Vrije Universiteit Brussel

Gedetineerden zonder verblijfsrecht: Repatriëren tegen (w)elke prijs?

Breuls, Lars; De Ridder, Steven; Bellemans, Sarah

Published in:
Justice et Sécurité / Justitie en Veiligheid

Publication date:
2017

Document Version:
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Breuls, L., De Ridder, S., & Bellemans, S. (2017). Gedetineerden zonder verblijfsrecht: Repatriëren tegen (w)elke prijs? *Justice et Sécurité / Justitie en Veiligheid*, (10), 1-16.

Copyright
No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form, without the prior written permission of the author(s) or other rights holders to whom publication rights have been transferred, unless permitted by a license attached to the publication (a Creative Commons license or other), or unless exceptions to copyright law apply.

Take down policy
If you believe that this document infringes your copyright or other rights, please contact openaccess@vub.be, with details of the nature of the infringement. We will investigate the claim and if justified, we will take the appropriate steps.

Download date: 14. Nov. 2026

JUSTICE & SÉCURITÉ
JUSTITIE & VEILIGHEID

MAART 2017 | #10 |

GEDETINEERDEN ZONDER VERBLIJFSRECHT: REPATRIËREN TEGEN (W)ELKE PRIJS?

Lars Breuls, Steven De Ridder & Sarah Bellemans

Het toenemende aantal gedetineerden zonder verblijfsrecht zorgde ervoor dat het samenspel tussen justitie en de Dienst Vreemdelingenzaken na de eeuwwisseling aan belang won. Dit samenspel binnen de gevangenismuren was echter geenszins een evidentie. In het bijzonder de uitvoering van de administratieve detentie ter beschikking van de Dienst Vreemdelingenzaken met het oog op een repatriëring vanuit de gevangenis stond onder druk omwille van de aanslepende penitentiaire overbevolking. Vanaf 2010 weigerden verschillende gevangenissen zelfs elke verdere administratieve detentie ter beschikking van de Dienst Vreemdelingenzaken, wat tot een enorme terugval in het aantal repatriëringen leidde. Gezien de politieke gevoeligheid van deze problematiek werd via wetswijzigingen sinds 2012 de mogelijkheid gecreëerd om reeds tijdens welbepaalde perioden van de strafrechtelijke detentie een repatriëring uit te voeren. Hoewel deze wijzigingen tegemoetkomen aan de bezorgdheden van justitie (overbevolkingsproblematiek) en die van de Dienst Vreemdelingenzaken (het repatriëringen van gedetineerden zonder verblijfsrecht), rijst de vraag in hoeverre penologische beginselen die vervat zitten in het penitentiair recht onder druk komen te staan door deze pragmatische oplossing.

NICC INCC

www.jsjv.be

Lars BREULS *is master in de criminologische wetenschappen. Hij is als FWO-aspirant verbonden aan de Crime & Society onderzoeksgroep (CriS) van de Vrije Universiteit Brussel. Zijn doctoraatsonderzoek richt zich op vreemdelingendetentie in België. In het kader van zijn opleiding liep hij stage bij het bureau Gedetineerden van de Dienst Vreemdelingenzaken in het voorjaar 2014.*

Steven DE RIDDER *is doctor in de criminologische wetenschappen en heden als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan de Crime & Society onderzoeksgroep (CriS) van de Vrije Universiteit Brussel. Zijn doctoraat focust op de invloed van migratiecontrole op de invrijheidstellingsbeslissingen met betrekking tot gedetineerden zonder verblijfsrecht.*

Sarah BELLEMANS *is master in de criminologische wetenschappen (Vrije Universiteit Brussel). In het kader van haar opleiding liep ze stage bij het bureau Gedetineerden van de Dienst Vreemdelingenzaken in het voorjaar 2015.*

Justitie en veiligheid/Justice et sécurité,
info@jsjv.be, www.jsjv.be, ISSN : 2406-6931

INLEIDING

In 2015 hadden gemiddeld 4.942 gedetineerden niet de Belgische nationaliteit, goed voor 45% van de gevangenispopulatie (Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen, 2016). Het aandeel buitenlandse gedetineerden in België schommelt reeds sinds de jaren negentig rond de 40% (Snacken, Keulen & Winkelmans, 2004; De Ridder & Beyens, 2014). De laatste jaren richten de politiek en het migratiebeleid zich meer uitdrukkelijk op vreemdelingen zonder verblijfsrecht binnen de gevangenispopulatie (in de volksmond doorgaans 'criminele illegale vreemdelingen' genoemd). Deze vreemdelingen dienen op basis van de Vreemdelingenwet[1] het grondgebied te verlaten en kunnen daartoe gedwongen worden (repatriëring). Niettegenstaande de mogelijkheid tot transfer naar de zogenaamde 'gesloten centra voor illegalen' onder het beheer van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), wordt heden getracht om deze repatriëring rechtstreeks vanuit de gevangenis uit te voeren.

In dit artikel duiden we enkele noodzakelijke vereisten om tot repatriëring te kunnen overgaan. We bespreken het belang van identificatie en de rol die de administratieve detentie in de gevangenis lange tijd heeft gehad om de repatriëring te realiseren van vreemdelingen zonder verblijfsrecht die strafbare feiten hebben gepleegd en daarvoor een gevangenisstraf dienen te ondergaan (in dit artikel verkort weergegeven als: 'gedetineerden zonder verblijfsrecht'). Vervolgens zullen we aantonen dat, hoewel de administratieve detentie in de gevangenis lange tijd een strijdpunt vormde in de verhouding tussen justitie en de DVZ, de recente afschaffing ervan uiteindelijk toch tot een sterke stijging van het aantal repatriëringen vanuit de gevangenis leidde en dit omwille van een aanpassing van het penitentiair recht. We plaatsen hier enkele kanttekeningen bij, in het bijzonder wat betreft de realisering van penologische uitgangspunten verankerd in het Belgische penitentiair recht. Centraal binnen de besproken evoluties staat immers het spanningsveld tussen justitie, kampend met een aanhoudende gevangenisoverbevolking, en de DVZ, die over de nodige tijd wenst te beschikken voor het organiseren en uitvoeren van een repatriering. Vraagstukken omtrent de re-integratie en rehabilitatie van gedetineerden zonder verblijfsrecht raken daardoor volledig ondergesneeuwd.

