

**GESLOTEN
CENTRA VOOR
VREEMDELINGEN
IN BELGIË**

EEN STAND VAN ZAKEN

December 2016



Verantwoordelijke uitgever: Charlotte Vandycke, Vluchtelingenwerk Vlaanderen vzw, Kruidtuinstraat 75, 1210 Brussel

Redactie: Caritas international, CIRÉ, Ligue des droits de l'Homme, MRAX

Vertaling uit het Frans: Arno Thijs, Annelies Aerts, Bénédicte Bosmans

Publicatiedatum: december 2016

Ce rapport est aussi disponible en Français

Het rapport is online beschikbaar op www.vluchtelingenwerk.be

INHOUD

INLEIDING	4
Structuur en inhoud van het rapport	7
Methodologie	8
Sterktes en beperkingen van de gekozen methode	9
I. BESCHRIJVING VAN DE GESLOTEN CENTRA	10
// A. Het 'repatriërings-centrum 127 bis' (Steenokkerzeel)	14
// B. Het centrum Caricole	15
// C. Het centrum voor 'illegalen' van Brugge	16
// D. Het centrum voor 'illegalen' van Merksplas	16
// E. Het centrum voor 'illegalen' van Vottem	17
II. DETENTIE IN GESLOTEN CENTRA: CIJFERS EN TOELICHTING	18
// A. Hoeveel personen verblijven in de gesloten centra?	21
// B. Wie wordt opgesloten?	25
// C. Hoe lang blijft iemand in een gesloten centrum?	35
// D. Hoe verlaat iemand een gesloten centrum?	38
// E. Uitzonderingen op het groepsregime	50
// F. De Klachtencommissie: een systeem dat faalt over de hele lijn	52
// G. Opstanden en wanhoopsdaden	52
III. GRONDRECHTEN IN DE CONTEXT VAN OPSLUITING	54
// A. Vrijheidsberoving is te vaak vatbaar voor kritiek	56
// B. Te weinig controle op de wettigheid van opsluiting	60
// C. Houdt de detentiemaatregel rekening met het recht op een gezinsleven en het hogere belang van het kind?	63
// D. Redenen om te twijfelen aan de menswaardigheid van detentie	71
IV. PROBLEMEN IN VERBAND MET DE DETENTIE VAN BEPAALDE GROEPEN	78
// A. Asielzoekers in gesloten centra	80
// B. Het terugkeerbeleid draait rond de openbare orde	89
CONCLUSIES AANBEVELINGEN	98
DANKWOORD	102

INLEIDING





Administratieve detentie bestaat in België sinds 1988. Elk jaar worden duizenden mannen en vrouwen opgesloten in gesloten centra waar de maatschappij nauwelijks zicht op heeft en burgers maar beperkt toegang toe hebben. Het gevangenis karakter van die detentiecentra is al meermaals aangeklaagd. De meeste vreemdelingen die ernaartoe worden gestuurd, hebben geen enkel misdrijf gepleegd. Ze hebben niet de nodige documenten waarmee ze wettelijk in België mogen (ver)blijven en daarom worden ze dagen-, weken-, of zelfs maandenlang opgesloten. In die periode wordt hun uitwijzing georganiseerd of hun asielaanvraag onderzocht. Doordat deze centra ontoegankelijk en weinig zichtbaar zijn is democratische controle erop onmogelijk. Bovendien zijn het plaatsen die vragen oproepen over het naleven van rechten en procedures maar ook over menselijke waardigheid.

Hoewel vrijheid een fundamenteel recht is en iemand ervan beroven alleen maar is toegelaten bij uitzondering en onder strenge voorwaarden, lijkt het opsluiten van mensen zonder wettig verblijf een van de meest gebruikte manieren om migratie in België te organiseren. Dit geldt bij aankomst op het grondgebied, maar ook wanneer deze mensen asiel aanvragen of zonder wettig verblijf in België zijn.

De actualiteit toont aan in welke mate detentie wordt gebruikt als uithangbord van een op veiligheid gericht migratiebeleid. De volgende elementen tonen aan dat detentie ook een instrument is van politieke communicatie: de politieke wereld pakt graag uit met een indrukwekkende opsluitingscapaciteit, wil opnieuw gezinnen opsluiten en wil het grote publiek de boodschap geven dat ze zich kordaat opstelt.

Opsluiting versterkt het beeld van de migrant als een 'illegaal', een 'sans papier' of zelfs een misdadiger. Nochtans gaat het hier heel vaak over mensen die proberen te vluchten uit een land waar ze worden bedreigd en die daarom, in het statuut van vluchteling ergens anders bescherming proberen te vinden. Het grote publiek ziet migranten gemakkelijk als

misdadigers, eenvoudigweg omdat migranten ook worden opgesloten – net zoals misdadigers. Of die opsluiting dan gebeurt in een gesloten centrum of een gevangenis doet er nog weinig toe.

Die stigmatisering brengt ernstige schade toe aan de beeldvorming van migranten, maar versterkt ook het onveiligheidsgevoel en ondergraaft het samenleven. Het is dan ook van fundamenteel belang dat alternatieve stemmen zich kunnen laten horen om een andere realiteit te beschrijven: de realiteit van mensen die worden opgesloten, terwijl de meesten van hen geen enkel misdrijf hebben gepleegd. Het zijn mensen die slachtoffer zijn van een onrechtvaardig en nutteloos beleid, dat zichzelf verantwoordt door een fout beeld van migranten te verspreiden.

De organisaties die het initiatief hebben genomen om deze stand van zaken op te maken, zijn verenigd in de Transitgroep. Al meer dan 25 jaar observeren zij het systeem van administratieve detentie van vreemdelingen in België. Behalve enkele officiële organen en parlementsleden mag enkel een reeks geaccrediteerde organisaties – waaronder wijzelf – in de detentiecentra binnen om er de werking te observeren en de gedetineerden te ontmoeten. De Transitgroep bestaat hoofdzakelijk uit bezoekers van die geaccrediteerde organisaties.

Die groep ontmoet jaarlijks een 600tal gedetineerden. Dat komt overeen met ongeveer 10% van het totale aantal personen die opgesloten zijn in gesloten centra.

Deze nieuwe 'stand van zaken van de gesloten centra in België' sluit aan bij en is een vervolg op het rapport van 2006.¹ De stand van zaken van 2006 wou politici en het ruime publiek de kans geven om zich te informeren de situatie Indië gesloten centra door te wijzen op een reeks problemen, zoals de psycho-medisch-sociale aspecten van detentie zoals bijvoorbeeld de druk en het geweld die worden ervaren. Dat rapport zette een proces in gang waarbij het parlement de federale Ombudsman opdroeg om een audit te doen van de werking van de gesloten centra. Het rapport van die audit bevatte maar liefst 183 aanbevelingen.²

Behalve het feit dat kinderen niet meer in gesloten centra worden opgesloten – een doorbraak die er in 2008 kwam, dankzij de strijd van heel wat ngo's – zijn er tien jaar later echter zeer weinig van die aanbevelingen uit 2006 uitgevoerd. Integendeel zelfs, we zien een achteruitgang qua naleving van de rechten, het aantal asielzoekers in detentie neemt weer toe, kinderen dreigen opnieuw in gesloten centra terecht te komen, gezinnen waarvan een gezinslid opgesloten en daarna uitgewezen wordt vallen uit elkaar, en vooral, men wil meer inzetten op een systeem dat heel weinig ruimte laat voor kritiek.

Met deze nieuwe stand van zaken van de gesloten centra willen we het publiek een andere, nieuwe inzicht bieden op de realiteit van de plaatsen van administratieve opsluiting in België.

STRUCTUUR EN INHOUD VAN HET RAPPORT

Dit rapport baseert zich voor de beschrijvende (I) en statistische (II) delen op de structuur van het rapport van 2006. Zo kunnen we de evoluties weergeven die er de laatste 10 jaar in het systeem zijn geweest. De twee volgende delen (III en IV) gaan in op enkele grote basisproblematieken die voor de Transitgroep bijzonder dringend en zorgwekkend zijn. Vooral de omstandigheden waarin de gedetineerden gearresteerd worden en de controle op de detentie, het scheiden van gezinsleden en de opsluiting van asielzoekers roepen vragen op over het respect van de grondrechten zoals verschillende verdragen en teksten die garanderen. Die vragen moeten naar buiten gebracht worden. Dat betekent echter niet dat de medische aspecten en het geweld, die de kern van het vorige rapport uitmaakten, verdwenen zijn. Helaas zouden heel wat feiten die in 2006 werden vastgesteld ook vandaag opnieuw aangekaart kunnen worden. Wij hebben ervoor gekozen om in dit rapport die thema's uit te werken die door de bezoekers op het terrein zijn geïdentificeerd als de meest opvallende en vaakst voorkomende.

Deze nieuwe stand van zaken bestaat uit vier delen.

Het eerste beschrijft kort de centra, de manier waarop ze georganiseerd zijn en de sfeer die er heerst.

1 Aide aux Personnes Déplacées, Caritas International, le CIRÉ, Jesuit Refugee Service, Ligue des droits de l'homme asbl, MRAX, Point d'Appui, Service Social de Solidarité Socialiste, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, De situatie in de gesloten centra voor vreemdelingen, oktober 2006.

2 De federale Ombudsman, Onderzoek naar de werking van de gesloten centra die beheerd worden door de Dienst Vreemdelingenzaken, juni 2009, p. 227 - 240.

Het tweede deel geeft de cijfers en statistieken over detentie. Daarvoor gebruiken we twee soorten bronnen:

- de officiële jaarverslagen van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) en van de gesloten centra: die gaan over 2014;
- de bezoekersrapporten van de Transitgroep: samenvoeging van de gegevens die onze bezoekers verzameld hebben, gevolgd door opmerkingen en conclusies. De gegevens op basis van bezoeken zijn verzameld in de loop van 2015.

Het derde deel bekijkt detentie vanuit het perspectief van de grondrechten zoals die in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) worden gedefinieerd: het scheiden van gezinsleden, het naleven van de grenzen van vrijheidsberoving en haar procedurele garanties, het verbod op onmenselijke en mensonterende behandeling.

Het vierde deel behandelt enerzijds de detentie van asielzoekers en de specifieke procedures voor deze groep personen, en anderzijds de link tussen de openbare orde en de administratieve detentie en de gevolgen die een – aangetoond of verondersteld – probleem met de openbare orde zou kunnen hebben voor een vreemdeling.

Tot slot formuleren we een reeks aanbevelingen aan de politieke wereld en DVZ. Tegelijkertijd stellen we ook meer fundamenteel de gegrondheid en de legitimiteit van de gesloten centra in vraag.

Met dit rapport dragen we bij aan een kritische blik op de gesloten centra. We willen meer waardigheid en respect voor de rechten van vreemdelingen. Het rapport is een noodzakelijke aanzet tot maatschappelijke reflectie en debat dat recht doet aan de complexiteit van het thema, twee essentiële kenmerken van een democratische samenleving.

METHODOLOGIE

Dit rapport is hoofdzakelijk gebaseerd op de bezoeken aan de vijf Belgische gesloten centra door tiental geaccrediteerde bezoekers van verschillende ngo's: Jesuit Refugee Service Belgium (JRS-Belgium), Caritas International, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Point d'appui en Aide aux personnes déplacées.

De bezoekers gaan één keer per week of om de twee weken ter plaatse en zorgen er op die manier samen voor dat er regelmatig iemand aanwezig is in de vijf gesloten centra van België: Caricole, 127 bis, Brugge, Merksplas en Vottem.

De bezoeken bestaan voornamelijk uit het ontmoeten van gedetineerden en een luisterend oor bieden. De gesprekken hebben ook een socio-juridisch karakter en de bezoekers kunnen optreden als tussenpersonen tussen de gedetineerden – voor zover die hen daar expliciet om vragen – en het personeel van het centrum, de dokter, de advocaat... Op die manier verzamelen de bezoekers in 'bezoekersrapporten' gegevens over de situaties die ze in elk van de vijf gesloten centra tegenkomen. De Transitgroep analyseert die gegevens.

Voor het concept en de redactie van dit rapport zijn we hoofdzakelijk uitgegaan van de analyse van de bezoekersrapporten uit 2015. De verzamelde gegevens werden samengelegd om de getuigenissen te staven en tegelijkertijd statistieken op te stellen. Het resultaat is een gedocumenteerde inkijk in wat er zich afspeelt in een gesloten centrum. Dat inzicht zorgt voor een vollediger beeld, naast de cijfers van DVZ en een bepaald politiek discours. Onze bevindingen gaan soms in tegen die cijfers en dat discours.

STERKTES EN BEPERKINGEN VAN DE GEKOZEN METHODE

Dit rapport is het resultaat van een intense samenwerking en een gedeelde visie tussen de verschillende leden van de Transitgroep.

Onze organisaties beseffen dat dit rapport onvolledig is. We hebben immers moeten kiezen uit de vele problematieken die de bezoekers op het terrein vastgesteld hebben en sommige daarvan, die soms ernstig zijn, hebben we niet kunnen behandelen. Hoewel we beschikken over het jaarverslag van elk centrum van 2014, hebben we de verslagen van 2015 niet kunnen bemachtigen. En dat terwijl in 2015 de capaciteit van de centra werd uitgebreid en het aantal beveiligde vluchten toenam. Verder waren er ook meer uitwijzingen van 'illegale criminelen', zoals de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie dat zegt, en er was een stijging van het aantal asielaanvragen. Al die factoren hebben gezorgd voor belangrijke veranderingen binnen de gesloten centra. Bij gebrek aan de officiële gegevens uit de jaarverslagen van 2015 hebben we onze gegevens nog niet kunnen vergelijken met die verslagen. We denken hierbij onder andere aan de vaakst voorkomende nationaliteiten onder gedetineerden, de categorieën van gedetineerden (verhouding asielzoekers/personen zonder wettig verblijf), de werkelijke duur van detentie en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van afzonderingsmaatregelen.

Dit werk is ook om een andere reden onvolledig: ons statuut van 'bezoekers' geeft ons helaas geen vrije en volledige toegang tot de informatie over de situatie van de gedetineerden, noch over de stappen en beslissingen die de administratie over hen neemt. Ook voor de Transitgroep blijft het dus in zekere mate onduidelijk hoe de centra intern functioneren en hoe repatriëringen in de praktijk verlopen.

Wij brengen verslag uit van wat de honderden gedetineerden ons verteld hebben en hechten geloof aan de vele gelijklopende getuigenissen. We zijn ons ervan bewust dat die vaak subjectief zijn, maar naast de geloofwaardigheid die wij aan elk verhaal hechten, hebben we alleen die getuigenissen weerhouden waarin sprake is van feiten, opmerkingen en ervaringen die we heel regelmatig gehoord hebben. De kaderteksten die af en toe in de tekst voorkomen, zijn fragmenten van getuigenissen van bezoekers en/of gedetineerden en zijn bedoeld om onze vaststellingen te staven en te illustreren.

I. BESCHRIJVING VAN DE GESLOTEN CENTRA





Op dit ogenblik telt België vijf gesloten centra: vier in Vlaanderen en één in Wallonië. Die gesloten centra zijn er stap voor stap gekomen vanaf het einde van de jaren 1980. Officieel zijn ze ontstaan naar aanleiding van een wet van 6 mei 1993. De gesloten centra worden beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, de administratie die onder de bevoegdheid valt van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

Bijna de helft van de ambtenaren van DVZ werkt binnen die vijf gesloten centra. De overgrote meerderheid van het personeel van de gesloten centra bestaat uit bewakers. Daarna volgen: de terugkeerfunctionarissen die belast zijn met het psychologisch en sociaal begeleiden van de gedetineerden en die hen moeten aanzetten om de beslissing tot verwijdering na te leven, de opvoeders, en de directieteam van elk gesloten centrum.

In die centra worden, als gevolg van een administratieve beslissing, vreemdelingen opgesloten die wachten op een toelating om in België te verblijven of op een uitwijzing. Die uitwijzing kan een verwijdering van het grondgebied betekenen of een teruggrijving vanaf de grens. Detentie wordt door de Belgische staat niet gedefinieerd als een sanctie maar als een middel om een uitwijzingsmaatregel uit te voeren.

Drie van die gesloten centra, namelijk die van Brugge (CIB), Merksplas (CIM) en Vottem (CIV), zijn zogenaamde centra 'voor illegalen'³. De meeste vreemdelingen die er opgesloten zijn, hebben geen verblijfsrecht (meer) in België. In die centra verblijven ook asielzoekers die hun asielaanvraag hebben ingediend bij DVZ of vanuit het gesloten centrum zelf.

3 De term 'illegaal' is volgens ons niet gepast om mensen aan te duiden die opgesloten zijn in gesloten centra, maar zou trouwens sowieso voor niemand gebruikt mogen worden. Het gebruik van die term is denigrerend aangezien per definitie niemand illegaal is. Alleen bepaalde handelingen kunnen illegaal zijn, zoals het binnenkomen of verblijven op een bepaald grondgebied. Illegaliteit is dus niet het resultaat van een vrijwillige keuze maar van een restrictief beleid wat betreft verblijfsvergunningen. De term illegaal stigmatiseert en criminaliseert de personen die ermee bedoeld worden en daarom kiezen we er in dit rapport voor om het niet te hebben over 'illegalen', noch over vreemdelingen die hier 'illegaal verblijven', maar over 'mensen zonder wettig verblijf'.

De twee andere gesloten centra bevinden zich in de onmiddellijke nabijheid van de luchthaven Brussel-Nationaal, in de gemeente Steenokkerzeel. Het oudste van de twee, het 'repatriëringscentrum 127 bis'⁴, draagt nogal een ongelukkige naam, aangezien de meeste mensen die er opgesloten zijn niet naar hun land gerepatriëerd zullen worden. Zij verblijven daar omdat ze wachten tot ze overgebracht worden naar een andere lidstaat van de Europese Unie die bevoegd is voor de behandeling van hun asielaanvraag. In het meest recente centrum, Caricole⁵, zijn hoofdzakelijk vreemdelingen opgesloten aan wie men na hun aankomst op de luchthaven van Zaventem de toegang tot het grondgebied geweigerd heeft, om uiteenlopende redenen. Onder die gedetineerden zijn er heel wat asielzoekers.

In november 2015 bedroeg de totale capaciteit van de vijf centra 452 plaatsen. In zijn algemene beleidsnota van november 2015⁶ verklaarde de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie dat hij die capaciteit wilde verhogen tot 605 plaatsen in 2016. Op het moment waarop we dit rapport opstelden, waren er 583 plaatsen.

Het is belangrijk te vermelden dat een vreemdeling ook op andere plaatsen dan in de gesloten centra kan worden opgesloten. Het gaat dan enerzijds om de INAD-centra⁷ in de regionale Belgische luchthavens (Gosselies, Bierset, Deurne, Wevelgem en Oostende). Die centra zijn eigenlijk lokalen met enkele bedden en worden niet beheerd door DVZ maar door de uitbaters van die luchthavens. Ze zijn bedoeld voor vreemdelingen aan wie men bij de douanecontrole na hun aankomst op Belgische bodem uit landen buiten de Schengenzone, de toegang tot het grondgebied geweigerd heeft. Volgens de geldende reglementering kunnen vreemdelingen in zo'n geval tot 48 uur opgesloten worden in het INAD-

4 Het centrum 127bis bestaat sinds 1994.

5 Het centrum Caricole werd geopend in 2012 en vervangt de vroegere centra 127 en INAD van de luchthaven Brussel-Nationaal, die intussen gesloten zijn.

6 K. Volksvert., Algemene Beleidsnota, Asiel en Migratie, 3 november 2015, DOC 54 1428/019, p.19.

7 INAD staat voor inadmissibles, zij die niet toegelaten tot het grondgebied en ook geen asielaanvraag indienen.

centrum, in afwachting van hun teruggedrijving. Na die periode van 48 uur moet een vreemdeling die niet teruggedreven kan worden, overgebracht worden naar één van de vijf gesloten centra die de Dienst Vreemdelingenzaken beheert. In de praktijk worden die centra, waar ngo's geen toegang toe hebben, niet meer gebruikt.

Sinds 2008 kan DVZ ook in 'terugkeerwoningen' gezinnen met minderjarige kinderen opsluiten wanneer hen de toegang tot het grondgebied geweigerd werd, of wanneer ze een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) hebben gekregen omdat ze geen verblijfsrecht hebben. Die 'woningen' liggen op vijf verschillende plaatsen (Tubize, Beauvechain, Sint-Gillis-Waas, Zulte en Tielt) en omvatten in totaal 27 wooneenheden, met een totale capaciteit van 169 bedden. Die wooneenheden kunnen huizen, appartementen of gewone studio's zijn.

De gezinnen die DVZ daar plaatst, worden juridisch gezien als gedetineerden beschouwd, hoewel een terugkeerwoning niet op slot gaat en niet bewaakt wordt. Toch moeten de gezinnen een aantal verplichtingen nakomen die hun vrijheid beperken. Zo mogen ze het huis bijvoorbeeld niet verlaten, 's nachts of op bepaalde momenten van de dag die de ambtenaar van DVZ die de gezinnen begeleidt, bepaalt. Als er twee ouders in het gezin zijn, moet één van hen altijd aanwezig zijn in de woning...

Die woningen zijn er gekomen naar aanleiding van de beslissing van de Belgische regering om geen minderjarige kinderen meer op te sluiten in gesloten centra. Toch blijven het wettelijk gezien plaatsen waar mensen worden opgesloten. De ngo Jesuit Refugee Service – Belgium bezoekt de terugkeerhuizen regelmatig. In 2015 maakte de werkgroep 'Detentie' van het Platform Kinderen op de Vlucht een analyseverslag⁸ van de woningen. Daarom vonden we het niet nodig om terug te komen op de situatie van de gezinnen die daar geplaatst zijn.

8 Van der Vennet L. Detentie van kinderen in gezinnen in België: analyse van de theorie en de praktijk, Platform Kinderen op de Vlucht, 2015.

Het functioneren van de gesloten centra wordt geregeld door het koninklijk besluit van 2 augustus 2002.⁹ Naast dat koninklijk besluit heeft elk gesloten centrum een eigen huishoudelijk reglement.

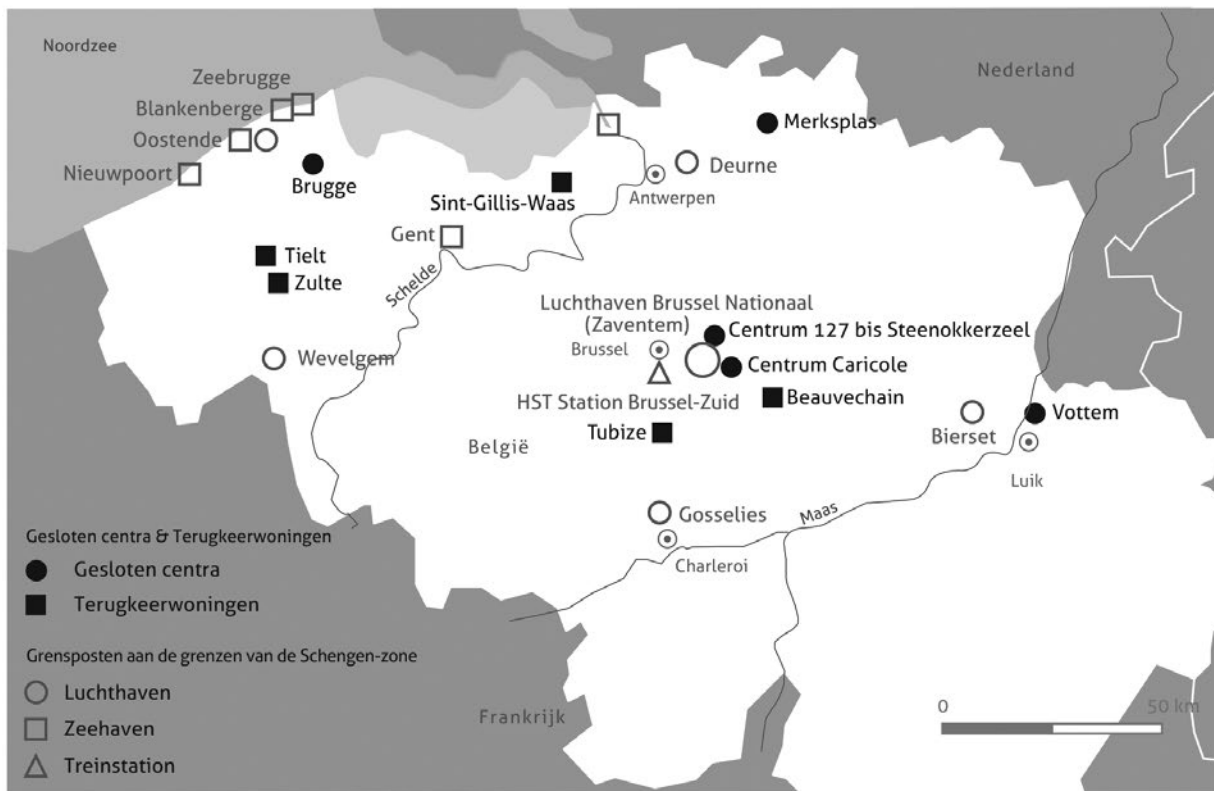
Over het algemeen zijn de gedetineerden aan een groepsregime gebonden. Dat regime laat heel weinig ruimte voor privacy. Met uitzondering van gedetineerden die ziek zijn, om disciplinaire redenen afgezonderd worden of een 'aangepast regime' moeten volgen, worden de gedetineerden 's nachts opgesloten in kamers van vier tot zes personen. In het geval van het gesloten centrum van Brugge gaat het om slaapzalen waar tot 20 personen in slapen. Veel aspecten van de gesloten centra doen denken aan het leven in een gevangenis: de infrastructuur (dubbele hekken of omheiningmuren, deuren met hangslot, tralies voor de vensters, de meeste vensters kunnen niet geopend worden), het watervalsysteem van veiligheidsmaatregelen, het bijna voortdurende toezicht op de gedetineerden, de heel strenge leefregels, het gebruik van disciplinaire sancties, het organiseren van fouilleringen, de beperkte toegang tot de buitenlucht op de binnenplaats van bepaalde centra. Detentie in gesloten centra zorgt voor een sterk onrechtvaardigheidsgevoel omdat het hier geen sanctie is voor strafbare feiten.¹⁰

Voor de gedetineerden is hun opsluiting in een gesloten centrum soms erger dan de gevangenis, omdat ze meestal niet weten wanneer hun opsluiting eindigt.

9 KB van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op welbepaalde plaatsen, gesitueerd op het Belgische grondgebied en beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking wordt gesteld van de regering of vastgehouden, in toepassing van de bepalingen voorzien 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.

10 Onwettig verblijf op het grondgebied mag volgens het Belgisch recht dan wel een misdrijf blijven, maar de opsluiting in een gesloten centrum is niet het gevolg van een gerechtelijke beslissing die genomen wordt op basis van de strafrechtelijke maatregelen die dat misdrijf sanctioneren. In het laatste hoofdstuk van dit rapport zullen we dieper ingaan op die kwestie.

LIGGING VAN DE GESLOTEN CENTRA EN TERUGKEERWONINGEN IN BELGIË



// A. HET 'REPATRIËRINGS- CENTRUM 127 BIS' (STEENOKKERZEEL)

Het centrum 127bis is actief sinds begin 1994. Het ligt in Steenokkerzeel, op 400 meter van een tunnel die onder één van de start- en landingsbanen van de luchthaven Brussel-Nationaal loopt. Het is omgeven door twee reeksen prikkeldraad.

Het centrum bestaat uit vier gebouwen. Het eerste heeft geen verdiepingen en wordt voornamelijk gebruikt voor de lokalen van het sociaal en administratief personeel. In het tweede gebouw ligt de medische vleugel. Achter een binnenplaats en reeksen traliewerk van vijf meter hoog, met daar bovenop prikkeldraad, ligt de ingang van het derde gebouw, dat bestemd is voor de gedetineerden. Op elk van de twee verdiepingen van dat tweede gedeelte zijn er twee vleugels, die van elkaar gescheiden zijn door een centrale overloop. Van daaruit kunnen de bewakers toezicht

houden op de gang van elke vleugel, van achter een groot venster. Aan beide zijden van de gang bevinden zich, tegenover elkaar, het rooklokaal en het kantoor van het personeel. Daarna volgt de eetzaal (die ook de gemeenschappelijke zaal is en waar het vaak lawaaiig is), de toiletten en de douches. Daarna komen 11 kamers, die ook weer tegenover elkaar liggen, en die doen denken aan cellen¹¹ van 4 bedden, een kast, stoelen en achteraan een venster met tralies. Die twee vleugels zijn exclusief voorbehouden voor mannen. Op de benedenverdieping zijn er ook 11 kamers van 4 bedden in één van de vleugels. Die cellen zijn bestemd voor alleenstaande vrouwen, gezinnen met meerderjarige kinderen of koppels zonder kinderen. De andere vleugel van de benedenverdieping wordt gebruikt voor verschillende activiteiten met de gedetineerden. Een vierde gebouw, dat het gebouw van het personeel met dat van de gedetineerden verbindt, wordt gebruikt om er gedetineerden in onder te brengen in een aangepast regime en voor disciplinair isolement. In een ander deel van

11 De kamers zijn in feite cellen. Er is geen gegarandeerde intimiteit en het veiligheidspersoneel kan de gedetineerden erin opsluiten.

het gebouw kunnen ook personen uit een ander gesloten centrum te slapen gelegd worden, aan de vooravond van hun uitwijzing.

In oktober 2016 had het centrum een theoretische capaciteit van 120 plaatsen.

Het werkingsverslag van 2014 van het centrum geeft aan dat er dat jaar 897 gedetineerden werden ingeschreven.

In dit centrum worden hoofdzakelijk asielzoekers opgesloten die overgebracht zullen worden naar een andere EU-lidstaat, en ook mensen die aangehouden werden op het Belgisch grondgebied terwijl ze in onwettig verblijf waren.

Overdag zijn de cellen van de gedetineerden open en kunnen de gedetineerden zich verplaatsen tussen de verblijfsruimtes (refters) en hun bed.

//////
**BIJZONDERHEID: IN DIT CENTRUM
 WORDEN DE MEESTE ASIELZOEKERS
 OPGESLOTEN DIE ONDER DE
 DUBLINPROCEDURE VALLEN.**
 //////

// B. HET CENTRUM CARICOLE

Het centrum Caricole is het recentste van de gesloten centra. Het ligt ook in Steenokkerzeel, en op enkele honderden meters van het centrum 127 bis. Het werd geopend op 25 april 2012 door de toenmalige Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maggie De Block. Het centrum kwam in de plaats van het INAD-centrum van Zaventem en van het centrum 127 in Melsbroek, die allebei gesloten werden in 2012. De sluiting van die twee centra werd al jarenlang geëist. De gebouwen van het centrum 127 (dat dateerde uit 1988) waren afgeleefd en de infrastructuur verkeerde in slechte staat (prefabmodules). In het INAD-centrum konden de gedetineerden niet naar buiten om van de buitenlucht te profiteren. Gedetineerden verbleven daar tot een week lang, voor hun eventuele overbrenging naar een ander gesloten centrum.

De naam van het centrum Caricole verwijst naar de cirkelvormige architectuur van het centrum. Brussels International Airport Company (BIAC), de eigenaar van het gebouw, verhuurt het voor 1,2 miljoen euro per jaar aan de Regie der Gebouwen, die het ter beschikking stelt van de Dienst Vreemdelingenzaken. Het centrum is omgeven door een dubbele reeks prikkeldraad en ligt op enkele honderden meters van de start- en landingsbanen van de luchthaven.

De capaciteit van het centrum bedraagt 90 plaatsen. Het is onderverdeeld in 3 vleugels, die op hun beurt onderverdeeld zijn in 6 cellen van 4 tot 6 bedden, die zich allemaal op de eerste verdieping bevinden.

Volgens het werkingsverslag van 2014 van het centrum werden er dat jaar 2255 mensen opgesloten.

Overdag kunnen de gedetineerden zich bewegen tussen hun kamer en één van de 3 sober bemeubelde verblijfsruimtes, of ze kunnen naar een binnenplaats gaan die in het midden van het gebouw ligt. Overdag hebben de gedetineerden toegang tot de buitenlucht.

Het centrum heeft 3 isoleercellen die gebruikt worden in geval van ernstige of herhaaldelijke schending van het huishoudelijk reglement.

In het centrum Caricole verblijven voornamelijk personen die aangehouden werden bij hun aankomst op de luchthaven van Zaventem (ongeveer 75% van de bevolking van het centrum), nadat hen de toegang tot het grondgebied geweigerd werd. Aangezien een aanzienlijk percentage van die mensen enkele uren of dagen na hun aankomst een asielaanvraag indient (asielaanvraag aan de grens), is Caricole het gesloten centrum met het hoogste percentage gedetineerden die een lopende asielpcedure hebben.

//////
**BIJZONDERHEID: VREEMDELINGEN
 AAN WIE DE TOEGANG TOT HET
 GRONDGEBIED GEWEIGERD WERD,
 WORDEN VOORNAMELIJK IN DIT
 CENTRUM OPGESLOTEN.**
 //////

// C. HET CENTRUM VOOR 'ILLEGALEN' VAN BRUGGE

Het Centrum 'voor illegalen' van Brugge, of CIB, bevindt zich in de gebouwen van de voormalige vrouwengevangenis Sint-Andries, naast de gebouwen van de federale politie en de nieuwe gevangenis. Sinds januari 1995 doet het dienst als gesloten centrum. Het afgeleefde gebouw doet denken aan een gevangenis en is omgeven door hoge hekken met daar bovenop prikkeldraad.

De totale capaciteit van het centrum bedraagt 112 plaatsen waarvan er 80 voor mannen zijn en 32 voor vrouwen. In 2014 werden er 1079 vreemdelingen opgesloten in dit centrum.

De indeling van de ruimte maakt een leven in groep onvermijdelijk en maakt elke vorm van privacy onmogelijk. De gedetineerden verplaatsen zich alleen in groep, onder begeleiding van het veiligheidspersoneel, dat gemachtigd is om de deuren te openen en te sluiten. Het uurrooster ligt vast en is voor iedereen verplicht, behalve voor de zieken die in de medische dienst verblijven.

