



KWETSBAARHEID IN DETENTIE : verkennende bevindingen 2018

In 2018 volgde **NANSEN** de situatie van personen met een nood aan internationale bescherming in detentie van dichtbij op. **De opvolging hield in:** bezoeken aan de gesloten centra en gesprekken met bewoners; opvolging van individuele dossiers; regelmatige contacten met advocaten, de Transitgroep en de verschillende bezoekers van de gesloten centra. NANSEN bespreekt in deze nota haar bevindingen inzake het thema kwetsbaarheid als basis voor een dialoog met partners actief op het terrein evenals met de overheidsinstanties ten einde samen na te denken over eventuele structurele oplossingen en samenwerkingsverbanden.

Auteur: Marjan Claes

Redactie: Charlotte Coenen – Julie Lejeune

1. Kwetsbaarheid in detentie: nood aan bijzondere aandacht en verder onderzoek

NANSEN wil kwaliteitsvolle juridische bijstand toegankelijk maken voor alle personen die nood hebben aan internationale bescherming zodat hun fundamentele rechten effectief zijn. Om dit doel te bereiken combineert NANSEN technische juridische expertise met een interdisciplinaire aanpak op vlak van internationale bescherming. NANSEN werd erkend als nationale partner door het *United Nations Refugee Agency*, UNHCR.

In 2018 bezocht NANSEN op regelmatige basis de gesloten centra om er te spreken met asielzoekers, personen met een nood aan internationale bescherming die nog geen asielaanvraag hadden ingediend en afgewezen asielzoekers. In totaal werden 27 bezoeken afgelegd in drie gesloten centra: Caricole, 127bis en CIM en hebben 83 individuele gesprekken plaatsgevonden.

Individuele juridische bijstand werd geboden door middel van eerstelijnsadvies of door specifieke juridische ondersteuning in 78 dossiers waar nuttig of nodig. NANSEN deelde specifieke landeninformatie en juridische argumenten met betrekking tot de nood aan internationale bescherming met advocaten evenals juridisch-technische informatie met betrekking tot de rechtmatigheid van de detentiemaatregel. NANSEN kwam daarnaast rechtstreeks tussen bij de asielinstanties ter ondersteuning van individuele dossiers.

In het bijzondere werd aandacht besteed aan de toegang en kwaliteit van juridische bijstand in detentie; de identificatie van personen met kwetsbare profielen; de nood aan internationale bescherming en de rechtmatigheid van detentie.

In deze nota bespreekt NANSEN de vaststellingen gemaakt in 2018. NANSEN diept tijdens de periode 2019-2020 het thema kwetsbaarheid in detentie verder uit. De beschermingsstandaarden in detentie en de grondrechten van personen met een nood van internationale bescherming staan uiteraard centraal in de missie van NANSEN.

2. Kwetsbaarheid in detentie: voorbeelden uit de praktijk

Dit onderdeel biedt een overzicht van de concrete situatie in detentie van personen met een kwetsbaar profiel die NANSEN in 2018 heeft ontmoet.

Seksuele geaardheid en genderidentiteit:

- Een homoseksuele man van Liberia werd vastgehouden gedurende vier maanden en 20 dagen in het Centrum voor Illegalen in Brugge (CIB) voor uitwijzing waarna hij vrijgesteld werd wegens het gebrek aan een laissez-passer. Uit verschillende medische attesten bleek dat er een belangrijk risico op suïcide bij de man aanwezig was. NANSEN ondersteunde de advocaat enerzijds op vlak van de rechtmatigheid van detentie na de inoverwegingname van de asielaanvraag door het Commissariaat Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen (CGVS) en anderzijds op vlak van internationale bescherming ter voorbereiding van het beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) door onder andere het bekomen van een advies van Çavaria¹ over de beoordeling van de geloofwaardigheid van zijn geaardheid.
- Een homoseksuele man van Marokko werd als asielzoeker vastgehouden in achtereenvolgens het CIB en Caricole gedurende vier maanden. Hij werd vrijgesteld als erkend vluchteling. NANSEN heeft zijn specifieke kwetsbaarheid als homoseksuele man in een gesloten centrum gemeld aan de centrumdirectie.

¹ <https://www.cavaria.be/> Çavaria is een koepelorganisatie van Vlaamse en Brusselse holebi- en transgenderverenigingen. Deze vereniging zonder winstoogmerk ondersteunt de provinciale en lokale holebi- en transgendergroepen en komt op voor gelijke kansen en rechten voor homoseksuelen, lesbiennes, biseksuelen en transgenders.

