



KWETSBAARHEID IN DETENTION

Doelstellingen en methodologie

Tussen januari 2019 en maart 2020 heeft NANSEN 34 bezoeken gebracht naar gesloten centra en met 199 personen een ontmoeting gehad. Het Rapport «Kwetsbaarheid in detentie » stelt, in vijf thematische hoofdstukken, onze analyse en bevindingen. Hier staan onze doelstellingen en methodologie uitegklaard. Dit Rapport is dus representatief voor de moeilijkheden die personen die internationale bescherming ervaren. Het is echter niet exhaustief. Er wordt evenmin beweerd dat de geanalyseerde situaties statistisch een meerderheid vormen onder de totale bevolking van de Belgische gesloten centra.

Auteur : Julie Lejeune

Redactie : Marjan Claes – Julie Lejeune

INHOUDSTAFEL

I. DOELSTELLINGEN EN METHODOLOGIE	3
I.1. Inleiding.....	3
I.2. Aspecten van de definitie: kwetsbaarheid of kwetsbaarheden?	4
I.3. Één aspect van het administratieve kader bij detentie: Extra Zorg en Aandacht..	6
I.4. Enkele methodologische aspecten.....	8
NANSEN – een expertisecentrum voor internationale bescherming.....	10

I. DOELSTELLINGEN EN METHODOLOGIE

I.1. Inleiding

NANSEN heeft als opdracht de ontwikkeling en het toegankelijk maken van gespecialiseerde juridische expertise over internationale bescherming, zodat wie bescherming nodig heeft, zijn grondrechten daadwerkelijk kan uitoefenen. Een interdisciplinaire aanpak versterkt die expertise.

Om de kwaliteit te verbeteren van de rechtsbijstand aan personen die internationale bescherming nodig hebben, biedt NANSEN hoogwaardige rechtsbijstand aan de betrokken personen en stelt aan de asielprofessionals opleidings- en ondersteuningsinstrumenten ter beschikking.

De analyse van individuele dossiers door NANSEN heeft structurele problemen en vragen aan het licht gebracht die de effectieve toegang tot internationale bescherming belemmeren. De beschermingsstandaarden bij detentie en de grondrechten van wie internationale bescherming nodig heeft, vormen de kern van NANSEN haar structureel werk. Om haar analyse te onderbouwen van de specifieke situatie van personen die internationale bescherming nodig hebben en die van hun vrijheid zijn beroofd, heeft NANSEN een structureel programma opgesteld van regelmatige bezoeken aan de gesloten centra, regelmatige verslaggeving over de bevindingen van die bezoeken en een constructieve dialoog met de autoriteiten.

Op basis van de bevindingen¹ gedaan na het eerste volledige jaar van activiteit, heeft NANSEN de situatie van personen in een situatie van kwetsbaarheid bij detentie verder grondig onderzocht. Ter ondersteuning van het conceptuele kader voor juridische analyse dat in 2018 is uitgewerkt, werd van januari 2019 tot juni 2020 een werkplanning van bezoeken, opleidingen, vergaderingen en specifieke methodologische instrumenten² opgezet. In dit document stelt NANSEN de resultaten voor van dat werk. Centraal hierin staat de beoordeling van de kwetsbaarheid bij de individuele evaluatie van het noodzakelijk karakter van de administratieve detentie van personen die internationale bescherming nodig hebben.

Het rapport wijdt een hoofdstuk aan elk van de vier technische juridische kwesties die voortvloeien uit een zorgvuldig onderzoek van het relaas van de betrokken personen, de beslissingen van de asielinstanties en de vasthoudingstitels, meer bepaald:

- de motivering voor de vasthoudingstitels;
- de grensprocedure en de versnelde procedure;
- bijzondere procedurele noden;
- het laattijdig indienen van een verzoek om internationale bescherming en het laattijdig meedelen van de asielgronden.

Verder staat een hoofdstuk in het teken van COVID-19. De pandemie heeft een invloed op de situatie van vastgehouden personen en op de voortzetting van de detentie.

¹ Toegang tot juridische bijstand: beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/07/NANSEN-Bevindingen-Juridische-bijstand-in-detentie.pdf>, kwetsbaarheid bij detentie: beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/06/NANSEN-Bevindingen-Kwetsbaarheid-in-detentie.pdf>, toegang tot internationale bescherming (niet gepubliceerd), wettigheid van de detentiemaatregel (niet gepubliceerd).

