

STEVEN DE RIDDER^a

Crimmigratie en gedetineerden zonder verblijfsrecht in België



Panopticon, 38 (5), 338-359
© 2017 Maklu | ISSN 0771-1409 | September 2017

^a Postdoctoraal onderzoeker, Onderzoeksgroep Crime & Society (Cris), Vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: steven.de.ridder@vub.ac.be).

ABSTRACT

Crimmigration and deportable foreign national prisoners in Belgium.

In 2006 Stumpf coined the increasing convergence of criminal law and migration law as crimmigration. This article applies crimmigration to foreign national prisoners without residence rights in Belgium taking into account the interaction between criminal law and migration law as well as sentence implementation law and migration law.

It is argued that crimmigration is already embedded in the front door mechanisms of the criminal justice system in Belgium for quite some time whereas its emergence at the back door of the criminal justice system has been established more recently. Moreover, whereas the criminalization of migration in Belgium is rather symbolic and only enforced to a limited extent, migration law is more explicitly enforced regarding foreign national prisoners without residence rights after release from prison. In recent years, Belgian sentence implementation law has even become affected by migration law.

Keywords: Crimmigration, criminal law, migration law, sentence implementation law, deportable foreign national prisoners

Kernwoorden: Crimmigratie, strafrecht, vreemdelingenrecht, strafuitvoeringsrecht, gedetineerden zonder verblijfsrecht

1. INLEIDING

In de huidige samenleving stellen diverse auteurs een belangrijke contradictie vast. Hoewel globaliseringsprocessen leiden tot het vervagen van natiestatelijke grenzen en een toenevende mobiliteit van personen, wint migratiecontrole als maar aan belang als instrument van sociale controle (zie AAS, 2007; 2012; PAKES, 2010). Wat jarenlang traditioneel een natiestatelijke aangelegenheid was, is sinds de jaren 1980 meer en meer uitgegroeid tot een supranationale materie onder invloed van het versmelten van het binnenlandse en buitenlandse veiligheidsdomein (DEN BOER, 1997: 332). Het migratiebeleid binnen Europa ontwikkelde zich ook steeds vanuit een bezorgdheid voor transnationale criminaliteitsfenomenen (BAKER, 2010). Deze link tussen enerzijds migratiecontrole en criminaliteitscontrole anderzijds heeft dan weer geleid tot een 'securitisering van migratiecontrole' en de creatie van een restrictief migratiebeleid (HUYSMANS, 2000). In de Europese literatuur wordt het uitbouwen en verstevigen van het 'Fortress Europe' als belangrijkste resultante beschouwd (ALBRECHT, 2002).

De meest repressieve gedaante van dergelijk restrictief migratiebeleid krijgt vorm via de 'criminalisering van migratie'. MITSILGAS (2015: 2) onderscheidt drie manieren van mi-

gratiecontrole: (1) via het strafrecht, (2) via het gebruik van criminaliteitscontrole technieken zoals surveillance en detentie en (3) via preventiestrategieën. Sinds enige tijd wordt in de literatuur het concept ‘crimmigratie’ gebruikt om te wijzen op de verstrengeling van het strafrechtelijke en migratierechtelijke domein (STUMPF, 2006). De interactie tussen het strafrechtelijke domein en het migratiebeleid is in het bijzonder interessant voor een heel specifieke populatie die heden als prioritair wordt beschouwd binnen het migratiebeleid: (veroordeelde) gedetineerden zonder verblijfsrecht (FEKETE & WEBBER, 2010: 1; WACQUANT, 1999: 218; WACQUANT, 2006).

Voor 2013 geven schattingen van het aandeel gedetineerden zonder verblijfsrecht in België aan dat bijna 60% van het aantal buitenlandse gedetineerden en 26% van de totale gevangenispopulatie geen verblijfsrecht hadden (DE RIDDER & BEYENS, 2014: 196). Op 2 september 2015 hadden op een totaal van 5.228 buitenlandse gedetineerden 3.118 personen (59.6%) geen verblijfsrecht.¹

Omwille van strafrechtelijke inbreuken zijn gedetineerden zonder verblijfsrecht onderworpen aan het straf(proces)recht en het strafuitvoeringsrecht². Op basis van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (BS 31 december 1980, hierna verkort als Vreemdelingenwet of Vw.) zijn gedetineerden zonder verblijfsrecht tevens niet gemachtigd tot toegang tot of verblijf op het Belgische grondgebied.

In lijn met de aandacht in de literatuur voor de toegenomen verstrengeling tussen beide rechtsdomeinen zullen we in deze bijdrage het concept crimmigratie en de wijze waarop dit in een Belgische context vorm krijgt ten aanzien van gedetineerden zonder verblijfsrecht nader duiden. We staan in het bijzonder stil bij de wisselwerking tussen strafrecht en strafuitvoeringsrecht enerzijds en migratierecht anderzijds.

Bijzondere aandacht voor deze problematiek is gerechtvaardigd omdat door het proces van crimmigratie de grenzen vervagen tussen beide rechtsdomeinen en dit gepaard gaat met een toegenomen sociale controle en rechtshandhaving ten aanzien van vreemdelingen, in het bijzonder de categorie zonder verblijfsrecht. Crimmigratie heeft immers een directe doorwerking op het verloop van de strafrechtsbedeling en leidt tot een verzwakking van de rechtswaarborgen doorheen verschillende fasen van de beslissingspraktijk (STUMPF, 2006). Volgens AAS (2014) leidt de incorporatie van een migratierechtelijke logica in de strafrechtsbedeling niet louter tot zwakkere rechtswaarborgen, maar tevens tot de uitholling van de progressieve idealen van het bestraffingsdenken. Hierbij moeten in het bijzonder rehabilitatie en re-integratie het onderspit delven ten opzichte van een verwijderingslogica die als een hoeksteen van het migratiebeleid kan worden beschouwd. Volgens ZEDNER (2013) is dit het gevolg van het feit dat de toepassing van het strafrecht inclusief de bijhorende rechtswaarborgen gekoppeld is aan het burgerschap van mensen binnen een samenleving. Bijgevolg stelt BARKER (2013) is de strafrechtsketen ‘Janus-faced’ en krijgen niet-burgers te maken met een heel verschillende wijze van justitie in vergelijking met burgers.

2. CRIMMIGRATIE: EEN BONDIGE CONCEPTUALISERING

De aandacht voor de interactie tussen criminaliteitscontrole en migratiebeleid is zeker geen nieuw gegeven. Doorheen de jaren negentig introduceerde SWART (1994; 1996; 1998) het concept ‘migratiestrafrecht’ dat als synoniem geldt voor ‘criminalisering van migratie’ en

1 Officieel verkregen cijfers via de dienst Vreemdelingenzaken.

2 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 15 juni 2006, hierna WERV).

waarmee wordt verwezen naar het toegenomen gebruik van dwangmaatregelen en strafbepalingen in de aanpak van illegale migratie (zie ook DEN BOER, 1997).

In hun analyse van de evolutie die de Belgische Vreemdelingenwet heeft doorgemaakt sinds haar inwerkingtreding in 1980 stellen FOBLETS en VAN DEN ECKHOUT (1999) dat het Belgische migratiebeleid gedurende twee decennia wel degelijk restrictiever geworden is door een toename aan strafbepalingen en de uitbreiding van de administratieve maatregelen. Op conceptueel vlak verwerpen zij echter het gebruik van de term 'migratiestrafrecht' die volgens hen te eenzijdig wijst op de wijze waarop het strafrecht kan worden aangewend ter controle van illegale migratie. Zij wijzen op het belang van een bredere notie die rekening houdt met de administratieve dwangmaatregelen voorzien in de Vreemdelingenwet (FOBLETS en VAN DEN ECKHOUT, 1999: 421-422). Dergelijke administratieve dwangmaatregelen zoals de administratieve opsluiting in een gesloten centrum vertoont immers gelijkenissen met vormen van bestraffing binnen het strafrecht zoals de vrijheidsberovende gevangenisstraf.

De aandacht voor de interactie tussen migratie- en criminaliteitscontrole kende bij het begin van het millennium een heropleving in de Verenigde Staten waarbij de aanslagen van 9/11 als een belangrijke katalysator voor de verstremgeling van beide domeinen van sociale controle worden beschouwd (zie o.a. KANSTROOM, 2000; 2004; MILLER, 2003; 2005). Deze gewijzigde interactie tussen strafrecht en migratierecht in de Amerikaanse context werd door STUMPF (2006) naderhand benoemd als crimmigratie. Het concept crimmigratie komt in elk geval tegemoet aan de kritiek op het eenzijdige karakter van het begrip migratiestrafrecht in die zin dat het focust op duale karakter van de interactie tussen strafrecht en migratierecht. De meest gangbare opvatting van crimmigratie betreft de wijze waarop punitieve elementen en niet de (sterkere) rechtswaarborgen uit het strafrecht hun intrede doen in het migratierecht (LEGOMSKY, 2007). Het is deze relatie tussen strafrecht en migratierecht die de *criminalisering van migratie(recht)* behelst. Crimmigratie omvat tevens het omgekeerde proces, de *immigrationalisering*³ van strafrecht (LEGOMSKY, 2007: 482; MOYERS, 2009: 45), met name de wijze waarop strafrecht bepalingen eigen aan het migratierecht incorporeert (CHACÓN, 2009).

