



JURIDISCHE BIJSTAND 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 toegang tot juridische bijstand 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. Juridische bijstand in detentie: nood aan verhoogd en gezamenlijk inspanning

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. Juridische bijstand in gesloten centra : vaststellingen uit de praktijk

Asielzoekers in detentie hebben *de facto* beperkte toegang tot kwalitatieve juridische bijstand. Wettelijk gezien hebben asielzoekers in detentie recht op tweedelijns juridische bijstand onder het *pro deo* systeem en in de meeste gevallen wordt een advocaat formeel aangesteld. Deze advocaten zijn te zeldzaam specialisten. In 127bis en Caricole gebeurt de aanstelling op basis van een permanentielijst van advocaten opgesteld door de Franstalige en Nederlandstalige balie van Brussel. Advocaten kunnen zich op vrijwillige basis op deze lijst plaatsen. Bepaalde van deze advocaten zijn gespecialiseerd maar dit geldt niet voor alle advocaten op de lijst. In het CIM wordt een advocaat aangesteld via het bureau voor juridische bijstand van de balie van Turnhout. Het betreft een verplichte aanstelling van een dikwijls onervaren advocaat. In het CIB en CIV bestaan tevens eerstelijnspermanenties waar asielzoekers terecht kunnen voor advies en aanstelling van een advocaat.

Dat de kwaliteit van juridische bijstand in detentie problematisch is blijkt zowel uit de individuele gesprekken die NANSEN voerde met bewoners van de gesloten centra als uit de door NANSEN van dichtbij opgevolgde dossiers. NANSEN peilde in 83 individuele gesprekken met personen vastgehouden in 127bis, Caricole en het CIM naar de kwaliteit van tweedelijns juridische bijstand. Voor 43 personen werd een advocaat via het gesloten centrum aangesteld, 24 personen hadden al een advocaat alvorens ze opgesloten werden of contacteerden vanuit

het gesloten centrum zelf een advocaat en 16 personen hadden geen advocaat¹. In sommige gevallen waren de personen er niet van op de hoogte dat er een advocaat aangesteld werd omdat ze nooit contact hadden met deze advocaat. De redenen voor de afwezigheid van een advocaat zijn uiteenlopend: willen terugkeren, negatief advies van aangestelde advocaat, geen vertrouwen in *pro deo* advocaten die geassocieerd worden met de overheid, ervan overtuigd zijn dat detentie langer duurt wanneer een advocaat gecontacteerd wordt. 25 van de 67 personen meldden dat ze geen bezoek kregen van hun advocaat. 24 personen konden hun advocaat niet of moeilijk bereiken. Dit lag in bepaalde gevallen aan een communicatieprobleem omwille van de taal, slechts 7 personen antwoordden bevestigend op de vraag of hun advocaat een tolk gebruikt. 27 personen gaven aan dat zij niet op de hoogte waren van het werk dat hun advocaat al dan niet verrichtte. Zo waren asielzoekers in bepaalde gevallen niet op de hoogte of er al dan niet beroep zou aangetekend worden tegen een weigeringsbeslissing van het CGVS.

In het kader van juridische bijstand aan personen in detentie organiseerde JRS samen met UNHCR op 1 maart 2018 een bezoek van de voorzitters en bestuurders van de OBFV en OVB aan 127bis. NANSEN nam deel aan dit bezoek en stelde uit gesprekken met de terugkeercoaches werkzaam in 127bis vast dat de kwaliteit van juridische bijstand verleend door de advocaten aanwezig op de permanentielijsten in bepaalde gevallen als problematisch ervaren werd. Soms wachten de terugkeercoaches zelfs met het aanstellen van een advocaat wegens slechte ervaringen met de advocaat van permanentie. Daarnaast blijft een reactie van de balie na klachten gemeld door de sociale dienst in veel gevallen uit.

In het CIM stelde NANSEN vast dat de aanstelling van een advocaat door de balie van Turnhout tot vijf dagen in beslag kan nemen. Gezien de korte termijnen en versnelde procedures in detentie voor onder andere het voeren van een procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid of het indienen van een beroep tegen een weigeringsbeslissing van het CGVS, komt de aanstelling van een advocaat te laat. Daarnaast zijn de aangestelde advocaten dikwijls onervaren en niet op de hoogte van de specificiteit van procedures gevoerd in detentie. NANSEN stelde in bepaalde gevallen vast dat een negatief advies verleend werd door de aangestelde advocaat zonder dat de persoon in detentie bezocht werd en zijn dossier grondig bestudeerd.

