

Verlag van een bezoek aan een uitzetcentrum

‘Opgesloten in loods met containers’¹

Machteld Inge van Dooren
en **Claudia Wendenburg**

leden van de NJCM werkgroep
Vreemdelingenrecht respectievelijk
Internationale bescherming mensenrechten³

Sinds de Schipholbrand weten we weer dat er zoiets als ‘vreemdelingenbewaring’ bestaat. De omstandigheden waarin vreemdelingen in Nederland worden opgesloten zijn verre van gunstig. Maar zijn ze ook in strijd met het recht? Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) ging kijken in het uitzetcentrum Zestienhoven² en doet verlag in het Advocatenblad, mede omdat advocaten kunnen helpen voorkomen dat detentieomstandigheden inhuuman worden.

Omdat uitzetcentra als Zestienhoven niet onder de Penitentiaire Beginselenwet vallen, maar vreemdelingendetentie wel, wordt er minder bescherming gegeven aan personen die in een uitzetcentrum worden geplaatst dan aan personen in vreemdelingendetentie. Het regime van het uitzetcentrum Zestienhoven is beschreven in het Reglement regime grenslogies. In de huisregels zijn nadere regels vastgesteld ter uitvoering van en in aanvulling op het Reglement regime grenslo-

gies. Volgens de Tijdelijke Directie Bijzondere Voorzieningen (TDBV) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie voldoet het uitzetcentrum ondanks het sobere regime aan de minimale eisen die hiervoor internationaal van kracht zijn. Wij hebben dit onderzocht.

LANGER DAN HALFJAAR

De directeur van het centrum vertelde ons dat in het uitzetcentrum alleen illegalen

verblijven waarvan de identiteit en nationaliteit vaststaan en die op redelijke termijn kunnen worden uitgezet. De gemiddelde verblijfsduur bedraagt volgens de directeur twee weken. Volgens de afdeling geestelijke verzorging, die zelfstandig de verblijfsduur van de vreemdelingen bijhoudt, komt het echter geregeld voor dat ook gezinnen met kinderen langdurig – soms langer dan een halfjaar – in het uitzetcentrum verblijven. De geestelijk verzorgers maken zich hierover

Foto's: Maarten Hartman/HH



Buitenruimte uitzetcentrum
Zestienhoven bij Rotterdam Airport

Het sobere regime van het uitzetcentrum is niet geschikt voor langdurig verblijf

grote zorgen omdat in het bijzonder kinderen stressachtige verschijnselen ontwikkelen. De directie betoogt dat dit uitschieters zijn, die ontstaan omdat op het laatst nog een procedure aanhangig wordt gemaakt. Als dat zo is, waarom vindt er dan geen overplaatsing plaats? Immers, het sobere regime van het uitzetcentrum is niet geschikt voor langdurig verblijf.

ONDERWIJS EN ZWEMBAD

In beginsel mogen kinderen onder de twaalf jaar niet worden opgesloten. In het uitzetcentrum wordt ouders daarom de mogelijkheid geboden de kinderen elders te laten onderbrengen. De Raad voor de Kinderbescherming zorgt dan voor opvang. De meeste ouders willen echter hun kinderen bij zich houden, wat alleszins begrijpelijk is. Juridisch lijkt men gedekt omdat de ouders er zelf voor hebben gekozen. Verschillende internationale comités zullen met deze redenering echter geen genoegen nemen omdat een en ander feitelijk resulteert in opsluiting van kinderen.⁴ Zo benadrukt het Committee on the Rights of the Child in haar Concluding Observations over Nederland dat 'detention of children' alleen mag worden gebruikt 'as a last resort' en dat kinderen die op uitzetting wachten adequate huisvesting en onderwijs dienen te ontvangen.⁵

Het Committee for the Prevention of Torture and Inhuman and Degrading Treatment or Punishment (CPT) bestrijdt

dat er geen sprake is van detentie, omdat dat niet uitmaakt als de situatie in de praktijk neerkomt op vrijheidsontneming.⁶ Op basis van jurisprudentie van het EHRM betreft het immers een 'deprivation of liberty within the meaning of Article 5 (1)(f) of the European Convention on Human Rights', en 'consequently such zones fall within the Committee's mandate'. Zo bepaalde het EHRM in de zaak-Amuur against France,⁷ die betrekking had op vier asielzoekers die twintig dagen in het uitzetcentrum Paris-Orly Airport verbleven, dat 'holding the applicants in the transit zone (...) was equivalent in practice, in view of the restrictions suffered, to a deprivation of liberty'.

In het uitzetcentrum zijn geen onderwijsfaciliteiten aanwezig, hoewel dit internationaalrechtelijk wel verlangd wordt.⁸ Volgens de directeur is het moeilijk om onderwijsfaciliteiten te bieden, doordat veel (minderjarige) gedetineerden kort in het centrum verblijven en bovendien verschillende talen spreken. Thans wordt hier niettemin over overlegd met het Rotterdamse Albeda College.