Binnen de Europese criminologie is de toepassing van het concept crimmigratie aan een opmars bezig (zie AAS, 2014; DE RIDDER & VANQUEKELBERGHE, 2012; VAN DER LEUN, 2010; VAN DER LEUN & DE RIDDER, 2013; VAN DER WOUDE, DEKKERS & BROUWERS, 2015; VAN DER WOUDE, VAN DER LEUN & NIJLAND, 2014; zie themanummer *European Journal of Criminology* 14 (1)). Niettemin is het concept niet vrij van kritiek (zie HEBBERECHT, 2012; KAUFMAN, 2015: 81; MELOSSI, 2015: 39).

We kunnen vier niveaus van crimmigratie onderscheiden.⁴ Ten eerste vloeit crimmigratie voort uit de concrete *procedures, straffen en/of maatregelen die verankerd zitten in de wettelijke bepalingen*. De strafbaarstelling van de binnenkomst- en verblijfsvoorwaarden in het migratierecht met een gevangenisstraf en/of boete in 24 van de 28 EU lidstaten is het ultieme voorbeeld van de criminalisering van het vreemdelingenrecht (FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, 2014). Wanneer de verwijdering van het grondgebied (eigen aan het vreemdelingenrecht) wordt ingevoerd binnen het strafrecht, dan begint de toepassing van het strafrecht meer op die van het vreemdelingenrecht te lijken. Ten tweede wordt er gekeken naar de implicaties voor de geldende *rechtswaarborgen* voorzien binnen de regelgeving. Crimmigratie doet zich voor wanneer klassieke strafrechtelijke rechtswaarborgen (bv. toegang tot een advocaat of de mogelijkheid om door een rechter te worden gehoord)

3 Dit begrip werd vrij vertaald vanuit het Engels alwaar 'the immigrationization of criminal law' wordt gehanteerd om naar dit proces te verwijzen.

4 Deze 4 dimensies worden onderscheiden op basis van STUMPF (2006), LEGOMSKY (2007) en CHACÓN (2009). De gehanteerde voorbeelden worden door de auteur meegegeven als verduidelijking. De voorbeelden die in de Amerikaanse rechtsleer worden gebruikt zijn immers niet zonder meer van toepassing op de Belgische casus.

worden ingeruild voor zwakkere rechtswaarborgen uit het migratierecht. Ten derde wordt binnen crimmigratie gekeken naar de mate waarin een bepaalde interventie of beslissing strookt met de *filosofische grondslagen en theoretische uitgangspunten* van een bepaald rechtsdomein. Het feit dat strafrechtelijke beslissingen verband houden met verwijdering van het grondgebied, wat traditioneel tot het vreemdelingenrecht behoort, heeft gevolgen voor de interpretatie van klassieke doelen van bestraffing zoals afschrikking, vergelding en preventie. Tot slot houdt crimmigratie tevens verband met de *hiërarchische verhouding en machtsbalans tussen de bevoegde actoren en of een bepaalde actor opereert binnen zijn vertrouwd wettelijke kader* of via discretionaire macht buiten het vertrouwde juridisch kader treedt. Zo zou een rechter die de niet-naleving van de vreemdelingenwet interpreteert als een tegenaanwijzing (bv. risico op recidive) bij een beslissing tot voorlopige hechtenis een vorm van crimmigratie zijn. Crimmigratie impliceert op dit niveau dat het moeilijk af te leiden valt of een bepaalde actor op basis van het strafrecht dan wel het vreemdelingenrecht handelt. In de Amerikaanse en zeker ook de Belgische context houdt het actor-niveau tevens verband met de bevoegdheidsverdeling inzake criminaliteitscontrole en de uitvoering van het vreemdelingenrecht en de daaruit voortvloeiende verhouding tussen federale en lokale actoren.

Een belangrijk punt inzake de conceptualisering van crimmigratie gaat specifiek over hoe criminaliteitscontrole en migratiecontrole interageren. Initieel spreekt STUMPF van de convergentie van strafrecht en vreemdelingenrecht tot '*crimmigration law*' waarbij beide rechtsdomeinen enkel nominaal te onderscheiden zijn (2006: 376; zie ook MILLER, 2003: 4). De interactie tussen strafrecht en vreemdelingenrecht wordt in crimmigratieliteratuur tevens beschreven als overlapping, opsorping, infusie, importatie, incorporatie en invasie.⁵ Bepaalde auteurs wijzen dan weer op het alternerende en instrumentele karakter waarmee actoren migratierecht of strafrecht aanwenden of gebruiken om een bepaalde interventie of beslissing te legitimeren (EAGLY, 2010; SKLANSKY, 2012). Bovendien vullen strafrecht en vreemdelingenrecht in vele gevallen elkaar ook aan wat het cumulatief punitief karakter van crimmigratie onderschrijft (VAN DER LEUN & DE RIDDER, 2013). De aanduidingen in de literatuur over de interactie tussen het strafrecht en vreemdelingenrecht zijn bij momenten als metaforen geformuleerd maar daarom niet minder interessant. Bepaalde bewoordingen zoals '*incursion*' benadrukken immers het 'vijandige' karakter van de interactie die moet begrepen worden als een aantasting van het ene rechtsdomein door het andere. De (wijzigende) machtsverhouding die ontstaat tussen rechtsdomeinen ingevolge crimmigratie is dus een belangrijk aspect van analyse.

Het concept crimmigratie laat met andere woorden toe om wat vaak benoemd wordt als 'criminalisering van migratie' of een 'restrictiever migratiebeleid' op een meer analytische wijze te bekijken. De onderscheiden niveaus houden zonder twijfel sterk verband met elkaar maar laten toe om crimmigratie buiten een strikt regelgevend kader te beschouwen en tevens beslissingspraktijken van actoren, de bevoegdheidsverdeling tussen actoren of de rechtstheoretische en -filosofische grondslagen in rekening te nemen. Bovendien zal deze bijdrage verduidelijken dat het crimmigratie-perspectief niet enkel focust op hoe vreemdelingen in de samenleving te maken krijgen met een restrictiever migratiebeleid maar dat ook binnen het domein van criminaliteitscontrole er belangrijke evoluties waar te nemen zijn.

Rekening houdend met de hiervoor beschreven complexiteit inzake crimmigratie wordt in de volgende sectie de veruitwendiging ervan ten aanzien van gedetineerden zonder verblijfsrecht in België geconcretiseerd. We behandelen zowel de interactie tussen strafrecht

5 In de literatuur aangeduid als: '*overlap, convergence, usurpation, infusion, importation, incorporation or incursion*'.

en vreemdelingenrecht, die in grote mate de influx van illegale vreemdelingen in het strafrechtstelsel bepaalt, als de interactie tussen strafuitvoeringsrecht en vreemdelingenrecht aan de achterdeur van het strafrechtstelsel. Het bestek van deze bijdrage laat enkel toe de mate waarin concrete *procedures, straffen en/of maatregelen die verankerd zitten in de wettelijke bepalingen* aanleiding geven tot crimmigratie te behandelen. De bespreking van de andere analyse-niveaus worden louter bij wijze van reflectie behandeld.

3. CRIMMIGRATIE TOEGEPAST TEN AANZIEN VAN GEDETINEERDEN ZONDER VERBLIJFSRECHT IN BELGIË

We bespreken achtereenvolgens de criminalisering en immigrationalisering van zowel het strafrecht en het vreemdelingenrecht enerzijds en het strafuitvoeringsrecht en het vreemdelingenrecht anderzijds.

3.1. De relatie tussen strafrecht en vreemdelingenrecht

Daar titel IV van de Vreemdelingenwet de strafbepalingen uiteenzet, is er vanuit een crimmigratie-perspectief in België vooral sprake van criminalisering van het vreemdelingenrecht en blijft de immigrationalisering van het strafrecht (vooralnog) beperkt.

3.1.1. De criminalisering van de Vreemdelingenwet

Tot de economische crisis van 1930 was België een tolerant land op het vlak van migratiecontrole (CAESTECKER, 2010b: 346-347). Een meer repressieve aanpak en negatieve politieke visie op migratie kenmerken de Besluitwet op de vreemdelingenpolitie van 1939 en werden bestendigd in de Vreemdelingenwet van 28 maart 1952 (DE BOCK, 2008: 163-164). Haar opvolger, de huidige Wet van 15 december 1980 op de toegang, verblijf, vestiging en verwijdering van vreemdelingen (BS 31 December 1980), omvat een compromis tussen een strikter migratiebeleid en duidelijkere rechtswaarborgen. Tijdens de jaren negentig werden penale elementen toegevoegd via het criminaliseren van inbreuken op de Vreemdelingenwet (FOBLETS & VAN DEN EECKHOUT, 1999).⁶ Deze zogenaamde migratiemisdrijven zitten vervat in artikelen 75 – 81 Vw. (Titel IV Strafbepalingen). Daarnaast bevat de Vreemdelingenwet tevens bepalingen die vreemdelingen uitsluiten van bepaalde rechten wanneer ze veroordeeld werden tot een gevangenisstraf (zie art. 21 §2 1°, art. 55/4 §3, art. 55/5/1 §1 Vw.).

Hoewel ook deze strafbepalingen betrekking hebben op wat in de literatuur als crimmigratie wordt beschreven, valt – gelet op de focus op gedetineerden zonder verblijfsrecht – een integrale bespreking buiten het bestek van dit artikel. Een misdrijf zoals bijvoorbeeld mensensmokkel (artikel 77bis Vw.) wordt immers niet uitsluitend door illegale vreemdelingen gepleegd. We belichten twee specifieke elementen uit de Vreemdelingenwet vanuit een crimmigratie-perspectief: (1) de illegale toegang tot en illegaal verblijf op het Belgisch grondgebied en (2) de implicaties van het begrip ‘bedreiging voor de openbare orde en nationale veiligheid’.

3.1.1.1. Illegale toegang tot en illegaal verblijf op het Belgische grondgebied

De strafbaarstelling van illegale toegang tot en illegaal verblijf op het Belgische grondgebied is juridisch de meest ultieme vorm van criminalisering van (illegale) migratie. Inbreuken op de binnenkomst- en verblijfsvoorwaarden waren in de Besluitwet op de vreemdelingenpolitie van 1939 en in de Vreemdelingenwet van 28 maart 1952 reeds strafbaar gesteld met een

⁶ Zie BREULS (2015b) voor een uitgebreider overzicht van deze evolutie vanuit een penologisch perspectief.

gevangenisstraf tot 1 jaar (CAESTECKER & MORELLI, 2010: 402). De tot dan louter administratieve regelgeving werd via de strafbaarstellingen expliciet verbonden met het strafrecht en het summum van bestraffing in de (laat)moderniteit: de gevangenisstraf (DE BOCK, 2008: 164).

In België geldt heden een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden of een geldboete van 26 EUR tot 200 EUR (artikel 75 Vw.). De strafmaat is vastgelegd op 1 maand tot 1 jaar of een geldboete van 100 EUR tot 1.000 EUR bij herhaling binnen een termijn van 3 jaar. Merk op dat de strafduur overeen komt met een correctionele straf in het strafwetboek. De huidige strafbaarstelling voor de initiële overtreding is dan wel weer lager in vergelijking met de Besluitwet van 1939 en de Vreemdelingenwet van 1952.

Historisch gezien zijn er amper indicaties dat deze strafbaarstelling werd vervolgd (BOUCKAERT, 2007: 39; CAESTECKER, 2000a: 238). Personen in overtreding met de toegangs- en verblijfsvoorwaarden worden heden niet opgesloten in de Belgische gevangnissen maar in gesloten centra onder beheer van de dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) met het oog op hun verwijdering van het grondgebied of worden meteen een bevel om het grondgebied te verlaten betekend.⁷ BREULS stelt hierdoor zelfs de meerwaarde van deze “(hoogstens symbolische) strafbaarstelling” in vraag (2015a: 514). Sinds de zomer van 2016 wordt wel een administratieve geldboete opgelegd. Personen in overtreding met de toegangs- en verblijfsvoorwaarden die strafrechtelijk veroordeeld worden, worden afhankelijk van het gerechtelijk arrondissement wel een bijkomende gevangenisstraf opgelegd (art. 75 Vw.) (BREULS, 2015a: 510).

Daarnaast stelt artikel 77 Vw. het vergemakkelijken, het voorbereiden of het verlenen van hulp aan derdelanders die het Europese grondgebied willen betreden zonder te voldoen aan de toegangs- en verblijfsvoorwaarden strafbaar met een gevangenisstraf van 8 dagen tot 1 jaar en/of een geldboete van 1.700 EUR tot 6.000 EUR. Deze bepaling is echter niet van toepassing “indien de hulp voornamelijk om humanitaire redenen verleend wordt”. Het spreekt voor zich dat de invulling van deze ‘humanitaire redenen’ clause niet evident is. Voorbereidende parlementaire werken geven aan dat deze clause alle niet-economische of niet-criminele doeleinden moet omvatten (zie *Vr. en Antw.* Senaat 2006-2007, 24 mei 2006, nr. 3/77), al blijft ook deze omschrijving voor interpretatie vatbaar.

Daarnaast moet er worden opgemerkt dat in gevallen waar de hulp werd verleend zonder winstoogmerk deze strafbepaling wel van toepassing is. Op dit vlak is de Vreemdelingenwet strikter dan de Europese Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (*Pb. L.* 5 december 2002, 328/17) die enkel de hulpverlening strafbaar stelt wanneer er sprake is van een winstoogmerk. In het bijzonder voor het functioneren van vzw’s die werken met personen in illegaal verblijf is dit geen onbelangrijk gegeven (zie *Vr. en Antw.* Senaat 2006-2007, 24 mei 2006, nr. 3/77). Pas wanneer deze hulp verleend wordt met het oog op winstoogmerk spreken we van het misdrijf mensensmokkel (art.77 bis Vw.).

Hoewel bovenstaande misdrijven via reactief optreden worden vervolgd en berecht is er sinds kort ook sprake van het proactief controleren van de nationale grenzen via het monitoren van het binnenlands reizigersverkeer. Door de inwerkingtreding van de zogenaamde PNR-regelgeving⁸ (*Passenger Name Code*) bestaat er heden een databank met daarin passagiersgegevens zoals reisroute, betalingsinformatie, etc. die toelaat deze data te screenen. Deze data-analyse moet bijdragen aan de strijd tegen onder andere terrorisme, mensensmokkel en drugs- en wapenhandel en de mogelijkheid bieden om potentieel gevaarlijke personen voor de nationale veiligheid en openbare orde proactief te herkennen. Daar waar

7 De gevangenisstraf omwille van dit misdrijf mag niet verward worden met de administratieve opsluiting die tot 2002 in de gevangenis kon plaatsvinden (BERGANS *et al.*, 2010: 138-139).

8 Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen (BS 28 juli 2017).

momenteel deze regelgeving enkel van toepassing is op passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen is het de bedoeling dat dit in de toekomst tevens geldt voor het trein-, weg- en maritiem verkeer.⁹

3.1.1.2. Het begrip 'bedreiging voor de openbare orde en nationale veiligheid' in het vreemdelingenrecht

Behalve via de strafbaarstelling van illegale toegang tot en illegaal verblijf op het Belgische grondgebied zit het Belgisch strafrecht op een meer subtiële maar substantiële wijze vervat in de vreemdelingenwet via de notie 'gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid'. In principe komen alle misdrijven in aanmerking om binnen het vreemdelingenrecht onder deze noemer gecategoriseerd te worden waardoor dit een duidelijke doorwerking van het strafrecht binnen het vreemdelingenrecht betreft (zie DE RIDDER & VAN DER WOUDE, 2016). Voor gedetineerden zonder verblijfsrecht zijn er twee fundamentele implicaties.

Zo is de maximale administratieve opsluitingstermijn in de gesloten centra voor illegalen onder de bevoegdheid van de DVZ vastgelegd op 8 maanden terwijl deze normaliter 5 maanden bedraagt (art. 7 Vw). Een tweede implicatie betreft het opleggen van inreis- en terugkeerverboden. Sinds de implementatie van de Terugkeerrichtlijn naar Belgisch recht kunnen derdelanders¹⁰ die een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid een inreisverbod van meer dan 5 jaar betekend krijgen (art. 74/11 Vw.). Een inreisverbod tot 6 jaar kan worden opgelegd indien de persoon veroordeeld is tot een gevangenisstraf van minder 1 jaar. Bij een gevangenisstraf van minstens 1 jaar kan een inreisverbod tot 8 jaar worden opgelegd (EUROPEAN MIGRATION NETWORK, 2014: 8). Vroeger kon enkel bij Ministerieel Besluit tot Terugwijzing (MBT) of een Koninklijk Besluit tot Uitzetting (KBU) een terugkeerverbod van 10 jaar worden opgelegd (art. 20-26 Vw.).

