

KWETSBAARHEID EN DETENTIE BINNEN GESLOTEN CENTRA

HANDVATEN VOOR
EEN TERUGKEERBELEID
MET RESPECT VOOR
FUNDAMENTELE RECHTEN

oktober 2019



Verantwoordelijke Uitgever:

Rein Antonissen, Vluchtelingenwerk Vlaanderen VZW, Kruidtuinstraat 75, 1210 Brussel

Dit rapport kwam tot stand door een samenwerking tussen Caritas International, CIRÉ, JRS Belgium, Point d'Appui, Platform Kinderen op de Vlucht en Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Wij danken de geaccrediteerde bezoekers van de voltallige Transitgroep voor hun cruciale input.

Redactie: Joost Depotter (Vluchtelingenwerk Vlaanderen)

Eindredactie Nederlandstalig rapport: Evelien Chiau

Vormgeving:

Concept en uitvoering Franstalig rapport: Pierre Dieudonné (CIRÉ)

Uitvoering Nederlandstalig rapport: Dotplus, bureau voor grafische communicatie

Ce rapport est également disponible en Français

Oktober 2019

Dit rapport valt online te raadplegen via www.vluchtelingenwerk.be

INHOUD

1. INLEIDING	4
<hr/>	
2. WETTELIJK KADER	6
<hr/>	
2.1. Noodzaak	7
2.2. Waardigheid en kwetsbaarheid	9
2.3. Minder dwingende maatregelen	11
3. AANBEVELINGEN VOOR DE AANPAK VAN KWETSBAARHEID IN DETENTIE	12
<hr/>	
3.1. Aanbevelingen voor een betere screening van kwetsbaarheid (ook voor de eventuele vasthouding)	15
Uitgelicht: Zwangerschap in detentie	20
3.2. Aanbevelingen voor een doeltreffende rechtelijke controle	21
3.3. Aanbevelingen om werk te maken voor doeltreffende alternatieven	23
Uitgelicht: 6 essentiële elementen volgens de Raad van Europa om doeltreffende alternatieven uit te bouwen	25
4. CONCLUSIE	30
<hr/>	

1. INLEIDING



In België komen vreemdelingen met een kwetsbaar profiel in gevangenschap terecht, ofwel voor de duur van hun asielprocedure, in afwachting van hun gedwongen verwijdering van het grondgebied. Door deze mensen op te sluiten, wordt hun kwetsbaarheid alleen maar groter.

Tijdens hun wekelijkse bezoeken komen onze bezoekers steeds in contact met personen die een uitgesproken kwetsbaarheid vertonen. De profielen van deze personen zijn sterk verschillend: zo ontmoeten ze onder meer zwangere vrouwen, mensen die lijden aan een fysieke handicap of een psychische stoornis, maar ook personen met ernstige zelfmoordneigingen.



*“In Vottem hebben we recent **twee zelfdodingen** meegemaakt.*

De eerste persoon was een Eritrese man die zou worden teruggestuurd naar Bulgarije, waar hij mishandeld werd. Hij had duidelijke sporen van foltering op zijn lichaam. Deze man had duidelijk een zéér kwetsbaar psychisch profiel. Hij panikeerde en heeft zelfmoord gepleegd.

Een tweede man had de Marokkaanse nationaliteit en was tussen de vijftig en zestig jaar oud. Hij was eerder veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier à vijf jaar. Hij was veroordeeld in het kader van een terrorismeprocess omdat hij een rol had gespeeld als link tussen België en Syrië. Nadat hij zijn straf had uitgezeten, werd hij overgebracht naar het gesloten centrum. De man was geboren in België en had nog nooit een voet in Marokko gezet. Zijn hele familie, vrouw en kinderen ... iedereen die hij kende, leeft in België. Bovendien had hij een geschiedenis van chronische depressie. De dag dat hij vernam dat zijn beroep verworpen werd, heeft hij zelfmoord gepleegd. We waren niet echt verbaasd toen dit gebeurde: de man kreeg niet de nodige psychologische ondersteuning, waar hij duidelijk nood aan had.”

Getuigenis bezoekers gesloten centrum Vottem

Dit rapport is geschreven in naam van de Transitgroep.¹ Al meer dan 27 jaar houden wij via onze geaccrediteerde bezoekers een vinger aan de pols in gesloten centra en terugkeerwoningen en volgen wij het systeem van administratieve detentie van vreemdelingen in België. Als lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft u, net als onze bezoekers, het recht om deze centra te bezoeken.

Met dit rapport willen we, aan het begin van deze nieuwe legislatuur, uw aandacht vestigen op de situatie van kwetsbare vreemdelingen die vaak voor langere tijd in administratieve detentie verblijven.

Onze bezoekers getuigen doorheen dit rapport over de soms zeer schrijnende situaties waarmee ze geconfronteerd worden. Toch zien zij op het terrein ook hoe sociale en medische diensten proberen om personen die in de centra verblijven zo goed mogelijk te begeleiden en omkaderen.

Wij willen, als organisaties met jarenlange terreinkennis, jullie bijstaan om het leed in detentie tijdens de komende legislatuur tot een absoluut minimum te herleiden.

1 Vandaag maken volgende organisaties deel uit van de transitgroep: CIRE asbl: Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers: <https://www.cire.be/>; Caritas International <https://www.caritasinternational.be/>; Jesuit Refugee Service Belgium, <https://www.jrsbelgium.org/>; NANSEN vzw: <https://nansen-refugee.be/nl/>; de Ligue des Droits Humains: <http://www.liguedh.be/>; Point d'Appui VZW <https://pointdappui.be/>; en Vluchtelingenwerk Vlaanderen: <https://www.vluchtelingenwerk.be/>. Zowel UNHCR België: <https://www.unhcr.org/be/nl/> het Platform kinderen op de vlucht: <http://www.kinderenop-devlucht.be/nl/als-Myria>: <https://www.myria.be/nl> nemen als waarnemer deel aan de vergaderingen van de Transitgroep.

2. WETTELIJK KADER



Administratieve detentie van vreemdelingen bestaat in België sinds 1988. Omdat het recht op persoonlijke vrijheid een mensenrecht is, kan vasthouding enkel wanneer dit voorzien is door de wet en er een individuele beslissing aan voorafgaat.

De vasthouding is geoorloofd wanneer drie cumulatieve voorwaarden vervuld zijn: ze moet **noodzakelijk zijn**, mag niet in strijd zijn met de **menselijke waardigheid** en er mogen geen **andere minder dwingende maatregelen** zijn.²

Administratieve detentie van vreemdelingen kan en mag dus nooit de regel zijn. Binnen een mensenrechtenkader kan het slechts de rol van uitzonderlijke maatregel spelen, het is een ultimum remedium.³

2.1. NOODZAAK



*“X is een jonge man uit Eritrea. Hij werd als zogenaamde ‘migrant in transit’ gearresteerd en overgebracht naar het gesloten centrum waar hij in totaal drie maanden zal worden vastgehouden. Wij bezochten X verschillende keren **en stelden tijdens de gesprekken vast dat hij een kwetsbaar profiel had**. X ontvluchtte de dictatuur in Eritrea om via Libië uiteindelijk de EU te bereiken.*

*Ook als erkend vluchteling in Bulgarije vond hij geen veilige haven. Hij verklaarde dat hij Bulgarije ontvluchtte omwille van racistisch geweld en een gebrek aan bescherming van zijn fundamentele mensenrechten. In het gesloten centrum kreeg hij een pro deo advocaat toegewezen die hem schriftelijk liet weten dat ze geen juridische mogelijkheden zag om zijn dossier te verdedigen. Toen hem verteld werd dat er een aanvraag tot overname gericht werd aan Bulgarije, **was de schok zo groot dat hij probeerde zichzelf te verwonden. Hierna werd hij opgevolgd door een psycholoog en het multidisciplinair team binnen het centrum. Hij bleef echter vastgehouden** en de procedure voor overdracht naar Bulgarije werd voortgezet. Dankzij onze ondersteuning slaagde X erin een gespecialiseerde advocaat te vinden die hem wees op de mogelijkheid en gevolgen van een asielaanvraag in België. Hierdoor besloot X een asielaanvraag in te dienen. Na een verhoor door het CGVS werd hij erkend als vluchteling en vrijgesteld.”*

**Getuigenis bezoekers gesloten centrum
Merksplas**

2 Artikel 5, 1, f EVRM: Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve in de navolgende gevallen en overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure. In het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is. en artikel 7, tweede lid en 27 van de wet van 15 DECEMBER 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Hierna Vreemdelingenwet – Vw.).

3 “Varied bodies of the Council of Europe, the UN and the EU have highlighted that immigration detention must always be an exceptional measure of last resort. This entails that detention can only be justified if, after a thorough and individual assessment of the particular circumstances in each case, it has been established that less coercive measures are insufficient. A number of instances have similarly emphasised the obligation of States to examine alternatives to detention as a general principle before any decision to detain is made.” Steering Committee for Human Rights (Raad van Europa), Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, 7 december 2017, p. 8, te consulteren via: <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>.

De noodzaak tot vasthouding moet steeds onderzocht worden in het licht van een aantal duidelijk afgebakende wettelijke procedures waarbinnen detentie mogelijk is.