De gedetineerden worden ondergebracht in zes slaapzalen: twee zalen met 16 plaatsen zijn bestemd voor de vrouwen, en vier zalen met 20 plaatsen zijn bestemd voor de mannen. De toiletten liggen net naast de slaapzalen (3 per slaapzaal). Er is maar één lokaal met 20 douches voor alle gedetineerden samen. Het is verplicht om te douchen op bepaalde tijdstippen. Alle gedetineerden van een bepaalde vleugel moeten samen te eten op vastgelegde tijdstippen, die verschillend zijn voor elke groep. De rest van de tijd wordt doorgebracht in de dagzalen, die uitgerust zijn met een biljarttafel, een pingpongtafel, televisietoestellen en computers zonder toegang tot internet. In principe is het niet toegelaten om overdag in de slaapzalen te verblijven. De gedetineerden hebben beperkt toegang tot een kleine bibliotheek.

De medische en disciplinaire vleugel bestaat uit 34 plaatsen die als volgt verdeeld zijn: een kamer met 8 bedden, een kamer met 6 bedden, drie kamers met 4 bedden, twee kamers met 2 bedden en vier isoleercellen.

BIJZONDERHEID: DIT IS HET ENIGE VAN DE 3 CENTRA 'VOOR ILLEGALEN' WAAR VROUWEN OPGESLOTEN WORDEN.

// D. HET CENTRUM VOOR 'ILLEGALEN' VAN MERKSPLAS

Het centrum voor 'illegalen' van Merksplas, of CIM, is deel van een groter geheel van strafinstellingen. Het ligt ongeveer 40 km ten noordwesten van Antwerpen, dichtbij de Nederlandse grens. Van alle gesloten centra is dit het slechtst bereikbaar met het openbaar vervoer, en dus moeilijk toegankelijk voor familie, vrienden en advocaten. Er heerst een uiterst streng regime.

Sinds jaar en dag verblijven in het CIM mensen uit de rand van de samenleving; de gebouwen dateren van 1875 en waren bedoeld om er landlopers in op te sluiten. Sinds maart 1994 worden er vreemdelingen opgesloten.

In dit centrum verblijven sinds eind 2008 alleen mannen. Daarvoor werden ook alleenstaande vrouwen en gezinnen met minderjarige kinderen opgesloten.

Dit centrum bestaat uit twee delen die volledig van elkaar gescheiden zijn.

Aan de ene kant staan drie gebouwen in een U-vorm rond een binnenplaats. In één gebouw bevinden zich een eetzaal, fitnesszaal en de directiekantoren. In de andere twee gebouwen waren er tot voor kort voornamelijk slaapzalen en dagzalen. Eén van deze twee gebouwen, blok III, werd eind 2015 grondig gerenoveerd: de slaapzalen zijn vervangen door 16 cellen voor 5 personen, en de cellen en enkele andere ruimtes zijn ingericht voor activiteiten zoals fitness,

filmvertoningen of workshops. Verder kregen alle cellen televisie. Het laatste gebouw is sinds eind 2015 gesloten.

Aan de andere kant staan twee gebouwen tegenover elkaar. In het ene bevinden zich de medische dienst, een eetzaal, een leefruimte, isoleercellen en de zogenaamde 'individuele kamers', cellen voor mensen in 'aangepast regime' (zie hoofdstuk III). In het andere gebouw zijn zes tweepersoonskamers, vijf kamers met vijf bedden en eveneens dagzalen.

De capaciteit van het CIM is de laatste jaren gevoelig gedaald, van 146 plaatsen in 2008 naar 105 eind 2014. In 2016 steeg de theoretische capaciteit weer tot 142 plaatsen. In 2014 werden er 920 mensen geregistreerd in het centrum.

//////////
**BIJZONDERHEID: DIT IS HET
 OUDSTE GESLOTEN CENTRUM.**
 //////////

// E. HET CENTRUM VOOR 'ILLEGALEN' VAN VOTTEM

Het centrum voor 'illegalen' van Vottem, of het CIV, ligt dichtbij Luik en is na het centrum Caricole het meest recente centrum. Het werd geopend in 1999.

Ondanks zijn moderne infrastructuur doet het CIV sterk denken aan een gevangenis. Zo wordt elke vleugel afgesloten met twee rijen tralies en is er maar beperkte toegang tot de zogenaamde 'wandelzones' buiten. Gedetineerden kunnen zich alleen vrij verplaatsen tussen de kamers en de gemeenschappelijke zaal.

Het gevangenis karakter van het CIV wordt nog versterkt doordat één van de vleugels is omgevormd tot een beveiligde zone. In die zone wordt sommige gedetineerden een 'kamerregime' opgelegd. Het gaat dan om mensen die DVZ niet geschikt vindt om in een groepsregime te leven

wegens hun gedrag voor of tijdens hun detentie in het gesloten centrum. In dat regime kan de gedetineerde 21 uur op 24 vastgehouden worden in zijn cel, die in alles lijkt op een gevangenis cel. Er staat een bed in, een wastafel, een toilet, een kast of een rek en vrijetijds materiaal (op voorwaarde dat de gedetineerde het met zorg behandelt). In principe is in elk van die cellen plaats voor twee gedetineerden, maar in de praktijk blijkt de directie er niet méér dan één persoon in op te sluiten.

Oorspronkelijk telde het centrum 160 plaatsen. Door personeelsgebrek en de werken in de de beveiligde vleugel, daalde de capaciteit tot 107 plaatsen. In de drie andere vleugels heeft elke cel drie bedden.

Tussen 1999 en 2002 werden honderden vrouwen en minderjarigen opgesloten in het CIV. In 2006 waren er nog 27 vrouwen – alleen of met partner – en 20 begeleide minderjarigen opgesloten. Sindsdien verblijven er alleen nog maar mannen. In 2014 telde het centrum 858 gedetineerden.

//////////
**BIJZONDERHEID: DIT CENTRUM HEEFT
 EEN BEVEILIGDE VLEUGEL VOOR DE
 GEDETINEERDEN DIE ALS MEEST
 PROBLEMATISCH WORDEN BESCHOUWD.**
 //////////

II. DETENTIE IN GESLOTEN CENTRA: CIJFERS EN TOELICHTING





In dit hoofdstuk stellen we de administratieve detentie van vreemdelingen voor aan de hand van de laatste cijfergegevens over de mensen die in de gesloten centra zijn opgesloten en over de manier waarop ze behandeld worden. De cijfers die we in dit hoofdstuk vermelden komen – zoals overal in dit rapport – hoofdzakelijk uit de volgende twee bronnen:

- Ten eerste, de officiële gegevens die DVZ over de gesloten centra publiceert, voornamelijk voor 2004¹², namelijk: het statistisch jaarverslag van DVZ dat ze via haar website¹³ verspreidt en de jaarverslagen van 2014 van de vijf gesloten centra.¹⁴ Die verslagen werden niet gepubliceerd maar via een parlementaire vraag hebben we ze kunnen inkijken.
- Ten tweede, de gegevens die de Transitgroep verzamelde via de ngo's die de 5 gesloten centra bezochten in 2015. Met die cijfers konden we eigen schattingen maken en meer duidelijkheid brengen bij de cijfers van DVZ.

Wat de officiële gegevens betreft hebben we geen volledige statistieken over alle gegevens van de vijf gesloten centra.¹⁵ Daarom hebben we ervoor gekozen om de gegevens uit het jaarverslag van 2014 van elk van die centra samen te voegen. Op die manier hebben we een vrij betrouwbare schatting kunnen maken van het totale aantal gedetineerden volgens nationaliteit, geslacht en reden voor hun opsluiting en hebben we de gemiddelde duur van detentie kunnen berekenen.

12 Enkele officiële cijfers gaan over het jaar 2015; we zullen dat uiteraard uitdrukkelijk vermelden als dat het geval is.

13 dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Statistieken/Pages/Default.aspx

14 Artikel 135 van het KB van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen voor de gesloten centra, bepaalt dat elk centrum een jaarverslag moet opmaken waarin een hele reeks gegevens staan waaronder: het totale aantal gedetineerden opgesplitst naar nationaliteit, de gemiddelde verblijfsduur, het aantal terugdrijvingen en repatriëringen, het aantal invrijheidsstellingen, het aantal zelfmoordpogingen en het totaal aantal hongerstakingen, de gemiddelde kost van de detentie,...

15 De statistische jaarverslagen van DVZ van 2014 en 2015, die de vroegere activiteitenverslagen van de dienst vervangen, hebben maar twee tabellen met alleen volgende gegevens: het aantal mensen dat voor de eerste keer werd opgesloten, het maandelijks gemiddelde aantal mensen dat voor de eerste keer werd opgesloten, het totaal aantal verwijderingen uit de gesloten centra, het maandelijks gemiddelde van verwijderingen, het aantal vrijlatingen, ontsnappingen en het percentage verwijderingen ten opzichte van het aantal opgesloten personen.

We hebben ook het respectievelijke aantal terugdrijvingen, repatriëringen en grensleidingen (transfers naar een andere EU-lidstaat) kunnen berekenen net als welke nationaliteiten het meeste betrokken waren. Verder weten we zo hoeveel zelfmoordpogingen en hongerstakingen er waren en hoe vaak iemand in afzondering werd geplaatst.

De bezoekersrapporten van de ngo's leren ons dan weer dat de Transitgroep in 2015 630 personen of meer dan 10 % van de gedetineerden bezocht. Die mensen kregen minstens één keer en soms zelfs meer dan tien keer bezoek. De bezoeken gebeurden op vraag van de bewoners of één van hun naasten, naar aanleiding van spontane ontmoetingen in de gangen van de centra. De 630 bezochte mensen zijn representatief voor de bevolking in de centra. De bezoekers bevroegen de gedetineerden niet systematisch over alle thema's in dit hoofdstuk. De informatie die we hebben is per definitie gefragmenteerd en onvolledig maar toch schept ze duidelijkheid over een aantal terugkerende problemen.

Vanuit onze zorg voor transparantie vermelden we de bron van elk cijfer. Om te verwijzen naar de gegevens uit het statistisch jaarverslag van DVZ of uit de jaarverslagen van de gesloten centra gebruiken we respectievelijk de afkortingen (stat.jv.DVZ) en (jv.centra) gegevens die de ngo's verzamelden tijdens hun bezoeken zijn een inschatting op basis van gegevens die werden verzameld bij de 630 ontmoete personen.

In dit hoofdstuk – en in het vervolg van dit rapport – verwijzen we ook naar bepaalde gegevens uit het rapport van 2006, dat zich grotendeels op cijfers van 2004 baseerde. Door de cijfers van 2014 met de cijfers uit het eerste rapport te vergelijken, kunnen we bepaalde evoluties van de laatste tien jaar duidelijk maken.

// A. HOEVEEL PERSONEN VERBLIJVEN IN DE GESLOTEN CENTRA?

AANTAL GEDETINEERDEN IN GESLOTEN CENTRA

In de loop van 2014 werden 5.602 personen in een gesloten centrum vastgehouden (stat. jv.DVZ2014). Elk gesloten centrum vermeldt in zijn jaarverslag hoeveel mensen er over het hele jaar werden ingeschreven. Als we de inschrijvingen voor elk centrum optellen, komen we voor alle gesloten centra aan een totaal van 6.008 vreemdelingen (jv.centra).¹⁶ We kunnen dus schatten dat er iets meer dan 400 gedetineerden zijn overgeplaatst tussen de verschillende gesloten centra.

In 2015 werden 6.229 personen opgesloten in een gesloten centrum (stat.jv.DVZ2015).

Het gemiddeld aantal gedetineerden per dag, berekend voor alle centra en over het gehele jaar, bedroeg in 2014 422,4 (jv.centra).

CAPACITEIT EN BEZETTINGSGRAAD VAN DE GESLOTEN CENTRA

In 2014 schommelde de totale capaciteit van de vijf centra tussen de 440 en 491 beschikbare plaatsen, met een gemiddelde capaciteit van 471 plaatsen. Met een dagelijks gemiddelde van 422,4 gedetineerden, mogen we voor het jaar 2014 de gemiddelde bezettingsgraad van de gesloten centra op 90,4% schatten.

Als we de gemiddelde bezettingsgraad per centrum vergelijken (cf. de tabel hieronder), merken we dat de gesloten centra van Merksplas en Brugge een lichtjes hogere bezettingsgraad kenden dan hun maximale capaciteit, terwijl het dagelijks gemiddelde in de drie andere centra iets meer dan 10 % onder hun maximale capaciteit lag.

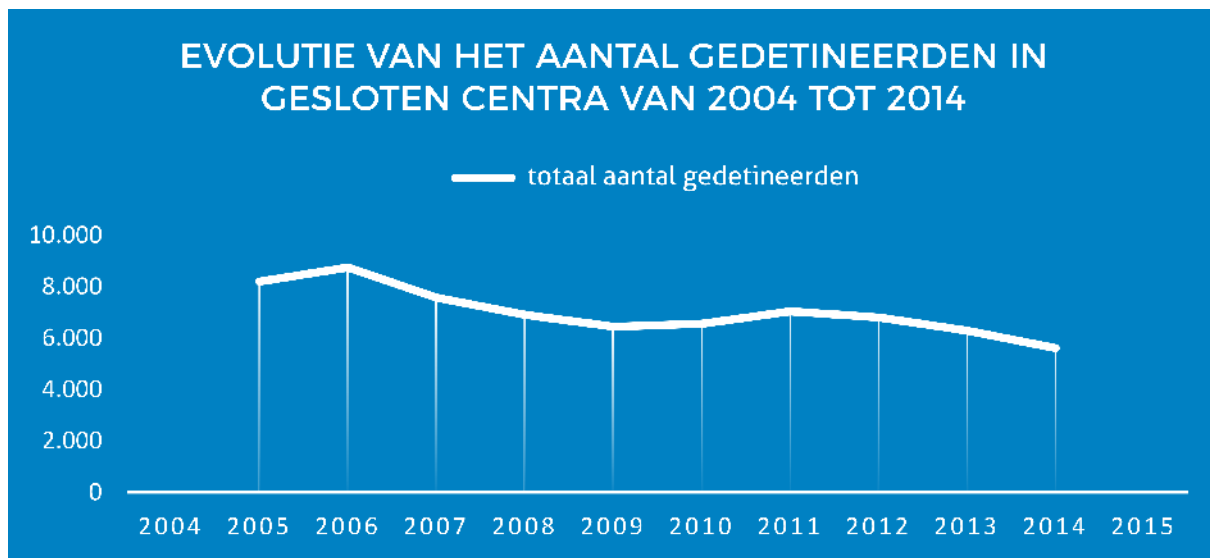
GEMIDDELTE BEZETTINGSGRAAD VOOR ELK GESLOTEN CENTRUM - 2014 (JV.CENTRA)		
Centrum	Gemiddeld aantal gedetineerden/ dag	Gemiddeld aantal plaatsen
127bis	72,7	88
CIM	97	98,5
CIB	84,2	102
CIV	93,5	92
Caricole	75	90
Totaal	422,4	467,5

¹⁶ Wanneer er geen enkel officieel cijfer werd gepubliceerd baseerden we ons op de jaarverslagen van de gesloten centra om bepaalde schattingen te maken. Daardoor houden we geen rekening met transfers van het ene centrum naar het andere.

BELANGRIJKSTE EVOLUTIES TUSSEN 2004 EN 2015

De auteurs van het vorige rapport schatten dat in 2004 7.837 personen opgesloten werden in een gesloten centrum. Het jaarverslag van DVZ vermeldt dat het in 2004 in werkelijkheid om 7.622 personen ging. In 2014 werden 5.602 personen in een gesloten centrum geplaatst. Wanneer we het aantal opgesloten vreemdelingen in 2014 vergelijken met het aantal in 2004, zien we dus een belangrijke daling (26,5%). In 2015 werden 6.229 vreemdelingen in een gesloten centrum vastgehouden, wat een stijging van 11% is ten opzichte van het jaar daarvoor. Dat aantal ligt echter nog steeds een stuk lager dan de 8.191 gedetineerden in 2005, en komt met andere woorden overeen met een daling van 24 % op 10 jaar tijd.

Het aantal opgesloten personen gedurende die tien jaar vertoont een structureel dalende tendens.¹⁷



¹⁷ Totale aantal gedetineerden in gesloten centra, van jaar tot jaar: 2015: 6.229, 2014: 5.602, 2013: 6.285, 2012: 6.797, 2011: 7.034, 2010: 6.553, 2009: 6.439, 2008: 6.902, 2007: 7.566, 2006: 8.742, 2005: 8.191, 2004: 7.622. Statistisch jaarverslag van de Dienst Vreemdelingenzaken 2015, p.7; Statistisch jaarverslag van de Dienst Vreemdelingenzaken 2014, p.11; Activiteitenrapport van de Dienst Vreemdelingenzaken 2013, p. 173; Activiteitenrapport van de Dienst Vreemdelingenzaken 2011, p. 144; Activiteitenrapport van de Dienst Vreemdelingenzaken 2004, p. 69.

Die stelselmatige daling van het aantal gedetineerden is gedeeltelijk te verklaren door een daling in de capaciteit van de gesloten centra. Van ongeveer 654 beschikbare plaatsen in 2004 ging het naar 568 plaatsen in 2005, 542 in 2011, 516 in 2013 en 471 in 2014. Daarna steeg de capaciteit in 2015 plots weer tot 610 plaatsen.

TOELICHTING

De daling van het aantal plaatsen en het aantal gedetineerden in de gesloten centra tussen 2004 en 2014 was nooit het gevolg van de politieke wil om vreemdelingen minder op te sluiten. Ze kan wel deels begrepen worden als een budgettaire keuze, gezien de vrij hoge kost van het terugkeerbeleid van vreemdelingen in onwettig verblijf.¹⁸

TERUGKEERBELEID VAN VREEMDELINGEN IN ONWETTIG VERBLIJF: OVERZICHT VAN DE KOSTEN 2014		
Kostenposten	Voltijdse equivalenten	Bedragen in euro
Repatriëring en teruggedrijving*		8.816.000
Personeel van de dienst repatriëringen van de Dienst Vreemdelingenzaken	141,70	7.174.770
Personeel van de gesloten centra	819,17	36.753.920
Werken en investeringskosten in de centra		10.326.000
Totaal budget terugkeer	960,87	63.070.690

* Deze kostenpost omvat het vliegtuigticket, het gebruik van een toestel van defensie, de medische bijstand, de geserveerde maaltijd aan boord, de escortes van de federale politie (tickets, onderdak en vergoeding), de reisdocumenten en de kosten aan de kant van de gemeenten en politiediensten.

¹⁸ Deel van een tabel verschenen op het Facebookaccount van Theo Francken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

In zijn algemene beleidsnota van 28 november 2014 deelt Staatssecretaris van Asiel en Migratie Theo Francken zijn intentie mee om 'meer het accent te leggen op gedwongen terugkeer' en 'bijkomende plaatsen' te creëren in de gesloten centra, om ook op die manier terugkeer te bevorderen. In zijn algemene beleidsnota van 3 november 2015 kondigt de Staatssecretaris aan dat hij de capaciteit van de gesloten centra in 2016 wil uitbreiden van 452 naar 605, en dat hij er units wil creëren (aantal plaatsen niet gedefinieerd) die specifiek bedoeld zijn voor families. In persverklaringen in augustus 2016¹⁹ stelde de Staatssecretaris dat hij 1000 extra beschikbare plaatsen in de gesloten centra wil, indien nodig door nieuwe gesloten centra te bouwen. Als die 1000 plaatsen er zouden komen, zou het aantal beschikbare plaatsen in gesloten centra verdrievoudigen. Een heuse schaalvergroting. In 2015 steeg het aantal gedetineerden in gesloten centra voor het eerst sinds 2011 opnieuw, tot een totaal van 6.229. Zo kwam er een einde aan de geleidelijke daling van het aantal opsluitingen tussen 2004 en 2014. In de plaats daarvan zou het aantal gedetineerden de komende jaren spectaculair moeten stijgen.

Het totale aantal gedetineerden in de Belgische gesloten centra tussen 2004 en 2014 is bijzonder groot en bedraagt 77.676 personen.²⁰ Het Europees Migratienetwerk (EMN) onthult trouwens in een vergelijkend rapport over het gebruik van administratieve detentie in de Europese Unie, dat België in 2013 (met 6.285 gedetineerden) op de vijfde plaats kwam van lidstaten die de meeste derdelanders detineerden. België werd voorafgegaan door Frankrijk (38.266 personen), Spanje (9.020), Hongarije (6.496) en Bulgarije (6.303).²¹

¹⁹ <http://www.sudinfo.be/1644568/article/2016-08-13/crise-des-migrants-theo-francken-veut-creer-un-millier-de-places-supplementaires>

²⁰ Myria, Migratie in cijfers en rechten 2015, september 2015, p.168.

²¹ EMN, 'Good practices in the return and reintegration of irregular migrants: Member States' entry ban policy and use of readmission agreements between Member States and third countries', Synthesis Report for the EMN focused Study, december 2014, beschikbaar op: www.emnbelgium.be

// B. WIE WORDT OPGESLOTEN?

CATEGORIEËN VAN GEDETINEERDEN

De Belgische wet bepaalt dat een vreemdeling om verschillende redenen in administratieve detentie kan geplaatst worden. In die zin mogen volgende personen worden gedetineerd:

AAN DE GRENS

- **Vreemdelingen die niet voldoen aan één of meerdere voorwaarden om het grondgebied van de Europese Unie te betreden**, wanneer ze zich aanbieden aan één van de Schengen grensposten op Belgisch grondgebied.²² Op grond hiervan wordt hen de toegang tot het grondgebied geweigerd, wat wordt vertaald in een beslissing tot teruggedrijving. DVZ noemt deze personen 'INAD', voor 'inadmissibles' of 'niet-toegelatenen'. Zij worden meestal opgesloten in het centrum Caricole, in afwachting van hun teruggedrijving.
- **Vreemdelingen die een asielaanvraag indienen aan de grens** – en niet in de kantoren van DVZ in Brussel – nadat hen de toegang tot het grondgebied werd geweigerd (bijvoorbeeld omdat ze niet over de nodige binnenkomstdocumenten beschikken). Deze personen worden 'asielzoekers aan de grens' genoemd, en worden bijna systematisch in een gesloten centrum opgesloten, meestal in het centrum Caricole.

OP HET GRONDGEBIED

- **Vreemdelingen die in onwettig verblijf op het Belgisch grondgebied verblijven**, hetzij omdat hun verblijfsvergunning is vervallen of werd ingetrokken, hetzij omdat ze het grondgebied betraden en hier verder verbleven zonder dat ze daar ooit de toelating voor kregen. Het kan gaan om personen van wie de asielaanvraag werd geweigerd en/of personen die één of meerdere

regularisatieaanvragen indienden. De administratie of politieke overheden bestempelen hen als 'illegalen' en ze worden, na hun aanhouding door de politie, vastgehouden in een gesloten centrum op beslissing van DVZ.

- **Vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend op het grondgebied** (in de kantoren van DVZ, belast met de registratie van hun aanvragen): hetzij omdat DVZ oordeelt dat ze misbruik maken van de asielprocedure (dat is onder meer het geval bij meervoudige asielaanvragen en bij aanvragen vanuit een gesloten centrum) of omdat ze een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid; hetzij omdat DVZ, in het kader van de Europese Dublinverordening de overplaatsing van de asielzoeker naar een andere Europese lidstaat verkregen heeft of verwacht te verkrijgen.
- **Vreemdelingen die in de gevangenis gezeten hebben, in voorlopige hechtenis of als celstraf na een strafrechtelijke veroordeling**. Als die mensen niet rechtstreeks vanuit de gevangenis konden worden uitgewezen, kan DVZ beslissen dat ze bij hun 'vrijlating' meteen van de gevangenis naar een gesloten centrum worden overgebracht met oog op hun uitwijzing. DVZ noemt deze categorie van gedetineerden 'SMEX', afkorting van 'sans moyen d'existence' of 'zonder bestaansmiddelen'.

We schatten dat in 2014 ongeveer 60% van de gedetineerden in gesloten centra werden geplaatst omwille van hun onwettig verblijf.

15% van de gedetineerden zijn asielzoekers met een lopende procedure. Bijna een derde van hen dienden hun aanvraag in aan de grens (306). De overige twee derden (669) werden op het grondgebied aangehouden terwijl hun aanvraag in behandeling was ([jv.centra](#)).

²² Met name: Brussel-nationaal luchthaven, enkele regionale luchthavens, het station Eurostar-Thalys en enkele zeehavens.

VERDELING VAN DE GEDETINEERDEN VOLGENS GROND VAN DETENTIE IN DE GESLOTEN CENTRA IN 2014		
	Aantal gedetineerden	% van het totaal gedetineerden
INAD/ Niet-toegelatenen	1.399	23,2%
Onwettig verblijf	3.634	60,5%
- Asielaanvraag	975, waarvan	16,2%
- Grens	- 306 aan grens	5,2%
- Grondgebied	- 669 op grondgebied	11,1%
Total	6.008*	100%

* Zoals hoger reeds vermeld bedraagt het aantal vreemdelingen dat in 2014 reeds werd vastgehouden in een gesloten centrum 5.602. Het totale aantal van 6.008 gedetineerden dat in deze tabel wordt gebruikt (en het resultaat is van de som van alle gedetineerde personen in elk gesloten centrum) rekent ook de transfers mee van gedetineerden van het ene centrum naar het andere en telt dus verschillende keren dezelfde persoon wanneer deze werd overgebracht.

Als we het aantal opgesloten asielzoekers aan de grens (306) optellen bij de vreemdelingen aan wie uitsluitend de toegang tot het grondgebied werd geweigerd (1.399), stellen we vast dat meer dan één op vier opgesloten vreemdelingen (1.075) niet in onwettig verblijf was op het grondgebied. Die vreemdelingen worden niet vastgehouden om gerepatriëerd te worden maar om teruggedreven te worden naar de plaats van waar ze vertrokken voor ze naar België kwamen. De reden daarvoor is dat ze bij de controle bij hun aankomst niet voldeden aan de wettelijke voorwaarden om het grondgebied te betreden.

Aan de hand van de verdeling van de verschillende opsluitingstitels over de vijf gesloten centra gingen we na welke categorie(ën) van gedetineerden naar welke centra worden gestuurd.

VERDELING VAN DE CATEGORIEËN VAN GEDETINEERDEN PER GESLOTEN CENTRUM - 2014				
	INAD	Onwettig verblijf	Asielaanvraag (Grens/Dublin/ Grondgebied)	Totaal
CIB	3	1.068	8	1.079
CIM	6	902	12	920
CIV	9	826	23	858
127bis	2	344	550	896
Caricole	1379	494	382	2.255
Totaal	1.399	3.634	975	6.008

Terwijl de gesloten centra van Brugge, Merksplas en Vottem bijna uitsluitend personen opsluiten die zich in onwettig verblijf op het grondgebied bevinden, sluit het centrum 127bis voornamelijk asielzoekers op, de grote meerderheid in het kader van de Dublinverordening.²³ Het centrum Caricole ten slotte sluit mensen uit heel diverse juridische categorieën op, van wie de meesten INADs zijn. Die categorie vreemdelingen verblijft bijna alleen maar in Caricole. Toch werd bijna één op vijf gedetineerden in dat centrum vastgehouden op basis van onwettig verblijf, en één op zes gedetineerden als asielzoeker (waarschijnlijk aan de grens).

We moeten erbij vermelden dat het aantal asielaanvragen aan de grens maar 1,8% uitmaakt van de 17.213²⁴ aanvragen die in 2014 in België werden ingediend.

²³ Van de 550 opgesloten asielzoekers in centrum 127bis in 2014 werden er in het kader van de Dublinverordening 363 overgebracht naar een andere lidstaat. Bron: jaarverslag 2014 van centrum 127bis.

²⁴ Cijfers komen uit het rapport van DVZ over de asielaanvragen in 2014: https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Documents/Statistiques/Stat_M_Asile_Fr_2014.pdfv

TOELICHTING

Vergeleken met het totale aantal asielaanvragen in België blijft het aantal mensen dat asiel aanvraagt aan de grens enorm klein. Dat komt omdat het voor de meeste asielzoekers heel moeilijk is om op een legale manier het grondgebied van de Europese Unie binnen te komen. De mensen die bescherming zoeken, hebben meestal geen andere keuze dan via niet-reguliere wegen te komen en moeten vaak hun toevlucht zoeken tot smokkelaars. Dat het bijna onmogelijk is om een humanitair visum te krijgen, doet dus 'ernstige twijfels rijzen over de werkelijke mogelijkheden voor personen die bescherming nodig hebben om toegang te krijgen tot de asielprocedure'.²⁵

Naast de asielzoekers aan de grens wordt ook een andere categorie van asielzoekers heel vaak opgesloten. Het gaat om mensen die DVZ de 'Dublin-gevallen' noemt.

Dat zijn namelijk asielzoekers voor wie DVZ oordeelt dat – volgens het Europese akkoord dat de criteria en mechanismen bepaalt om te oordelen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het onderzoek van een vraag tot bescherming – hun aanvraag door een andere lidstaat behandeld moet worden. In ongeveer één op de twee gevallen oordeelt DVZ dat de aanvragers dreigen onder te duiken. Om zeker te zijn dat die asielzoekers wel degelijk zullen terugkeren naar het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielaanvraag, beslist de DVZ om hen in een gesloten centrum onder te brengen. We moeten erbij zeggen dat die asielzoekers worden aangehouden nadat ze gevolg gaven aan een oproeping door de dienst. We hebben geen cijfers over het aantal asielzoekers die in het kader van de Dublin-verordening worden opgesloten, maar we zijn er zeker van dat het er honderden zijn. We schatten hun aantal in 2014 tussen 600 en 700. Gezien het aantal geregistreerde asielaanvragen in 2015 is dat aantal zeker nog toegenomen en heeft het een ongezien niveau bereikt sinds het begin van de opsluiting van die categorie van asielzoekers.

De asielzoekers die in 2014 in een gesloten centrum verbleven, of opgesloten waren tot het einde van hun asielprocedure, vertegenwoordigen maar een klein percentage (5,7%) van het totale aantal asielaanvragen in België (17.213). In vergelijking met het totale aantal opgesloten vreemdelingen vormen de 975 opgesloten asielzoekers in 2014 een aanzienlijk percentage (16%).

PROFIEL VAN DE GEDETINEERDEN

De gegevens van DVZ (jaarverslagen van de gesloten centra en statistisch jaarverslag van de Dienst zelf) geven weinig informatie over de profielen, de situatie en de levensloop van de gedetineerden. Er staat een beetje informatie in over hun nationaliteit, geslacht en leeftijd. Door de bezoeken van de Transitgroep kwamen we meer te weten over het parcours van de mensen tussen hun aankomst in België en het moment waarop ze opgesloten werden. We stelden vast dat een belangrijk percentage van de gedetineerden al jarenlang in België verbleef en hier een partner en/of één of meerdere kinderen heeft, soms met een verblijfsvergunning of zelfs met de Belgische nationaliteit.

VERHOUDING MANNEN/VROUWEN

De grote meerderheid van de gedetineerden zijn mannen. Momenteel verblijven er maar in drie van de vijf centra ook vrouwen, namelijk in het centrum 127bis, het gesloten centrum van Brugge en het centrum Caricole.

In 2014 werden 1.223 vrouwen in één van die drie centra opgesloten, waarmee ze 20% van alle gedetineerden in de gesloten centra uitmaakten.

We hebben geen cijfers voor 2015 maar het percentage lijkt weinig veranderd te zijn, want 123 van de 630 bezochte personen van dat jaar waren vrouwen. Meestal waren zij alleenstaand. Soms waren ze ook samen met hun echtgenoot opgesloten.

Het is niet ongebruikelijk dat we onder de gedetineerden zwangere vrouwen ontmoeten.

²⁵ De situatie in de gesloten centra voor vreemdelingen, 2006, op. cit., p. 15.

Voor 2014 vermeldt het jaarverslag van het centrum Caricole dat er 21 zwangere vrouwen waren.

LEEFTIJD

We hebben geen gemiddelde leeftijd kunnen vastleggen voor de mensen die de Transitgroep in 2015 bezocht heeft. We kunnen wel bevestigen dat de meeste mensen tussen 25 en 35 jaar zijn.

Die gemiddelde leeftijd komt overeen met de informatie in de jaarverslagen van 2014 van de gesloten centra: 33,2 jaar in het gesloten centrum van Merksplas; 35 jaar voor de vrouwen en 31,5 voor de mannen in het gesloten centrum van Brugge; 34 jaar in het centrum 127bis; 34 jaar in het centrum Caricole.

Maar dat gemiddelde mag niet doen vergeten dat er ook heel jonge en heel oude mensen in de gesloten centra zijn.

Van alle mensen die we in 2015 bezochten, waren er 15 jonger dan 20, en verschillende van hen waren zelfs minderjarig.²⁶ Ter herinnering: het administratief opsluiten van niet-begeleide minderjarigen is volgens de Belgische wet niet toegestaan.²⁷ Toch gebeurt dat soms, voor korte periodes (maximum drie werkdagen, verlengbaar met drie dagen), als de minderjarige wordt aangehouden aan de grens of als iemand aan het centrum verklaart dat hij of zij minderjarig is en men de resultaten van de leeftijdstest afwacht.²⁸

In tegenstelling tot minderjarigen zijn oudere mensen niet beschermd tegen opsluiting in

gesloten centra. Het is niet ongebruikelijk dat we mensen ontmoeten die ouder zijn dan 60.

Alleen het jaarverslag van het centrum Caricole bevat gegevens waarmee we de aanwezigheid van senioren in gesloten centra kunnen meten. Daaruit blijkt dat in 2014 95 personen, of 4% van alle gedetineerden, ouder waren dan 60 jaar. Zes van hen waren ouder dan 80 jaar. De oudste persoon die onze bezoekers in 2015 hebben ontmoet, is een Syrische vrouw van 70 jaar, die opgesloten was in Caricole voor ze als vluchteling werd erkend, en vervolgens vrijgelaten.

²⁶ Het jaarverslag van Caricole 2014 vermeldt dat er in 2014 negen gedetineerden verbleven die jonger waren dan 18.

