



Samenvatting onderzoeksverslag 'Humaniteit in vreemdelingenbewaring'

Justitia et Pax heeft in 2009 onderzoek uitgevoerd naar de visie van de Rooms-katholieke justitiepastores naar de humaniteit van vreemdelingenbewaring. Hieruit blijkt dat justitiepastores moeite hebben met het beleid en de concrete uitvoering van vreemdelingenbewaring. Deze uitkomsten zijn voor Justitia et Pax reden tot zorg. Volgens Justitia et Pax is een gevangenis in beginsel geen geschikte plaats om vreemdelingen zonder verblijfsvergunning ter beschikking van de overheid te houden. De overheid dient in plaats daarvan te investeren in alternatieven die niet in mindering komen op de vrijheid, het welzijn en de waardigheid van gedetineerde migranten.

Vreemdelingenbewaring betreft de vrijheidsbeneming van mensen die zonder verblijfstitel in Nederland verblijven. In vreemdelingenbewaring worden twee groepen onderscheiden: aan de grens geweigerde vreemdelingen en vreemdelingen die in Nederland worden aangehouden wegens illegaal verblijf. Ze worden vastgezet op basis van respectievelijk artikel 6 of artikel 59 van de Vreemdelingenwet (Vw 2000). In totaal gaat het om ongeveer tienduizend mensen per jaar. Er zijn in Nederland zes locaties voor vreemdelingenbewaring.

A. Achtergrond

Justitiepastores in dienst van kerk en overheid

Geestelijke verzorgers in justitiële instellingen zijn in dienst van de Nederlandse overheid. Daarnaast worden ze 'uitgezonden' door een religieuze of levensbeschouwelijke geloofsgemeenschap. Voor de acht katholieke justitiepastores is dat de Nederlandse Bisschoppenconferentie. Justitiepastores zijn dus zowel ambtenaar als ambtsdrager. Van de zeven belangrijkste religieuze of levensbeschouwelijke richtingen is er een ambtelijke vertegenwoordiger werkzaam op het ministerie van Justitie, die verantwoordelijk is voor een groep van geestelijke verzorgers. Van de kleinere richtingen zijn er geestelijken op afroep beschikbaar.

Taken justitiepastores

Tot de taken van de rooms-katholieke geestelijk verzorgers hoort:

- het verzorgen van vieringen
- het voeren van pastorale gesprekken en groeps gesprekken met gedetineerden
- het bieden van crisispastoraat

Als overkoepelende taak geldt de bewaking van humaniteit in de instelling van justitie. Dit betekent dat pastores ook de concrete praktijk van detentie beoordelen en waar nodig suggesties doen voor verbetering.

Inspiratie uit sociale leer RKK

Binnen de katholieke traditie is er een uitgebreide hoeveelheid teksten geschreven over sociaal ethische kwesties die gezamenlijk de Rooms-katholieke sociale leer uitmaken. Het gaat om pauselijke en bisschoppelijke uitspraken, kerkelijke documenten en boeken en artikelen van katholieke geleerden. In de katholieke sociale leer is nagedacht over thema's als het penitentiaire systeem, migratie en de behandeling van vreemdelingen. Deze teksten erkennen de problematiek die voortkomt uit migratie, maar benadrukken in alle gevallen de rechten van migranten met of zonder verblijfsvergunning. Migratie wordt gezien als wereldwijd fenomeen, veroorzaakt door armoede, oorlogen en bedreiging van het leefmilieu. Westerse landen maken deel uit van de processen die

deze oorzaken van migratie op gang brengen en in stand houden. Elk land is daarom verantwoordelijk voor de gevolgen van migratie. Vreemdelingen die het land niet kunnen of willen verlaten voor onbepaalde tijd onder sobere condities in detentiecentra vastzetten past niet in dat beeld.