NANSEN is in de eerste plaats een centrum van juridische expertise op het gebied van internationale bescherming dat beschikbaar is voor professionals in de sector en personen die internationale bescherming nodig hebben. NANSEN verleent aan mensen die internationale bescherming nodig hebben en degenen die hen begeleiden, technisch-juridische steun. NANSEN werkt met het oog op een makkelijker toegang tot hoge kwaliteit internationale bescherming. Doorheen al zijn activiteiten, streeft NANSEN naar verbeterde kwaliteit van de rechtsbijstand en de toegang tot hoogwaardige rechtsbijstand worden.

Tijdens de individuele gesprekken informeerde NANSEN de ontmoette personen over de redenen van hun detentie, hun rechten en de mogelijke procedures die door een advocaat gevoerd kunnen worden om deze af te dwingen. In het geval NANSEN een nood aan internationale bescherming vaststelde of argumenten om de detentie te betwisten, ondersteunde NANSEN de aangestelde advocaat met juridisch technische informatie of COI. In een aantal gevallen (10) contacteerde NANSEN op eigen initiatief een gespecialiseerde advocaat omdat de persoon geen advocaat had of omdat de aangestelde advocaat zijn werk niet naar behoren deed. Daarnaast fungeerde NANSEN als contactpunt voor de bezoekers van de gesloten centra wanneer zij nood hadden aan specifieke juridische informatie met

¹ De Dienst Vreemdelingen zaken heeft in februari 2020 commentaar hierop afgeleverd om te verduidelijken dat "alle personen die dit wensen" een advocaat hebben toegekend gekregen en "dat er ook twee centra zijn waar er wekelijks in het centrum zelf een laagdrempelig toegang tot juridisch advies wordt georganiseerd".

betrekking tot detentie en internationale bescherming en nam NANSEN deel aan de zeswekelijkse vergaderingen van de groep monitoring van detentie georganiseerd door de Transitgroep.

Bij wijze van ondersteuning aan advocaten en praktijkjuristen met praktische tools, met oog op de verbetering van de kwaliteit van juridische bijstand verleend aan individuele asielzoekers publiceerde NANSEN in 2018 drie NANSEN NOTES. De NANSEN Note is een thematische tool die zich richt tot praktijkjuristen en advocaten die asielzoekers bijstaan. Ze kadert en analyseert juridisch een praktijk die invloed heeft op de toegang tot en het effectief genieten van internationale bescherming evenals op het recht op vrijheid en beschermingsstandaarden in detentie. Bijzonder aandacht wordt besteed aan kwetsbaarheid, detentie en effectieve toegang tot kwalitatieve juridische bijstand. De NANSEN NOTES bieden juridische informatie die gebruikt kan worden door advocaten in individuele procedures. Volgende NANSEN NOTES werden gepubliceerd:

- NANSEN NOTE 2018-1 'Asielzoekers aan de grens: grensprocedure en detentie'
- NANSEN NOTE 2018-2 'Immigratiedetentie van gezinnen met minderjarige kinderen'
- NANSEN NOTE 2018-3 'Beoordeling van de bewijsmiddelen inzake asiel'

Samen met de ontwikkeling van deze juridische tools organiseerde NANSEN vier intervisies/vormingen met advocaten ten einde informatie uit te wisselen over problematische punten en nieuwigheden op vlak van internationale bescherming en detentie. NANSEN gaf daarnaast samen met UNHCR een vorming aan advocaten van de balie van Antwerpen over detentie van personen met een nood aan internationale bescherming.

Structurele trends, ontwikkelingen en tekortkomingen vastgesteld door NANSEN in de praktijk met betrekking tot detentie, internationale bescherming, kwetsbaarheid en juridische bijstand worden jaarlijks gedeeld met niet-gouvernementele partners en de overheidsinstanties (zoals OVB, OBF, UNHCR, DVZ en Myria).

3) Juridische bijstand in gesloten centra : analyse van de kernelementen

De situatie in detentie betreft een zeer specifieke context waarvoor gespecialiseerde juridische bijstand vereist is die snel moet kunnen worden ingezet. Zoals reeds aangehaald beschouwt het EHRM personen in detentie als kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid is het gevolg van de detentiecontext die gekenmerkt wordt door:

- Specifieke procedures eigen aan detentie zoals de procedure tot invrijheidstelling en de procedure in uiterst dringende noodzakelijkheid.
- Versnelde procedures en verkorte beroepstermijnen.
- Moeilijkheden voor asielzoekers om hun asieldossier te onderbouwen omwille van afzondering, beperkte communicatiemiddelen en korte tijdslimieten. Dit maakt het zeer moeilijk om bijvoorbeeld de nodige documentatie te verzamelen of kwetsbaarheid te evalueren.
- Afhankelijkheid van asielzoekers. Zij kunnen zich niet zelf naar hun advocaat begeven maar moeten wachten tot de advocaat hen bezoekt. Het is volgens advocaten ook praktisch moeilijk zich te verplaatsen naar de afgelegen gesloten centra.
- Beperkte toegang tot communicatiemiddelen zoals internet en telefoon. Bovendien is er een taalbarrière die de communicatie nog verder bemoeilijkt.