HET BELANG VAN IDENTIFICATIE MET HET OOG OP EEN REPATRIËRING

Landen hebben enkel de verplichting om hun eigen onderdanen terug te nemen (Ellermann, 2010). Hierdoor moeten de nationaliteit en de identiteit van een vreemdeling zonder verblijfsrecht gekend zijn alvorens een repatriëring kan plaatsvinden. De zendende staat, in casu België, dient dus in principe te beschikken over een (geldig) identiteitsdocument.

1 Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980, 14584.

Bij gebrek aan een identiteitsbewijs moet de DVZ contact opnemen met de ambassade of het consulaat van het (vermoedelijke) herkomstland om een doorlaatbewijs of 'laissez-passer' te verkrijgen. Om deze procedure tot een goed einde te brengen, is kennis van de identiteit van de betrokken vreemdeling cruciaal. Bovendien is de DVZ bij deze procedure ook afhankelijk van de medewerking van de herkomstlanden. Zo gaan sommige landen over tot een identificatieprocedure op basis van vingerafdrukken, maar zijn andere landen minder bereidwillig om mee te werken aan de identificatieprocedures, zeker wanneer het vreemdelingen veroordeeld voor strafbare feiten betreft. Voor veroordeelde gedetineerden zonder verblijfsrecht is in het bijzonder de samenwerking met Algerije erg problematisch: doorheen de periode 2008-2013 bedroeg de slaagkans voor een repatriëring van een Algerijnse gedetineerde zonder verblijfsrecht, zelfs nadat de DVZ had geoordeeld dat een identificatie en repatriëring haalbaar was, 17,8%. Dat is significant lager dan de kans op een geslaagde repatriëring voor andere nationaliteiten (Breuls & De Ridder, 2014). Deze situatie bestaat reeds geruime tijd en is ook bekend onder de vreemdelingen zonder verblijfsrecht. Van Der Leun beschreef reeds in 2003 de invloed die, ook vandaag nog, deze kennis heeft op de 'counterstrategieën' van de vreemdelingen zonder verblijfsrecht: Marokkaanse onderdanen die een terugkeer willen vermijden, verklaren de Algerijnse nationaliteit te hebben om zo voor oponthoud in de identificatieprocedure te zorgen.

Veroordeelde gedetineerden zonder verblijfsrecht met voornoemde nationaliteiten komen bovendien het vaakst in aanmerking voor repatriering. Dit is niet zo verwonderlijk gezien hun hoge vertegenwoordiging binnen de gevangenispopulatie (Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen, 2016). In de periode 2008-2014 voerden Marokkaanse onderdanen (1.251), Algerijnse onderdanen (624) en Roemeense onderdanen (387) de top drie van meest behandelde repatriëringsdossiers van gedetineerden zonder verblijfsrecht aan. De top drie van effectief uitgevoerde repatriëringen is echter verschillend: Marokkaanse onderdanen (712), Roemeense onderdanen (330) en Albanese onderdanen (296) worden het vaakst gerepatrieerd. Voorgaande cijfers tonen de gebrekkige medewerking van de Algerijnse diplomatieke vertegenwoordiging aan en verklaren bovendien waarom er vanuit diplomatieke hoek sterk wordt ingezet op het in stand houden van een goede samenwerking met Marokko in de identificatieprocedure (De Redactie, 22 april 2016). Met Albanië is er dan weer op het niveau van de Europese Unie een overeenkomt gesloten die het hoge repatriëringscijfer verklaart: indien de zendende staat voldoende zekerheid heeft dat het een Albanese onderdaan betreft, is er geen tussenkomst van de Albanese diplomatieke vertegenwoordiging vereist.[2] In ruil hiervoor zijn Albanese onderdanen

2 Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Albanië inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, Pb.L. 17 mei 2005, afl. 124, 22.

niet langer visumplichtig om toegang tot de Schengenzone te krijgen. Opvallend is bovendien het onderscheid dat gemaakt wordt tussen onderdanen van de EU: waar onderdanen van de EU (in de periode 2008-2014) in principe niet gedwongen van het grondgebied werden verwijderd, aangezien het vrije verkeer binnen de Schengenzone hen toch niet zou beletten terug te keren indien gewenst, vormden onderdanen van lidstaten die in 2007 tot de EU zijn toegetreden (Roemenië, Bulgarije) duidelijk de uitzondering op deze regel.

ONTWIKKELINGEN INZAKE ADMINISTRATIEVE DETENTIE, IDENTIFICATIE EN REPATRIËRINGEN VAN GEDETINEERDEN ZONDER VERBLIJFSRECHT

De aanwezigheid van vreemdelingen zonder verblijfsrecht in de gevangenispopulatie gaat reeds terug tot het ontkiemen van een restrictief vreemdelingenbeleid en de framing van illegale migratie als een maatschappelijk probleem vanaf de jaren zeventig (Van Meeteren, 2014; De Bock, 2008). De idee dat dwangmaatregelen op grote schaal noodzakelijk zijn om de repatriëring van vreemdelingen zonder verblijfsrecht mogelijk te maken, vond daarbij ingang. Voortaan kon de repatriëring daarom voorafgegaan worden door een periode van administratieve detentie, d.w.z. een opsluiting in de gevangenis op basis van de Vreemdelingenwet louter omwille van het illegaal verblijfsstatuut met het oog op het uitvoeren van de repatriëring.