- Een transgender vrouw van Suriname werd vastgehouden in het CIB voor uitwijzing gedurende anderhalve maand. Zij werd vrijgesteld als erkend vluchteling. NANSEN heeft de asielaanvraag ondersteund door middel van: het informeren van de advocaat, aanwezigheid op het gehoor afgenomen door het CGVS en een schriftelijke tussenkomst bij het CGVS.

Mentale gezondheidsproblemen:

- Een man van Afghanistan werd lopende zijn asielprocedure op basis van gevaar voor de samenleving overgebracht van een gesloten psychiatrische instelling naar het Centrum voor Illegalen in Merksplas (CIM) en drie en een half maanden later vrijgesteld met de subsidiaire beschermingsstatus. NANSEN was in de mogelijkheid een vonnis van de vrederechter in te kijken inzake de eerdere gedwongen opname van die man waarin de rechter deze maatregel handhaafde omwille van zijn verwarde toestand en omwille van een risico op zelfmoord en automutilatie. NANSEN heeft de directie van het gesloten centrum gewezen op de kwetsbare toestand van die persoon en ondersteunde de advocaat met informatie op vlak van rechtmatigheid van detentie.
- Een man van Eritrea werd vastgehouden in het CIM met het oog op uitwijzing gedurende drie maanden. Hij werd vrijgesteld als erkend vluchteling. NANSEN vernam dat mijnheer een fles shampoo leegdronk toen hij te horen kreeg dat er een verzoek tot overname aan Bulgarije werd gericht waar hij erkend was als vluchteling. NANSEN heeft zijn advies meegedeeld aan de centrumdirectie inzake specifieke maatregelen die genomen werden in het centrum naar aanleiding van dit incident. Daarnaast heeft NANSEN de advocaat ondersteuning geboden op vlak van internationale bescherming door het overmaken van specifieke COI over de mensenrechtenschendingen begaan ten aanzien van erkend vluchtelingen in Bulgarije.
- Een man van Afghanistan werd vastgehouden in het CIM met het oog op uitwijzing gedurende vier maanden en een half. Hij diende voor zijn opsluiting een eerst volgend verzoek om internationale bescherming en een aanvraag tot verlenging van opvang in op basis van zijn psychologische toestand. Uit het psychologisch verslag opgesteld door zijn behandelend psycholoog volgde dat mijnheer enorm kwetsbaar was en dringende psychiatrische hulp nodig had. Hij werd gediagnostiseerd met klinische depressie en Post Traumatic Stress Disorder. Daarnaast vertoonde hij psychotische kenmerken waarvoor psychiatrische zorg nodig was. NANSEN heeft zijn advocaat ondersteund met informatie over de rechtmatigheid van de detentie en op gebied van internationale bescherming.
- Een vrouw van Eritrea werd gearresteerd bij de DVZ en overgebracht naar 127bis voor overdracht naar Italië. Uit medische attesten van het opvangcentrum waar zij verbleef bleek dat ze een heel kwetsbaar profiel had; er was sprake van trauma en zelfmutilatie. Deze vrouw werd niet opgevolgd door de psycholoog van het gesloten centrum. Zij werd twee weken later vrijgesteld na schorsing van de overdracht door de RvV. NANSEN wees de centrumdirectie op haar kwetsbaarheid.
- Een man van Soedan (Darfur) werd gearresteerd en over gebracht naar 127bis voor overdracht naar Italië. NANSEN merkte tijdens een gesprek met mijnheer op dat hij kwetsbaar overkwam. Uit documenten bekomen van het opvangcentrum volgde dat er indicaties van trauma waren. Die man werd niet opgevolgd door de psycholoog in het

gesloten centrum. NANSEN meldde de vaststelling van kwetsbaarheid aan de centrumdirectie en ondersteunde de advocaat met informatie over de situatie van asielzoekers in Italië voor een procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN) bij de RvV. Het verzoek in UDN werd verworpen en de man werd twee weken nadien overgebracht naar Italië.