Wie zich onwettig op het grondgebied bevindt, kan worden vastgehouden in een gesloten centrum wanneer hij/zij/x een bevel heeft gekregen om het grondgebied te verlaten maar hier geen gevolg aan heeft gegeven, wanneer er een risico bestaat dat de persoon zich aan de terugkeer wenst te onttrekken of wanneer de persoon de terugkeer probeert te verhinderen.⁴

Wie nog niet werd toegelaten tot het grondgebied kan eveneens worden opgesloten met oog op terugdrijving.⁵

Geen vreemdeling mag worden vastgehouden enkel en alleen omdat hij een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan. De wet voorziet momenteel wel in de mogelijkheid tot opsluiting voor wie dit verzoek indient aan de grens.⁶ Op het grondgebied mag tot vasthouding worden overgegaan om iemands identiteit vast te stellen of bepaalde gegevens te achterhalen, indien er een risico op onderduiken bestaat, als er redenen zijn om aan te nemen dat iemand door het verzoek tot bescherming enkel zijn verwijdering wilt verhinderen en om redenen van openbare orde.

Opsluiting is eveneens mogelijk wanneer men op basis van de Dublin III-verordening⁷ moet bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en/of om tot een effectieve overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat over te gaan. Detentie is hier enkel mogelijk indien er een risico bestaat op onderduiken.⁸

4 Art. 7, tweede lid Vw. en art. 27, §3 Vw. Een unieburger of rechthebbend familielid van die unieburger mag enkel worden opgesloten om de openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid te vrijwaren, en dit bovendien slechts voor de tijd die strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten art. 44 septies Vw.

5 Art. 74/5, §1 Vw.

6 UNHCR heeft haar bezorgdheid erover geuit dat in de huidige Vreemdelingenwet géén waarborgen opgenomen zijn om arbitraire vasthouding van personen die een verzoek om internationale bescherming indienen aan de grens te voorkomen. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) relatifs aux : - Projet de loi 2548/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers (ci-après « Projet de loi monocoméral »). - Projet de loi 2549/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après « Projet de loi bicaméral »), 4 oktober 2017, p. 14, te consulteren via: <https://www.refworld.org/docid/59e85fd44.html>.

7 De Verordening (EU) Nr. 604/2013 van 26 juni 2013.

8 Art. 51/5, §1 tweede lid en §3 Vw; art. 1 §1, 11° en §2 Vw. Een definitie voor 'risico op onderduiken' werd in 2017 ingeschreven in de vreemdelingenwet, in haar advies op het toenmalige wetsontwerp, uitte Myria haar bezorgdheid voor de zéér algemene manier waarop 'onderduiken' werd omschreven: "De criteria die in het wetsontwerp zijn opgenomen, blijven echter zeer algemeen, worden niet altijd met voldoende nauwkeurigheid bepaald en beogen een aanzienlijk aantal situaties, wat in de praktijk de mogelijkheid zal bieden elk type vreemdeling in onregelmatig verblijf of die om internationale bescherming verzoekt vast te houden." Myria, Nota ter attentie van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt, 4 juli 2017, p. 7, te consulteren via: https://www.myria.be/files/20170629_Myria_aanbeveling_project-def_NL.pdf.

2.2. WAARDIGHEID EN KWETSBAARHEID

“Als bezoekers zagen we een transseksueel uit Brazilië die gedwongen werd opgesloten in de mannenafdeling. Ze droeg een pruik. De situatie waarin ze werd opgesloten, **maakte haar in de praktijk enorm kwetsbaar**. Ze leed ook zichtbaar onder haar verblijf. Op geen enkele manier werd rekening gehouden met haar gender. Ze werd uiteindelijk het land uitgezet.”

Getuigenis bezoekers gesloten centrum Vottem

“Er zijn ook regelmatig **oudere mannen** in het gesloten centrum van Merksplas. Soms zijn ze al heel lang in het land en hebben ze al verschillende pogingen ondernomen om hun verblijfssituatie te regulariseren. Vaak zijn ze door een echtscheiding hun legitimatie kwijtgeraakt en daarmee ook hun huis, hun familie en hun netwerk.”

Getuigenis bezoekers gesloten centrum Merksplas

“In the context of prisoners, the Court has already emphasized in previous cases that a detained person does not, by the mere fact of his incarceration, lose the protection of his rights guaranteed by the Convention. On the contrary, **persons in custody are in a vulnerable position and the authorities are under a duty to protect them**. Under Article 3 the State must ensure that a person is detained in conditions which are compatible with respect for his human dignity, that the manner and method of the execution of the measure do not subject him to distress or hardship of an intensity exceeding the unavoidable level of suffering inherent in detention and that, given the practical demands of imprisonment, his health and well-being are adequately secured.”

(EHRM, *Orchowski t. Polen*, No. 17885/04, 22 oktober 2009, § 120)⁹

⁹ Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die betrekking heeft op de omstandigheden van gevangenen, is volgens het Hof a fortiori van toepassing op de situatie van vreemdelingen in detentie waar “the measure is applicable not to those who have committed criminal offences but to aliens who, often fearing for their lives, have fled from their own country”, EHRM, *Saadi t. Verenigd Koninkrijk*, Nr. 13229/03, 29 januari 2008, § 74.

Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden¹⁰ stelt dat ‘niemand foltering en of onmenselijke of vernederende straffen mag ondergaan’. Volgens het VN-Verdrag van 1984 tegen foltering is een onmenselijke behandeling een daad die opzettelijk ernstig fysiek of moreel lijden veroorzaakt. Onderende behandelingen omvatten alle acties die tot een ernstige vernedering leiden.

Artikel 3 van het EVRM beschermt een basisrecht, namelijk de menselijke waardigheid. Er mag dan ook geen enkele uitzondering of afwijking op dit artikel bestaan, zelfs niet in oorlogstijd.

Het Europees Hof Voor de Rechten van de Mens heeft bovendien erkend dat detentie op zichzelf een zeker niveau van lijden en vernedering met zich meebrengt. Het risico dat de grens overschreden wordt en het fundamentele recht op menselijke waardigheid – en dus ook artikel 3 van het EVRM – geschonden wordt, is het duidelijkst als personen die zich in een kwetsbare situatie bevinden, worden opgesloten.¹¹

In het vreemdelingenrecht is er geen duidelijke definitie van het concept ‘kwetsbaarheid’ opgenomen. Kwetsbaarheid is het resultaat van een combinatie van verschillende factoren die met de tijd kunnen veranderen. In die zin is kwetsbaarheid geen intrinsiek element dat een bepaalde persoon met zich meedraagt, maar een situatie die continue opvolging vereist.¹²

¹⁰ Hierna EVRM.

¹¹ EHRM, *S.D. t. Griekenland*, § 47; EHRM *Riad en Idiab t. Belgium*, Nr’s 29787/03 en 29810/03, 24 januari 2008, § 99; *Mahmundi and Others v. Greece*, Nr. 14902/10, 31 juli 2012, § 62.

¹² S. Shaw, *Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons A report to the Home Office*, januari 2016, beschikbaar op: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/490782/52532_Shaw_Review_Accessible.pdf). Hierbij is het belangrijk dat er rekening mee gehouden wordt dat het EHRM in haar rechtspraak heeft vastgesteld dat zowel verzoekers om internationale bescherming als personen in detentie, omwille van hun status / de detentiebeleving een verhoogde kwetsbaarheid hebben. EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S. t. Griekenland, §251. EHRM 12 april 2005, nr. 36378/02, *Shamayev e.a. t. Georgië en Rusland*, §375; EHRM 12 maart 2013, nr. 15351/03, *Zarzycki t. Polen*, §102. NANSEN heeft sinds 2018 het thema kwetsbaarheid in detentie hoog op haar agenda gezet en werkt dit in de periode 2019-2020 verder uit. Centraal in haar werking staat de evolutieve benadering van detentie. Meer informatie: NANSEN: KWETSBAARHEID IN DETENTIE: verkennende bevindingen 2018, te consulteren via: <https://nansen-refugee.be/nl/2019/06/14/kwetsbaarheid-in-detentie-verkennende-bevindingen/>.

Wat we wel terugvinden in het vreemdelingenrecht, zijn een aantal niet-exhaustieve lijsten die kwetsbare profielen opsommen met wiens specifieke situatie bijkomend rekening moet worden gehouden.¹³

Artikel 21 van de Europese Opvangrichtlijn¹⁴, maant de lidstaten aan om, bij de uitvoering van de richtlijn rekening te houden met de specifieke situatie van kwetsbare categorieën zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met mentale stoornissen en personen die foltering hebben ondergaan, verkracht werden of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld werden blootgesteld (zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking).

Artikel 36 van de Opvangwet¹⁵ herneemt deze niet-exhaustieve lijst. Wat minderjarigen betreft, preciseert artikel 39 van diezelfde wet dat: "De minderjarige slachtoffers van eender welke vorm van misbruik, verwaarlozing, uitbuiting, foltering, wrede, onmenselijke en vernederende behandelingen, of van gewapende conflicten, recht hebben op deskundige ondersteuning en toegang krijgen tot de geestelijke gezondheidszorg en tot de revalidatiediensten."

De categorisatie van specifieke kwetsbare groepen is niet beperkt tot de Belgische of Europese wetgeving. "Verschillende internationale mensenrechtenverdragen erkennen eveneens de bijzondere kwetsbaarheid van bepaalde groepen binnen de context van internationale bescherming en roepen staten op om de nodige maatregelen te treffen om tegemoet te komen aan hun specifieke noden. Hoewel het Vluchtelingenverdrag van

1951 op zich geen specifieke groepen als kwetsbaar identificeert, besteden verschillende aanbevelingen van het UNHCR wel aandacht aan bepaalde groepen binnen de vluchtelingenpopulatie en erkennen zij hun kwetsbaarheid en de noodzaak om maatregelen te treffen om tegemoet te komen aan hun specifieke noden."¹⁶

De Belgische wet kent enkel een principiële verbod voor de opsluiting van niet-begeleide minderjarigen en minderjarige burgers van de Europese Unie (en hun familie).¹⁷ Andere kwetsbare personen kunnen vandaag, bij uiterste maatregel, worden opgesloten, wanneer geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast én op voorwaarde dat ze een aangepast regime genieten.

