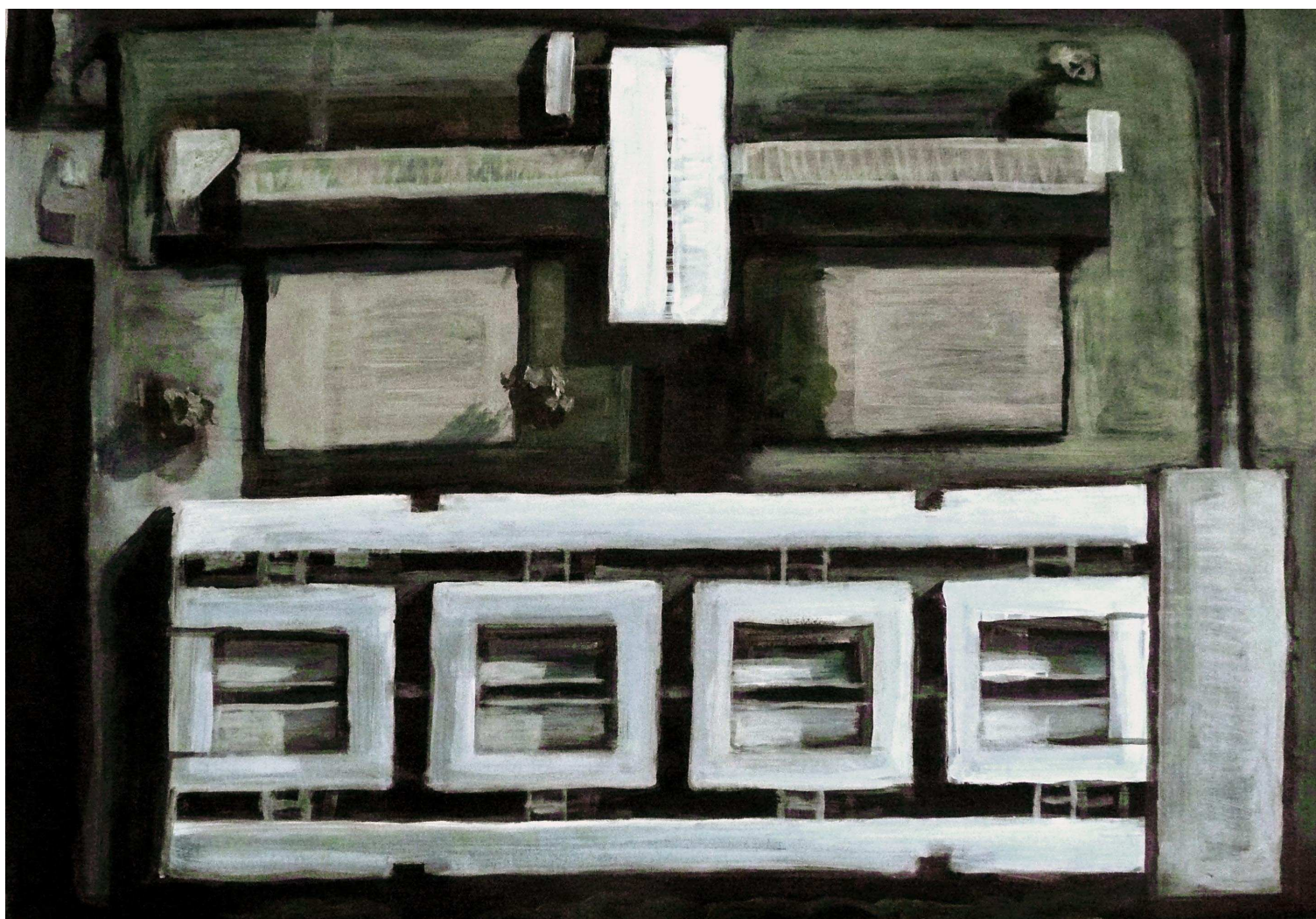


HUMANITEIT IN VREEMDELINGENBEWARING

Ervaringen van het r.-k. justitiepastoraat



Humaniteit in vreemdelingenbewaring *Ervaringen van het r.-k. justitiepastoraat*

© Justitia et Pax Nederland, mei 2010
met bronvermelding mag de tekst worden overgenomen

Illustratie omslag: detentiecentrum Zeist

ISBN: 978-90-70503-60-4

NUR: 740



Justitia et Pax Nederland
Postbus 16334
2500 BH DEN HAAG
T 070 3136800
F 070 3136801
E info@justitiaetpax.nl
www.justitiaetpax.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Inleiding	6
Over dit onderzoek	6
Hoofdstuk 1 Vreemdelingenbewaring: hoe werkt het?.....	8
1.1 Wetgeving en omstandigheden van aanhouding	8
1.2 Feiten en cijfers	10
1.3 Detentielocaties	10
1.4 Regime	10
1.5 Duur van de bewaring	10
1.6 Opheffing van bewaring (“klinkeren”)	11
1.7 Eerdere rapporten over vreemdelingenbewaring in Nederland	11
Hoofdstuk 2 Geestelijke verzorging in detentie: een belangrijke taak	14
2.1 Het justitiepastoraat	14
2.2 Dagelijkse praktijk van de r.-k. justitiepastor; taken & verantwoordelijkheden.....	15
Hoofdstuk 3 Het referentiekader van de justitiepastor: ethiek en menselijke waardigheid volgens de katholieke kerk.....	18
3.1 Sociale leer van de rooms-katholieke kerk.....	18
3.2 Morele spanningen in het werk van justitiepastores.....	22
Hoofdstuk 4 Justitiepastores in vreemdelingenbewaring: ervaringen uit de dagelijkse praktijk	24
4.1 Duur en frequentie van opsluiting van ongedocumenteerde migranten en asielzoekers	24
4.2 Opsluiting van kwetsbare groepen migranten: noodzakelijk en verantwoord?	26
4.3 Personeel en de gedetineerde migranten	29
4.4 Regime en ordehandhaving	32
4.5 De verschillen met gedetineerden onder strafrecht	34
4.6 De voorzieningen in detentie	36
4.7 Contact met de buitenwereld.....	38
4.8 Klachtbehandeling en inspraak	39
4.9 De effecten van detentie.....	40
Hoofdstuk 5 Observaties en aanbevelingen.....	42
5.1 Observaties.....	42
5.2 Aanbevelingen	45
Gebruikte literatuur en bronnen.....	48
Lijst van afkortingen.....	49

Voorwoord

Nederland heeft, net als de meeste Europese landen, te maken met omvangrijke immigratie. Elk jaar proberen asielzoekers, buitenlandse werknemers, immigranten met en zonder verblijfsvergunning zich een plaats te verwerven in de Nederlandse maatschappij. Het vraagt van elk rijk land grote inspanningen en vooruitziende maatregelen om een dergelijke ontwikkeling in goede banen te leiden.

De organisatie van migratie is een van de grote uitdagingen van deze tijd. In een proces van vallen en opstaan zoeken overheden naar een juiste koers waarbij de sociaaleconomische belangen van de Staat afgewogen worden tegen de ondeelbare rechten van iedere migrant. Er is een spanningsveld tussen het recht op migratie en het recht om zich in een ander land te vestigen. Niemand zal ontkennen dat er een zekere beheersing nodig is van de omvang van de migratie. Volledig vrije immigratie zou de druk op samenlevingen op onverantwoorde wijze kunnen doen toenemen. Nationale en Europese wetgeving is nodig om dat risico tegen te gaan. Maar er dient voor te worden gewaakt dat mensen het slachtoffer worden van te strenge of te streng uitgevoerde regels. Het uitgangspunt voor rechtvaardig beleid moet niet liggen in het zichzelf beschermen tegen wat wel 'stromen van migranten' wordt genoemd, maar in het recht doen aan wie een beroep op ons doet. Het centraal stellen van de menswaardigheid van de migranten, komt die van alle Nederlandse burgers ten goede.¹

Dat de juiste koers tot op heden nog niet gevonden is, blijkt uit de huidige toepassing van vreemdelingenbewaring in Nederland. Deze administratieve vorm van detentie is in wezen bedoeld om migranten zonder verblijfsvergunning bij hoge uitzondering en enkel voor een zo kort mogelijke periode ter beschikking te houden van de overheid. De realiteit is echter dat deze regeling leidt tot grootschalige opsluiting en afschrikking van asielzoekers en ongedocumenteerde migranten. Aan teveel mensen wordt te vaak en te lang de vrijheid benomen om redenen die deze vorm van vrijheidsbeneming niet rechtvaardigen. Hoewel de wet voorziet in alternatieven voor vreemdelingenbewaring, zoals een meldplicht of het tijdelijk verblijf op een betrouwbaar adres², wordt daarvan zeer spaarzaam gebruik gemaakt. Het beleid van vreemdelingenbewaring veroorzaakt onnodig leed voor mensen die zich toch al in een benarde positie bevinden.

Justitia et Pax, de Commissie voor Gerechtigheid en Vrede van de Nederlandse r.-k. bisschoppenconferentie, heeft een onderzoek geëntameerd onder katholieke justitiepastores die werkzaam zijn in de vreemdelingenbewaring. De katholieke kerk ziet voor zichzelf een verantwoordelijkheid om op te komen voor de zwakkeren en gemarginaliseerden in de samenleving. In deze geest roept zij ook haar pastores in gevangenissen op om de rechten van gedetineerde personen te verdedigen.³ Dit geldt uiteraard ook voor de pastores die werkzaam zijn in de vreemdelingenbewaring. Hun ervaringen en evaluaties van vreemdelingenbewaring zijn verwerkt in onderliggend verslag. Justitia et Pax stemt in met hun standpunten en is hen dankbaar dat zij hun visie met ons en de samenleving willen delen.

Justitia et Pax is van mening dat er humanere middelen dan vreemdelingenbewaring in Nederland toegepast kunnen worden. Niet alleen in het buitenlands beleid, maar ook binnen Nederland dienen mensenrechten consequent de aandacht te krijgen. Hieruit volgt noodzakelijk een serieuze investering en uitvoering van lichtere alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Elke immigrant bezit fundamentele en onvervreemdbare mensenrechten die door iedereen onder elke omstandigheid gerespecteerd dienen te worden. Dit uitgangspunt dient leidend te zijn voor het Nederlandse immigratiebeleid.

¹ R.-k. bisschoppen van Nederland, *Ik was vreemdeling. Herderlijk schrijven over migranten en vluchtelingen*. SRKK Utrecht, 1988, pag. 18

² Vreemdelingencirculaire 2000, A6/5.3.3.3

³ Pontifical Council for Justice and Peace, *Compendium of the Social Doctrine of the Church*, Libreria Editrice Vaticana, 2004, p. 227

Justitia et Pax is ervan overtuigd dat migratie niet enkel gezien kan worden als een probleem, maar juist als kans voor ontwikkeling en vooruitgang, zowel van de gastlanden als van landen van herkomst. Veel mensen die naar Europa komen zijn afkomstig uit gebieden waar de kans op een menswaardig leven door onrechtvaardige sociale en economische verhoudingen en geweld zeer gering is. Mensen kunnen nooit gereduceerd worden tot 'illegale immigrant' of zelfs kortweg 'illegaal'. Hierdoor wordt reeds hun ontmenselijking in gang gezet, waarna dienovereenkomstige behandeling vanzelfsprekend wordt.

Graag gaat Justitia et Pax met de Nederlandse regering op zoek naar alternatieven voor vreemdelingenbewaring en naar een meer humaan vreemdelingenbeleid. Zij ziet daarbij ook voor kerken en maatschappelijke organisaties een rol weggelegd.

Inleiding

Vreemdelingenbewaring is voor de meeste Nederlanders een onbekend terrein. Velen hebben wel eens gehoord van de bajesboten, maar denken dat het hier gaat om criminelen, of criminele buitenlanders. Dat er jaarlijks duizenden mensen in Nederland voor langere tijd worden opgesloten die niet veroordeeld zijn voor een strafbaar feit is iets dat maar weinigen zich realiseren. Bovendien klinkt het woord 'illegaal' in de publieke beleving inmiddels net zo ernstig als 'crimineel', waardoor het nauwelijks opvalt dat het hier gaat over een praktijk die ethische en mensenrechtelijke vragen oproept.

De justitiepastores in de vreemdelingendetentiecentra krijgen ook van gedetineerde migranten nogal eens de vraag voorgelegd wat Nederlanders nu eigenlijk weten van hun situatie. Wat vertellen zij over hen buiten de gevangenis? Deze migranten verwachten een actieve rol van justitiepastores in het overbrengen van hun verhaal aan de samenleving. Justitiepastores zijn het ermeê eens dat Nederlandse burgers en de Nederlandse politiek op de hoogte zouden moeten zijn van wat vreemdelingenbewaring in de praktijk betekent. In de praktijk is dat echter moeilijk, omdat media en organisaties nauwelijks toegang krijgen tot de vreemdelingendetentiecentra en ook van justitiepastores en andere medewerkers in de vreemdelingenbewaring verwacht wordt dat zij niet naar buiten treden over de gang van zaken in detentie. Volgens de justitiepastores verdient de samenleving te weten wat de gevolgen zijn in de praktijk van het huidige vreemdelingenbeleid waarin detentie en gedwongen terugkeer naar land van herkomst gewoon zijn geworden. Ook de kerken hebben hierin volgens hen een rol te spelen.

Geestelijk verzorgers in penitentiaire inrichtingen werken, ongeacht hun ambtenarenstatus, ook in opdracht van hun eigen zendende instantie: een kerk of andere religieuze dan wel levensbeschouwelijke instelling. Ook vanuit deze kant hebben zij een opdracht. Zo stelt de rooms-katholieke kerk als een van de taken voor haar justitiepastores: oog te hebben voor de humaniteit in de inrichtingen waar zij werkzaam zijn.⁴ Ook veroordeelden hebben in de gevangenis het recht op een humane behandeling.

Om deze reden heeft dit onderzoek zich gericht op deze groep, de justitiepastores. In eerdere onderzoeken naar de stand van zaken in de vreemdelingenbewaring zijn zij nog niet expliciet gehoord. Hen werd de vraag voorgelegd hoe zij vanuit hun beleving van humaniteit aankijken tegen de vreemdelingenbewaring.

Het blijkt dat de justitiepastores, op grond van hun dagelijkse ervaring met migranten en hun ethische opdracht, zich genoodzaakt voelen te pleiten voor een herziening van het beleid. Anders dan nu het geval is, dient de overheid volgens hen serieus werk te maken van lichtere alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Deze dienen het karakter te dragen van het (niet-strafrechtelijke) doel waartoe deze groep zich beschikbaar moet houden. Deze alternatieven dienen ten volle te beantwoorden aan behoeften en rechten die deze migranten als mens hebben.

Over dit onderzoek

De Commissie Justitia et Pax heeft onderzoek laten doen naar de ervaringen en visies van justitiepastores in vreemdelingendetentiecentra. Ten behoeve van de totstandkoming van dit onderzoeksverslag zijn diepte-interviews gevoerd met alle rooms-katholieke justitiepastores die werkzaam zijn in de vreemdelingenbewaring. Verder zijn er gesprekken gevoerd met ex-gedetineerde migranten, en mensen die op een andere wijze bij vreemdelingenbewaring betrokken zijn.

De centrale vraag luidt: **hoe kijken justitiepastores vanuit hun beleving van humaniteit aan tegen de Nederlandse praktijk van vreemdelingenbewaring?**

⁴ Pontifical Council for Justice and Peace, *Compendium of the Social Doctrine of the Church*, Vaticaanstad, Libreria Editrice Vaticana, 2004, p. 227

Hoofdstuk 1 geeft een korte beschrijving van de manier waarop mensen in vreemdelingenbewaring terecht komen en hoe hun eventuele uitzetprocedure in gang gezet wordt. Hoofdstuk 2 licht de taken en het werkveld van de justitiepastores toe. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van de gesprekken met de justitiepastores en gaat nader in op de visie en ervaring die zij hebben opgedaan in hun werk met de gedetineerde migranten. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste observaties van de onderzoekers weergegeven en enkele aanbevelingen die zij daaraan hebben ontleend.

Hoofdstuk 1 Vreemdelingenbewaring: hoe werkt het?

Dit hoofdstuk geeft een korte beschrijving van wat vreemdelingenbewaring inhoudt. Hoe loopt de weg van arrestatie of staandehouding tot vreemdelingenbewaring en hoe wordt een uitzettingsprocedure in gang gezet?

1.1 Wetgeving en omstandigheden van aanhouding

In Nederland is het wettelijk zo geregeld dat vreemdelingen aan wie verblijf in het land niet wordt toegestaan, met het oog op terugkeer naar land van herkomst in vreemdelingenbewaring kunnen worden gesteld. Wel geldt dat deze maatregel als *ultimum remedium* moet worden toegepast. Dit betekent dat het middel enkel gebruikt mag worden als laatste middel, waar alle andere - minder ingrijpende - wettelijke mogelijkheden zijn uitgeput.

Bij vreemdelingenbewaring gaat het dus niet primair om criminelen maar om asielzoekers en mensen die in het land verblijven zonder over de juiste verblijfsvergunning te beschikken. Een uitzondering hierop vormen de Vreemdelingen In de Strafketen (VRIS). Het gaat hier om migranten zonder verblijfsvergunning die zijn aangehouden na een strafbaar feit te hebben gepleegd. Zij zitten het eerste deel van hun straf uit in een penitentiaire inrichting, waarna zij maximaal de laatste vier maanden van hun straf in vreemdelingenbewaring verblijven. Gedurende de extra tijd die het kost om deze personen terug te laten keren naar het land van herkomst blijven zij in de vreemdelingenbewaring. Illegaal verblijf is in Nederland, in tegenstelling tot de situatie in een aantal andere landen, niet strafbaar. Aangezien de wettelijke mogelijkheid tot deze 'administratieve' vorm van detentie bestaat en mensen zonder verblijfsvergunning op deze wijze nu al zonder veel problemen kunnen worden vastgezet, is er tot strafbaarstelling van overheidswege ook geen noodzaak. Het onder een sober regime opsluiten van mensen die geen strafbare feiten hebben gepleegd is een vast en vanzelfsprekend onderdeel van de praktijk van het Nederlandse vreemdelingenbeleid geworden. De plaatsen voor ongedocumenteerde vreemdelingen beslaan een substantieel deel van de capaciteit van de justitiële inrichtingen.

In de vreemdelingenbewaring worden twee groepen onderscheiden: in de eerste plaats aan de grens geweigerde vreemdelingen en in de tweede plaats vreemdelingen die in Nederland worden aangehouden wegens illegaal verblijf. Zij worden ingesloten op basis van respectievelijk artikel 6 of artikel 59 van de Vreemdelingenwet (Vw 2000).

Artikel 6 Migranten

Art 6.1 Vw: "De vreemdeling aan wie toegang tot Nederland is geweigerd kan worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats."

De detentie onder artikel 6 van de Vreemdelingenwet betreft het opsluiten van mensen aan de grens, aan wie toegang tot Nederland wordt geweigerd. De Koninklijke Marechaussee (KMar) is met deze taak belast. De KMar screent passagiers bij aankomst of doorreis op bijvoorbeeld Schiphol, en is bevoegd een beslissing tot detentie te nemen. Medewerkers van de KMar selecteren mensen uit specifieke vluchten⁵ om bijvoorbeeld de geldigheid van een bepaald reis- of verblijfsdocument nader te onderzoeken. Als geldigheid niet in een keer duidelijk blijkt kan er door hulp van onderzoekers op het basiskantoor snel worden vastgesteld of dit al dan niet het geval is. Als blijkt dat documenten vals zijn of als documenten geheel ontbreken, kan de betreffende vreemdeling gedurende maximaal 15 dagen vastgehouden worden in het politiebureau of een cel van de KMar. Als binnen die tijd een uitzetting niet is gerealiseerd, draagt de KMar in samenwerking met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) de betreffende persoon over aan een van de faciliteiten voor vreemdelingenbewaring.

De screening door de KMar vindt zowel plaats bij mensen die Nederland als eindbestemming van hun reis hebben als bij mensen die op doortocht zijn naar een ander (Schengen)land. Ook veel mensen die op doortocht zijn komen zo in Nederlandse detentiecentra terecht.

⁵ M.n. vluchten uit Afrika en Latijns Amerika

Eén groep mensen die aankomt op Schiphol zonder nog over de juiste visa en verblijfsdocumenten te beschikken, wordt gevormd door mensen die asiel aanvragen in Nederland. De standaardprocedure, als omschreven in art. 6 Vw, leidt ertoe dat ook deze asielzoekers in bewaring worden gesteld en wel gedurende de gehele asielprocedure. Deze centra heten ook wel 'grenslogies'.

Artikel 59 Migranten

Art. 59.1 Vw: "Indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert kan, met het oog op de uitzetting, door Onze Minister in bewaring worden gesteld de vreemdeling die (...) geen rechtmatig verblijf heeft."

Inbewaringstelling op basis van artikel 59 betreft het vastzetten van mensen die zich onrechtmatig op Nederlands grondgebied bevinden. Elke migrant die in Nederland verblijft zonder in het bezit te zijn van een geldige verblijfsstatus, loopt het risico opgesloten te worden in een huis van bewaring of in een van de detentiecentra die speciaal zijn ingericht voor deze groep mensen. Aanhouding van deze mensen vindt plaats door de politie.

Het aanhouden en plaatsen in een politiecél en later in een justitiële inrichting komt vaak voort uit een controle op een ander feit, waarbij geconstateerd wordt dat de betrokkene geen geldig verblijfsdocument kan overhandigen. Sinds de identificatieplicht heeft een ambtenaar van politie het recht om inzage in de identiteitsbewijzen te vorderen "voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietoek".⁶ Dit is een ruime omschrijving en er hoeft voor de politie dan ook niet altijd een heldere aanleiding te zijn om iemand naar zijn of haar identificatie te vragen. De meeste aanhoudingen vinden plaats onder de volgende omstandigheden:

- bij lichte overtredingen in het verkeer (zonder licht op de fiets rijden; geen geldig vervoersbewijs in het openbaar vervoer hebben), omdat bij het bekeuren ook altijd naar een legitimatie wordt gevraagd;
- bij controles van de Arbeidsinspectie op werkplekken waar mensen zonder geldige verblijfspapieren worden aangetroffen;
- thuis, wanneer is geconstateerd dat iemand in het land verblijft zonder geldige verblijfsdocumenten en wanneer dat is aangegeven bij de politie;
- bij het 'stempelen', het uitvoeren van de meldplicht die mensen zonder verblijfsstatus opgelegd hebben gekregen, wanneer daartoe is besloten;
- wanneer mensen aangifte doen van een misdrijf tegen hen gepleegd, zoals beroving of mishandeling, als bij de aangifte blijkt dat zij niet over de juiste verblijfsdocumenten beschikken.