Gendergerelateerd geweld:

- Een vrouw van Kameroen werd tegengehouden in de luchthaven komende vanuit Griekenland. Zij werd achtereenvolgens vastgehouden in 127bis en het CIB ten einde de verantwoordelijke lidstaat te bepalen. Tijdens het Dublininterview met de DVZ gaf zij aan het slachtoffer te zijn van verkrachting op het eiland Samos in Griekenland. Een bijlage 26quater werd afgeleverd waartegen een beroep in UDN bij de RvV werd aangetekend. De RvV besloot de overdracht naar Griekenland te schorsen op basis van het kwetsbaar profiel van deze vrouw waarna zij twee maanden later werd vrijgesteld. NANSEN ondersteunde haar door het contacteren van een gespecialiseerde advocaat die haar dossier verdedigde voor de RvV.
- Een vrouw van Ivoorkust diende een asielaanvraag in aan de grens en werd vervolgens vastgehouden in het gesloten centrum Caricole. Zij was het slachtoffer van gedwongen prostitutie in het kader van mensenhandel en liep daarnaast een trauma op in het land van herkomst. De psycholoog die haar in Griekenland begeleidde attesteerde haar trauma. NANSEN zorgde voor de vertaling van dit attest en ondersteunde haar advocaat met juridische informatie en specifieke COI inzake internationale bescherming voor het beroep bij de RvV. Twee maanden later vernietigde de RvV de weigeringsbeslissing van het CGVS. Ondertussen werd een gespecialiseerde advocaat gecontacteerd voor het voeren van een procedure tot invrijheidstelling. Deze vrouw werd uiteindelijk vrijgesteld na drie maanden detentie, nadat de raadkamer haar detentie onrechtmatig verklaarde.
- Een vrouw van Rwanda diende een asielaanvraag in aan de grens. Zij verklaarde aan de grenspolitie dat ze Congolese was uit angst te worden teruggestuurd naar Rwanda. Deze vrouw werd vastgehouden in het gesloten centrum Caricole. Omdat NANSEN uit gesprekken met haar vaststelde dat zij een mogelijk kwetsbaar profiel had, werd contact opgenomen met een externe psycholoog en arts die mevrouw bezochten. Uit het verslag van de psycholoog bleek dat deze vrouw de gevolgen droeg van verschillende trauma's en dat zij aan PTSD leed. NANSEN stuurde juridische informatie inzake internationale bescherming en het psychologisch verslag naar de advocaat voor het beroep bij de RvV. De RvV vernietigde de weigeringsbeslissing van het CGVS drie weken later. Deze vrouw bleef vastgehouden en werd uiteindelijk nadat de Kamer van Inbeschuldigingstelling het verzoek tot invrijheidstelling gegrond verklaarde vrijgesteld na zeven weken van detentie. Ondertussen is zij erkend vluchteling.

3. Kwetsbaarheid en detentie: het regelgevend kader

Er is geen duidelijke definitie van het concept kwetsbaarheid in het vreemdelingenrecht. Kwetsbaarheid is het resultaat van een combinatie van verschillende factoren die met de tijd kunnen wijzigen.² In het arrest-MSS erkende het EHRM asielzoekers in het algemeen als

² S. Shaw, *Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons A report to the Home Office*, januari 2016, beschikbaar op:

kwetsbare groep.³ Personen in detentie bevinden zich eveneens in een kwetsbare situatie omwille van de detentiebeleving *an sich*.⁴ De kwetsbare situatie waarin personen in detentie zich bevinden kan verergeren voor personen met specifieke behoeften of risicocategorieën zoals kinderen, LGBT, slachtoffers van foltering of trauma, enz.⁵ Tijdens de gesprekken met personen in detentie baseerde NANSEN zich voor de vaststelling van kwetsbaarheid enerzijds op artikel 21 van de Opvangrichtlijn dat een niet exhaustieve lijst bevat van kwetsbare personen met wiens specifieke situatie rekening dient te worden gehouden door de lidstaat, aangevuld met de UNHCR & International Detention Coalition Vulnerability Screening Tool.⁶

Ondanks het feit dat er geen duidelijk verbod is op detentie van kwetsbare personen in internationaal en Europees recht, dient er specifiek bescherming geboden te worden aan kwetsbare personen. Kwetsbaarheid is een belangrijk element waarmee rekening gehouden moet worden alvorens tot detentie over te gaan bij de individuele beoordeling van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van de detentie in toepassing van artikel 8 van de Opvangrichtlijn. Ook het EHRM vereist in bepaalde gevallen van kwetsbare personen, zoals kinderen, dat de noodzakelijkheid van detentie wordt aangetoond⁷. In een specifiek geval van een homoseksuele asielzoeker stelde het EHRM een schending van artikel 5 §1 EVRM vast omdat de staat onvoldoende rekening hield met de individuele omstandigheden van de asielzoeker, die als LGBTI deel uitmaakte van een kwetsbare groep. Uit de gesprekken die NANSEN voerde met personen in detentie die behoren tot de LGBTI-gemeenschap volgde dat deze angstvallig hun geaardheid probeerden te verbergen voor hun medebewoners. Ze vreesden dat hun medebewoners hun geaardheid niet zouden aanvaarden gezien de afkomst van een groot aantal medebewoners uit landen en culturen die gekend staan als weinig tolerant ten aanzien van LGBTI en gezien hun persoonlijke ervaringen.