13 Art. 1,12° Vreemdelingenwet. Uit de verdere toepassing van dit concept blijkt dat dit enkel betrekking heeft op verzoekers om internationale bescherming

14 Richtlijn 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.

15 Wet van 12 januari 2007, betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

16 Fedasil, Kwetsbare personen met specifieke opvangnoden, definitie, identificatie, zorg, 6 december 2018, te consulteren via: https://www.fedasil.be/sites/default/files/fedasil_studie_kwetsbare_personen.pdf, pp 10 en verder.

17 Art. 74/19 Vw. en art. 44octies Vw.

Het feit dat niet wordt beantwoord aan de specifieke noden van bepaalde profielen, kan namelijk een reguliere opsluiting omvormen tot een onmenselijke of vernederende behandeling; en dus een schending van artikel 3 van het EVRM inhouden.¹⁸

2.3. MINDER DWINGENDE MAATREGELEN

Wanneer het wettelijke kader aanwezig is en er wordt vastgesteld dat detentie mogelijk is, dan moet er – voor er tot detentie kan worden overgegaan – vastgesteld worden of geen andere afdoende, maar minder dwingende, maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.¹⁹ Dit is in het bijzonder het geval bij personen die een uitgesproken kwetsbaarheid vertonen.

In België zijn er voor gezinnen met kinderen twee soorten alternatieven beschikbaar. Enerzijds wordt gewerkt rond coaching vanuit de eigen woning, waarbij aan bepaalde families de mogelijkheid geboden wordt om plaatsing in een terugkeerwoning te vermijden op voorwaarde dat zij zich inschrijven op vrijwillige terugkeer. Dit project blijft beperkt en heeft tot nog toe weinig vruchten afgeworpen.²⁰ Anderzijds worden families sinds 2008 in het kader van hun terugkeertraject ondergebracht in 'woonunits'²¹.

Voor (kwetsbare) individuen zijn momenteel geen andere 'afdoende maar minder dwingende maatregelen' voorzien. Wel zou er gewerkt worden aan een koninklijk besluit dat het mogelijk zou maken een borgsom op te leggen aan te verwijderen personen.²²

18 De Federale Ombudsman, juni 2009, Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de dienst vreemdelingenzaken, te consulteren via: <http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/auditGC2008-NL.pdf>.

zie ook over de omstandigheden van detentie:

- van mindervalide personen, EHRM, arrest van 10 juli 2001, *Price vs Verenigd Koninkrijk*;
- van mentaal zieke personen, EHRM, arrest van 3 april 2001, *Keenan vs Verenigd Koninkrijk*;
- van zieke personen, EHRM, arrest van 14 november 2002, *Mouiel vs Frankrijk*;
- van bejaarde personen, EHRM, arrest van 7 juni 2001, *Papon vs Frankrijk*.

19 Deze verplichting werd ingeschreven in de Belgische wet op basis volgende Europese Richtlijnen: 2013/33/EU artikel 8 § 2; Richtlijn 2008/115/EC, Article 15 §1; en richtlijn 604/2013 Artikel 28 § 2. Ook in het Internationaal recht bestaat hier een ruime consensus over, zo heeft de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties al meermaals een schending van artikel 9 van de IVRK vastgesteld omdat onvoldoende alternatieven werden overwogen. "Overall the obligation to examine alternatives to immigration detention has been confirmed by a broad range of UN human rights bodies" Steering Committee for Human Rights (Raad van Europa), *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration*, 7 december 2017, p. 67-68, te consulteren via: <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>. Zie ook: UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, available at: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8>. s para. 18: "Further, failure to consider less coercive or intrusive means could also render detention arbitrary".

20 De scope hiervan is dus eerder beperkt, zo werden tussen januari en juli 2018 slechts 59 families uitgenodigd. Interim verslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, aangeboden aan de Minister voor Asiel en Migratie, 22 februari 2019, p. 74, te consulteren via: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/DEF_INTERIM-VERSLAG_NL.pdf.

21 Volgende namen worden ook gebruikt: terugkeerwoningen of de FITT-woning Familie Identificatie en terugkeerteam.

22 Interim verslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, aangeboden aan de Minister voor Asiel en Migratie, 22 februari 2019, p. 77, te consulteren via: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/DEF_INTERIM-VERSLAG_NL.pdf.

3. AANBEVELINGEN VOOR DE AANPAK VAN KWETSBAARHEID IN DETENTIE



Op de volgende pagina's plaatsen we een aantal concrete beleidsaanbevelingen voorop. Deze aanbevelingen kunnen de Belgische overheid helpen om in dossiers van personen met een kwetsbaar profiel beter af te toetsen of detentie werkelijk **noodzakelijk** is, te vermijden dat deze mensen in **mensonterende omstandigheden** terechtkomen én ervoor te zorgen dat er ook daadwerkelijk minder **dwingende maatregelen** voorhanden zijn.

Onze aanbevelingen volgen de volgende logica:²³

- In de eerste plaats is er nood aan een betere detectie van kwetsbaarheid. Daarom is er nood aan een doeltreffende en **transparante screening** voordat de detentiebeslissing genomen wordt. Ook gedurende de detentie moet de situatie en ontwikkeling van kwetsbaarheid op een continue manier opgevolgd worden. Kwetsbaarheid is namelijk nooit een statisch gegeven.
- Daarnaast stellen we een wijziging voor van de bevoegdheid van de Correctionele Raadkamers, zodat de **gerechtelijke controle** op een meer effectieve manier kan gebeuren.
- Ten slotte trachten we handvaten aan te bieden voor het ontwikkelen van **doeltreffende alternatieven voor detentie**. Alternatieven waar ook mee gewerkt kan worden als detentie niet opportuun of menswaardig is.

We gaan hierbij zeer pragmatisch te werk. Het doel is om de Belgische wetgeving beter te laten aansluiten bij de Internationale en Europese standaarden die ons land onderschrijft. Hierdoor kunnen in de toekomst dure procedures vermeden worden. We zijn ons ervan bewust dat in de praktijk al met veel inzet en begrip wordt gewerkt met en rond kwetsbare mensen. De aanbevelingen die we hierna formuleren, willen die actoren meer handvaten geven om naar duurzame oplossingen toe te werken. Oplossingen die een effectief migratiebeleid/terugkeerbeleid niet in de weg staan, maar de maatschappelijke en menselijke kost juist kunnen drukken.

23 Dit is onder meer in lijn met de UNHCR Detention Guidelines: UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, available at: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>, hierna UNHCR Detention Guidelines.

Rond detentie van kinderen nemen we een principiële standpunt in. De organisaties binnen de Transitgroep spelen een trekkende rol binnen de campagne 'Een kind sluit je niet op. Punt.'²⁴

In het kader van deze campagne dringen we erop aan dat België een absoluut/onvoorwaardelijk verbod op het opsluiten van minderjarigen invoert. Detentie van kinderen schendt immers de rechten van het kind. Detentie van kinderen omwille van immigratieredenen druist altijd in tegen het principe van het hoger belang van het kind, een principe dat is vastgelegd in het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind²⁵ en in de Belgische Grondwet.²⁶

Zeer recent nog heeft het Comité voor de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties vastgesteld dat België door kinderen op te sluiten in strijd met het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind handelt.²⁷ De ingrijpende en nefaste impact van detentie op de gezondheid, ontwikkeling en het welzijn van kinderen is al herhaaldelijk aangetoond,²⁸ zelfs als die van zeer korte duur is én ongeacht de omstandigheden waarin dit gebeurt.²⁹

24 <http://www.eenkindsluitjenietop.be/>.

25 Art. 3 §1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, **vormen de belangen van het kind de eerste overweging.**

26 Art. 22bis. Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.

27 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium, 22 februari 2019, te consulteren via: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqh-Kb7yhsK8r1vpHio%2Fg7Mp83cTc51cUBTPal6pQqSnnKAt9z-Xb2Uv8VuBfYxEYQYjA%2Fz79vUKAIWS%2FklvSy5rZHWCgo-GOIQOqVsDyB%2BuVUGyTsbSjVM>: "With reference to joint general comments No. 3 and No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families/No. 22 and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the human rights of children in the context of international migration, the Committee reiterates its previous recommendation (CRC/C/BEL/CO/3-4, para. 77) and urges the State party:(a) To put an end to the detention of children in closed centers, and to use non-custodial solutions;"

28 UNICEF, *Administrative detention of children: a global report* (2011).

29 Kinderarts Paulette De Backer verklaarde het volgende na haar consultatie met een gezin dat werd opgesloten in Steenokkerzeel: „Ces enfants vont cumuler une série de traumatismes. L'arrestation par la police à l'aube, la détention, l'isolement par rapport à leur entourage... Ils éprouvent un sentiment de rejet, d'injustice, un manque de confiance en l'adulte et la société. (...) Tout cela est extrêmement néfaste et ça se voit, même après quelques jours.» ; Le Vif, Une pédiatre inquiète après sa visite au centre fermé 127 bis, 23 augustus 2018, te consulteren via: <https://www.levif.be/actualite/belgique/une-pediatre-inquiete-apres-sa-visite-au-centre-ferme-127-bis/article-normal-881419.html>.