De directie doet wel haar best om kinderen bezig te houden. Er is een apart grasveldje met een schattig uitzend huisje waarin kinderen kunnen spelen en waarin ook een computer aanwezig is. In de zomer staat er ook een zwembadje. De ouders mogen er niet komen.

DAGLICHT

De cellen in het uitzetcentrum zijn in grootte en inrichting vergelijkbaar met die in een huis van bewaring. Wel is boven in de loods matglas aangebracht. We hoorden dat dit uit privacyoverwegingen is gedaan – hoewel er ook zonder matglas geen inkijk mogelijk is. Er zou voldoende daglicht beschikbaar zijn om een boek te lezen, maar toen we het zelf probeerden bleek dat een boek zelfs niet te lezen was als het dicht bij het raam werd gehouden.

De afwezigheid van direct daglicht staat op gespannen voet met de internationale standaarden. In VN-resolutie heet het: 'The windows shall be large enough to enable the prisoners to read or work by natural light, and shall be so constructed that they can allow the entrance of fresh air whether or not there is artificial ventilation'.⁹ Aan het vereiste van frisse lucht wordt overigens ook niet voldaan.

INFORMATIEPLICHT

Een bibliotheekruimte ontbreekt. Op de verschillende afdelingen is wel een klein aantal Nederlandse en Engelse boeken aanwezig.

De huisregels zijn in principe op elke afdeling aanwezig, maar op één van de door ons bezochte afdelingen lagen ze niet. Bovendien zijn de huisregels slechts in westerse talen (Nederlands, Frans, Duits, Engels, Spaans) beschikbaar. De klachtenregeling voor het indienen van een klacht bij de Commissie van Toezicht hebben wij alleen in het Nederlands aangetroffen.

Internationale standaarden bepalen dat iedere gedetineerde op begrijpelijke wijze

1 'Jaarlijks 4000 mensen opgesloten in loods met containers.' Aldus luidt de kop boven een stuk van een actiegroep tegen uitzetting, over de omstandigheden in uitzetcentrum Zestienhoven bij Rotterdam Airport. Zie het Autonoom Centrum, www.autonoomcentrum.nl/verwijderingen.

2 Op 7 juli 2005 hebben Machteld Inge van Dooren, Frans-Willem Verbaas en Claudia Wendenburg na een gesprek met E. Nijman, algemeen directeur, en E. J. de Borst, plaatsvervangend directeur, de ruimtes nader bekeken.

3 Claudia Wendenburg is advocaat te Curaçao, bij ZL Attorneys at Law.

4 Ook het Landelijk Bureau Vluchtelingenwerk Nederland is eveneens van mening dat minderjarigen in principe niet in vreemdelingendetentie horen te worden geplaatst. Zie de brief van het Landelijk Bureau Vluchtelingenwerk Nederland aan de vaste Kamercommissie Justitie van de Tweede Kamer d.d. 2 december 2005.

5 CRC/C/15/Add. 227 van 30 januari 2004, par. 54 (d).

6 CPT Standards, par. IV, no. 25. Het Comité controleert de naleving van de Convention on the Prevention of Torture van de Raad van Europa.

7 European Court of Human Rights, Amuur against France, 25 June 1996.

8 De CPT Standards bepalen namelijk dat 'the care of juveniles in custody requires special efforts to reduce the risks of long-term social maladjustment. This calls for a multidisciplinary approach, drawing upon the skills of a range of professionals (including teachers, trainers and psychologists), in order to respond to the individual needs of juveniles within a secure educative and socio-therapeutic environment'. (CPT Standards, par. VI, no. 28).

9 Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977, par. 11(a). Vgl. ook CPT Standards, par. II, no. 30.

– althans in een begrijpelijke taal – op de hoogte moet worden gesteld van zijn gehele formele en materiële rechtspositie.¹⁰ Ook in onze Nederlandse detentiewetgeving is dit overigens expliciet terug te vinden.¹¹ De PBW is op Zestienhoven weliswaar niet van toepassing, maar uit de Memorie van Toelichting kan worden afgeleid dat de overheid een *algemene* informatieverplichting heeft om gedetineerden te informeren over hun rechtspositie. Geldt deze informatieverplichting dan niet in dezelfde mate voor de gedetineerden van Zestienhoven die onder het ‘Reglement regime grenslogies’ vallen? Het ‘Reglement regime grenslogies’ bepaalt slechts dat de vreemdeling bij binnenkomst (zo mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal) een afschrift van dit Besluit en het huishoudelijk reglement ontvangt. Daardoor wordt aan de vreemdeling die in Zestienhoven wordt geplaatst minder rechtsbescherming gegeven dan aan andere gedetineerden.

TERMIJNOVERSCHRIJDING

Onvoldoende informatieverstreking kan grote gevolgen hebben voor de mogelijkheid om een klacht in te dienen, met name wanneer men niet op de hoogte is gesteld van de termijn waarop een klacht moet worden ingediend. Veel klachten zijn in beginsel niet-ontvankelijk als deze bij de desbetreffende Commissie van Toezicht binnenkomen vanwege het feit dat zij zijn ingediend buiten de voorgeschreven termijn. Ingevolge het ‘Reglement regime grenslogies’ dient een klaagschrift uiterlijk op de veertiende dag na de beslissing dan wel na de oplegging van de maatregel waarover wordt geklaagd bij de Commissie van Toezicht te worden ingediend. Een na afloop van deze termijn ingediend klaagschrift kan niettemin ontvankelijk worden verklaard indien blijkt dat de vreemdeling het beklag zo spoedig heeft gedaan als redelijkerwijs van hem kon worden verwacht (verschoonbare termijnoverschrijding).

De PBW is op dit punt duidelijker. Ingevolge artikel 61 PBW dient het klaagschrift weliswaar reeds uiterlijk op de zevende dag na de dag waarop de gedetineerde kennis heeft gekregen van de beslissing waarover hij zich wenst te beklagen te worden ingediend,



Uitzetcentrum Zestienhoven zit in een voormalige hangar/loods.

maar het is niettemin ontvankelijk als er sprake is van een aantoonbaar verschoonbare termijnoverschrijding. De huisregels van Zestienhoven noch het ‘Reglement regime grenslogies’ zegt expliciet iets over een verschoonbare termijnoverschrijding.

Commissies van Toezicht kunnen weliswaar een beroep op verschoonbare termijnoverschrijding honoreren als het klagers betreft die de Nederlandse taal nauwelijks machtig zijn en wanneer de inrichting heeft verzuimd de relevante informatie in een voor hen begrijpelijke taal te verstrekken. In een recente uitspraak van de Commissie van Toezicht bij Detentiecentrum Zeist te Soesterberg verklaarde de beklagrechtter ondanks termijnoverschrijding de klacht ontvankelijk omdat ‘de raadvrouw van klager zich terecht op artikel 61 lid 5 van de PBW beroept. Klager spreekt en leest nauwelijks Nederlands en kon derhalve geen kennisnemen van de regelgeving en jurisprudentie die omtrent dit

onderwerp gelden. De klaagschriften zijn derhalve ontvankelijk, nu redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de klager in verzuim is geweest.¹²

Helaas komt het in de praktijk meestal niet tot een zitting waarop nader kan worden toegelicht *waarom* er sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. De meeste klachten worden direct niet-ontvankelijk verklaard. De Commissie van Toezicht toetst namelijk eerst de ontvankelijkheid van de klacht om pas daarna een zittingsdatum te bepalen voor de inhoudelijke behandeling van de klacht. Alleen wanneer reeds in het klaagschrift een beroep op verschoonbare termijnoverschrijding wordt gedaan met het verzoek een zitting te bepalen waar een en ander nader toegelicht kan worden is er een kans dat de klacht niet direct niet-ontvankelijk wordt verklaard. Daarvoor zullen echter de hulp en expertise van een advocaat nodig zijn.

Ondanks termijnoverschrijding was de klacht ontvankelijk omdat klager nauwelijks Nederlands sprak en geen kennis kon nemen van regelgeving en jurisprudentie

MEDISCHE ZORG

De medische zorg lijkt goed geregeld. Acute opname vindt plaats in het St. Franciscus Ziekenhuis te Rotterdam en voor minder acute gevallen zijn er plaatsen in het Penitentiair Ziekenhuis Scheveningen beschikbaar. Acute psychiatrische gevallen worden overgebracht naar de Foba te Amsterdam. De dossieroverdracht daarbij is goed geregeld.

Drie keer per week houdt een huisarts spreekuur en één keer per week een tandarts. Er is altijd een achterwacht beschikbaar voor acute gevallen. Tevens is er één keer per week een röntgenbus aanwezig voor tbc-controles.

In het geval van hongerstaking wordt een protocol gehanteerd dat volgens de medische dienst vergelijkbaar is met het protocol van de Johannes Wierstichting, Stichting voor Mensenrechten en Gezondheidszorg.

