



KWETSBAARHEID IN DETENTIE

Motivering van detentietitels

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. LEES OOK onze doelstellingen en methodologie. 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 : Marjan Claes

Redactie : Valérie Klein – Julie Lejeune

INHOUDSTAFEL

II. Motivering van detentietitels voor personen in een kwetsbare situatie.....	3
II.1. Vaststellingen	3
a) Asiel grens	3
b) Asiel grondgebied	5
c) Dublinprocedure	5
II.2. Analyse: focus zwangere vrouwen	6
a) Identificatie voor detentie.....	6
b) Motivering detentietitels	9
c) Identificatie tijdens detentie en verlenging van de detentiemaatregel.....	11

II. Motivering van detentietitels voor personen in een kwetsbare situatie

II.1. Vaststellingen

De vaststellingen van NANSEN in 2019-2020 bevestigen deze voorgesteld in de nota “Kwetsbaarheid in detentie: verkennende bevindingen 2018”: *“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.”*¹

a) Asiel grens

- Een vrouw van Egypte is zeven maanden zwanger op het moment dat NANSEN haar bezoekt in Caricole. Mevrouw werd tegengehouden in de luchthaven in het bezit van een visum kort verblijf dat werd geannuleerd. Voor haar opsluiting werd een vragenlijst afgenomen door de federale politie. Deze vragenlijst werd vervolledigd in het Frans, zonder aanwezigheid van een tolk. Dit terwijl mevrouw het Frans niet beheerst en haar moedertaal Arabisch is. Dat mevrouw de haar gestelde vragen niet begrijpt, blijkt uit het feit dat zij “neen” antwoordt op de vraag of zij zwanger is. Bovendien is zij zichtbaar zwanger. Mevrouw weigert twee vluchten alvorens zij asiel vraagt. In geen van de ten aanzien van mevrouw genomen vasthoudingsbeslissingen wordt de zwangerschap vermeld. In de laatste vasthoudingsbeslissing als asielzoeker aan de grens, wordt gesteld dat de vasthouding op individuele wijze wordt beoordeeld. Mevrouw wordt vastgehouden op basis van een risico op onderduiken, omdat zij voor andere doeleinden naar België is gereisd dan het indienen van een verzoek om internationale bescherming (visum kort verblijf), omdat zij laattijdig asiel vroeg en omdat zij zich niet aan de terugdrijvingsmaatregel heeft gehouden. NANSEN maakte juridische informatie over aan de advocaat van mevrouw ten einde een procedure voor de raadkamer te starten. Mevrouw werd vrijgesteld omwille van het COVID-19 virus.
- Een vrouw van Ghana is ongeveer vijf à zes maanden zwanger en heeft aan de grens een Dublinprocedure lopen voor Nederland. In de laatste vasthoudingsbeslissing als asielzoeker aan de grens, wordt gesteld dat de vasthouding op individuele wijze wordt beoordeeld maar er wordt geen melding gemaakt van de zwangerschap. Mevrouw wordt vastgehouden op basis van een risico op onderduiken, omdat zij voor andere doeleinden naar België is gereisd dan het indienen van een verzoek om internationale bescherming, omdat zij laattijdig asiel vroeg en omdat zij zich niet aan de terugdrijvingsmaatregel heeft gehouden. Tijdens het bezoek van NANSEN vertelt mevrouw dat ze zich niet goed voelt: ze heeft stekende pijnen, kan moeilijk eten (misselijkheid) en ze durft niet om medische hulp vragen in het centrum. Ze zegt dat ze niet goed slaapt omdat ze op een kamer ligt met andere vrouwen. Ze zegt *“here is no good, but there is no other option”* en vertoont duidelijk tekenen van mentale stress omwille van haar opsluiting. NANSEN vestigde de aandacht van de DVZ op het feit dat

¹ NANSEN, *KWETSBAARHEID IN DETENTIE: verkennende bevindingen 2018*, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/06/NANSEN-Bevindingen-Kwetsbaarheid-in-detentie.pdf>

mevrouw zich in een kwetsbare situatie bevindt met de vraag de nodige maatregelen te nemen.