Aanvankelijk ondergingen ook vreemdelingen zonder verblijfsrecht die geen strafbare feiten hebben gepleegd deze administratieve detentie ter beschikking van de DVZ dus in de gevangenis. Door de toename van deze groep in de gevangenispopulatie en de bewustwording op academisch en beleidsniveau van de gevangenisoverbevolking (Beyens, Snacken & Eliaerts, 1993) werden er doorheen de jaren negentig verschillende ‘gesloten centra voor illegalen’ opgericht onder beheer van de DVZ, waar voortaan de administratieve detentie ten uitvoer zou worden gelegd. Tegelijkertijd werd de maximale wettelijke duur van de administratieve detentie opgetrokken tot een maximum van acht maanden in geval personen geacht worden een bedreiging te zijn voor de openbare orde of de nationale veiligheid (Foblets & Van Den Eeckhout, 1999).

Strafrechtelijke gedetineerden zonder verblijfsrecht worden wel nog opgesloten in de gevangenis. Aanvankelijk konden zij, aansluitend op hun straf, de volledige termijn van 8 maanden administratieve detentie in de gevangenis uitzitten met als doel de realisatie van een rechtstreekse repatriëring vanuit de gevangenis. Het werd immers niet wenselijk geacht om vreemdelingen zonder verblijfsrecht die strafbare feiten hebben gepleegd naar de gesloten centra voor illegalen over te brengen om de veiligheid en de leefbaarheid van deze centra niet in het gedrang te brengen (Bergans et al., 2010).

Onder druk van de aanhoudende gevangenisoverbevolking werd de termijn van administratieve detentie aansluitend op de straf echter door opeenvolgende ministers van Justitie ingekort (tot zeven of vijftien dagen, afhankelijk van de voorafgaande hechtenistitel).[3] Binnen deze periode diende de DVZ een repatriëring uit te voeren. Bij het uitblijven daarvan beschikte de DVZ wel nog over de mogelijkheid om een overbrenging naar een gesloten centrum voor illegalen te organiseren, waar de resterende termijn van administratieve detentie zoals voorzien in de Vreemdelingenwet kon worden uitgevoerd. Indien dit niet mogelijk of wenselijk werd geacht, diende de gedetineerde zonder verblijfsrecht vrijgesteld te worden met een bevel om het grondgebied te verlaten. De uitvoering van het bevel komt daarbij in de handen van de vreemdeling zelf te liggen, wat in de praktijk regelmatig tot een niet-uitvoering ervan leidt (Bergans et al., 2010).

Door de verkorting van de termijnen van administratieve detentie ter beschikking van de DVZ kwamen de rechtstreekse repatriëringen vanuit de gevangenis onder druk te staan. Hierbij komt dat, behalve de organisatie van een gedwongen repatriëring, de DVZ voorafgaandelijk geconfronteerd wordt met een potentieel langdurig identificatieproces. Om hieraan te remediëren werd er in 2005 een samenwerkingsakkoord tussen het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen en de DVZ gesloten, dat ertoe leidde dat binnen de DVZ de Dienst Identificatie Opgeslotenen (Bureau DID) werd opgericht. Migratiebegeleiders van het Bureau DID starten al tijdens de strafrechtelijke detentie een (pre-)identificatie van een gedetineerde zonder verblijfsrecht op, zodat bij de succesvolle afronding hiervan ook binnen de verkorte termijnen van administratieve detentie een rechtstreekse repatriëring kan plaatsvinden. Een snellere identificatie en repatriëring worden tevens verondersteld bij te dragen aan een vlottere uitstroom van gedetineerden zonder verblijfsrecht uit de gevangenis en het indijken van de gevangenisoverbevolking. De intrede van de migratiebegeleiders in de gevangenissen is bijgevolg duidelijk een resultante van de interactie tussen het penaal beleid en het migratiebeleid (De Ridder & Vanquekelberghe, 2012), die een rechtstreeks gevolg is van de historisch gegroeide inkorting van de administratieve detentie in de gevangenis (De Ridder, 2016).

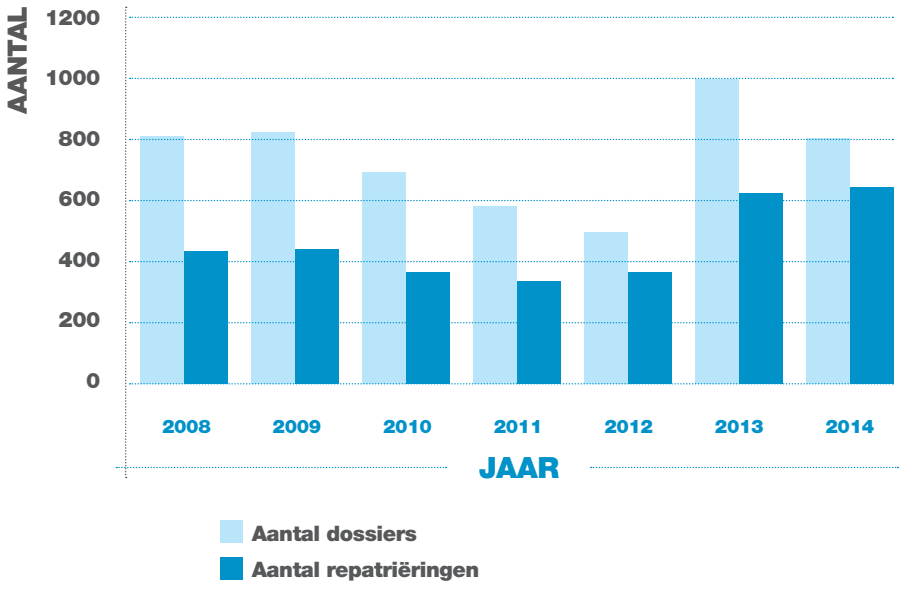
EVOLUTIE 2008-2014: VAN CONFLICT NAAR SAMENSPEL

In de periode 2008-2014 onderging de praktijk van repatriëren vanuit de gevangenis een aantal ingrijpende wijzigingen. Deze wijzigingen en hun gevolgen zullen hieronder besproken en geïllustreerd worden aan de hand van statistische gegevens verkregen op basis van de repatrieringslijsten opgesteld door de DVZ. De besproken evoluties en verbanden worden ondersteund door een logistische regressieanalyse, die buiten het bestek van dit artikel valt (zie Breuls & De Ridder, 2014).

3 Collectieve brief nr. 71 van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen, 20 juni 2002 betreffende de administratief gehechte vreemdelingen; collectieve brief nr. 84 van het Directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen, 24 december 2004 betreffende de administratief gehechte vreemdelingen.

Figuur 1 geeft een algemeen overzicht van het aantal dossiers waarin een repatriëring haalbaar werd geacht door de DVZ en het aantal dossiers waarin er een effectieve repatriëring werd uitgevoerd (al dan niet via een overbrenging naar een gesloten centrum). Niet alle gedetineerden zonder verblijfsrecht worden immers in aanmerking genomen voor repatriëring. Dit overzicht verschaft dus geen inzicht in het totale percentage gedetineerden zonder verblijfsrecht dat na de invrijheidstelling uit de gevangenis wordt gerepatrieerd. Vooraleer een dossier in de repatriëringslijsten van de DVZ wordt opgenomen, wordt er immers nagegaan of een repatriëring haalbaar en wenselijk is. In een aanzienlijk aantal dossiers is dit niet het geval (bv. een Algerijnse onderdaan waarvan de identificatie nog moet worden opgestart), waardoor deze dossiers buiten de repatriëringslijsten vallen. Wel kunnen we het aantal effectief uitgevoerde repatriëringen uit de figuur afleiden, dat doorheen de periode 2008-2014 schommelt tussen 344 en 652. Bovendien kan er opgemerkt worden dat het selectieproces door de DVZ de afgelopen jaren aanzienlijk verfijnd is en tot een hogere repatriëringsratio heeft geleid: waar in 2008 'slechts' 54% van de geselecteerde dossiers tot een repatriëring leidde, was dit in 2014 voor 80% van de dossiers het geval.

Figuur 1: Overzicht repatriëringen (2008-2014)[4]



4 127 dossiers werden uit de figuur geweerd, omdat de DVZ niet meer in de mogelijkheid was om een repatriëringsprocedure te vervolmaken (in 106 dossiers diende betrokkene een nieuwe veroordeling uit te zitten in de gevangenis en in 9 dossiers ontsnapte de betrokkene) of omdat het resultaat van de procedure niet kon worden nagegaan.

Bij het bestuderen van figuur 1 valt de terugval in het aantal repatriëringen in 2010 en 2011 op. Dit is het gevolg van het feit dat in januari 2010 de administratieve detentie in de gevangenis – die op dat moment reeds ingekort was tot maximaal vijftien dagen aansluitend op de strafrechtelijke invrijheidstelling – verder onder druk kwam te staan. Vanuit de (hoofdzakelijk Franstalige) gevangenissen werd immers artikel 609 van het Wetboek van Strafvordering opgeworpen, dat stelt dat *"geen bewaarder, op straffe van vervolging en veroordeling wegens willekeurige vrijheidsberoving, iemand in de gevangenis mag opnemen of vasthouden dan uit kracht hetzij van een bevel tot bewaring, hetzij van een bevel tot aanhouding in de bij de wet vereiste vorm uitgevaardigd, hetzij van een arrest van verwijzing naar het hof van assisen, van een arrest of vonnis van veroordeling tot een criminele straf of een gevangenisstraf, en zonder dat de overschrijving ervan op zijn register gedaan is."* In dit artikel is er geen verwijzing opgenomen naar de administratieve detentie ter beschikking van de DVZ, waardoor de uitvoering hiervan als onwettig werd geïnterpreteerd door de gevangenisdirecties. Op 29 januari 2010 vaardigde het Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen daarom een collectieve brief uit, die de gevangenisdirecties verbood nog langer deze administratieve detentie ten uitvoer te leggen.[5] Gedetineerden zonder verblijfsrecht werden voortaan vrijgesteld op de dag dat hun strafrechtelijke detentie afliep.

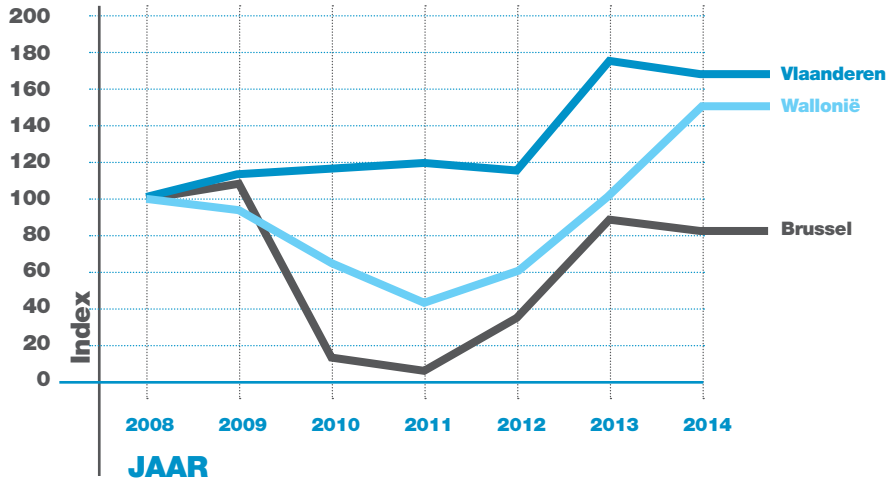
De afschaffing van de administratieve detentie in de gevangenis bemoeilijkt voor de DVZ de rechtstreekse repatriëring van gedetineerden zonder verblijfsrecht vanuit de gevangenis of hun overbrenging naar een gesloten centrum voor illegalen. Een week later, op 8 februari 2010, werd de collectieve brief daarom opnieuw ingetrokken. Voortaan zou de vroegere regeling weer gelden en zou de administratieve detentie ter beschikking van de DVZ terug, gedurende gelimiteerde tijd, in de gevangenis kunnen plaatsvinden. In de praktijk gaven vooral de Vlaamse gevangenissen hieraan opnieuw gevolg, terwijl de meeste Franstalige en Brusselse gevangenissen de administratieve detentie ter beschikking van de DVZ bleven weigeren (Jansen, De Ridder & Scheirs, 2010).

Het spanningsveld dat anno 2010 is ontstaan met betrekking tot de administratieve detentie in de gevangenis wordt duidelijk gemaakt in figuur 2 waarin de evolutie van de repatriëring vanuit de gevangenis per gewest in een index wordt gepresenteerd: het absoluut aantal repatrieringen in 2008 wordt als referentiepunt gebruikt en gelijkgesteld aan 100 (Brussel: N=81, Vlaanderen: N=248, Wallonië: N=106). We zien een scherpe daling van het repatriëringscijfer voor de Brusselse en Franstalige gevangenissen in 2010, het laagste punt is bereikt in 2011. Vervolgens komt er een kentering in de evolutie. In 2013 ligt het repatriëringscijfer voor de Brusselse en Franstalige gevangenissen opnieuw

5 Collectieve brief nr. 92 van het Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen, 29 januari 2010 betreffende de administratieve hechtenis van vreemdelingen.

ongeveer op het niveau van 2008. In 2014 valt vooral de stijging van het aantal repatriëringen vanuit Franstalige gevangenissen op aangezien dit het niveau van referentiejaar 2008 overstijgt.

Figuur 2: Index repatriëringen per gewest (2008-2014)[6]



Figuur 1 en 2 weerspiegelen een duidelijke stijging van het totale aantal repatriëringen vanaf 2013. De reden hiervoor moet gezocht worden in de regeling die via wetswijzigingen in 2012[7] tot stand kwam en per ministeriële omzendbrief in 2013[8] tot uitvoer werd gebracht. We zullen in wat volgt de krachtlijnen van deze wetswijzigingen uiteenzetten.

Heden is het algemene uitgangspunt dat de administratieve detentie ter beschikking van de DVZ niet meer kan worden uitgevoerd binnen de gevangenismuren. Enkel na de opheffing van een aanhoudingsmandaat kunnen beklaagden zonder verblijfsrecht als uitzondering nog zeven dagen administratief opgesloten blijven in de gevangenis. Het meest bijzondere van voornoemde wetswijzigingen doet zich voor bij veroordeelde gedetineerden zonder verblijfsrecht. Niettegenstaande de afschaffing van de administratieve detentie in de gevangenis beschikt de DVZ in werkelijkheid toch over een voldoende lange periode om over te gaan

6 In twee dossiers ontbrak de variabele gevangenis.
7 Wet 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vesting en de verwijdering van vreemdelingen, BS 17 februari 2012, 11412; wet 15 maart 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vesting en de verwijdering van vreemdelingen en de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 30 maart 2012, 20310.
8 Ministeriële omzendbrief nr. 1815 van de Federale Overheidsdienst Justitie, 7 maart 2013 betreffende de gedetineerde vreemdelingen.

tot een rechtstreekse repatriëring vanuit de gevangenis en dit zowel bij de toekenning van een vervroegde invrijheidstelling aan veroordeelde gedetineerden zonder verblijfsrecht als bij het einde van diens straf.

VOORLOPIGE INVRIJHEIDSTELLING BIJ EEN STRAFTOTAAL VAN MEER DAN DRIE JAAR

Gedetineerden zonder verblijfsrecht veroordeeld tot een straftotaal van meer dan drie jaar kunnen vervroegd in vrijheid gesteld worden door de strafuitvoeringsrechtbank door middel van een voorlopige invrijheidstelling met het oog op een verwijdering van het grondgebied (VLV) op basis van de Wet Externe Rechtspositie[9]. Waar het vonnis tot toekenning van de VLV in principe uitvoerbaar wordt op het moment dat het vonnis in kracht van gewijsde is getreden (na een cassatietermijn van vijftien dagen), laat de wetswijziging van 2012 toe om de uitvoering van het vonnis uit te stellen met tien dagen wanneer de DVZ aangeeft dat een repatriëring (of overbrenging naar een gesloten centrum) binnen deze periode zal worden uitgevoerd (art. 60 Wet Externe Rechtspositie). Recent werd, met de wetswijziging van 5 februari 2016[10], deze termijn uitgebreid van tien dagen naar twintig dagen. Belangrijk om op te merken is dus dat gedetineerden zonder verblijfsrecht in voornoemd geval verder opgesloten blijven onder een strafrechtelijke hechtenistitel (en dus geen administratieve detentie) en dit momenteel voor maximaal twintig dagen. Gedurende deze periode kan de DVZ op elk moment een repatriëring vanuit de gevangenis uitvoeren.

STRAFEINDE

Indien gedetineerden zonder verblijfsrecht met een straftotaal van meer dan drie jaar geen VLV krijgt toegekend door de strafuitvoeringsrechtbank, dient hij zijn volledige straf uit te zitten. Met de wetswijziging van 2012 werd echter wettelijk vastgelegd dat de DVZ kan overgaan tot een repatriëring vanuit de gevangenis vanaf twee maanden voor strafeinde (art. 20/1 Wet Externe Rechtspositie). Deze invrijheidstelling werd gelijkgesteld met de invrijheidstelling bij strafeinde. De wetswijziging heeft er dus toe geleid dat wanneer de DVZ een repatriëring kan uitvoeren, de datum van strafeinde de facto wordt vervroegd en dit met maximaal twee maanden. Met de wetswijziging van 5 februari 2016 werd de termijn van twee maanden bovendien opgetrokken naar zes maanden.[11]

9 Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, BS 15 juni 2006, 30455.

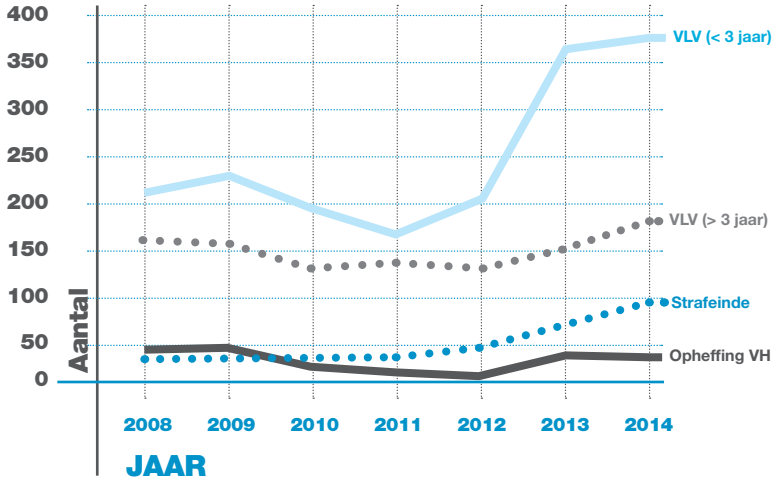
10 Wet 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, BS 19 februari 2016, 13130.

11 Waar er in de regeling van 2012 sprake was van een gelijkstelling van de invrijheidstelling vanaf twee maanden voor strafeinde met strafeinde, is met de wetswijziging van 5 februari 2016 de mogelijkheid ingebouwd om tot herroeping over te gaan wanneer de gedetineerde zonder verblijfsrecht binnen twee jaar na de invrijheidstelling op illegale wijze terugkeert naar België. De resterende straf van maximaal zes maanden dient vervolgens te worden uitgezeten. Er is dus niet langer sprake van een gelijkstelling met strafeinde.

VOORLOPIGE INVRIJHEIDSTELLING BIJ EEN STRAFTOTAAL VAN HOOGSTENS DRIE JAAR

De beslissing om een VLV toe te kennen aan gedetineerden zonder verblijfsrecht met een straftotaal van hoogstens drie jaar wordt vooralsnog genomen door de gevangenisdirectie. In de praktijk betekent dit dat deze groep, op een occasionele uitzondering na, wordt vrijgesteld na het uitzitten van één derde van hun straf (Breuls, 2015). De ministeriële omzendbrief van 2013 bepaalde echter, naar analogie met de regeling bij strafeinde, dat de repatriëring door de DVZ reeds kan worden uitgevoerd vanaf twee maanden voorafgaand aan de datum waarop de VLV toegekend zal worden door de gevangenisdirectie. Bovendien kan de toekenning van de VLV ook met tien dagen uitgesteld worden. In juli 2015 werd deze termijn per ministeriële omzendbrief[12] uitgebreid: gedetineerden zonder verblijfsrecht met een straftotaal van hoogstens drie jaar kunnen vanuit de gevangenis gerepatrieerd worden vanaf vier maanden voorafgaand aan de toelaatbaarheidsdatum van de VLV en ten laatste tien dagen na deze datum.

Figuur 3: Aantal repatriëringen per voorafgaande hechtenistitel (2008-2014)[13]

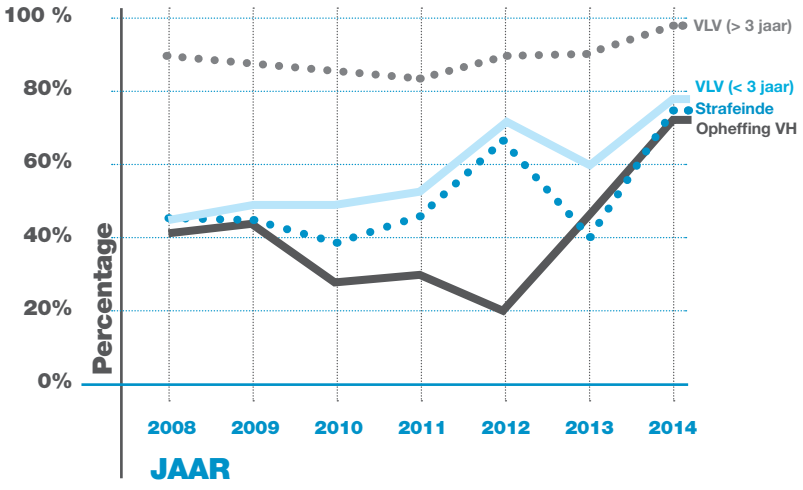


De hier besproken wijzigingen kunnen samengevat worden als het aanpassen van de externe rechtspositie van gedetineerden zonder verblijfsrecht, waarbij de mogelijkheid gecreëerd werd voor de DVZ om al tijdens de strafrechtelijke detentie de repatriëringen vanuit de gevangenis uit te voeren. Deze evolutie is het meest uitgesproken bij de VLV bij een

12 Ministeriële omzendbrief nr. 1817 van de Federale Overheidsdienst Justitie, 15 juli 2015 betreffende de voorlopige invrijheidstelling van veroordeelden die één of meer vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt.
13 In 16 dossiers ontbrak de variabele voorafgaande hechtenistitel.

straftotaal van hoogstens drie jaar en bij strafeinde. De invloed van de nieuwe regeling, en in het bijzonder voor de twee hierboven besproken categorieën, wordt duidelijk in figuur 3. Wanneer we een vergelijking met het referentiejaar 2008 maken, zien we dat in 2014 het aantal repatriëringen na de toekenning van een VLV bij een straftotaal van hoogstens drie jaar met 78% toenam (van 207 naar 368) en het aantal repatriëringen bij strafeinde met 187% toenam (van 31 naar 89).

