



Datum van inontvangstneming : 13/05/2025

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Amsterdam
Bestuursrecht
zaaknummer: NL25.8606

Verwijzingsbeslissing van de meervoudige kamer in de zaak tussen

BC , V-nummer: [nummer] , eiser

(gemachtigde: [REDACTED] , voorheen [REDACTED]),
en

de minister van Asiel en Migratie,

(gemachtigde: [REDACTED]).

Procesverloop

Bij besluit van 21 februari 2025 is aan eiser op grond van artikel 14, gelezen in samenhang met artikel 6 van Verordening (EU) nr. 2016/399 (Schengengrenscodex) de toegang geweigerd en bij besluit van diezelfde datum is aan eiser op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, juncto zesde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd.

Eiser heeft tegen de vrijheidsontnemende maatregel beroep ingesteld. Dit beroep moet ook worden aangemerkt als een verzoek om toekenning van schadevergoeding. Op grond van artikel 94, tweede lid, van de Vw wordt, indien aan de vreemdeling een besluit tot weigering van toegang tot Nederland is uitgereikt, het beroep geacht mede een beroep tegen dit besluit te omvatten.

De rechtbank heeft het beroep op 4 maart 2025 op zitting behandeld. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Als tolk is verschenen [REDACTED]. De minister heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Bij besluit van 7 maart 2025 heeft de rechtbank het onderzoek in de zaak heropend en de zaak verwezen naar de meervoudige kamer van de rechtbank in verband met het stellen van prejudiciële vragen.

Overwegingen

Standpunten van partijen

1.1 Eiser betoogt dat de vrijheidsontneming onrechtmatig is, omdat het Justitieel Complex Schiphol (JCS), waar hij verblijft, geen gespecialiseerde bewaringsaccommodatie is als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn.¹ Eiser wijst in dat verband op de uitspraak van deze rechtbank en zittingsplaats van 31 januari 2025.²

1.2 De minister volgt eisers betoog niet, nu de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) voornoemde uitspraak van de rechtbank heeft vernietigd bij uitspraak van 26 februari 2025.³ De Afdeling heeft daarin geoordeeld dat JCS een gespecialiseerde bewaringsaccommodatie is in de zin van artikel 10, eerste lid, van de Opvangrichtlijn.⁴ De rechtbank begrijpt het verweer van de minister zo dat JCS daarom ook een gespecialiseerde bewaringsaccommodatie is in de zin van artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn en dat er aldus geen aanleiding is de vrijheidsontnemende maatregel onrechtmatig te achten.

Waar gaat deze tussenbeslissing over?

2. Ter beslechting van de zaak heeft de rechtbank behoefte aan beantwoording door het Hof van Justitie van de Europese Unie (het HvJ) van vragen die gaan over 'speciale inrichtingen voor bewaring' als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn.

JCS en bevindingen tijdens de schouw

3. In een tweetal andere zaken⁵ heeft de rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Amsterdam, op 24 januari 2025 JCS bezocht voor een schouw, teneinde te onderzoeken of JCS voldoet als gespecialiseerde bewaringsaccommodatie als bedoeld in artikel 10, eerste lid van de Opvangrichtlijn⁶. Bij die schouw heeft de rechtbank het volgende vastgesteld.

4.1 JCS is een multifunctioneel gebouw. Het gebouw bestaat uit een deel waar mensen in het kader van het vreemdelingenrecht gedetineerd zitten en een deel waar mensen in het kader van het strafrecht gedetineerd zitten.

4.2.1 Het deel waar de vreemdelingen zich bevinden wordt gehuurd door de IND⁷. Dit deel bevat zes afdelingen. Op iedere afdeling kunnen maximaal 45 of 48 vreemdelingen worden gedetineerd.

4.2.2 Het grootste deel van de gedetineerde vreemdelingen bestaat uit vreemdelingen die vanuit een niet-Schengenland met het vliegtuig op luchthaven Schiphol Amsterdam zijn gearriveerd en daar asiel aanvragen aan de grens. Daarnaast verblijven er vreemdelingen van wie de asielaanvraag is afgewezen en die naar het land van herkomst moeten terugkeren. Op deze groep is de Terugkeerrichtlijn⁸ van toepassing. Eiser valt onder deze laatste groep.

4.3 Het Reglement regime grenslogies is van toepassing tijdens het verblijf van vreemdelingen op JCS.

4.4 Het gebouwencomplex bevat acht andere afdelingen. Op deze afdelingen zitten mensen strafrechtelijk gedetineerd. Dat kan zijn als arrestant, in het kader van voorlopige hechtenis of voor het uitzitten van een korte gevangenisstraf (maximaal 8 weken). De Penitentiaire beginselenwet is op deze afdelingen van toepassing.

5. De strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke afdelingen op JCS zijn zowel qua gebouw als qua inrichting identiek. Bij een tekort aan vreemdelingencellen zou een strafrechtelijke afdeling kunnen worden gebruikt voor grensdetentie, en vice versa.

6.1 De afdelingen waar vreemdelingen verblijven zijn gescheiden van de afdelingen waar strafrechtelijk gedetineerden verblijven. Dit geldt ook voor de luchtplaats van iedere afdeling. De looproutes voor vreemdelingen en strafrechtelijk gedetineerden binnen het gebouwencomplex, alsmede bepaalde gemeenschappelijke voorzieningen, zijn echter niet volledig gescheiden. Vreemdelingen en strafrechtelijk gedetineerden kunnen elkaar daardoor tegenkomen in gangen en trappenhuisen, wanneer de vreemdeling wordt ingecheckt in het detentiecomplex of wanneer deze de medische dienst of geestelijke verzorger bezoekt. Alhoewel het personeel er op is getraind om vreemdelingen niet met strafrechtelijk gedetineerden in contact te laten komen, kunnen beiden elkaar op deze plek tegenkomen dan wel in het voorbij gaan zien.

6.2 Omdat de luchtplaatsen aan elkaar grenzen, gescheiden door een betonnen muur van ongeveer 3 meter hoogte, kunnen vreemdelingen en strafrechtelijk gedetineerden elkaar tijdens het luchten eventueel horen, en (met stemverheffing) ook woorden met elkaar wisselen. Als dat laatste het

geval is wordt er ingegrepen door de penitentiair inrichtingswerker (zie 8.1) die de vreemdeling naar de luchtplaats begeleidt.

7.1 Ten tijde van de schouw waren vier van de zes door de IND gehuurde afdelingen in gebruik.

7.2 De toegangsdeur tot de afdelingen is gesloten. Vreemdelingen kunnen alleen onder begeleiding hun afdeling verlaten.

7.3 De celcapaciteit van de door de rechtbank bezochte afdeling (Afdeling Cc, 2e etage) was volledig benut. Op deze afdeling verblijven mannen en vrouwen. Een man en vrouw delen geen cel tenzij het een gezin betreft. Het gezamenlijk verblijf van mannen en vrouwen op de afdeling is standaard beleid. Volgens JCS komt dit de algehele leefbaarheid op de afdeling ten goede.

8.1 Op de afdelingen waar vreemdelingen verblijven werken penitentiair inrichtingswerkers die daartoe een speciale opleiding hebben genoten (mbo-opleiding Begeleider Specifieke Doelgroepen niveau 4). De penitentiair inrichtingswerkers dragen kleding die niet doet denken aan gevangenis-/bewakingspersoneel. Een door de rechtbank gesproken penitentiair inrichtingswerker gaf aan zich ook geen bewaker te voelen. Zij functioneren meer als begeleider van de vreemdeling en zien zichzelf daardoor eerder als sociaal werker.

8.2 Bij roosterproblemen komt het voor dat een penitentiair inrichtingswerker die tewerk is gesteld op een vreemdelingenafdeling in moet springen op een strafrechtelijk afdeling, en vice versa. In zo'n situatie is er op de afdeling waar vreemdelingen verblijven nog altijd wel een penitentiair inrichtingswerker met de juiste opleiding aanwezig. Als een penitentiair inrichtingswerker van een strafrechtelijke afdeling in moet springen bij de vreemdelingen is het voornamelijk voor meer ondersteunende werkzaamheden, zoals het uitdelen van bijvoorbeeld voeding. Ook de medewerkers van de afdelingen voor strafrechtelijk gedetineerden moeten de opleiding Begeleider Specifieke Doelgroepen niveau 4 hebben voltooid. Alleen in het geval dat iemand stage loopt of nog in een inwerktraject zit, kan het voorkomen dat iemand die de opleiding Begeleider Specifieke Doelgroepen niveau 4 niet heeft voltooid wordt ingezet op een afdeling waar vreemdelingen verblijven.

8.3 Het beleid is om minimaal drie penitentiair inrichtingswerkers op een afdeling te hebben. Op die manier heeft één penitentiair inrichtingswerker de handen vrij om een vreemdeling te begeleiden naar de luchtplaats of een vertrek buiten de afdeling. Ten tijde van de schouw waren er, als gevolg van een onverwachte privéomstandigheid, twee penitentiair inrichtingswerkers werkzaam op de afdeling.

9.1 De afdeling bestaat uit een rechthoekig, lang centraal 'vlak'. Het vlak is 154,5 m² groot en wordt halverwege verdeeld door een glazen deur die open staat. In het voorste deel van het vlak staan twee tafels aan elkaar met tien stoelen er om heen. Tijdens de schouw zaten vreemdelingen rond de tafel. Andere vreemdelingen stonden verspreid over het vlak, soms in een groepje met elkaar te praten. In het achterste deel van het vlak staat een verzwaarde pingongtafel, een tafelfuotbalspel en een zuil waar de vreemdelingen met behulp van een hen verstrekte pas kunnen telefoneren en etenswaar, sigaretten en verzorgingsartikelen kunnen bestellen. Per week krijgt een vreemdeling daartoe 20 euro verstrekt. Dit geldbedrag wordt gestort op een aan de vreemdeling verstrekte, persoonlijke pas.

9.2 Aan de rechterzijde van het centrale vlak bevinden zich meerdere cellen, een werkruimte van de penitentiair inrichtingswerkers en een ruimte die dienst doet voor gebed of om anderszins in stilte te verblijven (hierna: stilteruimte). Halverwege de rechterzijde is ook een gesloten deur.

Deze deur geeft via een trap, nog een gesloten deur, en weer een trap toegang tot de luchtplaats. Aan de linkerkant van het centrale vlak bevinden zich eveneens meerdere cellen, een keuken en een recreatieve ruimte.

9.3 De deur naar de werkruimte van de penitentiair inrichtingswerkers staat open. Vreemdelingen kunnen daar naar binnen lopen voor vragen. In de werkruimte staan meerdere kasten met spullen ten behoeve van de vreemdelingen, zoals toiletartikelen, kookgerei en muziekinstrumenten.

9.4 De stilte-ruimte is 82,3 m² groot. In deze ruimte staan banken, stoelen en tafels vastgenageld aan de grond en is in een hoek een gebedsruimte voor christenen ingeruimd en in een andere hoek een gebedsruimte voor moslims. In de stilte-ruimte staat ook nog een tafel met beeldschermen daarin. De beeldschermen zijn buiten gebruik. Tijdens de schouw werd de stilte-ruimte niet door de bewoners van de afdeling gebruikt.

9.5 De keuken is 15,9 m² groot. Aan de rechterkant staat over de hele lengte een groot aanrecht met elektrische kookplaten. Aan de linkerkant staat een tafel plus een grote vriezer, met een slot. Een penitentiair inrichtingswerker kan de deur van de vriezer desgevraagd open doen. Vreemdelingen kunnen de penitentiair inrichtingswerkers ook vragen om potten, pannen en verder kookgerei, die ze vervolgens weer schoon bij de penitentiair inrichtingswerkers moeten inleveren. Tijdens de schouw werd de keuken niet gebruikt.

9.6.1 De recreatieve ruimte is 53,2 m² groot. In deze ruimte staat een televisie met Dvd-speler, een muziekinstallatie, een tafel met een Playstation, een boekenkast met boeken, twee lage kasten met spelletjes en twee tafels met daarop een sjoelbak. Er staat nog een tweede sjoelbak in de hoek.

9.6.2 De aanwezige spelletjes betreffen onder andere dammen, schaken, rummikub, mens-erger-je-niet in sjoelen. In de boekenkast staan boeken in verschillende talen. Indien een taal niet voorradig is kan de vreemdeling aan de penitentiair inrichtingswerkers vragen om een boek in zijn taal. Uitrui van boeken met de bibliotheek van JCS is mogelijk.

9.6.3 In de recreatieve ruimte bevinden zich voorts twee deuren, naast elkaar. De ene deur geeft toegang tot het was-gedeelte dat bestaat uit twee wasmachines en twee drogers. De andere deur geeft toegang tot schoonmaakgerei. Beide deuren stonden open tijdens de schouw. Bewoners kunnen desgewenst gebruik maken van de wasmachine, de wasdroger en schoonmaakartikelen. De vreemdelingen kunnen een klein zakcentje verdienen door de keuken schoon te maken. In de recreatieruimte staat ook nog een strijkplank. Tijdens de schouw deed een vreemdeling de was. De recreatieve ruimte werd tijdens de schouw door de bewoners verder niet gebruikt.

9.7 Op het centrale vlak, in de keuken, stilte-ruimte en recreatieve ruimte bevinden zich aan het plafond diverse bewakingscamera's.

10.1 De cellen op de door de rechtbank bezochte afdeling zijn allemaal tweepersoonscellen. Op een aantal door de IND gehuurde afdelingen bevindt zich ook een mindervalide-cel. Een mindervalide-cel is groter (27,8 m²) en voor één persoon geschikt. Dit verklaart ook of op een afdeling maximaal 45 of 48 vreemdelingen kunnen verblijven.

10.2 Het gebruik van een tweepersoonscel is verplicht, tenzij er persoonlijke en dringende redenen, bijvoorbeeld een medische indicatie, zijn waarom een vreemdeling niet samen met iemand anders op een cel kan worden geplaatst. Bij de plaatsing op cel wordt zoveel als mogelijk

rekening gehouden met voorkeur en achtergrond van de vreemdeling. Rokers en niet-rokers worden standaard niet samen op één cel geplaatst.

10.3 De vreemdelingen worden van 22:00 tot 08:00 uur in hun cel opgesloten. Formeel is de insluiting tot 07:30 uur maar dan begint het proces van het wakker maken van de vreemdelingen. Om 08:00 uur gaan de celdeuren open. Het insluitingsproces begint iedere avond om 21:30 uur.

10.4.1 Een tweepersoonscel is 13,4 m² groot. In de cel bevindt zich aan één zijde een halve deur. De deur sluit niet helemaal aan tot de grond en reikt aan de bovenzijde tot ongeveer halverwege het plafond. De deur biedt toegang tot de WC en douche, de zogenaamde 'natte ruimte'. Door de grootte van de deur is douche- en WC-gebruik voor de andere cel-bewoner te zien, te horen en te ruiken.

10.4.2 Aan de andere zijde van de cel staat een halfcirkelige kast met twee deuren met elk een cijferslot (voor beide bewoners één) en een stapelbed. Tegenover het bed staat, tussen de muur van de natte ruimte en de achtermuur van de cel, een lage koelkast en een halfcirkelige tafel vast in de muur, met een stoel daarvoor. Boven de tafel zijn twee planken. Op één daarvan staat een magnetron, op de andere een televisie.

10.4.3 Aan de achterzijde van de cel is een raam. Afhankelijk van de plek van de cel in het gebouwencomplex biedt het raam zicht op de luchtruimten of op de omgeving van het gebouwencomplex. Het raam kan niet open en is van een dermate sterk materiaal dat er met harde voorwerpen niet doorheen is te breken. Bovenaan het raam zitten twee drukknoppen waarmee via een raster buitenlucht kan binnenkomen.

10.4.4 Door de grootte en inrichting van de cel is er in de cel slechts beperkte ruimte tot bewegen.

11.1 Zoals onder 9.2 aangegeven bevindt zich ongeveer halverwege de rechterzijde van het centrale vlak een gesloten deur die toegang geeft tot de luchtplaats. Van de luchtplaats kan alleen gebruik worden gemaakt onder begeleiding van een penitentiair inrichtingswerker. Indien de vreemdeling van de luchtplaats gebruik wil maken dan moet hij dit aan de penitentiair inrichtingswerker vragen. Aan dit verzoek wordt voldaan tenzij er op de afdeling te weinig penitentiair inrichtingswerkers zijn. Er moeten op de afdeling minimaal drie penitentiair inrichtingswerkers aanwezig zijn om de vreemdelingen te kunnen laten luchten.

11.2 Er wordt alleen gelucht bij daglicht.

11.3 De luchtplaats is rechthoekig van vorm en heeft een oppervlakte van 644,8 m². De luchtplaats is aan één zijde afgesloten door het gebouw en aan de andere drie zijden door een betonnen muur. Het grootste deel van de luchtplaats is bedekt met een soort van kunstgras. Er is een afdakje waar je kunt schuilen voor de regen. Verder staan er betonnen banken, twee stalen voetdoeltjes, een wipkip voor kleine kinderen, een basketbalpaal en drie bakken met aarde. Hierin kunnen door de vreemdelingen kruiden of iets anders groens verbouwen. De wipkip dateert uit de tijd dat ook kleine kinderen op JCS werden gedetineerd. Verder bevindt zich op de luchtplaats een bewakingscamera.

11.4 De penitentiair inrichtingswerker verstrekt desgewenst een bal om te basketballen of anderszins een balspel in de luchtplaats te spelen.

11.5 Als je vanuit de luchtplaats naar boven kijkt zie je aan drie zijden het gebouwencomplex en aan één zijde open lucht.

11.6 Tijdens de schouw was er vrij hard geluid te horen van vliegtuigen. Desgevraagd komt dit geregeld voor, in de zomermaanden bijna continue. JCS bevindt zich dichtbij een aantal landingsbanen van Schiphol.

12.1 De vreemdelingen kunnen van 08:00 tot 21:30 vrijelijk rondlopen op het centrale vlak en gebruik maken van de keuken, stilte- en recreatieve ruimte. Ook kunnen zij bij daglicht gebruik maken van de luchtplaats indien een penitentiair inrichtingswerker beschikbaar is om de vreemdeling te begeleiden.

12.2 Ook kan de vreemdeling ervoor kiezen om zich overdag op zijn eigen cel af te zonderen. Dit is mogelijk omdat de celdeur alleen te openen is door de betreffende bewoner, middels de aan de bewoner verstrekte persoonlijke pas. Wil de vreemdeling zich overdag helemaal alleen afzonderen in de cel dan zal hij daarover afspraken moeten maken met zijn celgenoot.

13.1 In het detentiecomplex bevinden zich een bezoekersruimte, ruimtes voor de medische dienst en geestelijke verzorging als ook werkruimtes voor de IND, Vluchtelingenwerk Nederland en de advocatuur. De vreemdeling kan niet zonder begeleiding naar deze ruimten.

13.2 Medewerkers van de IND, Vluchtelingenwerk en advocaten zijn geautoriseerd om de vreemdeling op te halen en hem naar de specifieke werk-/gespreksruimte te begeleiden. Bezoek aan de medische dienst en geestelijke verzorging wordt begeleid door een penitentiair inrichtingswerker. Dit laatste geldt ook indien de vreemdeling naar de bezoekersruimte wil om bezoek te ontvangen.

13.3 Een gang naar een van de onder 13.1 en 13.2 genoemde vertrekken / ruimtes betekent een tocht door (lange) gangen en langs meerdere gesloten deuren. Op de gangen en deuren is zicht via bewakingscamera's. Bij iedere deur moet even worden gewacht voordat, op afstand, de betreffende deur elektronisch wordt ontgrendeld.

14.1 Ten tijde van de schouw was de bezoekersruimte in gebruik. Via de in de bezoekersruimte aanwezige bewakingscamera (zonder geluid) heeft de rechtbank toch een blik kunnen werpen op deze ruimte. De rechtbank zag een paar tafels en stoelen staan, twee personen die met elkaar in gesprek waren en wat planten.

14.2 Er is in beginsel geen beperking op het recht op bezoek ontvangen voor een vreemdeling. De vreemdeling moet het bezoek wel eerst aanmelden. Ook moet er een penitentiair inrichtingswerker beschikbaar zijn om de vreemdeling naar de bezoekersruimte te begeleiden.

15. Na een onderhoud met Vluchtelingenwerk of het ontvangen van bezoek, een gesprek met de IND of een doktersbezoek moet de vreemdeling standaard door een detectiepoort teneinde te bekijken of de vreemdeling spullen bij zich heeft gestoken.

16.1 Het gebouwencomplex beschikt verder over ruimtes om te sporten, werken, studeren / lezen (bibliotheek) en gebedsdiensten. Deze ruimtes zijn enkel voor strafrechtelijk gedetineerden beschikbaar. De reden daarachter is ofwel omdat het logistiek niet mogelijk is om strafrechtelijk en vreemdelingenrechtelijke gedetineerden van elkaar gescheiden te houden (bibliotheek en gebedsruimte), vreemdelingen niet mogen werken in Nederland (werkruimte) en, waar het vreemdelingen als bedoeld in de Opvangrichtlijn betreft, de vreemdeling zich beschikbaar moet houden voor asielgehoren door de IND (sportzaal).

16.2 Ook indien de IND een afwijzend besluit heeft genomen op de asielaanvraag, en de vreemdeling zich feitelijk niet meer beschikbaar hoeft te houden voor de IND, heeft de vreemdeling geen toegang tot de sportruimte.

17. De penitentiair inrichtingswerkers bieden ongeveer twee keer per maand een activiteit aan op de afdeling, zoals bingo of gezamenlijk koken.

18.1 Bij de incheck in het gebouwencomplex moet de vreemdeling eventueel meegenomen mobiele telefoon, laptop of andere devices inleveren. Deze worden voor de vreemdeling in een kluis buiten de afdeling bewaard. Het is de vreemdeling toegestaan om zijn telefoon / laptop etc. te gebruiken tijdens het IND-gehoor of tijdens een overleg met Vluchtelingenwerk en/of de advocaat. Toegang tot internet is dan eveneens mogelijk.

18.2 In de cel van de vreemdeling bevindt zich een vaste telefoon. Hiermee kan de vreemdeling naar buiten bellen, mits hij over genoeg beltegoed beschikt.

19. Het strafrechtelijke regime verschilt op een aantal punten van het regime voor grensdetentie. De meest in het oog springende verschillen zijn:

- strafrechtelijk gedetineerden verblijven minder uur per dag buiten hun cel. Voor mensen die in voorlopige hechtenis zitten betreft dit ongeveer 43,5 uur per week, voor arrestanten en mensen die een korte gevangenisstraf uitzitten is dit minder dan 43,5 uur per week;
- strafrechtelijk gedetineerden hebben recht op één uur luchten per dag;
- strafrechtelijk gedetineerden kunnen worden gevisiteerd of disciplinaire maatregelen opgelegd krijgen;
- op gezette tijden kunnen strafrechtelijk gedetineerden gebruik maken van de sport-, werk- en gebedsruimte alsmede de bibliotheek;
- strafrechtelijk gedetineerden kunnen maximaal één uur per week bezoek ontvangen.

20. Naar aanleiding van voornoemde bevindingen is de rechtbank in die zaak bij uitspraak van 31 januari 2025¹⁰ tot het oordeel gekomen dat de minister in JCS niet zoveel als mogelijk voorkomt dat de vreemdelingrechtelijke bewaring gelijkstaat aan detentie in een gevangenisomgeving. Dit omdat JCS zowel qua gebouw als qua inrichting in alles op een gevangenis lijkt, de organisatorische en operationele regeling in JCS op zoveel vlakken van penitentiaire aard is, en daar maar een paar voor de vreemdeling positieve, niet-penitentiaire elementen tegenover staan. Daarmee kan JCS niet als een gespecialiseerde inrichting als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Opvangrichtlijn worden beschouwd, aldus de rechtbank.

21.1 De minister is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan bij de Afdeling. Bij uitspraak van 26 februari 2025¹¹ is de Afdeling, op basis van de door de rechtbank vastgestelde detentieomstandigheden, tot het oordeel gekomen dat er wel sprake is van een gespecialiseerde inrichting. Weliswaar verschilt de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in JCS qua gebouw en inrichting niet van strafrechtelijke detentie, maar het met de bewaring noodzakelijk gepaard gaande insluiten op de cel en de toegang tot de luchtplaats verschillen volgens de Afdeling dusdanig van de wijze waarop dat ten aanzien van strafrechtelijk gedetineerden is vorm gegeven, dat de inrichting van JCS en de beperkingen waaraan vreemdelingen worden blootgesteld daardoor niet penitentiair van aard zijn¹². Verder heeft de Afdeling geoordeeld dat de minister de nachtelijke insluiting op cel, het onder begeleiding naar buiten kunnen of zich kunnen begeven naar andere delen van het complex en het innemen van de mobiele telefoons noodzakelijk heeft mogen achten bij de tenuitvoerlegging van de grensdetentie. Dit laatste geldt niet voor de beperking bij de toegang tot het internet, maar dit maakt niet dat JCS daarmee niet als een speciale inrichting kan gelden, aldus de Afdeling.

21.2 De Afdeling heeft in deze uitspraak tevens geoordeeld dat de wijze waarop getoetst wordt of er sprake is van een gespecialiseerde bewaringsinrichting als bedoeld in de Opvangrichtlijn hetzelfde is als bij een gespecialiseerde bewaringsinrichting als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn.

22.1 Op de zitting van 4 maart 2025 heeft eiser onder verwijzing naar de uitspraak van deze rechtbank van 31 januari 2025 betoogd dat zijn detentie op JCS in strijd is met artikel 16, eerste lid van de Terugkeerrichtlijn. De minister heeft in reactie daarop gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 26 februari 2025.

22.2 De rechtbank is bekend met de jurisprudentie van het Hof dat het aan de nationale rechter is om te oordelen of een door een lidstaat gebruikte detentiefaciliteit als een gespecialiseerde bewaringsinrichting kan worden gezien. Daarnaast is de rechtbank in beginsel gehouden zich naar het oordeel van het hoogste bestuursrechtelijke college in Nederland te voegen. De rechtbank is echter ook unierechter en er is bij de rechtbank onduidelijkheid over welke uitleg moet worden gegeven aan het unierechtelijke begrip 'speciale inrichtingen van bewaring' als bedoeld in artikel 16, eerste lid van de Terugkeerrichtlijn, alsmede de wijze waarop dit inhoudelijk moet worden getoetst. Reden waarom de rechtbank zich genoodzaakt ziet om het Hof prejudiciële vragen te stellen.

Ten aanzien van de vraag of een multifunctioneel gebouw in overeenstemming is te achten met het vereiste van een gespecialiseerde bewaringsinrichting

23. Artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn bepaalt dat voor bewaring in de regel gebruik wordt gemaakt van gespecialiseerde bewaringsinrichtingen. Indien een lidstaat niet beschikt over gespecialiseerde bewaringsinrichtingen en verplicht is een beroep te doen op een gevangenis, worden de vreemdelingen afgescheiden van de gewone gedetineerden en zijn de voorwaarden met betrekking tot bewaring van deze richtlijn van toepassing.

24. Het Hof heeft in de zaak [partij 1] en [partij 2]¹³ bepaald dat nationale autoriteiten in beginsel in staat moeten worden geacht om voor de bewaring gebruik te maken van speciale inrichtingen voor bewaring. De tweede volzin van artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn voorziet in een afwijking van dat beginsel, die als zodanig strikt moet worden uitgelegd. In de zaak WM / Stadt Frankfurt Am Main¹⁴ heeft het Hof bepaald dat gebruik van een gevangenis alleen is toegestaan bij wijze van uitzondering, of in de noodsituatie die staat omschreven in artikel 18 van de Terugkeerrichtlijn, namelijk de situatie dat onverwacht een uitzonderlijk grote groep vreemdelingen tegelijkertijd moet terugkeren.

25. In het arrest Landkreis¹⁵ heeft het Hof uitgelegd wat onder een gespecialiseerde inrichting dient te worden verstaan. Een gespecialiseerde inrichting wordt gekenmerkt door een inrichting, uitrusting, organisatorische en operationele regeling die de vreemdeling kan verplichten om permanent op een beperkt en afgesloten terrein te verblijven, waarbij deze verplichting beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor het doel van de detentie. Daarbij moeten de in de inrichting geldende bewaringsomstandigheden voorts van dien aard zijn dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de bewaring gelijkstaat aan detentie in een gevangenisomgeving, zoals kenmerkend is voor penitentiaire detentie.

26.1 Vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen worden ofwel in JCS dan wel in Detentiecentrum Rotterdam gedetineerd.

26.2 De afdelingen in JCS waar vreemdelingen verblijven, zijn wat betreft het gebouw en de inrichting identiek aan de afdelingen waar strafrechtelijk gedetineerden verblijven. Het detentiecomplex is ook zo ingericht dat, indien nodig, een afdeling waar thans vreemdelingen verblijven in gebruik kan worden genomen voor strafrechtelijk gedetineerden, en vice versa. In dit opzicht verschilt bewaring van asielzoekers dus niet van penitentiaire detentie in JCS.

26.3 Het toepasselijke regime bij strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke detentie verschilt wel van elkaar. Het strafrechtelijke regime wordt beheerst door de Penitentiaire Beginselenwet en het vreemdelingenrechtelijke regime door het Reglement regime grenslogies. Dit verschil in regime vertaalt zich in de praktijk met name bij het verplichte aantal uren op een ingesloten cel, de mogelijkheid om van de luchtplaats gebruik te maken, de mogelijkheid in het ontvangen van bezoek en de mogelijkheid van het opleggen van disciplinaire straffen.

27.1 De rechtbank vraagt zich af of, en zo ja hoe, het *standaard* (cursivering door de rechtbank) detineren van vreemdelingen in een multifunctioneel detentiecomplex zich verhoudt tot het vereiste dat lidstaten gebruik maken van gespecialiseerde bewaringsinrichtingen. Indien een voor vreemdelingendetentie te gebruiken detentiefaciliteit tevens dienst kan doen als een gevangenis, is het immers de vraag of er überhaupt gesproken kan worden van een omgeving die zo weinig mogelijk gelijkstaat aan een gevangenisomgeving. Artikel 16, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn lijkt ook uit te gaan van een gespecialiseerde bewaringsinrichting, *specifiek* en *enkel* (cursivering door de rechtbank) bedoeld voor de detentie van vreemdelingen. Daarbij lijkt eerder gedacht te moeten worden aan een apart gebouw met eigen voorzieningen, en niet een gebouw dat ook wordt gebruikt, of kan worden gebruikt, als gevangenis. Juist om zoveel als mogelijk te voorkomen dat een vreemdeling wordt geconfronteerd met een gevangenisomgeving.

27.2 Dit lijkt temeer te klemmen nu er bij een multifunctioneel gebouw een verhoogde kans is dat vreemdelingen en strafrechtelijk gedetineerden met elkaar in contact komen, hetgeen door het Hof in het arrest [partij 3]¹⁶ expliciet is verboden. Tijdens de schouw is door penitentiair inrichtingswerkers aan de rechtbank verteld dat dit contact in de praktijk wel eens plaatsvindt, hoezeer men ook tracht dit te voorkomen. De minister stelt zich daarbij op het standpunt dat het elkaar bij gemeenschappelijke voorzieningen kunnen tegenkomen/zien of (vanaf de luchtplaats kunnen) horen niet als contact als bedoeld in het arrest Landkreis kwalificeert. Het komt de rechtbank echter voor dat iedere vorm van contact dient te worden vermeden nu het Hof in Landkreis uitdrukkelijk bepaalt dat de scheiding tussen vreemdelingenrechtelijk en strafrechtelijk gedetineerden daadwerkelijk gewaarborgd dient te zijn¹⁷.

27.3 Het standaard gebruik van een multifunctioneel gebouw waarbij zowel detentie van vreemdelingen als detentie van strafrechtelijk gedetineerden kan plaatsvinden, lijkt dan ook op zich al strijdig met het vereiste van een gespecialiseerde bewaringsinrichting.

28. Het voorgaande brengt de rechtbank tot haar eerste en tweede vraag:

1. *Handelt een lidstaat in lijn met artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn door standaard gebruik te maken van een detentiefaciliteit waar zowel vreemdelingen als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn en strafrechtelijk gedetineerden op verschillende afdelingen, en gescheiden van elkaar, verblijven, en de afdelingen qua gebouw en inrichting identiek en, indien nodig, in de praktijk ook inwisselbaar zijn?*

2. *Maakt het voor de beantwoording van de vorige vraag uit of er gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke voorzieningen voor zowel strafrechtelijke als vreemdelingendetentie en er daarbij contact kan plaatsvinden tussen de vreemdelingenrechtelijk en strafrechtelijk gedetineerden? Wat dient daarbij onder 'gescheiden van elkaar verblijven' te worden verstaan?*

Betekent dit dat geen enkele vorm van contact is toegestaan? Als nee, welke vormen van contact zijn dan wel toegestaan?

Ten aanzien van de vraag of naast het zich verplicht ophouden in de detentiefaciliteit extra beperkingen kunnen worden opgelegd

29. Het Hof heeft in het arrest Landkreis bepaald dat een gespecialiseerde inrichting wordt gekenmerkt door een inrichting, uitrusting, organisatie en operationele regeling die de vreemdeling kan verplichten om permanent op een beperkt en afgesloten terrein te verblijven, waarbij deze verplichting beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor het doel van de detentie.

30.1 Uit de bevindingen van de schouw zijn naast het zich verplicht ophouden in JCS een aantal extra beperkingen naar voren gekomen. Eén daarvan is het tussen 22:00 en 08:00 uur standaard worden opgesloten in een cel.

30.2 De cellen bevinden zich op een afdeling die de vreemdeling niet uit eigen beweging kan verlaten. Het insluiten in de cel lijkt dus strikt genomen geen noodzakelijke voorwaarde te zijn voor het bereiken van het doel van de detentie, te weten de gecontroleerde terugkeer naar het land van herkomst.

30.3 Ook de andere door de rechtbank geconstateerde extra beperkingen lijken geen rechtstreeks verband te houden met het doel van de detentie. Dit betreft het verplicht gebruik maken van een tweepersoonscel, het enkel onder verplichte begeleiding gebruik kunnen maken van de luchtplaats, het niet vrijelijk naar de medische dienst, de advocaat etc. kunnen gaan, het verplicht langs een detectiepoort moeten na contact met derden, het via een bewakingscamera bekeken worden tijdens het ontvangen van bezoek, het niet vrijelijk kunnen beschikken over de eigen telefoon, een beperkte toegang tot het internet als ook een penitentiare inrichtingswerker standaard om hulp moeten vragen voor dagelijkse bezigheden als koken of eten uit de vriezer halen.

30.4 De Afdeling heeft in de uitspraak van 26 februari 2025 geoordeeld dat beperkingen die als doel hebben de veiligheid van de vreemdelingen of het personeel te waarborgen, noodzakelijk kunnen zijn bij de tenuitvoerlegging van grensdetentie, ongeacht of deze verband houden met het doel van de grensdetentie. Gelet op het arrest Landkreis vraagt de rechtbank zich echter af of, en zo ja in hoeverre, het een lidstaat is toegestaan om extra beperkingen toe te passen die niet strikt noodzakelijk zijn voor het doel van de detentie. Overweging 17 bij de Terugkeerrichtlijn bepaalt ook dat de vreemdelingen in bewaring op humane en waardige wijze moeten worden behandeld met eerbiediging van hun grondrechten en het internationale en nationale recht. Overweging 24 bij de Terugkeerrichtlijn bepaalt dat de grondrechten en beginselen in acht worden genomen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend.

31. Dit brengt de rechtbank tot de derde prejudiciële vraag

3. Wat dient te worden verstaan onder 'beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is' voor het doel, zoals door het Hof in het arrest Landkreis is bepaald? Betekent dit dat indien er geen directe relatie is tussen de beperking en het doel van de detentie, namelijk een doeltreffende voorbereiding van de verwijdering, de beperking per definitie niet is toegestaan?

Ten aanzien van de extra beperkingen, in relatie tot de vraag of er sprake is van een gespecialiseerde inrichting

32. Mocht het antwoord op de derde prejudiciële vraag aldus luiden dat extra beperkingen zijn toegestaan, dan vraagt de rechtbank zich af aan welke voorwaarden deze beperkingen dienen te voldoen.

33.1 De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat de insluiting op cel tussen 22:00 en 08:00 uur noodzakelijk is voor de veiligheid van de vreemdelingen, juist ook omdat het gedetineerd zijn gevoelens van boosheid of frustratie kan oproepen. Door over te gaan tot detentie draagt de minister de verantwoordelijkheid voor het welzijn van de vreemdeling, aldus de minister.

33.2 Dit geldt volgens de minister ook voor het onder begeleiding gebruik maken van de luchtplaats en de andere voorzieningen in het detentiecomplex. De veiligheid en privacy van het personeel en medegedetineerden liggen volgens de minister voorts ten grondslag aan het innemen van de mobiele telefoon. Voor het verplichte gebruik van een tweepersoonscel en het beperken van het gebruik van internet heeft de minister geen noodzaak kunnen aandragen.

34.1 De rechtbank stelt allereerst vast dat de door de minister aangedragen noodzaak voor de extra beperkingen het gevolg is van door de minister gemaakte keuzes, al dan niet volgend op- of uit de initiële keuze om gebruik te maken van een multifunctioneel detentiecomplex.

34.2 Het Hof heeft in het arrest Landkreis bepaald dat de verplichting om zich op te houden in de detentiefaciliteit beperkt moet blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor het bereiken van het doel van de detentie. Het komt de rechtbank voor dat eventuele extra beperkingen, zeker wanneer deze een inbreuk op de in het Handvest genoemde grondrechten opleveren, eveneens strikt noodzakelijk dienen te zijn voor het daarmee beoogde doel.

34.3 Deze extra beperkingen zouden, gelet op artikel 52, eerste lid, van het Handvest, bij wet moeten zijn geregeld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Ook stelt dit artikellid dat beperkingen aan het evenredigheidsbeginsel dienen te voldoen. Artikel 52, derde lid, van het Handvest stelt verder dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Als ook dat deze bepaling niet verhindert dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt. De wijze waarop het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) beperkingen van de in het geding zijnde rechten en vrijheden¹⁸ beoordeelt, lijkt dan ook, als minimum, eveneens van belang te zijn¹⁹.

34.4 Het komt de rechtbank dus voor dat de extra beperkingen van de in het Handvest genoemde rechten en vrijheden waar verzoekers in JCS mee worden geconfronteerd bij wet moeten zijn voorzien, strikt noodzakelijk moeten zijn voor het daarmee te dienen doel en de toets van evenredigheid moeten kunnen doorstaan. Gelet op de jurisprudentie van het EHRM lijkt de beperking voorts in ieder geval (ook) een legitiem doel te moeten dienen en proportioneel te moeten zijn ten aanzien van de door de beperking gemaakte inbreuk. Ook dienen er geen andere, minder ingrijpende manieren voorhanden te zijn om het legitieme doel te bereiken en moet de beperking ook overigens geschikt zijn.

34.5 Zo is het bijvoorbeeld de vraag of de veiligheid van de gedetineerden noodzaakt tot het in de cel opsluiten tussen 22:00 en 08:00 uur. De gedetineerden hebben immers allemaal een persoonlijke pas waarmee alleen zij hun eigen celdeur kunnen openen. Als zij hun celdeur afsluiten

kan daar dus niemand ongenodigd binnenkomen. Ook is het de vraag of het insluiten op cel de enige manier is om de veiligheid te garanderen. Zoals tijdens de schouw door een penitentiair inrichtingswerker werd opgemerkt, zou de celdeur 's nachts niet van buiten op slot hoeven indien er meer personeel voorhanden zou zijn. Bovendien gaat het bij het insluiten op cel om asielzoekers en niet om strafrechtelijk gedetineerden.

34.6 Voorgaande vraag of de inperking van grondrechten gerechtvaardigd is, ligt ook voor bij de andere door de minister gehanteerde (en grotendeels noodzakelijk geachte) beperkingen.

35.1 Ten aanzien van de vraag of de extra beperkingen noodzakelijk zijn heeft de Afdeling in de uitspraak van 26 februari 2025 een zogenaamde 'terughoudende toets'²⁰ gehanteerd, te weten of de minister deze beperkingen noodzakelijk heeft mogen achten, en daarmee als rechterlijke instantie niet zelf, middels een zogenaamde 'volle toets', beoordeeld of de beperkingen noodzakelijk zijn.

35.2 Gelet op het feit dat het hier om beperkingen van grondrechten gaat is het de vraag of een dergelijke terughoudende toets volstaat. Analoog aan het Hof in het arrest Landkreis kan betoogd worden dat de rechter een grondig onderzoek dient te verrichten waarbij hij met alle feitelijke en juridische omstandigheden die hij van belang acht rekening dient te houden, deze zo nodig zelf dient te onderzoeken en zijn bevoegdheden aldus niet beperkt kunnen zijn tot louter de omstandigheden die door de betrokken administratieve autoriteit zijn aangevoerd²¹.

36. Het voorgaande brengt de rechtbank tot de vierde en vijfde vraag:

4. Indien het een lidstaat zou zijn toegestaan om extra beperkingen op te leggen die niet in directe relatie staan tot het doel van de detentie, waar dienen deze beperkingen dan aan te voldoen, mede gelet op het feit dat de volledige eerbiediging van de grondrechten van de vreemdeling dient te worden gewaarborgd, met name het recht op menselijke waardigheid, vrijheid, privé- en familielevens en informatie als beschreven in artikelen 1, 6, 7 en 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

5. Indien het een lidstaat zou zijn toegestaan om extra beperkingen op te leggen die niet in directe relatie staan tot het doel van de detentie, op wat voor wijze dient de rechtbank de rechtmatigheid daarvan te toetsen? Is dit een ten volle of een terughoudende toets?

Ten aanzien van de te verrichten toets of de detentiefaciliteit in zijn geheel als gespecialiseerde inrichting kwalificeert

37. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 26 februari 2025 geoordeeld dat de tenuitvoerlegging van de detentie van vreemdelingen in JCS qua gebouw en inrichting weliswaar niet van strafrechtelijke detentie verschilt, maar dat het met de bewaring noodzakelijk gepaard gaande insluiten op de cel en toegang tot de luchtplaats dusdanig verschillen van de wijze waarop dat ten aanzien van strafrechtelijk gedetineerden is vorm gegeven, dat de inrichting van JCS en de beperkingen waaraan vreemdelingen worden blootgesteld daardoor niet penitentiair van aard zijn.

38. Ten aanzien van het verplichte gebruik van de tweepersoonscel heeft de Afdeling geoordeeld dat deze omstandigheid niet van belang is voor de vraag of sprake is van een gespecialiseerde inrichting, als ook dat daarover kan worden geklaagd bij de commissie van toezicht²² van JCS. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat over (de feitelijke toepassing van) het regime van vreemdelingendetentie in JCS niet kan worden geklaagd bij de bewaringsrechter en dat daartoe een voorziening bij de klachtencommissie openstaat²³.

39. De rechtbank vraagt zich af in hoeverre voorgaande wijze van toetsing zich verhoudt tot de door het Hof in Landkreis aangelegde toets zoals voorgeschreven onder punt 54 van dat arrest.

40.1 Het komt de rechtbank voor dat de rechter bij die toets rekening dient te houden met alle relevante feiten en omstandigheden die de detentie betreffen, en deze dient mee te wegen bij de vraag of sprake is van een gespecialiseerde inrichting. Bij het verplichte gebruik van een tweepersoons cel is bijvoorbeeld artikel 7 van het Handvest in het geding. Het verwijzen naar een klachtencommissie lijkt zich ook niet goed te verhouden tot het vereiste van een daadwerkelijk en effectief rechtsmiddel zoals bedoeld in artikel 47 van het Handvest. De rechtbank meent voor dit standpunt ondersteuning te vinden in punt 63 en 65 van het arrest Landkreis.

40.2 Dat het regime van de vreemdelingenrechtelijke detentie verschilt van die van de strafrechtelijke detentie lijkt voorts op zich geen beslissende factor te kunnen zijn bij de vraag of zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de bewaring gelijkstaat aan detentie in een gevangenisomgeving.

41. Dit brengt de rechtbank tot haar zesde en zevende prejudiciële vraag:

6. Welke omstandigheden dient de rechter te betrekken bij de beoordeling van de vraag of de in de inrichting geldende bewaringsomstandigheden van dien aard zijn dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de bewaring gelijkstaat aan detentie in een gevangenisomgeving, zoals kenmerkend is voor penitentiaire detentie?

7. Kan de rechter bij de vraag of sprake is van een gespecialiseerde bewaringsaccommodatie volstaan met een vergelijking tussen de wijze waarop vreemdelingenrechtelijke en strafrechtelijke detentie wordt vorm gegeven?

Prejudiciële spoedprocedure

42. De rechtbank verzoekt het Hof voorts eerbiedig om de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure (PPU) zoals bedoeld in artikel 267, vierde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering. De vreemdeling bevindt zich in bewaring en het spoedige antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen is dan ook rechtstreeks en doorslaggevend van invloed op de rechtmatigheid van de bewaring van de vreemdeling.

43. Daarnaast is de beantwoording van de vragen van belang voor veel andere vreemdelingen die in JCS onder dezelfde detentieomstandigheden wachten op hun gecontroleerde verwijdering. De antwoorden kunnen ook van invloed zijn op de rechtmatigheid van deze detentiemaatregelen. Om die reden verzoekt de rechtbank het Hof om – mocht er geen aanleiding (meer) zijn om de prejudiciële verwijzing volgens de prejudiciële spoedprocedure te behandelen (bijvoorbeeld omdat de detentie van de vreemdeling in deze zaak wordt beëindigd) – krachtens artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering de prejudiciële vragen te behandelen volgens de versnelde procedure (PPA).

Verwijzingsbeslissing

De rechtbank verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen;

1. *Handelt een lidstaat in lijn met artikel 16 van de Terugkeerrichtlijn door standaard gebruik te maken van een detentiefaciliteit waar zowel vreemdelingen als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn en strafrechtelijk gedetineerden op verschillende afdelingen, en gescheiden van elkaar, verblijven, en de afdelingen qua gebouw en inrichting identiek en, indien nodig, in de praktijk ook inwisselbaar zijn?*
2. *Maakt het voor de beantwoording van de vorige vraag uit of er gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke voorzieningen voor zowel strafrechtelijke als vreemdelingendetentie en er daarbij contact kan plaatsvinden tussen de vreemdelingenrechtelijk en strafrechtelijk gedetineerden? Wat dient daarbij onder 'gescheiden van elkaar verblijven' te worden verstaan? Betekent dit dat geen enkele vorm van contact is toegestaan? Als nee, welke vormen van contact zijn dan wel toegestaan?*
3. *Wat dient te worden verstaan onder 'beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is' voor het doel, zoals door het Hof in het arrest Landkreis is bepaald? Betekent dit dat indien er geen directe relatie is tussen de beperking en het doel van de detentie, namelijk een doeltreffende voorbereiding van de verwijdering, de beperking per definitie niet is toegestaan?*
4. *Indien het een lidstaat zou zijn toegestaan om extra beperkingen op te leggen die niet in directe relatie staan tot het doel van de detentie, waar dienen deze beperkingen dan aan te voldoen, mede gelet op het feit dat de volledige eerbiediging van de grondrechten van de vreemdeling dient te worden gewaarborgd, met name het recht op menselijke waardigheid, vrijheid, privé- en familielevens en informatie als beschreven in artikelen 1, 6, 7 en 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?*
5. *Indien het een lidstaat zou zijn toegestaan om extra beperkingen op te leggen die niet in directe relatie staan tot het doel van de detentie, op wat voor wijze dient de rechtbank de rechtmatigheid daarvan te toetsen? Is dit een ten volle of een terughoudende toets?*
6. *Welke omstandigheden dient de rechter te betrekken bij de beoordeling van de vraag of de in de inrichting geldende bewaringsomstandigheden van dien aard zijn dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de bewaring gelijkstaat aan detentie in een gevangenisomgeving, zoals kenmerkend is voor penitentiaire detentie?*
7. *Kan de rechter bij de vraag of sprake is van een gespecialiseerde bewaringsaccommodatie volstaan met een vergelijking tussen de wijze waarop vreemdelingenrechtelijke en strafrechtelijke detentie wordt vorm gegeven?*

De rechtbank schorst voorts de behandeling van het beroep in afwachting van de beantwoording van de prejudiciële vragen door het Hof van Justitie van de Europese Unie en houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze verwijzingsbeslissing is gedaan door [REDACTED]
[REDACTED], rechters, in aanwezigheid [REDACTED], griffier.

[REDACTED]
Voorzitter
Rechtbank Amsterdam

[REDACTED]
Griffier
Rechtbank Amsterdam

De beslissing is bekendgemaakt op: 20 maart 2025

Rechtsmiddel

Tegen deze verwijzingsbeslissing staat geen rechtsmiddel open.

¹Richtlijn 2008/115/EU

²ECLI:NL:RBDHA:2025:1161

³ECLI:NL:RVS:2025:789

⁴Richtlijn 2013/33/EU

⁵NL25.511 en NL25.512

⁶Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

⁷De Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst.

⁸Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008.

⁹De oppervlakte van de zes luchtplaatsen behorend bij de zes door de IND gehuurde afdelingen varieert van 664 m² tot 688 m².

¹⁰ECLI:NL:RBDHA:2025:1161

¹¹ECLI:NL:RVS:2025:789

¹²Op 29 januari 2025 heeft de Afdeling in gelijke zin geoordeeld. Dit oordeel was niet gebaseerd op de bevindingen van de schouw en het verplicht insluiten op cel gold toen, als gevolg van een tijdelijke toename van het aantal mensen dat op Schiphol asiel vroeg, van 16:30 tot 08:00 uur. Zie ECLI:NL:RVS:2025:258. Op het moment van de ondertekening van de onderhavige verwijzingsbeslissing worden op 1 van de 4 afdelingen nog steeds insluitijden van 16:30 – 08:00 uur gehanteerd. Eiseres heeft van 10 tot 16 januari 2025 niet op die afdeling vastgezet zodat voor haar de insluitijden van 22:00 – 08:00 uur gelden.

¹³17 juli 2014, ECLI:EU:C:2014:2095, punt 2 en 29.

¹⁴2 juli 2020 ECLI:EU:C:2020:511, punt 39.

¹⁵10 maart 2022, ECLI:EU:C:2022:178, punt 45.

¹⁶17 juli 2014, ECLI:EU:C:2014:2096.

¹⁷10 maart 2022, ECLI:EU:C:2022:178, punt 53

¹⁸Artikelen 5, 8 en 10 van het EVRM.

¹⁹Zie voor een overzicht van deze jurisprudentie de Guide on article 5 of the European Convention on Human Rights (update 31 augustus 2024), Guide on article 8 of the European Convention on Human Rights (update 31 augustus 2024) en Guide on article 10 of the European Convention on Human Rights (update 31 augustus 2024).

²⁰De Nederlandse jurisprudentie kent, afhankelijk van het soort besluit van het openbaar bestuur, de rechter een terughoudende, enigszins terughoudende of volle toets toe.

²¹10 maart 2022, ECLI:EU:C:2022:178, punt 65

²²In het Reglement regime grenslogies staat dat een gedetineerde bij de commissie van toezicht kan klagen over a) het in afzondering plaatsen, b) de weigering een bezoeker toe te laten, c) de ontneming door of vanwege de directeur van voorwerpen en stoffen die gevaar kunnen opleveren voor de veiligheid in JCS en d) enig ander door of vanwege de directeur opgelegde maatregel, waarbij wordt afgeweken van wettelijke voorschriften en voor zover deze verband houden met het verblijf in de grenslogies. De commissie kan de klacht gegrond verklaren en de directeur een aanwijzing geven de gevolgen van de maatregel geheel of ten dele ongedaan te maken. Mocht dat laatste niet meer mogelijk zijn dan kan de commissie de directeur bevelen een schadevergoeding te betalen. In het Reglement regime grenslogies is niet bepaald binnen welke termijn de commissie haar beslissing mededeelt. In de praktijk wacht een gedetineerde meerdere maanden op de beslissing (zie ECLI:NL:RBDHA:2024:21480, r.o.11).

²³Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2020:2795 r.o. 7 als ook ECLI:NL:RVS:2025:258, r.o. 4.2.1 juncto ECLI:NL:RVS:2025:789 r.o. 3.6.