- Een Palestijnse vrouw is zeven en een halve maand zwanger. Haar echtgenoot is erkend vluchteling in België. In de vasthoudingstitel wordt de vergevorderde zwangerschap van mevrouw niet vermeld. De vasthouding van mevrouw wordt gerechtvaardigd omdat zij bewust informatie zou hebben achtergehouden voor de Belgische autoriteiten: Zij kan geen geldig nationaal reisdocument noch een geldig visum voorleggen, zou in het bezit zijn van een vervalst Palestijns paspoort en heeft een verzoek om internationale bescherming ingediend. Tijdens het bezoek van NANSEN weent mevrouw, ze is heel gestresseerd omwille van de twee gehoren afgenomen door het CGVS. Ze zegt “*This place is no good, woman needs private care in this condition.*” Mevrouw heeft het psychologisch zichtbaar erg moeilijk: ze spreekt stil en krijgt tranen in haar ogen. Ze sliep eerst op een andere vleugel samen met een vrouw die haar meerdere keren per nacht wakker maakte. Uiteindelijk werd ze overgeplaatst naar een andere kamer. Mevrouw werd vrijgesteld wegens vergevorderde zwangerschap. Ook hier kwam NANSEN tussen om de DVZ te wijzen op het feit dat mevrouw zich in een kwetsbare situatie bevindt en op haar vergevorderde zwangerschap.
- Een Iraanse moeder arriveert samen met haar twee meerderjarige dochters. Een van de dochters is zwaar gehandicapt: heeft de mentale leeftijd van een kind, spreekt niet en heeft epilepsie. Na hun opsluiting in Caricole wordt de familie, wegens overbezetting, overgebracht naar de gesloten gezinsunits bij 127bis. De zwaar gehandicapte dochter krijgt geen aparte vasthoudingstitel maar wordt vermeld op de bijlage 25 en de vasthoudingsbeslissing van asielzoeker aan de grens van haar moeder. In deze beslissing wordt met geen woord gerept over de handicap van de dochter die heel duidelijk zichtbaar is. NANSEN maakte juridische informatie over aan de advocaat van de familie met het oog op het starten van een procedure voor de raadkamer. De familie werd vrijgesteld nadat het CGVS besliste tot verder onderzoek.
- Een jongen van Sri Lanka die verklaart minderjarig te zijn wordt tegengehouden aan de grens en opgesloten in Caricole mede omdat hij volgens het vals paspoort waarmee hij reisde net meerderjarig zou zijn. Er werd een voorlopige voogd aangesteld door de Dienst Voogdij. In de vasthoudingsbeslissing wordt het feit dat er indicaties zijn dat het om een minderjarige gaat niet vermeld. Betrokkene werd onmiddellijk vrijgesteld nadat de leeftijdstest uitwees dat hij minderjarig was.
- Een vrouw van DRC met een minderjarig kind wordt vastgehouden in de terugkeerwoningen als asielzoeker aan de grens. Zij werd het slachtoffer van verkrachting en opsluiting in Noord-Kivu. Op asielvlak werd de weigeringsbeslissing van het CGVS vernietigd door de RvV die verder onderzoek beveelt, stellende “*les documents qu’elle dépose font état de sérieuses lésions physiques (notamment cicatrices et problèmes gynécologiques) et de troubles psychologiques importants (état de syndrome de stress-post-traumatiques) et insistent sur l’importance d’un suivi et mise au point à ce sujet. A l’audience, la requérante se montre particulièrement affectée.*”² NANSEN ondersteunde de advocaat bij het opstellen van zijn verzoekschrift voor de RvV. De DVZ, in het bezit zijnde van dit arrest evenals van de bijhorende medische documenten, besluit alsnog de detentie van mevrouw en haar kind te verlengen en levert een bijlage 39bis, detentie als asielzoeker op het grondgebied, af zonder enige vermelding van de vastgestelde kwetsbaarheid. NANSEN maakte juridische informatie over aan de advocaat van de familie met het oog op het starten

² RvV 27 februari 2020, nr. 233.218.

van een procedure voor de raadkamer. Mevrouw werd vrijgesteld door de raadkamer op basis van haar kwetsbaar profiel.

b) Asiel grondgebied

- Een Vrouw van Somalië met partner van Nederlandse nationaliteit is ongeveer twee maanden zwanger wanneer NANSEN haar bezoekt in CIH. Uit de haar afgeleverde bijlage 13 septies blijkt dat de aanvraag samenwoont met haar partner werd afgewezen. Zij diende een derde asielaanvraag in vanuit het gesloten centrum. Zij werd tijdens een woonstcontrole gearresteerd. Dezelfde dag stuurde haar advocaat een brief naar de DVZ waarin hij melding maakt van mevrouws zwangerschap. Ook het administratief rapport opgesteld door de politie stelt "*Betrokkene beweert 1 maand zwanger te zijn*". In de bijlage 13septiesCID wordt in het onderdeel bevel om het grondgebied te verlaten en terugleiding naar de grens gemotiveerd dat de zwangerschap een repatriëring niet in de weg staat. In het onderdeel vasthouding wordt niet gemotiveerd over de zwangerschap. Ook in de bijlage 39bis volgend op de asielaanvraag wordt geen melding gemaakt van de zwangerschap. Mevrouw werd uiteindelijk vrijgesteld omwille van het COVID-19 virus.
- Een transgender vrouw van Colombia is slachtoffer van mensenhandel. Zij werd gedwongen zich te prostitueren in België. Zij werd door de politie aangetroffen 'in een pand dat bekenstaat als een prostitutiepand'. Hierna werd zij op basis van een bijlage 13septies overgebracht naar het gesloten centrum Caricole. Na geïnformeerd te zijn over haar recht op asiel, vroeg mevrouw asiel en werd zij verder vastgehouden op basis van een bijlage 39bis als asielzoeker op het grondgebied. Ondertussen werd mevrouw in het gesloten centrum verhoord door de politie en gezien door Pagasa. Zij werd uiteindelijk vrijgesteld nadat zij het statuut van slachtoffer mensenhandel verkreeg. In de bijlage 13septies wordt mevrouw aangeduid als "hij". Er wordt geen melding gemaakt van het feit dat zij transgender is, noch van het feit dat zij mogelijks slachtoffer van mensenhandel is. Er wordt vermeld dat zij gehoord werd door de politie in het Spaans, maar de inhoud van het gehoor wordt niet vermeld. In de bijlage 39bis, afgeleverd na de asielaanvraag, wordt eveneens over mevrouw gesproken als "hij" en wordt vermeld dat zij aangetroffen werd in een pand dat bekend staat als een prostitutiepand, zonder meer.

c) Dublinprocedure

- Een asielzoeker van Jemen werd gearresteerd bij de DVZ en vastgehouden voor overdracht naar Spanje. Hij werd omwille van psychologische problemen tijdens zijn verblijf in het opvangcentrum opgevolgd door CARDA en werd in 127bis eveneens opgevolgd door de centrumpsycholoog. In de bijlage 26quater motiveert de DVZ over het door de verzoeker aangebrachte advies van zijn psycholoog waaruit blijkt dat hij psychische problemen heeft ("*séquelles physiques et psychologiques...troubles de sommeil, hypervigilance, cauchemars, repli, désespoir*") en dat hij geneesmiddelen ("*médication sédatif*") neemt. In de bijhorende beslissing tot vasthouding wordt geen melding gemaakt van deze psychische problemen. Er wordt gemotiveerd dat er een significant risico op onderduiken bestaat omdat mijnheer verzwegen zou hebben dat hij een asielaanvraag indiende in Spanje. Mijnheer werd overgedragen aan Spanje om daarna terug te keren naar België.
- Een Eritrese asielzoeker die werd vastgehouden voor overdracht naar Italië in toepassing van de Dublin III-verordening in repatriëringscentrum 127bis verklaarde aan NANSEN dat hij slachtoffer werd van foltering, mishandeling in Eritrea en Libië. Een medisch-forensisch attest opgesteld door Constats vzw op vraag van NANSEN bevestigt dat mijnheer folterslachtoffer is. Daarnaast zijn er twee attesten opgesteld

door zijn behandelend psycholoog en psychiater waaruit volgt dat mijnheer o.a. lijdt aan ernstige PTSS. Met betrekking tot de detentie stelt zijn psychiater: “*Le maintien en détention, l’attente et l’insécurité croissante qu’elles provoquent entraînent une dégradation importante et inquiétante de son état, un renforcement de ses troubles et de sa grande vulnérabilité avec des risques de passage à l’acte. Ces éléments dégradants sont, au regard de sa situation médico-psychiatrique, dangereux.*” Mijnheer werd vastgehouden op basis van een bijlage 26quater. De vasthoudingstitel maakt geen melding van het kwetsbaar profiel van mijnheer. Het medisch attest bijlage II en medisch attest intake en verblijf vermelden de psychische problemen en littekens van mijnheer niet. Uit het verslag van Constans kon NANSSEN opmaken dat het medisch dossier van het gesloten centrum als medicatie Xanax (een angstwerend middel), mirtazapine (een antidepressivum) en Doliprane (een pijnstiller) vermeldt. Het vermeldt mishandelingen door mensensmokkelaars, mentale problemen en littekens op de armen. De centrumarts vermeldt gevangenschap en martelingen en hoe het gebrek aan structuur de verwerking van de klachten belemmert. Op 3 maart 2020 werd mijnheer vrijgesteld omdat Italië niet langer overdrachten organiseert omwille van het COVID-19 virus.

II.2. Analyse: focus zwangere vrouwen

a) Identificatie voor detentie

Overeenkomstig EU-recht hebben lidstaten de verplichting om een persoon in een kwetsbare situatie te identificeren alvorens tot detentie over te gaan en met deze kwetsbaarheid rekening te houden bij de individuele beoordeling van de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van detentie in het kader van artikel 8 van de Opvangrichtlijn voor wat betreft asielzoekers en in het kader van artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn voor personen in onwettig verblijf.³ Zo houdt artikel 22 van de Opvangrichtlijn een identificatieplicht in waar het voorschrijft dat lidstaten beoordelen of een persoon in een kwetsbare situatie bijzondere opvangbehoeften heeft en van welke aard deze zijn zodat gepaste steun kan geboden worden. In toepassing van artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn zijn lidstaten verplicht, alvorens tot detentie over te gaan, geval per geval de individuele noden en kwetsbaarheden te onderzoeken evenals de effectiviteit van minder dwingende maatregelen.⁴

In Belgische wetgeving is geen mechanisme voorzien voor identificatie van personen in een kwetsbare situatie. Artikel 1,12° van de Vreemdelingenwet definieert een kwetsbaar persoon categoriaal als zowel de begeleide als de niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan. Buiten artikel 74/9 voor wat betreft de detentie van minderjarigen, wordt er in de vreemdelingenwet niet verwezen naar personen in een kwetsbare situatie met betrekking tot detentie.⁵

Identificatie van personen in een kwetsbare situatie is cruciaal gezien verschillende studies de ernstige impact van detentie op de mentale gezondheid aantonen.⁶ Detentie verergert de kwetsbaarheid van mensen, het heeft een disproportionele impact op personen met reeds bestaande kwetsbaarheden en kan blijvende schade veroorzaken. Onderzoek toont aan dat

³ Artikel 8 van de Opvangrichtlijn.

⁴ Picum, *Non-detention of migrants: some facts and figures*, december 2019, beschikbaar op <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/02/Talking-points-on-Non-Detention-of-Migrants-Some-Facts-and-Figures-January-2020.pdf>

⁵ Global Detention Project, *Belgium Immigration Detention Profile*, 31 maart 2020, 14, beschikbaar op <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/belgium>

⁶ 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, 48.

door detentie trauma's uit het verleden kunnen opflakkeren wat kan leiden tot mentale gezondheidsproblemen zoals depressie en angststoornissen.⁷ Gezien situaties van kwetsbaarheid zich op elk moment in een lang continuüm kunnen voordoen (in het land van herkomst, tijdens de reis in derde landen, na aankomst, tijdens de procedure, in detentie,...) zijn regelmatige en herhaalde evaluaties belangrijk.⁸ Niet enkel identificatie voor detentie is belangrijk, maar ook tijdens de vasthouding dient regelmatig de impact van detentie geëvalueerd te worden.⁹

Uit de door NANSSEN geanalyseerde dossiers blijkt echter dat personen in een kwetsbare situatie, waaronder zwangere vrouwen, niet formeel worden geïdentificeerd door de luchthavenpolitie, politie op het grondgebied of de DVZ alvorens besloten wordt tot detentie.¹⁰ Bij de controle van een persoon in onwettig verblijf, dient de politie een administratief verslag op te stellen. Een omzendbrief van mei 2009¹¹ bepaalt dat het belangrijk is in dit verslag elementen m.b.t. de fysieke en psychische toestand of m.b.t. de zwangerschap te vermelden. Deze omzendbrief verduidelijkt: *“Toestand: in geval van zwangere vrouwen kan een gedwongen verwijdering niet meer gerealiseerd worden vanaf 28 weken zwangerschap. Indien de vreemdeling een duidelijk medisch of psychologisch probleem heeft, dient dit ook op het administratief verslag vermeld te worden. Indien de vreemdeling dronken is of een ernstig hygiënisch probleem heeft, is dit ook nuttige informatie voor het administratief verslag. Deze informatie kan dan ook automatisch aan de gesloten centra meegedeeld worden, zodat zij weten welke soort problematiek kan voorkomen bij aankomst van de vreemdeling in het centrum. In sommige gevallen zullen alternatieve oplossingen i.p.v. detentie gezocht moeten worden.”*

In principe wordt eveneens een hoorrecht afgenomen door de politie op het grondgebied wanneer een vreemdeling administratief wordt aangehouden. De politie vult hiertoe een vragenlijst in met specifieke vragen over de vrees bij terugkeer, de gezondheidstoestand en een eventueel familieleven. In het geval van een taalprobleem vult de persoon het formulier, dat in verschillende talen bestaat, zelf in. Op basis hiervan beslist de DVZ om een persoon al dan niet een bevel om het grondgebied af te leveren met eventuele vasthouding.¹² In geval een persoon toekomt aan de grens stelt ook de grenspolitie een administratief verslag op. Wanneer een persoon asiel vraagt aan de grens registreert de federale politie de asielaanvraag en stelt het een objectief en gedetailleerd verslag op waarin de indiening van een asielaanvraag wordt vastgesteld dat wordt overgemaakt aan de DVZ. Een persoon die asiel vraagt aan de grens wordt systematisch vastgehouden ongeacht een eventuele kwetsbaarheid.¹³ NANSSEN verzocht de federale politie om een onderhoud om meer zicht te krijgen op het al dan niet bestaan van een procedure tot identificatie van personen met een kwetsbaar profiel aan de grens. Omwille van het Covid-19 virus werd dit gesprek voorlopig uitgesteld.

⁷ Picum, *Non-detention of migrants: some facts and figures*, december 2019, beschikbaar op <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/02/Talking-points-on-Non-Detention-of-Migrants-Some-Facts-and-Figures-January-2020.pdf>

⁸ APT, *Détecter les situations de vulnérabilité et assurer la monitoring de la détention, Atelier pratique et de réflexion*, Bruxelles, 16 januari 2020.

⁹ Picum, *Non-detention of migrants: some facts and figures*, december 2019, beschikbaar op <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/02/Talking-points-on-Non-Detention-of-Migrants-Some-Facts-and-Figures-January-2020.pdf>

¹⁰ Artikel 22 van de Opvangrichtlijn.

¹¹ Omzendbrief van 29 mei 2009 betreffende de identificatie van onregelmatig verblijvende vreemdelingen, B.S. van 15 juli 2009.

¹² Myria, *Migratie in cijfers en rechten 2018*, 65, beschikbaar op https://www.myria.be/files/MIGRA2018_NL_H4.pdf

¹³ Voor meer informatie over de verschillende stappen van de asielpcedure aan de grens zie Myria, *Een nieuw paradigma voor het Europese asielmodel? Toegang tot bescherming onder druk*, juli 2019, 89 e.v., beschikbaar op <https://www.myria.be/files/Myriadoc-9-NL.pdf>. Over systematische detentie zie NANSSEN NOTE 2018/01, *Asielzoekers aan de grens: grensprocedure en detentie*, april 2018, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/nl/2018/04/23/nansen-note-asiel-aan-de-grens-en-detentie/>

Ook volgens DVZ is het niet evident voor de politiediensten om specifieke problemen van kwetsbaarheid vast te stellen. DVZ vraagt aan de politiediensten om bij de controle van een vreemdeling in het administratief verslag in de mate van het mogelijke specifiek vastgestelde problemen te vermelden. Specifiek in het kader van de SEFOR-procedure wordt het dossier van de vreemdeling op voorhand gecontroleerd door DVZ. Indien een kwetsbaarheid wordt vastgesteld die niet compatibel is met detentie, stelt DVZ dat niet overgegaan wordt tot vasthouding. In dat geval wordt nagegaan in welke omstandigheden een eventuele terugkeer georganiseerd kan worden, eventueel vanuit de verblijfplaats van de vreemdeling, via vrijwillige terugkeerprogramma's of special needs.¹⁴

Uit de door NANSEN opgevolgde gevallen blijkt dat meestal geen tolk wordt ingezet door de politie¹⁵, wat een belangrijk obstakel is voor het verstrekken van correcte informatie, het begrijpen van deze informatie en het eventueel identificeren van personen met een kwetsbaar profiel. Verder kan de vraag gesteld worden of de politie goed geplaatst is om het vertrouwen te winnen van personen met een kwetsbaar profiel die gevlucht zijn uit hun thuisland omdat ze vervolgd worden of vervolging vrezen door de overheid, van deze overheid geen bescherming krijgen en onderweg negatieve ervaringen hebben opgedaan met de overheid in andere EU-landen.¹⁶ Zelfs wanneer een persoon een zichtbare kwetsbaarheid heeft opgelijst in artikel 1, 12° van de Vreemdelingenwet zoals zichtbaar zwangere vrouwen dan is er geen garantie dat hiermee rekening gehouden wordt bij de beslissing tot opsluiting.

Voor wat betreft asielzoekers die eerder in een opvangstructuur verbleven verduidelijkte Fedasil aan NANSEN dat er geen formele informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de open centra waar asielzoekers verbleven en in bepaalde gevallen de kwetsbaarheid vastgesteld werd en zij eventueel psychologisch of medisch begeleid werden en de gesloten centra.¹⁷ Fedasil stelt dat de asielzoeker vrij is zijn medisch dossier te delen met zijn nieuwe opvangstructuur.¹⁸ DVZ stelt op haar beurt dat, indien een vreemdeling vanuit een open centrum in een terugkeerprocedure terechtkomt en tot detentie wordt beslist, DVZ het opvangcentrum op voorhand contacteert om de nodige informatie over de betrokkene te verzamelen. In geval van medisch probleem of handicap zal geëvalueerd worden of een beslissing tot vasthouding en verwijdering opportuun is of uitgesteld moet worden.¹⁹

NANSEN besluit, op basis van de informatie waar het over beschikt en op basis van de ontmoetingen met personen in een kwetsbare situatie in detentie dat er geen mechanisme bestaat dat de DVZ toelaat deze personen te identificeren alvorens tot detentie over te gaan. In de praktijk blijkt zelfs dat wanneer de kwetsbaarheid zichtbaar is en dus makkelijk identificatie toestaat, toch gekozen wordt voor detentie.

Specifiek voor zwangere vrouwen bevestigt Myria bovenstaande vaststellingen waar het stelt dat zwangere vrouwen omwille van hun toestand geen bescherming genieten tegen detentie

¹⁴ Schriftelijke antwoorden van DVZ op de vragenlijst opgesteld door NANSEN 'personen met een kwetsbaar profiel in detentie – januari 2020'

¹⁵ Comité P, *De controle en opsluiting van transmigranten door de politie naar aanleiding van grootschalige bestuurlijke aanhoudingen*, 2019, 35, § 117, beschikbaar op <https://comitep.be/document/onderzoeksrapporten/2019-02-06%20transmigranten.pdf>; Myria, *Een nieuw paradigma voor het Europese asielmodel? Toegang tot bescherming onder druk*, juli 2019, 94, beschikbaar op <https://www.myria.be/files/Myriadoc-9-NL.pdf>

¹⁶ UNHCR, *Beyond Proof, Credibility assessment in EU asylum systems*, mei 2013, 65, beschikbaar op <https://www.unhcr.org/51a8a08a9.pdf>

¹⁷ Fedasil, *Kwetsbare personen met specifieke opvangnoden. Definitie, identificatie, zorg*, 6 december 2018, beschikbaar op https://www.fedasil.be/sites/default/files/fedasil_studie_kwetsbare_personen.pdf

¹⁸ Email van Fedasil aan NANSEN dd. 17 februari 2020

¹⁹ Schriftelijke antwoorden van DVZ op de vragenlijst opgesteld door NANSEN 'personen met een kwetsbaar profiel in detentie – januari 2020'

en verwijdering.²⁰ De commissie Vermeersch²¹ creëerde op dit vlak aanbevelingen die recent bevestigd werden in het verslag van de Commissie Bossuyt.²² De Commissie maakt een onderscheid naargelang een zwangere vrouw zich al dan niet verzet tegen de verwijdering. In het geval zij zich verzet kan de verwijdering tijdens een normale zwangerschap tot de 24^{ste} week worden uitgevoerd. DVZ neemt hierbij de nodige voorzorgen om elk trauma aan de buikwand te voorkomen. Tussen 24 en 34 weken kan de verwijdering enkel plaatsvinden indien de betrokkene zich niet verzet. Verwijdering is niet langer mogelijk na 34 weken zwangerschap. In geval van een gecompliceerde zwangerschap beslist de gynaecoloog, in samenspraak met de centrumarts, of de verwijdering kan doorgaan en op welk moment. Op basis hiervan gaat DVZ over tot vasthouding van zwangere vrouwen zolang de lengte van de zwangerschap verwijdering toestaat. In geval verwijdering niet meer mogelijk is, stelt DVZ dat wordt overgegaan tot vrijstelling. De bevoegde centrale diensten moeten op de hoogte worden gebracht van zodra men in het gesloten centrum op de hoogte is van de zwangerschap van een vastgehouden vrouw. Hierbij moeten het aantal maanden van de zwangerschap en de eventuele implicaties voor de verwijdering gepreciseerd worden.²³ In 2017 werden 59 zwangere vrouwen vastgehouden. Er zijn gevallen van zwangere vrouwen die na 31 weken zwangerschap werden uitgewezen. Volgens DVZ betreft het vrouwen aan wie de toegang tot het grondgebied werd geweigerd die werden teruggedreven aan de grens en daarmee hadden ingestemd.²⁴

b) Motivering detentietitels

Dat de DVZ kwetsbare personen niet identificeert alvorens ze vast te houden blijkt tevens uit de motivering van de initiële detentietitels. In de geanalyseerde detentietitels van verschillende door NANSEN bezochte personen in een kwetsbare situatie wordt geen melding gemaakt van deze kwetsbaarheid. Zelfs in geval het makkelijk vast te stellen is, bijvoorbeeld omdat het zichtbaar is of door de advocaat gemeld wordt, wordt niets vermeld in de detentietitel. In een dossier opgevolgd door NANSEN werd op basis van een gebrekkige motivering omtrent het kwetsbaar profiel de detentie onwettig bevonden door de raadkamer:

“La décision contestée ayant été prise le 28 février 2020, l’Office des Etrangers avait connaissance de la décision du CCE et des problèmes de santé psychiques et physiques de la requérante. En ne mentionnant pas la situation médicale de la requérante, en ne précisant pas si la détention est compatible avec son état de santé, la décision contestée n’est pas légalement motivée.»²⁵

NANSEN ontmoette verschillende zwangere vrouwen in detentie, het betrof zowel asielzoekers in procedure als afgewezen asielzoekers. NANSEN stelde vast dat noch de vasthoudingstitels asiel grens of asiel grondgebied noch de vasthoudingstitels met het oog op verwijdering²⁶ motiveerden over de zwangerschap in het kader van de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit van de detentie. De DVZ bevestigde aan NANSEN tijdens een

²⁰ Myria, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België*, december 2018, 46, beschikbaar op https://www.myria.be/files/181205_Myriadoc_detentie_2018.pdf

²¹ *Bouwstenen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid. Eindverslag van de commissie belast met de evaluatie van de instructies inzake verwijdering*, 49, 31 januari 2005, beschikbaar op https://www.myria.be/files/Verslag_Commissie_Vermeersch_II_NL.pdf

²² *INTERIM-VERSLAG van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen*, 22 februari 2019, 49, beschikbaar op https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/DEF_INTERIMVERSLAG_NL.pdf

²³ Schriftelijke antwoorden van DVZ op de vragenlijst opgesteld door NANSEN 'personen met een kwetsbaar profiel in detentie – januari 2020'

²⁴ Myria, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België*, december 2018, 48, beschikbaar op https://www.myria.be/files/181205_Myriadoc_detentie_2018.pdf

²⁵ Raadkamer 20 maart 2020, nr. 2020/089.

²⁶ Bovendien stelde NANSEN in bepaalde gevallen van zwangere vrouwen vast dat in de bijlage 13septies in het onderdeel terugleiding naar de grens wel gemotiveerd wordt over de impact van de zwangerschap op de mogelijkheid tot terugkeer maar in het onderdeel vasthouding de zwangerschap niet meer wordt vermeld.

uitwisseling in door NANSEN opgevolgde dossiers van asielzoekers aan de grens dat het enige criterium voor de beslissing tot detentie dit van de mogelijkheid tot verwijdering is volgens de aanbevelingen van de Commissie Vermeersch in geval de centrumarts een vrouw geschikt bevindt om in het centrum te verblijven. Niet alleen is op deze manier niet voldaan aan de motiveringsplicht²⁷, dit betekent eveneens dat de DVZ, in tegenstelling tot wat het bijvoorbeeld in de detentietitels afgeleverd voor asielzoekers aan de grens poneert, niet individueel beoordeelt of de detentie noodzakelijk is en of minder dwingende maatregelen effectief kunnen worden toegepast.²⁸

Nochtans zou de algemene regel moeten zijn om zwangere vrouwen niet vast te houden. Zo stelt UNHCR in zijn *Detention Guidelines Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* dat:

*Guideline 9.3.: "As a **general rule, pregnant women and nursing mothers, who both have special needs, should not be detained.**113 (...)"²⁹*

UNHCR wijst in dit kader op de *Bangkok rules*. Dit zijn internationaal erkende normen met betrekking tot de verschillende overwegingen die moeten gelden voor vrouwelijke gevangenen en overtreeders³⁰. Volgens de *Bangkok Rules* moet de detentie van zwangere vrouwen vermeden worden en gaat de voorkeur uit naar alternatieve maatregelen.³¹

Ook EASO verwijst in zijn rapport "*Judicial analysis Detention of applicants for international protection in the context of the Common European Asylum System*", 2019³² naar de *Bangkok rules* om te besluiten: "**As a general rule, pregnant women and nursing mothers, who both have special needs, should not be detained**142."

Stephen Shaw, voormalig gevangenis- en reclasseringsombudsman, maakte op vraag van Theresa May een onafhankelijke evaluatie van het beleid en de procedures die van invloed zijn op het welzijn van personen die in de immigratiedetentiecentra worden vastgehouden. Hij besloot in zijn rapport³³:

*"Recommendation 10: I recommend that the Home Office amend its guidance so that the presumptive exclusion from detention for pregnant women is replaced with an **absolute exclusion.**"*

DVZ stelt dat er wel degelijk gemotiveerd wordt en verwijst in dit kader naar de lange motivering van de bijlage 26quater in Dublindossiers. Hierin wordt volgens DVZ voldoende gemotiveerd over de noodzakelijkheid en proportionaliteit in functie van verwijdering. Er wordt

²⁷ Art. 62 van de Vreemdelingenwet; art. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen; art. 5§2 EVRM, art. 9 Opvangrichtlijn; RvS 7 juni 1995, nr. 53581; L. TSOURDI, "Asylum Detention in EU Law: Falling between Two Stools?", *Refugee Survey Quarterly* 2016, 14; Dissenting Opinion, EHRM 28 januari 2008, nr. 13229/03, Saadi t. Verenigd Koninkrijk, 37.

²⁸ Artikel 8.2. Opvangrichtlijn

²⁹ <https://www.refworld.org/docid/50348953b8.html>

³⁰ UNODC, *Bangkok rules, United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders with their Commentary*, 16 maart 2011, beschikbaar op https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf

³¹ UNODC, *Bangkok rules, United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders with their Commentary*, 16 maart 2011, 4, 19, 46-47, beschikbaar op https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf,

³² <https://easo.europa.eu/sites/default/files/Detention-JA-EN-PDF.pdf>

³³ *Review into the Welfare in Detention of Vulnerable Persons, A report to the Home Office by Stephen Shaw*, januari 2016, 88, beschikbaar op https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/490782/52532_Shaw_Review_Accessible.pdf

gemotiveerd over de compatibiliteit van de verwijdering met artikel 3 EVRM en artikel 8 EVRM, evenals over het risico op onderduiken.³⁴

c) Identificatie tijdens detentie en verlenging van de detentiemaatregel

Enemaal in detentie kan een persoon in een kwetsbare situatie geïdentificeerd worden door de sociaal assistent of ander personeel werkzaam in de gesloten centra. DVZ benadrukt dat om kwetsbaarheden vast te stellen steevast gebruik gemaakt wordt van verschillende observaties vanuit de verschillende disciplines binnen een gesloten centrum. Een probleem kan vastgesteld worden bij de intake of tijdens het verblijf door de verschillende personeelsleden en kan gesignaleerd worden tijdens de vergaderingen die de verschillende diensten samen brengen. Personen met een kwetsbaar profiel worden opgevolgd door de centrumpsycholoog om eigen hypothesen te kunnen formuleren en observaties door andere personeelscategorieën af te toetsen. Op deze manier stelt DVZ dat er een aanpak 'op maat' kan uitgewerkt worden met de nodige omkadering specifiek voor een bepaalde problematiek.³⁵

Na aankomst in het gesloten centrum wordt de persoon onderzocht door de centrumarts die twee attesten aflevert: medisch attest, bijlage II "*Dit attest dient ingevuld te worden voor ieder persoon die in het gesloten centrum wordt vastgehouden. Hierbij moet de voorzienbare medische gevolgen geëvalueerd worden indien de betrokkene lijdt aan een ziekte waarbij het gebrek aan behandeling tot gevolg zou kunnen hebben dat een risico op nakend overlijden ontstaat of een ernstige, snelle en onomkeerbare achteruitgang van de gezondheidstoestand die ernstig lijden met zich meebrengt of een belangrijke vermindering van de levensverwachting*"³⁶ en een medisch attest intake en verblijf waarbij de arts aangeeft of de persoon geschikt is om in het centrum te verblijven. In dit attest dient de arts o.a. aan te duiden of de persoon een moeilijke of normaal verlopende zwangerschap vertoont, hoeveel weken de betrokkene zwanger is en welk de voorziene bevallingsdatum is. DVZ verduidelijkt dat de centrumartsen de vreemdelingen in het gesloten centrum van bij aankomst in het centrum tot vertrek evalueren. Zij kunnen aanbevelingen doen, bijkomende onderzoeken laten uitvoeren, advies inwinnen met betrekking tot de beschikbaarheid, toegankelijkheid en gelijkwaardigheid van de behandeling in het land van bestemming evenals voorwaarden opleggen voor het verblijf in het gesloten centrum of voor de verwijdering (zij kunnen een al dan niet tijdelijke ongeschiktheid voor verwijdering op korte of lange termijn bepalen).³⁷

Volgens DVZ vindt er in het kader van het "EZA"-opvolgingssysteem een systematische detectie van personen in een mogelijks kwetsbare situatie plaats in detentie en worden deze personen zo goed mogelijk opgevolgd in het gesloten centrum.³⁸

Het feit dat de kwetsbaarheid wordt vastgesteld, heeft niet tot gevolg dat de persoon in vrijheid wordt gesteld. Integendeel, NANSEN stelde in bepaalde gevallen vast dat de detentie verder verlengd werd, opnieuw zonder motivering over de kwetsbaarheid in de detentietitel. Een nieuwe beoordeling van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de detentiemaatregel rekening houdend met het kwetsbaar profiel zou moeten plaatsvinden alvorens de detentie te

³⁴ Voorstelling bevindingen van NANSEN met betrekking tot personen in een kwetsbare situatie in detentie aan DVZ, 18 juni 2020.

³⁵ Schriftelijke antwoorden van DVZ op de vragenlijst opgesteld door NANSEN 'personen met een kwetsbaar profiel in detentie – januari 2020'.

³⁶ Dit medisch attest verschilt van het attest 'fit to fly'. Over 'fit to fly', zie Myria, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België*, november 2017, p. 73, beschikbaar op https://www.myria.be/files/171030_Myriadoc_5_Detetie_terugkeer_en_verwijdering_NL.pdf

³⁷ Schriftelijke antwoorden van DVZ op de vragenlijst opgesteld door NANSEN 'personen met een kwetsbaar profiel in detentie – januari 2020'.

³⁸ Schriftelijke antwoorden van DVZ op de vragenlijst opgesteld door NANSEN 'personen met een kwetsbaar profiel in detentie – januari 2020'.

verlengen³⁹ en dit moet weergegeven worden in de motivering van de verlenging van de detentiemaatregel.

Zoals reeds vastgesteld is het onduidelijk in welke mate de detentieomstandigheden aangepast worden in geval vastgesteld wordt dat een vastgehouden persoon zich in een kwetsbare situatie bevindt.⁴⁰ Specifiek voor zwangere vrouwen wordt hiervoor niets voorzien in het koninklijk besluit van 2002⁴¹ over de werking van de gesloten centra dat slechts twee artikels voorziet die het geval van de bevalling van een vrouw tijdens de vasthoudingsperiode behandelen alsook de administratieve stappen die daaruit voortvloeien. DVZ stelt dat, overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie Vermeersch II om zwangere vrouwen beter te beschermen, met de artsen van de gesloten centra is overeengekomen om bijzondere aandacht te besteden aan vrouwen, in het bijzonder zwangere vrouwen. Zo zal bij aanvang van de vasthouding worden nagegaan of er sprake is van zwangerschap. Er wordt echter niet systematisch getest op zwangerschap stelt DVZ. Ingeval een probleem zich voordoet of op verzoek van de vrouw in kwestie, moet de centrumarts beroep doen op een gynaecoloog.⁴²

DVZ verduidelijkt dat de medische dienst tijdens de detentie evalueert of de vasthouding nog aangepast is. In geval er een probleem is, wordt dit onmiddellijk gemeld aan de administratie. Hiervoor wordt niet gewacht tot de verlenging van de detentiemaatregel.

³⁹ HvJ *Mahdi*, C-146/14, § 61.

⁴⁰ NANSEN, *Kwetsbaarheid in detentie: verkennende bevindingen 2018*, 5, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/wp-content/uploads/2019/06/NANSEN-Bevindingen-Kwetsbaarheid-in-detentie.pdf>

⁴¹ Koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen, toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

⁴² Schriftelijke antwoorden van DVZ op de vragenlijst opgesteld door NANSEN 'personen met een kwetsbaar profiel in detentie – januari 2020'.