² De Dienst Vreemdelingenzaken heet in februari 2020 commentaar hierop afgeleverd, om te verduidelijken dat "elk gesloten centrum is dicht gelegen bij een BJB en bovendien is elk centrum slecht op 1u30 van Brussel afstand gelegen". Het valt hier op te merken dat deze duur is gebaseerd op het gebruik een wagen, niet van de openbare vervoer. Vanaf 1 september 2019 vormen de balies van Antwerpen, Mechelen en Turnhout samen de balie provincie Antwerpen.

- Een context van stress waardoor cliënten voor advocaten soms veeleisend kunnen zijn.
- Verhoogd risico op refoulement bij gebrekkige juridische bijstand³.

De reeds bestaande rechtsbijstandskloof is de laatste jaren alleen maar groter geworden, in het bijzonder in detentie. De hervorming van het rechtsbijstandstelsel in 2016 heeft drastische gevolgen voor de kwaliteit en de beschikbaarheid van juridische bijstand aan asielzoekers. Het asielrecht is nog minder aantrekkelijk geworden voor gespecialiseerde advocaten gezien dossiers en opvolging onder advocaten minder eenvoudig zijn geworden en minder lonend voor advocaten die onder het *pro deo*-stelsel willen werken. De parallelle verzwakking van het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van organisaties zonder winstoogmerk die rechtsbijstand verlenen, heeft een negatieve impact op de situatie van individuele asielzoekers. Daarnaast heeft de nieuwe wetgeving, die in maart 2018⁴ in werking is getreden, gezorgd voor een verdere uitbreiding van de detentiegronden en verkorte procedure- en beroepstermijnen, met nadelige gevolgen voor personen in detentie.

Gelet op deze verkennende vaststellingen, beveelt NANSEN aan:

- Het BJB streeft ernaar binnen de 24 uur een advocaat aan te stellen na ontvangst van een verzoek tot aanstelling van een gesloten centrum.
- Het BJB voorziet in alle gesloten centra tweedelijns permanentielijsten met gespecialiseerde advocaten.
- De OVB en OBFV controleren strenger welke advocaten zich op de permanentielijsten kunnen inschrijven, kwaliteitseisen en criteria worden vastgesteld waaraan moet voldaan zijn alvorens een advocaat op de permanentielijst wordt ingeschreven (bijvoorbeeld verplichte vormingen, het afnemen van een examen). Daarnaast is er een kwaliteitscontrole van de door advocaten in detentie geleverde prestaties.
- De OVB en OBFV voorzien een specifieke vorming detentie tijdens de BUBA/CAPA vorming.
- De OVB en OBFV ondersteunen het werk van advocaten in detentie door het regelmatig organiseren van (verplichte) vormingen.
- De OVB en OBFV sensibiliseren advocaten over de noodzaak toegankelijk/bereikbaar te zijn voor hun cliënten in detentie.
- Advocaten maken gebruik van een tolk indien nodig.

³ De Dienst Vreemdelingenzaken heeft in februari 2020 commentaar hierop afgeleverd, om te verduidelijken “dat alle beslissingen uitgebreid moeten gemotiveerd worden en dat er vooraf de vasthouding een hoorrecht wordt afgenomen en dan nog eenmaal in het centrum opnieuw de vreemdeling wordt gehoord”. Uiteraard, “Sinds de publicatie van het CGVS-rapport heeft de DVZ zijn werkwijze aangepast en probeert hij een manier te zoeken om het onderzoek naar het risico op schending van artikel 3 van het EVRM te organiseren in geval van een terugkeer wanneer geen asielaanvraag werd ingediend. In het bijzonder werden de volgende wijzigingen doorgevoerd: de vragenlijst “recht om gehoord te worden” bestemd voor de politiediensten op het moment van de aanhouding; de vragen die tijdens het intakegesprek bij aankomst in het gesloten centrum worden gesteld; de registratie van een “impliciete asielaanvraag” in de gevallen waarin hij van oordeel is dat een onderzoek van het risico moet worden uitgevoerd door het CGVS. In zijn analyse pleit Myria meer bepaald voor de invoering van een systeem dat een duidelijk onderscheid maakt tussen het terugkeerbesluit (waarin het irregulier verblijf van de vreemdeling en zijn verplichting om het grondgebied te verlaten worden vastgesteld) en het verwijderingsbesluit (dat duidelijk het land van terugkeer identificeert na een analyse van het risico volgens artikel 3 van het EVRM). Myria formuleert hier ook aanbevelingen om bijkomende garanties in te voeren ». Zie https://www.myria.be/files/181205_Myriadoc_detentie_2018.pdf, p.32.

⁴ Wet tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen