



Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid
De heer Van der Burg, Staatssecretaris Justitie en Veiligheid
Vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mevrouw Helder, Minister voor Langdurige Zorg en Sport
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Utrecht, 22 augustus 2023

Kenmerk: JK/lw/4035/23

Betreft: Ernstige zorgen n.a.v. wetswijziging van de wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Wtvb)

Geachte heer van der Burg en geachte leden van de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid,
Geachte mevrouw Helder en leden van de Vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Op 15 februari jl. heeft u de Eerste Kamer per brief verzocht om de behandeling van het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring aan te houden, totdat de gewijzigde novelle de Eerste Kamer heeft bereikt. De Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie, Amnesty International, Nederlands Instituut van Psychologen (NIP) en de Johannes Wierstichting voor gezondheidszorg en mensenrechten zijn teleurgesteld over de nu voor consultatie aangeboden novelle. Zij hoopten dat de aanhouding van het wetsvoorstel zou leiden tot een grondige heroverweging van enkele voorgestelde maatregelen. Zoals hieronder toegelicht, zijn zij, op basis van wetenschappelijk onderzoek en zoals in eerdere brieven al kenbaar gemaakt, ervan overtuigd dat enkele voorgestelde maatregelen ernstige gezondheidsschade kunnen veroorzaken en zowel de Nederlandse samenleving als de individuen op wie de Wtvb betrekking heeft, meer kwaad dan goed doen.

Kernpunten:

- Isolatie als strafmaatregel in vreemdelingenbewaring moet worden afgeschaft i.v.m. het grote risico op gezondheidsschade.
- Daarbij dient rekening te worden gehouden met ineffectiviteit van de strafmaatregelen: isolatie leidt niet tot gedragsverbetering, zoals wetenschappelijk is aangetoond. De psychische schade kan het gedrag zelfs verder negatief beïnvloeden. Isolatie als orde- en veiligheidsmaatregel mag binnen de vreemdelingenbewaring alleen worden ingezet als ultimum remedium en dan zo kort mogelijk onder naleving van de European Prison Rules.
- Ter handhaving van de European Prison Rules en rechten van de mens dient in de individuele casus een stringent registratiesysteem en extern toezicht door een onafhankelijke instantie plaats te vinden, vergelijkbaar met die in de GGZ.

Inleiding

In de vreemdelingendetentie wordt eenzame opsluiting als strafmaatregel veelvuldig toegepast (zie rapport Amnesty International, Doctors van de Wereld en LOS, 2020¹; Nationale Ombudsman, 2020² en het

¹ https://www.amnesty.nl/content/uploads/2020/09/AMN_20_26_rapport-isolatie_digitaal.pdf?x29247

² <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/Rapport%202020-002%20Grenzen%20aan%20vreemdelingenbewaring.pdf>



Europees Comité voor de Preventie van Foltering en onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing, 2023³).

In de novelle wordt, naast isolatie op individueel niveau, ook isolatie op afdelings-/instellingsniveau mogelijk gemaakt. Dit laatste houdt in dat de directeur van een inrichting voor vreemdelingenbewaring de bevoegdheid krijgt bij ernstige orde- en veiligheidsproblemen een lockdown van maximaal 6 weken in te stellen. In het geval van zo'n ordeverstoring kunnen alle gedetineerde vreemdelingen gedurende 23 uur per dag in hun cel worden opgesloten. De mogelijkheid voor een tijdelijk gelimiteerde lockdown van afdelingen bij calamiteiten bestaat al. In de novelle van de Wvtv wordt een uitbreiding van een lockdown voor meerdere weken voorgesteld.

Gevolgen van isolatie

Verschiedende media hebben al bericht over de psychische gezondheidsschade die isolatie in Nederlandse (vreemdelingen)detentie met zich meebrengt. Berichtgeving van Trouw (21 maart 2022) laat zien dat op de afdeling van het detentiecentrum Rotterdam mannen te vaak in isolatie worden gezet, terwijl zij psychische hulp nodig hebben. Dit blijkt uit een intern rapport en gesprekken met medewerkers en ex-gedetineerden. Kwalitatief onderzoek van Meldpunt Vreemdelingendetentie en Stichting Los (2021) onder ingeslotenen bij detentiecentrum Rotterdam, toont aan dat psychische klachten van volwassen mannen in isolatie in vreemdelingendetentie zijn verergerd. Tevens laat dit onderzoek zien dat isolatie in vreemdelingendetentie ervoor zorgt dat nieuwe psychische klachten zich ontwikkelen bij personen die in goede gezondheid het detentiecentrum binnenkwamen. Dit is ook onderschreven door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, die aangeeft dat separatie zeer ingrijpend is voor patiënten met een psychische stoornis en blijvend schadelijke psychische gevolgen kan hebben.⁴ Isolatie kan zodoende meer kwaad dan goed doen.⁵ Dit wordt al sinds de eerste helft van de 19 eeuw internationaal onderbouwd door een groot aantal rapporten en wetenschappelijk publicaties. Deze tonen aan dat eenzame opsluiting (ook isolatie of afzondering genoemd) tot een spectrum van zeer ernstige psychiatrische beelden leidt zoals de gevangenis- of cel-psychose, paranoia, angststoornissen, - PTSS, depressies, impulsregulatiestoornissen met agressiedoorbraken maar ook toename van automutilatie en suïcidepogingen en soms suïcide. De algehele prikkel deprivatie en in het bijzonder de onthouding van sociaal zinvol contact tijdens isolatie zijn van grote ziekmakende invloed. Ondanks deze kennis over de schadelijkheid van isolatie wordt die nog zeer frequent in de vreemdelingendetentie en in het gevangeniswezen toegepast, waarmee de Nederlandse overheid verantwoordelijk is voor de toevoeging van gezondheidsschade aan vreemdelingen.

Op 23 juni 2023 is het rapport van het bezoek van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering en onmenselijke of vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) aan Nederland, waaronder het detentiecentrum Rotterdam, verschenen waarin wordt herhaald dat het ongepast is gevangenisregels toe te passen op personen in vreemdelingenbewaring. Het CPT roept op tot het stoppen van isolatie als strafmaatregel in de context van vreemdelingenbewaring en om het huidige gebruik van isolatie als ordemaatregel sterk terug te dringen. Dit advies is in lijn met het advies van Amnesty International, Dokters van de Wereld en Stichting LOS (2020) en de Raad van de strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) voor het gehele gevangeniswezen (2022)⁶.

Wettelijk kader

Met het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring krijgen de medewerkers van DJI een zeer

³ <https://www.coe.int/nl/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-cpt-publishes-report-on-its-2022-periodic-visit-to-the-netherlands>

⁴ Rapport Toezicht terugdringen separeren en afzonderen in de GGZ, IGJ, december 2019.

⁵ Lees hierover tevens meer in: <https://www.medischcontact.nl/nieuws/laatste-nieuws/artikel/vluchtelingen-horen-niet-in-isolatie>.

⁶ <https://www.rsj.nl/adviezen/documenten/rapporten/2022/01/28/advies-disciplinair-straffen-en-afzonderen-in-detentie>



uitgebreid en verstrekkend palet aan mogelijkheden voor het toepassen van strafmaatregelen, ordemaatregelen en veiligheidsmaatregelen. Daaronder valt de mogelijkheid tot het plaatsen van een vreemdeling in isolatie of zelfs het instellen van een algehele lockdown.

Aan de strafisolatie in de European Prison Rules worden eisen en grenzen gesteld. Strafisolatie mag alleen in uiterste gevallen worden opgelegd en moet aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel voldoen. De eenzame opsluiting i.h.k.v. een strafmaatregel mag niet langer dan 14 dagen (de zogenaamde Mandela Rules) duren, de strafmaatregel mag niet direct worden verlengd en er moet een herstelperiode ingelast worden voordat een nieuwe straf opgelegd mag worden. Vreemdelingen krijgen momenteel echter al bij de weigering van een meerpersoonscel de maximale straf van strafisolatie (14 dagen) opgelegd en bij persistente weigering wordt de isolatie direct en zonder onderbreking verlengd, waardoor vreemdelingen soms maanden in een schadelijke en geïsoleerde situatie verblijven (Amnesty rapport 2020 en CPT-rapport 2023). In de novelle wordt voorgesteld dat de directeur bij het instellen van een isolatie als strafmaatregel een instellingsarts, psychiater of psycholoog moet raadplegen. Deze gezondheidsprofessionals kunnen echter op basis van hun beroepsethiek en -eet (waaruit volgt dat leedtoevoeging niet is toegestaan), geen verantwoordelijkheid nemen voor de mogelijk schadelijke gevolgen van de tenuitvoerlegging van de strafisolatie. Deze verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid liggen volledig bij de directeur. Bij een langer durende isolatie dan 14 dagen, bij wijze van straf, wordt volgens de European Prison Rules gesproken van marteling.