Dat ouders ervoor hebben gekozen hun kinderen bij zich te houden, biedt onvoldoende rechtvaardiging voor de lengte van de detentie

KINDEREN TE LANG VAST

De conclusie dat de detentieomstandigheden in hun totaliteit niet humaan zouden zijn, is te ongenueanceerd. Opsluiting in het uitzetcentrum is niet per definitie inhumain. Maar er zijn wel knelpunten wat betreft het gehalte aan humaniteit. Het gaat daarbij vooral om de soms lange duur van de detentie, zeker in het geval van kinderen. Het uitgangspunt dat ouders ervoor hebben gekozen hun kinderen bij zich te houden, biedt onvoldoende rechtvaardiging. De facto is immers sprake van

STUDIEAVOND OVER UITZETCENTRA

Omdat vreemdelingenbewaring een bestuursrechtelijke sanctie is, is er andere wet- en regelgeving van toepassing dan op strafrechtelijke opsluiting. Hoe verhoudt dit zich tot internationale mensenrechtenverdragen? Tijdens de studieavond op 19 september aanstaande in Utrecht zullen het theoretisch kader en het procederen worden besproken. Sprekers zijn onder anderen: prof. dr. A.M. van Kalmthout, strafrecht Universiteit Tilburg; mr. L.B. Vellenga-van Nieuwkerk; asieladvocaat en voorzitter van de Vereniging Asieladvocaten en -juristen Nederland (VAJN);

Deelname levert 2 NOVA-punten op. Kosten € 125 euro. Aanmelding: njcm@law.leidenuniv.nl of 071-527 77 48.

opsluiting. Het kan worden betwijfeld dat dit in alle gevallen werkelijk niet anders kan; het Committee on the Rights of the Child zal er waarschijnlijk anders over denken.

Het ontbreken van direct daglicht en frisse lucht in de cellen verlaagt misschien niet zozeer het humanitaire gehalte van de detentieomstandigheden, maar het verzwakt de verblijfsomstandigheden aanzienlijk en draagt niet bij aan een gezonde leefomgeving. Niet voor niets vragen de CPT Standards om voldoende daglicht en frisse lucht. Er is geen

vreemdelingendetentie slechter te behandelen dan strafrechtelijk gedetineerden. Sterker nog, op grond van de redenering van het CPT kan gesteld worden dat het in het geheel niet uitmaakt op welke grond iemand is gedetineerd. Het gaat er immers uitdrukkelijk om of iemand *de facto* is opgesloten. Vreemdelingenrechtelijk gedetineerden zouden zelfs beter moeten worden behandeld, omdat zij niet gedetineerd zijn vanwege een strafbaar feit.

CLIËNTEN VOLGEN

Op deze plaats wil het NJCM in elk geval aanbevelen om een wekelijks juridisch spreekuur in te stellen op Zestienhoven. Een meer algemene aanbeveling is dat alle Commissies van Toezicht zelf aandacht besteden aan de problematiek van de niet-ontvankelijkheid van klachten in verband met termijnoverschrijding – in het bijzonder wat de al dan niet verschoonbaarheid daarvan betreft.

De Nederlandse advocatuur wordt ten slotte op het hart gedrukt min of meer ernstige schendingen op te merken en adequaat daarop te reageren, alsmede voorlichting te geven over de formele en materiële rechtspositie van gedetineerden en de klachtmogelijkheden. Daarvoor is het van het grootste belang dat advocaten hun cliënten volgen tot en met het moment van de daadwerkelijke uitzetting. ●

reden om personen in vreemdelingendetentie slechter te behandelen dan strafrechtelijk gedetineerden.

Een ander knelpunt is het ontbreken van huisregels en klachtreglement die gesteld zijn in een taal die de meeste gedetineerden begrijpen. Ook dit staat op gespannen voet met internationale regelgeving.

Het NJCM wil ook opmerken dat maatregelen op het gebied van onderwijs en recreatie gewenst zijn. Ook hier moet worden opgemerkt dat er geen reden is om personen in

10 'Every prisoner on admission shall be provided with written information about the regulations governing the treatment of prisoners of his category, the disciplinary requirements of the institution, the authorized methods of seeking information and making complaints, and all such other matters as are necessary to enable him to understand both his rights and his obligations and to adapt himself to the life of the institution. If a prisoner is illiterate, the aforesaid information

shall be conveyed to him orally'. Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977, par. 35. Vgl. ook artikel 41 European Prison Rules, Recommendation No. R (87) 3 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 12 February 1987.

11 Artikel 56 Penitentiare beginselenwet (PBW) bepaalt dat 'de gedetineerde bij binnenkomst

in de inrichting, schriftelijk en zoveel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal, op de hoogte wordt gesteld van zijn bij of krachtens deze wet gestelde rechten en plichten {...} In het bijzonder wordt de gedetineerde gewezen op diens bevoegdheid een bezwaar- of verzoekschrift in te dienen, zich te wenden tot de maandcommissaris van de commissie van toezicht, een klaag- of beroepschrift in te dienen'.

12 Klaagschrift VRZ 2005/2,6+9.