Hierdoor stonden deze personen onder veel druk en stress, en reproduceerde de vervolging die zij ontvluchtten in hun thuisland zich in zekere zin binnen de detentiecontext:

“53. Lastly, the Court considers that, in the course of placement of asylum seekers who claim to be a part of a vulnerable group in the country which they had to leave, the authorities should exercise particular care in order to avoid situations which may reproduce the plight that forced these persons to flee in the first place. In the present case, the authorities failed to do so when they ordered the applicant’s detention without considering the extent to which vulnerable individuals – for instance, LGBT people like the applicant – were safe or unsafe in custody among other detained persons, many of whom had come from countries with widespread cultural or religious prejudice against such persons. Again, the decisions of the authorities did not contain any adequate reflection on the individual circumstances of the applicant, member of a vulnerable group by virtue of belonging to a sexual minority in Iran (see, mutatis mutandis, Alajos Kiss v. Hungary, no. 38832/06, § 42, 20 May 2010).”⁸

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/490782/52532_Shaw_Review_Accessible.pdf

³ EHRM 21 januari 2011, nr. 30696/09, M.S.S. t. Griekenland, §251.

⁴ EHRM 12 april 2005, nr. 36378/02, Shamayev e.a. t. Georgië en Rusland, §375; EHRM 12 maart 2013, nr. 15351/03, Zarzycki t. Polen, §102.

⁵ UNHCR, *Monitoring Immigration Detention Practical Manual*, 2014, p. 39, <http://www.refworld.org/pdfid/53706e354.pdf>

⁶ UNHCR & IDC, *Vulnerability Screening Tool. Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems*, 2016, beschikbaar op: <http://www.unhcr.org/protection/detention/57fe30b14/unhcr-idc-vulnerability-screening-tool-identifying-addressing-vulnerability.html>

⁷ EHRM 1 september 2016, nr. 49734/12, V.M. t. Verenigd Koninkrijk, § 94; EHRM 20 december 2011, nr. 10486/10, Yoh-Ekale Mwanje t. België, § 124; EHRM 12 juli 2016, nr. 11593/12, A.B. en andere t. Frankrijk, § 124; EHRM 19 januari 2012, nrs. 39472/07 en 39474/07, Popov t. Frankrijk.

⁸ EHRM 5 juli 2016, nr. 9912/15, O.M. t. Hongarije, §53.

Gezien de ernstig schadelijke gevolgen van detentie op de mentale gezondheid⁹, dient volgens UNHCR de detentie van bepaalde kwetsbare profielen, zoals slachtoffers van foltering of van ander slachtoffers van ernstig fysiek, psychologisch of seksueel geweld, vermeden te worden.¹⁰ Ook volgens het Comité voor de Preventie van Foltering dienen er voor bepaalde categorieën van kwetsbare personen alternatieven van detentie voorzien te worden, in het bijzonder voor slachtoffers van foltering, slachtoffers van mensenhandel, zwangere vrouwen, families met kinderen, oudere personen et gehandicapten.¹¹

Rekening houden met kwetsbaarheid veronderstelt een mechanisme om kwetsbare personen te identificeren. Deze beoordeling is een voortdurend proces; zij dient plaats te vinden alvorens tot detentie wordt overgegaan en tijdens het volledige detentieproces gezien bepaalde kwetsbaarheden zich pas na een zekere periode manifesteren. Artikel 22 van de Opvangrichtlijn houdt een identificatieplicht in waar het voorschrijft dat lidstaten beoordelen of een kwetsbaar persoon bijzondere opvangbehoeften heeft en van welke aard deze zijn zodat gepaste steun kan geboden worden. In Belgische wetgeving wordt geen specifiek mechanisme voorzien voor de identificatie van kwetsbaarheid in detentie. De Belgische Staat werd in het verleden door de federale Ombudsman reeds gewezen op het gebrek aan identificatiemechanisme: *“Afgezien van de medische zorgen, lijkt er inderdaad geen bijzondere screening te gebeuren door de dienst Vreemdelingenzaken of de centra om systematisch de specifieke behoeften te identificeren en te signaleren van asielzoekers die tot een kwetsbare groep behoren met het oog op aangepaste opvangomstandigheden. Deze vaststelling geldt niet enkel voor de asielzoekers, maar ook voor de ‘niet toegelaten personen’ en de ‘illegale’ personen.”*¹² Ook de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa maande de Belgische staat aan een grondige beoordeling van mogelijke kwetsbaarheden in elk dossier te verzekeren.¹³

4. Kwetsbaarheid in detentie: de praktijk en pistes tot verbetering

In de praktijk stelt NANSEN vast dat kwetsbaarheid geen obstakel vormt voor detentie in de gesloten centra. NANSEN merkt op dat in de detentiemaatregel niet gemotiveerd wordt rond kwetsbaarheid in specifieke gevallen en dat er geen systematische individuele beoordeling plaatsvindt in het kader van de principes van proportionaliteit en noodzakelijkheid alvorens tot detentie over te gaan of bij de verlenging van de detentie. Verder is niet duidelijk in welke mate de detentieomstandigheden aangepast worden wanneer vastgesteld wordt dat een persoon kwetsbaar is. Ten slotte lijkt er geen effectieve identificatieprocedure van kwetsbaarheid in detentie te bestaan waardoor een groot aantal personen in een kwetsbare situatie niet geïdentificeerd worden en hun specifieke noden bijgevolg niet in overweging kunnen worden genomen. Ook volgens Myria is het onduidelijk welke waarborgen er bestaan om eventuele kwetsbaarheden aan te pakken¹⁴ en dient er een betere follow-up te zijn van personen met een kwetsbaar profiel.¹⁵

⁹ UNHCR, A. Edwards, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and ‘Alternatives to Detention’ of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, April 2011, Legal and Protection Policy Research Series, p. 48.

¹⁰ UNHCR *detention guidelines*, guideline 9.1.

¹¹ CPT, *fiche thématique Réention des Migrants*, Mars 2017, p. 9, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/16806fbf13>

¹² De federale Ombudsman, *Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken*, juni 2009, p. 22.

¹³ *Report by Nils Muiznieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Belgium from 14 to 18 September 2015*, 28 januari 2016, §44, beschikbaar op: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2879548&SecMode=1&DocId=2349344&Usage=2>

¹⁴ Myria Doc., *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België*, 2017, p. 71.

¹⁵ Myria Doc., *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België*, 2017, p. 90.

Deze vaststellingen worden eveneens gedeeld door de Commissaris voor de Mensenrechten bij de Raad van Europa die na zijn bezoek aan België vaststelde:

“28. Le Commissaire croit savoir que la minorité d’âge est le seul motif expressément prévu qui permette d’échapper à la détention (voir la partie 1.2.2.). Hormis les mineurs, toutes les personnes vulnérables peuvent être détenues. Il semblerait que les circonstances individuelles ne soient pas systématiquement examinées en vue de repérer les demandeurs d’asile vulnérables qui ne devraient pas être placés en détention. D’après les informations données au Commissaire, des personnes ayant subi un grave traumatisme, des personnes handicapées, des personnes âgées et des femmes enceintes sont parfois détenues.”¹⁶

Gelet op deze bevindingen, NANSEN beveelt aan dat:

- De Belgische staat voert in nationale wetgeving een mechanisme in dat toelaat op systematische en efficiënte wijze kwetsbare personen te identificeren alvorens tot detentie wordt overgegaan en tijdens de detentieduur, minstens bij de verlenging van detentie.
- De DVZ maakt bij elke detentiemaatregel een individuele beoordeling van de kwetsbaarheid in het kader van het onderzoek naar de noodzakelijkheid en proportionaliteit van detentie, deze beoordeling wordt weergegeven in de motivering van de detentiemaatregel.
- De DVZ gaat niet over tot detentie in geval kwetsbaarheid wordt vastgesteld, alternatieven van detentie worden onderzocht.
- In geval toch overgegaan wordt tot detentie van een kwetsbare persoon, biedt de DVZ transparante waarborgen inzake specifieke opvolging van de persoon in kwestie en aangepaste detentieomstandigheden.

¹⁶ Report by Nils Muiznieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Belgium from 14 to 18 September 2015, 28 januari 2016, p. 9.