Een ordemaatregel kan worden opgelegd indien een vreemdeling door een kwetsbaarheid of psychische stoornis niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor zijn/haar gedrag dan wel omdat de vreemdeling een gevaar vormt voor zichzelf of anderen.⁷ Ondergetekenden zijn van mening dat toepassen van een ordemaatregel, waaronder isolatie, in het uiterste geval noodzakelijk kan zijn, ook binnen het kader van de vreemdelingendetentie. Ondergetekenden willen daarbij echter benadrukken dat het toepassen van isolatie een *ultimum remedium* behoort te zijn. Gezien het risico op ernstige gezondheidsschade die deze maatregel met zich meebrengt moet een dergelijke maatregel zo kort mogelijk duren en zo lang als nodig om de orde en veiligheid te herstellen. Bovendien dient een isolatie als ordemaatregel aan de minimale normen van de European Prison Rules te voldoen. Naast luchten heeft de gedetineerde recht op sporten en minimaal 2 uur per dag sociaal zinvol contact.

Een kortdurende lockdown van een of meerdere afdelingen is ook onder de huidige regelgeving bij calamiteiten mogelijk, en wel totdat de orde en veiligheid weer is hersteld. Ook een lockdown dient zo terughoudend en zo kort als mogelijk ingezet te worden om ernstige gezondheidsschade te voorkomen.

Om de naleving van de European Prison Rules te handhaven, gezondheidsschade en overschrijding van de rechten van de mens te voorkomen, dient een stringente registratiesystematiek van de isolaties in de individuele gevallen te worden opgezet vergelijkbaar met de GGZ en dient er een onafhankelijke externe toezichthouder te worden ingesteld. Zorgelijk hierbij is dat zowel de Nationale Ombudsman als de RSJ zich heeft teruggetrokken uit het nationale preventieplan omdat de onafhankelijkheid van het toezicht niet voldoende gewaarborgd is.

Hoewel de wetenschap én de overheid ermee bekend zijn dat isolatie bij personen met al aanwezige psychische klachten schadelijk is en bestaande klachten verergert, of bij kwetsbare personen ook ernstige psychische klachten kan veroorzaken, blijkt hier in de praktijk tot nu toe nauwelijks rekening mee te worden gehouden. Tevens blijkt uit onderzoek dat isolatie als straf ineffectief is omdat deze geen gewenste, positieve gedragsverandering bewerkstelligt. De novelle die voorligt om het wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring aan te passen, laat zien dat de wetgever nog steeds onvoldoende rekening houdt met de ernstige psychische schade die isolatie kan veroorzaken. Eerdere brieven vanuit de Nederlandse

⁷ Kamerstukken II, 202/21, 19637, nr. 2672



Vereniging voor Psychiatrie aan de ministeries van Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, waarin verzocht werd om een beleidswijziging, gericht op uiterste terughoudendheid ten aanzien van isolatie, en -indien toch ingezet- uitsluitend als kortdurende ordemaatregel in vreemdelingendetentie, en onder toezicht van een ggz-professional, hebben nog niet tot beleidswijzigingen geleid. Ondergetekenden verzoeken hierbij opnieuw gehoor te geven aan hun oproep het beleid zo aan te passen dat isolatie in vreemdelingendetentie tot een minimum wordt beperkt, zowel qua inzet als duur, en wel om alle voornoemde- juridische en medische- redenen. Daarnaast is het wenselijk om te komen tot een cultuurverandering waarin de-escalerend wordt gewerkt en de isolaties tot een minimum worden beperkt, vergelijkbaar met de huidige praktijk in de GGZ en forensisch psychiatrisch centrum Veldzicht.

Ondergetekenden zijn graag bereid om met u in gesprek te gaan om te kunnen werken aan een humaner, minder schadelijk beleid met betrekking tot isolatie en vreemdelingenbewaring.

Met vriendelijke groet,

Namens de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie,

Amnesty International



Niels Mulder

Voorzitter



Namens het Nederlands Instituut van Psychologen,

Namens de Johannes Wierstichting,



Hans van Veen

Voorzitter



Alies Struijs

Voorzitter