voor twee weken zijn voornamelijk mensen die een meerpersoons-cel weigeren. Blijven zij weigeren, dan wordt deze straf na twee weken opnieuw opgelegd. De duur van de straf kan oplopen tot wel zes maanden.”

Wat hebben we gezien?

De manier waarop vreemdelingenbewaring in het detentiecentrum Rotterdam nu wordt uitgevoerd, maakt het moeilijk invulling te geven aan een verblijf met zo min mogelijk beperkingen. De oorzaak is onder meer dat de accommodatie een strafrechtelijk karakter heeft en daardoor zijn beperkingen kent. Zo verblijven bewoners 's nachts in meerpersoonscellen, is ruimte voor ontspanning beperkt, is werken niet toegestaan en een opleiding volgen niet mogelijk. Ook maakt het detentiecentrum gebruik van disciplinaire straffen zoals het plaatsen in afzondering.

Voorlopig zal de overheid de invulling van vreemdelingenbewaring niet structureel veranderen, aangezien de discussie over een nieuw wetsvoorstel nog loopt. Wel vindt de ombudsman het noodzakelijk dat de volgende punten nu al moeten worden aangepast:

- Het gebrek aan zinvolle dagbesteding
- Het ontbreken van privacy
- De plaatsing in afzondering als straf.

Nationale ombudsman Reinier van Zutphen: “Deze veranderingen zijn dringend nodig om de verblijfsomstandigheden voor de bewoners wezenlijk te verbeteren en hun veiligheid en die van het personeel te vergroten. Bovendien dragen ze bij aan het bestuursrechtelijke karakter dat vreemdelingenbewaring moet hebben. Aanpassing van het regime hierop moet nu al gebeuren en het is zeker mogelijk dit binnen afzienbare tijd te realiseren.”

Wat is vreemdelingenbewaring?

Vreemdelingen die geen verblijfsvergunning (meer) hebben moeten Nederland verlaten. Doen ze dat niet op eigen initiatief, dan bestaat de vrees dat ze zich aan uitzetting onttrekken. Is er zicht op uitzetting, dan kunnen ze in vreemdelingenbewaring geplaatst worden. Een minderheid van de ingeslotenen in vreemdelingenbewaring heeft in het verleden een asielaanvraag ingediend.

Onder media, politie en publiek bestaat nogal eens verwarring over wat vreemdelingenbewaring inhoudt. Zij spreken in dit kader bijvoorbeeld ook over overlast gevende asielzoekers in asielzoekerscentra, speciale opvang van asielzoekers uit veilige landen etc, maar vreemdelingenbewaring gaat daar niet over. Bij dergelijke onderwerpen -waar emoties hoog kunnen oplopen en draagvlak belangrijk is- is het belangrijk goed voor ogen te houden waar het nu precies over gaat.

Aanbevelingen

De Nationale ombudsman doet de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aanbevelingen om zo spoedig mogelijk een aantal veranderingen door te voeren in detentiecentrum Rotterdam. Deze veranderingen dragen bij aan het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring:

- Zorg voor een zinvolle dagbesteding voor vreemdelingen. Geef hen bijvoorbeeld de mogelijkheid werk te verrichten of een kortlopende opleiding te volgen die ook waardevol is bij terugkeer in het land van herkomst;
- Pas de accommodatie aan zodat die past bij het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring en bied vreemdelingen de mogelijkheid voor verblijf in een eenpersoonscel;
- Wees uiterst terughoudend met het plaatsen van vreemdelingen in afzondering;
- Pas afzondering als strafmiddel niet langer toe als een vreemdeling een meerpersoonscel weigert;
- Zorg voor standaard medisch toezicht bij alle gevallen waarin een vreemdeling in afzondering zit.

Hoe verder?

Tijdens zijn onderzoek heeft de ombudsman gezien dat de directie van het detentiecentrum Rotterdam te maken heeft met een groep bewoners die overlast veroorzaakt en daarmee de veiligheid van medebewoners en personeel in gevaar brengt. Deze groep -zo'n 15 tot 20% van de bewoners- vereist een andere aanpak. Naast de gedane aanbevelingen in zijn rapport, wil de Nationale ombudsman graag in gesprek over deze lastige situatie waarmee de directie van het detentiecentrum Rotterdam te maken heeft. Hiervoor nodigt hij betrokken beleidsmakers en uitvoerders van vreemdelingenbewaring graag uit.

Quote geestelijk verzorger:

“De ingeslotenen zitten in een onzekere situatie, ze hebben totaal geen privacy en soms hebben ze ook nog lichamelijke en/of psychische problemen. Het zou beter zijn als iedereen een eigen cel zou hebben.”

¹ Met regime bedoelen wij: De manier waarop het detentiecentrum uitvoering geeft aan de bewaring van vreemdelingen. Dit bepaalt de omstandigheden waarin vreemdelingen verblijven. Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijke maatregel en het doel daarvan is anders dan bij een strafrechtelijke vrijheidsontneming (m.a.w. vreemdelingenbewaring is geen straf).