Ongewenstverklaringen

Veel mensen worden opgepakt nadat zij een zogenaamde ongewenstverklaring hebben gekregen. Wanneer iemand een ongewenstverklaring heeft gekregen, is hij⁷ strafbaar zolang hij op Nederlands grondgebied verblijft. Een ongewenstverklaring krijgt een vreemdeling als hij schuldig is bevonden aan een misdrijf waarvoor een gevangenisstraf staat van drie jaar of meer. In tegenstelling tot wat veel mensen denken gaat het echter niet altijd om migranten met zware criminele antecedenten, maar ook om mensen die lichte overtredingen hebben begaan. Dit betreft bij voorbeeld het herhaaldelijk plegen van een volgens de Vreemdelingenwet strafbaar feit.⁸ Ook het niet tijdig beantwoorden aan de verplichtingen van de asielprocedure kan leiden tot een ongewenstverklaring. In tegenstelling tot andere migranten zonder verblijfspapieren valt deze persoon dus onder het strafrecht en zal deze, bij overtreding, eerst in een gewone penitentiaire inrichting verblijven, alvorens naar een detentiecentrum voor vreemdelingen te worden overgebracht.

⁶ Art. 8a Politiewet, 1993

⁷ Omdat 9 van de 10 migranten in detentie man is en omwille van de leesbaarheid, wordt van 'hij' gesproken waar hij/zij gelezen kan worden

⁸ Zie voor precieze criteria voor een ongewenstverklaring art. 67 lid 1 Vreemdelingenwet 2000

1.2 Feiten en cijfers

In 2008 zaten 10.177 mensen voor kortere of langere tijd in vreemdelingenbewaring. Dit is iets minder dan de twee jaren daarvoor: in 2006 en 2007 zaten er rond de 12.500 mensen in vreemdelingenbewaring. De twee jaren daaraan voorafgaand was het aantal gedetineerde migranten weer minder dan 10.000.

In 2008 bedroegen de percentages mannen en vrouwen respectievelijk 92,6% en 7,4%.

De grootste groepen gedetineerde migranten in 2008 waren Marokkanen (8,6%), Algerijnen (7,4%), Irakezen (6,5%), Surinamers (4,3%) en Indiërs (4,3%). Van 20% was de nationaliteit onbekend. De overige 48,6% kwam uit andere landen.⁹

1.3 Detentielocaties

Er waren op 1 december 2009 zes locaties in Nederland waar vreemdelingen zonder verblijfsdocumenten werden vastgehouden. Dit zijn Detentiecentrum Alphen aan den Rijn; Detentieboot Dordrecht; Detentiecentrum Zeist te Soesterberg; Uitzetcentrum Rotterdam Zestienhoven; Detentie- en Uitzetcentrum Schiphol-Oost en Detentieplatformen in Zaandam. Hiernaast zijn er justitiële jeugdinrichtingen waar minderjarige vreemdelingen verblijven. Van de capaciteit voor volwassenen in de inrichtingen van justitie ligt het totale aandeel bestemd voor ongedocumenteerde vreemdelingen op 18%.¹⁰

1.4 Regime

Voor mensen die op grond van Artikel 59 Vw worden vastgehouden, geldt een sober strafrechtelijk regime dat ook wel het 'regime van beperkte gemeenschap' wordt genoemd.

Dit regime houdt in dat de gedetineerden tussen 18 en 63 uren per week aan activiteiten en bezoek wordt aangeboden. Gemiddeld verblijven zij dus tussen 17 en 21 uren per dag op cel. In de andere uren, tussen 9:00-13:00u en 14:00-17:00u, gaan de celdeuren open en kunnen gedetineerden in de meeste instellingen kiezen of zij zich ofwel op cel ofwel in de tussenruimte en recreatiezaal begeven. In sommige instellingen kunnen gedetineerden gedurende die tijd niet op cel zijn omdat de deuren daar automatisch op slot gaan en mensen zich overdag op de gang en in de recreatieruimte moeten bevinden. Verder moeten gedetineerden ook achter gesloten deuren verblijven tijdens lunchtijd van het beveiligingspersoneel en op momenten dat het personeel moet vergaderen.

In de uren dat de vreemdelingen niet op cel verblijven, mogen zij 1 uur per dag luchten, 2 uur per week bezoek ontvangen, 1-2 uur per week sporten en hebben zij 1 uur per week recht op geestelijke verzorging (d.w.z. een viering of bijeenkomst van de eigen godsdienst). Verder hebben zij recht op deelname aan groeps gesprekken met de geestelijke verzorging. Gedetineerden mogen 10 minuten per week bellen, wat zij dienen te betalen uit hun wekelijkse toelage van € 10. Verder wordt er in de meeste centra een of meerdere uren per week 'crea', activiteitenbegeleiding, georganiseerd.

Het regime in detentiecentra voor mensen die op grond van art. 6 worden vastgehouden is minder sober dan het regime voor mensen die op grond van art. 59 worden vastgehouden. Hier geldt het 'regime van algehele gemeenschap'. Dit betekent dat het aantal uren dat buiten de cel kan worden doorgebracht groter is, en er meer mogelijkheden zijn voor bezoek, ontspanning en communicatie met de buitenwereld. Ook bestaan er in faciliteiten voor de art. 6-vreemdelingen geen disciplinaire straffen.¹¹

1.5 Duur van de bewaring

De Nederlandse Vreemdelingenwet bevat, in tegenstelling tot nagenoeg alle andere EU-landen, geen wettelijke maximumtermijn voor vreemdelingenbewaring. Zolang er zicht is op terugkeer naar

⁹ bron: DJI via <http://www.dji.nl/Organisatie/Feiten-en-cijfers/Vreemdelingenbewaring/>

¹⁰ A.M. van Kalmthout: 'Vreemdelingenbewaring' in: E.R. Muller & P.C. Vegter (red.): Detentie. Gevangen in Nederland, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2005, p. 309

¹¹ Van Kalmthout 2005, p 323

het land van herkomst van de vreemdeling, is detentie van een vreemdeling in principe gerechtvaardigd. Naarmate de vrijheidsbeneming langer duurt, geeft bij de belangenafweging van overheid en betrokkene, het belang van de betrokkene geleidelijk aan de doorslag. Als regel geldt dat er na zes maanden het belang van vrijheid van de gedetineerde de overhand krijgt. Ook al kent de Nederlandse wet geen maximum termijn, sedert eind 2008 is Nederland gebonden aan de EU terugkeerrichtlijn waarin staat dat een persoon niet langer dan 6 maanden in vreemdelingenbewaring mag verblijven, welke termijn onder bepaalde voorwaarden kan worden verlengd met maximaal 12 maanden.¹² Betekende de Europese richtlijn voor veel EU-landen een eventuele verruiming van de mogelijkheden¹³ tot verlenging van de detentietermijn, voor Nederland is het de eerste wettelijke beperking van de duur van vreemdelingenbewaring. Deze wordt overigens nog niet altijd gehandhaafd. In uitzonderlijke gevallen wordt de totale aaneengesloten duur van 18 maanden vreemdelingenbewaring overschreden. Door herhaling van detentie na een eerdere vrijlating (zie 4.3.1) kan de totale termijn van vreemdelingenbewaring-detentie bovendien oplopen tot meerdere jaren.

1.6 Opheffing van bewaring ('klinkeren')

Naar schatting de helft van het aantal gedetineerde migranten wordt, nadat terugkeer naar land van herkomst onmogelijk is gebleken, weer vrijgelaten. Dit betekent dat zij opheffing van bewaring (= het einde van detentie) krijgen. Meestal krijgen mensen in dat geval een uur van te voren te horen dat zij hun spullen kunnen pakken. Met hun bezittingen in vuilniszakken worden zij naar het dichtstbijzijnde treinstation gebracht met een vervoersbewijs naar de plaats waar zij zijn aangehouden. Dit wordt 'klinkeren' genoemd omdat deze beslissing betekent dat deze mensen letterlijk 'op straat gezet' worden. Hen wordt de opdracht gegeven zich binnen 24 uur van Nederlands grondgebied te verwijderen. Uitzetting is in dit geval niet gerealiseerd door overheidsfunctionarissen. Tevens is de kans klein dat degenen die op deze wijze worden vrijgelaten zelf gehoor zullen (kunnen) geven aan hun opdracht tot vertrek. Zouden zij bovendien Nederland verlaten door bijvoorbeeld naar Duitsland of België te gaan, dan betekent dat, dat zij daar als ongedocumenteerde vreemdeling wederom het risico lopen om door de overheid daar te worden opgesloten. Deze mensen zetten in de meeste gevallen hun verblijf als ongedocumenteerde dus in Nederland voort.

Onderzoek heeft aangetoond dat, naarmate mensen langer in vreemdelingenbewaring verblijven, de kans op het realiseren van een terugkeer naar land van herkomst kleiner wordt.¹⁴

1.7 Eerdere rapporten over vreemdelingenbewaring in Nederland

De afgelopen jaren zijn er diverse rapporten verschenen die de gang van zaken rond vreemdelingenbewaring in Nederland tegen het licht hebben gehouden. De Inspectie voor de Sanctietoepassing publiceerde in augustus 2005 het rapport 'Ouders met minderjarigen in vreemdelingenbewaring'. In februari 2008 verscheen het rapport van de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) naar aanleiding van het bezoek aan Nederland en de Nederlandse Antillen. In juni 2008 verscheen het 'Advies Vreemdelingenbewaring' van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). De laatste in de rij is Amnesty International die in juni 2008 naar buiten kwam met het rapport 'The Netherlands: detention of irregular migrants and asylum seekers'. Ook in een aantal wetenschappelijke artikelen was de vreemdelingenbewaring in Nederland onderwerp van onderzoek. Hiernaast

¹² Zie: Directive 2008/115/Ec Of The European Parliament And Of The Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. Te vinden op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN:pdf>

¹³ Een aantal nationale wetgevingen kent namelijk striktere termijnen voor vreemdelingenbewaring. Zo kent Italië een wettelijke termijn van maximaal 60 dagen, Spanje 40 dagen en Frankrijk 32 dagen. In het Verenigd Koninkrijk kende de wet net als in Nederland geen wettelijk vastgestelde eindtermijn
Voor een overzicht zie: <http://www.ecre.org/files/ECRE%20press%20release%20Returns%20Dir.pdf>

¹⁴ A.M. van Kalmthout, A.M.W.J. Graft, L.M.A. Hansen en M. Hadouk, Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring 2005, p 95-98

verschijnen er regelmatig publicaties uit het maatschappelijk middenveld over het onderwerp, zoals van de Protestantse Kerk Nederland.¹⁵

Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste kritiekpunten jegens de Nederlandse overheid in de bovengenoemde publicaties. Een aantal van deze keren in verschillende rapporten terug. Deze gaan over:

- onbeperkte duur van vreemdelingenbewaring die zeer in het nadeel uitvalt van de betrokken migrant;
- het negeren van het *ultimum remedium*-principe en beperkte hantering van beschikbare alternatieven voor detentie;¹⁶
- onterechte gebruikmaking van een penitentiair regime: gebrek aan accommodatie die beantwoordt aan de (niet-straf)rechtelijke status van de groep migranten;
- gebruik van excessief geweld en toepassing van isolatiecellen;
- soberder regime voor migranten dan voor strafgevangenen;
- gebrek aan zinvolle dagbesteding;
- kwetsbare groepen in de cel: kinderen; slachtoffers van mensenhandel; zieken, zowel lichamelijk en psychisch; zwangere vrouwen; bejaarden en (getraumatiseerde) slachtoffers van marteling en geweld;
- late en marginale rechterlijke toets;
- onvoldoende informatievoorziening over de rechten van gedetineerden;
- beperkte toegang tot juridische bijstand;
- te weinig goede medische zorg;
- onvoldoende bezoekmogelijkheden en communicatiemogelijkheden met de buitenwereld;
- gebrekkige klachtenprocedure binnen de detentiecentra;
- onvoldoende onafhankelijk toezichtstelsel;
- gebrek aan politieke wil om de situatie fundamenteel te verbeteren;
- het te snel geven van ongewenstverklaringen.

In reactie op het rapport van Amnesty International, schrijft Staatssecretaris Albayrak op 25 september 2008 dat zij het van belang acht dat dergelijk onderzoek wordt verricht en dat zij hieraan actief haar medewerking verleent. Zij ziet aanleiding om een aantal van de door Amnesty voorgestelde verbeteringen door te voeren. In de brief ontkent zij dat het *ultimum remedium*-principe niet voldoende in acht genomen wordt, onder verwijzing naar de verantwoordelijkheid van de vreemdeling om zelf tijdig zijn vertrek te realiseren als de Nederlandse overheid heeft besloten dat dit noodzakelijk is. Ook staat er in de brief dat gebruikmaking van lichtere middelen nu reeds “de fundamenten van het gevoerde beleid” vormen. Zo noemt zij het alternatief van het verblijf van gezinnen in een vrijheidsbeperkende locatie in plaats van in een detentiecentrum. Dit acht zij voor mensen die reeds in de illegaliteit hebben verbleven geen geschikt instrument. Zij zegt ernaar te streven dat er geen slachtoffers van mensenhandel in vreemdelingenbewaring terecht komen en meent dat de medewerkers van de Dienst Terugkeer en Vertrek uitdrukkelijk zijn geïnstrueerd om op signalen van mensenhandel te letten. Voorts meldt de Staatssecretaris het opzetten van juridische loketten in vreemdelingendetentiecentra om tegemoet te komen in de wens voor meer juridische bijstand. De detentieboten in Rotterdam, tegen het gebruik waarvan onder andere Amnesty International zich heeft uitgesproken, heeft de Staatssecretaris laten sluiten. Ook is volgens haar de manier waarop het vervoer van gedetineerde migranten plaatsvindt, sterk verbeterd door onder andere het invoeren van trainingen van personeel, het invoeren van videoconferencing, zodat vervoer onnodig wordt, en het instellen van een aparte Commissie van Toezicht op het vervoer. Tot slot gaat zij op een aantal punten specifiek in, zoals de medische zorg en de Commissies van Toezicht.¹⁷

¹⁵ 'Hoelang gaat dit nog duren? Vragen bij vreemdelingenbewaring in Nederland' in Diakonia, Utrecht, juni 2008

¹⁶ Dit wil zeggen dat er in de realiteit helemaal geen sprake van zou zijn dat er enkel in het uiterste geval tot vreemdelingenbewaring wordt besloten. Eerder zou er sprake zijn van een praktijk die als vanzelfsprekend en procedureel op grote schaal wordt uitgevoerd

¹⁷ Zie de brief van Staatssecretaris Albayrak van 25 september 2008, Reactie op Amnesty International Rapport: The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers, op www.justitie.nl

Op het RSJ-rapport is op soortgelijke wijze gereageerd. De Staatssecretaris belofde daarin onder meer het doorvoeren van de aanbevelingen uit een evaluatie van de opleiding van detentiefunctiepersoneel. Ook zegt ze te onderzoeken welke veranderingen in regime ertoe zouden kunnen bijdragen dat vreemdelingenbewaring beter aansluit bij de bestuursrechtelijke doeleinden waartoe het is ingericht.¹⁸

De belangrijkste concrete verbeteringen die onder staatssecretaris Albayrak zijn doorgevoerd zijn de volgende: de detentieboten in Rotterdam zijn gesloten; in plaats van gezinnen met kinderen komt nu één van beide ouders in detentie (tenzij het om een grensweigering of om een uitzetting gaat, dan worden gezinnen met kinderen nog wel voor maximaal twee weken (soms iets langer) vastgehouden in uitzetcentra); de verblijfsruimten voor gezinnen met minderjarige kinderen in vreemdelingenbewaring zijn kindvriendelijker gemaakt; het recht op bezoek is uitgebreid van één naar twee uur per week; het recht op sport en ontspanningsactiviteiten is in een aantal gevallen ook uitgebreid naar meer uren per week; er is in elk vreemdelingendetentiecentrum een juridisch loket geopend.

De onderzoekers die het hier volgende verslag hebben opgesteld beogen de punten uit de eerdere onderzoeken niet te herhalen. Wel zijn genoemde kritiekpunten gebruikt als toetsingskader waarmee de dieptegesprekken zijn gevoerd met de justitiepastores, die, zoals gezegd, tot op heden nog niet aan het woord zijn gekomen in de publicaties over vreemdelingenbewaring.

¹⁸ Zie de brief van Staatssecretaris Albayrak van 25 september 2008, Reactie op RSJ Advies Vreemdelingenbewaring, op www.justitie.nl

Hoofdstuk 2 Geestelijke verzorging in detentie: een belangrijke taak

Dit onderzoek gaat over de ervaringen en visie van justitiepastores in vreemdelingenbewaring. Daarom volgt nu een uiteenzetting over de rol die justitiepastores innemen in het systeem van de vreemdelingenbewaring. Eerst wordt de organisatiestructuur van het justitiepastoraat en de positie van geestelijk verzorgers belicht. Daarna zal het gaan over de inhoud van het dagelijkse werk van justitiepastores. Het betreft hier de beschrijving van de taakopvatting van de rooms-katholieke justitiepastores.

2.1 Het justitiepastoraat

Deze paragraaf behandelt de manier waarop de geestelijke verzorging bestuurlijk geregeld is tussen zendende instantie en werkgever en de gevolgen die dat heeft voor de werkpraktijk van de justitiepastores in de inrichtingen van Justitie waar vreemdelingen worden vastgehouden.

De besturing en organisatie van geestelijke verzorging bij inrichtingen van Justitie

Op basis van internationale verdragen (zoals artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)) en op basis van nationale wetgeving (Art.6 van de Grondwet) bestaat er in Nederland het recht voor gevangenen op geestelijke verzorging door vertegenwoordigers van de eigen godsdienst of levensbeschouwing.¹⁹ Het Ministerie van Justitie heeft een Dienst Geestelijke Verzorging ingesteld. Deze regelt de geestelijke verzorging van gedetineerden. Het Ministerie draagt de kosten en is de directe werkgever van de geestelijk verzorgers. Geestelijk verzorgers zijn dus formeel gezien tevens ambtenaren.

De zeven grootste godsdiensten en levensbeschouwelijke richtingen zijn alle binnen de DGV op het Ministerie van Justitie aanwezig. Zo omvat de DGV vertegenwoordigers van het boeddhisme, het christendom, onderverdeeld in katholiek en protestant, het hindoeïsme, het humanisme, de islam en het jodendom. Voor elke van deze denominaties is een hoofdverantwoordelijke aangesteld (dus een hoofdpredikant, -aalmoezenier, pandit, etc.). De geestelijk verzorgers die in de verschillende instellingen van Justitie werkzaam zijn, werken onder inhoudelijke verantwoordelijkheid van deze hoofdgeestelijke bij het Ministerie. Van andere dan de genoemde (grootste) godsdiensten, zijn er geestelijken op afroepbasis beschikbaar die bijstand kunnen bieden wanneer dat nodig is. In de regel is er per 90 gedetineerden 1 geestelijk verzorger.

Alle geestelijk verzorgers bij Justitie hebben een zogeheten *zendende instantie*. Zo worden bijvoorbeeld de humanistische geestelijk verzorgers ondersteund door het Humanistisch Verbond en justitie-imams in de vreemdelingenbewaring hebben officieel Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) als zendende instantie. Een commissie van het CMO, 'CMO-Justitie' houdt toezicht op de islamitische geestelijke verzorging. De katholieke justitiepastores in de inrichtingen van Justitie, die het uitgangspunt zijn voor dit onderzoek, worden gezonden door de rooms-katholieke kerk. Hun zendende instantie is de Nederlandse bisschoppenconferentie. Daarnaast zijn de bisschoppen afzonderlijk verantwoordelijk voor de inhoud van de pastorale zorg in de inrichtingen van Justitie in hun eigen bisdom. De justitiepastor krijgt de zending van de lokale bisschop. De zending is tevens een benoemingsvoorwaarde van de overheid. De benoemde pastores zijn in een landelijke dienst ondergebracht en functioneren onder inhoudelijke verantwoordelijkheid van de Hoofdaalmoezenier van de Dienst Geestelijke Verzorging van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Positie van de geestelijk verzorger binnen het Ministerie van Justitie

Het feit dat justitiële geestelijk verzorgers ingebed zijn in het apparaat van Justitie heeft een aantal uiteenlopende gevolgen. Enerzijds betekent het ambtenaarschap van de geestelijk verzorgers dat Justitie zichzelf verantwoordelijk verklaart voor de geestelijke zorg voor gedetineerden. Justitie

¹⁹ De rechten voortvloeiend uit de grondwet en het EVRM zijn wettelijk nader vastgelegd in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw); art 41 en 44, Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt) art. 40 en 42; Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bji) art. 46 en 49 en Penitentiaire maatregel (PM) 24-27 Zie voor een uitwerking hiervan inclusief jurisprudentie ook: http://www.commissievantoezicht.nl/dossiers/Zorgplicht/geestelijke_verzorging_II/

voorziet zelf in de financiële en facilitaire middelen om gedetineerden in staat te stellen van hun recht op godsdienstvrijheid gebruik te maken. Voor justitiepastores betekent het ambtenaarschap de mogelijkheid om goed geïnformeerd het werk te kunnen doen. Zij worden op grotendeels dezelfde wijze van informatie voorzien over de feiten en gegevens van gedetineerden als andere medewerkers in de inrichtingen van Justitie. Waar nodig kan er bovendien hulp en advies gekregen worden via de hoofdaalmoezenier (of: hoofd imam, -pandit, etc.) die op het Ministerie in Den Haag werkzaam is.

Anderzijds betekent het feit dat deze geestelijk verzorgers ambtenaren zijn, dat van hen wordt verwacht dat zij zich houden aan dezelfde regels die ook gelden voor andere ambtenaren van het Ministerie van Justitie. Geestelijk verzorgers bij inrichtingen van Justitie leggen eenzelfde ambtseed en geheimhoudingsverklaring af als alle andere ambtenaren van het Ministerie. De betekenis en reikwijdte van deze geheimhouding is echter niet altijd helder en voor verschillende interpretatie vatbaar. In de praktijk betekent het momenteel dat pastores zich niet al te specifiek in de media of in publieke bijeenkomsten dienen uit te laten over de gang van zaken in de inrichting waar zij werkzaam zijn. Wel kunnen zij zich in algemene termen uitlaten over het soort werk dat zij doen. Waar de eed voorheen meer een formaliteit was, wordt hieraan de laatste jaren door het Ministerie van Justitie in toenemende mate belang gehecht.

De positie van geestelijke verzorger is relatief onafhankelijk, vergeleken met andere functies in de inrichtingen van Justitie. Dit wordt versterkt door het feit dat zij werken in opdracht van de Kerk of andere religieuze/levensbeschouwelijke instelling. Doordat zij veelal op locatie werkzaam zijn, hebben zij bovendien een goed beeld van de ontwikkelingen over langere periodes binnen een inrichting.