² Onder meer: denkoefening over de opsporing van trauma's, de opleiding van advocaten, de invoering van een referentie-instrument voor de verwerking van individuele dossiers, gedachtewisselingen met de bezoekers van de Transitgroep, een dialoog met professionals uit de sector van de geestelijke gezondheidszorg, sociologische inzichten in het kader van een samenwerking met de Universiteit Antwerpen.

NANSEN behandelt hier het volgende:

- de elementen van de definitie van kwetsbaarheid die als basis voor de analyse zijn gebruikt;
- de elementen van het administratieve kader van de detentie die de autoriteiten toelaten kwetsbaarheden van vastgehouden personen te identificeren en er rekening mee te houden;
- het aantal mensen met wie is gesproken, het aantal geopende dossiers en de manier waarop dit rapport werd onderbouwd.

Deze drie punten brengen twee voorwaarden aan het licht die onmisbaar zijn om verwarring te voorkomen over de aard van de analyse die hier wordt voorgesteld.

In de eerste plaats zijn de gevallen die dit verslag illustreren, geselecteerd omdat ze een aantal technische juridische kwesties belichten die een belemmering vormen voor de daadwerkelijke toegang tot internationale bescherming en tot de grondrechten van de betrokken personen. Vervolgens past onze analyse in een conceptueel kader dat steunt op een 'intersectorale' definitie van de kwetsbaarheid van de betrokken personen. Dat kader valt maar gedeeltelijk samen met het kader dat de Dienst Vreemdelingenzaken heeft opgezet voor het beheer van gesloten centra.

I.2. Aspecten van de definitie: kwetsbaarheid of kwetsbaarheden?

NANSEN heeft zich in eerste instantie gefocust op de analyse van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens om te vatten waarom asielzoekers een kwetsbare groep vormen³, en waarom personen in detentie in een kwetsbare situatie verkeren door de vrijheidsberoving zelf.⁴ De situatie van kwetsbaarheid van personen in detentie kan verergeren door specifieke noden die zij hebben of doordat ze tot specifieke groepen behoren (bijvoorbeeld door hun leeftijd, seksuele geaardheid⁵ of genderidentiteit, of omdat ze het slachtoffer zijn geweest van foltering of trauma).⁶ De kwetsbaarheid past niet in één enkele definitie en is het resultaat van "een combinatie van een verschillende factoren die met de tijd kunnen schommelen"⁷.

Kwetsbaarheid kan juridisch worden gedefinieerd als "de toestand van een persoon die door een bepaalde context rechtens of feitelijk niet in staat is voldoende autonomie te genieten om zijn of haar grondrechten ten volle uit te oefenen".⁸ Toch is het moeilijk om de oorzaken van een dergelijke kwetsbaarheid, die het gevolg zijn van "de combinatie van verschillende

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

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

⁵ EHRM, 5 juli 2016, O.M. tegen Hongarije, nr. 9912/15.

⁶ UNHCR, Monitoring Immigration Detention Practical Manual, 2014, blz. 39,

<https://www.refworld.org/pdfid/53706e354.pdf>. Zie ook EHRM, 5 juli 2016, O.M. tegen Hongarije, nr. 9912/15.

⁷ S. Shaw, Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons A report to the Home Office, januari 2016, beschikbaar op:

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

⁸ D. Roman, "Ils ne mourraient pas tous mais tous étaient frappés" : le coronavirus, révélateur des ambiguïtés de l'appréhension juridique de la vulnérabilité, RDLF 2020, Chronique n°15, blz 1, beschikbaar op <http://www.revuegeneraledudroit.eu/juriblogs/ils-ne-mourraient-pas-tous-mais-tous-etaient-frappes-le-coronavirus-revelateur-des-ambiguites-de-l-apprehension-juridique-de-la-vulnerabilite/>

factoren die in de loop van de tijd kunnen schommelen"⁹, in één enkele definitie of categorie onder te brengen.

Kwetsbaarheid kan niet worden geconceptualiseerd als het lidmaatschap van een groep of als een zuiver individueel kenmerk, maar moet van geval tot geval worden bekeken.¹⁰ Ze is meer contextueel en situationeel dan inherent aan het individu.¹¹

Zo hebben de corona-crisis en de maatregelen om ze aan te pakken (onder meer de lockdown) of de gevolgen van de crisis voor de werking van vele openbare diensten, het risico voor personen die zich al in een kwetsbare situatie bevonden, nog vergroot¹².

Volgens NANSEN worden kwetsbaarheidssituaties dan ook bepaald en gevormd door een samenspel¹³ van verschillende risicofactoren (intersectionaliteit) die mensen op verschillende manieren kunnen treffen, bijvoorbeeld persoonlijkheids-¹⁴, omgevings-¹⁵ en socio-economische¹⁶ factoren¹⁷.

Het beleid om migratie te controleren kan echter ook tot kwetsbare situaties leiden. Staten nemen maatregelen om migratie te controleren, zoals de grenzen sluiten of streng controleren, wat soms leidt tot refoulement en geweld tegen migranten. Zelfs nadat toegang tot het grondgebied verkregen werd, kan strenge migratie- of integratiewetgeving migranten in een kwetsbare situatie doen belanden¹⁸: "In de mate dat het vreemdelingenrecht a priori een recht is op uitsluiting van niet-onderdanen, is het bijgevolg een recht dat kwetsbare personen 'voortbrengt' omdat zij van bepaalde rechten zijn uitgesloten".¹⁹

Daarom moeten betrouwbare rapporten en studies die alle individuele of indirecte uitingen van dit fenomeen beschrijven, nauwkeurig worden bestudeerd om -geval per geval- de migratiedimensie van de kwetsbaarheid vast te stellen die via alle individuele of indirecte uitingen van dit fenomeen wordt beschreven.

⁹ S. Shaw, Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons A report to the Home Office , januari 2016, beschikbaar op:

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

¹⁰ M. Baumgärtel, "Facing the challenge of migratory vulnerability in the European Court of Human Rights", NQHR, 2020, p. 12.

¹¹ M. Baumgärtel, "Facing the challenge of migratory vulnerability in the European Court of Human Rights", NQHR, 2020, p. 16.

¹² D. Roman, art. cit., blz. 4.

¹³ Tijdens de rapportageperiode is het NANSEN-team getraind in traumadetectie door SOLENTA, een expertisecentrum op het gebied van migratie- en oorlogstrauma's. Verschillende instrumenten om kwetsbaarheden op te sporen werden geanalyseerd en opgenomen (onder meer: Vulnerability Screening Tool van UNHCR, EASO Tool for Identification of persons with special needs).

¹⁴ Bijvoorbeeld: leeftijd, geslacht, nationaliteit, etniciteit, seksuele geaardheid, geslachtsidentiteit, geestelijke en lichamelijke gezondheid, zelfrespect, trauma's uit het verleden of het heden (met inbegrip van martelingen, seksueel en/of huiselijk geweld), opleidingsniveau, socio-economische achtergrond, delinquentie enzovoort.

¹⁵ Bijvoorbeeld: inrichting van de detentieplaats, mogelijkheid tot classificatie van de detentieplaats, overbevolking, houding van het personeel, verhouding personeel/gedetineerden, houding van medegedetineerden, toegankelijkheid en competentie van de gezondheidszorg, juridische en sociale diensten enzovoort.

¹⁶ APT, Détecter les situations de vulnérabilité et assurer le monitoring de la détention, Atelier pratique et de réflexion, Brussel, 16 januari 2020.

¹⁷ Bijvoorbeeld: De houding van de maatschappij en de media ten opzichte van mensen die van hun vrijheid zijn beroofd en migranten, stigmatisering en sociale uitsluiting, sociale onzichtbaarheid, de houding ten opzichte van minderheden enzovoort.

¹⁸ M. Baumgärtel, "Facing the challenge of migratory vulnerability in the European Court of Human Rights", NQHR, 2020, p. 19.

¹⁹ J.Y. Carlier, "Des droits de l'homme vulnérable à la vulnérabilité des droits de l'homme, la fragilité des équilibres", R.I.E.J., 2017, blz. 185.

In het kader van een interdisciplinaire samenwerking met NANSEN heeft een onderzoeker van de afdeling Sociologie van de Universiteit Antwerpen, Koen Keizer, de dossiers geanalyseerd die NANSEN in 2018 heeft opgevolgd. Zijn verkennende sociologische studie bevestigt dat de asielprocedure²⁰ en de detentie post-migratoire kwetsbaarheid kunnen veroorzaken; die kwetsbaarheid kan in wisselwerking treden met kwetsbaarheid opgebouwd tijdens de eerdere fasen van de migratiereis.²¹

Kwetsbaarheid heeft wettelijke gevolgen, zodra ze feitelijk is vastgesteld. Ze kan procedurele gevolgen hebben, "de staat positieve beschermings-, onderzoeks- en procedurele verplichtingen opleggen zodra er kwetsbare personen bij betrokken zijn"²² en "de kwetsbare persoon een betere toegang tot de rechter verschaffen (...) door het begrip 'slachtoffer' te versoepelen."²³ Ze kan ook materiële gevolgen hebben, meer bepaald "de bescherming van rechten verbeteren door de drempel te verlagen: zowel de drempel van de vereiste ernst om van de schending van een recht (bijvoorbeeld foltering) te spreken als die van discriminatie".²⁴

Als de kwetsbaarheid van de vastgehouden migrant van nature situationeel is, dan moet de proportionaliteit van de vrijheidsberoving grondig en gedetailleerd worden onderzocht. NANSEN heeft de kwestie van detentie van asielzoekers aan de grens reeds grondig onderzocht²⁵, en het belang van de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit in dat verband. Het is inderdaad precies daar dat de hele kwestie van de rechtmatigheid van administratieve detentie speelt, aangezien die uitzondering op het recht op vrijheid restrictief moet worden geïnterpreteerd.²⁶

I.3. Één aspect van het administratieve kader bij detentie: Extra Zorg en Aandacht

Het wettelijk kader van de verplichtingen van de overheid ten aanzien van kwetsbare personen werd reeds besproken door NANSEN²⁷. Hierna wordt dat wettelijk kader thema per thema verder uitgewerkt. De uitvoering en handhaving van dat kader is de verantwoordelijkheid van alle overheidsinstanties. De wet van 15 december 1980 en een aantal koninklijke besluiten bepalen de werking en de organisatie van de gesloten centra in België. In de praktijk wordt dat kader aangevuld met Extra Zorg en Aandacht (EZA). De Dienst Vreemdelingenzaken heeft dat instrument, of beter gezegd die procedure, opgezet om "een betere ondersteuning te waarborgen, in de centra, voor mensen die een specifieke begeleiding nodig hebben vanwege hun profiel of gedrag".²⁸

EZA is dus een voorziening die in geen wettelijke of reglementaire tekst is ingebed; het is veeleer een interne nota. De Dienst Vreemdelingenzaken weigerde de nota aan NANSEN mee

²⁰ Het CGVS gebruikt een specifiek referentiekader waarin individuele dossiers en trajecten moeten passen en waarin culturele verschillen wel een invloed hebben.

²¹ Bijvoorbeeld in de pre-migratiefase: het gebrek aan een sociaal-cultureel netwerk om de positie van het individu in de asielprocedure te bevorderen, bijvoorbeeld documenten verkrijgen via het land van herkomst van de familie. En tijdens de transitfase: het feit dat derden, soms smokkelaars, de verhalen van personen die bescherming nodig hebben kunnen beïnvloeden of zelfs vertekenen.

²² J.Y. Carlier, art. cit., p. 186.

²³ J.Y. Carlier, art. cit., p. 187.

²⁴ Idem.

²⁵ NANSEN Note 2018-1 "Asielzoekers aan de grens : grensprocedure en detentie" , beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/2018/04/22/note-1-asile-frontiere-detention/>

²⁶ EHRM 10 augustus 2007, nr. 199/05, John tegen Griekenland, par. 26.

²⁷ Zie onder meer <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/06/NANSEN-Bevindingen-Kwetsbaarheid-in-detentie.pdf> en de NANSEN Note 2018-1, op.cit. en ook alle publicaties over de situatie van mensen in detentie die de site van NANSEN biedt.

²⁸ Die informatie heeft NANSEN vernomen tijdens de twee ontmoetingen met de Dienst Vreemdelingenzaken (5 maart 2019 en 18 juni 2020). Die informatie is bevestigd in twee nota's die per mail zijn gestuurd (19 juni 2019 en 29 juni 2020).

te delen, maar stuurde wel een schriftelijke verklaring over de werking van EZA en gaf voorts mondelinge toelichtingen, die in dit rapport zijn opgenomen.

EZA mag niet verward worden met het programma voor de terugkeer van personen 'Special Needs', dat de dienst als volgt beschrijft: "Het project 'Special Needs' zorgt voor een aangepaste opvang in België en in het land van herkomst voor personen die gedwongen terugkeren en voor wie een extra ondersteuning nodig is".²⁹

Het jaarlijkse activiteitenrapport van de Dienst Vreemdelingenzaken van 2009 legt uit hoe het EZA-project en het project 'Special Needs' aanvankelijk op elkaar afgestemd waren: " Voor een betere opvolging van "special needs" dossiers, wordt sedert eind maart 2008 gewerkt met opvolgingstabellen per centrum van bewoners die extra zorg nodig hebben (Extra-Zorg-Afdeling (EZA) tabellen). Elk gesloten centrum vult in de opvolgingstabel in wat de bevindingen en het advies zijn van de diverse teams binnen het centrum voor elk extrazorg-dossier. Een coördinator bij het centraal bestuur pleegt wekelijks overleg met de betrokken uitvoeringsbureaus om voor elk van deze dossiers een gepaste oplossing te bewerkstelligen."³⁰

Uit de documenten die NANSSEN heeft ingekeken en de contacten met de Dienst Vreemdelingenzaken, kan het volgende worden onthouden:

- De Dienst Vreemdelingenzaken heeft geen algemene definitie van kwetsbaarheid³¹, maar werkt met een lijst van mogelijke gevallen van kwetsbaarheid.³²
- Er is geen vragenlijst om kwetsbaarheden te identificeren bij aankomst in het centrum, maar de medische 'intake' heeft betrekking op zowel de lichamelijke als de geestelijke gezondheid; de rol van de arts van het centrum is beslissend voor de identificatie en in overwegingname van kwetsbaarheden.³³
- In elk gesloten centrum wordt minstens één keer per week³⁴ een multidisciplinaire vergadering gehouden om het gedrag te bespreken van de mensen die in detentie zijn. De directie, verpleegkundigen, maatschappelijk werkers, psychologen en bewakingspersoneel nemen deel aan de bijeenkomst. Er wordt een lijst van EZA-situaties opgesteld; ze wordt doorgenomen, bijgewerkt en regelmatig aangevuld. De

²⁹ Het project omvatte: huisvesting in speciale psychiatrische zorginstellingen voor personen die niet afdoend medisch begeleid kunnen worden in gesloten centra, opleiding van psychologen in de centra, informatieverstrekking aan de bewoners over hun grondrechten en specifieke ondersteuning tijdens en na de repatriëring. Dienst Vreemdelingenzaken, Jaarlijkse activiteitenverslagen 2010, pp. 230 en 231. Tijdens het interview van 18 juni 2020 wees de DVZ erop dat het project is geëvolueerd en dat het niet meer dezelfde inhoud heeft als in 2010.

³⁰ Dienst Vreemdelingenzaken, Activiteitenrapport, 2009, p. 116 beschikbaar op <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/2009nl.pdf> Het programma Special Needs wordt in alle volgende activiteitenrapporten vermeld die online beschikbaar zijn (Rapport 2010, p. 230, Rapport 2011, p. 256, Rapport 2012 P. 272, et Rapport 2013, p. 173).

³¹ Op de site van de Dienst Vreemdelingenzaken staat een tab "Kwetsbaar" (onder, eerst "Statistieken" en vervolgens "Internationale bescherming"). Die tab leidt naar twee rubrieken: "Niet-begeleide minderjarigen" en "mensenhandel en zwaardere vormen van mensensmokkel (MH)", die toegang geeft tot de meest recente statistieken over dat fenomeen.

³² De lijst vermeldt bijvoorbeeld de volgende "kwetsbare groepen" (volgens de DVZ-terminologie): gezinnen (voornamelijk eenoudergezinnen) met minderjarige kinderen, niet-begeleide buitenlandse minderjarigen tot aan de vestiging van de leeftijd via bottenonderzoek, zieke mensen (geestelijke of lichamelijke gezondheid), ouderen. Onder de groepen die "niet kwetsbaar zijn maar specifieke aandacht nodig hebben" vermeldt de lijst bijvoorbeeld: mensen met agressieve neigingen (fysiek of verbaal), mensen met zelfmoordneigingen, hongerstakers, mensen die zichzelf hebben verminkt, mensen met een geschiedenis van agressie voorafgaand aan vrijheidsberoving, geradicaliseerde mensen, vrouwen met genderspecifieke problemen, mensen van de LGBTI-gemeenschap."

³³ Tijdens het gesprek van 18 juni 2020 heeft de Dienst Vreemdelingenzaken het belang van de rol van de arts beklemtoond.

³⁴ Elk centrum bepaalt zelf de frequentie van die vergaderingen.

DVZ en het centrum plegen regelmatig overleg over de gevallen om de meest recente informatie te delen.

- De Dienst Vreemdelingenzaken vergadert wekelijks met alle betrokken diensten (asiel, grenscontrole, identificatie, repatriëring) en de psychologen die de EZA-dossiers van mensen in de gesloten centra en in de terugkeerwoningen coördineren. De individuele gevallen die het multidisciplinair overleg van de centra meldt, worden vanuit administratief oogpunt besproken.
- Er bestaan richtlijnen over de zorg voor en de communicatie met EZA-personen tijdens hun detentie ter voorbereiding van hun verwijdering; die richtlijnen zijn vastgelegd in fiches. De fiches worden ter beschikking gesteld van de coördinerende psychologen, de centrale diensten in Brussel, het medisch-psychologisch ondersteuningsteam van de luchthavenpolitie (MPOT) en de luchthavenpolitie zelf.³⁵
- De mensen die aangestipt zijn voor EZA-overleg, hebben een 'EZA-stempel' in hun administratief dossier van het centrum, maar niet in hun individuele dossier bij de Dienst Vreemdelingenzaken.
- Als wordt vastgesteld dat iemand door zijn of haar problemen niet in het centrum kan blijven, moet er een oplossing buiten het centrum worden gezocht, al dan niet tijdelijk (bijvoorbeeld een opname in een ziekenhuis of psychiatrische instelling). Als het gedrag van de betrokkene gestabiliseerd is en terugkeer mogelijk is, kan hij of zij terug naar het gesloten centrum. Na een medische behandeling kan de betrokkene "voldoende 'fit' zijn om in het centrum te verblijven en te reizen".³⁶

Het administratieve kader dat de DVZ heeft ingesteld om rekening te houden met kwetsbaarheid in detentie, berust dus op het feit dat "sommige kwetsbare personen die in de centra terechtkomen, in de praktijk ('overlast') personen zijn en zich in de groep door hun afhankelijkheid of psychologische problemen onderscheiden. Ook bepaalde medische problemen kunnen zich in die groep voordoen. Sommigen kunnen nergens heen, of zijn gevlucht uit andere accommodaties (bijvoorbeeld een psychiatrische instelling of ziekenhuis). "Deze categorie personen vormt een zware belasting in het centrum en is meestal niet gemakkelijk verwijderbaar". "Er wordt intensief gewerkt om enerzijds een humane en adequate detentie te waarborgen en anderzijds verwijdering op humane wijze uit te voeren. Detentie en verwijdering worden op maat gedaan, rekening houdende met de specifieke situatie van elke persoon."³⁷.

I.4. Enkele methodologische aspecten

NANSEN heeft in 2019 en begin 2020 regelmatig gesloten centra bezocht en heeft zich toegespitst op de kwetsbare situatie van personen in detentie. De elementen die aantonen dat met die kwetsbaarheden rekening is gehouden, zijn grondig onderzocht.

Vier detentiecentra zijn regelmatig bezocht:

- Het transitcentrum Caricole (hierna 'Caricole' genoemd): voor personen (vrouwen en mannen) die aan de grens internationale bescherming hebben gevraagd ;
- Repatriëringscentrum 127bis (hierna '127bis' genoemd): vooral voor mensen die internationale bescherming vragen en voor wie de Dublin III-verordening geldt, om te

³⁵ Die informatie staat in de nota die de Dienst Vreemdelingenzaken aan NANSEN heeft gestuurd op 29 juni 2020 (vrij vertaling).

³⁶ "Psychiatrische observatie kan ook aantonen dat iemand niet thuishoort in de psychiatrie." Schriftelijke nota van de Dienst Vreemdelingenzaken aan NANSEN van 29 juni 2020.

³⁷ Fragmenten uit de schriftelijke nota die de Dienst Vreemdelingenzaken aan NANSEN heeft bezorgd op 29 juni 2020 (vrije vertaling).

bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor hun verzoek of om hun overdracht te organiseren (alleen mannen);

- Het "Centrum voor illegalen" in Merksplas (hierna 'CIM'): voornamelijk voor mensen van wie de vraag om internationale bescherming is afgewezen (alleen mannen);
- Het "Centrum voor illegalen" in Brugge (hierna 'CIB'): voor mensen van wie de vraag om internationale bescherming is afgewezen ; en voor wie internationale bescherming vraagt en van wie moet worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de aanvraag, of die wacht op een overdracht aan de verantwoordelijke staat (vrouwen en mannen).

In juli 2019 opende de Dienst Vreemdelingenzaken een nieuw centrum in Holsbeek (hierna 'CIH'), enkel voor vrouwen. Het centrum houdt vrouwen vast die op het grondgebied zijn gearresteerd; van sommige vrouwen is het verzoek om internationale bescherming afgewezen, andere vrouwen hebben aan de grens internationale bescherming gevraagd.³⁸ Samen met andere organisaties nam NANSEN deel aan een rondleiding door dit nieuwe centrum. Ook vonden er twee bezoeken met individuele gesprekken plaats.

De gezinsunits naast het centrum 127bis hielden eerst gezinnen met minderjarige kinderen vast. Ze dienen nu om gezinnen met volwassen kinderen vast te houden. NANSEN bezocht de units en ontmoette er een gezin.

Af en toe werden de mensen die internationale bescherming aan de grens vragen, in Brugge en Merksplas vastgehouden, vanwege een hoger aantal aankomsten op de luchthaven. NANSEN heeft een aantal van die mensen ontmoet.

De bezoeken vonden plaats tussen februari 2019 en maart 2020. Ze zijn op 13 maart 2020 tot nader order onderbroken, na het uitbreken van de COVID-19 epidemie. De Dienst Vreemdelingenzaken gaf geen toestemming meer aan NANSEN of andere gemachtigde bezoekers om de gesloten centra te bezoeken.

In totaal heeft NANSEN 34 bezoeken gebracht: 11 aan Caricole, 8 aan 127bis, 5 aan CIB, 7 aan CIM, 2 aan CIH en 1 aan de gezinsunits. De bezoeken werden vooraf aan de directie van de centra aangekondigd. Ze werden voorbereid aan de hand van de blinde lijst die de centra vooraf doorstuurden, informatie die door andere bezoekers werd verstrekt en verzoeken die rechtstreeks door de personen in detentie aan NANSEN werden gericht. Afhankelijk van de organisatie van elk centrum, kon NANSEN vóór en/of na de bezoeken met medewerkers van de Sociale dienst (127bis, Caricole en CIH) of met een lid van de directie (CIB en CIM) spreken over de mogelijke aanwezigheid van personen in een kwetsbare situatie en, indien nodig, de bezorgdheid van NANSEN over hun situatie melden, naar aanleiding van de gesprekken.

Mensen die internationale bescherming vragen, mensen die bescherming nodig hebben en die nog geen aanvraag hebben ingediend en mensen die zijn afgewezen, zijn de doelgroep van NANSEN. Mensen in kwetsbare situaties krijgen daarbij een bijzondere aandacht.

Vóór elk bezoek wordt een selectie gemaakt van de personen met wie gesproken wordt aan de hand van volgende elementen of de combinatie van de volgende elementen:

- Kwetsbare risicoprofielen³⁹
- Nationaliteit
- Specifieke praktijk / beleid van de overheid met betrekking tot bepaalde nationaliteiten of categorieën van personen
- Noodzaak van internationale bescherming

³⁸ Koninklijk besluit van 16 juli 2019 houdende aanduiding in het Rijk van een plaats die gelijkgesteld wordt met de plaats zoals bedoeld in artikel 74/5, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, B.S. 26 juli 2019

³⁹ Zie: www.nansenrefugee.be/votre dossier.

- Bijstand of niet van een advocaat
- Leeftijd⁴⁰

Tijdens die bezoeken heeft NANSSEN 199 mensen gesproken in semigestructureerde interviews. In die cijfers zijn ook enkele mensen opgenomen met wie meermaals is gesproken.

Tussen januari 2019 en maart 2020 heeft NANSSEN 108 dossiers geopend om -met voorafgaande toestemming van de betrokkene- een van de volgende initiatieven te nemen:

- informatie over het land van herkomst en juridische argumenten met betrekking tot de noodzaak van internationale bescherming aan de advocaat overmaken;
- juridische informatie aan de advocaat overmaken over de wettigheid van de detentie;
- rechtstreeks tussenkomen bij de asielinstanties.

Onder de geopende dossiers heeft NANSSEN bovendien 26 personen geïdentificeerd die in een zeer kwetsbare situatie verkeerden. Die gevallen zijn grondig geanalyseerd op vlak van internationale bescherming en detentie. NANSSEN heeft zo de vijf juridische kwesties die in dit verslag zijn besproken, in kaart kunnen brengen. Naast de personen voor wie een dossier werd geopend, heeft NANSSEN in de loop van de gesprekken 34 andere personen geïdentificeerd die mogelijk in een kwetsbare situatie verkeerden.

De analyse die hier wordt voorgesteld is dus representatief voor de moeilijkheden die personen die internationale bescherming erveren. Ze is echter niet exhaustief. Er wordt evenmin beweerd dat de geanalyseerde situaties statistisch een meerderheid vormen onder de totale bevolking van de Belgische gesloten centra. We vestigen de aandacht van de lezer ook op het feit dat sommige individuele gevallen meer dan één juridische kwestie oproepen. Die gevallen worden dan ook in meer dan één hoofdstuk aangehaald.

Het verslag is voorgesteld aan en besproken met de UNHCR, Myria en de Dienst Vreemdelingenzaken (departement Controle Binnenland en Grenzen), die we hierbij bedanken voor hun beschikbaarheid en voor hun constructieve opmerkingen. Die opmerkingen zijn zoveel mogelijk opgenomen in de definitieve tekst. Om redenen van beschikbaarheid kon het CGVS ons niet ontvangen vóór de afwerking van dit document.⁴¹

NANSSEN – een expertisecentrum voor internationale bescherming

NANSSEN vzw is in 2017 opgericht door een groep advocaten en academici met ervaring op het gebied van vluchtelingen-, mensen- en migratierecht. Ze wil kwaliteitsvolle rechtsbijstand ontwikkelen en beschikbaar stellen voor al wie internationale bescherming nodig heeft. Bij haar oprichting al heeft de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) NANSSEN erkend als nationale partner.

NANSSEN is een juridisch expertisecentrum voor internationale bescherming dat juridisch-technische expertise combineert met een interdisciplinaire benadering van asiel. Het draagt de samenwerking met advocaten en juristen. NANSSEN besteedt bijzondere aandacht aan personen in een kwetsbare situatie.

Focus op detentie

⁴⁰ Met een bijzondere aandacht voor zeer jonge en zeer oude mensen.

⁴¹ De contacten om een datum vast te leggen, lopen.

NANSEN streeft ernaar dat de beschermingsstandaarden voor wie in gesloten centra internationale bescherming vraagt, worden versterkt en volledig toegepast. Via bezoeken monitort ze op structurele wijze de situatie in detentie, waarbij ze zich ervan verzekert dat er kwaliteitsvolle rechtsbijstand wordt verleend en waarbij ze verzoeken om internationale bescherming ondersteunt. Haar aandacht gaat in het bijzonder uit naar kwetsbaarheden die de effectieve toegang tot rechten of internationale bescherming kunnen belemmeren.

Een van de acties opgezet door NANSEN bestaat erin gedetineerde personen die internationale bescherming nodig hebben te identificeren en hun hoogwaardige rechtsbijstand aan te bieden. NANSEN geeft met name technisch-juridisch advies aan advocaten over de situatie in het land van herkomst en/of over de detentiemaatregel, voorziet hen van recente en relevante rechtspraak of geeft antwoord op andere procedurele vragen. Die steun aan advocaten en juristen wordt verder aangevuld met praktische instrumenten waarmee ze kwaliteitsvolle rechtsbijstand kunnen verlenen in de individuele zaken die ze behandelen.

NANSEN werkt structureel nauw samen met andere actoren, met name actoren uit het maatschappelijk middenveld, academici, maar ook balies, advocaten en juristen. Tegelijkertijd onderhoudt NANSEN een constructieve dialoog met de autoriteiten en diverse partners die actief zijn op het gebied van detentie, waaronder de Transitgroep.⁴²

⁴² De Transitgroep verenigt vertegenwoordigers van de verenigingen die gesloten centra bezoeken, onder meer: Vluchtenlingenwerk Vlaanderen, CIRE, JRS, Caritas, Point d'Appui en Liga voor Mensenrechten, maar ook UNHCR en het Federaal Migratiecentrum (Myria).