3.1. AANBEVELINGEN VOOR EEN BETERE SCREENING VAN KWETSBAARHEID (OOK VOOR EVENTUELE VASTHOUDING)

3.1.1. CONTEXT

De dienst Vreemdelingenzaken is van oordeel dat vreemdelingen met een medische en psychische problematiek, onaangepast gedrag of mentale of psychische handicap bij voorkeur niet opgesloten dienen te worden in de gesloten centra en dat hun verwijdering niet prioritair is.³⁰ Dat blijkt uit een dienstnota van 2 juli 2012.

Zoals hierboven al werd aangegeven, bevinden mensen met een kwetsbaar profiel zich niet per definitie in één van deze categorieën. Bovendien zien onze bezoekers hoe personen met een uitgesproken psychische of medische problematiek in de huidige context wel degelijk in detentie terecht komen.



“Ik ontmoet O, een jonge vrouw van 33 jaar, een paar keer in het gesloten centrum te Brugge. Ze zit altijd alleen maar is steeds zeer vriendelijk. O praat uitstekend Nederlands én Frans, maar ik slaag er niet in een redelijk gesprek met haar te voeren. Ze praat in algemeenheden (“je moet toch altijd vriendelijk zijn”) en verontschuldigt zich bovendien voortdurend. Ze weet niet of ze een advocaat heeft, zegt geen familie te hebben in België. Dit lijkt me vreemd aangezien haar OV-nummer volgens de blinde lijst begint met 50 en ze dus al zéér lang geleden in België aankwam. Het is duidelijk dat ze psychisch érg kwetsbaar is en er bovendien niet in slaagt om zichzelf goed uit te drukken.

Ik vraag uitleg aan de directie van het centrum, die me zegt dat ze opgevolgd wordt door de psychologe van het centrum en dat ze geen advocaat heeft omdat ze aanvankelijk geen probleem leek te hebben met een repatriëring. Ze weigert haar eerste vlucht en wordt dan geboekt met een escorte. Bovendien, zo wordt me verteld, wordt er contact gelegd met een verbindingsofficier ter plekke om haar te begeleiden op de luchthaven. Er wordt verder niet voorzien in ‘special needs’.

Na 2 maanden detentie wordt O gerepatriëerd met escorte, de directie belooft nog verdere informatie op te vragen in verband met haar vlucht. Ik verneem later dat, hoewel het de bedoeling was dat iemand haar bij aankomst in haar land van herkomst op de luchthaven zou opwachten om haar verder op te vangen en te begeleiden, er iets verkeerd is gegaan in de communicatie en dat bijgevolg niet is kunnen doorgaan.

*Als bezoeker stel ik mij de vraag: **moet een persoon met zo’n kwetsbaar profiel wel opgesloten worden?** En hoe kan **die noodzaak** getoetst worden bij een persoon met wie een redelijk gesprek onmogelijk blijkt en die dus ook niet in staat is een beschermingsvraag te uiten, laat staan een beroep tot invrijheidsstelling in te dienen?”*

Getuigenis bezoeker gesloten centrum Brugge

³⁰ Interim verslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, aangeboden aan de Minister voor Asiel en Migratie, 22 februari 2019, p. 83, te consulteren via: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/DEF_INTERIM-VERSLAG_NL.pdf.

Vanuit onze bezoekerswerking leren we dat er in de praktijk binnen gesloten centra al aan screening wordt gedaan; bijvoorbeeld wanneer de kwetsbaarheid gedurende het verblijf aanleiding geeft tot concrete problemen.



“Zo is er het voorbeeld van een Palestijnse man die in Gaza werd blootgesteld aan ontvoering en vasthouding door Hamas. Gedurende die vasthouding werd hij ernstig toegetakeld, waardoor hij vandaag nog steeds moeilijk door zijn neus kan ademen. De man heeft als slachtoffer van foltering duidelijk een kwetsbaar profiel.

Aangezien hij zijn asielaanvraag indient aan de grens, wordt hij naar het gesloten centrum Caricole overgebracht. Aanvankelijk heeft hij weinig bezwaren tegen zijn aanhouding, omdat hij hoopt dat de procedure zo sneller zou lopen. Zijn vrouw en kinderen zijn immers nog steeds in Gaza en hij wil zo snel mogelijk met hen herenigd worden. Hij maakt tijdens de detentie ook regelmatig tekeningen van zijn gezin.

Na een maand verandert stilaan het beeld. Er is een duidelijk risico op zelfdoding, dat gedetecteerd wordt. Daarna krijgt hij regelmatig bezoek van een psycholoog.

Een weigeringsbeslissing van het CGVS wordt vernietigd door de RVV. Na drie maanden vasthouding komt de man vrij, waarop hij naar een open centrum wordt overgebracht.”

Getuigenis bezoeker gesloten centrum Caricole

Deze identificatie van en aandacht voor kwetsbaarheid is op zich een zéér goede praktijk, die we absoluut verder willen aanmoedigen. Maar dat deze man, een asielzoeker, nog twee maanden werd vastgehouden nadat psychische problemen werden gedetecteerd, diende in dit dossier geen enkel doel.

3.1.2. KNELPUNTEN

Een eerste knelpunt dat we vaststellen, is de **gebrekkige transparantie** over de manier waarop er gescreend wordt en de gevolgen die aan een screening worden gegeven. Dit heeft in de eerste plaats te maken met een **gebrekkig wettelijk kader**. Het koninklijk besluit van 25 april 2007 betreffende de individuele evaluatie,³¹ voorziet in een geijkte procedure voor identificatie en evaluatie van kwetsbaarheid voor asielzoekers die in opvangcentra verblijven. Dit KB is echter enkel van toepassing op personen die verblijven in de open centra, die onder de bevoegdheid van Fedasil vallen.

Het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, dat de werking van de gesloten centra regelt,³² voorziet daarentegen slechts in een aangepast regime³³ of een overdracht aan een gespecialiseerd medisch centrum als uitzondering op het collectieve regime. Wanneer een centrumarts van oordeel is dat een persoon niet geschikt is voor detentie of dat de detentie ernstige schade kan toebrengen aan zijn/haar/hun fysieke of mentale gezondheid, kan hij zijn vaststellingen overmaken aan de Directeur-Generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken (artikels 54, 61 en 84 van het KB van 2 augustus 2002).

³¹ Volledige titel: koninklijk besluit van 25 april 2007 tot bepaling van de nadere regels van de evaluatie van de individuele situatie van de begunstigde van de opvang.

³² Koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna werkingsbesluit).

³³ Dit regime beperkt zich min of meer tot het isoleren van de persoon in kwestie.

Als gevolg van de veroordeling van België door het EHRM in het arrest Paposhvili³⁴, werd een nieuwe 'special needs'-procedure ingevoerd voor personen in detentie. De inhoud van deze procedure kennen we op basis van de informatie die Myria van DVZ heeft verkregen op 15 oktober 2018. De procedure werd echter niet vastgelegd in een officieel besluit.³⁵

Voor elke nieuwkomer in een gesloten centrum vult de arts van het centrum een medisch attest in waarop wordt vermeld of de betrokkene al dan niet aan een ziekte lijdt die in geval van terugkeer een risico op onmenselijke of vernederende behandeling zou kunnen inhouden (in strijd met artikel 3 van het EVRM), of indien aanvullende medische onderzoeken moeten worden uitgevoerd om dit te bepalen.³⁶

Indien hij vaststelt dat een dergelijk risico bestaat, wordt een tweede attest ingevuld. Daarmee wordt centraal binnen Dienst Vreemdelingenzaken (dienst MedCOI) gevraagd om na te gaan of de aanbevolen behandelingen beschikbaar en toegankelijk zijn in het land van terugkeer. Indien dit het geval is, wordt overgegaan tot de verwijdering. Indien niet kan de betrokken persoon beroep doen op het 'special needs'-programma of in vrijheid gesteld worden.

In 2017 werden in dit verband 42 informatievragen aan de dienst MedCOI gericht, wat ertoe leidde dat drie personen werden vrij gelaten.³⁷

In het interim-rapport van de Commissie Bossuyt, werden volgende cijfers uit 2017 meegegeven (die verschillen van de cijfers die Myria ontving).

In 2017 werden 156 aanvragen in het kader van 'special needs' gedaan. Dit resulteerde vijf keer in een psychiatrische opname voor de terugkeer, 49 keer in de aankoop van geneesmiddelen, twee keer in verdere opvolging tijdens de terugkeer en 59 keer in re-integratie steun na de terugkeer. Het totale aantal repatriëringen van personen met 'special needs' bedroeg 76 in 2017.

34 EHRM Paposhvili t. België (GK, 13 december 2016).

35 Myriadoc, Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België, December 2018, p. 30 te consulteren via: https://www.myria.be/files/181205_Myriadoc_detentie_2018.pdf.

36 In de praktijk zien we dat het voor personen in gesloten centra erg moeilijk is om toegang te krijgen tot medisch advies van artsen buiten het centrum.

37 Opgelet, deze procedure verschilt lichtjes voor verwijderingen naar een andere EU-lidstaat in het kader van de Dublinverordening. Het advies van de dienst MedCOI wordt in dergelijke gevallen immers niet gevraagd omdat het vermoeden bestaat dat de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van medische behandelingen vergelijkbaar zijn in alle lidstaten van de EU. Indien er medische problemen zijn, worden die in principe vermeld in de documenten die vóór de overdracht naar de lidstaat worden doorgestuurd om de noodzakelijke medische verzorging en behandelingen te kunnen voorzien. Voor de overnames naar sommige landen (op dit ogenblik: Italië, Griekenland en Hongarije) ziet DVZ erop toe dat van de landen in kwestie waarborgen worden gekregen over het onthaal en de verzorging van de persoon bij zijn of haar aankomst in dat land. Myriadoc, Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België, December 2018, p. 30 te consulteren via: https://www.myria.be/files/181205_Myriadoc_detentie_2018.pdf.

Het 'special needs'-programma is er in de eerste plaats om vast te stellen of de terugkeer leidt tot onmenselijke of vernederende omstandigheden. Het effect van de vasthouding zelf wordt hierbij niet in rekening gebracht, nochtans worden bepaalde groepen van vreemdelingen omwille van hun kwetsbare profiel beter niet opgesloten. Het valt in die zin te betreuren dat het precieze kader van dit programma niet vrij beschikbaar is. Hierdoor is het moeilijk om in te schatten of echt enkel wordt gefocust op kwetsbaarheid, voor zover dit terugkeer belemmert, of dit een bredere toepassing kent.

De huidige uitvoering van het 'special needs'-programma heeft daarnaast nog een aantal grote tekortkomingen. In de eerste plaats is er geen screening voorafgaand aan de vasthouding. Een grondig medisch onderzoek vindt pas plaats nadat iemand van zijn vrijheid werd beroofd.³⁸ Bovendien wordt in het kader van dit programma niet gescreend op kwetsbaarheden die niet van medische aard zijn.

3.1.3. AANBEVELINGEN

Vanuit de Transitgroep doen we daarom volgende aanbevelingen, waarmee u als Kamerlid aan de slag kan, al dan niet door wetgevend in te grijpen:

1. **Als Kamerlid** heeft u het recht om – ook onaangekondigd – de **detentiecentra te bezoeken en te monitoren**. Wij willen u oproepen om hier intensief gebruik van te maken. Vanuit de Transitgroep helpen we graag bij het opzetten van een georganiseerd bezoek.³⁹
2. **Zorg voor een duidelijk wettelijk en regelgevend kader voor de identificatie en screening van kwetsbaarheid**. Er is een grote nood aan een uniform kader dat algemeen gekend is en ook als dusdanig getoetst kan worden. Het wettelijk kader dat voor open centra werd ontwikkeld, kan hiervoor als basis dienen.
3. **Veranker wettige garanties voor een tijdige screening**. Aangezien kwetsbaarheid een essentieel element is om de 'noodzaak' tot vasthouding te kunnen vaststellen, dient principieel al een **grondige screening plaats te vinden voordat iemand wordt vastgehouden**. Wanneer dit praktisch onmogelijk is, moet deze screening binnen de 24 uur na vasthouding gebeuren. Als de screening niet tijdig plaatsvindt, wordt de vreemdeling in vrijheid gesteld. Ook na een vasthouding is het belangrijk dat de situatie continu opgevolgd wordt. Detentie zelf geeft namelijk aanleiding tot groeiende kwetsbaarheid.⁴⁰

38 Interim verslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, aangeboden aan de Minister voor Asiel en Migratie, 22 februari 2019, p. 84, te consulteren via: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/DEF_INTERIM-VERSLAG_NL.pdf.

39 Artikel 33 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

40 Hierover werd in 2016 een uitvoerige Zweedse studie gepubliceerd, die eveneens de situatie in Belgische centra onderzocht: "If governments decide to continue the use of immigration detention, efforts to minimize its impact on the health of detainees should be explored and implemented. The needs of detainees as well as staff should be addressed in order to create a supportive environment in detention centers, mitigating the impact of detention on the health of detainees". Soorej Jose Puthoopprambil, Life in Immigration Detention Centers, An exploration of health of immigrant detainees in Sweden and three other EU member states; 2016, te consulteren via: <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:898632/FULLTEXT01.pdf>. Zie ook: JRS Europe, Becoming Vulnerable in Detention, juni 2010, te consulteren via: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201110/20111014ATT29338/20111014ATT29338EN.pdf> En specifiek voor België: https://www.jrsbelgium.org/IMG/pdf/texte_devas_belgique_final.pdf.

4. Verbind **duidelijke gevolgen aan de vaststelling van kwetsbaarheid** op basis van de aanbevelingen van verschillende organen van de VN. Zoals ook hierboven werd aangehaald, is de opsluiting van kinderen binnen een migratiecontext ondubbelzinnig een schending van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Een absoluut/onvoorwaardelijk verbod dringt zich op.⁴¹ Gezien de schadelijke gevolgen van detentie op de mentale gezondheid, dient volgens UNHCR ook de detentie van bepaalde kwetsbare profielen, zoals slachtoffers van foltering of andere slachtoffers van ernstig fysiek, psychologisch of seksueel geweld, vermeden te worden.⁴² Ook volgens het Comité voor de Preventie van Foltering moeten er voor bepaalde categorieën van kwetsbare personen alternatieven worden voorzien, in het bijzonder voor slachtoffers van foltering, slachtoffers van mensenhandel, zwangere vrouwen, families met kinderen, oudere personen en gehandicapten. Waar toch wordt overgegaan tot detentie, is een aangepaste omkadering essentieel.
5. De Kamer heeft op 19 juli 2018 het wetsontwerp betreffende de bekrachtiging van het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (OPCAT) aangenomen. België heeft na de ratificatie van het protocol **in principe één jaar de tijd om een mechanisme op te zetten**. Dit mechanisme zorgt voor regelmatige bezoeken aan plaatsen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd, om preventief op te treden tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandelingen of bestraffingen. De organisaties uit de Transitgroep hebben jarenlange ervaring met het uitvoeren van een monitoringopdracht in de administratieve detentiecentra. Wij vragen om bij het opzetten van dit mechanisme gebruik te maken van onze expertise.

41 Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium, 22 februari 2019.

42 UNHCR detention guidelines, guideline 9.1., CPT, fiche thématique Rétention des Migrants, maart 2017, p. 9, te consulteren via: <https://rm.coe.int/16806fbf13>; NANSEN: KWETSBAARHEID IN DETENTIE: verkennende bevindingen 2018, p. te consulteren via: <https://nansen-refugee.be/nl/2019/06/14/kwetsbaarheid-in-detentie-verkennende-bevindingen/>.

UITGELICHT: ZWANGERSCHAP IN DETENTIE

In haar recente Myriadoc rond detentie vraagt Myria bijzondere aandacht voor de situatie van zwangere vrouwen in detentie:

“Het rapport van de Commissie Vermeersch is van oordeel dat “bij een ongecompliceerde zwangerschap de verwijdering kan gebeuren tot 24 weken zwangerschap, ook indien er verzet wordt gepleegd. Hierbij moet men de nodige voorzorgen nemen om elk trauma van de buikwand te vermijden (ook uitgaande van de betrokkene zelf). Nadien kan de verwijdering alleen plaatsvinden als er geen verzet is van de betrokkene. Na 36 weken kan de verwijdering niet plaatsvinden”. De Commissie heeft eveneens DVZ en IATA (de vereniging van luchtvaartmaatschappijen) verzocht om een bijzondere voorzichtigheid aan de dag te leggen in geval van meerlingen, prematuren en complicaties. Hoewel die aanbevelingen geen dwingend karakter hebben, bestaat er toch een interne dienstnota bij DVZ, die is opgesteld ter attentie van de directeurs van alle gesloten centra, waarin die aanbeveling wordt overgenomen. Die nota wijst erop dat bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de opsporing van een eventuele zwangerschap bij vrouwen bij hun aankomst in het centrum. Op verzoek van de vrouw moet het centrum eveneens een beroep doen op een gynaecoloog, waarbij de kosten ten laste zijn van de staat. De nota bepaalt voorts dat een zwangere vrouw voor elke verwijdering moet worden onderzocht door een gynaecoloog, die verslag moet uitbrengen aan de arts van het centrum of aan een gynaecoloog in het land van herkomst. Tot slot is een gedwongen verwijdering slechts mogelijk tot 24 weken zwangerschap en een verwijdering met instemming tot 34 weken. Wanneer de verwijdering niet meer kan plaatsvinden, moet de betrokkene in vrijheid worden gesteld, anders wordt de detentie onwettig. Doorgaans zal de zwangere vrouw in vrijheid worden gesteld en zal op haar BGV een nieuwe termijn worden vermeld om het grondgebied te verlaten (in de regel 7 dagen). In de praktijk bevestigt DVZ dat ze de persoon in principe niet zal verwijderen gedurende de twee maanden die volgen op de bevalling, maar die beslissing zal op basis van een individueel onderzoek worden genomen.

Myria stelt vast dat er geen duidelijke regelgeving bestaat die de zwangere vrouw voor de geboorte van haar kind beschermt tegen een verwijdering, noch de jonge moeder en haar pasgeborene na de bevalling. Die situatie laat speelruimte aan de autoriteiten. Het uitgangspunt zelf van het aantal weken is onduidelijk en varieert naargelang de verschillende rechtbanken en de beoordeling van DVZ.”⁴³ Onze bezoekers ontmoeten ook geregeld zwangere vrouwen. In december 2016 hebben we als Transitgroep een stand van zaken opgesteld over de Belgische gesloten centra. Hierin beschreven we hoe bezoekers regelmatig te horen krijgen dat er geen gezondheidszorg zou bestaan voor moeders en kinderen, wat haaks zou staan op de hogergenoemde interne dienstnota. We vernamen toen ook dat er al verschillende miskramen waren in gesloten centra. Uiteraard is het onmogelijk om na te gaan welke daarvan een rechtstreeks gevolg zijn van de vasthouding, maar de stress bij de opsluiting kan hier een rol in kans spelen.⁴⁴

Uit deze vaststellingen blijkt nogmaals de nood om de screening en opvolging van kwetsbaarheid, in het bijzonder voor zwangere vrouwen, duidelijk te formaliseren.

⁴³ (Myriadoc, Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België, December 2018, p. 30 te consulteren via: https://www.myria.be/files/181205_Myriadoc_detentie_2018.pdf, p 49.)

⁴⁴ In 2014 verbleven er bijvoorbeeld 24 zwangere vrouwen in het centrum Caricole Transit-groep: Gesloten centra voor Vreemdelingen in België, een stand van zaken, december 2016, p. 71 te consulteren via: https://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/rapport_-_gesloten_centra_in_belgie.pdf.

3.2. AANBEVELINGEN VOOR EEN DOELTREFFENDE RECHTELIJKE CONTROLE

3.2.1. CONTEXT EN KNELPUNTEN

Op het ogenblik dat de Vreemdelingenwet werd aangenomen in 1979, werden twee soorten beroepsprocedures voorzien. In de eerste plaats een algemeen beroep bij de Raad van State voor alle administratieve beslissingen (deze bevoegdheden werden in 2006 overgedragen op de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen), in de tweede plaats bij de raadkamers van de Correctionele Rechtbanken.⁴⁵ Deze zijn bevoegd om te oordelen over de wettigheid van vasthoudingsbeslissingen genomen in het kader van de Vreemdelingenwet.

Dergelijke bevoegdheidsverdeling werd logisch geacht, aangezien dezelfde rechtbank ook oordeelt over aanhoudingsmandaten in een strafrechtelijke context. Opvallend hierbij is evenwel dat de bevoegdheid van de Raadkamer ten aanzien van personen in voorhechtenis veel uitgebreider is dan die ten aanzien van personen die worden vastgehouden in het kader van de Vreemdelingenwet.

Wanneer de voorzitter van een Raadkamer oordeelt over een aanhoudingsmandaat, controleert hij zowel de wettelijkheid als de opportuniteit van een verdere vasthouding. Wanneer diezelfde rechter zich buigt over het dossier van een vreemdeling, kan hij zich louter uitspreken over de legaliteit van deze beslissing.⁴⁶ Elke opportuniteitstoets wordt door de wet expliciet uitgesloten:

« Zij onderzoekt of de maatregelen van vrijheidsberoving of tot verwijdering van het grondgebied in overeenstemming zijn met de wet zonder zich te mogen uitspreken over hun gepastheid.» (Artikel 72, tweede lid, Vreemdelingenwet)

Via een dergelijke inperking verhindert de Vreemdelingenwet een effectieve wettelijke controle op de voorwaarden die ze zelf oplegt. Zoals uit het geschetste wettelijke kader blijkt, is administratieve vasthouding van vreemdelingen slechts toegelaten wanneer deze 'noodzakelijk' is én er geen andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast.

Om deze problematiek scherp te stellen: binnen het huidige wettelijke kader **geniet een verdachte van een ernstig misdrijf een effectiever rechtsmiddel dan een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend aan de grens.**

⁴⁵ En in beroep voor de Kamer van Inbeschuldigingstelling bij het bevoegde Hof van Beroep.

⁴⁶ In de praktijk merken we dat deze legaliteitstoets vaak zelfs slechts onvolledig wordt toegepast. Rechter lijken zich in veel gevallen te beperken tot een toets van het nationale recht, terwijl Europese en Internationale regels met rechtstreekse werking eveneens getoetst moeten worden.

Op basis van eerdere rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, kunnen we ons bovendien de vraag stellen of de bevoegde rechtbanken er zich op termijn niet toe verplicht zullen voelen een bredere controle toe te passen, omdat een te rigide interpretatie van het Belgische wettelijke kader indruist tegen een correcte interpretatie van het Europese Recht. Het Hof oordeelde eerder namelijk dat een rechter in staat moet zijn om na te gaan of detentie niet kan worden vervangen door minder dwingende middelen.⁴⁷

Een vreemdeling beschikt over de wettelijke mogelijkheid om zelf elke maand een beroep in te dienen bij de bevoegde raadkamer tegen zijn/haar/hun vasthouding. Pas na vier maanden is het de bevoegde minister die de zaak bij de raadkamer aanhangig dient te maken. Ook hier geniet de vreemdeling dus minder rechtsbescherming dan een verdachte, bij wie een automatische rechterlijke controle gebeurt.

Ten slotte stellen wij vast, en met ons de Orde van Franstalige en Duitstalige Advocaten (OBFG),⁴⁸ dat de Raadkamer van de correctionele rechtbank in de praktijk vaak worstelt bij het toepassen van haar controlebevoegdheid. De overgrote meerderheid van de zaken die zij behandelt, betreffen beslissingen genomen op basis van het wetboek strafvordering of de wet op de voorlopige hechtenis.

Het administratieve recht, op basis waarvan de vasthoudingsbeslissingen genomen worden, verschilt echter sterk van het strafrecht. Wij stellen in de praktijk vast dat het gebrek aan specialisatie in vreemdelingenrecht, samen met de gebrekkige wettelijke beoordelingsmarge, aanleiding geeft tot beschikkingen die nauwelijks wettelijk of individueel gemotiveerd worden. Elementen van kwetsbaarheid worden niet of nauwelijks meegenomen in rechterlijke beslissingen.

47 "Supervision undertaken by a judicial authority dealing with an application for extension of the detention of a third country national must permit that authority to decide, on a case by case basis, on the merits of whether the detention of the third country national concerned should be extended, whether detention may be replaced with a less coercive measure or whether the person concerned should be released, that authority thus having power to take into account the facts stated and evidence adduced by the administrative authority which has brought the matter before it, as well as any facts, evidence and observations which may be submitted to the judicial authority in the course of the proceedings." EHJ, 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 564.

48 OBFG (avocats.be), Mémorandum sur la politique migratoire, 2019, te consulteren via: <https://avocats.be/sites/default/files/M%C3%A9morandum%20complementaire%20-%20Politique%20migratoire.pdf>.

3.2.2. AANBEVELINGEN

Vanuit de Transitgroep doen we daarom volgende aanbevelingen, waar vanuit de Kamer werk van kan worden gemaakt:

Toets aanhoudingsbeslissingen automatisch binnen de 24 uur na de aanhouding. Hierbij is het essentieel dat de rechter de mogelijkheid krijgt om de **opportunititeit en proportionaliteit** van de aanhouding en de vasthouding te toetsen.⁴⁹ De bevoegde rechter moet eveneens over de **mogelijkheid beschikken om alternatieven of voorwaarden op te leggen.** Aangezien kwetsbaarheid op een continue basis moet worden geëvalueerd, is het belangrijk dat de vasthouding op regelmatige basis automatisch opnieuw wordt bekeken door de bevoegde rechter.⁵⁰

Leg de territoriale bevoegdheid voor controle op vasthoudingsbeslissingen bij de Raadkamer van het arrondissement waarin het gesloten centrum zich bevindt.⁵¹ Via deze weg wordt de effectieve aanstelling van een pro deo advocaat vereenvoudigd, net als de toegang van die advocaat tot zijn cliënt.

Voorzie ook in de noodzakelijke omkadering voor meer specialisatie, bijvoorbeeld door aparte zittingsdagen te voorzien. Een dergelijk kader voorkomt ook dat vreemdelingen steeds, samen met in verdenking gestelden, tot het einde van een zitting moeten wachten tot hun dossier wordt behandeld.

49 Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, de heer André Henkes, heeft tijdens zijn openingstoespraak voor het gerechtelijke jaar 2019-2020 eveneens een dergelijke hervorming bepleit: <https://www.knack.be/nieuws/belgie/procureur-generaal-cassatie-bepleit-grondige-aanpassing-vreemdelingenwet/article-news-1504435.html>

50 UNHCR detention guidelines para. 47 (iv).

51 Vandaag dient dit te gebeuren bij de Raadkamer van de plaats waar de vreemdeling werd aangetroffen of op de plaats van zijn laatste verblijfplaats in het rijk. Artikel 71 Vreemdelingenwet.

3.3. AANBEVELINGEN OM WERK TE MAKEN VOOR DOELTREFFENDE ALTERNATIEVEN

3.3.1. CONTEXT EN KNELPUNTEN

Mensen met een uitgesproken kwetsbaar profiel horen niet thuis in detentie. We moeten dus op zoek naar alternatieven voor detentie, waarbij vrijheidsbepalende maatregelen de uitzondering blijven.

Het scala van alternatieven is in ons land erg beperkt.⁵² Nochtans is het regelgevend kader (zie hierboven) zeer duidelijk: alternatieven moeten onderzocht worden alvorens tot detentie wordt overgegaan.

Op 4 april 2019, tijdens een Internationaal congres over Alternatieven voor Detentie ingericht door het Europees Migratienetwerk, lichtte de adjunct-directeur-generaal voor Migratie en Binnenlandse zaken, Simon Mordue, de positie van de Europese Commissie toe als volgt:

“Voor nationale staten is het geen luxe om over alternatieven na te denken, het is een noodzakelijke stap die moet gezet worden, voor tot detentie kan worden overgegaan. Dit volgt ook letterlijk zo uit de opvangrichtlijn en terugkeerrichtlijn. We moeten dus aan de slag met de volgende vraag: hoe kunnen we verzekeren dat een persoon meewerkt en op hetzelfde moment vermijden dat tot detentie moet worden overgegaan?”

Ook vanuit de Raad van Europa wordt sterk ingezet op de ontwikkeling van alternatieven voor opsluiting. De analyse die door de Stuurgroep voor Mensenrechten werd aangenomen is tekenend.⁵³ Deze analyse vormt een belangrijke leidraad voor de uitbouw van andere mogelijkheden. Zo worden er op basis van onderzoek naar onder meer best practices zes essentiële elementen voor effectieve alternatieven opgesteld. De Transitgroep benadrukt het cumulatieve karakter van deze elementen.

52 Zie in dit kader het advies dat JRS Belgium heeft gegeven aan de Commissie Binnenlandse zaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers over het wetsvoorstel DOC54 3045 001 van 18 april 2018, dat een verbod op opsluiting van al dan niet begeleide minderjarigen voorop stelt: <https://www.jrsbelgium.org/Advies-JRS-wetsvoorstel-verbod-opsluiting-kinderen?lang=nl>.

53 Steering Committee for Human Rights (Raad van Europa), Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, 7 december 2017, pp. 91-100 te consulteren via: <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>.

UITGELICHT: 6 ESSENTIËLE ELEMENTEN VOLGENS DE RAAD VAN EUROPA OM DOEL-TREFFENDE ALTERNATIEVEN UIT TE BOUWEN

1. SCREENING EN EVALUATIE VAN DE BETROKKENEN

Dit zijn twee te onderscheiden processen die elkaar ondersteunen. Screening is het proces waarbij basisinformatie over identiteit, gezondheidsstatus en kwetsbaarheidsindicatoren wordt verzameld. Evaluatie (assessment) slaat op een grondigere evaluatie van elementen die uit de screening naar voor zijn gekomen. Hierbij is het essentieel dat de screening zo vroeg mogelijk plaatsvindt en ten allerlaatste voordat tot detentie wordt overgegaan.

2. TOEGANG TOT KWALITATIEVE EN KOSTELOZE INFORMATIE

Om te voorkomen dat personen zich onttrekken aan het proces, is het essentieel dat ze toegang krijgen tot correcte, duidelijke, toegankelijke en gebalanceerde informatie. Ook is het essentieel dat deze informatie wordt gegeven in een taal die de betrokkene goed beheerst.

3. TOEGANG TOT KWALITATIEVE EN TOEGANKELIJKE JURIDISCHE BIJSTAND

Wie het duidelijke signaal krijgt dat alle juridische opties werden uitgeprobeerd en daar het gevoel aan overhoudt dat zijn zaak goed werd verdedigd en ten gronde werd onderzocht, geeft zich vaker op voor vrijwillige terugkeer.⁵⁴ Toegang tot kwalitatieve en toegankelijke juridische bijstand speelt hierbij een essentiële rol.

4. VERTROUWEN IN DE ASIEL- EN MIGRATIEPROCEDURES

Je kan een persoon pas betrokken houden bij zijn/haar/hun proces, als hij/zij/x hetgeen gebeurt als redelijk en rechtvaardig ervaart. Dit hangt dan ook in verregaande mate samen met het vorige element. Wereldwijd onderzoek heeft uitgewezen dat personen die het gevoel hebben dat hun dossier alle kansen heeft gekregen, zich coöperatiever opstellen om naar terugkeer toe te werken. Meer zelfs: wie in het kader van een vertrouwensrelatie vrijwillig terugkeert, zal minder snel geneigd zijn om opnieuw te migreren.⁵⁵ Alternatieven die enkel focussen op terugkeer en sancties hebben een veel lagere slaagkans.⁵⁶ Dit is het klassieke verhaal van de wortel en de stok.

54 A. Edwards, *Back to Basics*, 2011, p. 83.

55 International Detention Coalition, *There are alternatives*, 2015, p. 44 en pp. 7-15, te consulteren via: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf> (hierna: *Idc, There are alternatives*).

56 J. Phelps, "Alternatives to detention in the UK: from enforcement to engagement", *Forced migration review*, september 2014, p. 44.

5. DE VOORZIENING IN DAADWERKELIJK 'CASEMANAGEMENT'

Het voorzien in individueel casemanagement, waarbij gebouwd wordt aan een constructieve samenwerking en het ontwikkelen van een vertrouwensband, speelt een enorme rol. Het is belangrijk dat een casemanager of coach vroeg in de verblijfsprocedure kan worden ingezet want wanneer diens taak zich tot het begeleiden van terugkeer beperkt, zijn de resultaten in de praktijk eerder ontgoocheland.⁵⁷ De coach speelt ook een belangrijke rol als verbindingspersoon met de overheid, hulpverleners en de advocaat van de betrokken persoon. Om een vertrouwensband op te bouwen, is het belangrijk dat de persoon in kwestie begrijpt dat een casemanager geen beslissingsbevoegdheid heeft in het dossier.⁵⁸

6. WAARBORGEN VAN FUNDAMENTELE RECHTEN EN MENSELIJKE WAARDIGHEID

Dit laatste element is zeer belangrijk wanneer gewerkt wordt aan een oplossing voor kwetsbare personen. Vooral hun migratievraagstuk kan worden opgelost, moeten vreemdelingen toegang krijgen tot essentiële basisvoorzieningen. Wanneer de rechten op gezondheidszorg, gezinsleven en scholing gewaarborgd worden, verhoogt de wil en de capaciteit om actief mee te werken. Dit is misschien wel het beste bewijs dat een mensenrechtenaanpak een terugkeerbeleid niet in de weg moet staan, wel integendeel.⁵⁹

57 A. Edwards, *Back to Basics*, 2015, p. 50.

58 IDC, *There are alternatives*, p. 48.

59 In IDC, *There are alternatives*, p. 91 (nota 103) worden hierover volgende bronnen geciteerd: "This was evident in field work in Sweden, Belgium and Hong Kong. This finding is supported by the findings of Edwards, *Back to Basics* (see n 17); Jesuit Refugee Service Europe, *From Deprivation to Liberty*, (see n. 69); Field and Edwards, *Alternatives to Detention* 30-35 (see n. 49); Lucy Fiske and Mary Ann Kenny, "'Marriage of Convenience' or 'Match Made in Heaven': Lawyers and Social Workers Working with Asylum Seekers." *Australian Journal of Human Rights* 10, no. 1 (2004): 137-57; Fleay, Caroline, and Lisa Hartley. 2015. "'I Feel Like a Beggar': Asylum Seekers Living in the Australian Community Without the Right to Work." *Journal of International Migration and Integration* (2015): 1-18, doi: 10.1007/s12134-015-0453-x; Lutheran Immigration and Refugee Service, *Alternatives to Detention Programs: An International Perspective*, (Washington, D.C.: LIRS, 2009); Mitchell and Kirsner *Casework and Reception Approach* (see n. 53).

De Transitgroep wil hier nogmaals benadrukken dat detentie en haar alternatieven, eigenlijk enkel toegepast kunnen worden wanneer dit echt noodzakelijk is om een vreemdeling te laten terugkeren naar een welbepaald land. Voor dit stadium dient de vreemdeling beroep te kunnen doen op een kwalitatieve verblijfsprocedure die het recht op veiligheid, fysieke integriteit en op een privé- en gezinsleven garandeert. Hierbij is het essentieel dat ook de nodige aandacht wordt besteed aan het hoger belang van het kind en uitzonderlijke humanitaire of medische omstandigheden. We zijn er met andere woorden van overtuigd dat de essentiële voorwaarden, die hierboven werden opgesomd in het kader van alternatieven voor detentie, eigenlijk doorheen het volledige migratieparcours gerespecteerd moeten worden. Van de toegang tot het grondgebied, over het verblijf in het grondgebied, tot de eventuele verwijdering.

Welke concrete vorm het alternatief aanneemt, is minder belangrijk dan de waarborg dat deze essentiële elementen zoveel mogelijk worden opgenomen. De Stuurgroep voor Mensenrechten lijst onder meer volgende vormen op:⁶⁰

- registratie bij de autoriteiten (al dan niet met afgifte van reisdocumenten);
- een tijdelijke verblijfsstatus (getolereerd verblijf);
- opvolging van het dossier volgens de principes van casemanagement;
- opvang in familiale context;
- residentiële opvang;
- opvang in collectieve (open of halfopen) centra;
- regelmatige meldingsplicht;
- toewijzing van een verplichte verblijfplaats;
- verblijf in de gemeenschap met regelmatige supervisie vanuit de overheid;
- ondersteuning bij vrijwillige terugkeer;
- terugkeerwoningen/terugkeercentra (combinatie van een toegewezen verblijfplaats met intensieve coaching);
- borg (kan financieel zijn of een persoon die zich 'borg' stelt).

60 Steering Committee for Human Rights (Raad van Europa), Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration, 7 december 2017, pp 100-116 te consulteren via: <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) publiceerde in 2015 een studie met een overzicht van de beschikbare alternatieven in de Europese Unie.⁶¹ Op de website van de International Detention Coalition wordt een database bijgehouden met wereldwijde voorbeelden⁶².

De alternatieven kunnen dus verschillende vormen aannemen. Het best ontwikkel je als land dan ook een breed gamma, zodat maatwerk mogelijk wordt. Er dient zo weinig mogelijk dwang te worden uitgeoefend. Want waar de dwang stijgt, daalt het vertrouwen. En wanneer er geen vertrouwen is, daalt de medewerking en de kans op het vinden van een succesvolle oplossing.

Waar met kwetsbare personen gewerkt wordt, moet in de eerste plaats de nodige medische, familiale en humanitaire omkadering voorzien worden. Binnen deze omkadering moet intensieve coaching opgezet worden om samen een duurzame oplossing te zoeken.

In maart 2019 heeft een werkgroep van elf Europese steden, waaronder **Gent en Utrecht**, een leidraad uitgebracht die lokale besturen wil helpen een doeltreffend beleid uit te stippelen voor migranten zonder verblijfsrecht. Door de voorziening van basisnaden te koppelen aan intensieve coaching (bed, bad, brood), worden op lokaal niveau opvallende successen geboekt. In Utrecht werd tussen 2002 en 2019 bijvoorbeeld **voor 92 procent van de behandelde dossiers een oplossing gevonden** waarbij de personen die begeleid werden ofwel alsnog recht bleken te hebben op verblijf, ofwel inschreven op vrijwillige terugkeer.

Het Nederlandse ministerie voor Justitie en Veiligheid heeft in november 2018 een akkoord gesloten met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om een nationaal netwerk op te zetten, dit kwam voort uit de overtuiging van de nationale overheid dat de ervaring van de lokale projecten een belangrijk puzzelstuk is voor haar beleid.⁶³

Dat een aanpak die focust op communicatie, bescherming en een minimaal ingrijpen op de persoonlijke vrijheid even effectief kan zijn, wordt misschien nog het best geïllustreerd door het dalende kostenplaatje.

Detentie is duur. De opsluiting van een persoon in een gesloten centrum kost de Belgische overheid 201 euro per persoon per dag.⁶⁴ Bij alternatieven waar je als overheid niet zelf in de accommodatie voorziet, daalt deze kost aanzienlijk.⁶⁵

61 EMN, The use of detention and alternatives to detention in the context of migration, november 2014, te consulteren via: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf.

62 <https://database.idcoalition.org/>

63 City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE), Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities, maart 2019 pp. 21, 42, 43, te consulteren via: <https://www.compas.ox.ac.uk/project/city-initiative-on-irregular-migrants-in-europe-c-mise/>; Toelichting aan Tweede Kamer door Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie: Stand Van zaken Locaties Vreemdelingen Voorzieningen, 29 november 2018, te consulteren via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/29/tk-stand-van-zaken-locaties-vreemdelingen-voorzieningen-lvv>.

64 De kost wordt bepaald op basis van artikel 17/7 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenbesluit): 180 euro, aangepast aan het indexcijfer van de consumptieprijzen. In een bericht van de directeur-generaal van Dienst Vreemdelingenzaken gedaan op 4 januari 2019 en gepubliceerd in het Staatsblad van 11 januari 2019 werd de kost per dag voor 2019 vastgelegd op 201 euro.

65 EMN, The use of detention and alternatives to detention in the context of migration, november 2014, p. 38, te consulteren via: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf. In dezelfde periode bedroeg de kost per persoon per dag in de Oostenrijkse alternatieven tot 17 à 24 euro per dag.

3.3.2. AANBEVELINGEN:

Vanuit de Transitgroep doen we daarom concreet volgende aanbevelingen, waar vanuit de Kamer werk van kan worden gemaakt:

Wanneer een persoon omwille van zijn/haar/hun kwetsbaarheid in vrijheid wordt gesteld, is het essentieel dat het **dossier verder wordt opgevolgd**. Niet-begeleide minderjarigen dienen op een efficiënte manier aan de Dienst Voogdij te worden overgedragen. Personen met ernstige medische problemen horen de nodige begeleiding te krijgen na hun vrijlating.

Maak werk van een **wettelijk kader**, gebaseerd op de aanbevelingen van de Raad van Europa en **waarbinnen alternatieven kunnen worden uitgewerkt**. Werk samen met lokale, nationale en internationale ngo's om alternatieven voor detentie te creëren die efficiënt en humaan zijn. Zij kunnen eveneens helpen om de bestaande alternatieven geregeld te evalueren en verbeteren. Maak hier ook de nodige budgetten voor vrij. Op die manier kunnen op korte tijd grote stappen gezet worden bij de uitbouw van succesvolle en broodnodige initiatieven.

4. CONCLUSIE



In België lopen personen met een **uitgesproken kwetsbaar profiel** het risico dat ze worden vastgehouden omwille van hun migratiestatus. Het gaat onder meer over kinderen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, slachtoffers van foltering of mensenhandel en personen met ernstige medische (psychische) problemen.

Het Europese wettelijke kader voorziet nochtans dat detentie van kwetsbare personen eigenlijk vermeden moet worden. Uit onderzoek blijkt bovendien dat een beperking van detentie in geen geval een terugkeerbeleid in de weg staat.

Aangezien de overheid personen met een kwetsbaar profiel vasthoudt, draagt ze ook verantwoordelijkheid voor de gevolgen die deze opsluiting met zich meebrengt.

Als Kamerlid heeft u het vermogen om concrete verandering door te voeren voor deze mensen. De Transitgroep bezoekt al jarenlang op regelmatige basis de Belgische gesloten centra en terugkeerwoningen. Deze ervaring willen we graag op een constructieve manier inzetten.

Als aanzet doen we daarom deze **tien** concrete aanbevelingen:

1. **Als Kamerlid** heeft u het recht om – ook onaangekondigd – de toestand in **detentiecentra te bezoeken en te monitoren**. Wij willen u oproepen hier intensief gebruik van te maken. Vanuit de Transitgroep helpen we graag bij het opzetten van een georganiseerd bezoek.

2. Zorg voor een duidelijk **wettelijk en regelgevend kader voor de identificatie en screening van kwetsbaarheid**. Er is nood aan een uniform kader dat algemeen gekend is en ook als dusdanig getoetst kan worden.
3. Veranker wettige garanties voor een tijdige screening. Aangezien kwetsbaarheid een essentieel element is om de 'noodzaak' tot vasthouding te kunnen vaststellen, dient principieel al een **grondige screening plaats te vinden voordat tot detentie wordt overgegaan**. Wanneer dit praktisch onmogelijk is, moet deze screening binnen de 24 uur na vasthouding gebeuren. Als de screening niet tijdig plaatsvindt, wordt de vreemdeling in vrijheid gesteld. Ook na een vasthouding is het belangrijk dat de situatie continu opgevolgd wordt. Detentie zelf geeft namelijk aanleiding tot groeiende kwetsbaarheid.

4. **Verbind duidelijke gevolgen aan de vaststelling van kwetsbaarheid** op basis van de aanbevelingen van verschillende organen van de VN. Zoals ook hierboven werd aangehaald, is de opsluiting van kinderen binnen een migratiecontext ondubbelzinnig een schending van het Kinderrechtenverdrag. Een absoluut/onvoorwaardelijk verbod dringt zich op. Gezien de schadelijke gevolgen van detentie op de mentale gezondheid, dient volgens UNHCR ook de detentie van bepaalde kwetsbare profielen, zoals slachtoffers van foltering of andere slachtoffers van ernstig fysiek, psychologisch of seksueel geweld, vermeden te worden. Ook volgens het Comité voor de Preventie van Foltering moeten er voor bepaalde categorieën van kwetsbare personen alternatieven worden voorzien, in het bijzonder voor slachtoffers van foltering, slachtoffers van mensenhandel, zwangere vrouwen, families met kinderen, oudere personen en gehandicapten. Waar toch wordt overgegaan tot detentie, is een aangepaste omkadering essentieel.
5. België heeft na de ratificatie van het OPCAT in principe één jaar de tijd om een mechanisme op te zetten dat zorgt voor regelmatige bezoeken aan plaatsen waar personen van hun vrijheid zijn beroofd. Wij vragen om bij het opzetten van dit mechanisme gebruik te maken van de expertise van de Transitgroep. Wij voeren deze bezoeken al jaren uit.
6. **Toets aanhoudingsbeslissingen automatisch binnen de 24 uur na de aanhouding.** Hierbij is het essentieel dat de rechter de mogelijkheid krijgt om de **opportuniteit en proportionaliteit** van de aanhouding en de vasthouding te toetsen. De bevoegde rechter moet eveneens over de **mogelijkheid beschikken om alternatieven of voorwaarden op te leggen.** Aangezien kwetsbaarheid op een continue basis moet worden geëvalueerd, is het belangrijk dat de vasthouding op regelmatige basis automatisch opnieuw wordt bekeken door de bevoegde rechter.
7. Leg de territoriale bevoegdheid voor controle op vasthoudingsbeslissingen bij de Raadkamer van het arrondissement waarin het gesloten centrum zich bevindt. Via deze weg wordt de effectieve aanstelling van een pro deo advocaat vereenvoudigd, net als de toegang van die advocaat tot zijn cliënt.
8. Voorzie in de noodzakelijke omkadering voor meer specialisatie, bijvoorbeeld door aparte zittingsdagen te voorzien. Een dergelijk kader voorkomt ook dat vreemdelingen steeds, samen met in verdenking gestelden, tot het einde van een zitting moeten wachten tot hun dossier wordt behandeld.
9. Wanneer een persoon omwille van zijn/haar/hun kwetsbaarheid in vrijheid wordt gesteld, is het essentieel dat het **dossier verder wordt opgevolgd.** Niet-begeleide minderjarigen dienen op een efficiënte manier aan de Dienst Voogdij te worden overgedragen. Personen met ernstige medische problemen horen de nodige begeleiding te krijgen na hun vrijlating.
10. Maak werk van een **wettelijk kader**, gebaseerd op de aanbevelingen van de Raad van Europa en **waarbinnen alternatieven kunnen worden uitgewerkt.** Werk samen met lokale, nationale en internationale ngo's om alternatieven voor detentie te creëren die efficiënt en humaan zijn. Zij kunnen eveneens helpen om de bestaande alternatieven geregeld te evalueren en verbeteren. Maak hier ook de nodige budgetten voor vrij. Op die manier kunnen op korte tijd grote stappen gezet worden bij de uitbouw van succesvolle en broodnodige initiatieven.



caritas
international.be



coordination et initiatives
pour réfugiés et étrangers



JRS



Plate-forme mineurs en exil
Platform kinderen op de vlucht



POINT D'APPU



Vluchtelingenwerk
VLAANDEREN