2.2 De dagelijkse praktijk van de r.-k. justitiepastor; taken en verantwoordelijkheden

Wat betreft de geestelijke verzorging geeft de rooms-katholieke kerk als zendende instantie de volgende taken mee aan haar justitiepastores: het organiseren van vieringen; het voeren van individuele gesprekken; het organiseren van groepsgesprekken en het bieden van crisispastoraat. Als overkoepelende taak, die in al deze afzonderlijke taken een rol speelt, geldt het oog houden voor de humaniteit in de instelling. Hieronder worden de taken afzonderlijk besproken.

Naast deze officiële taken zijn justitiepastores ook betrokken bij een aantal andere activiteiten die zij als noodzakelijk onderdeel van hun werk beschouwen. Hiervan worden er vier besproken: het inzetten van vrijwilligers, contact met toezichthoudend personeel, het betrekken van het eigen netwerk en diaconale activiteiten.

1. Vieringen

Eens per week, in de regel op zondag, worden er in daarvoor bestemde ruimtes diensten gehouden voor de gedetineerden. In de ene instelling vinden deze plaats in de recreatiezaal, in de andere instelling hebben geestelijke verzorgers een speciaal tot dit doel ingerichte ruimte ter beschikking. Volgens de justitiepastores vormen deze vieringen een belangrijk moment voor gedetineerden. De viering biedt de mogelijkheid zich met God en met andere mensen te verbinden en kan hen uittillen boven de alledaagse zorgen in detentie. Vieringen zijn belangrijk om de verbondenheid van de gedetineerden met de kerk buiten de muren van de gevangenis te bevestigen. Rituelen en symbolen, zoals het aansteken van een kaars, het bezitten van een rozenkrans of een bidprentje, kunnen soms een sterkere en directere betekenis voor mensen hebben dan het expliciteren van en spreken over problemen. De bestaande taalbarrières zijn op deze momenten niet bepalend voor de communicatie, zo leggen de justitiepastores uit.

2. Pastorale gesprekken

Een belangrijk onderdeel van het werk van de justitiepastor is het voeren van gesprekken met de mensen die gedetineerd zijn. Dit kan verschillende vormen aannemen. Meestal is de eerste ontmoeting van de justitiepastor met een gedetineerde snel na aankomst op het detentiecentrum. Dit is een individueel kennismakingsgesprek. Soms blijft het bij dit ene bezoek, bijvoorbeeld in het geval van de uitzetcentra waar mensen doorgaans niet langer dan enkele dagen tot weken

verblijven. In de andere detentiecentra duurt verblijf meestal langer en worden er, ofwel op aanvraag van de gedetineerde, ofwel op initiatief van de pastor, vervolgesprekken aangegaan. Daarnaast vinden gesprekken plaats in kringverband, als groepsgesprek. Dat laatste blijkt in de praktijk vaak moeilijk om gedurende langere tijd vol te houden, vanwege de snelle overplaatsing van gedetineerden, waardoor groepen niet lang bij elkaar blijven.

Vrijheidsbeneming betekent voor elke mens een existentiële crisis. Het leven van mensen wordt gedurende enige tijd stil gezet en er komen vele vragen op: over leven en dood, over familie, over verleden en toekomst, angsten en verlangens etc. Voor de mensen in vreemdelingenbewaring komt daar vooral ook de vraag naar (het gebrek aan) rechtvaardigheid bij. "Hoe kan het dat ik gevangen zit zonder iets misdaan te hebben?" is een van de vragen die pastores in vreemdelingenbewaring regelmatig te horen krijgen. Het gaat er voor de pastor om steeds goed te luisteren en mee te voelen voor elke mens en zijn afzonderlijke verhaal. Door middel van geloofscommunicatie wordt getracht de individuele levensverhalen binnen een groter verband te plaatsen waarin raad, kracht en troost gevonden kan worden. Hierbij dient ruimte te zijn om schaamte en andere emoties te uiten en daarover te spreken.

Daarbij stelt de diverse bevolkingssamenstelling in de vreemdelingenbewaring aan de justitiepastores extra hoge eisen. In veel culturen geldt het als ongepast om al te dichtbij te komen en te intieme vragen te stellen. Steeds moet gezocht worden naar de cultureel gezien meest passende manier om geestelijke bijstand te verrichten: dit vergt grote gevoeligheid. Ook het taalverschil tussen pastor en pastorant (degene die pastorale hulp ontvangt, in dit geval dus de gedetineerde vreemdeling) maakt het soms zeer moeilijk om dichtbij mensen, hun emoties en angsten te komen. Heel vaak moeten pastor en gedetineerden beiden in een tweede taal (Engels, Frans of Spaans) met elkaar communiceren.

Niet altijd kan de geestelijke afwachten tot iemand met een concrete hulpvraag komt. Sommige mensen zullen helemaal nooit laten blijken dat zij een gesprek zullen waarderen, of dat zij iets anders nodig hebben. In die gevallen moet de pastor gevoelig zijn voor andere signalen, om te kunnen inspringen zelfs voordat concrete hulp gevraagd wordt.

3. Groepsgesprekken

Alles wat hierboven gezegd is geldt ook voor de groepsgesprekken die justitiepastores organiseren. De dynamiek is in dergelijke gesprekken uiteraard anders, en mensen zullen geremder zijn om over zeer persoonlijke zaken te spreken. Aan de andere kant bieden de groepsgesprekken de mogelijkheid steun te zoeken bij anderen en heeft de pastor de mogelijkheid om in een keer een grote groep mensen kennis te maken en hen zijn diensten aan te bieden.

4. Crisispastoraat

Vaak wijst het toezichthoudende personeel de justitiepastores erop wanneer een gedetineerde erg in de put zit. Dit kan gebeuren nadat iemand een slecht bericht heeft gekregen, bijvoorbeeld over het overlijden van een familielid. In zulke gevallen kan de pastor optreden om de betrokken persoon bij te staan. Ook in andere gevallen van crisis kan de pastor optreden.

5. Bewaking van humaniteit

Tot slot behoort het tot de officiële taken van justitiepastores om oog te hebben voor de humaniteit in de instelling. Dit betekent dat pastores buiten hun taak als gesprekspartner van mensen, ook kijken naar de concrete praktijk van detentie. Zo kan het gebeuren dat er beslissingen worden genomen die sterk ten nadele van een of meerdere gedetineerden uitvallen. Pastores zien het als hun taak om daar op te treden waar de humaniteit van de gedetineerde in het geding komt. Zij kunnen dan in gesprek gaan met een toezichthouder, ofwel met de direct verantwoordelijken en de directie van de instelling. Eventueel kan een pastor ook begeleiden bij het indienen van een klacht of direct contact opnemen met de commissie van toezicht. Overigens is hiermee niet gezegd dat de justitiepastor niet ook als ambtenaar – en met hen iedere andere ambtenaar – een eigen verantwoordelijkheid draagt om de humaniteit in de uitvoering van het beleid in het oog te houden.

De katholieke justitiepastores hebben in het Ministerie van Justitie hun formele werkgever en in de rooms-katholieke kerk hun inhoudelijke opdrachtgever. En hier bevindt zich meteen het spanningsveld waarin justitiepastores hun werk doen. Over het algemeen streven beide instellingen, Staat en Kerk, hetzelfde na: het welzijn van alle mensen, waaronder ook de gedetineerden in de instellingen van Justitie. Soms echter komen de visies van beide in conflict. In sterke mate is dit het geval bij het systeem van vreemdelingenbewaring.

Naast de hierboven genoemde, officiële taken, houden justitiepastores zich ook met onderstaande activiteiten bezig.

1. Vrijwilligers

In de meeste instellingen beschikken justitiepastores over groepen vrijwilligers. Zij bezoeken vieringen en helpen bij de organisatie daarvan. Ook zijn er vrijwilligers die gedetineerden (twee)wekelijks bezoeken en een gesprek aangaan. Justitiepastores sturen deze vrijwilligersgroepen aan.

2. Toezichhoudend personeel

In de praktijk zijn justitiepastores er niet alleen voor de gedetineerden. Ook onder beveiligingspersoneel leven morele dilemma's en vragen. Wanneer pastores dit merken of wanneer zij door bewaarders zelf worden benaderd, dan zullen zij hen waar nodig advies en hulp geven. De begeleiding van personeel behoort niet tot de officiële taken van de pastor. Soms kan dit echter nodig zijn om bijvoorbeeld de communicatie van de functionarissen ten opzichte van gedetineerden te verbeteren.

3. Netwerk

Ook niet tot de officiële taken van de pastor behoort het gebruikmaken van zijn internationale netwerk om mensen opvang te bieden bij terugkeer. Toch komt dit met enige regelmaat voor. Een aantal justitiepastores heeft zelf contacten (met geestelijken e.a.) in de landen van herkomst. Bij de terugkeer naar het land van herkomst van een migrant kan de geestelijk verzorger contact zoeken met een Kerk ter plaatse om voor de eerste opvang zorg te dragen. Justitiepastores melden dat deze manier van opvang van grote waarde kan zijn voor de persoon in kwestie.

4. Diaconale activiteiten

In een aantal gevallen kunnen pastores de pastorant ook diaconaal bijstaan, bijvoorbeeld in het bemiddelen bij administratieve zaken, informeren van familieleden of het organiseren van initiatieven van lokale kerken.

Hoofdstuk 3 Het referentiekader van de justitiepastor: ethiek en menselijke waardigheid volgens de katholieke kerk

“No prison pastoral care trying to respond faithfully to our Lord’s command can be blocked by prison bars (...). Defending the effective exercise of human rights outside the prison world will automatically increase respect for those rights inside prison.”²⁰

De onderzoekers constateerden tijdens de gesprekken dat pastores niet onbewogen of neutraal staan tegenover het werk dat zij doen in inrichtingen voor vreemdelingenbewaring. Het bieden van geestelijke bijstand aan mensen die zonder misdaad te hebben gepleegd in de gevangenis zitten, roept vele vragen op, niet in de laatste plaats bij de justitiepastores zelf. Justitiepastores werken vanuit hun geloofsovertuiging en christelijke opdracht. Zij zijn opgeleid om strafrechtelijke gedetineerden te begeleiden in hun zoektocht naar verzoening met zichzelf en de wereld om hen heen. Veelal staan in deze gesprekken de schuldvraag, spijt en schaamte voor de misdaad centraal. De onderzoekers hebben gemerkt dat in vreemdelingenbewaring de situatie omgekeerd ervaren wordt: schaamte en schuldgevoel is er ditmaal aan de kant van de justitiepastores zelf. In de ontmoeting met de gedetineerden vertegenwoordigen de pastores de samenleving die deze mensen niet alleen weigert te helpen in hun zoektocht naar een beter leven, maar hen in plaats daarvan zelfs in een gevangenis opsluit.

Het christelijke geloof en de sociale leer van de rooms-katholieke kerk verdragen zich niet met de visie op mensen die grootschalige toepassing van vreemdelingenbewaring, ondanks het geldende *ultimum remedium*-principe, als normaal beschouwt.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zullen wij de visie van de Kerk, die sturend is voor de manier waarop pastores in de wereld staan en hun taak vormgeven, nader bespreken.

De tweede paragraaf bespreekt de momenten in het werk van de justitiepastores waarop de tegenstelling tussen het kerkelijke denken enerzijds en het overheidsbeleid anderzijds een belemmering wordt.

3.1 Sociale leer van de rooms-katholieke kerk

Hoe moet het Nederlandse (en Europese) vreemdelingenbeleid op politiek niveau beoordeeld worden vanuit de katholieke sociale leer? De katholieke kerk heeft op wereldniveau, op Europees niveau en op nationaal niveau forse kritiek op vreemdelingenbewaring en -uitzetting, onverlet het ook door de kerk erkende recht van overheden om crimineel gedrag, ook van vreemdelingen, te bestraffen volgens rechtsstatelijke beginselen.

Hoe moet de uitvoering van vreemdelingenbewaring en -uitzetting in termen van behandeling, bejegening en verzorging van vreemdelingen beoordeeld worden vanuit de katholieke sociale leer over vrede, over migratie, en over mensenrechten? Wat zijn indicatoren voor humaniteit in behandeling, bejegening en verzorging van vreemdelingen in detentie? Hieronder volgt een aantal katholieke bronnen met de kritische visie van de rooms-katholieke kerk op de volgende onderwerpen: 1. het penitentiaire systeem, 2. migratie en 3. vreemdelingenbewaring.

Het penitentiaire systeem

De katholieke kerk acht het, in haar Compendium voor de Sociale Leer, het recht en de plicht van een publieke autoriteit om door middel van het penitentiaire systeem crimineel gedrag te ontmoedigen en het kwaad dat hiermee aan de samenleving is gedaan te herstellen. Dat hierbij de rechten van mensen steeds moeten worden gerespecteerd staat echter buiten discussie. In de literatuur van katholieke denkers is er dan ook veel kritiek op de praktijk van penitentiaire systemen. Zo constateert Joan-Enric Vives, bisschop van Urgell en co-prins van Andorra, dat gevangenis vol zitten met mensen die ook in de samenleving daarbuiten al tot de meest kwetsbare, arme groepen behoren:

²⁰ Bisschop Joan-Enric Vives: ‘The situation in Spain’ in: Human Rights of Prisoners, International Study Seminar, Rome, 1-2 March, 2005, Vaticaanstad, Libreria Editrice Vaticana, 2006, pp. 37-43

“Most people in prison have had most of their social, economic and cultural rights violated. The majority of prisoners have had their human rights trampled underfoot before entering the prison system: health care, work, family, housing, equal opportunities, etc. Prison therefore simply reinforces what is already an immoral state of deprivation.”

Ook gelooft hij niet dat de gevangenis uiteindelijk teweegbrengt wat de maatschappij nodig heeft, namelijk een einde aan de spiraal van geweld en uitsluiting, integendeel:

“Prison ultimately creates a structure of violence which only aggravates social ills, heightens inequalities and, worse still, postpones conflicts so that they break out subsequently, with even greater violence”.

Dr. Christian Kuhn, voorzitter van de International Commission of Catholic Prison Pastoral Care zegt in zijn voordracht over pastorale zorg in gevangenissen:

“We are convinced that many of these incarcerated should not, in fact, be in prison. Far too often, prison is an inappropriate answer to all kind of social problems”²¹

Migratie

In de tweede plaats heeft de Kerk een expliciete visie op migratie en de situatie van vluchtelingen. Het duidelijkst komt deze naar voren in de presentatie ‘Refugees: A Challenge to Solidarity’ van Cor Unum en Pontifical Council for the Pastoral Care of migrants and itinerant people uit 1992.²² In heldere taal spreekt de Kerk hier over *“the inhuman condition of refugees, who are tossed about in time and space to the point of losing their identity.”* Het document signaleert de afnemende bereidheid van landen om vluchtelingen de humanitaire behandeling te geven die zij nodig hebben en roept landen op hun verantwoordelijkheid te nemen. Het Vaticaan stelt:

“The tragedy of refugees is a wound which typifies and reveals the imbalance and conflicts of the modern world. (...) It shows a divided world that is far from that ideal according to which “if one member suffers, all suffer together” (I Co 12:26). The Church offers her love and assistance to all refugees without distinction as to religion or race, respecting in each of them the inalienable dignity of the human person created in the image of God (cf. Gn 1:27).”

De kerk stelt zich ook elders kritisch op ten aanzien van discriminatie enerzijds en een te restrictief migratiebeleid anderzijds. De paus heeft zelf herhaaldelijk gewezen op de verantwoordelijkheid van landen om mensen die in Europa een beter leven zoeken te ondersteunen en te verwelkomen.²³ De pauselijke instructie ‘Erga Migrantes Caritas Christi’ beschrijft in eigentijdse analyses de uitdaging van de globalisering en toegenomen verplaatsing van mensen. Het benadrukt de positieve houding die de Kerk ten opzichte van dat verschijnsel wil innemen. Het Vaticaan waarschuwt tegen kortzichtige restrictieve nationale politiek en stelt zich onder meer helder op tegen een klimaat van discriminatie en de politiek van uitzetting:

“No country today may think that it can solve migration problems on its own. Even more ineffective would be purely restrictive policies, which, in turn, would generate still more negative effects, with the risk of increasing illegal entries and even favouring the activities of criminal organisations. (...) The precarious situation of so many foreigners, which should arouse everyone’s solidarity, instead brings about fear in many, who feel that immigrants are a burden, regard them with suspicion and

²¹ Christian Kuhn, ‘Prison Pastoral, The Mission of the Church’, in: Human Rights of Prisoners, International Study Seminar 1-2 March 2005, Vaticaanstad, Libreria Editrice Vaticana, 2006

²² Pontifical Council ‘Cor Unum’ & Pontifical Council for the Pastoral care of migrants and itinerant people, Refugee: a challenge to solidarity, presentation, Vaticaanstad, 1992:

http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/corunum/documents/rc_pc_corunum_doc_25061992_refugees_en.html

²³ Paus Benedictus XVI zei op de World Refugee Day 2009: “There are many people who seek refuge in other countries fleeing from situations of war, persecution and disasters, and their acceptance poses many difficulties, but it is nevertheless a duty.” <http://www.zenit.org/article-26237?l=english>

even consider them a danger and a threat. This often provokes manifestations of intolerance, xenophobia and racism. (...)

*In migration faith discovers once more the universal message of the prophets, who denounce discrimination, oppression, deportation, dispersion and persecution as contrary to God's plan.*²⁴

In andere uitlatingen heeft het Vaticaan specifiek gewezen op de verantwoordelijkheid van staten voor mensen zonder verblijfsvergunning. Het zogenoemde 'grijze gebied' waarin deze mensen zich bevinden, is geen reden om hen hun rechten te ontzeggen:

“... we have before us masses of peoples on the move for various causes and with varied motivations: peoples driven away from their homes by armed conflicts and persecutions, peoples fleeing from extreme poverty, peoples constrained to migrate because of environmental degradation and natural disasters.

Preoccupations have been expressed that the status of such peoples is caught in legal grey areas, especially when they move across frontiers of countries or regions with rigid migration policies. Concerns increase when doubts arise regarding the applicability of existing international instruments, or when no legal instruments of protection exist. It seems therefore urgent to consider a coordinated international effort, with a view to seeking greater clarity in existing legal instruments of protection or, if need be, to establishing new ones.

*However, regardless of such legal grey areas and irrespective of their status as refugees, displaced persons or undocumented migrants, their dignity and human rights cannot be violated nor ignored. Their right to life, to personal security, to liberty of conscience and of religion, to non-discrimination, especially of those most vulnerable like children, come before any legal or political consideration. My delegation therefore appeals to all countries and regions concerned to employ all those measures which are apt to ensure that the human rights of those peoples in such precarious situations are adequately protected and their human dignity respected.*²⁵

In de encycliek *Caritas in Veritate*, bevestigt paus Benedictus XVI, nog eens:

*“Every migrant is a human person who, as such, possesses fundamental, inalienable rights that must be respected by everyone and in every circumstance.”*²⁶

Vreemdelingenbewaring

In de derde plaats heeft de katholieke kerk zich in scherpe bewoordingen uitgesproken tegen de manier waarop asielzoekers worden opgevangen.²⁷ In zekere zin voorspelt het daarmee reeds de opkomst van het gebruik om immigranten daadwerkelijk in gevangenissen vast te zetten. Zo staat in het eerder vernoemde document *Refugees, a challenge to solidarity* te lezen:

“Life is often very painful in the so-called camps of first asylum, given their overcrowding, the insecurity of national frontiers, and a policy of deterrence which transforms certain camps into virtual prisons.

*Even when humanely treated, the refugee still feels humiliated, no longer in control of his destiny and at the mercy of others.”*²⁸

Verder hebben zich wereldwijd afzonderlijke bisschoppen uitgesproken tegen detentie van asielzoekers en ongedocumenteerde migranten. Op Malta, waar een buitenproportioneel groot aantal bootvluchtelingen strandt, zei bisschop Mario Grech in april 2009:

²⁴ Pontifical Council for the Pastoral Care of Migrants and Itinerant People: *Erga migrantes caritas Christi: The Love of Christ toward Migrants*, Vaticaanstad, 2004

²⁵ Benedictus XVI, New York, 8 November 2007

²⁶ Benedictus XVI, *Caritas in Veritate*, 2009

²⁷ A.M. van Kalmthout, 'Het regime van Vreemdelingenbewaring, de balans na 25 jaar' in *Justitiële Verkenningen*, juli 2007 p. 90

²⁸ Pontifical Council 'Cor Unum' & Pontifical Council for the Pastoral Care of Migrants and Itinerant People, *Refugee: a challenge to solidarity*, presentation, Vaticaanstad, 1992:

http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/corunum/documents/rc_pc_corunum_doc_25061992_refugees_en.html

“The time has come to ask ourselves in all honesty: Is it possible that a civilized country such as ours, having the values we think we are defined by, sees nothing wrong in keeping locked in detention women and men who committed no crime and who are only here because they are seeking another country’s protection? (...) Irregular immigration and our response to it as a nation and as Christians has become the greatest test of our faith today. (...) What convergence is there between what we profess to believe and our treatment of refugees and immigrants in our midst? If we must be honest, it would seem we are failing this test.”²⁹

De katholieke kerk heeft zich enige jaren geleden beziggehouden met de politiek van immigratiedetentie in Australië. Deze schreef voor dat alle mensen die zonder de juiste reisdocumenten in het land arriveerden, inclusief kinderen, in detentiecentra zouden worden vastgehouden. Het brede maatschappelijke protest dat door de kerken, waaronder de katholieke kerk, werd gesteund heeft vanaf 2005 geleid tot een geleidelijke herziening van dit beleid.³⁰

Ook in de Verenigde Staten spreken bisschoppen zich regelmatig uit tegen de detentie van immigranten. Zo stelde Kardinaal McCarrick van Washington in oktober 2009: *“We are deeply concerned with the status quo when it comes to the detention of immigrants”*, en riep hij de regering Obama op *“to (...) create nationwide alternatives to detention programs.”*³¹

Wat betreft ons eigen land heeft de rooms-katholieke kerk in de publicatie *“Ik was vreemdeling”*³² uit 1998 (met heruitgave in 2005) haar visie op het vreemdelingenbeleid uiteengezet. De Nederlandse bisschoppen hebben hierbij hun zorgen geuit over vreemdelingenbewaring. Zo wezen zij op het belang dat het gezinsleven daarbij zo min mogelijk geschaad wordt: *“De bisschoppen dringen er bij de verantwoordelijken op aan, om de pogingen voort te zetten het fundamentele recht op gezinsleven te waarborgen.”* En vinden zij ten aanzien van vreemdelingenbewaring: *“Aantasting van de menselijke waardigheid moet te allen tijde voorkomen worden.”*

Ook bij andere gelegenheden hebben bisschoppen in Nederland hun zorgen over vreemdelingenbewaring geuit.

Justitiepastores

Het Compendium van de Sociale Leer van de katholieke kerk besteedt tot slot speciale aandacht aan de rol en de opdracht van pastores die werkzaam zijn in gevangenissen:

“(...) the activity that prison chaplains are called to undertake is important, not only in the specifically religious dimension of this activity but also in defence of the dignity of those detained. Unfortunately, the conditions under which prisoners serve their time do not always foster respect for their dignity; and often, prisons become places where new crimes are committed. Nonetheless, the environment of penal institutions offers a privileged forum for bearing witness once more to Christian concern for social issues: “I was ... in prison and you came to me” (Mt 25:35-36).”³³

De stevige morele kritiek van de katholieke kerk op de politiek van vreemdelingenbewaring en - uitzetting wordt overigens geschraagd door het gegeven dat bij de wereldwijde migratie veel katholieken betrokken zijn, wier mensenrechten in het geding zijn. De Kerk spreekt dus niet vanuit een afzijdigheid, maar vanuit een wereldwijde praktijkervaring met de migratieproblematiek en de vluchtelingenproblematiek. Zij is op grond hiervan uit rechtstreekse observatie vertrouwd met minimalisering van rechten van vreemdelingen, en zij komt op grond hiervan op voor de rechten

²⁹ <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20090404/local/detention-failing-the-test-of-faith>

³⁰ <http://www.cjd.org/paper/bishtobi.html>, <http://www.cjdp.org/hrexecutivesummary2001.htm>

³¹ Statement of His Eminence Theodore Cardinal McCarrick Archbishop Emeritus of Washington, D.C. Before The Senate Subcommittee on Immigration, Refugees, and Border Security on *Comprehensive Immigration Reform: Faith-Based Perspectives* via <http://judiciary.senate.gov/pdf/10-08-09%20McCarrick%20testimony.pdf>

³² Nederlandse Bisschoppenconferentie: *“Ik was vreemdeling”*, herderlijk schrijven over migranten en vluchtelingen, Utrecht, Secretariaat RKK, 2005, p. 16 en 17

³³ Pontifical Council for Justice and Peace, *Compendium of the Social Doctrine of the Church*, Vaticaanstad, Libreria Editrice Vaticana, 2004, p. 227

van alle (niet alleen katholieke) migranten en vreemdelingen, omdat zij de opdracht heeft bij te dragen aan het goede samenleven (zg. *bonum commune*). Het justitiepastoraat krijgt gestalte in de pastorale praktijk van actief bij de kerk betrokken justitiepastores die de opvattingen van de Kerk over migratie en vluchtelingenbeleid onderschrijven. Justitiepastores vertelden de onderzoekers dat zij zich door de leer en uitspraken van de rooms-katholieke kerk gesterkt voelen in hun negatieve morele evaluaties van vreemdelingenbewaring en gedwongen terugkeer naar land van herkomst. Het verslag van hun visie op vreemdelingenbewaring wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

3.2 Morele spanningen in het werk van justitiepastores

Justitiepastores maakten ten tijde van het onderzoek melding van een aantal aspecten binnen hun werk waar de spanning tussen de tegengestelde uitgangspunten van kerk en overheid duidelijk tot uitdrukking komt. De beide hoedanigheden van de justitiepastor, die van ambtsdrager enerzijds en ambtenaar anderzijds, verdragen elkaar in deze gevallen moeilijk. Voor veel justitiepastores gelden deze spanningen als bron van frustratie. Voor een aantal van hen vormen ze daarom redenen om het werk in de vreemdelingenbewaring vroegtijdig te beëindigen. Deze paragraaf behandelt uitsluitend de spanningen die samenhangen met de specifieke werksituatie van justitiepastores. De ervaringen en visies van pastores in relatie tot de praktijk van de vreemdelingenbewaring zelf worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

Verskil met ander pastoraat

Er bestaat volgens pastores een belangrijk onderscheid tussen het werken als pastor in de vreemdelingenbewaring en werken in een andere pastorale functie, bijvoorbeeld in het leger of in de zieken- en ouderenzorg. Anders dan laatstgenoemde instellingen is de vreemdelingenbewaring onderdeel van een systeem dat er niet in eerste instantie op is gericht zorg te dragen voor mensen en hen te ondersteunen maar om mensen te verwijderen en hen tot dat doel onder druk te zetten. Het geestelijk en lichamelijk welzijn van mensen wordt ondergeschikt gemaakt aan orde, veiligheid en een efficiënt terugkeerbeleid. Een dergelijke omgeving doet een buitengewoon beroep op de creativiteit en energie van de pastores om pastoranten tot hun recht te laten komen in hun individuele noden en behoeften.

Hulp aan gedetineerden

Wat Justitiepastores in hun werk als frustrerend ervaren is dat zij de mensen met wie zij werken, vaak niet in hun meest urgente praktische behoeften kunnen helpen. Ze kunnen uiteindelijk niet bieden wat deze mensen, ook existentieel, het hardste nodig hebben: vrijheid, veiligheid en bestaanszekerheid. Pastores zouden graag concreter iets doen voor de migranten met wie zij werken. In de theorie en de praktijk van de kerk gaan pastoraat (geestelijke zorg) en diaconie (sociale zorg) hand in hand: beide zijn niet gescheiden aan te bieden. Hoewel pastores proberen ook de diaconale kant van hun werk zoveel mogelijk uit te werken, is vrijheidsbenaming als zodanig volgens hen veelal de grootste belemmering hiertoe.

Motivatie als oneigenlijke bijdrage aan systeem

Een ander aspect waarbij de genoemde morele spanning naar voren komt is de wijze waarop de persoonlijke motivatie van de pastores een functie heeft in de instandhouding van een systeem dat indruist tegen de eigen principes.

Pastores in de vreemdelingenbewaring werken heel bewust en vanuit overtuiging voor het welzijn en de belangen van de vreemdelingen die gedetineerd zijn. Zij willen door het bieden van geestelijke verzorging eraan bijdragen dat het verblijf in bewaring draaglijk wordt. Gedetineerden kunnen kracht en troost putten uit de geestelijke bijstand om zo de detentieperiode beter door te komen.

Tegelijkertijd echter wordt deze geestelijke hulp, behalve om de inhoud ervan, door directies en personeel van detentiecentra ook om andere redenen gewaardeerd: vieringen en gesprekken van de geestelijke verzorging maken mensen rustig en zorgen ervoor dat ze beter meewerken. Pastores beseffen dat hun werk juist door hierdoor helpt om het systeem van vreemdelingenbewaring in stand te houden. Hun werk vormt een reden te meer voor beleidsmakers om te kunnen stellen: "zo erg is het toch niet in vreemdelingenbewaring, kijk maar: de mensen zijn rustig en er is zelfs uitgebreide geestelijk verzorging voorhanden."

Kort samengevat voelen pastores dat hun meest oprechte intenties ten behoeve van de gedetineerde migranten een functie hebben in datgene waartegen zij juist bezwaar hebben: een voortzetting van de huidige vorm van vreemdelingenbewaring.

De relatie tussen pastor en gedetineerde

Een extra moeilijkheid die voor de vreemdelingenbewaring geldt, betreft het wantrouwen dat pastores ervaren in het contact met gedetineerde migranten. Het is voor gedetineerde migranten niet altijd duidelijk welke belangen de verschillende ambtenaren en hulpverleners die zij voor zich krijgen precies dienen. Dienen zij het belang van de gedetineerde persoon in kwestie of dat van de uitvoering van het overheidsbeleid? Meestal gefrustreerd en teleurgesteld door de vrijheidsbeneming zelf en door eerdere ervaringen in de asielprocedure, kan het enige tijd duren voordat gedetineerde migranten zich durven toevertrouwen aan de geestelijk verzorger.

De pastores hebben als taak om te luisteren. Voor migranten die zich uiteindelijk wel toevertrouwen aan de pastor is dat uiteindelijk niet genoeg, zij verwachten meer. Zij willen weten wat de justitiepastores buiten detentie met hun verhaal doen. Zelf zijn deze mensen ervan overtuigd dat hen onrecht wordt aangedaan door hen onder een strafrechtelijk regime op te sluiten. Justitiepastores ervaren deze roep om hulp als een druk, waar zij door de specifieke omstandigheden en voorwaarden waaronder hun beroep vorm krijgt, moeilijk raad mee weten.

Geheimhouding

Bovenstaande houdt in belangrijke mate verband met de eerder beschreven geheimhoudingsplicht. Justitiepastores zijn van mening dat alles wat in vreemdelingenbewaring gebeurt in principe ook aan het publiek en de media getoond zou moeten kunnen worden. Het feit dat dit niet gebeurt en zelfs actief wordt ontmoedigd met de geheimhoudingsplicht zoals die nu uitgelegd wordt, zorgt ervoor dat het publiek slecht op de hoogte is van wat het betekent om als migrant vastgezet en uitgezet te worden. Echter, wanneer er blijkbaar op democratische wijze een besluit tot vreemdelingenbewaring tot stand is gekomen, moeten de gevolgen van dit besluit volgens dezelfde principes van democratie, openheid en transparantie naar politiek, hulpverleningsinstanties en het bredere publiek zichtbaar gemaakt worden, zeggen justitiepastores. Justitiepastores vermoeden dat een beter voorgelicht publiek sneller de aanzet zou kunnen geven om het beleid rond vreemdelingenbewaring te wijzigen. Dit informeren van het publiek is weliswaar niet de eerste taak van justitiepastores, wel vinden zij dat er veel meer openheid moet komen en ook zichzelf minder beperkt moeten worden in hun vrijheid tot spreken. Dagelijks getuige te zijn van de morele onhoudbaarheid van het systeem van vreemdelingenbewaring en daar tegelijkertijd niet publiekelijk over te mogen spreken levert gewetensbezwaren op, aldus de justitiepastores.

Hoofdstuk 4 Justitiepastores in vreemdelingenbewaring: ervaringen uit de dagelijkse praktijk

Centraal in dit onderzoek staat de vraag: hoe kijken pastores vanuit hun beleving van humaniteit aan tegen de Nederlandse praktijk van vreemdelingenbewaring?

Als voorbereiding is in de voorgaande hoofdstukken eerst uiteengezet wat vreemdelingenbewaring is. Daarna is een beschrijving gegeven van het werk van (rooms-katholieke) justitiepastores. Om beter te begrijpen vanuit welke overtuiging deze pastores handelen is vervolgens de sociale visie van de rooms-katholieke kerk toegelicht. Er is geconstateerd dat deze visie conflicteert met het huidige vreemdelingenbeleid en er is getoond op welke wijze dit conflict het werk van justitiepastores bemoeilijkt.

In dit hoofdstuk komen we tot de hoofdvraag zelf. In gesprekken met justitiepastores is gevraagd naar hun ervaringen met vreemdelingenbewaring. Welke mensen komen zij tegen in vreemdelingenbewaring en hoe gaan deze mensen om met hun vrijheidsbeneming? Hoe worden gedetineerde migranten behandeld en wat betekent dit voor hen? Welke invloed heeft vreemdelingenbewaring op het welbevinden van de pastoranten?

Aan de hand van negen vragen wordt een beeld geschetst van de ervaringen van pastores die oorzaak zijn van hun evaluatie van vreemdelingenbewaring:

Hoe lang en hoe vaak worden ongedocumenteerde migranten en asielzoekers opgesloten? (§ 4.1)
Welke migranten worden er opgesloten en in hoeverre is hun vrijheidsbeneming nodig en verantwoord? (§ 4.2)

Wat betekent het personeel voor de gedetineerde migranten? (§ 4.3)

Wat betekenen regime en ordehandhaving voor gedetineerde migranten? (§ 4.4)

Wat zijn de overeenkomsten en verschillen met detentie van veroordeelden in Nederland? (§4.5)

Hoe verloopt het contact van gedetineerde migranten met de buitenwereld? (§4.6)

Wat is de kwaliteit van de voorzieningen in detentie? (§ 4.7)

Hoe is klachtbehandeling en inspraak geregeld? (§ 4.8)

Wat zijn de effecten van detentie voor het welbevinden van de gedetineerden? (§ 4.9)

Ten overvloede zij opgemerkt dat de hier beschreven situatie door pastores een momentopname betreft van het voorjaar 2009 waarin de gesprekken hebben plaatsgehad. De pastores met een langere ervaring in het werk verwijzen daarbij soms naar verschillende fases van de vreemdelingenbewaring die zij hebben meegemaakt. Tevens moet vooraf gezegd worden dat dit verslag niet de algemene werkbeleving van de justitiepastores beschrijft maar vooral onderzoek naar knelpunten betreft. Tot slot kunnen de onderzoekers niet altijd zeggen in hoeverre de gevallen die besproken zijn op frequente basis plaatsvinden. Ook waar er sprake is van woorden als 'regelmatig' of 'vaak' kan niet gezegd worden in welke mate exact sprake is van genoemde gevallen. Een oorzaak hiervan is tevens dat registratie van knelpunten niet gestandaardiseerd is in het takenpakket van de pastor.

4.1 Duur en frequentie van opsluiting van ongedocumenteerde migranten en asielzoekers

Justitiepastores zien dat er veel onduidelijkheid heerst onder gedetineerde migranten over de duur van hun detentie. Die is volgens de pastores vaak te lang. Ook kan vreemdelingenbewaring eindeloos worden herhaald. Deze situatie is volgens de pastores voor veel migranten onhoudbaar.

4.1.1 Onzekerheid over duur van detentie

Naar schatting van de justitiepastores verblijft ongeveer 2/3 van de gedetineerde migranten minder dan 6 maanden in een detentiecentrum. Grofweg de overige 1/3 zit er langer, tot in een aantal gevallen langer dan een jaar. Het maximum dat door het Europees Parlement gesteld is op verblijf in vreemdelingenbewaring is, zoals eerder opgemerkt, 18 maanden. Bij uitzondering verblijven mensen langer dan 18 maanden in vreemdelingenbewaring.

Een van de grootste problemen die gedetineerde migranten ervaren en waarover zij vertellen aan de geestelijke verzorging is de onzekerheid over de duur van hun verblijf in het detentiecentrum.

Voor de meeste van hen is dit geheel niet duidelijk. Er is ook niemand van het personeel die hen duidelijkheid kan verschaffen. Deze situatie brengt grote onzekerheid en spanningen mee voor de betrokkenen.

“Het zijn voornamelijk Surinamers en Roma die langer dan een jaar zitten. Vaak heeft dit te maken met de opstelling van ambassades van de landen van herkomst waarmee moeilijk afspraken te maken zijn om een vreemdeling voor te leiden voor een laissez passer. Dit is voor de Nederlandse overheid geen reden om soepeler met deze groep om te gaan en hen in afwachting van een zeer ver vooruit geplande afspraak met de ambassade vrij te laten. In sommige gevallen geven mensen aan graag zelf terug te willen maar door de detentie niet in staat zijn dit te regelen.”

4.1.2 De gevolgen van ‘klinkeren’

Als door overheidsfunctionarissen, vaak maandenlang, vergeefs geprobeerd is om via de ambassade en op andere wijze een migrant terug te laten keren, dan wordt deze persoon weer vrijgelaten met de opdracht om binnen twee maal 24 uur het land te verlaten. Volgens pastores is dit voor de persoon in kwestie in zeer veel gevallen echter onmogelijk of onwenselijk.

Justitiepastores menen dat door de praktijk van het ‘klinkeren’ een groep mensen ontstaat voor wie geen uitweg bestaat. Zij mogen, hoewel onuitzetbaar, niet in Nederland blijven. Zij maken geen aanspraak op een Nederlandse verblijfsstatus en de bijbehorende rechten, maar ze kunnen niet terug en ze zijn genoodzaakt hoe dan ook in Nederland of een ander EU-land te blijven. Deze situatie stelt zowel de betrokkenen als de samenleving aan risico's bloot.

Er ontstaat hierdoor een substantiële groep mensen in de samenleving die in de schaduwzone van de maatschappij terechtkomt. Ongedocumenteerden zijn hier aangewezen op een illegale woon- en werksituatie. Veel van hen zullen, om te kunnen overleven, bereid zijn om onder onbehoorlijke omstandigheden, kwalitatief slecht en slecht betaald werk te doen. Vrouwen en meisjes lopen kans in de prostitutie te verdwijnen. Justitiepastores krijgen dit soort verhalen te horen. Ook kwetsbare groepen, zoals zieken of mensen met een psychische aandoening worden op deze wijze op straat gezet. Omdat zij geen verzekering af kunnen sluiten levert het grote problemen op om deze mensen in de reguliere opvang geplaatst te krijgen. Vaak blijft gepaste zorg dan ook uit voor deze mensen. In een aantal gevallen zullen migranten zonder papieren hun toevlucht nemen tot (overlevings-) criminaliteit. Dit laatste is een risico voor de gehele samenleving en voor henzelf.

4.1.3 Herhaalde detentie

Zoals gezegd geldt er sinds eind 2008 een Europese richtlijn die een maximumverblijf van 6 maanden in vreemdelingenbewaring toestaat, die onder strikte voorwaarden tot 18 maanden kan worden verlengd. Deze regel is bedoeld om onredelijk lange opsluiting te voorkomen. De bescherming door deze regel is echter beperkt. Veruit de meeste mensen die ‘geklinkerd’ zijn, zullen proberen op hun eigen wijze in Nederland te overleven omdat zij niet terugkunnen, -durven of -willen. Elk moment na hun vrijlating kunnen zij echter opnieuw aangehouden worden en in vreemdelingenbewaring worden opgesloten. Alle procedures en de telling van termijnen van detentie beginnen dan weer van voor af aan.

Herhaalde detentie is een punt waar de justitiepastores de onderzoekers regelmatig op wezen, dat in eerdere rapporten over dit onderwerp nog nauwelijks is uitgelicht. De feitelijke duur van detentie kan hierdoor veruit langer duren dan de 18 maanden die als maximum geldt. Ook mensen die eerder onuitzetbaar zijn gebleken en zijn geklinkerd, zijn niet vrij van herhaalde detentie. Herhaalde detentie is een veelvoorkomend verschijnsel.

“Een voorbeeld van onredelijk lange en regelmatige detentie is een oudere man van Surinaamse afkomst. Hij woont al 30 jaar in Nederland, is opa en de ‘pater familias’ van zijn familie. Deze man heeft kinderen en kleinkinderen in Nederland (die wel over de Nederlandse nationaliteit beschikken): hij zal nooit teruggaan, hoe vaak hij ook vastgezet en weer op straat gezet wordt. In totaal heeft hij er al minimaal 5 jaar gevangenisstraf opzitten vanwege het ontbreken van de juiste papieren. Hij heeft dit ervoor over om bij zijn familie te verblijven.”

Het steeds maar weer gevangenzetten en weer vrijlaten maakt de mensen die het betreft volgens justitiepastores tot speelbal van het lot. Als eenmaal is gebleken dat iemand onuitzetbaar is, is het onwaarschijnlijk dat deze persoon gedurende een tweede of derde keer detentie wel uitzetbaar is: de detentie die volgt op een eerdere onuitzetbaarheid functioneert in de praktijk, volgens justitiepastores, als straf.

“Een Roma man hier kan in zijn eigen land niet aan goede identiteitspapieren komen. Het ontbreken van identiteitspapieren komt overigens zeer regelmatig voor bij Roma uit Oost-Europa. Enerzijds omdat een cultuur van zich bij overheden te registreren bij Roma ontbreekt en anderzijds omdat overheden hen deze papieren niet altijd verstrekken. De man zit nu al voor de derde maal vast, ditmaal langer dan een jaar, zonder dat hij op een of andere wijze in staat is papieren te krijgen ofwel op eigen gelegenheid terug te keren.”

4.2 Opsluiting van kwetsbare groepen migranten: noodzakelijk en verantwoord?

Deze paragraaf gaat over de mensen die justitiepastores in hun praktijk tegenkomen. Regelmatig vragen pastores zich af of detentie van deze mensen echt nodig was, in een aantal gevallen zijn zij het ronduit oneens met een opsluiting. Zij constateren dat het voor deze mensen een onevenredig zware belasting betekent om vast te moeten zitten.

4.2.1 Het opsluiten van kwetsbare groepen

Justitiepastores vertelden de onderzoekers dat er geregeld mensen worden opgesloten die lichamelijk dermate zwak zijn dat detentie een te grote aanslag is op hun vermogens. Het betreft hier mensen met allerlei verschillende handicaps: een geamputeerd been, mensen in rolstoel, mensen die besmet zijn met HIV, etc. Ook zwangere vrouwen zitten vast. In deze gevallen zijn er volgens hen vaak nauwelijks goede redenen aan te geven waarom zij in detentie moeten verblijven. Vaak zijn juist deze vreemdelingen aangewezen op de hulp van familie en instanties en kunnen zij zich alleen al om die reden niet zomaar aan het zicht van overheidsinstanties onttrekken. Justitiepastores begrijpen niet waarom ook zieke, zwakke en oudere mensen in vreemdelingenbewaring moeten verblijven.

“Op de afdeling woont een Algerijn die zijn hele leven in de bouw heeft gewerkt. Zijn lichaam is versleten, hij loopt met een rollator over de afdeling. Zo iemand hoort niet in een detentiecentrum. Daarnaast worden frequent mensen met hartkwalen en met TBC aangetroffen in vreemdelingenbewaring. Ook epilepsie of nierproblemen waardoor regelmatige dialyse nodig is, vormen voor politie of rechter blijkaar geen reden om iemand vrij te houden van vreemdelingenbewaring.”

“Een oudere man (in de 60) uit Oost-Europa is ernstig ziek. Hij heeft keelkanker. Zelf denkt hij dat hij niet meer geneest. Hij heeft moeite met eten en slikken en krijgt aangepaste voeding. Dagelijks gaat hij naar een ziekenhuis voor bestraling. De vreemdelingenbewaring voor deze man is onverantwoord zwaar. Ook de directie heeft aangegeven dat de boot geen geschikte plaats voor hem is. Na enkele weken is hij ook niet meer op de boot... maar niet uit vreemdelingenbewaring naar uitzetcentrum Zestienhoven.”

4.2.2 Het opsluiten en uitzetten van ouders van gezinnen

Pastores ervaren het als een onrecht en een ondermijning van het gezinsleven dat het systeem van vreemdelingenbewaring bijdraagt aan scheiding van families. Zij vertelden de onderzoekers dat deze scheiding op verschillende manieren plaatsvindt.

In de eerste plaats worden gezinnen uit elkaar gehaald door opsluiting van een van beide ouders. In het huidige beleid wordt er voor gekozen om niet hele gezinnen vast te zetten maar enkel een van de ouders, om te garanderen dat het gezin niet uit het zicht verdwijnt. Weliswaar betekent dit volgens de pastores een verbetering van het voorafgaande beleid waarin hele gezinnen werden opgesloten, maar het uithalen van gezinnen waarbij – meestal - de vader voor maanden in detentie verdwijnt, is hiervoor geen ideaal alternatief. Zowel voor beide ouders als voor kinderen levert dit niet zelden een stressvolle situatie op omdat ze voortdurend in onzekerheid zijn over het lot van de ander. Voor kinderen is het ingrijpend om te zien hoe de vader in de gevangenis moet

verblijven, enerzijds omdat zij niet begrijpen waarom (wat heeft hij dan gedaan?) en anderzijds wegens de onzekerheid die dit oplevert over zijn mogelijke terugkeer naar het land van herkomst. De maandenlange scheiding komt daarbij de relatie zelf niet ten goede. Vaak heeft de andere ouder (meestal de moeder) niet de beschikking over geldige verblijfsdocumenten. Zij zal alleen al daardoor niet in staat zijn haar partner op te zoeken - geldige legitimatie is vereist voor bezoek aan een detentiecentrum. De telefoonkaarten die gedetineerden kunnen kopen (van de € 10 toelage per week) en de 10 minuten telefoneren waarop gedetineerden in de meeste instellingen recht hebben, zijn vaak onvoldoende om contact met de partner te onderhouden. Deze kaarten moeten namelijk ook gebruikt worden voor het contact met de advocaat en ze zijn feitelijk de enige mogelijkheid om te communiceren met de buitenwereld.

In de tweede plaats maken pastores er melding van dat familieleden vaak gescheiden van elkaar zitten opgesloten in detentiecentra. Echtgenoten, moeders met zoons, broers, zij worden vaak niet op dezelfde detentiefaciliteit vastgehouden, waardoor er ook binnen het systeem van vreemdelingenbewaring mensen van elkaar worden gescheiden.

“Er is hier een geval van een man met vijf kinderen. Hijzelf, overigens slecht ter been, zit in een detentiecentrum. Zijn vrouw en vier kinderen zitten in een opvangcentrum. Zijn oudste zoon is zojuist ook gevangengezet, in een ander detentiecentrum, omdat hij net 18 is geworden en dus geen recht meer heeft vrij rond te lopen zonder papieren.”

In de derde plaats is er de (grote) groep migranten (veelal mannen) die na jarenlang verblijf in Nederland hier een gezin hebben opgebouwd met een vrouw die wel de Nederlandse nationaliteit bezit en kinderen die via de moeder ook de Nederlandse nationaliteit gekregen hebben. In hun geval betekent gedwongen terugkeer naar het land van herkomst letterlijk de onvrijwillige scheiding van een gezin. Voor politie, marechaussee of rechters betekent dit veelal geen verzachtende omstandigheid of reden om de vreemdeling niet te detineren.

“Ik trof een gedetineerde aan nadat hij zich had verzet tegen zijn terugkeer naar het land van herkomst en daarom door de gezagvoerder van de betreffende vlucht niet werd meegenomen. Door het geweld dat was gebruikt zat hij in een rolstoel omdat hij niet goed meer kon lopen; ook was zijn stem weg van het schreeuwen. De man heeft vrouw en twee kinderen hier in Nederland, wat voor hem voldoende reden was om zich uit alle macht te verzetten tegen de terugkeer naar het land van herkomst. Bij navraag bij de medische dienst werd gezegd dat de man sterk aan het overdrijven was. De gezagvoerder meldde dat er inderdaad geweld gebruikt was.”

Ook als partners elkaar wel kunnen opzoeken bestaat er, aldus de pastores, voor gedetineerde migranten geen ‘bezoek zonder toezicht’ (BZT), waarbij partners met elkaar alleen kunnen zijn. Dit bestaat wel in reguliere penitentiaire inrichtingen. Zij mogen doorgaans elkaar bij aankomst en afscheid eenmaal omhelzen en mogen verder alleen elkaars handen vasthouden. In sommige instellingen is ook dat laatste verboden en grijpt het bewakingspersoneel in als gedetineerde en bezoek dat wel proberen.

“Een man werd uitgezet naar het eigen land. Zijn vrouw en kind zitten in een opvangcentrum voor asielzoekers. De man wilde hen nog zien voordat hij uitgezet zou worden. Deze mensen beschikken echter ook (nog) niet over Nederlandse verblijfpapieren en kunnen dus nooit zomaar op bezoek bij hun man/vader omdat daartoe geldige legitimatie verplicht is. De geestelijke verzorging heeft ervoor gezorgd dat zij elkaar alsnog hebben kunnen ontmoeten om afscheid te nemen. Maar al te vaak krijgt de geestelijke verzorging het niet of te laat te horen dat er belangrijke familieleden in Nederland verblijven van wie er geen afscheid genomen kan worden.”

4.2.3 Het opsluiten van kinderen

Naar de indruk van de onderzoekers worden er tegenwoordig minder kinderen opgesloten dan voorheen het geval was. Niettemin zitten er nog steeds kinderen opgesloten in de uitzetcentra. Hier verblijven zij de laatste dagen of weken alvorens te worden uitgezet.

4.2.4 Het opsluiten van slachtoffers van mensenhandel

Met enige regelmaat treffen justitiepastores onder hun pastoranten mensen aan die het slachtoffer zijn geworden van mensenhandel en gedwongen prostitutie. In de praktijk blijkt volgens de pastores dat de alertheid van politiekorpsen om dit fenomeen te herkennen en adequaat op te treden, zeer wisselend is. Vaak zijn diensten die werken aan mensenhandel, gekoppeld aan de vreemdelingenpolitie. Deze heeft een visie die vooral gericht is op het bestrijden van illegaliteit en het bestraffen van werkgevers die mensen zonder papieren in dienst hebben. Zij houden te weinig rekening met het feit dat er onder de mensen zonder papieren ook slachtoffers zijn van uitbuiting en geweld.

“Soms belanden vrouwen die voor de gedwongen prostitutie naar Nederland zijn gehaald in vreemdelingenbewaring. Sommige regio's in Afrika en Oost-Europa staan bekend als herkomstland van slachtoffers van gedwongen prostitutie. Veel (ex-) gedetineerden die gedwongen in de prostitutie zijn beland, schamen zich hiervoor en pas na een hele tijd durven zij dit te vertellen. De reguliere procedure is om dit te melden aan de organisatie Bonded Labour in The Netherlands (BLinN). Deze kan er meestal voor zorgen dat de persoon in kwestie vrijkomt en de passende hulp krijgt.”

Alleen als slachtoffers uiteindelijk aangifte doen, kunnen ze kans maken op een verblijfsvergunning. Wanneer hun slachtofferschap in detentie aan het licht komt (wat uit schaamte niet altijd gebeurt) komen zij in de B-9 regeling³⁴ (voor eerste opvang en begeleiding) terecht. Hierin krijgen zij bedenktijd om aangifte te doen. Vaak echter durven zij geen aangifte te doen uit angst voor represailles van de mensenhandelaren, die voor henzelf of de familie in het land van herkomst fatale gevolgen kunnen hebben. Ook is er angst dat zijzelf thuis niet meer geaccepteerd zullen worden omwille van hun verleden. En ook na aangifte is een verblijfsvergunning niet gegarandeerd. Worden de daders niet vervolgd dan kunnen vrouwen alsnog uitgezet worden. De overheid dient volgens justitiepastores deze slachtoffers ruimhartig op te vangen en alle hulp te bieden, ook – juist – als slachtoffers geen aangifte durven te doen.

“Een jonge vrouw die door mannen naar Nederland was gebracht en vervolgens maanden opgesloten had gezeten, was op die kamer dagelijks vele keren gedwongen tot prostitutie. Na enkele maanden lukt het haar om te ontsnappen en met hulp van een voorbijganger gaat ze naar een politiebureau. Ze vertelt daar haar verhaal, maar in plaats van hulp te bieden wordt er geconstateerd dat ze niet over geldige papieren beschikt, en wordt ze in de vreemdelingenbewaring gezet. Opnieuw opgesloten. Uiteindelijk vraagt ze toch nog asiel aan; ze zit nu in de asielpcedure.”

Andere voorbeelden van vrouwen laten zien hoe ontzettend moeilijk het voor hen is om aangifte te doen. Vaak zijn ze bang dat familieleden in het land van herkomst iets aangedaan wordt, soms kennen ze personen (bv. daders) alleen maar onder schuilnamen, soms weten ze in het geheel niet waar ze vast hebben gezeten, soms zijn ze te bang.”

Het komt nog steeds voor dat er mensen in detentie zitten die na zichzelf te hebben aangemeld als slachtoffer van mensenhandel en gedwongen prostitutie. Het geeft pastores aanleiding om te vermoeden dat er meer mensen worden ingesloten dan diegenen voor wie volgens het *ultimum remedium*-principe geen andere oplossing bestaat (namelijk diegenen waarvoor er een reëel risico op onttrekking aan terugkeer naar het land van herkomst bestaat en waarvoor lichter middelen zijn getoetst en niet effectief bleken te zijn).³⁵ Slachtoffers van mensenhandel komen niet naar de politie om vervolgens in de gevangenis te verdwijnen, maar om adequate hulp te ontvangen.

³⁴ Zie: www.B9-regeling.info: Met de term B9-regeling wordt gerefereerd op hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingencirculaire. In dit hoofdstuk wordt de procedure beschreven die is bedoeld voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel. Het doel ervan is slachtoffer van mensenhandel in staat te stellen aangifte te doen en zo de dreiging van onmiddellijke uitzetting weg te nemen.

³⁵ Zie de reactie van het kabinet op het rapport van de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, Hammarberg: http://www.minbuza.nl/nl/Actueel/Kamerstukken/2009/04/Kamerbrief_inzake_de_kabinetsreactie_op_het_rapport_van_de_Mensenrechtencommissaris_van_de_Raad_van_Europawebsite

Zolang dat niet gebeurt, zijn de procedures van screening voorafgaand aan een eventuele detentie volgens justitiepastores onvoldoende professioneel en humaan.

“Er was hier een 18-jarig Surinaams meisje. Omdat haar beide ouders waren overleden toen ze een jaar of 8, 9 was, is ze naar een tante in Nederland gestuurd. Daar heeft ze al die tijd huishoudelijk werk moeten doen, is ze eigenlijk als een soort goedkope huishulp gebruikt. Die tante heeft haar altijd bedreigd door te zeggen: “Als je van me wegloopt geef ik je aan bij de vreemdelingenpolitie.” Toen ze 18 was, is ze inderdaad weggelopen. Haar tante heeft haar toen aangegeven en ze is opgepakt en in de vreemdelingenbewaring gezet.”

Een categorie die tevens onder de definitie van mensenhandel valt, betreft de groep mensen die onder valse voorwendselen voor een zeer hoog bedrag naar Nederland zijn gesmokkeld om hier onder het minimumloon arbeid te verrichten. Voor deze mensen zou er volgens justitiepastores de gelegenheid moeten zijn om in Nederland enige tijd te werken om het verloren geld althans deels weer terug te verdienen alvorens weer terug te gaan naar het land van herkomst. Voor die tijd zullen zij omwille van gezichtsverlies niet geneigd zijn zelf terug te keren naar de familie en dorpsgenoten die financieel hebben bijgedragen aan de mensensmokkelaars die hun overtocht hebben geregeld. Justitiepastores zien dat deze mogelijkheid tot tijdelijke arbeid voor veel mensen een oplossing zou zijn, die meewerking aan een toekomstige terugkeer naar land van herkomst stimuleert. Dergelijke stimulerende in plaats van repressieve middelen voor terugkeer zijn volgens pastores nog veel te weinig ontwikkeld.

4.3 Personeel en de gedetineerde migranten

In deze paragraaf beschrijven de onderzoekers de manier waarop de justitiepastores de houding en handelwijze van het overig personeel evalueren. Zij vinden dat deze op specifieke punten te wensen overlaten.

4.3.1 Directie

Pastores constateren dat een aantal directies ervoor kiest om hun detentiecentrum op een zekere afstand te besturen. In die gevallen verschijnen directieleden weinig of niet op de afdelingen waar gedetineerden verblijven. Zo krijgen zij gedetineerden niet te spreken. Afdelingshoofden hebben in deze taakverdeling een grote invloed op de gang van zaken in de instelling, omdat voornamelijk zij de bron van informatie vormen aan de hand waarvan directies beslissingen nemen.

4.3.2 Beveiligingspersoneel

Het personeel in een detentiecentrum speelt volgens pastores een belangrijke rol in het dagelijkse leven van een gedetineerde. Vooral de houding van het beveiligingspersoneel (vaak 'toezicht-houders' genoemd) en de afdelingshoofden, bepaalt in belangrijke mate hoe het verblijf in detentie ervaren wordt. Hiernaast is er regelmatig contact met terugkeerfunctionarissen en medewerkers van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).

Respect

Beveiligingspersoneel in detentie wordt vaak ingehuurd van particuliere beveiligingsmaatschappijen. G4S is daarbij de belangrijkste leverancier van beveiligingspersoneel, ook wel “toezicht-houders” genoemd. Ook heeft DJI eigen mensen voor bewaking in dienst. Meestal betreft het volgens justitiepastores laaggeschoolde werknemers. Zij worden in een cursus van enkele weken klaargestoomd om aan de slag te gaan in vreemdelingenbewaring. Het personeel spreekt naast Nederlands vaak ook elementair Engels. Personeel met een buitenlandse achtergrond spreekt naast Nederlands, ook vaak een taal uit het land van herkomst.

In de eerste plaats constateren de onderzoekers dat justitiepastores veel waardering hebben voor mensen die als bewaker werkzaam zijn. Ondanks de beperkte opleiding van het meeste beveiligingspersoneel, zijn veel van hen in staat om in lastige situaties adequaat te handelen. Het is een moeilijk beroep waarbij veel wordt gevraagd van de sociale en communicatieve vaardigheden van deze medewerkers.

De houding van het beveiligingspersoneel en daarmee de bejegening van de gedetineerden verschilt volgens de pastores van bewaker tot bewaker. Er zijn beveiligingsmensen die door alle gedetineerden gezien worden als betrouwbaar, vriendelijk en respectvol. Sommige kunnen daarbij zelfs een vertrouwensfunctie vervullen. Er is echter ook beveiligingspersoneel door wie de gedetineerden zich geïntimideerd voelen en dat op vernederende wijze omgaat met de gedetineerden. Respect is volgens de pastores iets wat zeer belangrijk gevonden wordt onder de gedetineerde migranten. Het kan een verschil maken of een toezichthouder zelf een buitenlandse herkomst heeft. Vaak is er in dat geval meer begrip en wederzijds vertrouwen tussen toezichthouder en gedetineerde.

“Soms vragen gedetineerden mij om kleding. Er is een kledingdepot in het centrum, en de procedure is dat gedetineerden de toezichthouders om kleding kunnen vragen en deze uit het magazijn kunnen halen. Als ik gedetineerden op die procedure aanspreek, is meestal het antwoord dat de toezichthouder geen tijd had of zegt dat er in het depot geen passende kleding aanwezig was.

Als ik het beveiligingspersoneel daarop aanspreek, leidt dat ertoe dat ze alsnog in het depot gaan kijken en/of melden dat kleding op is, zodat de voorraad kan worden aangevuld. Uit zichzelf had het beveiligingspersoneel dat niet gedaan.”

“Er is vaak ook goede samenwerking met het toezichthoudende personeel. Soms roept de toezichthouder mijn hulp in wanneer er in het kledingdepot niet de goede maat kleren aanwezig is, van extra grote maten bijvoorbeeld. Dan weet ik via mijn contact met de lokale kerken vaak wel aan kleding te komen.”

De manier waarop leidinggevenden willen dat het beveiligingspersoneel omgaat met handhaving van de veiligheid, kan het beveiligingspersoneel dwingen de regels strenger toe te passen dan strikt noodzakelijk is. De behoeften van de individuele gedetineerde worden hierbij wel eens over het hoofd gezien. Het personeel geeft volgens justitiepastores in veel gevallen veiligheid voorrang boven de zorg die het Ministerie van Justitie ook verplicht is te geven aan de gedetineerde migranten. Soms leidt een onnodig strenge toepassing van de regels tot pijnlijke situaties.

“Een voorbeeld van een rigide toepassing van de regels werd gegeven van een Zuid-Amerikaanse man van 1.90m met een hernia. Hij werd gedwongen in het bovenbed van een stapelbed te slapen, terwijl dit klimmen voor hem moeilijk is. Hoewel hij protesteerde en diegene die beneden sliep best had willen ruilen, werd deze man verplicht in het bovenbed en niet ergens anders te slapen.”

Communicatie

Ondanks een aantal positieve berichten meldden de justitiepastores dat er in de manier waarop in beveiligingspersoneel wordt voorzien nog veel te verbeteren is. Zo verloopt de communicatie van beveiligingspersoneel met gedetineerden volgens hen niet altijd zoals het zou moeten. Zij wijzen beperkte toerusting voor dit werk aan als oorzaak. Zo is het inlevingsvermogen onder het personeel in de situatie van een gedetineerde sterk wisselend per afzonderlijke bewaker, en zou eraan gewerkt kunnen worden om dit te vergroten.

Miscommunicatie leidt volgens pastores in sommige gevallen tot misverstanden en conflicten. Het komt voor dat de interventie van personeel leidt tot escalatie in plaats van de-escalatie. Wanneer personeel met een gebrek aan respect reageert op gedrag van gedetineerden, kunnen de emoties bij gedetineerden hoog oplopen. Als tegenreactie kunnen dan door het personeel weer sancties worden opgelegd, zoals opsluiting in isoleercel (ook wel ‘observatieruimte’, kortweg ‘OBS’ genoemd). Meestal heeft het tijd nodig voordat gedetineerden en beveiligingspersoneel aan elkaar wennen en de communicatie beter verloopt.

“Een voorbeeld van problemen door gebrekkige communicatie is het geval waarbij een man op een bevelende toon werd gemaand zijn douche schoon te maken in de isoleercel. Door de intimiderende toon van de bewaker ging de gedetineerde in de contramine. Meteen leidde dit protest tot drie dagen extra isoleercel.”

Taal blijkt vooral een lastig probleem bij mensen die op grond van artikel 6 Vw. vastgehouden worden. Omdat het hier om mensen gaat die niet eerder in Nederland zijn geweest, betreft het vaak mensen die geen Nederlands of Engels spreken. In een aantal gevallen kan er gebruik worden gemaakt van de tolkentelefoon. Bij zeldzame talen kan communicatie vaak alleen plaatsvinden door middel van de hulp van een in detentie aanwezige landgenoot die zich wel in het Engels kan uitdrukken. In een dergelijk geval wordt er soms veel van diens hulp gebruik gemaakt, wat belastend kan zijn voor de persoon in kwestie. Voor dit middel en ook de genoemde tolkentelefoon geldt dat het meestal niet adequate middelen zijn voor een goede en noodzakelijke communicatie.

Gewetensconflict

Ondanks het soms zeer goede optreden van individuele beveiligers voldoet het optreden niet altijd aan de standaard die deze groep gedetineerden toekomt. De bewaking heeft het zelf ook vaak lastig en komt zo nu en dan ook in gewetensconflict.

Dit gebeurt volgens justitiepastores bij vragen en moeilijkheden die uit het werk als toezichthouder voortkomen. In een aantal gevallen is de justitiepastor ook voor hen een informele betrouwbare gesprekspartner. Ook komt het voor dat pastores advies geven aan het bewakende personeel hoe het beste op te treden in een specifiek geval en hoe het meest respectvol te communiceren met de gedetineerden.

4.3.3 Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)

Volgens justitiepastores worden medewerkers van DT&V in het detentiecentrum door gedetineerde migranten gewantrouwd. Volgens de pastores is er onder hen weinig waardering voor de manier waarop DT&V-medewerkers hun werk doen en de houding die zij aannemen ten opzichte van gedetineerden. Ook vinden zij de methodes waarmee mensen ertoe worden overgehaald terug te keren naar het land van herkomst soms twijfelachtig. Deze worden door gedetineerde migranten ervaren als intimiderend.

“Soms zeggen medewerkers van DT&V tegen migranten dat hun ambassade een Laissez Passer heeft afgegeven, terwijl bij navraag blijkt dat dat helemaal niet zo is. Zij hopen hierdoor dat immigranten door deze mededeling beter meewerken aan hun terugkeer naar het land van herkomst.”

4.3.4 Vervoer tussen centra

Over de bejegening tijdens het vervoer wordt door veel gedetineerden geklaagd. Door diverse tussenstops waarbij mensen op verschillende plaatsen worden afgehaald kan het vervoer van de ene naar de andere locatie een hele dag duren. Een veelgehoorde klacht is daarbij dat mensen onderweg niet voldoende eten en drinken krijgen. Ook wordt mensen meestal, als onderdeel van de veiligheidsprocedure, van te voren niet verteld waarheen zij vervoerd zullen worden, ook niet als zij naar het ziekenhuis gaan. Hierbij is bovendien regelmatig sprake van gebruik van handboeien of een stok in de broek.

Pastores melden dat de vervoersdiensten een eigen organisatie kennen (DV&O) waardoor directies zich niet verantwoordelijk achten voor misstanden bij het vervoer. Deze vervoersdiensten verwijzen echter weer voor bepaalde beslissingen weer naar directies. Het is hierdoor lang niet altijd duidelijk bij wie eventuele klachten neergelegd moeten worden.

“Vaak worden mensen geboeid vervoerd. Soms worden mensen op een afspraak met de ambassade geboeid binnengebracht: de ambassade zal door dit signaal van criminaliteit geneigd zijn deze eigen burger te zien als crimineel en hem niet zomaar terug laten keren naar het betreffende land.”

“Er is niet lang geleden een man bij verrassing vervoerd terwijl hij nog stond te douchen. Naakt en nog nat van de douche is hij op transport gesteld naar een andere locatie. Hierover is wel een klacht ingediend waarna onderzoek is gevolgd.”

4.4 Regime en ordehandhaving

In deze paragraaf geven de onderzoekers de ervaringen van de pastores weer met betrekking tot de toepassing van het regime voor ongedocumenteerde migranten. Een beschrijving van de regimes waaronder ongedocumenteerde gevangenen en asielzoekers worden vastgehouden is gegeven in paragraaf 1.4. De pastores zijn het erover eens dat er geen rechtvaardiging bestaat voor de praktijk om migranten onder dergelijke sobere regimes vast te zetten.

4.4.2 Veiligheid en de toepassing van geweld

In de vreemdelingendetentiecentra mag wettelijk gezien “proportioneel geweld” toegepast worden door de bewaking. Ook is er ter plaatse een Intern Bijstand Team (IBT) dat kan ingrijpen als dat nodig mocht blijken. Wat precies proportioneel is, is volgens pastores niet altijd duidelijk. Meestal wordt het gezien als het gebruik van evenveel geweld als de gedetineerde zelf toepast.

“Er is een geval bekend van een man die in elkaar werd geslagen door de IBT en vervolgens in de isoleercel werd opgesloten, van wie later bleek dat hij een epilepsieaanval had gehad.”

Volgens pastores is het niet altijd duidelijk wat proportioneel geweld is. Dat er geweld wordt toegepast is een feit en dat hierbij zo nu en dan gewonden vallen ook.

“Er is een geval van hysterie bekend bij een man, die vervolgens door een team van zes leden van de IBT (bewapend met schild, helm, stok) een aantal tanden is uitgeslagen en die vervolgens drie weken lang isoleercel heeft gekregen.”

Ook tijdens vervoer en bij uitzetting kan er geweld toegepast worden. Bij uitzettingen is dat geregeld het geval. Iemand kan zich tegen zijn terugkeer naar het land van herkomst verzetten door bijvoorbeeld te schreeuwen of fysiek weerstand te bieden tegen zijn begeleiders. Als dit plaatsvindt bij of in het vliegtuig dat hem terug moet brengen naar het land van herkomst, kan dit ertoe leiden dat de gezagvoerder van de vlucht op aanraden van de purser deze persoon geen toegang tot het vliegtuig verleent. Hierbij is deze poging tot terugkeer naar het land van herkomst dan mislukt.

Bij een mislukte poging tot terugkeer gaat de vreemdeling volgens een pastor in de regel de isoleercel in, als sanctie. Eenmaal uit de isoleercel blijft de persoon in vreemdelingenbewaring tot er zich een nieuwe gelegenheid voordoet om hem uit te zetten. Volgens de pastores put dit proces mensen uit, net zolang tot zij murw zijn en geen verzet meer plegen.

4.4.3 Isolatie

Er zijn twee redenen waarom gedetineerden in afzondering geplaatst kunnen worden: als ordemaatregel of als disciplinaire maatregel. Een ordemaatregel dient de orde en veiligheid binnen de instelling en de ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming. Ook valt hieronder de afzondering bij ziekte of afzondering op verzoek van gedetineerde zelf. De afzondering vindt plaats in een observatiecel of in ernstige gevallen in een isoleercel. Zodra het risico op ordeverstoring is weggenomen, dient de maatregel te worden beëindigd.

Afzondering als disciplinaire straf betreft opsluiting in een strafcel als sanctie voor betrokkenheid bij feiten die de orde en veiligheid bedreigen en ongestoorde vrijheidsbeneming in de weg staan en waar, anders dan bij de ordemaatregel, de gedetineerde ook verantwoordelijk kan worden gesteld. Deze disciplinaire straf kan worden opgelegd voor maximaal 14 dagen. Hoewel de ordemaatregel en disciplinaire straf fundamenteel verschillen in grondslag en oogmerk, wordt dit onderscheid in de praktijk vaak genegeerd. Dit betekent onder meer dat voor beide beslissingen dezelfde cellen worden gebruikt. Strafcellen en isoleercellen worden vaak en ten onrechte ‘OBS’ (observatieruimte) genoemd, alsof er wettelijk geen verschil tussen de strafcellen, afzonderingscellen, observatiecellen en isoleercellen zou bestaan. Justitiepastores melden een regelmatig gebruik van isoleercellen in vreemdelingendetentiecentra.

Redenen om in afzondering geplaatst te worden (als orde- dan wel disciplinaire maatregel) zijn volgens pastores:

- 'door het lint gaan', hysterisch worden en dreiging om geweld te gebruiken;
- het gebruik van geweld;
- een conflict met een andere gedetineerde of met de bewaking;
- het voornemen om zelfmoord te plegen of daarover te spreken;
- de beslissing om in hongerstaking te gaan;
- het afgaan van de brandmelder of sprinklerinstallatie (ofwel door opzettelijke manipulatie, ofwel door bijvoorbeeld rook uit de magnetron).

Afdelingshoofden beslissen meestal of iemand een ordemaatregel of disciplinaire straf opgelegd krijgt en in welk type cel deze ten uitvoer wordt gelegd. In een aantal detentiecentra beslist een directielid over isolatie. Pastores constateren dat er per afdelingshoofd sterk verschillend beslist wordt hoe regelmatig of wanneer er iemand wordt opgesloten in de isoleercel, een strafcel of een ander type cel. Op de ene afdeling worden systematisch meer mensen in de isoleercel geplaatst dan op andere afdelingen. Op sommige afdelingen wordt isolatie nooit nodig geacht. Hieruit lijkt het er volgens de pastores op dat het aan de werkwijze van de afdelingshoofden wordt overgelaten hoe streng de regels worden toegepast en in hoeverre communicatie de voorrang krijgt boven veiligheid. Deze consequentie van het systeem creëert voor de gedetineerden een ongelijkheid: afhankelijk van de afdeling waar zij terechtkomen, verschilt de mate van striktheid, het risico op straf en isolatie en dus de leefbaarheid voor de gedetineerden.

Justitiepastores meldden de onderzoekers dat volgens het protocol in sommige detentiecentra, bij een conflict tussen twee gedetineerden waarbij agressie in het spel is, beide personen als straf opsluiting in een isoleercel opgelegd krijgen. Dit gebeurt volgens hen óók als voor iedereen duidelijk is dat slechts één van hen het conflict heeft uitgelokt, en één persoon agressief is geweest. Vaak moet de geestelijk verzorger pleiten voor de andere persoon, zodat die, contra de regel, eerder uit de isoleercel kan worden gehaald.

“Als in een kamer iets is vernield of is gedaan dat als vluchtpoging wordt geïnterpreteerd door de directie, krijgen alle bewoners van de kamer als straf één of twee weken strafcel. Dat degenen die niets hebben gedaan (niet betrokken bij de daad, maar ook niet verhinderd) even zwaar gestraft worden als de dader, ervaren gedetineerden als onrechtvaardig en disproportioneel.”

Mensen worden naar de opvatting van pastores niet alleen regelmatig te snel in de isoleercel geplaatst, ook gebeurt dat niet zelden voor buitenproportioneel lange tijd. Een klein voorval kan volgens pastores al aanleiding zijn om iemand isoleercel op te leggen. Pastores zeggen dat zij de persoon die in de isoleercel geplaatst is, in sommige gevallen niet privé kunnen spreken: bij bezoek zijn er steeds twee leden van beveiligingspersoneel aanwezig in de celruimte waar het pastorale gesprek gevoerd wordt. Bovendien kan isolatie aanleiding zijn verdere eventuele rechten te ontnemen.

“Een christelijke bewoner heeft als straf één week isoleercel gekregen. In een gesprek met mij geeft hij aan de zondagse kerkdienst te willen meemaken. Ik vraag aan het dienstdoende afdelingshoofd of dat mogelijk is. Het antwoord is: Bij gedetineerden die op advies van de medische dienst of psycholoog in de OBS geplaatst zijn kan het afdelingshoofd beslissen of de gedetineerde aan de kerkdienst kan deelnemen. Als gedetineerden voor straf in de OBS geplaatst zijn, kan dat niet. Motivatie: Ze mogen aan geen programma deelnemen, anders zou je hen belonen. Mijn argument dat geestelijke verzorging geen ‘activiteit’ is maar zorg, leidt niet tot heroverweging van de beslissing.”

Pastores uitten hun moeite met het gebruik van isoleercellen als disciplinaire maatregel in vreemdelingenbewaring. Als ordemaatregel, zoals wanneer mensen zelf om afzondering vragen of als afkoelingsperiode nadat iemand geweld heeft gepleegd, kan een korte tijd afzondering uitkomst bieden. Afzondering als straftoepassing vinden zij echter in principe voor deze groep buitenproportioneel. Zij menen dat isolatieplaatsingen vaker voorkomen dan nodig is en dat het verblijf in

isolatie vaak te lang duurt. Volgens de pastores verdraagt dat zich ook niet altijd met het recht van gedetineerden om ook in de inrichting hun godsdienst te mogen uitoefenen.

4.4.4 Verschil in regels

Behalve het regime zoals dat boven beschreven staat zijn er volgens de justitiepastores ook per locatie verschillende regels waaraan de gedetineerden zich dienen te houden. Deze kunnen van elkaar verschillen. Een voorbeeld is de bezoekenregeling. Doorgaans mogen mensen elkaar bij aankomst en vertrek aanraken en verder alleen handen vasthouden. Soms mag ook dat niet. Pastores vertelden de onderzoekers dat in sommige instellingen de extra regel geldt dat een kind van een gedetineerde migrant alleen op schoot mag als dat kind vooraf is gevisiteerd (intiem lichamelijk onderzoek ondergaat). Dit wordt opgelegd uit angst voor drugsmokkel via de kleren van het kind. Pastores zeggen dat veel gedetineerden deze regel zo vernederend ervaren dat zij hun kinderen maar liever niet op schoot nemen als zij op bezoek komen.

4.5 De verschillen met gedetineerden onder strafrecht

Hieronder wordt het onderscheid beschreven dat pastores constateren tussen vreemdelingen-detentiecentra en reguliere penitentiaire inrichtingen. Veel van de geïnterviewde pastores hebben ook werkervaring in deze penitentiaire inrichtingen. Wat de meesten van hen als onbegrijpelijk ervaren is het feit dat de voorzieningen en rechten voor strafgevangenen in Nederland beter zijn geregeld dan voor de ongedocumenteerde migranten die niet vastzitten voor een misdrijf.

4.5.1 Reguliere gevangenis

In 4.2.2 werd al verwezen naar het 'bezoek zonder toezicht' als een recht dat criminele gevangenen in penitentiaire inrichtingen wel hebben in Nederland maar gedetineerde migranten niet. Pastores meldden dat migranten die ook in een reguliere gevangenis hebben gezeten, het verblijf dáár verkiezen boven een verblijf in de vreemdelingenbewaring. Pastores wezen erop dat administratieve maatregelen in Nederland feitelijk zwaarder zijn dan strafmaatregelen, een situatie die zij allen vreemd noemden. Als belangrijkste oorzaak hiervan wezen zij naar de beperkte middelen die de overheid beschikbaar stelt voor vreemdelingenbewaring.

4.5.2 Toekomstperspectief

In tegenstelling tot het verblijf in andere inrichtingen van Justitie is het verblijf in de vreemdelingenbewaring volgens de pastores op geen enkele positieve manier op de toekomst gericht. Waar er in de reguliere penitentiaire inrichtingen wordt geïnvesteerd in de re-integratie in de maatschappij, geldt dit niet voor migranten. Het is immers niet de bedoeling dat zij zich in de Nederlandse maatschappij gaan vestigen, zij moeten zo snel mogelijk het land verlaten. Wat hierbij volgens de pastores over het hoofd wordt gezien, is dat deze mensen zich wel in het land van herkomst zullen moeten gaan vestigen, een land dat zij meestal juist vanwege beperkte perspectieven ter plaatse zijn ontvlucht.

De consequentie voor het beleid is volgens pastores dat migranten hun tijd in detentie niet kunnen besteden aan iets wat voor hen (ook bij terugkeer) nuttig kan zijn, zoals werk om geld mee te verdienen of cursussen waarmee zij in het land van herkomst iets kunnen opbouwen. Veel mensen zijn hier gekomen om meer geld te verdienen dan in eigen land mogelijk zou zijn geweest. Voor de meesten van hen zou betaald werk gedurende de periode van detentie daarom een uitkomst zijn, omdat hun tijd dan niet helemaal verloren is. Met het verdiende geld zouden mensen volgens een aantal van de justitiepastores zelfs met opgeheven hoofd terug kunnen keren naar eigen land. Velen durven dat juist niet zolang zij hier niet geslaagd zijn in het verwerven van een zeker bedrag aan geld: de gehele familie heeft immers vaak meebetaald aan het vertrek van deze persoon naar Europa.

De justitiepastores zien in dat het vanuit het perspectief van de Nederlandse overheid niet nodig is om cursussen Nederlands aan te bieden, aangezien het niet de bedoeling is dat zij hier blijven. Cursussen Frans of Engels daarentegen zouden voor de meeste gedetineerden zeer nuttig zijn, aldus de pastores. Ook alfabetisering en het leren van het Latijnse schrift zou voor een heel aantal mensen nuttig zijn. Ook zou het mogelijk zijn om korte opleidingen in bijvoorbeeld boekhouden,

loodgieterij of iets dergelijks te bieden, zodat mensen bij terugkeer een steviger basis van bestaan kunnen opbouwen.

Na terugkeer ontstaan er volgens de pastores ook soms problemen met de autoriteiten in het land van herkomst. Vaak wordt migranten door Nederlandse overheidsfunctionarissen aangeraden om bij terugkeer aan de lokale autoriteiten niet te vertellen dat zij in Nederland asiel hebben aangevraagd. Dit kan namelijk in de ogen van deze autoriteiten geïnterpreteerd worden als een belediging aan het adres van het land van herkomst, waardoor de terugkerende migrant voor hen een verdacht persoon wordt. Dit heeft voor hem of haar mogelijk ernstige gevolgen, zoals het opsluiten of lastigvallen van deze persoon of zijn familie.

4.5.3 Onzekerheid over duur van detentie

Hierboven is al het punt aangesneden van de verblijfsduur van migranten in de vreemdelingenbewaring. Pastores noemen als een van de belangrijkste stressfactoren onder gedetineerde migranten, het feit dat niemand hen kan meedelen hoe lang hij/zij daar zal zitten. Migrant kunnen zich dus ook niet voorbereiden op hun eventuele vrijlating. Het is moeilijk om toekomstplannen te maken als je niet weet wat er met je zal gebeuren. Pastores merken dit aan als een groot verschil met de penitentiaire inrichtingen. Hier is het, althans na veroordeling, helder om welke redenen gedetineerden vastgezet zijn en voor welke duur.

De redenering die volgens pastores ten grondslag ligt aan de weigering van de overheid om in deze situatie iets te veranderen, is de opvatting dat mensen, zodra zij weten wanneer zij vrijkomen, er alles aan zullen doen om het terugkeerproces te frustreren tot aan dat vastgestelde moment. Als iemand inderdaad wordt vrijgelaten, krijgt hij dat daarom een uur van te voren te horen om ervoor te zorgen dat deze persoon zich tot het laatste toe rustig houdt.

4.5.4 Belangrijke momenten

Een voor vreemdelingen zwaarwegende beperking waar pastores melding van maken en die in penitentiaire inrichtingen niet bestaat, is het feit dat het voor hen nagenoeg onmogelijk is om onder begeleiding aanwezig te zijn bij belangrijke momenten in de (in Nederland verblijvende) familie. Het gaat hierbij om de geboorte van een eigen kind, het sterven van ouders, broers of zussen en echtgenoten of begrafenissen van familieleden. In uitzonderlijke incidentele gevallen wordt dit wel eens toegestaan, meestal door tussenkomst van de geestelijk verzorger. Het overgrote deel van deze verzoeken wordt echter door directies bij voorbaat afgewezen.

“Er zijn talloze voorbeelden van mensen van wie een verzoek om aanwezig te zijn bij een geboorte of begrafenis wordt afgewezen, bijvoorbeeld van die man die afscheid wilde nemen van zijn zus die op sterven lag. Elk verzoek haar te mogen opzoeken werd afgewezen. Onduidelijk is om welke redenen dit gebeurde, naast de angst dat hij misschien zou ontsnappen. Ook de geboorte van een eigen kind is geen reden om iemand tijdelijk vrijaf te geven om de vrouw te ondersteunen in de laatste uren van de geboorte. Deze verlofregelingen bestaan wel bij strafrechtelijk gedetineerden.”

“Soms komen berichten van overlijden wegens de beperkte communicatiemogelijkheden te laat. Er was een man die te horen kreeg dat zijn vrouw inmiddels was overleden. Hij raakte acuut in paniek en zei dat zijn leven nu geen zin meer had, dat hij liever wilde sterven. De eerste reflex van de bewaking was om hem dan maar in de isoleercel te stoppen: dat hoort immers volgens het reglement: iemand die in hongerstaking gaat of zelfmoord wil plegen, gaat de isoleercel in. Door tussenkomst van de geestelijke verzorging kon deze man tot rust worden gebracht waardoor isolatie niet nodig bleek.”

In de spaarzame gevallen dat begrafenisbezoek wel plaatsvond, gebeurde dat volgens pastores met een zogenaamde ‘stok in de broek’: een spalk om de knie van de migrant die voorkomt dat de migrant in kwestie kan weggrennen. Dit laatste is overigens in het gevangeniswezen staande praktijk bij vluchtgevaar.

4.5.5 Meer personen op cel

Een van de meest in het oog lopende verschillen met penitentiaire inrichtingen, is het feit dat mensen standaard met meer personen op cel worden geplaatst. Meestal zitten migranten met twee personen op cel. Cellen met vier personen zijn echter geen uitzondering. Het betreft hier een situatie die volgens enkele pastores ondermijnend werkt voor de persoonlijke privacybeleving van mensen. Ook ontstaan hierdoor kleinere conflicten over bijvoorbeeld dag-nachtritme. Aangezien deze mensen 16 uur per dag met elkaar een kleine ruimte delen is dit begrijpelijk.

“Een Iraanse man vraagt om overplaatsing naar een andere kamer. Hij spreekt Farsi en een beetje Engels; zijn 3 kamergenoten spreken Arabisch (of Nederlands). De Iraniër wil graag naar een kamer waar hij met mensen kan communiceren, waar dus andere Engels-sprekenden zijn. Ook vindt hij het als tot het christendom bekeerde Iraniër moeilijk om met Arabische moslims op één kamer te zijn.

Hij schrijft met behulp van een bewaker een sprekersbriefje aan het afdelingshoofd. Na twee maal een sprekersbriefje te hebben ingeleverd krijgt hij een afwijzing om met het betreffende hoofd te spreken. Het gebeurt vaker dat mannen om overplaatsing vragen en dat zij geen antwoord krijgen of een afwijzend antwoord indien zij last hebben van medege-detineerden. Wel wordt in de regel rekening gehouden met de mogelijkheid om met minstens één kamergenoot te kunnen communiceren.”

4.6 De voorzieningen in detentie

In deze paragraaf beschrijven de onderzoekers de manier waarop justitiepastores aankijken tegen de voorzieningen die in vreemdelingendetentiecentra worden geboden. Deze verschillen volgens hen sterk per instelling. Over het algemeen zijn de voorzieningen volgens pastores niet ruim bemeten. Dit leidt er volgens hen toe dat veel gedetineerde migranten maandenlang doorbrengen zonder zinvolle dagbesteding, ondermaatse zorg en zeer beperkte mogelijkheden voor communicatie.

4.6.1 Medische voorziening

Medische dienstverlening in detentiecentra wordt in veel gevallen uitbesteed aan particuliere zorginstellingen. Deze medische dienst verleent volgens protocol alleen de noodzakelijke hulp. Wat ‘noodzakelijk’ is, is volgens pastores lang niet altijd helder. Er wordt vooral veel paracetamol verstrekt. Bij een aantal instellingen komen er voor vastgesteld aantal uren per week artsen van de GGD. Veelal zijn dit steeds anderen, die hierdoor geen echt inzicht kunnen krijgen in het algehele welzijn van de gedetineerden. In andere detentiecentra is er tijdens kantooruren een vaste arts aanwezig, die daardoor een beter inzicht in de gezondheidssituatie heeft. Degenen die beslissen over de medische zorg van gedetineerden, zijn de afdelingshoofden in samenwerking met de verpleging, aldus de pastores. Hoofdverpleegkundigen bepalen wiens verzoek om een arts te zien wordt ingewilligd. Volgens pastores wordt daarbij niet altijd de goede keuze gemaakt en voelen gedetineerde migranten zich over het algemeen door verpleegkundigen niet serieus genomen in hun geestelijke en lichamelijke problemen.

“Om 16.45 uur worden de mannen ingesloten. Als er dan iets is – bijvoorbeeld een vraag om medische hulp – kunnen zij op een bel drukken. Ik hoor regelmatig de klacht dat het lang duurt – er wordt gesproken over een kwartier – voordat een toezichthouder komt vragen wat er aan de hand is. De inrichting ontkent dat er niet op tijd gereageerd zou worden. Ik kan dat niet zelf beoordelen omdat ik na 16.45 uur niet meer op afdelingen ben. Hoewel ik begrijp dat tijdbeleving subjectief is en zeer verschillend kan zijn, hoor ik de klacht zo vaak dat ik me niet kan voorstellen dat ze geheel ongegrond is.”

Regelmatig blijkt dat verpleegkundigen onvoldoende ervaring hebben om de gedetineerden van adequate hulp te voorzien. Verpleegkundigen worden geacht diagnoses te stellen, terwijl officieel enkel een arts dat mag doen. De behandeling die volgt is meestal minimaal. Net als in de bewaking die wordt ingehuurd, heeft ook het medisch personeel dat in de instelling werkt volgens enkele pastores nog weinig ervaring. Hierdoor zijn ze vaak niet goed voorbereid om met deze groep mensen te werken. De gedetineerden leggen klachten hierover voor aan de geestelijke verzorging.

“In een aantal detentiecentra geldt als regel dat mensen, wanneer zij naar een ziekenhuis moeten, daarheen geboeid vervoerd en door de arts ontvangen worden. Doordat de arts zo meent met een crimineel te maken te hebben, zal deze de migrant dienovereenkomstig bejegenen. Voor veel gedetineerden is dit zeer vernederend en daarom reden om liever niet naar een ziekenhuis te gaan.”

Het feit dat in een aantal instellingen de medische dienst wordt ingehuurd, zorgt er volgens pastores voor dat directies daar eenvoudig het contract met de desbetreffende zorginstelling op kunnen zeggen als zij menen dat daar reden toe is. Mocht verpleegkundig personeel het de directie lastig maken dan behoort contractbeëindiging volgens pastores tot de mogelijkheden.

4.6.2 Voorzieningen ten behoeve van de geestelijke verzorging

De omstandigheden waarin veel van de justitiepastores moeten werken, voldoen volgens justitiepastores vaak niet aan de minimale standaard die nodig is om goede pastorale begeleiding te geven. In een aantal instellingen bestaat er nauwelijks tot geen gelegenheid om de gedetineerden privé te spreken. Soms zijn er wel gespreksruimtes, maar aangezien deze ook voor overleg door het personeel en door advocaten gebruikt worden is er een kleine kans is dat zij leeg zijn op momenten dat pastores die nodig hebben, zo zeggen zij zelf. Wel is er in een aantal detentiecentra een aantal verbeteringen doorgevoerd op dat terrein en zijn er inmiddels eigen spreekruimtes beschikbaar.

Op cel kan niet altijd gesproken worden, dus vertellen pastores dat veel van de pastorale gesprekken in de tussenruimtes en recreatiezalen plaatsvinden, waar de gedetineerden verblijven zolang de celdeuren niet gesloten zijn (tussen 09:00u en 17:00u). Daar kan iedereen meeluisteren en is er vaak behoorlijk wat rumoer. De vertrouwelijkheid (een juridisch recht) is op deze wijze niet gewaarborgd. Deze situatie beïnvloedt het functioneren van de geestelijke verzorging, zeggen de justitiepastores. Vaak is er teveel afleiding om rustig een gesprek met iemand te kunnen aangaan, waardoor belangrijke zaken niet aan bod komen. Onder deze omstandigheden zijn de meeste gedetineerden niet geneigd zich open te stellen en met een pastor te spreken over belangrijke zaken als familie en de eigen toekomst. Speciaal voor mannen is dit een probleem. Pastores zeggen dringend een eigen gespreksruimte nodig te hebben, waar zij met gedetineerden één op één kunnen spreken, zoals hun collega's in de andere inrichtingen van Justitie ook hebben.

4.6.3 Eten

Gedetineerden kunnen in de meeste instellingen volgens pastores niet structureel zelf dagelijks koken. Het eten bestaat uit broodmaaltijden en magnetronmaaltijden (die bij een private partij worden ingekocht). In sommige instellingen kunnen gedetineerden met hun eigen zakgeld daarbij iets extra's aanschaffen. De winkel waar zij goederen kunnen bestellen is echter voor de meeste mensen veel te duur, de prijzen zijn er een stuk hoger dan in gewone supermarkten.

Iedere afdeling beschikt over een magnetron waarin gedetineerden hun eten in kunnen opwarmen. In sommige instellingen is er op elke cel een magnetron. Over deze maaltijden wordt volgens de pastores veel geklaagd. In de eerste plaats is het voor velen te weinig. Verder is het bezwaar dat het veelal Hollands eten is waar mensen niet aan gewoon zijn. Ook horen de pastores vaak dat de maaltijdkeuze eenzijdig, vaak hetzelfde is en dat er gebrek is aan gezonde producten als groente en fruit.

4.6.4 Overige voorzieningen

De beschikbaarheid van diverse voorzieningen verschilt per detentiecentrum, zeggen de pastores. Over het algemeen worden de voorzieningen ervaren als beperkt. De meeste instellingen hebben sportvoorzieningen, in een aantal gevallen ook met instructeurs. In de uitzetcentra ontbreken sportfaciliteiten. Volgens pastores is dit het geval omdat directies menen dat dit vanwege het korte verblijf dat mensen er doormaken niet nodig is. Pastores zien echter regelmatig dat mensen wel degelijk vele weken in een UZC kunnen blijven en achten deze redenering dan ook niet van toepassing. Sommige klachten die pastores horen gaan ogenschijnlijk over details. Een opeenstapeling aan kleine frustraties heeft echter een wel degelijk een uitwerking op het welbevinden van personen.

Veel van de luchtruimtes zijn nogal klein. Het betreft in de meeste gevallen kooien in de buitenlucht. Een aantal van de luchtruimtes biedt geen zicht naar de buitenwereld. Dit is volgens de pastores zo ontworpen om het zicht op eventuele protesten voor de poort te voorkomen.

In veel instellingen is er geen afgesloten telefooncel zodat het voeren van privégesprekken lastig wordt. De winkel waarvan gedetineerden gebruik kunnen maken is meestal duur, zeggen pastores. Ook zijn er niet altijd de producten voorhanden die nodig zijn.

“Er is hier veel vraag naar speciale douche-gel omdat veel van de Afrikaanse en Surinaamse gevangenen een schrale huid krijgen van de zeep uit het centrum.”

“Wij dragen vaak suggesties aan welke zaken zouden moeten verbeteren in de voorzieningen van gedetineerden. Onze ervaring is dat het zeer lang duurt voordat er kleine dingen kunnen veranderen en verbeteren. Zo duurde het maanden voordat er een Russisch krantenabonnement kwam, terwijl het Chinese krantenabonnement nog maandenlang doorliep nadat het kabinet had besloten om Chinezen niet meer vast te zetten.”

“Er zit hier een goede fluitist, echt een artiest. Hij heeft in detentie echter geen beschikking over zijn fluiten. Elders zijn muziekinstrumenten wel toegestaan maar hier niet. In de kerkdienst mag hij ook niet tijdelijk over een fluit beschikken.”

4.7 Contact met de buitenwereld

In deze paragraaf geven de onderzoekers weer wat de pastores vertellen over de communicatie met de buitenwereld. Volgens pastores wordt het gedetineerde migranten onnodig moeilijk gemaakt om bezoek te ontvangen, telefoongesprekken te voeren en anderszins contact onderhouden. Het recht van elke gedetineerde om voeling te houden met de samenleving komt hiermee volgens pastores in het gedrang.

4.7.1 Bezoek

Gedetineerden hebben recht op twee uur bezoek per week. Een probleem is echter, zo vertellen justitiepastores de onderzoekers, dat veel migranten geen bezoek kunnen krijgen van hun familieleden of vrienden. Dit kan een aantal oorzaken hebben. Soms heeft de familie in Nederland niet genoeg geld om met enige regelmaat op bezoek te komen. In andere gevallen beschikken ook familie en vrienden niet over de geldige verblijfpapieren. Aangezien iedereen die op bezoek komt in een detentiecentrum een paspoort of rijbewijs moet laten zien, is het voor deze mensen onmogelijk om op bezoek te gaan in een detentiecentrum. Mede door deze situatie, zeggen justitiepastores, lijden heel wat gedetineerden aan eenzaamheid.

Wegens geldgebrek en het daaruit voortvloeiende personeelstekort is het volgens pastores bij alle instellingen enkel mogelijk voor gedetineerden om overdag te bezoek te ontvangen. De pastores meldden dat er bij een aantal instellingen tijdelijk ook avondbezoeken zijn georganiseerd, van 16:30u-19:30u. Deze waren succesvol omdat het zo ook kinderen, die doorgaans overdag naar school gaan, mogelijk werd gemaakt op bezoek te komen. Deze avondbezoeken zijn inmiddels echter afgeschaft wegens genoemd personeelstekort.

In een aantal detentiecentra zijn er sinds kort wel weekendbezoeken mogelijk, die eveneens succesvol zijn - om dezelfde redenen als de hierboven genoemde. Voor artikel 6-migranten worden er bovendien collectieve avondbezoeken georganiseerd, waarbij een groep vrijwilligers op bezoek komt in het detentiecentrum. Veel van deze mensen hebben (nog) geen contacten in Nederland.

4.7.2 Visitatie

In de meeste detentiecentra worden gedetineerden voor en na een bezoek aan een ambassade of de rechtbank (en elke andere reden om het detentiecentrum tijdelijk te verlaten) niet alleen gefouilleerd maar ook gevisiteerd, zo maken pastores duidelijk. Ook vindt visitatie in sommige detentiecentra plaats nadat een persoon bezoek heeft ontvangen. Visitatie betekent dat de gedetineerden zich geheel moeten ontkleden en een aantal keer moeten hurken en weer opstaan om te kijken of er verboden zaken in de lichaamsopeningen verborgen zitten. Voor een aantal groepen

gedetineerden, zowel mannen als vrouwen, vormt deze behandeling een zeer vernederend onderdeel van het gedetineerd zijn, zeker als men afkomstig is uit een cultuur met sterke kuisheidsregels.

“In een van de centra is het (hierboven reeds vermelde, red.) voorschrift dat kinderen die tijdens het bezoek bij de gedetineerden op schoot gaan, gevisiteerd moeten worden. Daar dit, gezien de integriteit van het lichaam, een zeer ingrijpende maatregel betreft, gaan kinderen daar niet op school.”

4.7.3 Telefoonkaarten

Gedetineerde migranten kunnen van hun wekelijkse toelage van € 10 een telefoonkaart kopen. Het verschilt per instelling welke kaarten daarvoor beschikbaar worden gesteld. In sommige gevallen betreft het kaarten van KPN. Deze zijn relatief onvoordelig. Met zogenaamde 'Cobra-kaarten' kan veel meer gebeld worden maar deze zijn niet in alle detentiecentra voorhanden, ze worden soms zelfs (om contractuele redenen) geweerd.

Voor migranten die vastzitten zijn de telefoonkaarten van groot belang, aldus pastores. Het vormt vaak hun enige weg om contact te hebben met de buitenwereld, zo zeggen zij. Die ene telefoonkaart per week is volgens pastores ruimschoots onvoldoende, aangezien deze zowel bedoeld is voor contact met de advocaat als met de familie en vriendenkring. Zowel de toegang tot het recht als tot de eigen familie wordt volgens pastores hierdoor ernstig belemmerd.

4.7.4 Juridische bijstand

Migrant in detentie krijgen altijd een pro-deo advocaat toegewezen om hun zaak te behandelen. Na het plaatsen van een vreemdeling in vreemdelingenbewaring moet de rechter uiterlijk binnen 6 weken uitspraak doen over de al dan niet rechtmatigheid van deze insluiting. De vreemdeling krijgt bij de zitting vijf minuten om zijn zaak toe te lichten. Het komt met regelmaat voor dat advocaten hierbij niet aanwezig zijn. Er is onvrede over het werk dat sommige advocaten afleveren. Justitiepastores ontvangen hierover geregeld klachten van gedetineerde vreemdelingen. Zij vermoeden dat dit onder andere te maken heeft met de relatief lage forfaitaire vergoedingen die zij krijgen voor hun werk. Ook in het vervolg van het proces komt het volgens pastores regelmatig voor dat advocaten niet komen opdagen. De pastores maken melding van mensen die al maanden vast zitten zonder hun advocaat gezien te hebben. De ervaring van de pastores is dat er naast genoeg hele goede en betrokken advocaten ook een deel is dat met weinig aandacht en zorg de belangen van cliënten behartigt.

Een bijkomend probleem is het hier bovengenoemde telefoonkaartensysteem. Mensen hebben door zo'n kaart maar beperkt de tijd om hun advocaat te bereiken en komen vaak niet verder dan de secretaresse op het advocatenkantoor. Niet zelden is het tegoed van de telefoonkaart al verbruikt voordat men de advocaat heeft kunnen spreken. Goede advocaten laten volgens pastores gedetineerde migranten *collect call* bellen.

Onlangs is op een aantal locaties een juridisch loket geopend waar mensen informatie kunnen krijgen over de procedures in Nederland. Het verschilt per instelling of hieraan bij gedetineerden ook de nodige bekendheid gegeven wordt. Veel mensen in vreemdelingenbewaring zijn volgens pastores nog steeds niet precies op de hoogte van hun rechten.

4.8 Klachtbehandeling en inspraak

In deze paragraaf bespreken de onderzoekers de ervaringen van pastores met de klachtbehandeling.

4.8.1 Commissie van toezicht

Elk detentiecentrum heeft een commissie van toezicht. Deze bestaat uit een groep personen die klachten van gedetineerden in behandeling kunnen nemen.³⁶ Voor de samenstelling geldt dat er plaatsen gereserveerd zijn voor vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, advocaten, medici en deskundigen uit de kring van het maatschappelijk werk.

³⁶ Zie voor meer informatie: www.commissievantoezicht.nl

Wanneer een gedetineerde een klacht indient, worden er meestal, na hoor en wederhoor, eerst bemiddelingsvoorstellen gedaan. Als dit niet slaagt, volgt er onderzoek en navraag bij bijvoorbeeld de medische dienst. Als de klacht gegrond wordt bevonden, wordt er een zitting georganiseerd door de beklagcommissie uit de commissie van toezicht en volgt er een uitspraak.

“Klachten van gedetineerden worden soms niet besproken of behandeld binnen het detentiecentrum. Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn. Er zijn volgens het personeel op het juiste moment geen klachtenformulieren beschikbaar; of er zijn geen enveloppen beschikbaar om een klacht in te doen. Hierdoor zullen gedetineerden geen klacht indienen: zonder envelop kan al het beveiligingspersoneel lezen wie waarover een klacht heeft ingediend, terwijl juist anonimiteit vereist is. Ook verdwijnen klachten gewoon zonder dat er iets mee gebeurt.”

4.8.2 Gedetineerdencommissie “Gedeco”

Zowel het personeel als de gedetineerden zijn niet altijd even goed op de hoogte van hun rechten in detentie. Er bestaat wel een gedetineerdencommissie “Gedeco” die de voorkeur mag uitspreken over bepaalde gang van zaken in de instelling. Wegens de snelle overplaatsing van het ene naar het andere centrum enerzijds en omdat de vorming van zo’n commissie niet wordt aangemoedigd anderzijds, stellen deze commissies volgens pastores in de praktijk niet veel voor.

“We hadden hier een man die actief ging werven voor deze commissie en op een intelligente manier gedetineerden probeerde te betrekken en enthousiasmeren voor deze commissie. Toen werd hij overgeplaatst. Wij vermoeden dat de reden voor deze overplaatsing was dat het personeel bang was dat hij met zijn activiteiten de rust zou verstoren.”

4.9 De effecten van detentie

In deze paragraaf beschrijven de onderzoekers de gedragsverandering die justitiepastores waarnemen gedurende de periode van detentie. Gedetineerde migranten kunnen tijdens de (herhaaldelijke) detentie psychisch beschadigd raken. De effecten van de maatregel tot vrijheidsbeneming worden door overheid en publiek onderschat.

4.9.1 Kwetsbaarheid

Pastores hebben bewondering voor de kracht die veel van de gedetineerde migranten tonen om de moeilijke periode in detentie te boven te komen. Echter, de justitiepastores zijn het erover eens dat detentie tevens het kwetsbare in mensen naar boven brengt. In detentie wordt iemands leven gedurende korte of langere tijd stil gezet en is ontstaat er plotseling tijd om over het eigen leven na te denken. Bovendien worden mensen in onzekerheid gehouden over de duur van de detentie en hun lot na de detentie en heerst er algehele onduidelijkheid en verwarring over procedures. Voor veel mensen leidt dit uiteindelijk tot piekeren, onzeker en onrustig worden. Pastores zien ook sterke mensen vaak geestelijk “knakken”. Dit gebeurt meestal rond de zesde of zevende maand in detentie. Zij zien het als hun taak om deze mensen door deze periode heen te helpen door te werken aan geloof in de toekomst en doorzettingsvermogen.

De pastores horen in hun gesprekken met mensen dat behalve de persoonlijke ervaringen ook de detentie zelf onderdeel van de vele twijfels vormt voor gedetineerden: ze hebben geen strafbaar feit gepleegd en zitten toch opgesloten. Zelfs eigen kinderen vragen waarom hun vader in de gevangenis zit en of hij dan iets slechts gedaan heeft. Gedetineerden ervaren hun detentie zonder uitzondering als onrecht, zeggen de pastores. Vaak hebben ze zelf geld verdiend, hebben ze familie in Nederland. Een aantal van hen heeft ook officieel gewerkt gedurende de tijd dat zij een status hadden in Nederland en die later wegens gewijzigd ambtsbericht over hun land van herkomst weer is komen te vervallen. Zij hebben de gehele inburgerings- en taalcursussen doorlopen en soms zelfs een eigen bedrijfje gehad. De meesten zijn er van overtuigd: wij zouden nooit zo met anderen omgaan. Detentie levert altijd een zekere mate van psychische schade op, zeggen pastores.

“Wat regelmatig voorkomt: de relatie wordt door vriendin uitgemaakt omdat enig uitzicht op een verblijfsvergunning lang uitblijft. Het meest pijnlijke is dit voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMA’s) die tot hun achttiende Nederlands hebben kunnen leren, vrij hebben kunnen rond-

lopen met uitzicht op een vergunning en in die periode een relatie hebben gekregen. Zij zitten nu in een detentiecentrum, soms met inmiddels een kind. Een onmogelijke situatie met zeer veel stress.”

4.9.2 Trauma's

Ten tweede vertellen pastores dat detentie eerdere traumatiserende ervaringen doet herleven, zoals hen in pastorale gesprekken wordt verteld. Voor de categorie migranten die al eerder gevangen heeft gezeten in eigen land of is gemarteld is detentie een extra moeilijke periode. Een aantal van hen lijden onder een posttraumatisch stresssyndroom. Voor deze migranten betekent detentie een herhaling van veel pijnlijke herinneringen die in vreemdelingenbewaring boven komen. Psychische hulp is in sommige detentiecentra aanwezig maar er is volgens de pastores behoefte aan meer hulp op dit terrein.

4.9.3 Lusteloosheid en depressies

Ten derde maakt detentie volgens de pastores lusteloos. Mensen krijgen in vreemdelingenbewaring geen verantwoordelijkheden. In detentie is er niets te doen om aan te werken, zich te ontplooiën of vooruit te komen. Er is geen werk, geen opleiding, gedetineerden krijgen hun eten aangereikt en kunnen of mogen verder niets doen. Mensen maken lange saaie dagen mee in het detentiecentrum: ze gaan heel laat slapen en kijken veel tv, er is nauwelijks tot geen zinvolle dagbesteding mogelijk, melden de pastores. Op de langere duur worden mensen hier futloos van en wordt de afstand tot de maatschappij steeds groter en worden van mensen patiënten gemaakt. Behalve dat mensen erg gelukkig zijn wanneer zij opheffing van bewaring krijgen, is er grote afhankelijkheid en gebrek aan initiatief gekweekt door de hospitalisering in detentie. Hierdoor is het op eigen benen staan en het zelf verantwoordelijkheid nemen voor het leven in eerste instantie een lastige opgave.

Ten vierde is depressiviteit is een veelgehoorde klacht bij pastores in de instelling.

4.9.4 Frustraties

Ten vijfde zijn er volgens pastores veel elementen in het systeem van detentie die mensen extra onder druk zetten en frustreren. Zo komt het volgens de pastores voor dat mensen regelmatig overgeplaatst worden van het ene centrum naar het andere, zodat zij steeds opnieuw een sociaal netwerk moeten opbouwen. Verder hebben veel gedetineerden al eerder in vreemdelingenbewaring gezeten. Zij worden in de ervaring van pastores door deze geregelde onderbreking van hun leven passief en negatief gestemd. Ook melden pastores dat gedetineerden zich binnen het detentiecentrum zich vaak niet veilig voelen, ofwel vanwege de bewaking, ofwel vanwege de aanwezigheid van andere gedetineerden. Tot slot maakten pastores melding van de kleine frustraties en conflicten in de cel over bijvoorbeeld het dag-nacht ritme (gebruik van het licht tijdens de nacht) en het gebruik van de tv.

4.9.5 Woede

Het is volgens pastores moeilijk te overschatten wat de vrijheidsbeneming betekent voor het gemoed van de gedetineerden. Uit de verhalen die pastores dagelijks horen weten zij dat opsluiting heel veel doet met mensen. In de periode van detentie merken pastores dat er langzamerhand bij gedetineerden een grote woede en haat ontstaat tegen het systeem dat hen vasthoudt en belemmert in hun ontwikkeling en hun streven naar vooruitgang en welvaart. Bij vrouwen uit zich deze woede vaker als verdriet. Alle aanvankelijke hoop op een beter leven wordt door detentie en terugkeer de grond ingeboord en mensen kunnen weer van voren af aan beginnen. Zij voelen zich door de detentie en de vernederende handelingen en procedures die zij daarbij ondergaan diep in hun waardigheid en zelfrespect gekrenkt. Veel van de gedetineerden zijn gesponsord door de eigen familie om de overtocht naar Europa te maken. Mensen gingen uit hun woonplaats weg als de 'held van het dorp' en nu zitten ze vaak vele maanden gevangen in afwachting om zonder geld weer terug te keren. Tijdens detentie zijn zij bovendien niet in staat om verdiend geld terug naar de familie in het land van herkomst te sturen. Dit maakt deze mensen volgens pastores verbitterd en wanhopig.

Hoofdstuk 5 Observaties en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vat samen wat de onderzoekers zien als belangrijkste punten uit de inter-views met de justitiepastores. Op grond daarvan formuleren zij enkele aanbevelingen.

5.1 Observaties

Ten aanzien van de humaniteit van vreemdelingenbewaring in Nederland

Toepassing van het ultimum remedium-principe is onhelder

Uit de verhalen van justitiepastores krijgen de onderzoekers de indruk dat het *ultimum remedium*-principe bij vreemdelingenbewaring niet helder en consequent wordt toegepast. De betekenis die in het huidige vreemdelingenbeleid gegeven wordt aan een "uiterste redmiddel" roept vragen op. Dat er ouders vastzitten, kinderen, zieke mensen, zwangere vrouwen, mensen met een handicap en andere mensen voor wie detentie een extra belasting vormt, kan volgens justitiepastores vanuit dit principe moeilijk uitgelegd worden.

Voorts komen er jaarlijks gemiddeld 10.000 mensen in vreemdelingenbewaring terecht. In 2008 werd er slechts in drie gevallen besloten tot opheffing van bewaring vanwege betrouwbaar geachte en zich garantstellende particulieren of instanties. Verder waren er in dat jaar nog 440 mensen die op vrijheidbeperkende locaties (VBL's) werden ondergebracht, waarvan er 80 geen ex-asielzoeker waren.³⁷ Uit deze cijfers blijkt dat er voor het overgrote deel van de mensen in dezelfde categorie (vreemdelingen zonder geldige verblijfsvergunning) is gekozen voor vreemdelingenbewaring en dat er van beschikbare alternatieven zoals die bijvoorbeeld in de vreemdelingencirculaire worden genoemd nauwelijks gebruik gemaakt is.³⁸

Eerder dan van een laatste middel lijkt er sprake van een categorale en ruim toegepaste maatregel gericht tegen een specifieke groep mensen in de samenleving die eenzijdig gezien wordt als een probleem.³⁹ De CPT spreekt van autoriteiten die "*routinely resort to administrative detention of irregular migrants pending deportation, sometimes with no time limitation or judicial review*" en vindt dat staten selectief moeten zijn in de uitvoering van hun bevoegdheid om ongedocumenteerde vreemdelingen vast te zetten, onder meer door "*careful examination of each individual case*"⁴⁰. Volgens de onderzoekers is onvoldoende duidelijk welke betekenis het *ultimum remedium*-

³⁷ "In het terugkeerproces waren binnen de caseload van DT&V in 2008 drie zaken waarin de vreemdelingenbewaring is opgeheven in verband met betrouwbaar geachte en zich garant stellende particulieren of instanties. De instroom in de VBL bedroeg in 2008 circa 440 personen waarvan ongeveer 80 vreemdelingen geen ex-asielzoekers uit de opvang betroffen." Uit: Vreemdelingenbeleid, verslag van een schriftelijk overleg, (2009-2010, 19 637, nr. 1331)

³⁸ Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) A6 5.3.3.3: Gronden om de vreemdelingenbewaring niet of niet langer toe te passen kunnen zijn:

- betrouwbaar te achten particulieren of instanties stellen zich schriftelijk garant voor de onderbrenging van de vreemdeling gedurende de tijd dat nog over diens uitzetting moet worden beslist of verwijdering nog niet kan worden geëffectueerd;
- er bestaat geen uitzicht op dat de vreemdeling verwijderd kan worden;
- de vreemdeling heeft aantoonbaar een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland;
- er kan een lichter middel toegepast worden (bijv. meldingsplicht).

Bewaring mag bovendien niet worden toegepast uitsluitend op basis van overwegingen van algemene aard. De bewaring moet gerelateerd zijn aan feiten en/of omstandigheden die betrekking hebben op de persoon van de vreemdeling. Steeds zal een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden tussen het belang van de openbare orde of van de nationale veiligheid en het individuele belang van de vreemdeling (zie A6/5.3.5).

³⁹ Deze ontwikkeling past in de trend die ook wel wordt aangeduid met 'nieuwe penologie'. Hierin is niet individuele rechtvaardigheid beslissend voor het nemen van dwangmaatregelen maar risicoanalyses van specifieke groepen als geheel. Zie ook: Galina Cornelisse, 'De valse noodzakelijkheid van immigratiedetentie: een agenda voor onderzoek' in Proces, 2008/03

⁴⁰ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment, or Punishment 20 years of combating torture, CPT General report 2008-2009, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2009, p. 39

principe bij de vrijheidsbeneming van immigranten in Nederland heeft en welke mate van zorgvuldig onderzoek naar elk individueel geval wordt toegepast, die alle mogelijkheden tot lichtere alternatieven voor vrijheidsbeneming in overweging neemt.

Vrijheidsontneming en sober regime betekenen de facto een (zware) straftoepassing

In tegenstelling tot de formele en wettelijke doelstellingen van vreemdelingenbewaring, zijn de onderzoekers door de praktijkervaring van de justitiepastores ervan overtuigd geraakt dat vreemdelingenbewaring in de praktijk functioneert als een strafmaatregel. Deze straf bestaat in de eerste plaats uit de vrijheidsbeneming zelf. In de tweede plaats hebben het strafregime en de ordehandhaving tijdens detentie het effect dat de vreemdeling onder druk wordt gezet en hem economische, sociale en psychische schade wordt toegebracht. De onderzoekers achten deze maatregelen onnodig beperkend gezien de doelgroep en onevenredig tot het doel dat de overheid met vreemdelingenbewaring beoogt. Dat het een administratieve maatregel betreft en geen strafrechtelijke maakt in de beleving van de migrant in kwestie geen verschil.

Extra ernstig wordt de ervaren straf door toepassing van herhaalde detentie. Deze valt enkel te begrijpen als punitief. Mensen die bij eerdere inbewaringstelling onuitzetbaar bleken, worden niet gevrijwaard van hernieuwde detentie. Kansen op terugkeer naar het land van herkomst worden bij hernieuwde inbewaringstelling niet groter. Elke volgende detentieperiode functioneert daardoor als een straf. Deze straf kan theoretisch onbeperkt worden herhaald en betekent ook in werkelijkheid dat mensen jarenlang vastzitten. Deze situatie lijkt onhoudbaar en ontoelaatbaar met het oog op het recht op bescherming tegen arbitraire detentie.

De situatie van deze mensen wordt in een aantal gevallen bovendien bemoeilijkt wanneer terugkeer is gerealiseerd. Niet zelden lopen deze mensen namelijk het risico in eigen land serieuze problemen te ondervinden met de autoriteiten omdat hun asielaanvraag en detentie in Nederland het land van herkomst "te schande heeft gemaakt".

Effectiviteit belangrijker dan respect voor menselijke waardigheid

Het komt de onderzoekers voor dat binnen het huidige beleid de individuele behoeften, kwetsbaarheden en rechten van mensen systematisch ondergeschikt zijn gemaakt aan het politieke doel van effectieve terugkeer van ongedocumenteerde vreemdelingen. Dit blijkt uit de volgende zaken:

- Bij de vrijheidsbeneming van ongedocumenteerde migranten worden ouders, kinderen, zieken, gehandicapten, ouderen, getraumatiseerde mensen, en slachtoffers van mensenhandel niet of onvoldoende ontzien;
- Detentie en gedwongen terugkeer leidt regelmatig tot scheiding van een gezinsverband. Dit is voor de Nederlandse overheid geen reden af te zien van bewaring of uitzetting;
- Er bestaat geen maximale eindtermijn voor vreemdelingenbewaring (op de Europese richtlijn na). Dit dient het gemak van de overheid. Dat dit feit de rechten van betrokkenen ondermijnt en onzekerheid en stress oplevert, wordt niet afdoende meegewogen.

Onderinvestering

De Nederlandse overheid stelt volgens pastores systematisch te weinig geld beschikbaar voor vreemdelingenbewaring. Deze onderinvestering staat een humane behandeling van de gedetineerde migrant in de weg. De beperking in financiële middelen heeft humanitaire consequenties. Onvoldoende investering in personeel leidt ertoe dat migranten in bewaring geconfronteerd worden met personeel dat beschikt over onvoldoende opleidingsniveau, inlevingsvermogen, interculturele capaciteiten en sociale vaardigheden.

Aangezien het een groep betreft die Nederland dient te verlaten, wordt nagenoeg niet geïnvesteerd in terugkeerprogramma's, cursussen of werkmogelijkheden. Dit leidt ertoe dat het welbevinden van de gedetineerden soms sterk afneemt, de toekomstgerichtheid wordt beknop, en depressies de ruimte krijgen.

Vrijheidsbeneming voor immigranten zwaarder dan voor veroordeelden

Een van de meest bevreedende conclusies die de onderzoekers vanuit de gesprekken met justitiepastores trekken, is dat ongedocumenteerde migranten in detentie minder rechten hebben

dan veroordeelden in penitentiaire inrichtingen. Volgens de onderzoekers schort er iets fundamenteel aan een systeem waarin administratieve maatregelen gericht op een bepaalde groep mensen die niet veroordeeld zijn voor een strafbaar feit een dwangmatiger karakter hebben dan strafrechtelijke maatregelen tegen veroordeelden.

Het onterecht straffende karakter van de vreemdelingenbewaring wordt verzaamd door de volgende beperkingen die in de reguliere penitentiaire inrichtingen niet van toepassing zijn:

- de afwezigheid van verlofregelingen bij belangrijke momenten in de persoonlijke sfeer;
- het ontbreken van re-integratieprogramma's in het land van herkomst;
- de onbepaalde duur van de detentieperiode;
- herhaalde detentie voor dezelfde feiten.

Te weinig politieke wil

Dit onderzoek naar vreemdelingenbewaring in Nederland is niet het eerste. Niet de onbelangrijkste organisaties hebben zich uitgesproken tegen de manier waarop Nederland omgaat met asielzoekers, uitgeprocedeerd of niet, en ongedocumenteerde migranten.

De Commission on the Prevention of Torture, Amnesty International en de Raad voor de Strafrechtstoepassing hebben allemaal aangegeven dat er rigoureuze maatregelen getroffen moeten worden om de situatie in Nederland te verbeteren. De lijst met aandachtspunten is genoemd in het eerste hoofdstuk. Op enkele onderdelen heeft de Nederlandse overheid verbeteringen doorgevoerd. Op hoofdlijnen is het beleid echter hetzelfde gebleven. Met andere woorden: de overheid toont geen intentie een einde te maken aan het huidige systeem van detentie, hoewel men zeer goed op de hoogte is of had kunnen zijn van de bezwaren die hieraan kleven. Integendeel, er zijn nieuwe gevangenissen opgeleverd en het nieuwe uitzetcentrum op Rotterdam Zestienhoven is in aanbouw. Ook in de Haarlemmermeer (Schiphol-West) is een groot uitzetcentrum in voorbereiding.

Dat de overheid vooralsnog niet geïnteresseerd lijkt in alternatieven blijkt tevens uit het feit dat er geen subsidie is verleend aan een serieuze poging van een groep kerkelijke en maatschappelijke organisaties om een alternatief voor vreemdelingenbewaring op te zetten, het zgn. "Transithuis".

Fundamenteel onjuiste benadering

De conclusie die uit het voorgaande getrokken kan worden is dat volgens justitiepastores Nederland inbreuk maakt op elementaire rechten van mensen door de huidige toepassing van vreemdelingenbewaring. Met de instandhouding van vreemdelingenbewaring straft de overheid mensen die niet gestraft behoren te worden. Dit vindt bovendien plaats op een wijze die restrictiever is dan de maatregelen tegen gevangenen onder het strafrecht.

Het schort in het vreemdelingenbeleid aan een visie die elementaire rechten waarborgt voor iedere mens. De onderzoekers constateren dat de Nederlandse overheid de toegang tot elementaire mensenrechten conditioneel maakt aan het al dan niet bezitten van de Nederlandse nationaliteit. Dit wordt beschouwd als een schending van artikel 2 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.⁴¹ Dit zet de deur open naar schending van andere rechten. Enerzijds komen burgerlijk-politieke rechten in het geding, zoals het recht gevrijwaard te blijven van onmenselijke behandeling en arbitraire detentie (art 5, 9 UVRM en art. 3 EVRM), en anderzijds sociaaleconomische rechten, zoals recht op werk, onderwijs en gezinsleven (art 16, 23, 26 UVRM en art. 8 EVRM).

De Committee for the Prevention of Torture (CPT) noemt het opsluiten van immigranten in gevangenissen een fundamentele dwaling en stelt: "*A prison is by definition not a suitable place in which to detain someone who is neither convicted nor suspected of a criminal offence.*" In uitzonderlijke gevallen, zoals het risico op geweld door de betrokkene, begrijpt zij de mogelijkheid tot vreemdelingenbewaring maar dan wel in locaties die uitsluitend tot dat doel zijn ingericht, waarin zover

⁴¹ Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status

als mogelijk elke gelijkenis met het strafkarakter van een penitentiaire inrichting moet worden vermeden.⁴² Het General Report van de CPT over 2008-2009 somt een serie heldere voorwaarden op voor landen die, ondanks de stellingname van de CPT dat een gevangenis geen geschikte plaats is om immigranten vast te houden, toch voor vreemdelingenbewaring kiezen.⁴³ De situatie in Nederland voldoet niet aan elk van deze voorwaarden.

Ten aanzien van de rol van katholieke justitiepastores

Spagaat

De justitiepastores werken onder moeilijke omstandigheden. Als pastor mee te werken in een praktijk die indruist tegen de persoonlijke en Kerkelijke principes van menselijke waardigheid is een moeilijke opgave. Daarbij bovendien voortdurend het gevoel te hebben alleen te staan en niet vrij te kunnen spreken, vormt voor veel pastores een groot probleem. Het is regelmatig gebeurd dat pastores daardoor het werk in de vreemdelingenbewaring voortijdig beëindigden.

Geheimhouding

Ondanks de regeling tot geheimhouding (art. 126a lid 1 AW) zijn er sinds 2001 regelingen van kracht die het recht van de ambtenaar omschrijven om buiten het werk om uiting te geven aan gedachten en gevoelens over zijn of haar werkzaamheden. Het ontbreekt echter vooralsnog onder justitiepastores aan voldoende duidelijkheid omtrent deze regels. Daardoor zijn zij geremd hun recht van meningsuiting uit te oefenen en hebben zij het gevoel daardoor hun carrière bij het Ministerie van Justitie op het spel te zetten.

Eenzijds kan hier een meer explicietere formulering van hun rechten en vrijheden behulpzaam zijn. Anderzijds zal ook een heldere en effectieve procedure voor interne advisering en melding van misstanden de behoefte van pastores om naar buiten te treden verminderen.

5.2 Aanbevelingen

De pastores is ook gevraagd wat er naar hun mening zou moeten veranderen. De volgende aanbevelingen kunnen uit hun antwoorden worden gedestilleerd.

Ten aanzien van de politiek

- A. Beperk vreemdelingenbewaring aantoonbaar tot een minimum, conform het *ultimum remedium*-principe. Houd geestelijk en lichamelijk zieken, gehandicapten, ouderen, zwangere vrouwen en slachtoffers van mensenhandel buiten de vreemdelingenbewaring. Beperk detentie waar mogelijk tot een strafrechtelijke maatregel voorbehouden aan verdachten en veroordeelden.
- B. Onderzoek en investeer in lichtere alternatieven voor vreemdelingenbewaring die niet in mindering komen op de vrijheid, rechten en het welzijn van migranten zonder verblijfstitel.
- C. Ontdoe de eventueel resterende vreemdelingenbewaring van het strafkarakter door het minimaal te laten voldoen aan de volgende criteria⁴⁴:
 1. De sobere regimes voor vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring terecht komen, worden beëindigd. Strafregimes zijn niet van toepassing op deze mensen.

⁴² European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment, or Punishment The CPT standards, 'Substantive' sections of the CPT's General Reports, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006

⁴³ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment, or Punishment 20 years of combating torture, CPT General report 2008-2009, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2009, pp 37-44

⁴⁴ De CPT bevestigt een aantal van deze zaken in haar eigen rapportage, bijvoorbeeld: de mogelijkheid tot onbeperkt contact met en bezoek van de buitenwereld waaronder familie; o.a. gebruik van een eigen mobiele telefoon; structurele en schriftelijke informatievoorziening in de eigen taal over de (terugkeer)procedure en over de huisregels in de instelling; het voorkomen van scheiding van familieleden bij detentie; Zie: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment, or Punishment 20 years of combating torture, CPT General report 2008-2009, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2009, pp. 37-44

2. Kinderen, ouders van kinderen woonachtig in Nederland, lichamelijk en psychisch zieken, ouderen, slachtoffers van mensenhandel en getraumatiseerde personen worden hoe dan ook buiten vreemdelingenbewaring gehouden.
 3. De leden van één familie van wie de vrijheid is ontnomen onder de vreemdelingenwet worden niet van elkaar gescheiden.
 4. Disciplinaire maatregelen zoals het opsluiten in isolatiecellen worden afgeschaft.
 5. Iemand die eerder tijdens detentie onuitzetbaar is gebleken, kan niet nogmaals om dezelfde reden in vreemdelingenbewaring worden gezet.
 6. Elke vergelijking met het strafkarakter van een penitentiaire inrichting wordt verwijderd: geen cellen, geen extreme beveiligingsmaatregelen, geen bewakers in uniform, geen gebruik van handboeien. Deze zijn niet van toepassing op deze groep gedetineerden.
 7. Een opheffing van beperkingen op de volgende zaken: toegang tot de buitenlucht, uitzicht op de buitenwereld, aantal bezoeken, contact met familie, vrienden en NGO's, gebruik van mobiele telefoon en internet, aantal uren sport en bibliotheek.
 8. Gedetineerde migranten kennen tenminste dezelfde verlofrechten als penitentiair gevangenen.
 9. Gedetineerde migranten krijgen meer gestructureerde schriftelijke informatie in een voor hen begrijpelijke taal over het (terugkeer)proces en de huisregels, waaronder de voorwaarden voor eventuele plaatsing in afzonderingscellen, in vreemdelingenbewaring.
 10. Er wordt minimaal dezelfde hoeveelheid geld per persoon geïnvesteerd aan mensen in vreemdelingenbewaring als aan mensen in andere detentiecentra.
 11. Er is een aanbod van programma's beschikbaar die de migrant helpen zijn toekomst te bepalen: cursussen alfabetisering, Frans en Engels, boekhouden en handenarbeid. Wij verwijzen hier naar de mogelijkheden welke bestonden in de vreemdelingenbewaring in Tilburg. Detentiecentra werken samen met bijvoorbeeld ROC's in de omgeving.
 12. Er is een aanbod van zinvolle activiteiten die voorkomen dat mensen lusteloos en depressief raken.
 13. Er is een aanbod van betaald werk in detentie, zodat gedetineerde migranten hun verloren tijd enigszins kunnen goedmaken.
 14. Er is een aanbod van meer en betere medische voorzieningen.
 15. De registratie van eventuele knelpunten en de interne advisering ten aanzien van humaniteit door geestelijk verzorgers is geprofessionaliseerd en geoptimaliseerd.
 16. De geheimhoudingsplicht van ambtenaren, onder wie geestelijk verzorgers, wordt nooit ingezet om eventuele misstanden te verzwijgen.
 17. Er worden geen disciplinaire maatregelen getroffen tegen medewerkers in vreemdelingenbewaring die naar buiten treden met hun ervaringen.
- D. Ten aanzien van het vreemdelingenbeleid in het algemeen wordt aanbevolen om:
1. Het familieleven als factor mee te wegen in een beslissing tot terugkeer naar land van herkomst. Een uitzetting dient nooit leiden tot het scheiden van een gezin;
 2. Op zoek te gaan naar stimulerende in plaats van repressieve maatregelen tegen illegale migratie. Deze laatste zijn kostbaar, dwingen mensen in het schaduwbestaan van de illegaliteit en zijn vaak ineffectief. Met werk of geld kan een migrant zonder verblijfspapieren ook overgehaald worden terug te keren (mits hij/zij niet wegens humanitaire omstandigheden is gevlucht);
 3. Een zekere legale status toe te kennen aan illegalen, zodat zij zich o.a. kunnen verzekeren en niet overgeleverd zijn aan de gevaren van het illegale bestaan, zoals uitbuiting en onveilige woon- en werksituaties.

Ten aanzien van de bisschoppenconferentie van de rooms-katholieke kerk

1. Laat uzelf geregeld informeren door justitiepastores. Communiceer breed over eventuele misstanden die zij melden.
2. Houd in het oog wat vreemdelingenbewaring en gedwongen terugkeer naar eigen land betekent voor de realiteit van het familieleven.
3. Wees alert en neem deel aan de maatschappelijke discussie over het vreemdelingenbeleid. Bepaal een eigen standpunt ten aanzien van bovenstaande aanbevelingen aan de regering en ontwikkel stappen om de maatschappelijke discussie te bevorderen.
4. Entameer de betrokkenheid van lokale kerken en geloofsgemeenschappen bij vreemdelingen-detentiecentra in het bisdom onder uw verantwoordelijkheid.
5. Spreek binnen uw internationale netwerk over vreemdelingenbewaring. Ga in gesprek met collega-bisschoppen uit landen van herkomst van gedetineerde migranten en vraag hen het lot van hun landgenoten in Europese detentiecentra binnen de eigen omgeving te bepleiten.
6. Doe een beroep op uw internationale collega's bij de opvang en herintegratie van mensen in het land van herkomst wanneer er sprake is van terugkeer naar land van herkomst.

Gebruikte literatuur en bronnen

- Amnesty International: *The Netherlands: detention of irregular migrants and asylum seekers*, rapport, juni 2008.
- Benedictus XVI, toespraak bij monde van Z.E. Mgr Celestino Migliore aan de VN Vergadering inzake Vluchtelingen, New York, 8 November 2007: http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2007/documents/rc_seg-st_20071108_unhcr_en.html
- Benedictus XVI: *Caritas in Veritate, encyclical letter on integral human development in charity and truth*, Vaticaanstad, 2009: http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_en.html
- Cornelisse, Galina: 'De valse noodzakelijkheid van immigratiedetentie: een agenda voor onderzoek' in *Proces*, 2008/03.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment, or Punishment: *Report on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba and the Netherlands Antilles in June 2007*, CPT/Inf (2008) 2, Strasbourg, 2008.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment, or Punishment: *The CPT standards, "Substantive" sections of the CPT's General Reports*, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment, or Punishment *20 years of combating torture, 19th General report of the CPT*, Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2009
- Kabinetsreactie op het rapport van de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, Hammarberg: http://www.minbuza.nl/nl/Actueel/Kamerstukken/2009/04/Kamerbrief_inzake_de_kabinetsreactie_op_het_rapport_van_de_Mensenrechtencommissaris_van_de_Raad_van_Europawebsite.
- Kalmthout, A. M. van: 'Vreemdelingenbewaring' in: E.R. Muller & P.C. Vegter (red.): *Detentie. Gevangen in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2005.
- Kalmthout, A.M. van: 'Het regime van Vreemdelingenbewaring, de balans na 25 jaar' in *Justitiële Verkenningen*, juli 2007.
- Kalmthout, A.M. van, A.M.W.J. Graft, L.M.A. Hansen en M. Hadouk: *Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, een onderzoek naar verhinderende, bemoeilijkende of vergemakkelijkende factoren van terugkeer van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2005.
- Kuhn, Christian: 'Prison Pastoral, The Mission of the Church', in: *Human Rights of Prisoners, International Study Seminar 1-2 March 2005*, Vaticaanstad, Libreria Editrice Vaticana, 2006.
- McCarrick, Theodore: *Statement Before The Senate Subcommittee on Immigration, Refugees, and Border Security on Comprehensive Immigration Reform: Faith-Based Perspectives*: <http://judiciary.senate.gov/pdf/10-08-09%20McCarrick%20testimony.pdf>
- Ministerie van Justitie, Inspectie voor de Sanctietoepassing: *Ouders met minderjarigen in vreemdelingenbewaring*, inspectierapport themaonderzoek, Den Haag, augustus 2005.
- Nederlandse Bisschoppenconferentie: *Ik was vreemdeling, herderlijk schrijven over migranten en vluchtelingen*, Utrecht, Secretariaat RKK, 1998 heruitgave in 2005.
- Pontifical Council 'Cor Unum' & Pontifical Council for the Pastoral care of migrants and itinerant people: *Refugee: a challenge to solidarity, presentation*, Vaticaanstad, 1992: http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/corunum/documents/rc_pc_corunum_doc_25061992_refugees_en.html
- Pontifical Council for the Pastoral Care of Migrants and itinerant people: *Erga migrantes caritas Christi: The Love Of Christ toward Migrants*, Vaticaanstad, 2004.
- Pontifical Council for Justice and Peace, *Compendium of the Social Doctrine of the Church*, Vaticaanstad, Libreria Editrice Vaticana, 2004.
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Advies Vreemdelingenbewaring*, juni 2008.
- Vives i Sicilia, Joan-Enric: 'The situation in Spain' in: *Human Rights of Prisoners, International Study Seminar, Rome, 1-2 March, 2005*, Vaticaanstad, Libreria Editrice Vaticana, 2006.
- Werkman, Geesje, 'Hoelang gaat dit nog duren? Vragen bij vreemdelingenbewaring in Nederland' in *Diakonia*, Utrecht, juni 2008.

Lijst van afkortingen

B-9	Hoofdstuk B9 uit de Vreemdelingencirculaire: procedure voor slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel
BLinN	Bonded Labour in The Netherlands (BLinN), ondersteunt slachtoffers van mensenhandel
Bvt	Beginselenwet Verpleging ter beschikking gestelden
BZT	Bezoek zonder toezicht, regeling in penitentiaire inrichtingen waarbij de gedetineerde met zijn/haar partner alleen kan zijn
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer & Ondersteuning
EVRM	Europese Verklaring van de Rechten van de Mens
Gedeco	Gedetineerdencommissie
IBT	Intern Bijstand Team
KMar	Koninklijke Marechaussee
OBS	Observatieruimte. Hiermee wordt zowel de ruimte zelf als de bepaling tot opsluiting in de isoleercel bedoeld
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VRIS	Vreemdelingen In de Strafketen, migranten zonder verblijfsvergunning die zijn aangehouden na een strafbaar feit te hebben gepleegd
VW	Vreemdelingenwet



Justitia et Pax Nederland
Postbus 16334
2500 BH DEN HAAG
T 070 3136800
F 070 3136801
E info@justitiaetpax.nl
www.justitiaetpax.nl