²⁷ Art. 74/19 van de wet van 15 december 1980 over de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

²⁸ Als DVZ twijfelt aan de zogenaamde minderjarigheid van een persoon die is aangehouden aan de grens, dan mag de Dienst volgens de wet over het onthaal van asielaanvragers van 12/01/2007 beslissen om die persoon in een gesloten centrum te plaatsen. DVZ moet dan binnen de drie dagen een medische test uitvoeren om de echte leeftijd van de betrokkene te bepalen. Die termijn kan met drie dagen verlengd worden als het onmogelijk bleek om de test binnen de eerste termijn te doen. Als de test vaststelt dat de betrokkene wel degelijk minderjarig is, moet die binnen de 24 uur worden vrijgelaten en naar een centrum voor observatie en oriëntatie worden gestuurd. In de praktijk gebeurt het dat minderjarigen veel langer dan zes dagen worden vastgehouden, omdat de resultaten van de testen soms pas later beschikbaar zijn.

AANTAL JAREN VERBLIJF IN BELGIË VOOR OPSLUITING

Aan de hand van de bezoeken in 2015 stelden we vast dat heel veel van gedetineerden al verschillende jaren in België verbleven voor ze in een gesloten centrum terechtkwamen om uitgewezen te worden.

Minstens een kwart van de mensen (26,6%) verklaarden dat ze al minstens vijf jaar in België verbleven voor ze aangehouden werden. En meer dan één op tien mensen (11,4%) had er al een verblijf van tien jaar of meer op zitten..

Als we van de 630 ontmoete personen diegenen buiten beschouwing laten van het centrum Caricole (aangehouden bij hun aankomst aan de grens) en van het centrum 127bis (waarvan de meesten recent zijn aangekomen in België omdat ze Dublinasielzoekers zijn), dan verklaarde meer dan één op drie mensen (36,5%) dat ze al meer dan vijf jaar in België woonden voor ze werden opgesloten. Ongeveer één op zes mensen (15,2%) vertelden dat ze al minstens 10 jaar in België woonden.

FAMILIEBANDEN

In 2015 gaf meer dan één of vijf (22,1%) van de 630 bezochte personen aan dat ze familie hadden in België.

Met familiebanden bedoelen we dat minstens één lid van de naaste familie van de gedetineerde in België is: ouder(s), echtgenoot/echtgenote, geboren of ongeborn kind(eren), broer(s) of zus(sen). De detentie en meer nog de uitwijzing van een familielid impliceert dat de familie gescheiden wordt. Als de familieleden van de gedetineerde minderjarige kinderen zijn en/of een echtgenoot/echtgenote met de Belgische of Europese nationaliteit, dan maakt de uitwijzing gezinshereniging bijna onmogelijk. Ook elke vorm van familiaal leven komt dan in het gedrang – vaak op een onherstelbare wijze –, zowel hier in België als in het land van herkomst van de uitgewezen persoon.²⁹

²⁹ Deze problematiek wordt uitgebreider besproken in hoofdstuk III van dit rapport.

MEDISCHE PROBLEMATIEK

Van alle bezochte personen vertelden er 78 (of 12,4%) dat ze een relatief ernstig medisch probleem hebben, gaande van een mobiliteitsprobleem tot een ernstige immuniteitsziekte of psychische kwetsbaarheid.

TOELICHTING

De informatie over de levenssituaties die we aantreffen in de gesloten centra roepen ernstige vragen op bij de legitimiteit van de beslissing tot opsluiting en uitwijzing van een groot aantal van de gedetineerden.

Welke zin heeft het voor DVZ om mensen uit te wijzen die al jaren deelnemen aan de Belgische samenleving, hier echt stevig sociaal en familiaal ingeburgerd zijn en België soms beter kennen dan het land waar ze vandaan komen?

Het groot aantal gedetineerden met naaste familie in België ligt aan het feit dat veel van hen al jarenlang in België wonen. Ook de nauwere samenwerking, sinds 2011, tussen DVZ en de gemeenten bij het opvolgen en uitvoeren van een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV)³⁰ is een reden. De gemeente speelt een noodzakelijke rol speelt bij het vastleggen van wettelijk samenwonen, huwelijk, erkenning van ouderschap, gezinshereniging of gewoonweg een domiciliëring, en veel vreemdelingen worden aangehouden en in een gesloten centrum opgesloten als gevolg van het ondernemen van administratieve stappen in verband met hun hun gezinssituatie. Het optrekken van de strijd tegen schijnhuwelijken – wat ook al een aantal jaren een politieke prioriteit is – maakt dat mensen in onwettig verblijf nog meer risico lopen om aangehouden te worden in het gemeentehuis. Ten slotte wil de politiek absoluut een prioriteit maken van het uitwijzen van vreemdelingen in onwettig verblijf die de 'openbare orde' verstoord hebben. Zo hoeft DVZ bij

³⁰ Omzendbrief van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de Burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land (B.S. 16 juni 2011, hierna 'omzendbrief van 10 juni 2011').

beslissingen tot uitwijzing minder rekening te houden met het recht op gezinsleven.³¹

Wat mensen met een medische problematiek betreft, maken we ons zorgen over de impact van detentie op hen. Ze zijn immers al kwetsbaar bij hun aankomst in het gesloten centrum. We stellen ons ook de vraag bij de proportionaliteit van een detentiemaatregel voor die mensen. Opsluiting kan een eventuele medische opvolging bemoeilijken, en de uitwijzing naar een derde land brengt vaak de toegang tot de nodige zorgen in gevaar.

NATIONALITEIT VAN DE GEDETINEERDEN

Volgens de jaarverslagen van de gesloten centra kwamen volgende twintig nationaliteiten het meest voor:

Albanië: 748 (12,50%), Marokko: 520 (8,70%), DR Congo: 261 (4,30%), Algerije: 237 (3,90%), Guinee-Conakry: 205 (3,40%), Rusland: 189 (3,10%), Turkije: 181 (3%), Pakistan: 179 (3%), Servië: 169 (2,80%), Oekraïne: 160 (2,70%), Brazilië: 157 (2,60%), Georgië: 157 (2,60%), Irak: 150 (2,50%), Afghanistan: 149 (2,50%), Kosovo: 147, Kameroen: 137, Armenië: 126, Tunesië: 97, Nigeria: 91, Syrië: 80.³²

De jaarverslagen van de centra tonen aan dat er in 2014 mensen van meer dan 100 verschillende nationaliteiten opgesloten waren: 121 nationaliteiten in het centrum Caricole, 73 in het centrum 127bis, 86 in het gesloten centrum van Brugge, 87 in het gesloten centrum van Merksplas en 83 in het gesloten centrum van Vottem.

Ook onderdanen van een EU-lidstaat die een last zijn voor de Belgische overheid, kunnen een BGV krijgen. Dat is alleen gekoppeld aan administratieve opsluiting in een gesloten centrum als de Europeaan in kwestie betrokken was bij een verstoring van de openbare orde. Dat verklaart waarom we, ondanks het recht op vrij verkeer voor EU-burgers, toch nog een klein percentage Europeanen aantreffen in de gesloten centra. Bijvoorbeeld, van de 858 gedetineerden in het centrum van Vottem in 2014 waren er 19 burgers uit een EU-land.

³¹ We gaan dieper in op die problematiek in hoofdstuk IV van dit rapport.

³² Deze cijfers zijn het resultaat van het samenvoegen van de gegevens van de jaarverslagen van de gesloten centra. Het aantal gedetineerden per nationaliteit kan daarom in werkelijkheid iets lager zijn, aangezien de gedetineerden die van het ene centrum naar het andere werden overgebracht op die manier verschillende keren werden geteld.

TOELICHTING

Speelt de nationaliteit van een vreemdeling in onwettig verblijf een rol bij de opsluiting in een gesloten centrum? Op basis van de cijfers van de top 5 van nationaliteiten van aangehouden personen in 2014 in zowel het jaarverslag van DVZ als die van de verschillende centra (zie tabel hieronder), kunnen we dit beamen.

TOP 5 VAN DE VERKLAARDE NATIONALITEITEN BIJ AANHOUDING OP HET GRONDGEBIED (STAT.JV.DVZ)		TOP 5 VAN DE NATIONALITEITEN VAN GEDETINEERDEN IN GESLOTEN CENTRA (JV.CENTRA)*		TOP 5 VAN DE NATIONALITEITEN VAN MENSEN DIE ZIJN AANGEHOUDEN EN OPGESLOTEN AAN DE GRENS (JV.CENTRA)**	
Marokko	4.268	Albanië	748	Albanië	284
Algerije	3.676	Marokko	520	Marokko	74
Roumenië	1.983	DR Congo	261	DR Congo	64
Syrië	1.019	Algerije	237	Rusland	63
Tunisië	1.005	Guinee	205	Turkije	55

* Dit is een schatting die werd gemaakt door het aantal gedetineerden van eenzelfde nationaliteit binnen de verschillende gesloten centra bij elkaar op te tellen. Door de transfers tussen de centra werden sommige nationaliteiten misschien lichtjes overschat. Toch zijn deze schattingen een betrouwbare aanwijzing voor de oververtegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten in de gesloten centra.

** Er zijn ook gedetineerden die werden aangehouden aan de grens en dus niet verrekend werden in de top 5 van aanhoudingen op het grondgebied. Vandaar de aanvulling van de derde kolom in de tabel.

Uit deze cijfers blijkt dat onderdanen van bepaalde landen vaker opgesloten worden dan anderen. Dat geldt bijvoorbeeld voor Albanese, en in mindere mate voor Marokkanen. Als die worden tegengehouden op het grondgebied zonder wettige verblijfsvergunning, worden ze veel vaker in gesloten centra opgesloten dan Algerijnen in dezelfde situatie.³³

Dat verschil ligt aan het feit dat het voor DVZ gemakkelijker is om vreemdelingen uit te wijzen naar bepaalde landen – zoals Albanië – die meewerken aan de repatriëring van hun onderdanen en waarmee België via de Benelux (of Europa) een overnameovereenkomst heeft.³⁴ Omgekeerd is het voor België veel moeilijker om onderdanen terug te sturen die de nationaliteit hebben van een land dat de laissez-passer, die nodig is voor de repatriëring van mensen zonder paspoort, pas na lange en ingewikkelde procedures aflevert, zoals Algerije.

VERGELIJKING OVER 10 JAAR

Als we de redenen voor opsluiting in 2004 vergelijken met die in 2014, stellen we vast dat het aandeel van personen die opgesloten worden omwille van hun onwettig verblijf sterk afnam. In 2014 vertegenwoordigden die groep 66% van de gedetineerden, terwijl ze tien jaar eerder nog bijna 80% uitmaakten.

VERGELIJKING 2004-2014 VERDELING VAN DE GEDETINEERDEN VOLGENS OPSLUITINGSTITEL		
	% in 2004	% in 2014
INAD / Grens	13 %	23,2%
Art 7 / Onwettig verblijf	80%	60,5%
Asiel	14%	16,2%
- grens	8,3	5,2%
- grondgebied	6,2	11,1%
Totaal	100%	100%

Andere vaststelling: in 2004 waren er in verhouding meer vreemdelingen die hun asielaanvraag hadden ingediend aan de grens en in een gesloten centrum waren geplaatst, dan asielzoekers die hun aanvraag hadden ingediend op het grondgebied. In 2014 was dat net omgekeerd. Dat ligt voornamelijk aan de stijging van het aantal opsluitingen in het kader van de Dublinprocedure.

Het rapport over de gesloten centra van 2006 geeft maar heel weinig informatie over het profiel van de gedetineerden. Toch moeten we een aantal punten onderstrepen.

³³ Hoewel minder dan 1.005 Albanese op het grondgebied werden onderschept, zouden er 464 in een gesloten centrum zijn geplaatst met een BGV (748 gedetineerden – 284 opgesloten aan de grens). Dat betekent dat in 2014 minstens 46,5% van de Albanese in gesloten centra geplaatst werd (464 opsluitingen op het grondgebied/max. 1.005 controles) in geval van aanhouding. Voor de Algerijnen ging het om 5% (max. 182 opsluitingen op het grondgebied/3.676 controles) voor de Marokkanen om 10% (446 opsluitingen op het grondgebied/4.268 controles), telkens voor 2014. Deze berekeningen zijn gebaseerd op schattingen.

³⁴ Een overnameovereenkomst is een overeenkomst waarbij de ondertekenende landen zich engageren om hun onderdanen of mensen die over hun grondgebied zijn gereisd opnieuw in hun land toe te laten wanneer ze in onwettig verblijf op het grondgebied van de Europese Unie werden aangehouden. Die overeenkomsten kunnen bilateraal, intergouvernementeel of Europees zijn en worden beschouwd als een centraal instrument in de strijd tegen clandestiene immigratie. Voor België en voor alle Europese lidstaten gaat het erom mensen in een onwettige situatie zo gemakkelijk mogelijk te kunnen terugsturen.

Het opsluiten van minderjarigen met hun ouders was bij de verschijning van het vorige rapport nog een gangbare praktijk (297 begeleide kinderen zouden in 2004 in een gesloten centrum verbleven hebben). Sinds 2008 wordt dat niet meer gedaan (eind 2009 wat de opsluiting aan de grens betreft). Dat is te danken aan de druk vanuit de samenleving en van burgerverenigingen, en aan het feit dat België verschillende keren veroordeeld is door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).³⁵ De huidige regering is van plan om gezinnen met minderjarige kinderen opnieuw in gesloten centra te plaatsen. Ze voorziet daarom de bouw van units die 'aangepast zijn aan de noden van gezinnen met minderjarige kinderen', om in regel te zijn met de wet.³⁶

Het opsluiten van mensen met medische problemen werd uitgebreid geanalyseerd in het vorig rapport, dat de moeilijke toegang tot onafhankelijke en kwaliteitsvolle zorg onder de aandacht bracht. In dat rapport kwam ook de medische en psychologische impact van detentie aan bod, in het bijzonder voor mensen die al een zwakke gezondheid hebben. Voor een diepgaandere analyse verwijzen we ook naar hoofdstuk III van dit rapport, over opsluiting in gesloten centra in het licht van de grondrechten.

Denationaliteitendie het meest vertegenwoordigd zijn in de gesloten centra, ten slotte, zijn op tien jaar tijd vrij sterk geëvolueerd.

VERGELIJKING TUSSEN 2004 EN 2014 VOORNAAMSTE NATIONALITEITEN IN GESLOTEN CENTRA		
	Top 10 in 2004	Top 10 in 2014
1	Bulgarije	Albanië
2	Polen	Marokko
3	Roemenië	DR Congo
4	Marokko	Algerije
5	DR Congo	Guinee
6	Brazilië	Rusland
7	Albanië	Turkije
8	Turkije	Pakistan
9	Algerije	Servië
10	Indië	Oekraïne

(jv. Centra)

In 2004 voerden Bulgarije (11,9%)³⁷, Polen (9,2%)³⁸ en Roemenië (7,3)³⁹ de top 10 van vertegenwoordigde landen aan. Destijds maakten Bulgarije en Roemenië nog geen deel uit van de Europese Unie; Polen daarentegen werd lid midden 2004. Waarschijnlijk ging het in de meeste gevallen om arbeiders die geen verblijfsvergunning hadden maar daarna het recht kregen om zich (min of meer) vrij te bewegen.

Marokko (5,7%) en de Democratische Republiek Congo (4,7%) staan in 2014 nog steeds in de top 5

³⁵ EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga vs België*, 12 oktober 2006; EHRM, *Muskhadzhiyeva en anderen vs. België*, 19 januari 2010; EHRM, *Kanagaratnam vs. België*, 13 december 2011.

³⁶ Zie hiervoor de algemene beleidsnota's over asiel en migratie van 28 november 2014 (p. 38) en van 3 november 2015 (p. 19).

³⁷ Lid van de EU sinds 2007.

³⁸ Lid van de EU sinds 1 mei 2014.

³⁹ Lid van de EU sinds 2007.

van detenties. Omdat ook Albanië (3,8%), Turkije (2,7%) en Algerije in beide lijsten voorkomen, kunnen we stellen dat het verschil tussen de top 10 van 2004 en die van 2014 aan de toetreding van Bulgarije, Polen en Roemenië tot de Europese Unie ligt.

// C. HOE LANG BLIJFT IEMAND IN EEN GESLOTEN CENTRUM?

Een vreemdeling mag in principe niet langer dan twee maanden in een gesloten centrum opgesloten worden. Die duur kan met twee maanden verlengd worden, op voorwaarde dat binnen de zeven werkdagen na het begin van de opsluiting de nodige stappen werden genomen voor het uitwijzen van de persoon. Na vier maanden is er nog een bijkomende verlenging van een maand mogelijk, maar alleen op beslissing van de bevoegde Minister. Na vijf maanden moet de persoon vrijgelaten worden.⁴⁰

Die wettelijke termijnen, die op zich al heel lang zijn, kunnen in de praktijk nog langer zijn.

DVZ geeft vrij precieze informatie over de gemiddelde en maximale duur in 2014.

GEMIDDELDE OPSLUITINGSDUUR

De gemiddelde duur van opsluiting voor alle gedetineerde personen samen in 2014, is 44,32 dagen (jv.centra – Vottem).

Bij het vergelijken van de gemiddelde duur van opsluiting in de verschillende gesloten centra komen er soms grote verschillen naar voren.

GEMIDDELDE DUUR VAN OPSLUITING PER GESLOTEN CENTRUM – 2014	
Centrum	Gemiddelde opsluitingsduur
CIV	40,2 dagen
CIM	39,9 dagen
CIB	30,4 dagen
127bis	29,4 dagen
Caricole	11,75 dagen

Opmerking: dat de globale gemiddelde opsluitingsduur (44,32 dagen) langer is dan de gemiddelde duur per gesloten centrum (zie tabel hierboven) komt doordat het eerste cijfer berekend wordt per gedetineerde (transfers inbegrepen), terwijl het tweede berekend wordt per centrum, en dus geen rekening houdt met transfers.

⁴⁰ Behalve als dat nodig is om de openbare orde of de nationale veiligheid te bewaren: in dat geval mag de opsluiting nog verlengd worden, van maand tot maand (na 5 maanden), met een absoluut maximum van 8 maanden.

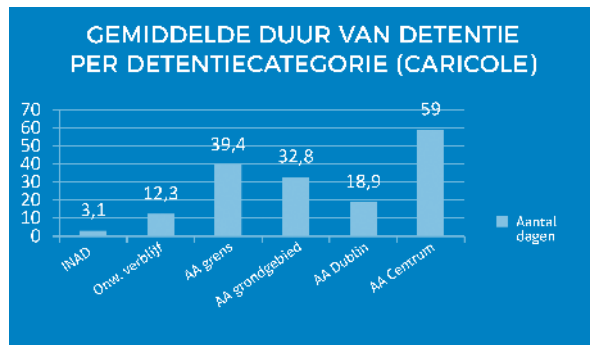
TOELICHTING

De grote verschillen in gemiddelde duur tussen de verschillende gesloten centra wijzen erop dat de opsluitingsduur verschilt naargelang van de categorieën van gedetineerden.

In het centrum Caricole, waar voornamelijk mensen verblijven die teruggedreven werden naar de grens, is de gemiddelde opsluitingsduur duidelijk korter dan die in alle andere centra. Dat ligt onder andere aan het feit dat het vrij gemakkelijk is om vreemdelingen uit te wijzen die aan de grens werden aangehouden. In het geval van teruggrijping hoeft DVZ geen laissez-passer te verkrijgen, en alles wordt geregeld door de luchtvaartmaatschappij waarmee de gedetineerde aankwam. Het ligt ook aan het heel klein aantal beroepen die worden ingediend tegen beslissingen tot teruggrijping. Die beroepen mislukken trouwens bijna altijd.

De gemiddelde opsluitingsduur in het centrum 127bis is korter dan in de drie andere centra voor personen in onwettig verblijf (gesloten centrum van Brugge, van Merksplas en Vottem). Dat komt omdat hier voornamelijk asielzoekers opgesloten zijn die wachten op een transfer naar een andere EU-lidstaat, in het kader van de Dublinprocedure. Hun transfer naar dat land gebeurt vrij snel, aangezien de aanhouding in de meeste gevallen plaatsvindt op het moment dat het land waarnaar de transfer voorzien is, al akkoord is gegaan. In dat geval bepaalt de wet bovendien dat de opsluiting niet meer verlengd mag worden.

Aan de hand van het centrum Caricole, waar we alle categorieën van gedetineerden in significante aantallen terugvinden, kunnen we visueel weergeven hoezeer de gemiddelde opsluitingsduur kan variëren naargelang van de opsluitingstitel.



Voor de mensen die aan de grens zijn aangehouden (in de grafiek hierboven opgenomen met de afkortingen INAD en AA grens), stellen we vast dat de opsluitingsduur veel langer is voor de asielzoekers dan voor de INADs (die beslissen om geen asiel aan te vragen tijdens hun opsluiting).

Voor de mensen die op het grondgebied zijn aangehouden, is de gemiddelde opsluitingsduur voor de Dublin-asielzoekers minder lang dan voor de asielzoekers die worden opgesloten omdat hun aanvraag als verdacht werd beschouwd.. De langste gemiddelde duur vinden we bij mensen in onwettig verblijf die een aanvraag hebben ingediend in het gesloten centrum (AA in centrum), namelijk 59 dagen. Dat gemiddelde daalt tot 12,3 dagen voor personen in onwettig verblijf die zijn aangehouden op het grondgebied en die geen asiel aanvragen na hun opsluiting.

De bezoekers hebben in 2015 herhaaldelijk kunnen vaststellen dat asielzoekers weken- of zelfs maandenlang opgesloten werden. Sommigen werden uiteindelijk vrijgelaten wanneer zij het beschermingsstatuut kregen toegekend of omdat de asielinstanties zich niet binnen de bij wet vastgelegde termijn hadden uitgesproken over de asielaanvraag. Anderen werden in het kader van de Dublinprocedure naar een ander land gestuurd maar sommigen werden gerepatriëerd of teruggedreven na afwijzing van hun asielaanvraag. Het is niet ongebruikelijk dat een aantal van die asielzoekers in hun land van herkomst of tijdens hun reis naar België willekeurig gevangen zijn genomen, gefolterd of vernederd zijn. De psychische impact van die misbruiken, in combinatie met opsluiting, maakt het voor hen heel moeilijk om zich goed voor te bereiden op hun gesprek met de vertegenwoordiger van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS), dat de asielaanvraag onderzoekt.

Volgens het Europees recht mag een asielzoeker enkel zo kort zo kort mogelijk opgesloten worden, en alleen zolang de redenen voor de opsluiting van toepassing zijn. Nog volgens het Europees recht moeten lidstaten alternatieven voorzien voor opsluiting. We moeten echter vaststellen dat er in België in de praktijk geen alternatieven bestaan, behalve dan voor asielzoekers met minderjarige kinderen.

LANGE DUUR EN MAXIMALE DUUR VAN OPSLUITING

De gemiddelde opsluitingsduur zegt niets over het feit dat sommige vreemdelingen soms veel langer dan gemiddeld opgesloten blijven. DVZ geeft ons de maximale duur van opsluiting voor 2014 ([jv.centra](#)).

Maximale duur van opsluiting – 2014	
Centrum	Maximale duur
CIV	Niet geleverd*
CIM	259 dagen (koppel)
CIB	280 dagen
127bis	293 dagen
Caricole	173 dagen

*Er werd geen informatie gegeven over de maximale opsluitingsduur in het CIV voor 2013, noch voor 2012. In 2011 werd één persoon opgesloten van 18/03/2010 tot 4 juli 2011 (474 dagen), waarschijnlijk een record (jaarverslag 2011 van het CIV).

Op basis van de gegevens die de bezoekers verzameld hebben, schatten we dat in 2015 ongeveer 300 vreemdelingen langer dan vier maanden in een gesloten centrum verbleven, en een duizendtal tussen de twee en de vier maanden.

De langste opsluiting die onze bezoekers in 2015 optekenden, is die van een Pakistaanse man die zijn asielaanvraag indiende aan de grens. Hij bleef 270 dagen opgesloten – of 9 maanden – en werd uiteindelijk uitgewezen. Een man uit Togo bleef 429 dagen lang opgesloten voor hij werd vrijgelaten omwille van zijn gezondheidstoestand.

TOELICHTING

Als de DVZ een nieuwe opsluitingstitel aflevert (bijvoorbeeld als de gedetineerde een asielaanvraag indient of als de repatriëringspoging mislukt omdat de gedetineerde de uitwijzing weigert of zich ertegen verzet), wordt de teller van de opsluiting terug op nul gezet. Dat verklaart grotendeels waarom de bij wet vastgelegde opsluitingsduur in de praktijk soms ver overschreden wordt. Volgens de argumenten van DVZ zou een vreemdeling die zich verzet tegen alle pogingen tot uitwijzing tot 18 maanden opgesloten kunnen blijven. Dat is de maximumduur die de Europese wetgeving toelaat.

VERSCHIL IN DUUR TUSSEN WIE VRIJGELATEN WORDT EN WIE UITGEWEZEN WORDT

Alswetenslottede opsluitingsduur van uitgewezen personen vergelijken met de opsluitingsduur van wie uiteindelijk werd vrijgelaten, stellen we vast dat in 2014 de gemiddelde opsluitingsduur van die tweede groep duidelijk langer is ([jv.centra](#)). De 'inefficiënte' opsluiting duurt met andere woorden langer dan de 'efficiënte', namelijk de opsluiting die het doel bereikt dat de administratie wettelijk nastreeft.

GEMIDDELDE OPSLUITINGSDUUR VOOR UITGEWEZENEN / VRIJGELATENEN - IN 2014	
	Duur in dagen
Voor een uitgewezen gedetineerde	38,11 dagen
Voor een vrijgelaten gedetineerde	57,82 dagen

// D. HOE VERLAAT IEMAND EEN GESLOTEN CENTRUM?

In 2014 waren er 4.360 uitwijzingen vanuit de gesloten centra, op een totaal van 5.602 opgesloten personen. Dat betekent dat 77,8% van de gedetineerden werd uitgewezen of teruggedreven uit België ([stat.jv.DVZ](#)).

VERDELING VAN DE GEDETINEERDEN VOLGENS HET EINDE VAN HUN OPSLUITING - 2014*		
Soort vertrek	Aantal gedetineerden	% totaal gedetineerden
Vrijlatingen	1.095	19,5%
Gedwongen terugkeer (repatriëringen, terugdrijvingen)	4.360	77,8%
Ontsnappingen	13	0,2%
TOTAAL	5.468	

* De gegevens in deze tabel zijn gebaseerd op de cijfers van DVZ. Maar de gegevens van de rapporten van de centra en van het statistisch jaarverslag van DVZ verschillen een beetje. Daarom hebben we enkele schattingen moeten maken, met name van de cijfers over vrijwillige terugkeer, van de transfers en van de ontsnappingen.

GEDWONGEN TERUGKEER

In haar statistieken over gedwongen terugkeer maakt DVZ een onderscheid tussen twee vormen van uitwijzing:

- **repatriëringen** van mensen die zijn aangehouden op het grondgebied;
- **terugdrijvingen** van mensen aan wie bij controle aan een Schengen-grenspost de toegang tot het grondgebied geweigerd werd.

Bij de repatriëringen maken de gegevens van DVZ dan nog een onderscheid tussen:

- repatriëringen van vreemdelingen zonder wettig verblijf naar hun land van herkomst of naar een ander land waar ze een verblijfsrecht hebben;
- transfers of grensledingen van asielzoekers naar een andere EU-lidstaat volgens de toepassing van de Dublinprocedure (Dublinovername)
- grensledingen van vreemdelingen zonder wettig verblijf naar een andere EU-lidstaat waarmee België een bilaterale terugnameovereenkomst heeft afgesloten.

AANTAL GEDETINEERDEN DIE VANUIT EEN GESLOTEN CENTRUM WERDEN UITGEWEZEN VOLGENS VORM VAN UITWIJZING - 2014		
Vorm van uitwijzing	Aantal ge-detineerden	% uit-gewezenen
Repatriëring naar herkomstland	2.153	49,38%
Grensleding naar een andere EU-lidstaat (transfers Dublin + bilaterale akkoorden)	877	20,11%
Terugdrijving naar een land waar de vreemdeling het vliegtuig of de boot nam	1.276	29,26%
IOM-terugkeer*	54	1,23%
Totaal	4.360	100%
(r.act.centres)		
* De opgesloten vreemdelingen die beslissen alsnog 'vrijwillig' terug te keren naar hun herkomstland kunnen onder bepaalde voorwaarden financiële steun krijgen van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)..		

De helft van de uitgewezen personen werd dus gerepatriëerd naar hun land van herkomst. Bijna één derde van hen werd teruggedreven naar het land (buiten Europa) van waaruit ze naar België zijn gekomen. Dat was dan ofwel het land waarvan ze afkomstig zijn ofwel een land waar ze doorgereisd zijn. Ongeveer één gedetineerde op vijf werd teruggestuurd naar een ander Europees land, hetzij in het kader van de Dublinprocedure (ongeveer 3/4 van de betrokkenen) hetzij volgens een bilaterale overeenkomst (ongeveer 1/4 van de betrokkenen) ([stat.jv.DVZ](#)). Mensen werden vooral teruggestuurd naar Italië (112), Frankrijk (95), Spanje (78) en Duitsland (31) ([jv.DVZ](#)).

TOELICHTING

Het beperkte succes van 'vrijwillige' terugkeer met steun van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) ligt aan de voorwaarden die DVZ daarvoor oplegt. Indien de persoon reeds werd ingelicht over de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer via de gemeente (Sefor), er reeds eerder een repatriëringspoging werd geweigerd of een gerechtelijk verleden heeft dan is ondersteunde vrijwillige terugkeer niet meer mogelijk.

VRIJLATINGEN

Van de 5.602 mensen die werden opgesloten in 2014 werden er uiteindelijk 1.095 vrijgelaten, met andere woorden één op vijf gedetineerden (19,5 %).

Het aantal vrijlatingen ten opzichte van het totale aantal gedetineerden verschilt sterk van het ene centrum tot het andere. In de gesloten centra van Vottem en Merksplas – twee centra waar bijna uitsluitend mensen zijn opgesloten die in onwettig verblijf werden aangehouden – waren er in verhouding de meeste vrijlatingen: respectievelijk 26,66% en 24,78%. Daarna volgt het gesloten centrum van Brugge met 19,09%. Ook dat centrum sluit vooral mensen in onwettig verblijf op.

In het centrum Caricole, waar vooral mensen opgesloten worden die aan de grens zijn aangehouden, is de vrijlatingsgraad het laagst, namelijk 12,63%. In het centrum 127 bis, waar er vooral Dublin-asielzoekers zijn, bedraagt de vrijlatingsgraad 16,51%.

Uit die verschillen kunnen we afleiden dat de gedetineerden die in onwettig verblijf werden aangehouden meer kans maken om vrijgelaten te worden dan de 'INADs' en dan de Dublin-asielzoekers.⁴¹

De redenen voor vrijlating zijn divers. Ten eerste kan iemand een verblijfsvergunning krijgen

in het kader van de asielprocedure of van DVZ (regularisatie 9bis of 9ter, gezinshereniging,...). Ten tweede kan een gedetineerde vrijgelaten worden door de rechtbank die belast is met de controle van de detentie (dat is de raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg of, in beroep, de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep). Een derde mogelijke reden voor vrijlating, die het vaakst voorkomt, is dat DVZ iemand niet heeft kunnen uitwijzen (bijvoorbeeld door een probleem met de identificatie of omdat de Dienst geen laissez-passer kan krijgen). Ten vierde kan de wettelijke opsluitingstermijn overschreden zijn. In die drie laatste gevallen wordt de persoon vrijgelaten met een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV), dus nog altijd zonder het recht om in België te verblijven. Het gebeurt ook dat DVZ iemand vrijlaat om humanitaire redenen (bijv. bij een ernstige ziekte die een specifieke behandeling vereist, of om studies af te maken) en dan een BGV aflevert waaraan een bepaalde termijn gekoppeld is, die soms verlengbaar is.

In tegenstelling tot de jaarverslagen voor 2014 van de andere centra geven die van het centrum Caricole en van het gesloten centrum van Merksplas wel details over het aantal vrijgelaten personen en de redenen die tot hun vrijlating geleid hebben.

⁴¹ Dit onderscheid gaat niet over de asielzoekers aan de grens want, zoals we verderop zullen zien, is de vrijlatingsgraad voor die categorie van gedetineerden het hoogst.

REDENEN VOOR VRIJLATING UIT HET CENTRUM CARICOLE - 2014		
	Aantal	%
Aflevering van een internationale bescherming	155	54,4%
Administratieve redenen of nieuwe elementen	47	16,5%
Lopende asielprocedure of lopende gerechtelijke procedure	20	7%
Beslissingen onderzoeksgerechten of arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen	16	5,6%
Belgisch onderdaan, EU-onderdaan, verblijfsrecht, aflevering van een visa en regularisatie	16	5,6%
Geen identificatie, identificatie zonder laissez-passer en onmogelijke transfers	16	5,6%
Medische redenen	12	4,2%
Andere	3	1%
Totaal	285	100%

REDENEN VOOR VRIJLATING UIT HET CIM - 2014		
	Aantal	%
Aflevering van internationale bescherming	7	3,1%
Administratieve redenen of nieuwe elementen	39	17,1%
Lopende asielprocedure of lopende gerechtelijke procedure	15	6,6%
Beslissingen onderzoeksgerechten of arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen	29	12,7%
Geen identificatie, identificatie zonder laissez-passer, geen reisdocument verkregen, onmogelijke transfers	96	42,1%
EU-onderdaan en verblijfsrecht	11	4,8%
Medische redenen, tijdelijk onverwijderbaar om humanitaire redenen	9	3,9%
Andere (huwelijk, NBMV, overschrijding van de opsluitingsduur, ...)	22	9,6%
Totaal	228	100%

Meer dan de helft van de vrijlatingen uit het centrum Caricole (54,4 %) is gelinkt aan de aflevering van een internationale bescherming (vluchtelingenstatuut of subsidiaire bescherming).⁴²

In het gesloten centrum van Merksplas is de eerste reden van invrijheidsstelling het feit dat DVZ geen laissez-passer kan krijgen om iemand naar zijn of haar land te repatriëren als die persoon geen identiteitsdocument heeft. Dat geldt zeker ook voor de gesloten centra van Vottem⁴³ en Brugge.

De tabellen hierboven tonen aan dat maar een heel klein deel van de gedetineerden is vrijgelaten na een beslissing van een rechter over de wettigheid van hun detentie en/of hun uitwijzing. Slechts 5,6% van de vrijgelaten personen (16 op 258) zijn vrijgelaten door een rechter. Die 16 vrijlatingen zijn nog niet eens 1% van de in totaal 2.255 gedetineerden die in 2014 in het centrum verbleven!

Het is ook belangrijk om erop te wijzen dat maar heel weinig gedetineerden in het centrum Caricole in 2014 (een of meerdere keren) bezocht werden door een advocaat. Maar 525 gedetineerden van het centrum Caricole hebben minstens één keer bezoek gekregen van hun advocaat, ofwel minder dan een kwart van de gedetineerden. We weten niet hoeveel procent van de gedetineerden in de andere gesloten centra door hun advocaat bezocht werden, maar we schatten dat dat nog lager ligt aangezien het aantal asielzoekers in die centra ook lager ligt. Het lijkt alleszins geen twijfel dat heel veel gedetineerden klagen dat ze nog nooit bezoek hebben gekregen van hun advocaat, of dat ze zelfs nog nooit telefonisch contact met hem of haar hebben gehad.

TOELICHTING

Het heel lage aantal vrijlatingen na een gerechtelijke beslissing zegt volgens ons niets over het werkelijke aantal onwettige opsluitingen. Dat komt omdat er maar heel weinig opsluitingsmaatregelen gecontroleerd worden door een rechter.

Zo worden in verhouding veel mensen vrijgelaten aan de grens omdat ze een statuut hebben gekregen (het gaat om 155 mensen in het centrum Caricole op ongeveer 400 asielaanvragen aan de grens). We kunnen ons dan ook nogmaals afvragen in hoeverre het nodig is om bijna systematisch mensen op te sluiten die bij hun aankomst aan de Belgische grens asiel aangevraagd hebben.

Vaker worden mensen echter vrijgelaten zonder enige verblijfstitel. Bij hun vrijlating komen zij opnieuw in onwettig verblijf terecht, zijn ze op zichzelf aangewezen en lopen ze het risico om om dezelfde redenen opnieuw aangehouden en opgesloten te worden in een gesloten centrum. Nochtans zijn het meestal mensen die de facto 'onverwijderbaar' zijn (toch minstens tijdelijk) en in een juridisch niemandsland blijven zitten.

⁴² Het hoge percentage vrijlatingen na het afleveren van internationale bescherming komt doordat er in het centrum Caricole veel asielzoekers opgesloten zijn. Het aantal mensen dat vrijkomt uit andere gesloten centra na het afleveren van internationale bescherming is minimaal. Zo werden er in 2014 uit het centrum 127 bis maar 5 mensen vrijgelaten om die reden, op een totaal van 148 vrijgelaten personen.

⁴³ Volgens het jaarverslag van 2014 van het gesloten centrum van Vottem kregen 167 van de 229 vrijgelaten personen een nieuw BGV. Het verslag voegt eraan toe dat dat soort beslissing vaak gelinkt is aan het feit dat het onmogelijk is om de nodige reisdocumenten te krijgen.

ANDERE MANIEREN WAAROP DE DETENTIE KAN EINDIGEN

'VRIJWILLIGE' TERUGKEER

In 2014 werden 54 mensen, ofwel 1% van de gedetineerden, beschouwd als mensen die een 'vrijwillige' terugkeer aanvroegen, in die zin dat ze een beroep deden op de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) om naar hun land terug te keren (of naar een ander land van hun keuze en volgens de mogelijkheden).

TRANSFERS

In totaal werden er in 2014 398 gedetineerden overgebracht van één gesloten centrum naar een ander ([jv.centra](#)). 153 van hen zijn naar 127bis en Caricole gebracht, dichtbij de luchthaven van Zaventem.

ONTSNAPPINGEN

Tot slot blijkt uit de cijfers van DVZ dat er in 2014 in totaal 13 personen ontsnapt zijn uit een gesloten centrum. De jaarverslagen van de centra spreken van negen ontsnappingen in totaal, waarvan drie vanuit het gesloten centrum van Vottem en drie vanuit het centrum 127 bis.

NATIONALITEITEN DIE HET VAAKST WORDEN UITGEWEZEN EN VRIJGELATEN

De mensen die gerepatriëerd werden uit de gesloten centra hadden meestal de volgende nationaliteit, in aflopende volgorde: Albanië (443), Marokko (350), Brazilië (143), Kosovo (138) en Servië (121).

TOP 5 DES NATIONALITÉS SELON LES ISSUES DE LA DÉTENTION - 2014			
Nationaliteit gerepatriëerde	Nationaliteit teruggedrevene	Nationaliteit EU-transfer	Nationaliteit vrijgelatene
Albanië	Albanië	Afghanistan	Marokko
Marokko	Marokko	Marokko	Algerije
Brazilië	Turkije	Pakistan	DR Congo
Kosovo	DR Congo	Guinee	Irak
Servië	Rusland	Algerije	Guinee

Wat betreft de meest voorkomende nationaliteiten onder de mensen die zijn teruggedreven, wordt de lijst nog altijd aangevoerd door Albanië (295) en Marokko (106), gevolgd door Turkije (78), de RD Congo (64) en Rusland (64). De Dublin-terugnages en bilaterale terugnames ten slotte, gingen vooral over Afghanen (77), Marokkanen (57), Pakistanen (53), Guinezen (42) en Algerijnen (41).⁴⁴

De nationaliteiten die het meest voorkomen bij mensen die werden vrijgelaten, komen voor de rest bijna niet voor in de tabel. Het gaat dan in het bijzonder over Algerijnen (81), Irakezen (61) en Guinezen (59).

⁴⁴ Ter herinnering, de meest voorkomende nationaliteiten in de asielaanvragen die in 2014 in België werden ingediend, zijn Afghanistan, Syrië, Irak, Guinee en Rusland.

TOELICHTING

Wanneer we de nationaliteiten die het meest voorkomen bij gedetineerden vergelijken met de nationaliteiten die het meest voorkomen bij wie uitgezonden wordt, dan kunnen we inschatten hoe groot de kans in 2014 was dat iemand met een bepaalde nationaliteit werd uitgezonden.

VERGELIJKING VAN NATIONALITEITEN DIE HET MEEST WERDEN OPGESLOTEN EN HET MEEST WERDEN UITGEWEZEN - 2014		
Top 5 van de nationaliteiten van de gedetineerden (jv.centra)	Top 5 van de nationaliteiten van de gerepatrieerden	Top 5 van de nationaliteiten van wie overgebracht is naar andere EU lidstaat
Albanië	Albanië	Afghanistan
Marokko	Marokko	Marokko
RDC	Brazilië	Pakistan
Algerije	Kosovo	Guinee
Guinee	Servië	Algerije

De DR Congo en Algerije staan bijvoorbeeld in de top 5 van de nationaliteit van de gedetineerden, hoewel ze niet of nauwelijks voorkomen bij de meest gerepatrieerde nationaliteiten (daarbij inbegrepen de mensen die naar een andere EU-lidstaat zijn overgebracht). Dat wijst erop dat mensen met de Algerijnse of de Congolesse nationaliteit minder vaak worden uitgezonden dan mensen met een andere nationaliteit in de tabel. Het omgekeerde zien we bij mensen met de Braziliaanse, Kosovaarse en Servische nationaliteit. Die nationaliteiten komen alleen voor in de top van de repatriëringen en worden vaker uitgezonden.

We kunnen dezelfde oefening doen voor de vrijlatingen:

VERGELIJKING VAN DE MEEST VOORKOMENDE NATIONALITEITEN ONDER GEDETINEERDEN EN ONDER WIE VRIJGELATEN WERD- 2014			
Nationaliteit gedetineerden – top 5		Nationaliteit van wie vrijgelaten werd – top5	
Albanië	748	Marokko	86
Marokko	520	Algerije	81
RDC	261	RDC	67
Algerije	237	Irak	61
Guinee	205	Guinee	59

(jv.centra)

Als we de top 5 van de vrijgelaten nationaliteiten vergelijken met de top 5 van de opgesloten nationaliteiten, zien we dat bepaalde nationaliteiten meer kans maken op vrijlating dan andere. Zo werd één op de drie Algerijnen en één op de drie Irakezen vrijgelaten. Congolese en Guineese gedetineerden hadden dan weer ongeveer één kans op vier om te worden vrijgelaten. Een gedetineerde Marokkaan heeft maar één kans op zes om te worden vrijgelaten. Van de Albanese gedetineerden ten slotte werd maar 3,6% vrijgelaten (27 vrijlatingen op 748 opsluitingen).

Dat onderdanen uit bepaalde landen maar in heel beperkte mate in vrijheid gesteld worden, komt grotendeels doordat België (via de Benelux of de EU) gehouden is aan overnameovereenkomsten⁴⁵ die de procedures voor identificatie en uitwijzing gemakkelijker maken. Dat geldt vooral voor Albanië en Kosovo.

⁴⁵ Overnameovereenkomsten zijn overeenkomsten waarbij de ondertekenende landen zich engageren om hun onderdanen, of zelfs mensen die over hun grondgebied gereisd zijn, terug op te nemen als die worden gecontroleerd in onwettig verblijf op grondgebied van de Europese Unie. Die overeenkomsten kunnen intergouvernementeel zijn (Benelux), of Europees. Ze zijn een centraal instrument geworden in de strijd tegen clandestiene immigratie omdat ze het gemakkelijker maken om mensen in onwettig verblijf terug te sturen.

Bepaalde andere nationaliteiten worden dan weer vaker vrijgelaten omdat zij relatief vaak internationale bescherming krijgen (iemand krijgt het statuut van vluchteling of geniet subsidiaire bescherming). Dat is het geval voor mensen met de Iraakse en Guineese nationaliteit. In 2014 stonden zij in de top 5 van nationaliteiten van mensen die het vaakst als vluchteling worden erkend (de DR Congo staat daar op de tiende plaats).⁴⁶

VERGELIJKING MET DE VORIGE STAND VAN ZAKEN

Een vergelijking van de statistieken van DVZ voor 2004 en 2014 leert dat het aantal uitwijzingen sterk gedaald is: 4.360 uitwijzingen in 2014 tegenover 5.402 in 2004.

Het migratierapport van Myria⁴⁷ laat zien dat die daling in een structureel dalende trend past. Tussen 2002 en 2006 schommelde het totale aantal repatriëringen (in de strikte zin van het woord, Dublintransfers en transfers in het kader van bilaterale overeenkomsten) tussen 6.500 en 8.000. Maar in 2007 zakte het aantal onder de 5.000. Die daling komt grotendeels door de aansluiting van Roemenië en Bulgarije bij de EU op 1 januari 2007. Het totale aantal repatriëringen blijft dalen tot in 2010, om dan weer lichtjes te stijgen. Er zijn kleine verschillen van jaar tot jaar, maar het totale aantal stijgt nooit opnieuw boven 5.000.

⁴⁶ http://www.cgra.be/sites/default/files/statistiques_asile_decembre_2014_externe.pdf (p.15)

⁴⁷ Migratie in cijfers en rechten, [op.cit.](#), p.153

Een vergelijking van de verschillende manieren waarop de opsluiting wordt beëindigd, tussen 2004 en 2014, brengt ook een ander verschijnsel aan het licht:

VERGELIJKING VAN DE VERDELING VAN DE GEDETINEERDEN VOLGENS EINDE VAN DE OPSLUITING - 2004 EN 2014				
Einde van de opsluiting*	Aantal gedetineerden 2004	% totaal 2004	Aantal gedetineerden 2014	% totaal 2014
Vrijlating	1.866	24,8%	1.095	19,5%
Uitwijzing (repat., terugdrijving)	5.402	71,8%	4.360	77,8%
Vrijwillige terugkeer met IOM	210	2,8%	54	1%
Transfer (naar terugkeewoning of gevangenis)	22	0,3%	88	1,6%
Ontsnapping	25	0,3%	13	0,2%
Totaal	7.622	100%	5.602	100%

* De gegevens in deze tabel zijn gebaseerd op de cijfers van DVZ. Maar de gegevens uit de jaarverslagen van de centra en die van het statistisch jaarverslag van DVZ verschillen lichtjes van elkaar. Daarom hebben we aantal schattingen moeten maken, vooral over het aantal vrijwillige terugkeerders, de transfers en de ontsnappingen.

Het gaat om het percentage gedetineerden dat effectief werd uitgewezen: van 71,8% in 2004 is dat gestegen tot 77,8% in 2014.

Het aandeel van de transfers naar andere structuren dan de gesloten centra is ook aanzienlijk gestegen, want een aantal mensen worden nu overgeplaatst naar of weggehaald uit terugkeewoningen, die ten tijde van het eerste rapport over de gesloten centra nog niet bestonden. De zogenaamd 'vrijwillige' terugkeer met steun van IOM heeft steeds minder succes in de gesloten centra.

Een vergelijking van de verschillende vormen van uitwijzing tussen 2004 en 2014 leert ons dat het aandeel teruggedrijvingen van aan de grens en dat van de transfers naar een andere EU-lidstaat

respectievelijk verdubbeld en verdrievoudigd is op tien jaar tijd. Met andere woorden, tegenwoordig worden in verhouding meer mensen teruggestuurd naar een land waar ze zijn doorgereisd, ongeacht of dat een EU-lidstaat is of niet.

COMPARAISON DE LA RÉPARTITION DES DÉTENUIS PAR TYPE D'EXPULSIONS - 2004 ET 2014				
Type d'expulsion	Nombre de détenus 2004	% expulsés 2004	Nombre de détenus 2014	% expulsés 2014
Rapatriement vers pays d'origine	4.065	72,4%	2.153	49,38%
Renvoi vers autre État UE	348	6,2%	877	20,11%
Refoulement vers pays d'où l'étranger a pris l'avion ou le bateau	989	17,6%	1276	29,26%
Retour volontaire avec l'OIM	210	3,7%	54	1,23%
TOTAL	5.612	100%	4.360	100%

(r.act.centres)

In 2004 waren dit de nationaliteiten die het vaakst werden uitgewezen uit gesloten centra, in dalende volgorde: Roemenië, Bulgarije, Polen, Brazilië en Marokko. Dat hoeft niet te verbazen aangezien dat bijna dezelfde top 5 is als bij de opsluitingen, met uitzondering van Congo, dat pas op de zestiende plaats staat in de lijst met uitwijzingen. Na die top 5 volgen Albanië en Turkije. De landen die intussen lid zijn van de EU (de top 3) of kandidaat-lidstaat (Turkije, Slovakije) vertegenwoordigden in hun eentje 40% van de bestemmingen van de uitwijzingen in 2004. Als we de landen die intussen lid zijn van de EU buiten beschouwing laten, staan de meeste landen die de lijst van uitwijzingen in 2004 aanvoerden nog steeds bovenaan in 2014 (Albanië, Marokko en Brazilië).

Het rapport van 2006 zegt heel weinig over de redenen voor de vrijlating van gedetineerden. Maar er staat wel een cijfer in dat aan DVZ gelinkt

is: in de loop van 2003 zijn 1.735 personen voor de raadkamer verschenen, van de 9.345 mensen die dat jaar opgesloten waren. Met andere woorden, bij minder dan één op vijf gedetineerden werd de opsluiting gecontroleerd door een rechter. We hebben geen informatie over de afloop van die beroepen, maar dat cijfer alleen al – dat nog lichtjes lager ligt dan onze schattingen voor 2014 – zegt genoeg over de kans dat iemands opsluiting gecontroleerd wordt door een rechter, en des te meer over de kans om op basis daarvan vrijgelaten te worden.

TOELICHTING

Men kan niet ontkennen dat een heel groot deel van de gedetineerden in gesloten centra effectief wordt uitgewezen, maar we moeten er ook op wijzen dat meer dan één op vijf gedetineerden uiteindelijk vrijgelaten wordt. Die mensen verblijven (soms meerdere keren) in een gesloten centrum en worden uiteindelijk vrijgelaten, waardoor men zich kan afvragen of het wel nodig was om hen - soms erg lang- op te sluiten.

Hoe dan ook, in de periode 2004-2014 werden in totaal 52.310 vreemdelingen uitgewezen uit gesloten centra (74,61% van de opgesloten vreemdelingen).

// E. UITZONDERINGEN OP HET GROEPSREGIME

Er bestaan verschillende uitzonderingen op het groepsregime in de gesloten centra: afzondering om medische redenen, disciplinaire afzondering, kamerregime en aangepast regime.

De drie laatste uitzonderingen gaan over tucht en veiligheid. Over disciplinaire afzondering en kamerregime bestaan vrij gedetailleerde bepalingen in het koninklijk besluit dat het regime en de werkingsmaatregelen van de gesloten centra vastlegt.

Disciplinaire afzondering is een tuchtmaatregel die alleen kan worden opgelegd na fysieke agressie, vandalisme of wanneer de gedetineerde voor de derde keer een inbreuk pleegt. In die drie gevallen kan de gedetineerde voor 24 uur afgezonderd worden in een isolatiecel. De directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken kan twee keer een verlenging met 24 uur toestaan.

Het kamerregime is een regime voor alle gedetineerden die, als gevolg van hun gedrag vóór hun detentie of tijdens het verblijf in het centrum, niet kunnen verblijven in een centrum of in een sectie van het centrum waar een groepsregime geldt. De regelgeving bepaalt dat de gedetineerde die dat regime moet volgen, recht heeft op minstens drie uur activiteiten per dag, daarbij inbegrepen de wandeling. Als gedetineerden door hun gedrag hun eigen veiligheid, die van de andere gedetineerden, die van de personeelsleden in het gevaar brengen, of als ze het goed functioneren van het centrum in het gedrang brengen, dan kan de directeur van het centrum beslissen om de drie gegarandeerde uren van activiteiten / wandeling in te trekken. Het kamerregime is vooral bedoeld voor gedetineerden die vroeger in de gevangenis gezeten hebben, drugsverslaafden en mensen met psychologische moeilijkheden. Dat regime is ingevoerd in 2014 door een wijziging van het

koninklijk besluit. Het kan opgelegd worden tijdens de hele duur van het verblijf in een gesloten centrum. Alleen het gesloten centrum van Vottem beschikt op dit ogenblik over infrastructuur die de uitvoering van dit regime mogelijk maakt.

Het aangepast regime bestaat uit het afzonderen van gedetineerden 'die de veiligheid en de rust van de groep in gevaar brengen met hun gedrag'. Het aangepast regime kan, volgens de terminologie van DVZ, 'vrijwillig' zijn (wij gebruiken liever de term 'met instemming') of 'verplicht'. Het koninklijk besluit gaat niet verder in op de voorwaarden voor het opleggen van dit regime en zegt ook niet hoe lang het regime kan duren.

AANTAL DISCIPLINAIRE AFZONDERINGEN (ISOLATIEMAATREGELEN)

Volgens de cijfers uit de werkingsverslagen van 2014 van de gesloten centra werd er in 2014 418 keer gebruik gemaakt van disciplinaire afzondering. Het gesloten centrum van Vottem heeft die vorm van sanctie het vaakst gebruikt, namelijk 140 keer, dus voor 16,3% van de gedetineerden (in de veronderstelling dat het regime maar één keer gebruikt werd per persoon). Daarna volg het gesloten centrum van Merksplas met 10,2%, het gesloten centrum van Brugge met 9,7% en het centrum 127 bis met 7%. Dan volgt, op ruime afstand, het centrum Caricole, dat bijna nooit gebruik gemaakt zou hebben van die sanctie, met in totaal 16 disciplinaire afzonderingen, ofwel 0,7% van de gedetineerden.

Het jaarverslag van het gesloten centrum van Merksplas geeft aan dat er zeven isolaties zijn geweest, voor de maximumduur van 72 uur. De cijfers laten verstaan dat het gesloten centrum van Vottem veel gemakkelijker naar die sanctie grijpt, maar over het algemeen voor kortere duur, aangezien maar één persoon 72 uur in de cel is gebleven en negen anderen er 48 uur in doorgebracht hebben. Het gesloten centrum van Brugge daarentegen heeft 17 personen afgezonderd gedurende 48 uur.

AANTAL AFZONDERINGEN ALS TUCHT- OF VEILIGHEIDSMATREGEL

De enige cijfers die beschikbaar zijn voor 2014 zijn 132 toepassingen van het aangepast regime voor het gesloten centrum van Vottem en 87 voor het centrum 127 bis.

TOELICHTING

De directeur van een centrum of zijn of haar afgevaardigde heeft de macht om een maatregel van disciplinaire afzondering, 'aangepast regime' of 'kamerregime' te nemen. Die beslissingen worden immers niet schriftelijk meegedeeld aan de gedetineerde of zijn of haar advocaat. Daaruit volgt dat het bijna onmogelijk is om de motivering van de beslissing aan te vechten bij de raadkamer of zelfs bij de Klachtencommissie.

In 2004 waren er 778 disciplinaire afzonderingen en dat in slechts vier centra. De detentiecentra 'aan de grens' (het vroegere centrum 127 in Melsbroek en het INAD-centrum van de luchthaven van Zaventem, die tegenwoordig vervangen zijn door het centrum Caricole) hadden indertijd immers geen cellen voor disciplinaire afzondering. Het gesloten centrum van Merksplas stak er toen al bovenuit omdat het zorgde voor meer dan de helft van de disciplinaire afzonderingen (422/778). Dat verschil zei op zich al genoeg over de willekeur die er heerste ten opzichte van de criteria die gebruikt werden om te beslissen zo'n maatregel te nemen.

Het feit dat de jaarverslagen van drie van de vijf centra niet aangeven hoeveel gedetineerden er gedwongen afgezonderd worden, in het kader van wat DVZ het 'aangepast' regime noemt, is volgens ons bijzonder verontrustend. Door iemand af te zonderen in het kader van een aangepast regime kunnen de directies van de centra de reglementaire bepalingen omzeilen die gerespecteerd moeten worden in het kader van afzondering als tuchtmaatregel, en vooral dan de bepalingen die betrekking hebben op de duur van die maatregelen. Dat is met name het geval wanneer iemand afgezonderd wordt in het ka-

der van een aangepast regime, na een maatregel tot disciplinaire afzondering. Zo kan een gedetineerde die geïsoleerd wordt na een ontsnappingspoging voor veel langer dan 72 uur geïsoleerd worden, door de combinatie van beide maatregelen.

// F. DE KLACHTEN-COMMISSIE: EEN SYSTEEM DAT FAALT OVER DE HELE LIJN

Het koninklijk besluit dat de werking van de gesloten centra en de rechten van de gedetineerden vastlegt, voorziet de mogelijkheid om klacht in te dienen bij de Klachtencommissie tegen elke schending van een recht dat dat koninklijk besluit bepaalt. De gedetineerde moet zijn klacht indienen per post, 'binnen de vijf dagen' (het is niet duidelijk vanaf welk moment die periode begint te lopen), bij de directeur van het centrum. Die moet er binnen de tien werkdagen op antwoorden. Een kopie van de klacht en van het antwoord worden bezorgd aan de directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken en aan het permanent secretariaat van de Klachtencommissie.⁴⁸

Het jaarverslag van 2014 van het gesloten centrum van Vottem geeft aan dat er in totaal 13 klachten werden ingediend. Van die 13 klachten werden er 9 ingediend door drie personen. In 2014 hebben dus in totaal maar zeven personen van de 858 personen die er opgesloten zijn ervoor gekozen om een klacht in te dienen.

⁴⁸ Ministerieel besluit van 23 januari 2009 tot vaststelling van de procedure en werkingsregels van de Commissie en het permanent secretariaat, bedoeld in het artikel 130 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen op het Belgische grondgebied en beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking wordt gesteld van de regering of vastgehouden, in toepassing van de bepalingen voorzien 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.

In totaal zijn er in 2014 in alle gesloten centra samen maar 28 klachten ingediend bij de Klachtencommissie.

Van die klachten zijn er acht onontvankelijk verklaard door het secretariaat van de commissie. Van de 20 ontvankelijk verklaarde klachten zijn er vijf ongegrond verklaard, tien werden beschouwd als zonder wettelijk belang en de vijf overige werden ofwel ingetrokken of geregeld met een minnelijke schikking. De meeste klachten kwamen van de centra voor 'illegalen' van Merksplas en Vottem.

Op tien jaar tijd (2004-2014) werden er van de 373 ingediende klachten maar negen gedeeltelijk gegrond verklaard.⁴⁹

// G. OPSTANDEN EN WANHOOPSDADEN

Ter afsluiting van dit hoofdstuk zullen we een reeks daden aanhalen – dramatische daden, want ze brengen de veiligheid van wie ze uitvoert in het gevaar – waarbij gedetineerden zich proberen te verzetten tegen het onrecht dat ze ervaren als gevolg van hun opsluiting en van de manier waarop ze behandeld worden. We willen die daden onder de aandacht te brengen, bij wijze van noodkreet en omdat het voorbeelden zijn van mensen die weigeren zich neer te leggen bij het opsluitingsbeleid van vreemdelingen.

ZELFVERMINKINGEN EN ZELFMOORDPOGINGEN

Uit de werkingsverslagen van de centra en uit de informatie van DVZ blijkt dat er in 2014 minstens 14 zelfmoordpogingen zijn geweest, waarvan acht in het gesloten centrum van Merksplas en drie in het centrum 127 bis.

Wat zelfverminking betreft, hebben we alleen cijfers voor het gesloten centrum van Brugge en het centrum 127bis, die in 2014 respectievelijk twee gevallen en één geval genoteerd hebben.

⁴⁹ Migratie in cijfers en in rechten, [op.cit.](#), p.167

HONGERSTAKINGEN EN OPSTANDEN

In 2014 werden er in alle gesloten centra samen 114 hongerstakingen opgetekend die langer dan 48 uur duurden. Bijna de helft daarvan vond plaats in het gesloten centrum van Vottem (49). Maar in het gesloten centrum van Merksplas (waar er 31 geteld werden) vonden de langst durende hongerstakingen plaats, waarvan één van 29 dagen, voor een gedetineerde die uiteindelijk gerepatriëerd werd.

De verslagen van de gesloten centra registreerden in totaal 11 opstanden van gedetineerden die uitliepen op een tussenkomst van de politie. We hebben geen cijfers voor Vottem. Het centrum Caricole heeft geen enkele opstand genoteerd.

ONTSNAPPINGEN

Uit de cijfers van de DVZ blijkt dat er in 2014 in totaal 13 personen ontsnapt zijn. De jaarverslagen van de gesloten centra melden in totaal negen ontsnappingen, waarvan drie in het gesloten centrum van Vottem en drie vanuit het centrum 127 bis.

WEIGERING VAN UITZETTING

14,1% van de mensen die we in een gesloten centrum ontmoet hebben, zeggen dat ze in 2015 met succes een poging tot uitwijzing geweigerd hebben of zich daartegen verzet hebben. Een klein aantal van hen zegt dat ze daarbij het slachtoffer werden van zinloos geweld van de ordediensten die hen moesten escorteren.

OPMERKINGEN

De cijfers over zelfverminkingen, zelfmoordpogingen, hongerstakingen, opstanden, ontsnappingen, weigeringen van uitzetting, en afzondering in de werkingsverslagen van 2014 van elk gesloten centrum lijken

aan te geven⁵⁰ dat die situaties vaker voorkomen in drie gesloten centra, namelijk dat van Vottem, Merksplas en (in mindere mate?) dat van Brugge. Het centrum Caricole en het centrum 127 bis lijken enigszins gespaard te blijven.

Het feit dat er minder gevallen van opstand of minder wanhoopsdaden zijn in het centrum Caricole en in het centrum 127 bis betekent niet noodzakelijk dat de detentie daar als minder zwaar wordt ervaren.

Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de vreemdelingen die opgesloten worden in die twee gesloten centra minder banden hebben met het Belgisch grondgebied en de Belgische samenleving, aangezien het over het algemeen om mensen gaat die heel recent in België zijn aangekomen. De duur van de detentie, die in deze twee centra gemiddeld korter is, verklaart waarschijnlijk mee waarom er minder wanhoopsdaden genoteerd worden.

Het feit dat sommige van de hierboven opgesomde daden vaker voorkomen in de gesloten centra van Vottem, Merksplas en Brugge zou kunnen liggen aan het feit dat de bevolking van die drie gesloten centra soms al jarenlang in België woont. Het is ook belangrijk om eraan te herinneren dat de gesloten centra van Merksplas en Vottem de centra zijn waar de detentie het langst duurt.

Aangezien de directies van de verschillende gesloten centra bovendien veel vrijheid krijgen om zelf te beslissen over de manier waarop de gedetineerden behandeld worden (gebruik van disciplinaire afzondering of afzondering in het kader van een aangepast regime, houding van het personeel ten opzichte van de gedetineerden, eventuele intrekking van bezoekrecht of wandelingen...), kan het groepsregime meer of minder zwaar zijn, naargelang van de centra.

Zo heeft het gesloten centrum van Merksplas de reputatie dat het sterk op een gevangenis lijkt en dat er vaker gebruik wordt gemaakt van afzondering via het 'aangepast regime'.

Ten slotte willen we onderstrepen dat onze bezoekers en andere netwerken die contact hebben met de gedetineerden in gesloten centra regelmatig te horen krijgen over daden van verzet van de gedetineerden. Vooral hongerstakingen en het weigeren om aan boord van een vliegtuig te stappen, komen vaak voor.

⁵⁰ Bij het interpreteren van de cijfers is voorzichtigheid geboden. Enerzijds geven bepaalde gesloten centra geen enkele gegevens over het al dan niet voorkomen van zulke daden, en anderzijds weten we niet of elk gesloten centrum dezelfde methodologie gebruikt heeft om dat soort gegevens te registreren.

III. GRONDRECHTEN IN DE CONTEXT VAN OPSLUITING





De vaststellingen vanop het terrein doen heel wat vragen rijzen bij de verenigbaarheid van administratieve detentie met respect voor bepaalde grondrechten zoals vastgelegd in het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Het gaat dan met name om het recht op vrijheid, recht op effectief beroep, recht op familie- en privéleven en het recht om niet onmenselijk of ontrend behandeld te worden. Daarover gaat dit hoofdstuk.

De voorbije tien jaar is België een tiental keer veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in rechtszaken die aangespannen waren door vreemdelingen in een gesloten centrum. Naast die veroordelingen stellen we vast dat grondrechten vaak geschonden worden.

// A. VRIJHEIDS- BEROVING IS TE VAAK VATBAAR VOOR KRITIEK

Artikel 5 van het EVRM zegt: *'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 (...).*

f) 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'.

Daarmee verkondigt het EVRM een fundamenteel principe: vrijheid is de regel en opsluiting de uitzondering, want vrijheidsberoving is heel zwaar om dragen. Net als artikel 5 van het EVRM laat ook de Belgische wet onder bepaalde voorwaarden toe dat vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op toegang tot of verblijf op het grondgebied worden opgesloten. Bovendien kan die opsluiting alleen worden opgelegd met het oog op repatriëring of teruggedrijving. In enkele gevallen laat ze ook toe dat ook asielzoekers worden opgesloten.⁵¹

In de praktijk moeten we echter vaststellen dat de beslissingen tot opsluiting lang niet altijd aan die voorwaarden voldoen. Soms worden er zelfs mensen opgesloten die eigenlijk in aanmerking komen voor een verblijfsrecht.

⁵¹ We willen er hier aan herinneren dat die personen worden opgesloten op basis van een administratieve beslissing, geen gerechtelijke beslissing.

DE OMSTANDIGHEDEN WAARIN MENSEN WORDEN AANGEHOUDEN, ZIJN VATBAAR VOOR KRITIEK OF ZELFS ILLEGAALS

De wet voorziet garanties voor de omstandigheden waarin mensen aangehouden kunnen worden, en die gelden ook voor migranten. Maar in de getuigenissen die we optekenden bij de bezoeken aan de gesloten centra werd duidelijk dat de gedetineerden niet altijd conform de wet werden aangehouden, of toch zeker niet volgens de geest van de wet.

AANHOUDINGEN BIJ IEMAND THUIS, AANHOUDINGEN OP HET POLITIEBUREAU

In het kader van onze bezoeken horen we veel verhalen over aanhoudingen door de politie. Het gebeurt vaak dat de politie mensen bij hen thuis aanhoudt zonder huiszoekingsbevel, of dat men probeert mensen naar het politiecommissariaat of naar DVZ te laten komen op basis van een dubbelzinnige oproepingsbrief om daar aangehouden te worden.

'Het was ongeveer 6u 's ochtends. We lagen nog in bed te slapen. Plots klopte iemand hard op de deur en we deden open. Het was de politie. Ze toonde geen enkel document. Ze hebben me opgedragen hen te volgen en ze hebben me handboeien omgedaan. Alles ging zo snel dat ik noch mijn vriendin beseften wat er gebeurde. Nadat we kort langs het commissariaat gingen, werd ik naar het gesloten centrum gebracht. Ik was vooral geschokt door de agressiviteit van de agenten en door de manier waarop ik werd meegenomen.'

M., Marokkaan,

in 2015 aangehouden in de woning van zijn partner.

TOELICHTING

De Belgische grondwet⁵² waarborgt de onschendbaarheid van de woning. Ze verbiedt de politie dus om, als die geen aanhoudingsbevel heeft, een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, behalve wanneer ze iemand op heterdaad betrapt. Gedetineerden getuigen echter dat aanhoudingen bij mensen thuis geregeld gebeuren zonder dat die regel gerespecteerd wordt.

Het gerecht bestraft die illegale praktijken al jarenlang.

Het EHRM heeft de Belgische staat in 2002 veroordeeld⁵³ voor het gebruik van een 'list' om uitgeprocedeerde asielzoekers naar het commissariaat te lokken, door op hun oproepingsbrief een foute reden te vermelden.⁵⁴

Eind december 2015 beval de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep van Brussel⁵⁵ de invrijheidsstelling van een Tunesische onderdaan die in het centrum 127 bis werd vastgehouden. Die persoon was door de politie aangehouden in zijn woning om 6u10 's ochtends. Nadat het hof vastgesteld had dat de politie niet beschikte over een aanhoudingsmandaat en dat de aangehouden vreemdeling zijn woning niet vrijwillig had verlaten, besloot het hof dat het hier ging om een ernstige inbreuk op artikel 8 van het EVRM⁵⁶ en artikel 15 van de Belgische grondwet.

52 Art. 15 van de Grondwet zegt: 'De woning is onschendbaar; geen huiszoeking kan plaatshebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft'.

53 Arrest Conka vs. België, EHRM, 5 februari 2002, verzoekschrift n°51564/99.

54 Toch zijn de oproepingsbrieven voor het gemeentehuis, DVZ of het politiecommissariaat nog steeds heel dubbelzinnig en het is vaak moeilijk om op voorhand te weten waarom iemand wordt opgeroepen.

55 Arrest 2015/4044 van 22 december 2015 van het hof van beroep van Brussel, kamer van inbeschuldigingstelling.

56 Artikel 8 van het EVRM – recht op eerbiediging van privé-, gezins- en familielevens:

- Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
- Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van anderen.

AANHOUDINGEN OP STRAAT

Sommige gedetineerden zijn ook aangehouden na een politiecontrole in de openbare ruimte, bijvoorbeeld op het openbaar vervoer.

Wanneer iemand na een controle wordt aangehouden, moet de politie contact opnemen met DVZ die als enige kan beslissen over het lot van vreemdeling (beschikking, BGV met invrijheidstelling, of BGV met beslissing tot opsluiting). De opsluiting op het commissariaat mag niet langer duren dan 24 uur.⁵⁷ Maar verschillende gedetineerden bevestigden ons dat ze tussen hun aanhouding en hun overbrenging naar een gesloten centrum veel langer werden vastgehouden dan die wettelijk bepaalde 24 uur.

IS HET OPSLUITEN VAN VREEMDELINGEN IN ONWETTIG VERBLIJF EEN UITERSTE MAATREGEL?

Volgens de Europese terugkeerrichtlijn⁵⁸, die gaat over het harmoniseren van terugkeerprocedures binnen de EU, kan iemand in onwettig verblijf alleen opgesloten worden als het gaat om een maatregel die genomen wordt als laatste redmiddel. Dat wil zeggen dat er geen enkele andere, minder ingrijpende maatregel dan detentie is waarmee de persoon effectief kan worden uitgewezen.

Dat principe staat in artikel 15 van de richtlijn die stelt dat:

'Tenzij in een bepaald geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kunnen de lidstaten de onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt alleen in bewaring houden om zijn terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, met name indien:

- a) Er risico op onderduiken bestaat, of*
- b) De betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.*

De Belgische wetgever heeft dat principe in de wet van 15 december 1980⁵⁹ als volgt overgenomen:

'Tenzij andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast [kan de vreemdeling] te dien einde worden opgesloten, meer in het bijzonder wanneer er een risico op onderduiken bestaat of wanneer de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert tijdens de periode die voor de uitvoering van de maatregel tot verwijdering strikt noodzakelijk is.'

DVZ sluit quasi systematisch vreemdelingen op in gesloten centra zonder eerst andere, minder ingrijpende maatregelen te proberen waarmee de vreemdeling ook kan verwijderd worden.

De wet laat een ruime interpretatiemarge aan DVZ om te bepalen of er al dan niet een risico op onderduiken bestaat en/of vreemdelingen hun terugkeer al dan niet zouden tegenwerken. Daardoor kan DVZ naar eigen goeddunken elke vreemdeling vasthouden die al een BGV heeft gekregen en het niet heeft opgevolgd. Bovendien kan DVZ zo ook elke vreemdeling opsluiten die geen adres heeft in België.

Maar volgens de wet kan detentie alleen als wettelijk verantwoord laatste redmiddel

⁵⁷ Beys M., *Quels droits face à la police*, Couleur-Livres–Jeunesse & Droit, 2014, p. 421.

⁵⁸ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

⁵⁹ Wet van 15 december 1980 over vreemdelingen, in het bijzonder art. 7 al. 3, art 27 §3.

beschouwd worden als de vreemdeling in onwettig verblijf van plan is om onder te duiken is. Dat risico wordt door de wet gedefinieerd als 'een actueel en reëel risico om zich aan de autoriteiten te onttrekken. Om dat risico in te schatten, moet de minister of zijn afgevaardigde zich op objectieve en ernstige elementen baseren.'

De definitie van 'risico op onderduiken' is vaag en onduidelijk en kan heel ruim geïnterpreteerd worden. Daardoor kan DVZ detentie 'wettig' gebruiken in een hele reeks van hypothesen zonder alternatieve maatregelen te zoeken, hoewel die alternatieven meer eerbied zouden hebben voor de persoon en zijn rechten. Op die manier hollen de vage definitie en ruime interpretatie ervan één van de enige garanties uit die de terugkeerrichtlijn in 2008 introduceerde, namelijk dat detentie een laatste redmiddel moet zijn.

OPSLUITING WORDT VAAK TOT MEER DAN TWEE MAANDEN VERLENGD

De wet stelt dat de vreemdeling opgesloten kan worden voor de tijd die strikt noodzakelijk is om de uitwijzing uit te voeren en legt een termijn van twee maanden vast. Die termijn kan met twee maanden verlengd worden, tenminste onder de volgende voorwaarden⁶⁰:

- als de stappen voor de uitwijzing gezet zijn in de zeven dagen nadat de beslissing in werking treedt;
- als die stappen met de nodige spoed zijn uitgevoerd;
- als er nog altijd een mogelijkheid is om de vreemdeling effectief uit te wijzen binnen een redelijke termijn.

De wet laat toe om de vreemdeling een vijfde maand vast te houden op voorwaarde dat de beslissing tot verlenging genomen wordt door de Minister die bevoegd is voor asiel en migratie. Na die termijn moet de betrokkene in vrijheid worden gesteld. Maar als de vreemdeling een risico inhoudt voor de openbare orde of de nationale

veiligheid⁶¹ kan de Minister een verlenging per maand bevelen, die de opsluitingstermijn tot acht maanden kan verlengen.

Zoals in hoofdstuk II werd aangehaald, bedroeg de gemiddelde opsluitingsduur in de gesloten centra in 2014 44,32 dagen. Maar achter dat gemiddelde kunnen dus heel uiteenlopende opsluitingstermijnen schuilgaan, van één nacht (voor mensen die de volgende dag een vlucht hebben) tot meerdere maanden, zoals de maximale termijnen in hoofdstuk II aantonen. Op basis van de bezoeken schatten we dat in 2015 20% van de gedetineerden meer dan twee maanden achter de tralies heeft gezeten, en ongeveer 5% meer dan vier maanden.

'Ik ben al zes maanden opgesloten en ik word stilaan gek. (...) Ik heb verschillende procedures geprobeerd maar niks lijkt te werken. Mijn enige wens is om weer gewoon vrij te zijn...'

W., Wit-Rusland, meer dan 6 maanden opgesloten in 2015.

Er zijn grosso modo twee verklaringen waarom opsluitingen langer dan twee maanden duren.

DVZ gaat er vaak vanuit dat ze niet tijdig de noodzakelijke reisdocumenten zal krijgen en verlengt om die reden de opsluitingsduur van een persoon met twee maanden. Dit is mogelijk wanneer ze binnen de zeven dagen na het begin van de detentie de nodige regelingen heeft getroffen bij de autoriteiten van het betrokken herkomstland. Dat de wet ook verplicht dat die regelingen met de nodige spoed gebeuren en dat er een mogelijkheid moet zijn om de vreemdeling binnen een redelijke termijn uit te wijzen, lijkt voor DVZ een clause die er enkel staat voor de vorm. In de feiten stellen we vast dat gedetineerden die niet gerepatrieerd kunnen worden vaak pas na vier maanden worden vrijgelaten.

Anderzijds, en hoewel dat niet in de wet staat, zet DVZ de teller van detentie gewoon weer op nul wanneer een gedetineerde weigert om in het vliegtuig te stappen op de dag van zijn gedwongen

⁶⁰ Artikel 7 alinea 5 van de wet van 15 december 1980 over vreemdelingen.

⁶¹ Voor de kwestie van de openbare orde verwijzen we naar hoofdstuk IV van dit rapport.

uitwijzing.⁶² Hij krijgt dan een nieuw bevel tot opsluiting bij zijn terugkeer in het gesloten centrum, met een nieuwe opsluitingstermijn van twee maanden. Een nieuwe opsluitingstermijn begint ook opnieuw te lopen wanneer een gedetineerde een (nieuwe) asielaanvraag indient. Door die aanvraag zal hij een nieuwe opsluitingstitel krijgen, dit keer als asielzoeker.

Die praktijken betekenen dat een gedetineerde meer dan vier maanden kan opgesloten zijn. Dat is nochtans de maximumtermijn waarvoor een persoon in onwettig verblijf door DVZ kan worden opgesloten. In het CIM bleven in 2014 twee gedetineerden 259 dagen opgesloten. In het gesloten centrum van Brugge was de langst geregistreerde opsluiting datzelfde jaar 280 dagen en in het centrum 127bis 293 dagen.

// B. TE WEINIG CONTROLE OP DE WETTIGHEID VAN OPSLUITING

Artikel 13 van het EVRM stelt dat *'elke persoon van wie de in dit Verdrag erkende rechten en vrijheden geschonden zijn, het recht heeft op effectief beroep bij een nationale instantie, ook als de schending gebeurd is door personen die handelen in uitvoering van hun officiële functies'*. Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgt trouwens het recht op verdediging van mensen tegen wie een maatregel tot opsluiting is genomen.

Mensen die om administratieve redenen van hun vrijheid beroofd zijn, hebben in principe dus het recht om hun opsluiting te laten controleren door een rechter, en om goede juridische bijstand te krijgen zodat ze dat recht kunnen uitoefenen.

Drie elementen kenmerken de gerechtelijke controle van administratieve opsluiting van vreemdelingen. Ten eerste is die controle niet automatisch, in tegenstelling tot strafrechtelijke opsluiting. Dat wil zeggen dat de controle aangevraagd moet worden door de advocaat van de gedetineerde. Ten tweede gaat de uitgevoerde controle over de wettigheid van de opsluiting en niet over de wenselijkheid ervan.⁶³ Dat betekent dat de rechter alleen maar mag nagaan of de opsluiting conform de wet is. Hij of zij mag zich niet uitspreken over de gegrondheid ervan.⁶⁴ Ten slotte kan de controle de maatregel tot opsluiting niet opschorten. Dat betekent dat, zelfs als er een beroep is ingediend, de persoon in kwestie toch uitgewezen kan worden. Het is pas als de rechter die zich met de zaak bezighoudt, besluit om de persoon vrij te laten dat hij of zij

⁶³ Artikel 72 al.2 van de wet van 15 december 1980.

⁶⁴ Voor alle duidelijkheid, de wet van 15 december 1980 (artikel 72 al. 2) verbiedt de rechter expliciet om over te gaan tot een controle van de wenselijkheid, terwijl dezelfde Belgische wet bepaalt dat opsluiting een laatste redmiddel is. Die twee wettelijke voorschriften zijn moeilijk met elkaar te verzoenen en de mensen uit de praktijk (zowel rechters als advocaten) weten niet altijd waar ze aan toe zijn.

⁶² Deze praktijk waarbij de teller op nul gezet wordt werd wel bekrachtigd door een arrest van het Hof van Cassatie van 31 augustus 1999

voorlopig beschermd wordt tegen uitwijzing. Maar de persoon kan niet vrijgelaten worden voordat de beroepsmogelijkheden van de Dienst Vreemdelingenzaken uitgeput zijn.⁶⁵

Naast die procedurele bijzonderheden zijn er obstakels die maken dat het beroep tegen opsluiting in gesloten centra niet effectief en weinig efficiënt is.

WEINIG ZICHT OP DE CONTROLE VAN DETENTIE

De gegevens die we tijdens onze bezoeken in 2015 verzameld hebben, tonen aan dat ongeveer één op vijf personen een advocaat heeft gehad die in beroep is gegaan tegen de maatregel tot opsluiting van zijn of haar cliënt en/of tegen de beslissing tot verwijdering of teruggedrijving van die persoon. Om te begrijpen waarom er zo weinig beroep wordt ingediend, moeten we een aantal vaststellingen van naderbij bekijken.

Eerst en vooral worden de mensen die opgesloten zijn niet altijd correct geïnformeerd over hun rechten en de verschillende vormen van beroep die hun advocaten kunnen indienen. De beslissingen die ze ontvangen (de opsluitingstitel en het BGV) zijn in het Frans of Nederlands opgesteld en verwijzen naar bepalingen uit de wet van 15 december 1980 die niet gemakkelijk te begrijpen zijn voor iemand die geen jurist is. Nochtans bepaalt de wet dat elke gedetineerde geïnformeerd moet worden over de redenen voor de opsluiting, de maatregel tot uitwijzing en zijn of haar rechten (waaronder het recht op juridische bijstand) in een taal die hij of zij begrijpt. Die informatie wordt in principe doorgegeven door een personeelslid van het sociale team van het gesloten centrum. Maar dat gebeurt niet altijd van bij het begin van de opsluiting en heel wat gedetineerden hebben een paar dagen na hun opsluiting nog altijd geen advocaat. In de meeste gevallen zijn de gedetineerden volledig afhankelijk van de beschikbaarheid en de goede werking van de sociale dienst om een advocaat toegewezen te krijgen. Als die advocaat hun telefoontjes niet beantwoordt of hen niet komt bezoeken, hebben ze geen garantie dat ze een nieuwe advocaat zullen toegewezen krijgen.

Het kleine aantal aanvragen tot invrijheidsstelling kan ook liggen aan de taal die gebruikt wordt bij de procedure en aan de afstand die de toegewezen advocaat moet afleggen om een eventuele aanvraag tot invrijheidsstelling te bepleiten. Dat komt doordat het de rechtbank is van het gerechtelijk arrondissement waar de aanhouding is gebeurd, of die van het arrondissement waar de betrokkene verbleef voor zijn of haar opsluiting, die bevoegd is om een uitspraak te doen over de wettigheid van de opsluitingstitel. Maar de pro-Deadvocaat, die belast is met het verdedigen van de gedetineerde, wordt aangeduid bij het bureau voor juridische bijstand van het arrondissement waar het gesloten centrum zich bevindt. Daardoor zal een gedetineerde die opgesloten is in het gesloten centrum van Vottem een advocaat toegewezen krijgen van het bureau voor juridische bijstand van Luik. Als diens cliënt bijvoorbeeld in Oostende is aangehouden, dan zal die advocaat de opsluitingstitel dus daar

⁶⁵ We moeten erbij vermelden dat een beroep tegen de beslissing tot administratieve opsluiting ingediend moet worden bij de rechtbank van eerste aanleg van de plaats waar de vreemdeling werd aangehouden of van zijn verblijfplaats. Er is daarvoor geen termijn bepaald. De beslissing om een BGV af te leveren, kan aangevochten worden voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) binnen een termijn van vijf of tien dagen volgend op de bekendmaking van de beslissing. Die twee vormen van beroep gaan over de wettigheid van de betrokken maatregel, niet de wenselijkheid ervan.

moeten gaan aanvechten, bij de raadkamer van de rechtbank van eerste aanleg.

Om de verdediging van zijn of haar cliënt efficiënt voor te bereiden, is het voor de advocaat belangrijk om te beschikken over alle beslissingen die de administratie tegen de cliënt heeft genomen. Toch blijkt dat die beslissingen niet stelselmatig worden doorgegeven door de sociale dienst.

'Op de dag van de hoorzitting heeft de rechter tegen mijn advocaat gezegd dat zijn aanvraag tot invrijheidsstelling doelloos was aangezien de Dienst Vreemdelingenzaken twee dagen eerder besloten had om mij opnieuw op te sluiten. Dat gebeurde nadat ik geweigerd had om in het vliegtuig te stappen dat me naar mijn land moest repatriëren. Mijn advocaat en ik wisten niet dat er een nieuwe maatregel tot opsluiting tegen mij was genomen.'

A., Marokkaan, in 2015 opgesloten in een gesloten centrum.

Die vaststellingen helpen te begrijpen waarom het recht op effectief beroep in heel wat gevallen eigenlijk alleen in theorie bestaat, zelfs als dat beroep juist gaat over het verdedigen van de grondrechten.

Er zijn inspanningen gedaan om iets te doen aan de beschreven problemen, zoals het installeren van permanenties van eerstelijns juridische bijstand binnen twee gesloten centra om elke gedetineerde toegang te geven tot juridische bijstand. Verder hebben de ngo's die aan de basis van dit rapport liggen didactische en pragmatische instrumenten ontwikkeld om de kwaliteit van de juridische bijstand in gesloten centra op te krikken. Toch kunnen die instrumenten geen effectieve verdediging van de rechten van de gedetineerden garanderen.

VRIJLATINGEN NA CONTROLE VAN DE OPSLUITING ZIJN HEEL ZELDZAAM

De aanvragen tot invrijheidsstelling die worden ingediend⁶⁶ leiden zelden tot de vrijlating van de gedetineerde.

De jaarverslagen van de gesloten centra wijzen erop dat van de ongeveer 20% gedetineerden die uiteindelijk vrijgelaten worden, maar een heel klein deel vrijkomt naar aanleiding van een beslissing van een rechter. Zo zijn er in het gesloten centrum van Merksplas (CIM) van de 228 vrijgelaten gedetineerden slechts 13 vrijgekomen na een beslissing van rechter. In het centrum Caricole zijn dat maar 16 van de 285 vrijgelaten gedetineerden.

Vaak zijn de beslissingen tot opsluiting waarover we horen maar heel karig gemotiveerd. In heel wat gevallen zou het indienen van een aanvraag tot invrijheidsstelling wel succesvol kunnen zijn.

Bovendien wordt het beroep automatisch 'zonder voorwerp' verklaard als er tussen het neerleggen van de aanvraag en de hoorzitting voor de rechtbank een nieuwe beslissing tot opsluiting wordt genomen. Dat betekent dat de rechter van oordeel is dat de aanvraag niet meer geldig is en dat er een nieuwe ingediend moet worden tegen de nieuwe opsluitingstitel. Dat vertraagt niet alleen de gerechtelijke controle maar zorgt er ook voor dat sommige beslissingen nooit onderzocht worden door een rechter.

Het is dus niet omdat er een aanvraag tot invrijheidsstelling is ingediend dat de persoon zal vrijgelaten worden (en dat er geen uitwijzing zal zijn). Als de eerste rechter de vrijlating beveelt, kan DVZ of het parket beroep aantekenen tegen die beslissing. Door dat beroep wordt de opgesloten persoon twee weken langer opgesloten, tot het hof van beroep zich op zijn beurt uitspreekt. De

⁶⁶ Op basis van de bezoeken in gesloten centra schatten we dat minder dan één gedetineerde op vijf een aanvraag tot invrijheidsstelling indient, door tussenkomst van zijn of haar advocaat, tegen de opsluitingstitel voor de Raadkamer van de correctionele rechtbank.

vrijlating gebeurt dus niet onmiddellijk, wat voor de opgesloten personen onbegrijpelijk is.

'Mijn advocaat heeft een beroep ingediend om mijn vrijlating te vragen. De beslissing van de raadkamer was positief maar ik ben niet onmiddellijk vrijgelaten. Ik begrijp niet goed waarom... De dag daarna heb ik vernomen dat de Dienst Vreemdelingenzaken beroep had aangetekend tegen die beslissing en dat ik nu het antwoord op dat beroep moest afwachten. Ze hebben me ook gezegd dat ik intussen niet vrijgelaten zou worden. Kunnen ze me blijven vasthouden als de rechter gezegd heeft dat ik vrijgelaten zou moeten worden?'

M., Irakese asielzoeker, weet totaal niet of zijn advocaat van plan is om een nieuw beroep in te dienen of niet.

Uit die vaststellingen blijkt dat het feit dat de controle van detentie niet werkt, niet alleen ligt aan de moeilijke toegang tot goede juridische bijstand maar ook, en vooral, aan de procedure zoals voorzien door de wet. In die zin is de Belgische staat al verschillende keren veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in het bijzonder omdat het heel moeilijk is om een beroep in te dienen in uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN) bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.⁶⁷

In zijn algemene beleidsnota van 24 november 2014 overwoog de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie om de controle van detentie en uitwijzing te verbeteren, zo schreef hij. Maar uit de beschrijving van de geplande veranderingen – één enkele controle in eerste en laatste aanleg – blijkt de politieke wil om de mogelijke toegang tot een controle van detentie nog verder te beperken. Een persoon die opgesloten is in een gesloten centrum zou de wettigheid van zijn of haar opsluiting (van maand tot maand) immers niet meer kunnen laten controleren, wat vandaag nog wel mogelijk is (in theorie tenminste).

⁶⁷ Hier moeten we in het bijzonder het arrest Joseph vermelden: EHRM, Arrest S.J. vs. België, 27 februari 2014, Aanvraag nr. 70055/10, [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141199#{„i-temid“:\[„001-141199“\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141199#{„i-temid“:[„001-141199“]})

// C. HOUDT DE DETENTIE-MAATREGEL REKENING MET HET RECHT OP EEN GEZINSLEVEN EN HET HOGERE BELANG VAN HET KIND?

Artikel 8 van het EVRM, stelt: “1. Een ieder heeft het recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.” De staat heeft de mogelijkheid om dat recht te beperken, onder precieze en strikt bepaalde omstandigheden.⁶⁸ In principe is het feit dat iemand familie heeft in België niet voldoende om een persoon die in onwettig verblijf is een wettelijk verblijf toe te kennen.

Toch moet de Belgische staat het recht van mensen om met hun familie en gezin op Belgisch grondgebied te leven garanderen, onder bepaalde voorwaarden. De staat moet haar belangen afwegen tegenover de bijzondere situatie van de vreemdeling. Voor de vreemdeling moeten de volgende elementen in overweging worden genomen: de mate waarin het familie- en gezinsleven effectief verbroken zou worden in het geval van uitwijzing naar het land van herkomst, de sterkte van de banden die de persoon heeft in het land van aankomst, eventuele belangrijke obstakels die het onmogelijk maken om het gezinsleven elders verder te zetten en, tot slot, het feit of de vreemdeling zich ervan bewust was, toen hij of zij aan een gezinsleven begon, dat dat gezinsleven onzeker was gezien de precaire administratieve situatie.

⁶⁸ Een beperking is mogelijk zover het bij de wet is voorzien en het in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De Belgische grondwet⁶⁹ garandeert ook voor iedereen "het recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald."

Ten slotte beklemtonen de internationale en nationale rechtspraak en juridische instrumenten dat er bij elke beslissing over een minderjarig kind rekening moet worden gehouden met het hoger belang van het kind.

Ondanks dat basisrecht en de vastgelegde richtlijnen stellen we vaak vast dat de Belgische staat zich mengt met het familie- en gezinsleven van de personen die opgesloten zijn in een gesloten centrum en hun naasten. Dat wordt ervaren als een echte inbreuk op hun recht om samen te leven met hun familie.

DOOR HET OPSLUITINGSBELEID WORDEN FAMILIELEDEN VAN ELKAAR GESCEIDEN

De staat wil enerzijds de uitwijzingsmaatregel toepassen voor mensen zonder wettig verblijf, maar is anderzijds verplicht om rekening te houden met het recht van elke burger op een familiaal leven en met het hogere belang van het kind. De staat laat die balans regelmatig overhellen in de richting van haar terugkeerbeleid.

In de gesloten centra ontmoeten wij regelmatig mensen die gescheiden leven van hun familieleden, met wie ze samenleefden tot op de dag van hun arrestatie.

Mensen worden gearresteerd bij een toevallige controle op straat, op het werk of wanneer ze in het gemeentehuis waren om hun administratie in orde te brengen, terwijl de rest van de familie in vrijheid blijft. DVZ besluit soms om één van de ouders van een gezin in onwettig verblijf vast te houden, omdat dat gezin niet meewerkt met een 'vrijwillige' terugkeer. De vader wordt bijvoorbeeld in een gesloten centrum geplaatst terwijl de rest

van het gezin in een terugkeerwoning verblijft. Zo wordt er zoveel mogelijk druk uitgeoefend op de rest van het gezin, opdat ze de repatriëring zou aanvaarden.⁷⁰

"Wij wonen al een tijdje zonder papieren in België. Een paar weken geleden zijn we allemaal gearresteerd door de politie. Mijn broer en ik zijn hier naartoe gebracht, terwijl mijn moeder en mijn twee minderjarige broers naar een terugkeerwoning gebracht zijn. Mijn vader is overgebracht naar een ander gesloten centrum. Mijn moeder heeft het heel lastig en heeft moeite om voor mijn twee kleine broers te zorgen."

J., afkomstig uit Rusland, werd gearresteerd tijdens een politiecontrole op de openbare weg en in een gesloten centrum geplaatst. Zijn vrouw en zijn kind wonen nog in het huis van het gezin en weten niet wat er van hen zal worden.

Het komt ook regelmatig voor dat de partner en/of de kinderen van de persoon die opgesloten zit een verblijfsvergunning of zelfs de Belgische nationaliteit heeft/hebben.

In de meeste gevallen weet DVZ dat er familie is op Belgisch grondgebied. Dat komt omdat het koppel zich al bij de gemeentelijke administratie heeft aangeboden om hun samenleven officieel te laten verklaren, ofwel omdat de familie een aanvraag tot huisvesting heeft ingediend, of ook omdat de familie de asielprocedure doorlopen heeft.

Het zou fout zijn om te stellen dat DVZ helemaal geen rekening houdt met artikel 8 van het EVRM. De meeste uitwijzings- en detentiebeslissingen vermelden trouwens dat artikel. Toch beperkt het onderzoek naar het al dan niet eerbiedigen van het recht op familie- en gezinsleven zich heel vaak tot de melding dat er geen inbreuk op artikel 8 kan worden vastgesteld, omdat de familieleden die in vrijheid gebleven zijn de mogelijkheid

⁷⁰ Het KB 17 september 2014 maakt het voor DVZ mogelijk om een contract af te sluiten met gezinnen waardoor ze in hun eigen woning kunnen blijven wonen, op voorwaarde dat ze meewerken aan hun 'vrijwillige' terugkeer. Als gezinnen één van de clausules van het contract niet nakomen, dan had de DVZ tot voor kort het recht om één van de ouders in een gesloten centrum te plaatsen, om druk uit te oefenen op het gezin. Het stemt tot nadenken dat de uitvoerende macht zelf expliciet toelating gaf om een gezin uit elkaar te halen. De bepalingen van het KB dat die maatregelen toeliet, zijn vernietigd door een arrest van de Raad van State van 28 april 2016, naar aanleiding van een beroep dat een aantal ngo's aangetekend hadden.

⁶⁹ Artikel 22 van de Grondwet.

hebben om de gedetineerde naar zijn land van herkomst te vergezellen. De mensen die zich op het gemeentehuis aanbieden om hun samenleven met een Belg(ische) of een vreemdeling in onwettig verblijf te laten officialiseren, vormen een doelgroep voor dat soort arrestaties. Maar die mensen richten zich juist tot hun administratie om hun recht op een gezinsleven uit te voeren. Uiteindelijk wordt dat recht hen net afgenomen en worden ze in een gesloten centrum geplaatst om uitgewezen te worden.

Zodra iemand in onwettig verblijf zich aanbiedt bij de gemeentelijke administratie voor een huwelijk of wettelijke samenwoning, brengt de gemeente DVZ daarvan op de hoogte.⁷¹ De persoon die de aanvraag indient, kan dan aangehouden en in een gesloten centrum geplaatst worden, zelfs nog voordat hij of zij de nodige documenten heeft kunnen indienen.

Ten slotte wordt elke hoop op het gewaarborgd recht op een gezinsleven zo goed als weggenomen als iemand door de Belgische staat het etiket 'gevaar voor de openbare orde' opgeplakt krijgt, zelfs als die persoon nergens voor veroordeeld is. We willen eraan herinneren dat de uitwijzing van zogenaamde 'criminelen' één van de prioriteiten van de huidige regering is. In hoofdstuk IV gaan we dieper in op die thematiek.

We zien pas sinds kort – zeker in vergelijking met het rapport uit 2006 – dat het opsluitingsbeleid gezinnen uit elkaar haalt. Heel wat gedetineerden vertellen regelmatig aan de bezoekers hoe pijnlijk ze het vinden dat ze van hun naasten worden gescheiden. Er zijn verschillende verklaringen voor die evolutie. Het stopzetten van de opsluiting van kinderen in gesloten centra, wat de huidige Staatssecretaris voor Asiel en Migratie in vraag stelt, heeft er niet automatisch toe geleid dat de ouders van die kinderen gegarandeerd nooit in een gesloten centrum terecht zouden komen. De beperkingen die in 2011 werden opgelegd aan

gezinshereniging⁷² en de steeds strengere controle van aanvragen voor een huwelijk of wettelijk samenwonen hebben er ook voor gezorgd dat vreemdelingen die vroeger een plaatsing in een gesloten centrum ontlieden, daar nu toch in terecht komen. Bovendien zijn gemeentes intenser gaan samenwerken met DVZ en werd in 2011 binnen die Dienst een Sefor-kantoor opgericht, dat de bevelen om het grondgebied te verlaten moet opvolgen. Ook dat heeft geleid tot de arrestatie van een groot aantal vreemdelingen in onwettig verblijf die samenwoonden met Belgische burgers of vreemdelingen met recht op verblijf in België.

71 Omzendbrief van 17 september 2013 betreffende de gegevensuitwisseling tussen de ambtenaren van de burgerlijke stand en de Dienst Vreemdelingenzaken ter gelegenheid van een huwelijksaangifte of een verklaring van een wettelijke samenwoning van een vreemdeling in illegaal of precair verblijf, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2013091703

72 De wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen werd gewijzigd op 8 juli 2011. De nieuwe wet voert bijkomende voorwaarden in en beperkt het recht op gezinshereniging. De wijzigingen zijn in werking getreden op 22 september 2011.

DETENTIE EN UITWIJZING ZIJN MAATREGELEN DIE HET RECHT OP GEZINSHERENIGING IN HET GEDRANG BRENGEN

Gezinshereniging is een procedure waarmee vreemdelingen onder bepaalde voorwaarden één of meerdere familieleden die wettig in België verblijven kunnen vervoegen.

Gezinshereniging is de eerste legale manier om naar België te migreren en vertegenwoordigt 52% van de mensen die België binnen mochten in 2013.⁷³ De Belgische regering, die immigratie sterk wil beperken, vindt het heel belangrijk om te vermijden dat gezinshereniging anders gebruikt wordt dan waarvoor het oorspronkelijk bedoeld is.

In het kader van haar strijd tegen schijnhuwelijken laat DVZ regelmatig vreemdelingen arresteren waarvan men vermoedt dat ze zo'n huwelijk proberen aan te gaan. Nochtans verklaren gedetineerden regelmatig aan de bezoekers dat ze zijn gearresteerd op het thuisadres van hun partner.

Naargelang van het soort relatie kan gezinshereniging gebaseerd zijn op een huwelijk of wettelijke samenwoning of op een erkenning van verwantschap.

Er bestaan verschillende soorten situaties: ofwel heeft de gezinshereniger de Belgische of een Europese nationaliteit, en kan de gezinshereniging vanuit België gebeuren. Ofwel heeft de gezinshereniger geen verblijfsrecht, en dan moet de hereniging vanuit het land van herkomst gebeuren.

DE GEZINSHERENIGER HEEFT DE BELGISCHE OF EEN EUROPESE NATIONALITEIT

In de gesloten centra ontmoeten we regelmatig mensen van wie de partner de Belgische of een Europese nationaliteit heeft, of die zelfs kinderen hebben die diezelfde nationaliteit hebben, maar die niet voldoen aan de – strenge – voorwaarden om de gezinshereniging te laten erkennen.⁷⁴

Sommigen onder hen zijn gearresteerd terwijl ze al stappen ondernomen hadden om hun gezin te herenigen.

Als de uitwijzing onvermijdelijk wordt, dan stelt DVZ in haar beslissingen duidelijk dat de gedetineerde zijn of haar recht op gezinshereniging zal kunnen laten gelden vanuit het land van herkomst en dat hij of zij zo terug naar België kan komen. Maar die beslissingen zijn niet altijd even duidelijk over de voorwaarden daarvoor, en ook niet over hoe moeilijk het is om aan die voorwaarden te voldoen. Die gedeeltelijke informatie kan valse hoop in stand houden. Bovendien beschikt DVZ over een wettelijke termijn van 9 of zelfs 15 maanden (in het geval van een complex dossier) om te oordelen over een aanvraag tot gezinshereniging. Zo lang gescheiden leven van familie kan ondraaglijk worden voor een vader, moeder of kind.

Andere gedetineerden hebben de nodige stappen niet gezet, omdat ze de wet niet kennen en niet weten wat te ondernemen, of omdat ze de overheid vrezen. Zodra ze in een gesloten centrum terechtkomen, wordt het nog moeilijker

74 Ter herinnering: de Belgische wetgeving somt een reeks voorwaarden sine qua non op om gezinshereniging mogelijk te maken. Zonder in detail te gaan, volgen hier de drie wettelijke voorwaarden die de meest voorkomende obstakels vormen:
- alleen bepaalde leden van de familie komen in aanmerking: de partner, de wettelijke samenwonende, het minderjarig kind en bepaalde verwanten in opgaande lijn (ouders van een minderjarig kind);
- in de meeste gevallen moet de persoon (de gezinshereniger) die wettig in België verblijft, werken en bewijzen dat hij of zij minstens 1387,84 euro netto verdient per maand, een voldoende grote woning heeft en bij een ziekenfonds is aangesloten.
- als de persoon die wettig in België verblijft niet de Belgische of een Europese nationaliteit heeft, dan is de aanvraag voor gezinshereniging alleen mogelijk vanuit het land van herkomst van degene zonder verblijfsrecht die de aanvraag indient.

om de procedure op te starten.⁷⁵ Bovendien is er tijd nodig om een dossier in te dienen en dat terwijl mensen op elk moment uitgewezen kunnen worden, tenzij er een opschortend beroep hangende is.

"Een paar jaar geleden heb ik hier een Belgische vrouw leren kennen met wie ik twee kinderen kreeg. We zijn nooit getrouwd maar ik heb altijd met hen samengewoond en ik sta ook ingeschreven als de vader op hun geboorteakte. Ik zou graag bij hen blijven om hen te zien opgroeien en om een echte papa te zijn. In de beslissing van het gerecht staat dat ik naar België zal kunnen terugkeren via gezinshereniging."

K., Rus, in 2015 opgesloten in een gesloten centrum. K. heeft hier in België een kind dat de Belgische nationaliteit heeft. Een gerechtsdeurwaarder heeft in naam van K. een aanvraag tot gezinshereniging ingediend bij de gemeente. Die werd verworpen omdat K. de aanvraag niet persoonlijk had ingediend.

DE GEZINSHERENIGER IS IN WETTIG VERBLIJF

We ontmoeten ook gedetineerden waarvan de partner een niet-Europese nationaliteit en verblijfsrecht in België heeft (en met wie ze al dan niet kinderen hebben), in dat geval bepaalt de Belgische wetgeving dat de vreemdeling zonder verblijfsrecht zijn aanvraag tot gezinshereniging vanuit zijn land van herkomst moet indienen. Er zijn geen uitzonderingen. Het feit dat die gedetineerden naar hun land moeten terugkeren en daardoor gescheiden worden van hun familie is volgens DVZ maar tijdelijk. Toch is het voor mensen die uitgewezen worden moeilijk om alle voorwaarden te vervullen om legaal terug naar België te komen.

⁷⁵ In principe moet de aanvraag tot gezinshereniging persoonlijk ingediend worden bij de gemeentelijke administratie. In het geval van detentie is het mogelijk om een beroep te doen op een notaris of een gerechtsdeurwaarder om een volmacht te verkrijgen. Toch kan zo'n volmacht de gemeentelijke ambtenaar er niet altijd van overtuigen om de aanvraag in te schrijven.

DE GEVOLGEN VAN HET INREISVERBOD OP HET GEZINSLEVEN

Een inreisverbod is een beslissing die een uitgewezen persoon verbiedt om het grondgebied van de Europese Unie opnieuw te betreden en dat voor een bepaalde duur. Een inreisverbod gaat over een periode van twee tot acht jaar.

Als een vreemdeling een bevel krijgt om het grondgebied te verlaten kan die beslissing volgens de wet⁷⁶ gepaard gaan met een inreisverbod van maximum drie jaar, als er geen termijn is toegekend voor de vrijwillige terugkeer of als een eerdere beslissing tot verwijdering niet werd uitgevoerd. Met andere woorden, elke persoon die een verblijfsrecht verloren heeft of van wie de procedure in het verleden is verworpen, loopt het risico – wanneer hij of zij wordt aangehouden – een inreisverbod te krijgen.⁷⁷

Bijna alle gedetineerden die we ontmoeten in gesloten centra (behalve de asielzoekers en INADs aan de grens) hebben een inreisverbod van minstens twee of drie jaar gekregen, ook mensen met een partner of kind die legaal in België verblijven. Nochtans bepaalt de wet van 15 december 1980 dat de duur van het inreisverbod rekening houdt met alle omstandigheden van elk individueel geval.⁷⁸ Voor de ouder in kwestie zorgt het inreisverbod ervoor dat het fysiek en administratief nog eens zoveel jaren extra onmogelijk is om naar zijn of haar naasten op Europees grondgebied te komen. DVZ verwerpt elke schending van artikel 8 van het EVRM, omdat volgens haar het familieleven verdergezet kan worden in het land van oorsprong.

De wet bepaalt dat het inreisverbod in bepaalde gevallen kan worden opgeheven of opgeschort, in het bijzonder om humanitaire redenen. Maar om

⁷⁶ Artikel 74/11 van de wet van 15 december 1980.

⁷⁷ De andere mogelijke redenen zijn: een risico op ontsnapping vormen of weigeren om het grondgebied vrijwillig te verlaten; een preventieve maatregel vóór detentie in een gesloten centrum niet nageleefd hebben; en ten slotte, zich schuldig gemaakt hebben aan fraude of een bedreiging vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

⁷⁸ Artikel 74/11 §1 al. 1 van de wet van 15 december 1980.

dat te doen, moet de vreemdeling zijn aanvraag volgens DVZ vanuit de Belgische ambassade in het land van oorsprong doen, nadat de persoon zijn BGV heeft uitgevoerd of nadat hij of zij is gerepatriëerd.

We stellen vast DVZ regelmatig weigert om een aanvraag tot gezinshereniging met een Belg in overweging te nemen wanneer de aanvrager onder een inreisverbod valt en opgesloten zit om uitgewezen te worden. De Dienst weigert zo'n aanvraag te bekijken omdat de aanvrager zijn of haar aanvraag tot gezinshereniging in principe vanuit het land van oorsprong moet indienen, nadat hij of zij daar de opheffing van het inreisverbod heeft verkregen.

"In België heb ik twee kinderen (één van 4 en één van 5 jaar) met mijn partner, die in wettig verblijf is. Ik zou het heel moeilijk vinden om mijn kinderen de komende jaren niet te zien opgroeien omdat ik geblokkeerd zou zijn in mijn land van oorsprong. De Belgische staat schrijft dat mijn kinderen en mijn partner met mij in Marokko kunnen komen wonen, maar zelf heb ik niets meer in dat land. Mijn kinderen zijn in België geboren en gaan er naar school. Het is voor hen niet goed om alles achter te laten en naar een onbekend land te trekken."

F., Marokkaan, opgesloten in een gesloten centrum.

DVZ aanvaardt wel om het inreisverbod op te heffen vanop Belgisch grondgebied en om de aanvraag tot gezinshereniging in overweging te nemen in het geval van een aanvraag tot hereniging met een Europeaan, en dat op basis van het Europees recht. Het verslag van de federale ombudsman⁷⁹ stelt de volledige praktijk ten opzichte van Belgische onderdanen in vraag en oordeelt dat die ingaat tegen artikel 8 van het EVRM. Het verslag beveelt DVZ aan om haar praktijk aan te passen en af te stemmen op de behandeling die Europese familieleden genieten.

DE SCHENDING VAN HET HOGER BELANG VAN HET KIND

Volgens het Kinderrechtenverdrag en verschillende internationale juridische instrumenten moet elke beslissing over een kind rekening houden met het hoger belang van dat kind. Het verdrag bepaalt ook dat elk kind het recht heeft om zich te ontwikkelen in een stabiele omgeving, in aanwezigheid van beide ouders.

Als we in een gesloten centrum ouders ontmoeten die opgesloten zijn of als we in terugkeerwoningen gezinnen met kinderen ontmoeten, dan betekent dat dat die principes niet gerespecteerd worden.

DE DETENTIE VAN EEN OUDER

Heel wat gedetineerden vertellen ons dat ze de vader zijn van één of meer kinderen die in België verblijven, en die de Belgische of een andere nationaliteit hebben. Het gebeurt dat de vader zijn vaderschapsband met dat of die kinderen nooit officieel heeft laten erkennen, om administratieve redenen (onmogelijkheid om van de overheid in zijn land een identiteitsbewijs te krijgen) of uit vrees voor elk contact met de Belgische overheid. Maar in veel gevallen leefde hij nog samen met zijn gezin, of onderhield hij op zijn minst regelmatige contacten met zijn kinderen. Vanuit wettelijk oogpunt wordt een man echter niet beschouwd als de vader van zijn kind zolang zijn vaderschap niet officieel is vastgelegd. In dat geval kan een aanvraag tot vrijlating dus niet gebaseerd zijn op die vaderschapsband. Zelfs als de erkenning van het vaderschap tijdig is vastgelegd, kan de vader het risico lopen om opgesloten en uitgewezen te worden, als één van de voorwaarden voor gezinshereniging⁸⁰ niet vervuld is.

⁷⁹ Verslag van de federale ombudsman 2015, p. 60 en volgende, http://www.mediateurfederal.be/sites/1070.b.fedimbo.belgium.be/files/jaarverslag_rapport_annuel_-_2015_0.pdf

⁸⁰ In tegenstelling tot de vader van een Europees kind is de vader van een Belgisch kind niet verplicht om een inkomen en een voldoende grote woning te hebben en aangesloten te zijn bij een ziekenfonds om een verblijfsrecht te verkrijgen. In tegenstelling tot de vader van een Belgisch kind of van een Europees kind, die hun aanvraag tot gezinshereniging vanuit België kunnen indienen, zal de vader van een kind met een vreemde nationaliteit dat in wettig verblijf is zijn aanvraag voor gezinshereniging vanuit het buitenland moeten indienen en aantonen dat hij voldoet aan de voorwaarden om gezinshereniging te verkrijgen.

Als men ervan uitgaat dat gezinshereniging mogelijk blijft vanuit het land van herkomst en dat kinderen zich bij hun vader kunnen voegen in het land van herkomst, dan beschouwt de staat die detentie niet als een schending van het hoger belang van het kind. Maar de procedures die vanuit het land van herkomst worden opgestart, zijn gebonden aan drastische voorwaarden en duren maandenlang. Al die tijd heeft het kind geen enkel fysiek contact met één van zijn beide ouders, en kan het ook zijn dagelijks leven niet met hem delen. Dat is uiteraard een heel moeilijke ervaring voor zowel de ouders als het kind.

"Het is nu zes maanden geleden dat ik opgesloten werd. Ik heb een zoon, met een vrouw die de Belgische nationaliteit heeft, en ik heb die zoon erkend. Ik onderhoud een uitstekende relatie met hem en ik ben er altijd voor hem geweest. Mijn ex-partner komt me elke week bezoeken met onze zoon. We hebben hem uitgelegd dat dit een ziekenhuis is waar ik moet blijven voor verzorging. De bezoeken hier zijn heel lastig want deze plaats is totaal niet geschikt voor kinderen..."

Y., Marokkaan, opgesloten in een gesloten centrum in 2015.

Als de opsluiting lange tijd duurt, dreigt ze de band tussen de vader en het kind die er was vóór de aanhouding te verbreken. Het kind kan maar heel zelden op bezoek komen, in een omgeving die eerder angst opwekt dan dat ze geruststelt, en die totaal niet geschikt is voor de ouder-kindrelatie. Bovendien liggen de gesloten centra soms ver van de woonplaats van het kind en zijn ze moeilijk bereikbaar met het openbaar vervoer, wat de bezoeken bemoeilijkt.

DETENTIE VAN GEZINNEN MET MINDERJARIGE KINDEREN

Na jarenlange mobilisatie van de samenleving en ngo's worden kinderen sinds 2009 in principe niet meer opgesloten in een gesloten centrum. Daarvóór is de Belgische staat verschillende keren veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dat wees erop dat het opsluiten van kinderen op zich niet onwettig is, maar dat de omstandigheden waarin ze worden opgesloten neerkomen op een onmenselijke behandeling voor de kinderen zelf en in sommige gevallen ook voor de ouder die samen met hen opgesloten is.

Het gebeurt nog steeds dat we in een gesloten centrum gezinnen met kinderen ontmoeten. De meeste van die gezinnen zijn aangehouden aan de grens. Daar worden ze tijdelijk opgesloten, in theorie maximum 48 uur (die duur is moeilijk te controleren), waarna DVZ hen doorstuurt naar een terugkeerwoning of hen terug op het vliegtuig zet waarmee ze zijn aangekomen.

Toch worden gezinnen met minderjarige kinderen, die in onwettig verblijf zijn en aangehouden worden, over het algemeen opgesloten in 'terugkeerwoningen'. Het opsluiten van kinderen in gezinnen in het Belgisch systeem werd onlangs geanalyseerd door het Platform Kinderen op de Vlucht. Lezers die hierover meer willen weten verwijzen we door naar hen.⁸¹

Volgens het statistisch rapport 2014 van DVZ zijn 91 van de 217 gezinnen die in die woningen geplaatst werden, ontsnapt.⁸²

De vaststelling van die – politiek gezien – mislukking, rechtvaardigt het nieuwe project van de regering om gezinnen op te sluiten in gesloten centra, in woningen die beter geschikt zouden zijn: "In de loop van de regeerperiode zal het project van de eengezinswoningen (127 bis)

⁸¹ Detentie van kinderen in gezinnen in België: analyse van de theorie en de praktijk, op.cit., <http://www.kinderenopdevlucht.be/fr/dossiers-thematiques/mineurs-en-famille/detention/>

⁸² In 2014 bestond er, naast de terugkeerhuizen, een open terugkeercentrum – dat ook beheerd werd door DVZ – waar gezinnen werden geplaatst waarvan de asielaanvraag was afgewezen. Volgens het statistisch jaarverslag van DVZ zijn 137 van de 483 gezinnen die er verbleven hebben, verdwenen.

worden gerealiseerd zodat aangepaste plaatsen voor sommige kwetsbare doelgroepen worden voorzien, zoals gezinnen met kinderen, zodat zij niet langer in het opvangnetwerk terecht moeten. In eerste instantie zijn vijf eengezinswoningen voorzien (drie van zes personen en twee van acht personen, elk met woonkamer, kitchenette, badkamer, aparte slaapkamers...), met de mogelijkheid om op dezelfde site nogmaals vijf modules bij te plaatsen.⁸³

In dat opzicht brengen we de woorden van UNICEF België in herinnering, dat benadrukt dat 'het menselijker maken van de gesloten centra geen alternatief is voor het opsluiten van kinderen. Het verbeteren van de leefomstandigheden in de gesloten centra zal de negatieve impact van detentie op kinderen en op de samenleving nooit kunnen wegnemen. Zelfs een gouden kooi blijft een gevangenis en hoe die ook mag ingericht zijn, ze zal nooit tegemoetkomen aan het hoger belang van het kind en zal niet beletten dat kinderen trauma's oplopen als gevolg van hun detentie.'⁸⁴

DETENTIE VAN GEZINNEN MET MEERDERJARIGE KINDEREN

Het gebeurt niet zelden dat we in de gesloten centra jongvolwassenen ontmoeten die nog maar net meerderjarig zijn. Sommigen van hen zijn aangehouden en in een gesloten centrum geplaatst met hun ouders, of alleen met één van beide ouders.

"Ik ben tegelijkertijd met vier van mijn familieleden (mijn ouders en mijn twee broers) aangehouden. We zijn thuis aangehouden, terwijl mijn jongste broer net twee dagen daarvoor 18 was geworden. Mijn twee oudere broers waren in het verleden al eens opgesloten in een gesloten centrum maar hun bevel om het grondgebied te verlaten werd vernietigd wegens hun schoolloopbaan."

Z., Serviër, opgesloten in 2015 in een gesloten centrum. Uiteindelijk werd het hele gezin uitgewezen na een maand detentie.

Ongeacht de leeftijd van de kinderen blijft een verblijf in een instelling die op een gevangenis lijkt een traumatiserende ervaring voor een gezin. Ouders met kinderen kunnen daar geen rustig gezinsleven leiden. We zien trouwens een fenomeen van 'ontoudering' doordat ouders onmogelijk hun ouderlijk gezag kunnen uitoefenen. Die 'ontoudering' wordt door alle gezinsleden als vernederend ervaren.

⁸³ Beleidsnota Asiel en Migratie, 28 november 2014, Doc 54 0588/026, p. 38 <http://www.lachambre.be/FLWB/PD-F/54/0588/54K0588026.pdf>

⁸⁴ Point de vue de la CODE sur la détention des familles en situation irrégulière, p6.

// D. REDENEN OM TE TWIJFELEN AAN DE MENSWAARDIG- HEID VAN DETENTIE

Artikel 3 van het EVRM stelt dat 'niemand folteringen 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. Onterende behandelingen gaan over alle handelingen die tot een ernstige vernedering leiden.⁸⁵ Artikel 3 van het EVRM beschermt een basiswaarde, namelijk de menselijke waardigheid, en er mag dan ook geen enkele uitzondering of afwijking op dat artikel bestaan, zelfs in oorlogstijd.

Op basis van verschillende vaststellingen door ons netwerk van bezoekers vragen wij ons af of detentie in een gesloten centrum wel verenigbaar is met het verbod op onmenselijke en onterende behandeling.

OPSLUITING VAN KWETSBARE PERSONEN

Het risico dat de menselijke waardigheid – en dus ook artikel 3 van het EVRM – geschonden wordt, is het duidelijkst als kwetsbare personen worden opgesloten. Tot die groep van mensen behoren volgens de wet van 15 december 1980⁸⁶ zwangere vrouwen, mensen met een handicap, slachtoffers van foltering, verkrachting of een andere ernstige vorm van psychologisch, fysiek of seksueel geweld. De genoemde wet trekt geen juridisch bindende conclusie uit die kwetsbare toestand, waardoor ook die mensen kunnen worden opgesloten met het oog op uitwijzing.

De ngo bezoekers ontmoeten regelmatig kwetsbare personen.

M. zit in een rolstoel en heeft geen benen. 'Ik ben aangehouden bij mijn aankomst op de luchthaven en ben opgesloten, terwijl mijn 8 maanden zwangere vrouw in een open centrum is geplaatst.'

M., afkomstig uit Gaza. M. en zijn echtgenote hebben een asielaanvraag ingediend. Drie weken later zijn ze erkend en is M. vrijgelaten.

Het gebeurt niet zelden dat ze zwangere vrouwen tegenkomen in een gesloten centrum. In 2014 verbleven er 24 zwangere vrouwen in het centrum Caricole. Bezoekers krijgen regelmatig te horen dat er geen gezondheidszorg bestaat voor moeders en kinderen. We hebben vernomen dat er al verschillende miskramen zijn geweest in gesloten centra. Uiteraard is het onmogelijk om na te gaan welke daarvan een rechtstreeks gevolg zijn van de opsluiting, maar toch verhoogt de stress van de opsluiting ongetwijfeld het risico.

85 'Un guide sur la mise en œuvre de l'article 3 de la CEDH', <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchService/s/Display-DCTMContent?documentId=090000168007ff60>

86 Art. 1, 12°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, Staatsblad, 31 dec. 1980, p.14584.

ONVOLDOENDE TOEGANG TOT GEZONDHEIDSZORG

Het koninklijk besluit dat de werking van de gesloten centra⁸⁷ vastlegt, bepaalt dat gedetineerden die ziek zijn de nodige zorgen krijgen van de medische dienst. We moeten echter vaststellen dat de gedetineerden niet altijd de zorgen krijgen die hun gezondheidstoestand vraagt.

Voordat hij in een gesloten centrum werd geplaatst, was er bij V. een ernstig letsel vastgesteld als gevolg van vervolging en foltering. In het gesloten centrum had hij gevraagd om een psychiater te zien. De directie antwoordde hem dat hij het recht had om een psychiater te zien maar pas na vier maanden opsluiting.

V., Georgiër, begin 2015 opgesloten in een gesloten centrum.

Het koninklijk besluit in kwestie bepaalt ook dat de medische dienst elke dag bereikbaar moet zijn, op de uren die vermeld staan in het huishoudelijk reglement, en op elk moment in geval van nood. De getuigenissen die we verzameld hebben, klagen echter over de onvoldoende bereikbaarheid van die dienst.⁸⁸

Bovendien worden de medische consultaties door het verplegend personeel gedaan, dat beslist of de gedetineerde wegens zijn of haar gezondheidstoestand grondig onderzocht moet worden door de arts van het centrum. De cijfers zijn vooral verontrustend in het Centrum voor Illegalen van Merksplas, waar het verplegend personeel 3.070 consultaties heeft gehouden, terwijl maar 418 gedetineerden – dus één op zes – de dokter van het centrum hebben kunnen zien.

87 Art. 53 van het KB 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, Staatsblad, 19 september 2002, p.40460.

88 Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 'Gesloten centra: vaststellingen en analyse met betrekking op de toepassing van de fundamentele rechten van hun bewoners (periode 2003-2004).'

Buiten de gesloten centra doen alleen dokters dat soort consultaties (medische diagnoses, begin van behandeling, anamnese, toediening van medicijnen waarvoor een voorschrift nodig is...).⁸⁹ Het verplegend personeel heeft dus een enorme verantwoordelijkheid, want het zou kunnen dat het een ziekte niet vaststelt of de gezondheidstoestand van een gedetineerde zelfs minimaliseert waardoor die gedetineerde niet op tijd de nodige zorg krijgt.

De toegang tot gezondheidszorg in gesloten centra is een terugkerende problematiek die al aangeklaagd werd in het vorige rapport en die de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa ook al aangekaart heeft.⁹⁰ Voor de gedetineerden die al ziek waren voordat ze opgesloten werden, maakt hun vrijheidsberoving hen nog kwetsbaarder waardoor hun gezondheidstoestand er opnieuw op achteruit dreigt te gaan. Het EHRM⁹¹ is in zijn rechtspraak van oordeel dat artikel 3 van het EVRM lidstaten gelast om de gezondheid van vreemdelingen die opgesloten zijn te beschermen.

Men kan zich ook vragen stellen bij de onafhankelijkheid van de dokters die consultaties houden in de gesloten centra, vooral wanneer ze een stelling moeten innemen ten opzichte van de 'verwijderbaarheid' van iemand die opgesloten is.

De aan het centrum verbonden dokter kan zich verzetten tegen de verwijdering van een vreemdeling op basis van diens gezondheidstoestand. In dat geval, en als en slechts als DVZ het eens is met het bezwaar van de dokter, en na het vragen van het advies van een tweede dokter – die aan een ander gesloten centrum verbonden is, zal er een 'Not fit to fly'-certificaat afgeleverd worden. We moeten erbij vermelden dat een 'Not fit to fly'-beslissing de

89 Federale Ombudsman, Onderzoek naar de werking van de gesloten centra die beheerd worden door de Dienst Vreemdelingenzaken, op.cit., p.13.

90 Rapport van de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, Thomas Hammarberg, naar aanleiding van zijn bezoek aan België, 15-18 december 2008, p.3 [http://www.mensenrechten.be/pdf/CommDH\(2009\)14F_Belgique-final.pdf](http://www.mensenrechten.be/pdf/CommDH(2009)14F_Belgique-final.pdf)

91 EHRM, 2e Sect. 20 december 2011, Yoh-Ekale Mwanje vs. België.

uitvoering van de verwijdering alleen maar opschort maar niet ongedaan maakt.

Het koninklijk besluit over de werking van de gesloten centra stelt dat de dokter die aan een gesloten centrum verbonden is zijn *professionele onafhankelijkheid*⁹² ten opzichte van de directie behoudt. Maar het feit dat er zelden 'Not fit to fly'-certificaten afgeleverd worden, roept vragen op bij die onafhankelijkheid.

V. déclare souffrir d'une cirrhose du foie et être atteint par un cancer. V. explique que son état de santé nécessite un traitement auquel il n'a pas accès dans son pays.

V. et son épouse, de nationalité arménienne, ont été expulsés dans leur pays en 2015.

HET GEBRUIK VAN GEWELD IN DE GESLOTEN CENTRA EN BIJ DE REPATRIËRING

Het gebruik van geweld in het kader van opsluiting en repatriëring is toegestaan in welbepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden, die bij wet zijn vastgelegd. Maar het geweld dat mensen ondergaan, gaat veel verder dan het wettelijk kader, op fysiek vlak maar ook en vooral op psychologisch vlak.

IN DE GESLOTEN CENTRA

De dwangmaatregelen die tegen een gedetineerde gebruikt kunnen worden, staan in het koninklijk besluit dat het regime en de voorwaarden voor detentie in een gesloten centrum regelt.⁹³ Die maatregelen – fysieke dwang, houdgreep en handboeien – mogen alleen gebruikt worden als het gedrag van een gedetineerde een gevaar vormt voor hemzelf, voor iemand anders of voor de veiligheid, de orde of de goederen van het centrum. Dwang mag alleen gebruikt worden op een redelijke manier die in verhouding staat tot het beoogde doel.

Fysieke gewelddaden van het veiligheidspersoneel worden maar zelden aangeklaagd door de gedetineerden, maar toch gebeurt het dat zo'n gedrag ons ter ore komt.

"Ik ben geslagen door verschillende bewakers van het gesloten centrum. Ik wilde klacht indienen maar mijn klacht werd geweigerd omdat ik, volgens hen, het geweld zelf zou uitgelokt hebben."

Y., Nigeriaan, in 2015 opgesloten in een gesloten centrum.

⁹² Art. 53 van het KB 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.

⁹³ Art. 104 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, par. 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

De verzamelde getuigenissen gaan veel vaker over de psychologische druk die het personeel uitoefent, zowel sociale druk als op het vlak van veiligheid en fysiek geweld. Bij sommige gedetineerden zorgt die druk voor een gevoel van angst, reddeloosheid en minderwaardigheid en zelfs vernedering.

“Nadat mijn advocaat een aanvraag tot invrijheidsstelling had ingediend, legde het personeel me uit dat ik in geval van vrijlating op mezelf aangewezen zou zijn, buiten, zonder enige hulp.”

N., Oegandese, in 2015 opgesloten in een gesloten centrum..

Ook in het kader van afzondering in een individuele cel voor het aan boord gaan, wat een gangbare praktijk is, worden gedetineerden slecht behandeld. Ze krijgen geen eten of worden verbaal bedreigd.

De opdracht van het personeel van de gesloten centra is het 'psychologisch en sociaal begeleiden' van de gedetineerden, hen 'voorbereiden op hun eventuele uitwijzing' en hen 'aanzetten om de beslissing tot uitwijzing die tegen hen genomen wordt na te leven'.⁹⁴ Zo'n opdracht roept vragen op, in het licht van de Deontologische code van sociale assistenten, die stelt dat 'de sociale assistent geen enkele taak aanvaardt, tegen betaling of niet, die schade zou kunnen berokkenen aan zijn reputatie, de onafhankelijkheid en de basisprincipes van het beroep'. En verder: 'de algemene houding van de sociale assistent moet erop gericht zijn om het vertrouwen te wekken van degenen die een beroep doen op zijn diensten'.⁹⁵ De opdracht die de werknemers van gesloten centra krijgen, is moeilijk verenigbaar met de beroepsregels. Net zoals het verzorgend personeel en de dokters kan een sociale assistent in een gesloten centrum alleen maar wantrouwen oproepen bij de gedetineerden, omdat hij een schakel is in de uitwijzingsmachine.

⁹⁴ Cf. artikel 3 van het KB van 2 augustus 2002 dat de werking van de gesloten centra bepaalt.

⁹⁵ Code de déontologie belge francophone des assistants sociaux, http://www.comitedevigilance.be/IMG/pdf/code_belge_AS.pdf

Ten slotte kan die druk ook uitgeoefend worden door mensen buiten het gesloten centrum, steeds met de bedoeling om de gedetineerden definitief uit te wijzen.

T. heeft vier asielaanvragen ingediend en heeft weerstaan aan verschillende pogingen om haar uit te wijzen. Op een dag kreeg ze plots bezoek van een vertegenwoordiger van Thomas Cook die haar onder druk zette door te zeggen dat ze moest opdraaien voor de kosten van de terugvlucht naar Turkije en van de latere uitwijzingspogingen, omdat die Thomas Cook veel geld hadden gekost (vooral dan de escortekosten).

T., Iraanse, in 2015 opgesloten in een gesloten centrum.

BIJ DE UITWIJZINGEN

We krijgen weinig informatie over het verloop van de uitwijzingen, aangezien de civiele maatschappij niet het recht heeft om toe te zien op die operaties, die in het grootste geheim plaatsvinden. Maar de getuigenissen die we horen, maken regelmatig gewag van geweld door het personeel dat belast is met die uitwijzingen.

De gedwongen terugkeer worden uitgevoerd door de veiligheidsafdeling van de federale politie op de luchthaven van Brussel-Nationaal. Het gebruik van dwangmaatregelen bij verzet van iemand die uitgewezen wordt, wordt bepaald door de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.⁹⁶ Daarin wordt benadrukt dat gebruik van geweld een legitiem doel moet nastreven (legaal zijn), maar ook dat dat geweld noodzakelijk moet zijn en in verhouding moet staan tot de beoogde doelstelling.

In het kader van de repatriëringen bestaat er in België geen lijst met toegelaten 'dwangmiddelen', maar er moeten wel een aantal richtlijnen nageleefd worden. Als politieagenten geweld gebruiken, moeten ze altijd rekening houden met de gezondheid en de veiligheid van de vreemdeling en met die van de andere passagiers. Ze mogen geen gevaarlijke of vernederende middelen gebruiken, zoals voorwerpen die de ademhaling belemmeren (kussens, mondprop...)

⁹⁶ Cf. artikel 1 en 37 van de wet van 5 augustus 1992.

of die de borstkas indrukken. Ze mogen ook geen medicijnen gebruiken, in het bijzonder verdovende of kalmerende middelen.⁹⁷

We hebben gehoord over geweldgebruik door de ordediensten, gaande van racistische uitlatingen en psychologische druk tot fysiek geweld dat de wettelijke richtlijnen overschrijdt.

B. is vier maanden zwanger en vertelt ons dat ze heel bang is voor haar volgende uitwijzing nadat ze een andere gedetineerde helemaal gekneusd heeft zien terugkomen, met overal blauwe plekken op zijn gezicht, nadat hij geweigerd had om aan boord te gaan.

B., nationaliteit staat niet vast, in 2015 opgesloten in een gesloten centrum.

Dat soort gedrag kan als vernederende behandeling beschouwd worden in het licht van artikel 3 van het EVRM.

De Europese terugkeerrichtlijn versterkt niet alleen de richtlijnen van de Belgische wetgeving maar stelt bovendien dat de lidstaten een efficiënt controlesysteem voor de gedwongen terugkeer moeten voorzien, om elke schending van de mensenrechten te voorkomen. Er bestaat in België wel een orgaan dat met die controle belast is – de Algemene Inspectie (AIG)⁹⁸ – maar dat is niet systematisch aanwezig op het terrein en zijn observatierapporten worden al een aantal jaar niet meer openbaar gemaakt. Aangezien de AIG zelf onder de politie valt en verantwoording aflegt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en die van Justitie, kan men zich echter vooral

afvragen of die instantie wel echt onafhankelijk is.

Ten slotte merken we nog opdat, als repatriëringen plaatsvinden op lijnvluchten, ook burgers ertegen kunnen protesteren, waardoor er een minimale externe controle is. Het komt inderdaad voor dat één of meer passagiers opstaan om te protesteren tegen de behandeling van iemand die weerstand probeert te bieden tegen zijn of haar uitwijzing, of tegen wie de begeleidende veiligheidsagenten zelfs geweld gebruiken.

DVZ heeft instructies gekregen van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie om zich burgerlijke partij te stellen telkens een passagier het uitvoeren van een uitwijzingsmaatregel verhindert of probeert te verhinderen. In dat verband weten we dat in 2016 minstens één persoon veroordeeld is (bij verstek) tot een boete wegens verzet tegen een uitwijzing.

⁹⁷ Zie art. 74/15 van de wet van 15/12/1980; amendement van 11 april 2000; Beschikking van de Raad 2004/573/EG van 29 april 2004, Bijlage, punt 3.2; Raad van de ministers van de Raad van Europa, Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van het comité van ministers CM(2005)40 final, 9 mei 2005, principe 19 § 2.

⁹⁸ De algemene inspectie van de federale politie en de lokale politie is een dienst die onder het gezag staat van de Minister van Binnenlandse Zaken en die van Justitie. Ze hangt dus af van de uitvoerende macht en heeft per definitie een opdracht van bestuurlijke controle. Ze controleert de werking van de federale politie en van de lokale politie. Ze inspecteert in het bijzonder de toepassing van wetten, bevelen, instructies en richtlijnen, normen en standaarden. Ze onderzoekt regelmatig de efficiëntie van de federale politie en van de korpsen van de lokale politie. De algemene inspectie legt de resultaten van haar inspecties voor aan de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie, aan de overheid of instantie die zich tot haar gewend heeft.

VAN OPSLUITING NAAR EXTREME KWETSBAARHEID

Opsluiting in een gesloten centrum heeft sowieso een weerslag op de mensen die er opgesloten zijn. Heel wat factoren hebben een impact op de kwetsbaarheid van de gedetineerden. Dat zijn persoonlijke factoren zoals leeftijd, geslacht, gezondheid, in staat zijn om anderen te begrijpen en zelf begrepen te worden, maar ook sociale factoren zoals de aanwezigheid van een sociaal netwerk en de mogelijkheid om daar contact mee te maken. Factoren die te maken hebben met de omgeving van de gesloten centra zelf – zoals de leefregels en het regime in het gesloten centrum, de architectuur en de infrastructuur, de duur van de opsluiting – kunnen aan de basis liggen van de kwetsbare toestand van een persoon, of kunnen die toestand nog verergeren als de persoon al kwetsbaar was. Heel wat gedetineerden vertellen dat hun gezondheidstoestand erop achteruit is gegaan sinds ze in het gesloten centrum zijn aangekomen.⁹⁹

Bij die omgevingsfactoren komt nog het leed door de vrijheidsberoving zelf, die de gedetineerden vaak als onrechtvaardig ervaren en als een inbreuk op de mensenrechten. Het feit dat mensen opgesloten zijn in voormalige gevangenissen of in zwaarbewaakte centra met hoge hekken en prikkeldraad geeft hen het gevoel dat ze als criminelen beschouwd worden. Dat leidt tot gevoelens van woede en minderwaardigheid.

De onzekerheid over het einde van de opsluiting kan ook een zware impact hebben op de psychische toestand van de gedetineerden. Veel van hen zijn ongerust omdat ze geen informatie hebben over een datum van vertrek.

E. zegt ons dat ze de doodstraf riskeert in Iran omdat ze zich bekeerd heeft tot het christendom. Ze zit aan haar vierde asielaanvraag en is al vier maanden opgesloten. Mentaal is ze op. Ze vertelt ons dat ze uitgeput is en nachtenlang huilt. 'Als ik naar buiten kijk, zie ik alleen maar tralies.'

E., Iraanse, in 2015 opgesloten in een gesloten centrum.

Doordat ze geen informatie krijgen over de duur van hun opsluiting komen sommige gedetineerden in een depressie terecht, zo pijnlijk zijn de onmacht en onzekerheid die ze voelen. Hun eigen lichaam is het enige waar ze controle over hebben en daarom kiezen sommigen er zelfs voor om hun leven in gevaar te brengen, in de ultieme hoop om gehoord te worden.

Na vier maanden opsluiting is N. aan een hongerstaking begonnen. Het personeel van het gesloten centrum heeft hem duidelijk gemaakt dat dat niets zal uithalen.

N., Sri Lankaanse asielzoeker, in 2015 opgesloten in een gesloten centrum.

⁹⁹ JRS-DEVAS, Rapport over de resultaten voor België van een Europees onderzoek naar de kwetsbaarheid van asielzoekers in gesloten centra, 2011, p.10, http://jrsbelgium.org/IMG/pdf/texte_devas_belgique_final_imprimeur_-nl2.pdf

Gedetineerden worstelen sowieso al met het feit dat ze hun land hebben moeten verlaten, en daarbovenop komt nog het leed van de opsluiting in een gesloten centrum. Soms – bijvoorbeeld in het geval van asielzoekers – werden ze bovendien vervolgd in hun land of hebben ze jarenlang in België verbleven zonder verblijfsrecht, in het geval van mensen zonder papieren.

De psychologische moeilijkheden als gevolg van opsluiting in een gesloten centrum zijn al heel vaak aangeklaagd.¹⁰⁰ In haar rapport over de menselijke kost van het opsluiten van vreemdelingen in gesloten centra benadrukte Artsen Zonder Grenzen dat er nauwelijks aandacht is voor de mentale gezondheid van gedetineerden. De psychologen 'moeten ervoor zorgen dat mensen hun opsluiting en de omstandigheden daarvan aanvaarden, in plaats van echt steun te bieden.'¹⁰¹

Het EHRM heeft geoordeeld dat artikel 3 van toepassing is op de opsluiting en uitwijzing van vreemdelingen, wegens 'het gecombineerde effect van slechte behandelingen die, elk op zich, niet de minimumgraad van ernst zouden hebben die artikel 3 vereist'.¹⁰² Wij nodigen iedereen uit om het leed dat we in dit hoofdstuk beschreven hebben, als geheel te bekijken – sommige vormen van lijden zijn immers inherent aan administratieve opsluiting – om zo in te schatten of het Belgische beleid van administratieve opsluiting van vreemdelingen artikel 3 van het EVRM wel naleeft.

100 Artsen Zonder Grenzen: <http://idcoalition.org/belgiummsf-le-cout-humain-de-la-detention/>

101 <http://www.indymedia.be/index.html%3Fq=no-de%252F10350.html>

102 ambert H., La situation des étrangers au regard de la convention européenne des droits de l'homme, p. 32

IV. PROBLEMEN IN VERBAND MET DE DETENTIE VAN BEPAAALDE GROEPEN





In dit hoofdstuk onderzoeken we de vragen die twee bijzondere categorieën van gedetineerden ingesloten centra oproepen: asielzoekers en mensen zonder wettig verblijf die strafrechtelijk veroordeeld zijn en hun straf uitgezeten hebben.

Het opsluiten van die categorieën van mensen is heel vaak problematisch vanuit wettelijk oogpunt. Men kan zich ook vragen stellen bij de politieke doelen achter die maatregelen.

// A. ASIELZOEKERS IN GESLOTEN CENTRA

DETENTIE VAN ASIELZOEKERS IN RECHTEN EN CIJFERS

Naast vreemdelingen in onwettig verblijf en mensen aan wie de toegang tot het grondgebied geweigerd werd, bevinden zich in de Belgische gesloten centra ook asielzoekers, dat wil zeggen mensen van wie er een asielprocedure loopt.

Over het algemeen worden asielzoekers onthaald in open centra tijdens de hele duur van hun procedure, maar toch laat de Belgische wetgeving¹⁰³ in heel wat verschillende gevallen ook toe dat ze worden opgesloten. Die wettelijke mogelijkheid bestaat al jarenlang en heeft zich zelfs stelselmatig uitgebreid, ondanks de vele kritiek van Belgische middenveldorganisaties en internationale organisaties zoals de VN-Vluchtelingenorganisatie (UNHCR).

Sinds 2013 bevestigen twee Europese richtlijnen en een Europese regeling¹⁰⁴ dat de lidstaten asielzoekers mogen opsluiten.

Toch bevatten de bepalingen van de teksten in kwestie verschillende garanties: de procedurerichtlijn stelt duidelijk dat een persoon niet in detentie geplaatst kan worden alleen maar omdat hij of zij asiel aangevraagd heeft; de opvangrichtlijn bepaalt dat detentie alleen maar kan als dat noodzakelijk is, dat detentie pas volgt na een inschatting van elke individuele situatie en als uiterste maatregel; de Dublinprocedure bepaalt dat de staten een persoon niet kunnen opsluiten alleen maar omdat iemand onder een transferprocedure naar een andere lidstaat valt.

Op het moment waarop dit rapport werd opgesteld, was de Belgische wetgeving nog steeds niet volledig in overeenstemming gebracht met wat die teksten bepalen, vooral dan wat detentie betreft. Nochtans is de termijn daarvoor al meer dan een jaar verlopen.¹⁰⁵ In theorie zou DVZ alle bepalingen van de twee richtlijnen in kwestie – die klaar en duidelijk genoeg zijn – moeten toepassen op asielzoekers, omdat de richtlijnen nog niet zijn omgezet. Sinds de inwerkingtreding van de Dublin III-regeling, op 1 januari 2015, respecteert de Belgische wetgeving niet wat die regeling voorstelt op het vlak van detentie.

De Belgische wet laat DVZ toe om een asielzoeker op te sluiten als die onder één van de 21 hypothesen valt zoals beschreven door de wet van 15 december 1980.¹⁰⁶ In werkelijkheid zijn

104 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 (herschikking);
- Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking);
- Verordening 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staattoelozende bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking)

105 De richtlijnen in kwestie hadden sinds 20 juni 2015 naar het Belgisch recht omgezet moeten zijn. De Dublinverordening is in werking getreden op 1 januari 2015.

106 Art. 51/5 §1, art. 55§3, art. 52/4 al.4, art. 54§2, art. 74/5§1 al.2^o, art. 74/6 §1 en §1 bis 1^o tot 15^o van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

103 Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

er eigenlijk maar vier situaties die DVZ doen besluiten om een asielzoeker op te sluiten.

Die situaties hebben betrekking op:

ASIELZOEKERS AAN DE GRENS

Dit zijn mensen die een asielaanvraag indienen aan een Schengengrens van het Belgisch grondgebied, dat wil zeggen in een internationale luchthaven of in een zeehaven. Een bepaling van de wet van 15 december 1980 stelt dat "de vreemdeling die het koninkrijk probeert binnen te komen zonder te voldoen aan de bij wet vastgelegde voorwaarden, en die een asielaanvraag indient aan de grens opgesloten kan worden in een gesloten centrum, in afwachting van de toelating om het grondgebied te betreden of van zijn teruggedrijving van het grondgebied." Die bepaling stelt duidelijk dat de duur van de opsluiting niet langer mag zijn dan twee maanden. Nog steeds volgens die bepaling kan DVZ die termijn met twee maanden verlengen als er een uitvoerbare maatregel tot teruggedrijving is genomen tegen de vreemdeling. Voor de uitvoerbaarheid van de maatregel is het absoluut noodzakelijk dat de asielaanvraag definitief verworpen werd.

Die categorie asielzoekers staat in de tabel hieronder aangeduid als 'Asielaanvragen die aan de grens werden ingediend'.

DUBLIN-ASIELZOEKERS

Dit zijn mensen die DVZ wil overbrengen naar een andere EU-lidstaat in het kader van de Dublinverordening. De wet van 15 december 1980 bepaalt dat een asielzoeker maximum een maand lang kan worden opgesloten vóór een beslissing tot Dublintransfer. Als aangetoond werd dat de behandeling van de aanvraag tot transfer bijzonder complex is, kan de detentie met een extra maand verlengd worden. Een asielzoeker kan ook na de beslissing tot transfer maximum een maand opgesloten worden, als DVZ dat nodig acht om er zeker van te zijn dat de transfer effectief zal plaatsvinden.

Die twee gevallen van Dublindetentie staan in de tabel hieronder aangeduid als 'Aanvraag Dublinbeslissing' voor het eerste geval, en 'In afwachting van Dublintransfer' voor het tweede geval.

ASIELZOEKERS OP HET GRONDGEBIED

Dit zijn mensen van wie de DVZ de asielaanvraag als verdacht kan beschouwen. Volgens de wet van 15 december 1980 kan DVZ in 15 verschillende situaties een asielzoeker in een gesloten centrum plaatsen. Voorbeelden van situaties: een asielaanvraag asielaanvraag ingediend na de bij wet vastgelegde termijn, het niet kunnen voorleggen van een identiteitsdocument en een eerder gekregen BGV. Die mensen staan in de tabel hieronder aangeduid als 'meervoudige asielaanvragen'.

ASIELZOEKERS IN GESLOTEN CENTRA

Dit zijn mensen die een asielaanvraag – of zelfs meerdere opeenvolgende aanvragen – indienen vanuit het gesloten centrum, nadat ze daar opgesloten werden omdat ze in onwettig verblijf waren. Meestal worden die asielaanvragen kort voor de aangekondigde datum voor uitwijzing ingediend. Als een vreemdeling opgesloten is in een gesloten centrum omdat hij in onwettig verblijf is en vandaaruit een asielaanvraag indient, neemt DVZ een nieuwe beslissing tot opsluiting. Als een vreemdeling een asielaanvraag indient om de uitvoering van een vorige of nakende repatriëring uit te stellen of onmogelijk te maken, bepaalt de wet van 15 december 1980 dat hij of zij opgesloten kan worden. Die mensen staan in de tabel hieronder aangeduid als 'Asielaanvragen ingediend in een gesloten centrum vóór een uitwijzing'.

Andere, minder vaak voorkomende situaties:

ASIELZOEKERS DIE TER BESCHIKKING VAN DE REGERING WORDEN GESTELD

Dit zijn mensen die een asielaanvraag op het grondgebied hebben ingediend, waarna ze in een gesloten centrum worden geplaatst op beslissing van de Minister die bevoegd is voor asiel.

De wet van 15 december 1980 bepaalt dat 'In uitzonderlijk ernstige omstandigheden de Minister, wanneer hij zulks nodig acht voor de handhaving van de openbare orde of de nationale veiligheid, betrokkene voorlopig ter beschikking van de Regering kan stellen.'

Op het einde van 2015 en ook nog begin 2016 werden enkele asielzoekers die betrokken waren bij vechtpartijen in de open opvangcentra, of die verdacht werden van zedenfeiten, om die reden opgesloten door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

VERDELING VAN DE OPGESLOTEN ASIELZOEKERS VOLGENS REDEN VOOR OPSLUITING IN 2014	
Redenen voor de opsluiting	Aantal opgesloten asielzoekers
Asielaanvragen ingediend in een gesloten centrum vóór een uitwijzing	690
Asielaanvragen ingediend aan de grens	437
In afwachting van een Dublintransfer	657
Aanvraag Dublinbeslissing	129
Opeenvolgende asielaanvragen	84
Aantal opgesloten asielzoekers	1.868

Bron: AIDA Asylum Information Database – country Report: Belgium, December 2015

De tabel hierboven toont aan dat in 2014 1.868 asielzoekers werden opgesloten, ofwel 33,3% van de 5.602 gedetineerden die in een gesloten centrum zijn opgesloten.

Zelfs als we geen rekening houden met de 690 asielzoekers die hun aanvraag pas hebben ingediend na hun opsluiting, en met de 129 asielzoekers opgesloten in afwachting van een Dublinbeslissing (in de zin dat die waarschijnlijk opnieuw worden meegeteld bij de 657 asielzoekers opgesloten in afwachting van hun Dublintransfer), komen we op een totaal van 1.049 asielzoekers die opgesloten zijn in een gesloten centrum als gevolg van hun asielaanvraag. Als we van dat aantal nog de asielzoekers 'aan de grens' aftrekken die samen met hun minderjarig(e) kind(eren) arriveerden (35 gezinnen) en die om die reden in een terugkeerwoning zitten, dan kunnen we stellen dat er duizend asielzoekers in een gesloten centrum bevinden, of ongeveer 18,5% van de volledige bevolking van de centra voor 2014.

DETENTIE VAN ASIELZOEKERS: PROBLEMATISCHE EN ZELFS ILLEGALE PRAKTIJKEN

TEN OPZICHTE VAN ASIELZOEKERS AAN DE GRENS

Hoewel de Belgische wetgeving dat niet verplicht, worden asielzoekers die hun asielaanvraag aan de grens indienen toch bijna systematisch in een gesloten centrum vastgehouden, met uitzondering van gezinnen met minderjarige kinderen. Die gaan naar een terugkeewoning.

Het gevolg van het bijna systematisch opsluiten van asielzoekers aan de grens is dat bijzonder kwetsbare mensen opgesloten worden zonder naar hun individuele situatie te kijken.

Het bijna systematisch opsluiten van asielzoekers zou volgens DVZ gerechtvaardigd zijn. In het geval van een negatief antwoord op hun asielaanvraag moet men asielzoekers immers de toegang tot het grondgebied weigeren, en ze moeten teruggedreven worden naar het land waaruit ze vertrokken zijn, en dat – volgens de conventie van Chicago – op kosten van de vluchtvaartmaatschappij. Die redenering werd in vraag gesteld door de mensenrechtencommissaris, Nils Muiznieks, naar aanleiding van zijn bezoek aan België van 14 tot 18 december 2015. Volgens hem “is het opsluiten van asielzoekers aan de grens omdat ze verwijderd zouden kunnen worden problematisch want die mensen kunnen niet weggestuurd worden voordat de overheid hun aanvraag heeft behandeld.”

Het bijna systematisch opsluiten van mensen maakt het onmogelijk om na te gaan of die opsluiting echt nodig is en of ze een laatste redmiddel is. Alleen al het feit dat heel wat asielzoekers uiteindelijk de gevraagde bescherming krijgen, geeft aan dat hun opsluiting niet nodig was.

Ook de duur van de opsluiting van sommige asielzoekers aan de grens roept heel wat vragen op. De procedurerichtlijn die ten laatste op 20 juli 2015 naar Belgisch recht omgezet had moeten worden, bepaalt dat mensen die toegang vragen tot het grondgebied die toegang moeten krijgen zolang hun procedure loopt, als er geen beslissing is genomen over de ontvankelijkheid of over de grond van de aanvraag. Sindsdien hebben we kunnen vaststellen dat wanneer het CGVS geen uitspraak kon doen over een aanvraag die binnen die termijn was ingediend, de DVZ de bepaling van de richtlijn omzeilt door aan het einde van de vier weken opnieuw over te gaan tot een opsluiting van twee maanden. Die nieuwe opsluiting wordt dan gemotiveerd door het feit dat de betrokkene aangehouden zou zijn in onwettig verblijf, of door het feit dat de betrokkene op het grondgebied een als verdacht beschouwde asielaanvraag zou ingediend hebben. Die nieuwe beslissing om mensen vast te houden vermeldt dan niet dat die mensen in werkelijkheid zijn aangehouden aan de grens.

Rechters hebben de administratie verschillende keren veroordeeld voor het niet naleven van het geldende Europees wettelijk kader. Op het ogenblik waarop dit rapport werd opgesteld, had DVZ die praktijk nog steeds niet aangepast.

TEN OPZICHTE VAN DUBLIN-ASIELZOEKERS

Wie de statistieken van het CGVS¹⁰⁷ vergelijkt met de gegevens die DVZ doorgeeft over asielzoekers die opgesloten zijn in het kader van de Dublinverordening, stelt vast dat in 2014 de opsluitingsgraad van asielzoekers die een transfer kregen 67,2% bedroeg (657 opsluitingen op 977 beslissingen tot transfer). Daarmee zijn zij qua aantal asielzoekers de grootste categorie op wie de opsluitingsmaatregel betrekking heeft.

We stellen vast dat sommigen van de opgesloten Dublin-asielzoekers enkel en alleen zijn opgesloten omdat ze – naar eigen zeggen – in een land hebben verbleven dat gebonden is aan de Dublinprocedure, of nadat er een Eurodac-hit¹⁰⁸ werd vastgesteld. Die hit bewijst dat de betrokken persoon door een andere lidstaat is gereisd en/of daar asiel heeft aangevraagd.

Hiermee leeft de DVZ één van de bepalingen van de Dublin III-regeling¹⁰⁹ niet na. Nochtans is die rechtstreeks van toepassing sinds 1 januari 2015 en stelt die dat het feit op zich dat een asielzoeker onder een transferprocedure naar een andere lidstaat valt die aan de regeling gebonden is, niet voldoende is om een maatregel tot opsluiting te rechtvaardigen. Daarnaast moet de betrokkene een aanzienlijk risico op onderduiken vormen en moet er anderzijds een inschatting zijn gemaakt van de proportionaliteit van de opsluiting en van

de mogelijkheid om andere, minder dwingende maatregelen toe te passen.

Doorheen de beslissingen die we verzamelden van asielzoekers die opgesloten zijn in het kader van de Dublinprocedure stelden we vast dat, wanneer een beslissing om iemand vast te houden verwijst naar een risico op onderduiken, dat risico enkel verband houdt met het feit dat die persoon door een ander land is gereisd. Nochtans zijn de asielzoekers die in dat kader opgesloten zijn voor zover wij weten allemaal aangehouden in de kantoren van de DVZ in Brussel, nadat ze zich daar meermaals waren gaan aanbieden in het kader van hun asielprocedure. Gezien die omstandigheden is het paradoxaal om vol te houden dat ze een groot risico op onderduiken vormen. Bovendien vermelden die beslissingen nergens dat de proportionaliteit van de opsluiting werd ingeschat, en dat er geen andere, minder dwingende maatregelen konden worden toegepast.

In sommige detentiebeslissingen, lezen we argumenten waarmee de asielzoekers verantwoord worden waarom ze weigeren te vertrekken naar een land waar ze door gereisd zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de slechte behandeling die ze gekregen hebben of het feit dat het onmogelijk is om een asielaanvraag in te dienen in het land in kwestie. Maar met diezelfde argumenten wordt er totaal geen rekening gehouden voor de Dublinbeslissingen, terwijl die nochtans op hetzelfde moment worden genomen. De reden daarvoor is dat de betrokken landen – op papier – rechtsstaten zouden zijn.

Om effectief te zijn, moet een beroep tegen de maatregel tot Dublinovername binnen de tien dagen ingediend worden. Voor heel wat Dublin-asielzoekers die opgesloten zijn, is het dan ook onmogelijk om zich tegen hun transfer te verzetten als ze binnen die termijn geen hulp hebben gekregen van een bekwame advocaat. Na die termijn kan de advocaat van de asielzoeker in principe geen opschorting van de transfer van zijn of haar cliënt meer verkrijgen, hoewel de asielzoeker wel degelijk volledig gegronde argumenten kan hebben om zich tegen die transfer

¹⁰⁷ Op pagina 13 van het document *Asielstatistieken – maandverslag – overzicht 2014*, dat op de website van het CGVS staat, <http://www.cgvs.be/nl/actueel/overzicht-asielstatistieken-2014>, staat dat DVZ in 2014 977 beslissingen (bijlage 25/26 quater) heeft genomen tot terugleiding naar de grens, in het kader van de Dublinprocedure.

¹⁰⁸ De Eurodac-verordening 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac“ voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij één van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (herschikking).

¹⁰⁹ De Dublin III-verordening is de recentste versie van de regeling om te bepalen welk land verantwoordelijk is voor asiel, en dateert van 26 juni 2013.

te verzetten. Zo stelden we vast dat Syrische of Afghaanse asielzoekers, teruggestuurd worden naar Hongarije en Bulgarije, hoewel ze verklaard hadden – vaak met een begin van bewijs – dat ze er opgesloten waren geweest in onmenselijke omstandigheden en zonder echte mogelijkheid om hun recht op bescherming te laten gelden, terwijl ze die bescherming in hun situatie zo nodig hebben.

We stellen ook vast dat er in 2015 onder de gedetineerde Dublin-asielzoekers in verhouding veel mensen zijn met de Iraakse, Afghaanse of Somalische nationaliteit.

Zo ontmoette een bezoeker in de lente van 2015, tijdens haar wekelijks bezoek, een tiental Somalische asielzoekers. Op een paar elementen na vertelden die asielzoekers allemaal hetzelfde verhaal, namelijk dat ze kort na het indienen van hun asielaanvraag opgeroepen waren door DVZ, waar ze aangehouden werden en allemaal in hetzelfde gesloten centrum geplaatst werden. Verschillende van hen vertelden dat ze aan de verdrinking ontsnapt waren tijdens het oversteken van de Middellandse Zee, en dat ze tijdens hun reis gefolterd waren.

In september 2015 kregen veel Iraakse asielzoekers, in de open centra waar ze verbleven of in de wachtrijen voor de kantoren van DVZ, een brief van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie. In die brief stond onder andere dat, als ze door een ander Europees land waren gereisd alvorens naar België te komen, ze dreigden opgesloten te worden in een gesloten centrum en teruggestuurd te worden naar dat ander Europees land, op basis van de Dublinverordening.

In oktober 2015 ontvingen de Afghaanse asielzoekers een gelijkaardige brief.

Die elementen (grote vertegenwoordiging van bepaalde nationaliteiten onder de Dublin-asielzoekers en brieven die naar Afghaanse en Iraakse asielzoekers gestuurd worden) roepen vragen op: werden die asielzoekers opgesloten op basis van een onderzoek van hun persoonlijke situatie, of eerder vanwege hun nationaliteit?

TEN OPZICHTE VAN DE ASIELZOEKERS IN GESLOTEN CENTRA

Volgens wat we hebben kunnen zien, zijn de meeste mensen die een asielaanvraag indienen in een gesloten centrum mensen van wie een vorige asielaanvraag in het verleden al eens werd afgewezen en/of van wie de aanvraag tot regularisatie geweigerd werd. Mensen worden in de eerste plaats opgesloten omdat ze in onwettig verblijf waren, nadat ze geen gevolg gaven aan één of meerdere bevelen om het grondgebied te verlaten. Een aantal van hen, vooral dan Afghaanse onderdanen, dienen een nieuwe asielaanvraag in, in de hoop dat ze op die manier kunnen ontkomen aan een repatriëring naar hun land. Het moet gezegd worden dat zo'n asielaanvraag weinig kans op slagen heeft. Problematisch is wel het feit dat de meeste asielzoekers die een asielaanvraag indienen in een gesloten centrum niet onmiddellijk een nieuwe opsluitingstitel hebben gekregen op het moment waarop hun asielaanvraag geregistreerd werd. Ze blijven dus opgesloten alsof ze vreemdelingen in onwettig verblijf zijn, terwijl de procedure en de duur van opsluiting die betrekking hebben op asielzoekers ook op hen moeten worden toegepast. De vertraging bij het afleveren van een nieuwe opsluitingstitel kan dan leiden tot het overschrijden van de toegelaten termijn voor het opsluiten van asielzoekers.

We hebben dat soort situatie vaak gezien in het gesloten centrum van Vottem, waar een bezoeker heeft kunnen vaststellen dat een asielzoeker die daar is opgesloten soms tot een maand moet wachten op een nieuwe opsluitingstitel, na de registratie van zijn asielaanvraag.

Bij de mensen die een asielaanvraag hebben ingediend in een gesloten centrum zijn er ook vreemdelingen die nooit een asielaanvraag hebben ingediend op het grondgebied. Ze hebben de kans daartoe niet gehad omdat ze bij aankomst in ons land meteen zijn aangehouden. In het politiekantoor waar ze naartoe gebracht zijn, hebben ze hun asielaanvraag nooit kunnen laten registreren hoewel ze daar expliciet om gevraagd hebben. Wanneer ze van het politiekantoor naar een gesloten centrum worden overgebracht,

worden die mensen daar opgesloten als vreemdelingen in onwettig verblijf. Als ze erin slagen om hun eerste asielaanvraag te laten registreren, krijgen ze een nieuwe opsluitingstitel die wordt gemotiveerd door het feit dat ze een aanvraag ingediend zouden hebben om de uitvoering van een eerdere maatregelen tot opsluiting uit te stellen of onmogelijk te maken.

TEN OPZICHTE VAN DE ASIELZOEKERS DIE TER BESCHIKKING VAN DE REGERING WORDEN GESTELD

Het ter beschikking van de regering stellen van een asielzoeker is een uitzonderingsmaatregel die enigszins in onbruik was geraakt, tot eind 2015, begin 2016. Zo werd de maatregel gebruikt tegen één of meerdere Rwandese asielzoekers die ervan verdacht werden dat ze deelgenomen hadden aan de genocide. Ook in 2008 werd de maatregel gebruikt, tegen een Iraakse onderdaan die veroordeeld was tot een gevangenisstraf van 54 maanden voor zijn betrokkenheid bij een terrorismezaak. Bij zijn 'vrijlating' had hij een asielaanvraag ingediend uit vrees voor vervolging na zijn terugkeer naar Irak. Begin 2016 vernamen we dat er een beslissing was genomen om een Iraakse asielzoeker op te sluiten. Die werd opgesloten op bevel van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie met als reden dat de asielzoeker 'zich op X januari 2016 schuldig heeft gemaakt aan vrijwillige slagen en verwondingen en vernieling van onroerend goed met geweld of bedreiging als gevolg van de verwondingen of ziektes'.

De Staatssecretaris voegde eraan toe dat "zijn persoonlijk gedrag aantoont dat hij geen enkel respect heeft voor de fysieke en psychische integriteit van iemand anders" en dat "uit voornoemde feiten blijkt dat hij door zijn persoonlijk gedrag een inbreuk heeft gepleegd op de openbare orde en op de nationale veiligheid."

De beslissing was gedateerd op de dag nadat de strafbare feiten waren voorgevallen in een open centrum.

Een paar weken later werd de betrokkene vrijgelaten uit het gesloten centrum waar hij

opgesloten was nadat hij de vluchtelingenstatus had gekregen.

Wat men ook moge denken van de rechtsfiguur van het ter beschikking stellen van de regering, de maatregel die in dit geval werd genomen lijkt disproportioneel ten opzichte van de ten laste gelegde feiten. Bovendien liet de wet van 12 januari 2007, over de opvang van asielzoekers, toe om een asielzoeker te bestraffen met tijdelijke uitsluiting (tot 30 dagen) als die persoon zich problematisch gedroeg. Sindsdien is die wet hervormd en laat ze zelfs de definitieve uitsluiting van een asielzoeker toe in gelijkaardige omstandigheden.

OPSLUITEN OM AF TE SCHRIKKEN, EERDER DAN OM MENSEN UIT TE WIJZEN?

Worden die asielzoekers echt opgesloten omdat ze anders zouden onderduiken, of omdat hun aanvraag mogelijk ongegrond is? In dat laatste geval zou men dus vooruitlopen op de maatregel tot uitwijzing die waarschijnlijk tegen hen genomen zou worden.

Die vraag is des te belangrijker omdat opsluiting even vaak, of zelfs vaker, asielzoekers betreft die komen uit landen waarvoor de beschermingsgraad hoog is. Bovendien gebeurt het regelmatig dat asielaanvragen in een gesloten centrum leiden tot het erkennen van de vluchtelingenstatus, of tot subsidiaire bescherming.

Onze hypothese aan het einde van dit hoofdstuk is dat, in tegenstelling tot wat de wet eist, de keuze om asielzoekers op te sluiten uiteindelijk weinig te maken heeft met een onderzoek van hun individuele situatie. Er wordt ook nauwelijks gekeken of er een eventueel risico op onderduikend is, en er wordt nauwelijks geanticipeerd op het feit dat de asielaanvraag uiteindelijk geweigerd zal worden.

De keuze om een asielzoeker op te sluiten lijkt onderdeel te zijn van veel algemenere overwegingen die nu eens bedoeld zijn om het aantal aanvragen van bepaalde nationaliteiten te verminderen, en dan weer om tegemoet te komen aan motieven van binnenlands beleid. Door zoveel mogelijk asielzoekers van deze of gene nationaliteit op te sluiten, wil men hun landgenoten een krachtig signaal geven dat ze niet welkom zijn in België. Het is ook een manier om te proberen hen – soms op een heel betwistbare manier – te laten geloven dat hun kansen om asiel te krijgen heel klein zijn.

Om dat te doen zal DVZ bijvoorbeeld proberen om zoveel mogelijk asielzoekers uit een land waarvoor het aantal aanvragen tot bescherming erg gestegen is, terug te sturen in het kader van

de Dublinprocedure. De maatregel tot opsluiting is dan één van de vele manieren om asielzoekers af te schrikken. Een andere manier is het feit dat de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie gericht brieven stuurt aan de beoogde nationaliteiten. Onder het mom van hen correct in te lichten, stuurt hij hen een nauwelijks verholen dreigement: “Weet dat uw asielaanvraag kan leiden tot uw opsluiting en zelfs uw gedwongen uitwijzing. U kan uw reis beter verderzetten en afstand doen van deze aanvraag.” Als er na het versturen van de brief een maatregel tot opsluiting wordt genomen, wordt het ontradingseffect nog versterkt.

Het ter beschikking stellen van de regering stellen een asielzoeker die betrokken is bij een vechtpartij in een open centrum lijkt een maatregel te zijn om aan te geven hoe kordaat men wel optreedt. In werkelijkheid worden die maatregelen tot opsluiting willekeurig genomen. Men kan zich afvragen of die maatregelen wel nut hebben en efficiënt zijn, aangezien verschillende asielzoekers op wie de maatregelen betrekking hebben een paar dagen na hun opsluiting vrijgelaten werden. Dat gebeurde omdat het CGVS hun nood aan bescherming gegrond achtte, of naar aanleiding van een beslissing van de Raadkamer, die bevel gaf om hen opnieuw vrij te laten.

Wat het bijna systematisch opsluiten van de asielzoekers aan de grens betreft, dat lijkt te passen in de praktische overwegingen van DVZ, namelijk de mogelijkheid om die asielzoekers terug te drijven zonder kosten en zonder moeilijkheden in het geval hun asielaanvraag mislukt. De administratie hoeft de kosten voor de teruggedrijving inderdaad niet te dragen en hoeft ook geen laissez-passer te verkrijgen van het land van herkomst.¹¹⁰ Ze kan de verantwoordelijke luchtvaartmaatschappij zelfs vragen om de kosten voor de opsluiting in een gesloten centrum terug te betalen.

De praktijk van het opsluiten van asielzoekers gaat een stuk verder dan het strikte kader dat de

¹¹⁰ De conventie van Chicago over het luchtvervoer bepaalt dat, in het geval een passagier geweigerd wordt, de luchtvaartmaatschappij die de passagier vervoerd heeft die ook moet terugbrengen naar het land waar hij of zij aan boord is gegaan.

wet bepaalt. Nochtans kan de vrijheidsberoving van een persoon die effectief in aanmerking blijkt te komen voor de vluchtelingenstatus en die in zijn of haar land eventueel ernstig vervolgd werd, een echt risico vormen en de gevolgen van die vervolging erger maken.

// B. HET TERUGKEERBELEID DRAAIT ROND DE OPENBARE ORDE

“Mijn prioriteit is om illegale criminelen tot de orde te roepen.”¹¹¹ Dat verklaarde Theo Francken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, in 2014. Van bij het begin van zijn mandaat liet hij duidelijk blijken dat hij de openbare orde en de nationale veiligheid wil beschermen, in het bijzonder door vreemdelingen uit te wijzen die die orde of veiligheid verstoren.

De politieke intentie die hij hier uitspreekt, is niet nieuw. Zo stelde voormalig Staatssecretaris Maggie De Block in haar laatste algemene beleidsnota van 7 november 2013 al dat, als het over gedwongen terugkeer gaat, de prioriteit moest zijn om vreemdelingen uit te wijzen die *‘een bedreiging vormen voor de openbare orde, zij die zich op het grondgebied schuldig maken aan onbeschoftheden of fraude.’¹¹²*

Het verschil tussen hen is misschien dat in de beleidsnota van Theo Francken een punt staat dat specifiek gaat over de *‘gedwongen terugkeer van buitenlandse illegale criminelen.’¹¹³* Op die manier maakt Theo Francken duidelijk wat zijn doel is: het terugkeerbeleid moet zich in de eerste plaats richten op zogenaamde criminele vreemdelingen.

In die twee korte maar krachtige verklaringen stellen we twee dingen vast. Enerzijds zien we een neiging om het terugkeerbeleid te herleiden tot vreemdelingen die strafbare feiten gepleegd hebben, wat met andere woorden een manier is om dat beleid te rechtvaardigen. Anderzijds zien we dat de woorden ‘vreemdeling’ en ‘crimineel’ vaak samen gebruikt worden, en dat er een tendens is om beide met elkaar in verband te brengen.

Maar wat wil dat zeggen, een ‘illegale criminele vreemdeling’? Een persoon van vreemde origine die in ‘illegaal’ verblijf is en die een misdrijf heeft gepleegd? Of een persoon die gewoon in ‘illegaal’ verblijf is, waarbij onwettig verblijf voor de Belgische wet nog steeds ls een wanbedrijf wordt gezien? Als een vreemdeling in onwettig verblijf ervan verdacht wordt een wanbedrijf gepleegd te hebben, kan hij of zij dan een crimineel genoemd worden, nog voordat een rechter een oordeel heeft uitgesproken? Als een vreemdeling veroordeeld wordt en zijn of haar straf heeft uitgezeten, kan men dan nog stellen dat hij of zij een gevaar vormt voor de openbare orde? In welke mate is DVZ bevoegd om die mensen op die manier te beoordelen en te benoemen?

En ten slotte, welk deel van de mensen die in een gesloten centrum zijn opgesloten vertegenwoordigen de vreemdelingen die zich in die situatie bevinden? Is er in de gesloten centra een meerderheid of op zijn minst een aanzienlijk deel van mensen die verschillende politieke verantwoordelijken ‘illegale’ criminelen noemen? Rechtvaardigt dat een uitbreiding van het aantal plaatsen in gesloten centra?

In de huidige context, en op basis van de cijfergegevens waarover we beschikken en van onze vaststellingen in de gesloten centra, leek het ons belangrijk om die politieke verklaringen te vergelijken met de werkelijkheid. Daarom hebben we gekeken naar het aantal gevallen van verstoring van de openbare orde in de gesloten centra en de manier waarop het begrip openbare orde wordt gebruikt ten opzichte van die verklaringen.

¹¹¹ Le Vif/L'Express, ‘Centres fermés: Theo Francken veut augmenter les expulsions d’illégaux criminels’, in <http://www.levif.be/actualite/belgique/centres-fermes-theo-francken-veut-augmenter-les-expulsions-d-illegaux-criminels/article-normal-316365.html>, 13.10.14

¹¹² Algemene beleidsnota, deel Asiel en Migratie, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maggie De Block, 07/11/2013.

¹¹³ Algemene beleidsnota, Asiel en Migratie, Theo Francken, 28/11/2014.

HET VOORKOMEN VAN GEVALLEN VAN OPENBARE ORDE IN DE GESLOTEN CENTRA

De cijfers waarover we beschikken om in te schatten hoeveel 'gevallen van openbare orde' er in de gesloten centra voorkomen, geven aan dat die gevallen relatief schaars zijn, gelet op het feit dat mensen die een bedreiging vormen voor de openbare orde een prioriteit zijn voor de regering.

We kunnen de aanwezigheid in gesloten centra van mensen die een probleem vormen voor de openbare orde voornamelijk inschatten op basis van twee criteria: de opsluitingstitel die de openbare orde als reden vermeldt, en de aanwezigheid van mensen die in het verleden in de gevangenis verbleven hebben.

GEDETINEERDEN DIE AANGEHOUDEN ZIJN VOOR HET VERSTOREN VAN DE OPENBARE ORDE EN VOOR ZWARTWERK

Het statistisch verslag DVZ van 2014 vermeldt niets over dit onderwerp. Daarom hebben we ons gebaseerd op het jaarverslag van 2013.

In dat rapport staat dat er in 2013 542 mensen die aangehouden waren in het kader van verstoring van de openbare orde opgesloten werden in een gesloten centrum. Die 542 personen vertegenwoordigen 15,5% van de gedetineerden in de gesloten centra. Het rapport voegt eraan toe dat 402 mensen aangehouden zijn in het kader van zwartwerk en dat ook zij opgesloten werden in een gesloten centrum, waar ze 11,5% van de gedetineerden uitmaken.¹¹⁴

DE AANWEZIGHEID VAN EX-GEDETINEERDEN VAN GEMEEN RECHT

Volgens haar statistisch verslag van 2014 heeft DVZ 6.601 bevelen om het grondgebied te verlaten afgeleverd aan vreemdelingen die opgesloten zijn in de gevangenissen in ons land en die binnenkort vrijgelaten moeten worden. 674 van hen hebben bovendien een beslissing tot administratieve opsluiting gekregen, met het oog op repatriëring. Die gedwongen terugkeer kan rechtstreeks vanuit de gevangenis georganiseerd worden, op voorwaarde dat ze binnen een termijn van 7 dagen gebeurt.¹¹⁵ Na die termijn wordt de persoon overgeplaatst naar een gesloten centrum.

De werkingsverslagen van de vijf gesloten centra voor 2014 leren ons dat er in totaal 291 vreemdelingen rechtstreeks zijn overgebracht naar een gesloten centrum, vanuit de gevangenis waar ze hun straf hadden uitgezeten. Die gedetineerden worden gewoonlijk 'SMEX' (Sans Moyen d'Existence, nvdv) genoemd en vertegenwoordigen 4,8% van het totale aantal gedetineerden in gesloten centra voor het jaar 2014.

Het recentste verslag van Myria over migratie¹¹⁶ geeft aan dat er in 2015 653 ex-gevangenen werden overgebracht naar een gesloten centrum. 639 van hen werden effectief uitgewezen.

DVZ van haar kant meldt in haar statistisch verslag dat er van de 8.070 beslissingen die ze genomen heeft over vreemdelingen die vrij moesten komen uit de gevangenis 1.434 keer beslist werd om iemand administratief op te sluiten.¹¹⁷ Toch vermeldt het verslag niet hoeveel van die beslissingen uitgevoerd werden in een gesloten centrum.

¹¹⁵ FOD Justitie, Ministeriële omzendbrief nr. 1815, Opgesloten vreemdelingen, p.4.

¹¹⁶ Migratie in rechten en cijfers, [op.cit.](#), p. 239.

¹¹⁷ Statistisch verslag 2015 Dienst Vreemdelingenzaken, p. 6.

¹¹⁴ Jaarverslag 2013 van de Dienst Vreemdelingenzaken, p.162.

TOELICHTING

Die gegevens tonen aan dat de mensen die aangehouden worden in het kader van verstoring van de openbare orde uiteindelijk maar een minderheid van de gedetineerden in de gesloten centra vertegenwoordigen. Als men bij de 542 gedetineerden die aangehouden werden in het kader van verstoring van de openbare orde de 291 gedetineerden optelt die rechtstreeks uit de gevangenis komen, dan kan men ervan uitgaan dat de mensen die in een gesloten centrum opgesloten zijn en een gerechtelijk verleden hebben in 2014 minder dan 15% uitmaakten van de volledige bevolking van de gesloten centra. Het gaat dus zeker niet om een meerderheidscategorie, ook al zijn er steeds meer ex-gedetineerden uit de gevangenis in gesloten centra.

Meer algemeen genomen, kan men zich vragen stellen bij de gegrondheid van politieke verklaringen die geneigd zijn om administratieve opsluiting voor te stellen als een maatregel die bijna alleen wordt toegepast op delinquente of 'criminele' vreemdelingen. Bovendien hebben de meeste mensen die in dat kader in een gesloten centrum geplaatst worden hun straf in de gevangenis uitgezeten en zijn zij dus in principe geen delinquenten meer maar ex-delinquenten.

VERRUIMING VAN HET BEGRIIP OPENBARE ORDE BIJ BESLISSINGEN TOT OPSLUITING

DVZ haalt de openbare orde regelmatig aan als reden om een beslissing tot opsluiting en het bijhorende bevel om het grondgebied te verlaten te verantwoorden. Het gaat dan om daden waarvan men zich moeilijk kan voorstellen dat ze echt een bedreiging vormen voor de openbare orde.

Het Belgisch wettelijk kader geeft geen precieze definitie van 'openbare orde'. De definitie van dat concept is een kwestie van rechtspraak en evolueert na verloop van tijd. Volgens het Hof van Cassatie gaat de openbare orde over de 'wezenlijke belangen van de Staat of van de gemeenschap of (...) de economische of morele orde van de maatschappij'.¹¹⁸ Dat zijn behoorlijk vage begrippen die bovendien mee evolueren volgens de context van de samenleving. Een inbreuk op de openbare orde kan dus over heel veel verschillende dingen gaan en betrekking hebben op heel diverse problematieken, die soms veraf staan van wat men doorgaans delinquentie of criminaliteit zou noemen.

Het hoeft niet te verbazen dat een inbreuk op de openbare orde volgens de interpretatie van DVZ over heel verschillende situaties kan gaan. Sommige daarvan zijn ernstige en aangetoonde overtredingen, maar het gaat ook over andere situaties waarvan het gevaar voor de openbare orde niet altijd duidelijk is. Bijvoorbeeld: niet-aangegeven arbeid, schijnhuwelijken en fraude met documenten.

¹¹⁸ Cass., 9 december 1948, Pas., 1948, I, p. 699.

Zo wordt **zwartwerk** door het Hof van Cassatie beschouwd als een gevaar voor de openbare orde en de nationale veiligheid en rechtvaardigt het dus een beslissing om de betrokken persoon onverwijld uit te wijzen.¹¹⁹ Een recent arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) heeft die interpretatie bevestigd door te stellen dat zwartwerk een reden van openbare orde kan vormen en dus een bevel om het grondgebied te verlaten (BGV) en opsluiting kan rechtvaardigen.¹²⁰ Maar een BGV op die basis impliceert dat er een controle gebeurt van elk individueel geval¹²¹ en dat DVZ een afweging maakt tussen de bescherming van de openbare orde en de fundamentele rechten van de persoon in kwestie, zoals het recht op een familiaal leven en op een menswaardige behandeling.¹²²

Valsheid in geschrifte is een andere reden van openbare orde die DVZ aanhaalt. Zo kreeg een persoon die vervolgd werd voor het gebruik van een vals paspoort om een bankrekening te openen een BGV met opsluiting. De RvV heeft onlangs bij extreme hoogdringendheid het BGV opgeschort dat geleid had tot de opsluiting van de betrokken persoon. De aanvraagster had twee paspoorten, waarvan één een aantal materiële fouten bevatte, maar ze had daar nooit gebruik van gemaakt).¹²³

Ook een **schijnhuwelijk** wordt beschouwd als een inbreuk op de openbare orde. Een concreet geval uit 2016 bewijst dat DVZ bij een schijnhuwelijk een BGV kan afleveren voor 'strijdigheid met de Belgische openbare orde'. De betrokken persoon heeft bovendien een inreisverbod voor 8 jaar gekregen.¹²⁴ Volgens de Terugkeerrichtlijn¹²⁵ kan

DVZ een vreemdeling die ze het bevel geeft om België te verlaten inderdaad verbieden om terug te keren op Belgisch grondgebied. De duur van het verbod moet rekening houden met de omstandigheden van elke individuele situatie.¹²⁶ Die duur kan langer zijn dan 5 jaar zodra het BGV een reden van openbare orde vermeldt.

De wet voorziet ook **ministeriële besluiten tot terugwijzing en koninklijke besluiten tot uitzetting**. Die besluiten geven de Minister of de Koning de macht om mensen uit te wijzen van wie men meent dat ze een reële en actuele bedreiging vormen voor de openbare orde en/of de nationale veiligheid. Die maatregel kan toegepast worden op alle vreemdelingen, zelfs als ze al minstens 10 jaar in onwettig verblijf zijn in België, als ze voldoen aan de voorwaarden om de Belgische nationaliteit te verwerven, als ze getrouwd zijn met een Belg(ische) of als ze 'blijvend arbeidsongeschikt zijn door een beroepsziekte of arbeidsongeval'.¹²⁷

TOELICHTING

Het is niet eenvoudig om de uiterst ruime interpretatie van DVZ aan te vechten op basis van de wet, want het begrip openbare orde wordt niet heel duidelijk omschreven in de Belgische wetgeving. Toch kunnen we steunen op verschillende wettelijke referenties op Europees niveau.

119 Cass., 2 januari 2013, P.12.2019.F/4.

120 RvV, arrest nr. 167 241 van 9 mei 2016, in de zaak 188 166 / III.

121 C. MORJANE, 'Le contrôle de la détention administrative des étrangers par les juridictions d'instruction', R.D.E., 2013, nr. 173.

122 DVZ, 14 december 2001, nr. 101.887.

123 RvV, arrest nr. 164 475 van 21 maart 2016, in de zaak 185 984/ VII.

124 Om evidente redenen van vertrouwelijkheid kunnen we de bron van een zaak waarvan de procedure loopt niet geven.

125 Richtlijn 2008/115/EU van het Europees Parlement en van de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, 16 december 2008.

126 Art. 11,2 van de terugkeerrichtlijn, [op.cit.](#)

127 Art. 21 §3 van de wet van 1980.

HET IDEE VAN 'REËLE DREIGING' IN HET EUROPEES RECHT

De Europese richtlijn over de rechten van de Europese burgers zet de maatregelen van openbare orde als volgt uiteen: *'De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. (...) Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen.'*¹²⁸

Men kan zich redelijkerwijs vragen stellen bij de evenredigheid van een beslissing tot opsluiting die gemotiveerd is door de 'openbare orde' voor een persoon die aangehouden werd terwijl hij of zij zwartwerk deed, bijvoorbeeld, des te meer als die persoon een familieleven in België heeft. Men kan zich ook vragen stellen bij de ernst van de bedreiging die die persoon effectief vormt voor de samenleving.

Die brede interpretatie van de openbare orde is ook in tegenspraak met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU). Om te beginnen, stelt het Hof dat de beperking van het vrij verkeer op basis van een strafrechtelijke veroordeling alleen maar legitiem is in het geval dat 'het gedrag van een persoon een actuele bedreiging voor de openbare orde vormt'. Daarna verduidelijkt het Hof dat de nationale overheid zich alleen kan beroepen op het begrip openbare orde als het gedrag van de betrokkene 'een reële en voldoende ernstige bedreiging vormt die schade berokkent aan een fundamenteel belang van de samenleving (...) buiten de verstoring van de openbare orde die elke inbreuk op de wet vormt.'¹²⁹ Die rechtspraak is niet alleen van toepassing op de burgers van de Europese Unie,

aangezien de Europese Commissie¹³⁰ van mening is dat de voorwaarde voor een reële en actuele dreiging moet worden uitgebreid tot de context van gezinshereniging tussen onderdanen van derde landen.¹³¹

Bestaat er echt een 'reële dreiging' voor de openbare orde als iemand zonder geldige verblijfspapieren in het zwart werkt, als hij of zij een zogenaamd schijnhuwelijk is aangegaan of dat geprobeerd heeft, of als hij of zij een vals paspoort heeft gebruikt om een bankrekening te openen? We willen die praktijken niet banaliseren maar moeten ze niet eerst en vooral gezien worden als overlevingsstrategieën? Vormt iemand nog steeds een 'actuele dreiging' als hij of zij uit de gevangenis komt en daar een straf heeft uitgezeten?

¹²⁸ Richtlijn 2004/38/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

¹²⁹ HvJ-EU, Régina c. Pierre Bouchereau, 27 oktober 1977, C-30/77. Zie ook HvJ-EU, Calfa c. Griekenland, 19 januari 1999, C-348/96; HvJ-EU, Commissie c. Spanje, 31 januari 2006, C-503/03.

¹³⁰ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, 3 april 2014, COM(2014) 210 final.

¹³¹ In toepassing van richtlijn 2003/86/CE inzake gezinshereniging.

TUSSEN OPENBARE ORDE EN RECHT OP EEN FAMILIELEVEN

Het Europees Hof voor de Rechten van de Men roept van zijn kant op om de bedreiging van de openbare orde af te wegen tegen het familieleven van de persoon die op die basis is opgesloten.¹³² Het Hof interpreteert artikel 8 van het EVRM niet als recht gevend op verblijf (cf. hoofdstuk III), maar heeft wel criteria vastgelegd waarmee overheden kunnen inschatten of de uitwijzing noodzakelijk en evenredig is ten opzichte van de breuk die de uitwijzing zou betekenen voor het privé- of familieleven van de persoon in kwestie. Dit zijn enkele criteria waarmee rekening gehouden moet worden: 'de duur van het verblijf van de betrokkene in het land waaruit hij of zij uitgewezen moet worden; de familiale situatie van de aanvrager en in het bijzonder, in voorkomend geval, de duur van zijn of haar huwelijk [en ook] andere factoren die erop wijzen dat er effectief een familieleven binnen een koppel bestaat; het feit of er kinderen zijn uit het huwelijk en, zo ja, hun leeftijd; de ernst van de moeilijkheden die de echtgeno(o)t(e) dreigt te ondervinden in het land naar waar de aanvrager uitgewezen moet worden; het belang en het welzijn van de kinderen, in het bijzonder de ernst van de moeilijkheden die de kinderen van de aanvrager dreigen te ondervinden in het land naar waar de betrokken uitgewezen moet worden; de sterkte van de sociale, culturele en familiale banden met het gastland'.¹³³

We moeten vaststellen dat, wanneer er een probleem is met de openbare orde, DVZ het niet nodig acht om de specifieke situatie van de persoon te onderzoeken en totaal geen inschatting maakt van de evenredigheid van de maatregel ten opzichte van de beoogde doelstelling. De vermelding 'openbare orde' leidt automatisch tot een BGV, ongeacht of er al dan niet een gezin is.

In verband met de mogelijkheid om aan een BGV een inreisverbod naar het Belgisch grondgebied

te koppelen, leeft DVZ de rechtspraak van het EHRM niet na. Zo gauw er een bedreiging voor de openbare orde is vastgesteld, levert de DVZ inreisverboden af die langer dan 5 jaar duren en dat zonder de situatie van de opgesloten persoon echt geanalyseerd te hebben (mate van integratie, familieleven...). De duur van het inreisverbod is vaak de maximumduur.

EEN DUBBELE STRAF VOOR EEN PERSOON DIE VEROORDEELD IS

We spreken van een dubbele straf voor vreemdelingen die hun verblijfsrecht verliezen aan het einde van hun strafrechtelijke veroordeling en opnieuw van hun vrijheid worden beroofd – op administratieve basis dit keer – terwijl ze hun straf al uitgezeten hebben.

Het opsluiten en uitwijzen van vreemdelingen die tot aan hun veroordeling regelmatig op het grondgebied verbleven, omdat ze een misdrijf gepleegd hebben (gaande van fraude met documenten over zwartwerk tot ernstige misdrijven) is uit wettelijk standpunt gezien problematisch om verschillende redenen. Die maatregelen zorgen de facto voor discriminatie tussen enerzijds Belgen die hun straf hebben uitgezeten, en anderzijds vreemdelingen die zelf ook hun schuld aan de samenleving betaald hebben maar die niet beschouwd worden als opnieuw integreerbaar en dus hun verblijfsrecht verliezen. Het zorgt ook voor discriminatie in het recht op familieleven en op een huwelijk, aangezien het privéleven van uitgewezen personen verstoord wordt door het feit dat ze gescheiden worden van hun familie. Belgen die hun straf hebben uitgezeten kunnen zich daarentegen opnieuw verenigen met hun familie.¹³⁴ Het evenredigheidsbeginsel, dat eist dat de openbare orde wordt afgewogen tegenover het recht op familieleven, wordt niet nageleefd. Ten slotte wordt het recht om gehoord te worden geschonden aangezien het BGV om reden van openbare orde wordt afgeleverd aan personen zonder dat die de garantie krijgen dat ze zich kunnen verdedigen voor de rechter. Mensen hebben het recht om in beroep te gaan bij de RvV

¹³² Art. 8 van het EVRM.

¹³³ EHRM, Üner c. Nederland, 18 oktober 2006, 46410/99; EHRM., Udeh c. Zwitserland, 16 april 2013, 12020/09 geciteerd door het Federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel, jaarverslag 2013, Migratio, p. 199.

¹³⁴ Art. 14 en 5 van de EVRM.

maar dat is niet systematisch, gaat niet over de wettelijkheid van de uitwijzing (niet over het feit of het opportuun is om de persoon uit te wijzen) en is in principe niet opschortend (cf. hoofdstuk III).

Wat mensen zonder wettig verblijf betreft die in een gesloten centrum terechtkomen op basis van een reden van openbare orde, merken we op dat er geen proces voorafgaat aan de opgelegde administratieve sanctie. Iemand wordt 'sans papiers' verklaard door een administratie en kan dus niet rekenen op de procedurele waarborgen van een gerechtelijk orgaan. Die mensen worden uitgewezen (en soms zelfs op voorhand opgesloten) zonder dat er een oordeel wordt uitgesproken over wat ze gedaan hebben.

Zouden vreemdelingen, ten slotte, in tegenstelling tot Belgen nog steeds een 'reële' en 'actuele'¹³⁵ bedreiging voor de samenleving vormen, nadat ze hun straf hebben uitgezeten?

'Als geaccrediteerd bezoeker van een gesloten centrum heb ik een gedetineerde ontmoet en opgevolgd van wie de situatie een flagrant geval is van de praktijken die in dit hoofdstuk worden aangeklaagd. Die gedetineerde is sinds 2008 getrouwd met een Belgische en is vader van 3 kinderen. Daarvoor was hij veroordeeld voor verschillende misdrijven. In dat kader besloot de Minister om hem een ministerieel besluit tot terugwijzing af te leveren, gekoppeld aan een inreisverbod van 10 jaar, tot 2017. Toch kreeg hij een voorwaardelijke vrijlating van de strafuitvoeringsrechtbank (SUR), die van mening was dat hij zich opnieuw in de maatschappij zou kunnen integreren door zijn sociale en familiale banden. Die man kreeg dan een F-kaart (verblijfsrecht op basis van gezinshereniging) tot in 2016, wanneer hij zijn kaart zou moeten vernieuwen. Maar op dat moment besloot DVZ om hem een BGV te geven, met een beslissing om hem vast te houden in een gesloten centrum. De Dienst was immers van mening dat de man moest terugkeren naar zijn land van herkomst om het einde van het inreisverbod af te wachten en na afloop van het verbod een nieuwe aanvraag tot gezinshereniging moest indienen.'

Op dit ogenblik is er nog steeds een beroep hangende tegen die weigering om de kaart te vernieuwen en dat beroep is al ontvankelijk verklaard door de Raad van State.

Als een persoon, die inderdaad al problemen heeft gehad met de openbare orde maar van wie een rechtbank heeft geoordeeld dat hij geen bedreiging meer vormt voor de samenleving, opnieuw opgesloten wordt om administratieve redenen, waardoor zijn gezinsleven in het gedrang komt, dan kan men zich ernstige vragen stellen bij de legitimiteit bij het handelen van DVZ.

¹³⁵ HvJ-EU, Régina vsc. Pierre Bouchereau, 27 oktober 1977, [op.cit.](#)

ER WORDT EEN BEELD GESCHAPEN VAN DE 'CRIMINELE VREEMDELING'

Het discours dat politici en de media gebruiken, waarbij de woorden 'vreemdeling', 'illegaal' en 'crimineel' vaak aan elkaar gelinkt worden, is gebaseerd op de extreem brede manier waarop DVZ het begrip openbare orde interpreteert. Die dienst stuurt mensen naar gesloten centra die geen enkel ander misdrijf hebben gepleegd dan zwartwerk, hun echte paspoort niet hebben laten zien of getrouwd zijn met een Belg(ische), onder het mom van de 'openbare orde'. Het toppunt is dat de mensen die tot die categorie behoren uiteindelijk maar een heel klein deel van de bevolking van de gesloten centra uitmaken en dat terwijl de aangekondigde doelstelling is om prioritaire 'criminele illegalen' uit te wijzen. Dat ondersteunt de stelling dat de inzet van het discours vooral symbolisch is en draait om het beeld dat men wil geven van vreemdelingen.

Sinds 2014 hebben er drie Gaudi-operaties plaatsgevonden. 'Gaudi' komt van 'gawwdief'. DVZ en de politiediensten hebben die drie operaties opgezet, op vraag van de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, om 'delinquenten' in onwettig verblijf aan te houden en hen te repatriëren naar hun land van herkomst. In 2015 werden 1.020 'delinquenten' in onwettig verblijf in een gesloten centrum geplaatst, tegenover 694 in 2014, wat neerkomt op een stijging met 47%. Van de duizend mensen die onderschept werden, werd 78% gerepatriëerd.¹³⁶ Theo Francken is opgetogen over die operaties, die een einde zouden maken aan een zogenaamde straffeloosheid en een zekere inefficiëntie, omdat het aantal vluchten

sindsdien drastisch gedaald zou zijn volgens de beschikbare statistieken.¹³⁷

Maar het verband dat hij legt tussen delinquentie en onwettig verblijf is gevaarlijk. Op die manier wekt hij de indruk dat een vreemdeling zonder papieren sowieso een dief en een delinquent is, die dringend uitgewezen moet worden, om de openbare orde te beschermen. De mediatisering van die Gaudi-operaties, zonder er kritisch naar te kijken, heeft dat verband nog versterkt.¹³⁸ De pers is mee op de kar gesprongen: zo publiceerde een krant een kort nieuwsbericht over de operaties in de rubriek 'veiligheid'.¹³⁹

Martine Vandemeulebroucke, blogster voor Amnesty International, vat ons onbehagen bij zulke operaties goed samen. Volgens haar heeft Theo Francken 'willen aantonen dat "illegalen" op zich "criminelen" zijn. Dat mensen dus gelijk hebben als ze bang zijn van vreemdelingen, asielzoekers en andere sans-papiers.' Ze gaat ook in op het feit dat verschillende categorieën migranten op één hoop worden gegooid: 'Hij haalt alles door mekaar: de echte sans-papiers die illegaal in het land verblijven, asielzoekers (die geen "illegalen" zijn), zij die wachten op hun regularisatie, vreemdelingen in wettig verblijf.' Zo kan het etiket crimineel op alle vreemdelingen worden geplakt. Maar: 'Hij zegt niets over de Belgen die onderschept werden, en als een journalist hem dat cijfer vraagt, windt hij zich op: Belgen, die vallen niet onder zijn takenpakket, die zijn voor de Minister van Binnenlandse Zaken. Voor hem is het belangrijkste cijfer dat van 149 vreemdelingen die uitgewezen zijn of zullen

137 In 2014 werden 1.658 winkeldieven onderschept, 893 zakkenrollers en 373 daders van diefstal met geweld, die allemaal in onwettig verblijf bleken te zijn. In 2015 lagen die cijfers al een stuk lager, met 1.434 winkeldieven (-14%), 696 zakkenrollers (-22%) en 314 daders van diefstal met geweld (-16%) die onderschept werden en overgedragen werden aan de Dienst Vreemdelingenzaken omdat ze in onwettig verblijf waren.'

138 La Libre Belgique, *op.cit.*; Le Soir, 'Theo Francken s'attaque une nouvelle fois aux délinquants en situation irrégulière': <http://www.lesoir.be/1056586/article/actualite/fil-info/fil-info-belgique/2015-11-30/theo-francken-s-attaque-une-nouvelle-fois-aux-delinquants-en-sit>; Het laatste nieuws, 'Tweede Gaudi-actie haalt 520 illegalen van straat': <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/2393117/2015/07/13/Tweede-Gaudi-actie-haalt-520-illegalen-van-straat.dhtml>; De Standaard, 'Gawwdiefactie groot succes: http://www.standaard.be/cnt/dmf20150203_01508625; enz.

139 LE SOIR, 3 en 4 januari 2015, 'Francken veut hâter le renvoi des voleurs sans papiers – SECURITE'.

136 La Libre Belgique, 5 avril 2016, 'Pas de quartier pour les délinquants en séjour illégal': <http://www.lalibre.be/actu/belgique/pas-de-quartier-pour-les-delinquants-en-sejour-illegal-5702a63a35708ea2d4359ecb>

worden. Snel. En dat hij heeft kunnen "bijdragen aan de veiligheid van de bevolking."¹⁴⁰

De woordkeuze en de acties die opgezet worden, dragen bij tot een negatieve beeldvorming van de vreemdeling. Dan wordt het heel gemakkelijk om het bestaan van de gesloten centra te rechtvaardigen: daar wordt enerzijds een minderheid van vreemdelingen opgesloten die misdrijven gepleegd hebben, gaande van de ergste tot de meest onbeduidende, en anderzijds een meerderheid van asielzoekers en vreemdelingen die men alleen kan verwijten dat ze geen papieren hebben. Maar in België is het legaal om, in bepaalde omstandigheden, mensen op te sluiten, gewoon omdat ze geen papieren hebben. Nochtans is geen enkele mens 'illegaal', alleen feiten kunnen illegaal zijn. Laten we dat niet vergeten.

¹⁴⁰AMNESTY INTERNATIONAL, de blog van Martine VANDEMEULEBROUCKE, 'Gaudi et les architectes de la peur', in <http://www.amnesty.be/je-veux-m-informer/nos-blogs/le-blog-de-martine-vandemeulebroucke/article/gaudi-et-les-architectes-de-la>, 6 februari 2015.

CONCLUSIES AANBEVELINGEN





Op basis van de verschillende vaststellingen die we in dit rapport geformuleerd hebben, kunnen onze ngo's zich alleen maar afvragen of systemen zoals de gesloten centra wel verenigbaar zijn met respect voor grondrechten, en kunnen we de gegrondheid en legitimiteit van die centra zelfs fundamenteel in vraag stellen. Samen formuleren we een reeks aanbevelingen en vragen we de regering om daar dringend werk van te maken. In naam van het recht, de waardigheid van elke mens, en de democratie.

We beseffen dat het op korte termijn onmogelijk is om de gesloten centra af te schaffen, maar tegelijk zien we dat de normvervaging bij detentie aanhoudt en groot blijft. We zien ons dan ook verplicht om op te roepen tot het naleven van de volgende grote principes:

1. **Respect voor de vrijheid als basisprincipe** van elk beleid. Dat is essentieel, zowel op wetgevend vlak als in de praktijk van de administratie.
2. **Respect voor de rechtstaat**, die impliceert dat als een persoon zich niet (meer) in de omstandigheden bevindt die zijn of haar opsluiting rechtvaardigen, die persoon onmiddellijk weer vrijgelaten moet worden.
3. **Respect voor het non-refoulement beginsel**, dat verbiedt om iemand terug te sturen naar een land waar die persoon onmenselijk en vernederend behandeld dreigt te worden.

We vinden het trouwens dringend en hoogst belangrijk om volgende elementen te vragen:

1. Een systeem om de kwetsbaarheid van mensen in te schatten, zodat er **nooit mensen worden opgesloten die wettelijk gezien als kwetsbaar worden beschouwd** (namelijk begeleide minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, mensen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en mensen die het slachtoffer zijn geweest van foltering, verkrachting of een andere ernstige vorm van psychologisch, fysiek of seksueel geweld). Het opsluiten van die mensen kan op zich immers een onmenselijke en vernederende behandeling vormen.
2. Een **principeverbod op het opsluiten van asielzoekers**.
3. Het **verbod om kinderen op te sluiten** moet in de wet worden opgenomen, net als het verbod om gezinnen met minderjarige kinderen op te sluiten.
4. **Gezinnen mogen niet langer gescheiden worden** in het kader van het verwijderingsbeleid.
5. **Respect voor het evenredigheidsbeginsel bij elke beslissing tot opsluiting** in het licht van de grondrechten zoals recht op vrijheid, recht op effectief beroep, recht op familieleven en verbod op een onmenselijke en vernederende behandeling.
6. **Voordat er een beslissing tot opsluiting wordt genomen**, moet de Dienst Vreemdelingenzaken niet alleen rekening houden met de administratieve situatie van een persoon maar ook **nagaan of de opsluiting in een gesloten centrum niet onverenigbaar blijkt te zijn met de medische, psychologische en familiale voorgeschiedenis van de persoon**.
7. Een **onafhankelijk en efficiënt controlemechanisme** van alle plaatsen van vrijheidsberoving – met inbegrip van de

gesloten centra – conform het OPCAT¹⁴¹, dat België nog steeds niet geratificeerd heeft.

- 8. Een beperking van de effectieve duur van opsluiting tot het minimum**, wat betekent dat de administratie de tellers niet meer 'op nul' mag zetten bij het vernieuwen van een opsluitingstitel.
- 9. Een automatische juridische controle van de opsluiting**, die opschortend en regelmatig is en die niet alleen over de wettelijkheid maar ook over de wenselijkheid van de opsluiting gaat.
- 10. Effectieve en snelle informatie** voor de gedetineerden en hun advocaat over alle beslissingen die hen aanbelangen.
- 11. Toegang tot goede juridische bijstand** voor alle personen die opgesloten zijn in een gesloten centrum.
- 12. Concrete criteria om de openbare orde te definiëren** moeten in een wettekst worden vastgelegd, en er moet een einde komen aan alle discours en praktijken die migratie en openbare orde op één hoop gooien.
- 13. Jaarlijkse publicatie van een globaal en volledig rapport over de gesloten centra en het uitwijzen van vreemdelingen.**

¹⁴¹ Optioneel protocol bij het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straf. België heeft dat protocol ondertekend maar nog niet geratificeerd. De bedoeling van het protocol is om te komen tot een systeem van regelmatige bezoeken door onafhankelijke internationale en nationale organisaties aan plaatsen waar mensen in gevangenschap leven, om foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende straffen en behandelingen te voorkomen.

DANKWOORD



De auteurs van dit rapport willen graag de geaccrediteerde bezoekers van Caritas International, Jesuit Refugee Service, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Point d'appui en Aide aux Personnes Déplacées bedanken, die elke week de verschillende gesloten centra van ons land bezoeken.

Dankzij hun luisterbereidheid en empathie kunnen ze in heel veel gevallen het vertrouwen van de gedetineerden winnen. Na elk bezoek vullen ze de individuele fiches aan waarin ze zo trouw mogelijk weergeven wat ze gezien, gehoord en geleerd hebben. Zo helpen die bezoekers ons te begrijpen hoe weinig plaats er in het systeem van opsluiting in gesloten centra is voor de ervaring en de kwetsbaarheid van de gedetineerden, en voor de banden die ze hebben met België; de eerste bekommernis is om ervoor te zorgen dat de uitwijzingsmachine steeds efficiënter werkt.

Opsluiting is kwetsend en beschadigt niet alleen degenen die opgesloten worden maar ook een heel groot aantal mensen die zich buiten de gesloten centra bevinden en verbonden zijn met de gedetineerden. We denken dan natuurlijk aan de gezinnen, echtgenoten en echtgenotes, verloofden, kinderen of ouders van de gedetineerden, die delen in de angst en het leed van de opgesloten persoon.

De bezoekers zelf worden regelmatig getroffen door het extreme leed van de mensen die ze ontmoeten. Ze doen hun best om dat leed enigszins te verzachten door te luisteren maar ook door kleine dingen te doen voor de gedetineerden: een vriend of familielid contacteren, optreden als tussenpersoon met een advocaat, notaris of dokter, informatie inwinnen bij de assistent of de directeur van het centrum.

De context is ontmoedigend en er heerst een repressief beleid, dat weinig vrijlatingen toelaat – zelfs als de wet dat vereist. Het politieke discours beschouwt vreemdelingen die in gesloten centra worden opgesloten als mensen die misbruik maken van gastvrijheid of als een gevaar voor de samenleving. Toch blijven de geaccrediteerde bezoekers hun missie verderzetten met een

menselijkheid en een doorzettingsvermogen die respect afdwingen.

De auteurs van dit rapport bedanken uiteraard de duizenden gedetineerden die de bezoekers in al die jaren hebben ontmoet. Ze willen graag hun solidariteit betuigen aan alle gedetineerden die hen vertrouwd hebben, hoe weinig ze hen ook konden helpen. Het is dankzij het vertrouwen van de gedetineerden dat de bezoekers door de jaren heen een schat aan informatie konden verzamelen. Door hun getuigenis bevestigen die mensen voortdurend dat we ons pleidooi tegen het gebruik van detentie als manier om met de vluchtelingenstroom om te gaan, moeten verderzetten. Vrijheidsberoving deed en doet pijn en mag nooit geïncanaliseerd of geïnstrumentaliseerd worden voor politieke doeleinden.



caritas
international.be

ciré
coordination et initiatives
pour réfugiés et étrangers



LA LIGUE
DES DROITS
DE L'HOMME



Vluchtelingenwerk
VLAANDEREN