Figuur 4: Procentueel aantal repatriëringen per voorafgaande hechtenistitel (2008-2014)



Figuur 3 kan echter niet los worden gezien van figuur 4, waarin het procentueel aantal repatriëringen ten opzichte van het aantal dossiers waarin een repatriëring door de DVZ haalbaar werd geacht, wordt weergeven per voorafgaande hechtenistitel.[14] Hieruit blijkt dat een repatriëring na de toekenning van een VLV door de strafuitvoeringsrechtbank bij een straftotaal van meer dan drie jaar in de overgrote meerderheid van de gevallen tot een repatriëring leidde, ook in de jaren waarin het repatriëren vanuit de gevangenis onder druk kwam te staan. In 2014 leidde zelfs 96% van deze dossiers tot een repatriëring. Deze vaststelling kan worden toegeschreven aan de beslissingspraktijken van de strafuitvoeringsrechtbanken in het kader van de VLV-procedure De Pelecijn (2016) toonde recent nog aan dat de strafuitvoeringsrechtbanken bij de operationalisering van de contra-indicaties waaraan voldaan moet zijn voor de toekenning van een VLV, rekening houden met de

14 Voor 2013 kan er een schatting gemaakt worden van het aantal dossiers waarin een repatriëring haalbaar werd geacht door de DVZ en dus in de statistieken zijn beland. 25,6% van alle voorlopig vrijgestelden met een straf tot drie jaar, 73,6% van alle voorlopig vrijgestelden met een straf van meer dan drie jaar en 49,4% van alle vrijgestelden bij strafeinde kwamen in aanmerking voor een repatriëring. Deze schatting kan niet gemaakt worden voor de vrijgestelden na de opheffing van een aanhoudingsmandaat.

verwijdering van het grondgebied. Hoewel de wetgever er niet voor heeft geopteerd om de identificatie van gedetineerden zonder verblijfsrecht als voorwaarde voor de toekenning van een VLV te stellen, wordt er door de strafuitvoeringsrechtbanken toch een belangrijke waarde aan de identificatie gehecht. De strafuitvoeringsrechtbanken zullen met andere woorden gedetineerden zonder verblijfsrecht enkel vervroegd vrijstellen wanneer er een reële kans op repatriëring is. Gedetineerden zonder verblijfsrecht ervaren hierdoor deze beslissingspraktijk eerder in functie van verwijdering in plaats van vervroegde invrijheidstelling. In het geval dat hun identiteit nog niet bekend is bij de bevoegde instanties maakt dit gedetineerden zonder verblijfsrecht eerder terughoudend om tegemoet te komen aan de contra-indicaties (De Ridder, 2016). Deze (vanuit migratieoogpunt bekeken) belangrijke filter, die bij andere invrijheidstellingsmodaliteiten ontbreekt, verklaart het hoge percentage aan effectieve repatriëringen voor deze categorie.

DISCUSSIE EN CONCLUSIE: INSTRUMENTEEL GEBRUIK VAN PENITENTIAIR RECHT?

Uit de statistische gegevens die gepresenteerd werden in deze bijdrage blijkt duidelijk dat de besproken wetswijzigingen tot een verhoging van het aantal uitgevoerde repatriëringen heeft geleid. Deze stijging zet zich daarenboven ook op heden verder (De Redactie, 8 juni 2016).[15] Er kunnen echter ook bedenkingen bij deze recente tendens geplaatst worden. Zo lijkt de externe rechtspositie van gedetineerden zonder verblijfsrecht steeds meer op verwijdering van het grondgebied gericht te worden door wetgever en uitvoerende macht. Reeds van bij de inwerkingtreding van de Wet Externe Rechtspositie was er weliswaar nominaal sprake van een voorlopige invrijheidstelling *met het oog op verwijdering van het grondgebied.* De strafuitvoeringsrechtbanken hebben hun beslissingspraktijken hier eveneens op afgestemd.

De recente wetswijzigingen gaan evenwel een stap verder door het repatriëren van gedetineerden zonder verblijfsrecht mogelijk te maken *tijdens* de fase van de strafuitvoering terwijl dit voor de wetswijzigingen telkens na de fase van de strafuitvoering gebeurde. Gedetineerden zonder verblijfsrecht kunnen heden dus ook 'vervroegd' in vrijheid gesteld worden op basis van een effectieve repatriëring door de DVZ, vanaf zes maanden voor strafeinde. De strafuitvoeringsrechtbank, bevoegd voor de beslissingen omtrent vervroegde invrijheidstelling bij een straftotaal

15 Vanaf 2015 worden de repatriëringslijsten die in dit artikel voorwerp van analyse zijn niet meer opgesteld. De analysemogelijkheden en compatibiliteit van het nieuwe registratiesysteem moeten nog worden verkend. De stijging in het aantal repatriëringen zet zich echter verder tot op heden (2016). De stijging valt te verklaren door de verdere verlenging van de termijnen waarbinnen er vanuit de gevangenis gerepatrieerd kan worden met de wet van 5 februari 2016, zoals eerder uiteengezet. Er wordt daarenboven recent ook intensief ingezet op de repatriëring van Europese onderdanen die illegaal in België verblijven. Voorheen werd hier, gezien het gebrek aan grenscontroles binnen de Schengenzone, slechts in beperkte mate op ingezet.

van meer dan drie jaar, komt hier niet in tussen. Deze regeling lijkt haaks te staan op de opvatting dat wijzigingen in de aard en de duur van de straf door een rechterlijke beslissing genomen moeten worden; een opvatting die tot uiting werd gebracht in de voorbereidende werken van de Wet Externe Rechtspositie (Snacken, 2004).

Gelet op de toenemende verstrengeling van penitentiair recht en vreemdelingenrecht sinds de inwerkingtreding van de Wet Externe Rechtspositie en de initiële filosofie van de wetgever kunnen vragen worden gesteld bij de verenigbaarheid van penitentiair recht en vreemdelingenrecht (De Ridder, 2012; 2016). Daarnaast kan er opgemerkt worden dat de reclasseringsperspectieven voor gedetineerden zonder verblijfsrecht gelimiteerd worden tot de organisatie van een repatriering. Terugkeerondersteuning komt daarbij niet aan bod. Op politiek en beleidsniveau blijkt het vooralsnog niet aan de orde om middelen vrij te maken om gedetineerden zonder verblijfsrecht tot vertrek te bewegen en hiervoor ondersteuning te bieden. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat psychosociale diensten binnen de gevangenis deze taak ten volle op zich kunnen nemen. Aangezien het aantal repatriëringen van gedetineerden zonder verblijfsrecht stijgende is, lijkt hier op het eerste zicht ook geen nood aan te zijn.

De vraag is hoe dit verzoend kan worden met de Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden[16] waarin is vastgelegd dat voor alle gedetineerden “de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf wordt gericht op het herstel van het door het misdrijf aan de slachtoffers aangedane onrecht, op de rehabilitatie van de veroordeelde en op de geïndividualiseerde voorbereiding van zijn re-integratie in de vrije samenleving.” Deze logica is voor gedetineerden zonder verblijfsrecht duidelijk ondergeschikt aan de uitvoering van een effectief verwijderingsbeleid. Toch zijn er voldoende gedetineerden zonder verblijfsrecht die, binnen de huidige context van de ‘naakte’ verwijdering, niet tot terugkeer kunnen bewogen worden of die hierdoor niet wensen te voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de vervroegde invrijheidstelling. Zelfs voor de groep die binnen een gedwongen karakter kan gerepatrieerd worden, stelt zich de vraag of het gebrek aan terugkeerondersteuning en aandacht voor rehabilitatie en re-integratie de naleving van de verwijderingsbeslissing niet ondermijnt. Een repatriëring is nochtans niet noodzakelijk onverzoenbaar met het werken aan re-integratie. Immers, de invulling van (re-) integratie moet niet beperkt blijven tot de Belgische samenleving.

16 Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 1 februari 2005, 2815.

BIBLIOGRAFIE

Bergans, K., Cruysberghs, W., Verbauwhede, G., Verstraelen, K. & Verstraete, B. (2010). Het verwijderingsbeleid. In M.-C. Foblets & D. Vanheule (Eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen (Deel 13)* (pp. 69-197). Brugge: Die Keure.

Beyens, K., Snacken, S. & Eliaerts, C. (1993). *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: Omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen.* Antwerpen: Kluwer.

Breuls, L. (2015). *Vrijstelling en verwijdering als keerzijden van eenzelfde medaille? De rol van de gevangenisdirecteur in de (vervroegde) invrijheidstellingsprocedures van gedetineerden zonder recht op verblijf.* Onuitg. Masterproef Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

Breuls, L. & De Ridder, S. (2014). De Wet op de Externe Rechtspositie als werkinstrument bij het repatriëren van vreemdelingen zonder recht op verblijf? *Fatik, 31*(144), 4-15.

De Bock, J. (2008). De vreemdelingenwet van 28 maart 1952. "L'étranger doit être parfait". *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis, 38*(1-2), 159-200.

De Pelecijn, L. (2016). *De invulling van de contra-indicaties: Een harde noo(d)t om te kraken? Een onderzoek naar de beslissingen tot voorlopige invrijheidstelling van gedetineerde vreemdelingen zonder verblijfsrecht door de strafuitvoeringsrechtbank.* Onuitg. Masterproef Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

De Redactie (2016). «*Samenwerking met Marokko staat nu lichtjaren verder dankzij akkoord».* Geraadpleegd op 12 juni 2016 via http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.2636745.

De Redactie (2016). *Recordaantal illegale gevangenen uitgezet in mei.* Geraadpleegd op 12 juni 2016 via http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/1.2676597.

De Ridder, S. (2012). Zijn vreemdelingenrecht en penitentiair recht verenigbaar? Beslissingen tot invrijheidstelling van 'illegale' gedetineerden. *Fatik, 30*(135), 31-36.

De Ridder, S. (2016). *Foreign nationals facing expulsion. The percolation of migration law enforcement in sentence implementation decision-making on release in Belgium.* Doctoraat Criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

De Ridder, S. & Beyens, K. (2014). Illegalen in de gevangenis. Een eerste analyse van de gevangenispopulatie in België op basis van de verblijfstatus. In L. Pauwels e.a. (Eds.). *Criminografische ontwikkelingen III: Van (victim)survey tot penitentiaire statistiek* (pp. 175-199). Antwerpen: Maklu.

De Ridder, S. & Vanquekelberghe, C. (2012). De interactie tussen migratiebeleid en penaal beleid ten aanzien van gedetineerden zonder recht op verblijf in België. *Proces, 91*(6), 470-481.

Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen (2016). *Jaarverslag 2015.* Brussel: FOD Justitie.

Ellermann, A. (2010). Undocumented migrants and resistance in the liberal state. *Politics & Society, 38*(3), 408-429.

Foblets, M.-C. & Van Den Eeckhout, V. (1999). Migratiecontrole, sancties en dwangmaatregelen in het Belgisch vreemdelingenrecht. *Panopticon, 20(*5), 420-457.

Jansen, H., De Ridder, S. & Scheirs, V. (2010). Eindelijk vrij! Een terugkeer naar (n)ergens: De invrijheidstelling van illegale gedetineerden. *Fatik, 28*(126), 6-15.

Snacken, S. (2004). De voorstellen van de subcommissie Externe rechtspositie van gedetineerden. In I. Aertsen, K. Beyens, S. De Valck & F. Pieters (Eds.), *De commissie Holsters buitenspel? De voorstellen van de commissie Strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting* (pp. 37-70). Brussel: Politeia.

Snacken, S., Keulen, J. & Winkelmans, L. (2004). *Buitenlanders in de Belgische gevangenissen: Knelpunten en mogelijke oplossingen.* Brussel: Koning Boudewijnstichting.

Van Der Leun, J. (2003). *Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Van Meeteren, M. (2014). *Irregular migrants in Belgium and the Netherlands. Aspirations and incorporation.* Amsterdam: Amsterdam University Press.