Het opleggen van een inreisverbod is een pure administratieve rechtshandeling die aan minder juridische controle is onderworpen in vergelijking met de daarvoor reeds bestaande procedure tot Terugwijzing of Uitzetting. Sinds de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn in 2012 worden via de inreisverboden dan ook meer gedetineerden zonder verblijfsrecht de terugkomst naar België (en bij uitbreiding de volledige Schengen zone) tijdelijk ontzegd dan voorheen het geval was (DE RIDDER & VAN DER WOUDE, 2016).

Recentelijk werd het regelgevend kader inzake het opleggen van MBTs, KBUs en inreisverboden fundamenteel gewijzigd met de Wet van 24 februari 2017 tot wijziging van de Vreemdelingenwet, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken (BS 19 april 2017). Deze wet schafte de MBTs en KBUs af, nota bene oorspronkelijk de enige beslissingen waarbij personen hun verblijfsrecht kon worden afgenomen en daarenboven een verbod kon worden opgelegd om naar België en bij uitbreiding de volledige Schengenzone terug te keren. Heden kan de Minister van Binnenlandse Zaken of zijn gemachtigde het verblijfsrecht van een persoon die als een bedreiging voor de openbare orde en nationale veiligheid wordt beschouwd intrekken met een bevel om het grondgebied te verlaten. De strengere juridische controle waaraan MBTs en KBUs waren onderworpen alsook de rol van de Commissie van Advies voor Vreemdelingen werden daarmee ontmanteld. Bovendien heeft deze wetswijziging er ook toe geleid dat bepaalde categorieën vreemdelingen die voorheen het verblijfsrecht niet kon worden afgenomen, zelfs niet wanneer zij konden worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde

9 Zie <http://www7.polinfo.be/NewsView.aspx?id=VS300548064&contentdomains=POLINFO&lang=nl>.

10 Eenieder die geen burger van de Unie is en die geen persoon is die onder het gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer valt, als bepaald in artikel 2, punt 5, van de Schengen grenscode (art. 13° Vw.)

of nationale veiligheid, vanaf heden wel onderworpen kunnen worden aan een intrekking van het verblijfsrecht met daaraan gekoppeld een inreisverbod.¹¹

Artikel 33 van diezelfde wetswijziging voerde nog een tweede bijzondere nieuwigheid in. Zo kan de Minister of zijn gemachtigde vanaf heden een inreisverbod opleggen aan Europeanen waaraan een bevel om het grondgebied te verlaten wordt betekend. De duur van het inreisverbod kan de periode van vijf jaar zelfs overschrijden indien de Europeaan als een ernstige bedreiging voor de openbare of de nationale veiligheid wordt beschouwd (art. 44 nonies Vw.). Daar waar de Terugkeerrichtlijn dus enkel van toepassing was op derdelanders, zitten er nu bepalingen in de Belgische Vreemdelingenwet vevat die het principe van vrij verkeer van personen beperken en toelaten Europeanen te onderwerpen aan inreisverboden voor het Belgische grondgebied.

Het leidt geen twijfel dat de strijd tegen het terrorisme deze wetswijzigingen mee tot stand heeft gebracht.¹² Dit zet de analogie met *crimmigration law* in de VS extra in de verf waarbij de aanslagen van 9/11 als katalysator van een restrictiever vreemdelingerecht worden beschouwd (STUMPF, 2006). De recente wetswijzigingen maken het daarenboven ook mogelijk om vanuit het vreemdelingenrecht op te treden tegen personen die geassocieerd worden met criminaliteit maar die (wegens onvoldoende bewijs) niet worden veroordeeld volgens het strafrecht (BREULS, 2017). Echter gaat de toepassing van deze recente wetswijzigingen verder dan personen die geassocieerd worden met terrorisme en zullen ook buitenlanders die voor andere ernstige misdrijven werden veroordeeld maar die een bescherming genoten binnen het vreemdelingenrecht wat betreft het intrekken van verblijfsrecht hier niet langer beroep op kunnen doen.

3.1.2. De *immigrationalisering* van het Belgisch Strafrecht

Aangezien de vreemdelingenwet haar eigen strafbepalingen bevat blijft de *immigrationalisering* van het Belgisch strafrecht vooralsnog beperkt. LAHAYE-BATTHEU, VAN CAUTER, DE CROO en DEWAELE ondernamen daartoe een poging door op 5 mei 2011 een wetsvoorstel in te dienen bij de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers tot invoering in het Strafwetboek van de verwijdering van het grondgebied als autonome straf (DOC 53 1434/001, *Parl. St. Kamer* 2010-2011). Hierdoor zou behalve de DVZ ook de strafrechter deze typisch migratierechtelijke maatregel opleggen waardoor de gelijkenissen tussen het strafrechtsketen en de uitvoering van migratierecht duidelijk zouden worden bestendigd.

Noemenswaardig in dit kader is tevens de voorlopige hechtenis. Hoewel alle personen zonder vaste verblijfplaats in België (dus ook Belgen) een verhoogde kans hebben om in voorlopige hechtenis te worden genomen wanneer zij verdacht zijn van een strafbaar feit, activeert het niet hebben van verblijfsrecht zeker ook de tegenindicatie 'gevaar voor ontrekking' (art. 16 §1 Wet 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis; zie MAES, MINE, DE MAN & VAN BRAKEL, 2011: 9; VAN ROEYEN & VANDER BEKEN, 2014: 506, 513). In 2013 hadden op een dagpopulatie van 2.949 beklagden 1.015 personen (34,4%) geen verblijfsrecht (DE RIDDER & BEYENS, 2014: 196). Vanuit een *crimmigratie*-perspectief impliceert dit dat de penale beslissingspraktijk van onderzoeksrechters beïnvloed wordt door verblijfsrechtelijke bepalingen die in theorie enkel onder het vreemdelingenrecht implicaties hebben. Aangezien dit niet expliciet vevat zit in het regelgevend kader van de voorlopige hechtenis situeert *crimmigratie* zich hier op het actorniveau. VAN ROEYEN & VANDER BEKEN (2014: 513) geven aan dat het niet overgaan tot een verwijdering van het grondgebied conform de Vreemdelingenwet door

11 Voor een uitgebreide bespreking inzake derdelanders, zie BREULS (2017).

12 Voor een kritische bespreking zie <http://belconlawblog.com/2017/06/30/wijziging-vreemdelingenwet/>; BREULS (2017).

de DVZ onderzoeksrechters er (vooralsnog?) niet toe aanzet om mensen opnieuw in voorlopige hechtenis te nemen. In deze optiek houden onderzoeksrechters zich tot hun strikt strafrechtelijk kader en spelen zij geen actieve rol bij migratiecontrole. Dit is bijvoorbeeld wel het geval in Noorwegen wat als een meer expliciete vorm van crimmigratie kan worden beschouwd.¹³

Een interessante ontwikkeling inzake voorlopige hechtenis betreft de Wet van 23 maart 2017 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen uitgesproken als alternatief voor voorlopige hechtenis (BS 19 mei 2017) die het Europees Kaderbesluit 2009/829/JBZ¹⁴ implementeert. Het doel van dit zogenaamd 'Europees Surveillancebevel' is dat verdachten hun proces in het eigen herkomstland afwachten in plaats van in het land waar ze verdacht worden van een strafbaar feit. De toepassing van deze maatregel moet helpen voorkomen dat 'vluchtgevaar' de reden wordt dat buitenlanders in voorlopige hechtenis worden genomen. Deze maatregel moet tevens de sociale re-integratie faciliteren in het herkomstland waar deze personen na het uitzitten van hun uiteindelijke straf worden verondersteld naar terug te keren.¹⁵

3.2. De relatie tussen penitentiair recht en vreemdelingenrecht

Ook in België heeft het gebrek aan verblijfsrecht deze impact op het strafuitvoeringsrecht (DE RIDDER, BEYENS & SNACKEN, 2012; DE RIDDER, 2016).

De verhouding tussen strafuitvoeringsrecht en vreemdelingenrecht verschilt enigszins van het klassieke crimmigratie-perspectief waarbij strafrecht en vreemdelingenrecht centraal staan. Het strafrecht heeft gezien haar filosofische grondslagen en theoretische uitgangspunten meer raakpunten op vlak van afschrikking, preventie en retributie (zie LEEKES & BROEDERS, 2010; WILSHER, 2012: 133). Gezien de sterke link met de Basiswet, hoort het strafuitvoeringsrecht in België de progressieve doelen zoals herstel, re-integratie en rehabilitatie te dienen (art. 9 §2 Basiswet; SNACKEN, BEYENS & BEERNAERT, 2010: 84; VAN ZYL SMIT & SNACKEN, 2009). Deze progressieve penale doelen zijn echter veel minder eenvoudig te verenigen met de verwijderingslogica die vervat zit in het vreemdelingenrecht (DE RIDDER, 2012; DE RIDDER, BEYENS & SNACKEN, 2012). Dit weerhoudt de wetgever niet beiden meer met elkaar in verband te brengen: "*De bedoeling is om de [strafuitvoerings]wetgeving zo te hervormen dat zoveel als mogelijk complementariteit wordt bereikt met het migratie- en terugkeerbeleid en de beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)*" (GEENS, 2015: 50).

Het hierna beschreven crimmigratie-gehalte en het pragmatisch en instrumenteel karakter van diverse wetwijzingen van de WERV hoeft in zekere zin niet te verbazen. De implicaties van het niet hebben van verblijfsrecht voor de uitvoering van strafuitvoeringsrecht werden initieel immers onvoldoende ingeschat. Bovendien is het legaliseren van de voorheen administratieve praktijk inzake voorlopige invrijheidstelling van gedetineerden zonder verblijfsrecht bovendien geen juridisch kunststuk gebleken (DE RIDDER, 2016; PIETERS, 2009). De recente wetwijzingen vullen dus wel degelijk een aantal belangrijke hiaten in de regelgeving in (SCHEIRS, BECKMANN, BEYENS, DE RIDDER, KENNES, ROOSEN & VANHOUCHE, 2015: 368-369).

13 Informatie informeel verkregen via Prof. Dr. Linda KJAER MINKE.

14 Europees Kaderbesluit 2009/829/JBZ van 23 oktober 2009 inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis, *Pb. L.* 11 november 2009, 294/20.

15 Zie CRIJNS & GEELHOED (2011) voor een uitgebreide bespreking met betrekking tot Nederland.

3.2.1. Elementen van strafuitvoeringsrecht in het Belgisch vreemdelingenrecht

Het proces waarbij bepalingen in de vreemdelingenwet affiniteit hebben met of hun oorsprong kennen in het strafuitvoeringsrecht is (vooralsnog) beperkt qua omvang en van recente datum. Dit aspect van crimmigratie betreft de werking van migratieambtenaren van de DVZ die instaan voor de identificatie van gedetineerden zonder verblijfsrecht met het oog op hun verwijdering van het grondgebied.¹⁶

Een cruciaal aspect van migratiecontrole, namelijk identificatie, wordt immers uitgevoerd binnen de gevangnissen en daarenboven *tijdens* de fase van de strafuitvoering. Vroeger gebeurde dit hoofdzakelijk *na* de fase van de strafuitvoering via een opsluiting in de gesloten centra voor illegalen in het kader van de vreemdelingenrecht (DE RIDDER & VANQUEKELBERGHE, 2012). Bij gebrek aan een duidelijke regeling, was de samenwerking tussen de gevangenisadministraties en de migratiebegeleiders aanvankelijk niet overal vanzelfsprekend. Er kan voor die periode dus enkel gesproken worden van een crimmigratie-praktijk.

Met de wet van 19 januari 2012 tot wijziging van de Vreemdelingenwet werd de samenwerking van migratiebegeleiders en gevangenisadministraties (bijna 7 jaar na inwerkingtreding) wettelijk geregeld. Zo bepaalt art. 74/8 Vw. heden dat “*De minister of zijn gemachtigde is gerechtigd om alle documenten en inlichtingen die voor de vaststelling van de identificatie nuttig zijn, door elke Belgische overheid te doen overleggen*”. De MO 1815 stelt wel dat migratiebegeleiders geen rechtstreekse toegang hebben tot de medische dossiers en de rapporten van de psychosociale dienst.

Met deze wetswijziging is de identificatie tijdens de fase van de strafuitvoering dus wettelijk verankerd en worden gevangenisadministraties gewezen op hun plichten bij de uitvoering van het migratiebeleid.

3.2.2. De immigrationalisering van het strafuitvoeringsrecht¹⁷

Vanuit een crimmigratie-perspectief is de evolutie van de vervroegde invrijheidstelling voor gedetineerden zonder verblijfsrecht bijzonder relevant. Aangezien een van de uitgangspunten van crimmigratie de zwakkere rechtswaarborgen van het vreemdelingenrecht betreft ten opzichte van het strafrecht, is het exploreren van de verhouding tussen vreemdelingenrecht en penitentiair recht in een Belgische context zeer relevant.

De WERV had expliciet tot doel de zwakke rechtspositie en -waarborgen van de veroordeelden bij toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten te verbeteren (MAES, 2000). Tot de inwerkingtreding van de WERV was deze procedure volledig administratief geregeld. Heden is dit enkel nog het geval voor veroordeelde gedetineerden met een straf tot drie jaar (DE RIDDER, 2012).

Inzake strafuitvoeringsmodaliteiten dient te worden opgemerkt dat gedetineerden zonder verblijfsrecht hier niet expliciet van werden uitgesloten in de initiële WERV. De Wet van 5 februari 2016 sluit gedetineerden zonder verblijfsrecht hier echter expliciet van uit. Ze voegt immers artikel 25/2 in, luidende: “*De beperkte detentie, het elektronisch toezicht en de voorwaardelijke invrijheidstelling worden niet toegekend wanneer op grond van een advies van de Dienst Vreemdelingenzaken blijkt dat de veroordeelde niet toegelaten of gemachtigd is tot een verblijf in het Rijk*”. Niettegenstaande de wettelijke uitzonderingen¹⁸, geldt dezelf-

16 Samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2005 tussen de Algemene Directie uitvoering van Straffen en Maatregelen (FOD Justitie) en de Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken (FOD Binnenlandse Zaken)

17 Gezien het format van dit artikel wordt enkel de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied belicht.

18 Het betreft de uitgaansvergunning omwille van sociale, morele, juridische, familiale, opleidings- of professionele belangen of omwille van een medisch onderzoek of een medische behandeling buiten de gevangenis.

de regeling voor de uitgaansvergunning en het penitentiair verlof (art. 163 Wet 5 februari 2016). Hoewel BREULS (2017) beargumenteert dat bepaalde Cassatie-arresten de toekenning van strafuitvoeringsmodaliteiten aan gedetineerden zonder verblijfsrecht in bepaalde situaties toelaten, mag er geen twijfel over bestaan dat de Wet van 5 februari 2016 het expliciete doel heeft om gedetineerden zonder verblijfsrecht uit te sluiten van de in 2006 wettelijk verankerde strafuitvoeringsmodaliteiten. Het Justitieplan van minister GEENS geeft als reden aan dat deze alternatieve strafuitvoeringsmodaliteiten gericht zijn op de re-integratie in de Belgische samenleving waarop gedetineerden zonder verblijfsrecht geen aanspraak kunnen maken omdat voor hen een repatriëring naar het herkomstland wordt beoogd (GEENS, 2015: 50). Deze wetswijzigingen hebben met andere woorden de implicaties van het niet hebben van verblijfsrecht voor wat betreft deze strafuitvoeringsmodaliteiten binnen het strafuitvoeringsrecht duidelijk geëxpliciteerd.

3.2.2.1. Gedetineerden met een straf totaal boven de drie jaar

Vanuit een crimmigratie-perspectief zijn zowel de voorbereidingsfase van en de uiteindelijk juridische bepalingen in de WERV interessant. Twee rechterlijke uitspraken hebben een belangrijke invloed gehad op de voorbereidende fase van de WERV. Op 13 juli 2000 stelde de Raad van State dat het uitsluiten van gedetineerden zonder verblijfsrecht van voorwaardelijke invrijheidstelling wettelijk is, gelet op het gebrek aan controle van de opgelegde voorwaarden in de herkomstlanden.¹⁹ Op 21 mei 2002 stelde het Hof van Cassatie dat alle gedetineerden, ongeacht hun nationaliteit of verblijfstatus, in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling.²⁰

De Commissie strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting (2003) heeft zich bij haar voorbereiding van de WERV geënt op het arrest van het Hof van Cassatie van 21 mei 2002. Toch werd de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied naar analogie met de voorwaardelijke invrijheidstelling gecreëerd. Dat de Memorie van Toelichting herhaaldelijk verwijst naar het gebrek aan controlemogelijkheden in de herkomstlanden lijkt dus in zekere zin een compromis tussen de beslissingen van de Raad van State en het Hof van Cassatie.²¹

De WERV voorzag initieel in vier contra-indicaties: (1) de mogelijkheden voor de veroordeelde om een onderdak te hebben; (2) het risico van het plegen van nieuwe ernstige strafbare feiten; (3) het risico dat de veroordeelde de slachtoffers zou lastig vallen; (4) de door de veroordeelde geleverde inspanningen om de burgerlijke partijen te vergoeden. De wetgever heeft identificatie of een advies van de DVZ wat betreft de (vooruitzichten op) verwijderbaarheid dus niet voorzien als contra-indicatie.

Er werd aanvankelijk geen proeftijd voorzien en er heerste bovendien onduidelijkheid over de op te leggen voorwaarden (PIETERS, 2009). Het gebrek aan controlemogelijkheden in de herkomstlanden leidde er toe dat in vergelijking met de VI-procedure de eerste contra-indicatie sterk werd afgezwakt.²² Een reclasseringsplan is niet vereist (art. 48 WERV). Ook de Ministeriële Omzendbrief Nr. 1794 van 7 februari 2007 betreffende de WERV geeft een typisch penale invulling aan de contra-indicaties en maakt geen enkele melding van aspecten van migratiecontrole.

Wat betreft het gebrek aan controlemogelijkheden in het herkomstland dient opgemerkt te worden dat de wetgever bij de totstandkoming van de WERV geen rekening lijkt

19 Raad van State 13 juli 2002, Nr. 88.977, Menuci tegen België.

20 Hof van Cassatie 21 mei 2002, P.020393N.

21 Uiteraard kan niet worden voorbijgegaan aan de verschillen die er zijn ontstaan tussen wat de Commissie DUPONT oorspronkelijke vooropstelde en wat de wetgever uiteindelijk wettelijk heeft vastgelegd (SNACKEN, 2004).

22 MvT 20 april 2005, *Parl. St. Senaat* 2004-05, nr. 3-1128/1.

gehouden te hebben met de op til zijnde implicaties van het Kaderbesluit 2008/947/JBZ²³ dat het mogelijk heeft gemaakt om de door Belgische rechters opgelegde voorwaarden ook in Europese herkomstlanden van buitenlandse gedetineerden af te dwingen. De Belgische wetgever heeft dit Kaderbesluit evenwel pas enige tijd later omgezet naar Belgisch recht met de Wet van 21 mei 2013 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en probatiebeslissingen met het oog op het toezicht op de probatievoorwaarden en de alternatieve straffen uitgesproken in een lidstaat van de Europese Unie (BS 13 juni 2013). Voor landen die het Kaderbesluit 2008/947/JBZ niet hebben omgezet in nationaal recht geldt hoofdstuk V van de wet van 23 mei 1990 inzake de overbrenging tussen Staten van veroordeelde personen, de overname en de overdracht van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelde of voorwaardelijk in vrijheid gestelde personen, en de overname en de overdracht van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen (BS 20 juli 1990). Dat de naleving van deze regelingen in de praktijk niet evident is, in het bijzonder in landen buiten de Europese Unie hoeft geen betoog.

Bij de inwerkingtreding van de WERV was er behalve op nominaal vlak (cfr. met het oog op verwijdering van het grondgebied) dus slechts in beperkte mate een immigrationalisering van het Belgisch strafuitvoeringsrecht aan de gang. De WERV heeft weinig tot geen affiniteit met (aspecten van) migratierecht. De invrijheidstellingsprocedure voor gedetineerden zonder verblijfsrecht werd dus beschouwd als een penale procedure die volledig afgesloten werd van de daaropvolgende administratieve fase onder het vreemdelingenrecht. Er kan dus eerder gesproken worden van een *juridische contra-crimmigrație evolutie*.

Reeds in 2010 werd gesignaleerd dat in bepaalde vonnissen hier een mouw aan werd gepast door de uitvoerbaarheid van de invrijheidstellingsbeslissing met een bepaald aantal maanden uit te stellen (JANSEN, DE RIDDER & SCHEIRS, 2010: 10). Deze periode laat de DVZ toe om de verwijdering van de betrokken persoon praktisch te organiseren. Onderzoek toont bovendien aan dat strafuitvoeringsrechtbanken (hierna SURB) wel degelijk rekening houden met identificatie, verwijderbaarheid, terugkeerintenties en elementen die het effectieve verblijf in het herkomstland na terugkeer kunnen verzekeren (VERVAET, 2014; DE PELECIJN, 2016; DE RIDDER, 2016). De afschaffing van de eerste contra-indicatie zal deze praktijk niet beletten, wat duidelijk wijst op het belang dat de SURB aan deze aspecten van migratiecontrole hechten (DE PELECIJN, 2016; DE PELECIJN, DE RIDDER & SCHEIRS, 2017). Het mag aldus niet verwonderen dat niettegenstaande de relatieve autonomie van de penale invrijheidstelling ten opzichte van het vreemdelingenrecht *de jure*, deze modaliteit *de facto* de grootste graad van verwijdering na toekenning kent, met name boven de 90% (zie BREULS & DE RIDDER, 2014). In tegenstelling tot de beschreven *juridische contra-crimmigrație evolutie* kan er met betrekking tot de beslissingspraktijk inzake de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering wel gesproken worden van een *crimmigrație-getinte praktijk*. De discussie draait hier louter om de mate waarin aspecten van vreemdelingenrecht en migratiecontrole zich voordoen binnen de penale beslissingspraktijk en is dus in geen geval een kritiek op de werking van de SURB.

Tevens interessant in dit verband is de definiëring van deze procedure met de Wet van 5 februari 2016 waarmee tegemoet gekomen werd aan een belangrijke lacune in de WERV (PIETERS, 2009). Ze voegt artikel 25/3 § 1 in: “*De voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied is een wijze van uitvoering van de vrijheidsstraf waardoor de veroordeelde, van wie op grond van een advies van de Dienst Vreemdelingenzaken blijkt dat hij niet toegelaten of gemachtigd is tot een verblijf in het Rijk, zijn straf ondergaat buiten*

23 Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve maatregelen, *Pb. L.* 16 december 2008, 337/102.

de gevangenis in een ander land dan België, mits naleving van de voorwaarden die hem gedurende een bepaalde proeftijd worden opgelegd". De affiniteit met het vreemdelingenrecht zit in deze definitie vervat in de formulering "van wie op grond van een advies van de Dienst Vreemdelingenzaken blijkt dat hij niet toegelaten of gemachtigd is tot een verblijf in het Rijk". Echter impliceert een bevestiging van de Dienst Vreemdelingenzaken dat een persoon niet verblijfsgerechtigd is niet dat de persoon in kwestie geïdentificeerd of zelfs effectief te verwijderen is van het Belgische grondgebied. Met andere woorden, in tegenstelling tot bijvoorbeeld in Nederland (zie BROUWER, 2017) is tot op heden een positieve identificatie of een effectieve verwijdering van het grondgebied geen *conditio sine quo non*, laat staan een wettelijk bepaalde contra-indicatie in de WERV.

3.2.2.2. Strafeinde

In het voorkomend geval dat gedetineerden zonder verblijfsrecht met een straf totaal van meer dan drie jaar geen gebruik maken van de voorlopige invrijheidstelling met het oog op verwijdering van het grondgebied of de SURB hen daartoe niet in aanmerking neemt, wordt de volledige straf uitgezeten waarna een repatriëring nog kan volgen.

De wetswijziging van 15 maart 2012 resulteerde duidelijk in crimmigratie. Zo werd art. 20/1 in de WERV ingevoerd waardoor gedetineerden zonder verblijfsrecht die tot strafeinde gaan **mits een uitvoerbare verwijderingsbeslissing twee maanden voor het einde van hun straf kunnen worden gerepatriëerd**. Recentelijk werd via art. 149 van de wet van 5 februari 2016 de periode uitgebreid naar **zes maanden** voor strafeinde.

Hoewel het om een categorie gedetineerden zonder verblijfsrecht gaat die niet meer in aanmerking komt voor vervroegde invrijheidstelling met het oog op verwijdering, worden repatriëringen duidelijk gefaciliteerd. De zes maanden die de DVZ ter beschikking heeft, zijn duidelijk ook veel gunstiger dan de periode van vijftien dagen die gold volgens de regeling van MO 1771 (JANSEN, DE RIDDER & SCHEIRS, 2010: 9). Het aantal repatriëringen van deze doelgroep is sinds 2012 dan ook constant gestegen (BREULS & DE RIDDER 2014).

De invoering van artikel 20/1 WERV kan dan ook gezien worden als **de eerste crimmigratie-bepaling in de WERV**. Gedetineerden zonder verblijfsrecht die strafeinde gaan, verlaten immers de gevangenis vroeger mits een uitvoerbare verwijderingsbeslissing of overplaatsing naar een gesloten centrum voor illegalen. Wanneer we hierna de evolutie van de invrijheidstelling van gedetineerden met een straf totaal tot drie jaar bespreken, zal de impact van dit artikel nog sterker naar voor komen (zie infra).

3.2.2.3. Gedetineerden met een straf totaal tot drie jaar

De administratieve invrijheidstellingsprocedure voor gedetineerden met een straf tot drie jaar wijzigde herhaaldelijk. De opeenvolgende Ministeriële Omzendbrieven omvatten vooral een praktische uitwerking van hoe de invrijheidstelling van gedetineerden zonder verblijfsrecht diende te verlopen met concrete instructies voor de lokale gevangenisbesturen. Hoewel een integrale bespreking buiten het bestek van dit artikel valt, wijzen we kort op enkele vaststellingen.

Zo hadden de lokale gevangenisbesturen tussen 1981 en 1989 de bevoegdheid om het verblijfsrecht van buitenlandse gedetineerden in te trekken.²⁴ Dergelijke vorm van immigrationalisering van penitentiair recht (in casu versmelting van vreemdelingenrecht en administratieve penale regulering) gaf een penale actor een zeer uitgebreide bevoegdheid

²⁴ Hoewel de DVZ en de Belgische gevangenisadministratie destijds beiden onder de Minister van Justitie ressorteerden, waren het twee aparte administraties die elk hun eigen doelen nastreefden waardoor niet van een automatische samenwerking kan worden uitgegaan.

inzake materie die we traditioneel tot het vreemdelingenrecht rekenen, namelijk intrekken van verblijfsrecht. Vandaag kan enkel de DVZ het verblijfsrecht intrekken.

Een tweede vaststelling is dat ook voor gedetineerden zonder verblijfsrecht meer en meer de nadruk werd gelegd op de toepassing van de voorlopige invrijheidstelling gelet op de toenemende problematiek van de overbevolking in de Belgische gevangenissen sinds eind jaren tachtig (BEYENS, SNACKEN & ELIAERTS, 1993: 38-40). Terzelfdertijd kregen de gevangenisadministraties instructies tot nauwere samenwerking met de DVZ. Voor de penale administratie is het hoofd bieden aan de overbevolkingsproblematiek prioritair ten opzichte van het verzekeren van de verwijderingen van het grondgebied. Dit werd nog zeer duidelijk toen in 2002 de beslissing werd genomen om de administratieve hechtenis in de gevangenis te verbieden (BERGANS *et al.*, 2010: 138-139). Bovendien werd met de MO 1771 een regeling uitgewerkt waarbij gedetineerden zonder verblijfsrecht op het moment van vervoegde invrijheidstelling of strafeinde in principe maximum vijftien dagen konden worden vastgehouden 'ter beschikking van de DVZ' (JANSEN, DE RIDDER & SCHEIRS, 2010).

Het gebruik van de administratieve detentie 'ter beschikking van de DVZ' in de gevangenis kwam in 2010 verder onder druk, in het bijzonder binnen de Franstalige gevangenisadministraties. Na een aanslepende discussie tussen de FOD Justitie en de FOD Binnenlandse Zaken omtrent de wettelijkheid van deze hechtenistitel werd de administratieve detentie van gedetineerden zonder verblijfsrecht in de gevangenis volledig stopgezet.²⁵ Enkel personen in voorlopige hechtenis kunnen heden (om praktische redenen) zeven dagen administratief worden vastgehouden in de gevangenis in afwachting van hun repatriëring.

Het is niet onlogisch te veronderstellen dat de afschaffing van de administratieve detentie in de gevangenis het repatriëren van gedetineerden zonder verblijfsrecht enorm bemoeilijkt. Toch stijgt het aantal verwijdering van gedetineerden zonder verblijfsrecht dankzij de wijzigingen die de administratieve regeling van de voorlopige invrijheidstelling van buitenlandse gedetineerden met een straf totaal tot drie jaar heeft ondergaan.

Op 7 maart 2013 werd de ministeriële omzendbrief nr. 1815 uitgevaardigd waardoor voor deze categorie gedetineerden de **datum van vervoegde invrijheidstelling met twee maanden kon worden vervoegd** indien de persoon het voorwerp uitmaakt van een **uitvoerbare verwijderingsbeslissing**.²⁶ De analogie met de invoering van art. 20/1 in de WERV met de wetswijziging van 15 maart 2012 is dan ook treffend (zie supra 3.2.1.2. Strafeinde). De ministeriële omzendbrief nr. 1817 van 15 juli 2015 heeft de periode uitgebreid tot **vier maanden voorafgaand aan de toelaatbaarheidsdatum voor de voorlopige invrijheidstelling en ten laatste tien dagen na deze datum**. De stijging van het aantal repatriëringen van gedetineerden zonder verblijfsrecht van 207 naar 368 (+77%) tussen 2008 en 2014 is dus niet verwonderlijk (BREULS, 2015b; BREULS & DE RIDDER, 2014).

Vanuit een crimmigratie-perspectief stellen we vast dat deze invrijheidstellingsprocedure deels afhankelijk is geworden van (de uitvoerbaarheid van) het vreemdelingenrecht en worden repatriëringen gefaciliteerd.²⁷ Hierdoor vindt er ook een ontschotting plaats tussen de daarvoor autonome penale fase van invrijheidstelling en de daaropvolgende administratieve fase onder het vreemdelingenrecht.

Tevens voorziet art. 149 van de wet van 5 februari 2016 voor het eerst de mogelijkheid tot herroeping van de invrijheidstelling voor veroordeelde gedetineerden zonder verblijfsrecht met tot een straf totaal van drie jaar of minder omwille van illegaal verblijf in België. Met andere woorden, het al dan niet herroepen van de toegekende strafuitvoeringsmodaliteit

25 De context waarin dit gebeurde kan nagelezen worden in BREULS, DE RIDDER & BELLEMANS (2017: 8-10).

26 Ministeriële omzendbrief nr. 1815 van de Federale Overheidsdienst Justitie, 7 maart 2013 betreffende de gedetineerde vreemdelingen, https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/20130307_n.pdf.

27 Of er ook meer gedetineerden zonder verblijfsrecht daadwerkelijk bereid worden gevonden door deze regeling om mee te werken met identificatie en verwijdering kan niet eenduidig worden afgeleid.

wordt gedurende een periode van twee jaar afhankelijk gemaakt van de naleving van de Vreemdelingenwet.²⁸

Wetende dat de strafbaarstelling voor illegale toegang tot en illegaal verblijf op het grondgebied niet systematisch wordt vervolgd en daarenboven de WERV conformiteit met de toepassing van de vreemdelingenwet niet voorziet als contra-indicatie, is het opmerking dat niet-naleving van de vreemdelingenwet wel een mogelijke herroepingsgrond is. Vanuit een crimmigratie-perspectief duikt op deze manier een bijkomende vorm van criminalisering van migratie op. Gaan de parketten bij herroeping dan ook meteen overgaan tot het vorderen van een nieuwe straf wegens inbreuk op de vreemdelingenwet?

3.2.2.4. De interstatelijke overbrenging

Een bijzonderheid wat betreft de verhouding tussen strafuitvoeringsrecht en vreemdelingenrecht is de interstatelijke overbrenging. Dit heeft niet zozeer te maken met de frequentie waarmee deze vaak veelbesproken maatregel in de praktijk voorkomt. Zo situeert het aantal overbrengingen vanuit België naar een ander Europees land tussen 2010-2014 zich rond de 20 en steeg het aantal overbrengingen vanuit België naar een derde land in dezelfde periode van 4 naar 26 (*Vr. en Antw. Kamer 2015-2016*, 28 december 2015, nr. 54/56).

De interstatelijke overbrenging kent haar ontstaan in 1983 met het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen en creëerde de mogelijkheid om buitenlandse gedetineerden hun straf in het thuisland te kunnen tenuitvoerleggen met het oog op het faciliteren van hun re-integratie. Onder meer bij de mate waarin de overbrenging dit vooropgestelde doel realiseert, worden in de literatuur serieuze vraagtekens geplaatst (zie *De Wree, Vermeulen, Vander Beken & Verbert, 2008; De Wree, Vander Beken & Vermeulen, 2009; De Wree, 2011*). De interstatelijke overbrenging is ook vanuit een crimmigratie-perspectief bijzonder interessant omdat de fysieke overbrenging van een persoon van het ene land naar het andere in deze procedure formeel deel uitmaakt van een penale maatregel. Dit in tegenstelling tot de repatriëring van buitenlandse gedetineerden die plaatsvindt op basis van de vreemdelingenwet en dit na toekenning van een penale maatregel zijnde de vervroegde invrijheidstelling of bij strafeinde. Vanuit een crimmigratie-perspectief stelt zich dan immers de vraag in welke mate de beoogde realisering van re-integratie te verenigen valt met de fysieke overbrenging naar het thuisland. Zo bestaan er naast de vrijwillige overbrengingen tevens gedwongen overbrengingen waarbij behoudens het hoorrecht – logischerwijze – de toestemming van de gedetineerde om hem het voorwerp te laten uitmaken van een interstatelijke overbrenging niet vereist is (*De Wree, 2011: 381-382*). In voorkomend geval ontstaat er dus niet enkel een spanningsveld tussen penale rechtswaarborgen, de realisering van progressieve penale doelstellingen zoals re-integratie en de zoektocht naar effectieve strafrechtelijke instrumenten alsook de strijd tegen overbevolking (*De Wree, Vander Beken & Vermeulen, 2009*). Er kan immers niet ontkend worden dat hierdoor de verwijderingsratio die centraal staat binnen *migration control* ook om de hoek komt kijken.

28 Opmerkelijk is het feit dat de Ministeriële omzendbrief nr. 1815 van de Federale Overheidsdienst Justitie, 7 maart 2013 betreffende de gedetineerde vreemdelingen stelt dat de invrijheidstelling 2 maanden voor strafeinde wordt gelijkgesteld wordt aan een invrijheidstelling bij strafeinde. Dit veronderstelt dat een herroeping niet mogelijk is. Hoewel nergens bepaald staat dat naar analogie met deze regeling eenzelfde geldt voor de invrijheidstelling 6 maand voor strafeinde, kan op basis van de invoeging van art. 20/1 betreffende herroeping worden verondersteld dat er niet langer sprake is van een gelijkstelling met invrijheidstelling bij strafeinde.

4. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

In het begin van het millennium is er in de Amerikaanse rechtsleer aandacht ontstaan voor de toegenomen interactie tussen het strafrecht en het migratierecht, benoemd als crimmigratie (STUMPF, 2006). Hoewel crimmigratie niet noodzakelijkerwijze een vijandige of negatieve connotatie hoeft te dragen, wordt in de literatuur vooral gewezen op een toegenomen sociale controle van vreemdelingen en afzwakking van hun rechtswaarborgen (MILLER, 2005; STUMPF, 2006; LEGOMSKY, 2007; CHACÓN, 2009).

Een bijzondere categorie van vreemdelingen is onderworpen aan beide rechtstakken: gedetineerden zonder verblijfsrecht. Hun hoge vertegenwoordiging binnen de groep buitenlandse gedetineerden legitimeert bijzondere aandacht voor deze categorie gedetineerden. Zowel tijdens de fase van de straftoemeting als de strafuitvoering bemerken we in België een interactie tussen respectievelijk strafrecht en migratierecht en strafuitvoeringsrecht en migratierecht. Een aantal recente evoluties in de regelgeving, in het bijzonder het strafuitvoeringsrecht en het vreemdelingenrecht, wijzen op een toegenomen vorm van crimmigratie in België aan de achterdeur van de Belgische strafrechtsketen.

Inzake *criminalisering van migratie(recht)* lijkt er weinig verschil tussen het strafrecht en het vreemdelingenrecht wat betreft afschrikking, preventie en retributie. Aangezien strafbepalingen in de vreemdelingenwet berecht worden voor een correctionele rechtbank (en niet door bijvoorbeeld speciale migratierechtbanken) gelden dezelfde rechtswaarborgen als bij strafrechtelijke vervolging en stelt zich dus vanuit een crimmigratie-perspectief wat dat betreft geen groot probleem. Bovendien bestaat er in België geen systematische vervolging voor het in overtreding zijn met de binnenkomst- en verblijfsvoorwaarden in de vreemdelingenwet. Strafrechtelijke inbreuken kennen wel een fundamentele doorwerking in het vreemdelingenrecht via wettelijke bepalingen inzake 'gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid'. Het toegenomen aantal inreisverboden voor personen die als een gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid sinds de implementatie van de Terugkeerrichtlijn naar Belgisch recht zijn hiervan een overduidelijk bewijs. De recente wetswijziging van de Vreemdelingenwet heeft bovendien fel geraakt aan enkele fundamentele rechtswaarborgen en de mogelijkheden om het verblijfsrecht in te trekken enorm versoepeld in vergelijking met de daarvoor bestaande mogelijkheden via een Ministerieel Besluit tot Terugwijzing en het Koninklijk Besluit tot Uitzetting. Dat deze nieuwe praktijken zich voordoen in het post-22/03 tijdperk en de strijd tegen het (internationale) terrorisme maakt de analogie met wat in crimmigratieliteratuur uit de VS wordt geschetst des te frappanter. Hoewel het buiten discussie staat dat dergelijke fenomenen een gepast antwoord kennen, rest de vraag of het vreemdelingenrecht het gepaste antwoord is. Het afnemen van verblijfsrecht en het schrappen uit bevolkingsregisters mogen dan wel gepaard gaan met een signalering in allerlei nationale en internationale databanken (oa. SIS), het maakt – paradoxaal genoeg – mensen ook veel meer 'onzichtbaar' en 'niet traceerbaar' in de samenleving wat eventuele opvolging niet noodzakelijkerwijze ten goede komt.

De *immigrationalisering van strafrecht* blijft heden beperkt en zit vervat in beslissingspraktijken doorheen de strafrechtsketen eerder dan in expliciete bepalingen van het straf(proces)recht. Het gaat om een gedifferentieerde behandeling van personen in overtreding met de binnenkomst- en verblijfsvoorwaarden zoals bepaald in de vreemdelingenwet bijvoorbeeld uit vrees voor het risico op onttrekking of omwille van het niet eerder gehoor te hebben gegeven aan verwijderingsbeslissingen uitgevaardigd door de DVZ. Meer diepgaand onderzoek in België op niveau van de verschillende fasen van de strafrechtsketen is echter noodzakelijk alvorens fundamentele uitspraken te kunnen doen.

Zowel de immigrationalisering van het strafuitvoeringsrecht als de omgekeerde beweging zijn van meer recente datum en zijn meer expliciet aan elkaar gelinkt. Hoewel op het

vlak van juridische bepalingen er een onderscheid kan gemaakt worden naar beide tendensen zijn ze duidelijk het gevolg van eenzelfde evolutie: de toegenomen druk om identificaties en repatriëringen van gedetineerden zonder verblijfsrecht zo vroeg mogelijk te laten plaatsvinden. Wat betreft de *immigrationalisering van het strafuitvoeringsrecht* is in België duidelijk te zien hoe de verwijderingsratio inherent aan het vreemdelingenrecht grip heeft gekregen op de beslissingen tot (vervroegde) invrijheidstelling, in het bijzonder bij gedetineerden zonder verblijfsrecht met een straftotaal tot drie jaar en bij strafeinde. Voor gedetineerden zonder verblijfsrecht met een straftotaal van meer dan drie jaar zit criminaliteitsrecht niet zozeer vervat in de juridische bepalingen maar eerder in de beslissingspraktijk tot vervroegde invrijheidstelling. Deze evolutie maakt dat het strafuitvoeringsrecht in toegenomen mate ondergeschikt geworden is aan het verwijderingsdoel vervat in de vreemdelingenwet. Deze vaststelling is niet onlogisch gezien het penale statuut van gedetineerden zonder verblijfsrecht tijdelijk van aard is terwijl buitenlanders permanent onderworpen zijn aan de vreemdelingenwet (DE RIDDER, 2016). Nu de verwijderingsratio in toegenomen mate vat heeft gekregen op het strafuitvoeringsrecht is de vraag in welke mate centrale penale doelstellingen bij de hervorming van het Belgisch penaal beleid zoals rehabilitatie en re-integratie gerealiseerd worden nog meer prangend (DE RIDDER, BEYENS & SNACKEN, 2012). Nu gedetineerden zonder verblijfsrecht met de wet van 5 februari 2016 ook wettelijk uitgesloten zijn van strafuitvoeringsmodaliteiten, heeft de wetgever duidelijk gemaakt dat rehabilitatie en re-integratie enkel geldt voor personen die terugkeren naar het Belgische grondgebied. Hoewel dit in de praktijk reeds gangbaar was, werd hierdoor in België wettelijk verankerd dat burgers en niet-burgers onderworpen zijn aan een heel verschillende vorm van strafrechtsbedeling, in de literatuur benoemd als *'bordered penalty'* (AAS, 2014, zie ook BARKER, 2013).

Deze vraag overstijgt *by far* de implicaties van de juridische analyse in dit artikel. Een gebrek aan rehabilitatie en re-integratie of toekomstperspectief zijn immers nefast voor het verkrijgen van medewerking van gedetineerden zonder verblijfsrecht inzake enerzijds het tegemoet komen aan de contra-indicaties vervat in de invrijheidstellingsprocedures en anderzijds het naleven van de verwijderingsbeslissing en het inreisverbod dat daar sinds enige jaren (vaak) mee gepaard gaat (DE RIDDER, 2016). Hierdoor dreigen steeds meer gedetineerden zonder verblijfsrecht buiten het wettelijke kader van de voorlopige invrijheidstellingsprocedures te vallen en te opteren voor strafeinde waardoor er geen voorwaarden kunnen worden opgelegd en het eventuele recidive-beperkend karakter van het strafrestant al helemaal niet van toepassing is.

Het gebrek aan aandacht voor hun toekomstperspectieven en een gebrek aan *incentives* die moeten aanzetten tot terugkeer maken tevens dat gedetineerden zonder verblijfsrecht zich weinig geroepen voelen om mee te werken aan identificatieprocedures met het oog op repatriëring. Niet onbelangrijk is het feit dat een terugkeer *mind-set* een eerste vereiste is om een terugkeer te realiseren (DE RIDDER, 2016). