

Verkiezingen 2024



Memorandum

April 2023



BELGIUM

Elk mens heeft fundamenteel recht op vrijheid. JRS Belgium en zijn partners van de Move-coalitie bundelen hun krachten om een einde te stellen aan het opsluiten van migranten. De uitdrukking “(administratief) detentiecentrum” verdient dus de voorkeur boven “gesloten centrum” om verwarring te vermijden met de opvangcentra voor aanvragers van internationale bescherming, die ook “open centra” worden genoemd”. Door te kiezen voor die benaming vestigen we de aandacht op de hardheid van de detentie. Bovendien willen we het ook hebben over alle andere vormen van het opsluiten van migranten, zoals in terugkeerwoningen, die we “(administratieve) detentiecentra voor gezinnen” noemen.

Ons werk

De focus van JRS Belgium ligt op de administratieve **detentie van migranten**. Al 21 jaar zitten we **op het terrein** en bezoeken we de verschillende administratieve detentiecentra (ADC) in België om er mensen te begeleiden en hun rechten te verdedigen. Momenteel bezoeken we wekelijks drie van de zes centra: Brugge, Caricole en Merksplas. Tot op heden zijn we ook de enige actor van het middenveld met een aanwezigheid in de “terugkeerwoningen” oftewel administratieve detentiecentra voor gezinnen. Rijk van deze ervaring, getuigen we van de werkelijke toestand in detentie en het effect ervan op mensen.

Het is omdat we systematisch vaststellen hoe **schadelijk en inhumaan** detentie is dat we ook pleiten voor een **paradigmashift**. Detentie moet de uiterste uitzondering worden. De detentiecentra, **kostelijk en inefficiënt**, moeten verleden tijd worden en **alternatieven** moeten naar voor worden geschoven. Het is om deze shift geloofwaardig te maken dat we ook met een pilootproject zijn gestart - *Plan Together* - om *casemanagement* als alternatief uit te testen. De eerste resultaten zijn veelbelovend alsook de voorbeelden in het buitenland.

Onze voorstellen

De paradigmashift waar we voor pleiten kan, realistisch, niet van de ene op de andere dag gebeuren. Tijdens deze legislatuur besliste de regering om het plan van de vorige regering om de administratieve detentiecentra uit te breiden te herbevestigen. Maar ook startten steden zoals Gent en Antwerpen met pilootprojecten voor opvang en toekomstoriëntatie voor mensen zonder wettig verblijf, kwam er een (onvolledig) akkoord om kinderen niet meer in de centra op te sluiten en zouden bepaalde categorieën onverwijderbaren toegang krijgen tot verblijf, wat hun detentie zou voorkomen. Het uitwerken van alternatieven aan de ene kant en de onttrekking van bepaalde groepen aan detentie aan de andere kant is volgens ons de weg voorwaarts om die shift te verwezenlijken. Daartoe dienen de volgende voorstellen.

Kinderen en niet-begeleide minderjarige vluchtelingen

❖ Vaststellingen:

Het welzijn, de rechten en de waardigheid van het kind moeten in alle migratieprocedures die hen aanbelangen centraal staan. Er bestaat geen geschikte manier om **kinderen of niet-begeleide minderjarige vluchtelingen** (NBMV) op te sluiten. Hun integriteit wordt hierbij altijd geschaad. Het huidige wettelijke kader staat detentie niettemin toe in twee gevallen. Wanneer een NBMV aan de grens aankomt en zijn leeftijd in twijfel wordt getrokken, wordt hij/zij automatisch gedetineerd terwijl zijn/haar leeftijd wordt bepaald. De wet stipuleert dat dit binnen de zes dagen moet gebeuren, maar in de praktijk wordt deze termijn systematisch geschonden. De botscan die voor deze procedure wordt gebruikt wordt bovendien al jaren door wetenschappers bekritiseerd.

❖ Aanbevelingen:

- Geef het **voordeel van de twijfel** aan de verklaarde NBMV aan de grens, laat de leeftijdsbepaling verlopen vanuit een open opvangcentra, nooit vanuit detentie;
- Voer een **controlemechanisme** in zodanig dat de **termijn** van zes dagen wordt gerespecteerd (bijvoorbeeld via een beroepsprocedure in uiterst dringende noodzakelijkheid of een automatische toetsing van de bevoegde raadkamer);
- In lijn met internationale aanbevelingen, moet de **leeftijdsbepaling** worden uitgevoerd via een **multidisciplinaire procedure**.

❖ Vastellingen:

Kinderen worden nog steeds samen met hun ouders in ADC's voor gezinnen ('Fitt- of terugkeerwoningen') vastgehouden. Het gaat hierbij zowel om verzoekers internationale bescherming aan de grens als gezinnen zonder wettig verblijf in een gedwongen terugkeerprocedure. Dit gebeurt onder een detentietitel, na een vaak traumatiserende arrestatie en verplaatsing, en met beperking van vrijheden en schendingen van de

rechten van het kind. Vasthouding in deze faciliteiten druist in tegen het hoger belang van het kind: Te veel kinderen vertonen psycho-sociaal problematisch gedrag, plus-12 jarigen gaan standaard niet naar school, er is geen toegang tot vrije tijd, kinderen worden niet gehoord tijdens de procedures die op hen van toepassing zijn (met uitzondering van het verzoek tot internationale bescherming), ...

Bovendien wordt er bij het nemen van de detentiebeslissing geen voorafgaandelijke transparante analyse gemaakt van het hoger belang van het kind, de situatie en de noden van het gezin en de individuele gezinsleden, wat nochtans verplicht wordt door het Europese wettelijke kader.

❖ Aanbevelingen:

- Integreer een expliciete, onafhankelijke en multidisciplinaire **analyse van het belang van het kind** (gemotiveerd en met een beroep in volle rechtsmacht) in alle procedures;
- Veranker een **totaalverbod op detentie van kinderen** om migratieredenen in de Belgische wet. Dit impliceert ook afschaffing van detentie in de ADCs voor gezinnen;
- De 'terugkeerwoningen' kunnen eventueel nog gebruikt worden om gezinnen die feitelijk dakloos zijn op te vangen, zonder detentiebeslissing en met degelijke omkadering waarbij er aan duurzame toekomstperspectieven gewerkt wordt door onafhankelijke begeleiders;
- Laat kinderen zonder wettig verblijf en hun ouders samen in hun vertrouwde omgeving. Het enige alternatief voor detentie dat het **hoger belang van het kind** respecteert is **onafhankelijke** en **holistische** (thuis)begeleiding (**casemanagement**) zodat de minderjarige kinderen en de andere gezinsleden in hun vertrouwde omgeving kunnen blijven terwijl er samen rekening houdend met de nodige rust, ruimte en respect via maatwerk aan een duurzame oplossing voor hun verblijfssituatie kan gewerkt worden. Dit kan een wettig verblijf in België, in een ander EU land of in het land van herkomst zijn.

Migranten met een kwetsbaar profiel

❖ Vaststellingen:

De COVID-crisis heeft er paradoxaal voor gezorgd dat **kwetsbare migranten** niet meer werden opgesloten. Nu de pandemie verleden tijd wordt, zien we opnieuw migranten op wie detentie een grotere impact op fysieke en mentale integriteit heeft. De Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) blijft de beslissende actor om hun vrijlating te bevelen. De rechterlijke macht kan enkel de wettigheid van de detentie controleren, maar de wet voorziet niets voor kwetsbare personen.

❖ Aanbevelingen:

- Voer een duidelijk wettelijk en regelgevend kader in voor de identificatie en **screening van kwetsbaarheid**. Het operationeel kader van de open centra kan hier als leidraad dienen, alsook de definitie die Fedasil hanteert. Dat kader moet ook gendersensitief zijn;
- **Verbind duidelijke gevolgen** aan de vaststelling van kwetsbaarheid door een bindend kader uit te werken voor degelijke alternatieven voor detentie (zie *infra*);
- De **rechterlijke macht** moet de gepastheid en **proportionaliteit** van een detentiemaatregel kunnen **toetsen**. Deze toetsing moet ook **automatisch** gebeuren na de aanhouding. Bij strafrechtelijke opsluiting is dit reeds het geval.

Verzoekers om internationale bescherming aan de grens

❖ Vaststellingen:

Bij aankomst aan de grens worden **mensen die bescherming aanvragen** systematisch gedetineerd wanneer ze niet beschikken over een geldig document om het grondgebied te betreden. M.a.w. is detentie het eerste waarmee zij worden geconfronteerd bij hun aankomst in België. Hetzelfde geldt voor gezinnen met minderjarige kinderen.

Detentie is wettelijk enkel verantwoord met oog op het terugsturen van een persoon. Het opsluiten van mensen afkomstig uit landen met een **hoge beschermingsgraad** is dus helemaal **niet verantwoord**, aangezien ze hoogstwaarschijnlijk status zullen krijgen.

❖ Aanbevelingen:

- **Stop** het **systematisch opsluiten** van verzoekers om internationale bescherming aan de grens;
- Integreer **gezinnen met minderjarige kinderen** die een verzoek tot internationale bescherming indienen aan de grens meteen in het **opvangnetwerk**, net zoals gezinnen die een verzoek op het grondgebied indienen. Zorg dat deze opvang kleinschalig is en aangepast is aan de noden van gezinnen.

Mensen die niet kunnen terugkeren

❖ Vaststellingen:

Nogmaals benadrukken we dat administratieve detentie van migranten enkel toegestaan is als er een reële kans op verwijdering bestaat. Voor wat men **onverwijderbare** mensen noemt – personen die om praktische of legale redenen niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren, maar in België ook geen verblijf krijgen – is dit echter nooit het geval.

❖ Aanbevelingen:

- Introduceer in de wet een **procedure en criteria** waarmee DVZ onverwijderbaarheid kan vaststellen. Het verzoek zou via aangetekende brief naar de DVZ kunnen worden gestuurd die binnen een bepaald termijn een beslissing zou moeten nemen. Beroep kan bij de Raad voor vreemdelingenbetwistingen;
- Wanneer onverwijderbaarheid wordt vastgesteld wordt **detentie (tijdelijk) onmogelijk**.

Gezinsleden in detentie

❖ Vaststellingen:

Sinds een tiental jaren zien we mensen in detentie belanden die buiten één of meer gehechte familieleden hebben. De oprichting van de SEFOR-dienst en de versterkte samenwerking tussen de DVZ en de gemeentes spelen hier zeker een rol. Het kan gaan om mensen die buiten een partner hebben (Belgisch of met verblijf) met wie ze getrouwd zijn of waarmee ze wettelijk of feitelijk samenwonen. Soms hebben de partners ook minderjarige kinderen (eveneens Belgisch of met verblijf).

Veel van deze mensen worden vrijgesteld, maar dit vergt tijd en de impact van detentie op deze families is groot. Anderen worden verwijderd, wat vragen doet rijzen rond het recht op familieleden.

Ook ontmoeten we gezinnen waarbij moeder en kinderen in de ADC voor gezinnen worden geplaatst en de vader in een ADC.

❖ Aanbevelingen:

- **Verbied de scheiding van gezinnen door detentie**, desnoods met het invoeren van een omkaderde uitzondering voor zware gevallen van publieke orde met de nodige procedurele garanties;
- **Bevelen** om het grondgebied te verlaten moeten **voorafgaand beter gemotiveerd** worden ten opzichte van het recht op familieleven
- Giet de **bescherming tegen het uitvoeren van een bevel** om het grondgebied te verlaten voor familiale redenen in een koninklijk besluit (momenteel bestaat er enkel een omzendbrief voor bepaalde gevallen).

Betere ontwikkeling en investering in alternatieven voor detentie (ATDs)

❖ Vaststellingen

Alternatieven voor detentie zijn de enige realistische manier om te breken met de praktijk van administratieve detentie als hoeksteen van het terugkeerbeleid. Daarenboven is het geen keuze maar een **verplichting voor elke lidstaat van de EU**. Alternatieven voor detentie zijn niet enkel een voordeel voor de migranten maar ook voor de overheid. De objectieven van de overheid, de NGO's en de mensen in onwettig verblijf staan minder ver van elkaar dan men zou denken. Allen willen ze een menselijke, eerlijke en vooral tijdige oplossing voor de onwettige verblijfsituatie van een grote groep migranten op het grondgebied.

België past niet of nauwelijks minder dwingende maatregelen toe voordat besloten wordt tot een bevel tot detentie. De huidige regering heeft weliswaar de eerste moedige experimentele stappen richting het uitwerken van ATDs gezet met het uitrollen van ICAM en de pilootprojecten voor mensen zonder wettig verblijf. Helaas zien/vrezen we dat ICAM niet onafhankelijk is, onvoldoende integraal is en te veel kadert in de terugkeerredenering.

Onafhankelijke casemanagement leidt ertoe dat mensen in staat gesteld worden om de regie over hun eigen migratiesituatie terug in handen te nemen en een einde te stellen aan het onwettig verblijf op het grondgebied. Het doet mensen pro-actief meewerken aan migratieprocessen die op hen van toepassing zijn. Onderzoek van 250 initiatieven van alternatieven voor detentie gebaseerd op casemanagement in 60 landen wereldwijd heeft aangetoond dat deze vorm van alternatieven **efficiënter, humaner en goedkoper** zijn dan detentie.

❖ Aanbevelingen:

- Een ATD mag nooit leiden tot een alternatieve vorm van detentie
- Installeer in eerste instantie de **meest wenselijke ATD**, met **onafhankelijke casemanagement** die de mens centraal stelt, die toegang tot zijn rechten garandeert en een duurzame oplossing voor de verblijfsituatie voorop stelt. Enkel wanneer na een individueel assessment blijkt dat die maatregel onvoldoende is, mag men overgaan tot een meer dwingende maatregel. Deze beslissing moet steeds schriftelijk gemotiveerd worden.
- Zet structureel in op (piloot)**projecten met opvang en perspectiefbegeleiding** voor mensen zonder wettig verblijf, ook voor gezinnen met minderjarige kinderen. Maak gebruik van goede voorbeelden zoals het '*community based assessment and placement model*' van de International Detention Coalition (IDC) en de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV) in Nederland.

Andere aanbevelingen met betrekking tot administratieve detentie

Buiten het implementeren van ATDs en de uittrekking van bepaalde groepen uit detentie zijn de volgende aanbevelingen in lijn met wat we in detentie over de laatste jaren hebben vastgesteld.

- Na een mislukte terugkeerpoging wordt de **wettelijke detentietermijn** weer op nul gezet. Deze termijn (max. 8 maanden) moet op zijn minst **gerespecteerd** worden. Acht maanden is al een te lange periode om een terugkeer te verwezenlijken. De termijn zou, zoals in onze buurlanden, moeten worden **ingekort** naar een paar maanden of weken;
- Sommige terugkeren zijn problematisch. Meer **transparantie** van het werk van de Cel Artikel 3, dat bevoegd is met het evalueren van *non-refoulement* beginsel, is nodig. Het oprichten van een **meldingsprocedure** zou ook helpen voor een beter respect van het beginsel. De Cel zou hierbij wel over de nodige onafhankelijkheid moeten beschikken;
- Het concept van “**openbare orde**” waarop vele detentiebesluiten steunen moet beter worden omkaderd a.d.h.v. duidelijke criteria;
- Kwalitatieve **juridische bijstand** is dringend nodig.

Onze recente publicaties

- JRS Belgium & Move Coalitie, *Gids voor de bezoeken van parlementsleden in detentie*, 23 mei 2021, [beschikbaar online](#).
- JRS Belgium & Move Coalitie, *Hervorming van het Belgisch migratiewetboek: bijdrage*, juli 2021, [beschikbaar online](#).
- JRS Belgium, *Monitoring rapport 2021: Detentiecentra voor Migranten*, november 2022, [beschikbaar online](#).
- JRS Belgium, *Plan Together: Casemanagement als alternatief voor migratiedetentie*, februari 2023, [beschikbaar online](#).
- JRS Belgium, *Kwetsbaarheid in detentie*, maart 2023, [beschikbaar online](#).
- JRS Belgium & Move Coalitie, *Quel avenir pour les personnes inéloignables du sol belge ?* (in het Frans), aanstaande publicatie.