B. Resultaten onderzoek

Dilemma's voor justitiepastores in vreemdelingenbewaring

Het werk in vreemdelingenbewaring stelt justitiepastores voor moeilijke vragen. Anders dan in andere instellingen waar pastores werkzaam zijn, is vreemdelingenbewaring niet gericht op het belang van de betrokkenen, maar enkel op het vertrek van deze mensen. In hulp die de mensen echt nodig hebben, het verkrijgen van vrijheid, veiligheid en bestaanszekerheid, kunnen justitiepastores hen niet bijstaan. Justitiepastores beseffen dat het werk dat ze doen uit persoonlijke motivatie en betrokkenheid tegelijkertijd een functie heeft voor de instandhouding van vreemdelingenbewaring. Justitiepastores ervaren een druk om datgene wat ze in vreemdelingenbewaring horen en zien geheim te houden, terwijl ze eigenlijk van mening zijn dat het publiek goed geïnformeerd moet worden over de gang van zaken in vreemdelingenbewaring.

Ervaringen justitiepastores

Justitiepastores spraken uit eigen ervaring over de volgende knelpunten van vreemdelingenbewaring.

Duur

Migranten zitten vaak lange tijd opgesloten zonder dat duidelijk is hoe lang de detentie zal duren. Dit levert onzekerheid en stress op. Ook komt het vaak voor dat mensen meerdere keren het hele detentieproces doormaken: zodra iemand op last van de rechter is vrijgelaten en deze persoon niet op eigen gelegenheid het land verlaat, kan hij/zij bij elke volgende gelegenheid opnieuw door de politie van straat gehaald worden. De totale duur van het verblijf in vreemdelingenbewaring kan dan oplopen tot vier of vijf jaar.

Kwetsbare groepen

De justitiepastores denken dat er veel mensen in vreemdelingenbewaring verblijven voor wie opsluiting ofwel niet nodig is, ofwel schadelijk en onnodig zwaar. Zo zijn er mensen in vreemdelingenbewaring die pastores kenmerken als kwetsbaar: geestelijk en lichamelijk zieken, zwangere vrouwen, kinderen (hoewel minder en voor kortere tijd dan voorheen) en ook slachtoffers van mensenhandel. Ook zijn er mensen wiens verantwoordelijkheid voor het gezin niet gemist kan worden: een groot deel van de gedetineerde migranten is vader van een gezin in Nederland.

Personeel

De wijze waarop het personeel zich gedraagt is zeer belangrijk voor de gedetineerden. Enerzijds concluderen pastores dat toezichthouders hun moeilijke werk naar behoren verrichten. Anderzijds kan volgens er in de communicatie tussen personeel en gedetineerden nog veel verbeteren. Volgens justitiepastores verwachten gedetineerde vreemdelingen door personeel met respect behandeld te worden. Dit gebeurt niet altijd. Vooral over het vervoer horen de pastores veel klachten.

Regime

Gedetineerde vreemdelingen zitten gemiddeld zeventien uur per dag op cel. In de andere uren verblijven ze in gemeenschappelijke ruimtes. Er zijn enkele uren per week voor sport, ontspanning en religieuze vieringen. Het regime voor gedetineerde vreemdelingen is gebaseerd op het regime dat geldt voor arrestanten. Hierbij hoort tevens de toepassing van 'proportioneel geweld' en de

gebruikmaking van isolatiecellen voor het uitvoeren van ordemaatregelen enerzijds en disciplinaire maatregelen anderzijds. Justitiepastores vinden dat dit sobere regime een duidelijk strafkarakter draagt dat niet past bij de groep die (om niet-strafrechtelijke redenen) wordt vastgehouden.

Verschillen

Er zijn enkele verschillen met penitentiaire inrichtingen die het verblijf in vreemdelingenbewaring zwaarder maken dan het verblijf in een penitentiaire inrichting. Zo hebben gedetineerde vreemdelingen, in tegenstelling tot strafrechtelijk veroordeelden, geen recht op:

- verlof om aanwezig te zijn bij belangrijke gebeurtenissen in iemands leven: de geboorte van een eigen kind, of het sterfbed dan wel de begrafenis van een dierbare.
- een vastgestelde eindtermijn van detentie: deze blijft gedurende het gehele verblijf in detentie onduidelijk.
- bezoek zonder toezicht van de eigen partner
- betaald werk
- reïntegratieprogramma's die hen voorbereiden op terugkeer in de samenleving (van herkomst)
- onderwijs of cursussen in een taal of een vaardigheid die bij zouden kunnen dragen aan een succesvolle terugkeer

Ook is het geen uitzondering dat gedetineerde migranten met meer personen een cel delen. Vier gedetineerden per cel is geen uitzondering.

Contact

Het contact met de buitenwereld is voor gedetineerde migranten zeer beperkt. Ze hebben recht op tien minuten telefoneren per week, met dure telefoonkaarten die ze zelf moeten betalen. Dit is onvoldoende om het contact met zowel verwanten als de advocaat te onderhouden. Er is recht op twee uur bezoek per week. In een aantal detentiecentra zijn er stikte regels voor bezoekers, mag er geen enkel lichamelijk contact zijn en worden kinderen die bij ouders op schoot willen vooraf gevisiteerd. Ontbrekende verblijfsdocumenten of het verblijf op een vrijheidsbeperkende locatie van familieleden kan geheel verhinderen dat ze bij een gedetineerde naaste familielid op bezoek kunnen.

Voorzieningen

Volgens justitiepastores zijn de voorzieningen in vreemdelingenbewaring onvoldoende. Zo is er gebrek aan gedegen medische ondersteuning en verdienen ook ander voorzieningen, zoals eten, telefoon en luchtplaatsen verbetering.

Effecten van detentie

Detentie heeft gevolgen voor het psychische en lichamelijke welzijn van migranten. Lange detentie zonder zekerheid over de totale duur, gescheiden leven van de familie, en de ervaring van de detentie als onrecht leggen een grote druk op mensen. Na een periode van zes of zeven maanden detentie breken ook geestelijk sterke mensen. Voor mensen die in eigen land traumatische ervaringen hebben gehad is opsluiting extra zwaar. Door het ontbreken aan zinvolle dagbesteding en het recht op betaald werk raken veel mensen gefrustreerd, lusteloos en depressief.

Aanbevelingen

Uit de gesprekken met justitiepastores zijn de volgende aanbevelingen aan de Nederlandse overheid af te leiden:

1. 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 vreemdelingenbewaring.



2. Investeer in lichtere alternatieven die niet in mindering komen op de vrijheid, rechten en het welzijn van migranten zonder verblijfstitel.
3. Ontdoe de eventueel resterende vreemdelingenbewaring van het strafkarakter door het minimaal te laten voldoen aan de volgende criteria:
 - er is geen sprake van een sober regime in de vreemdelingenbewaring, geen opsluiting in cellen, geen disciplinaire maatregelen, geen bewakers in uniform, onbeperkte toegang tot buitenlucht; beperkingen op het contact met de buitenwereld (familie, vrienden, advocaat) zijn opgeheven door het aanbieden van internetfaciliteiten, het toestaan van mobiele telefoons, het verruimen van de bezoeken en het garanderen van verlofrechten bij belangrijke gebeurtenissen in de familie zoals de geboorte van een eigen kind of het overlijden van een naaste verwant;
 - er is sprake van minimaal een gelijke investering in mensen in de vreemdelingenbewaring als in mensen in penitentiaire inrichtingen; migranten in vreemdelingenbewaring krijgen recht op betaalde arbeid, recht op verlof en recht op educatie;
 - er is een ruim en zinvol aanbod aan activiteiten dat migranten helpt zich op hun toekomst te richten en voorkomt dat mensen lusteloos en depressief raken.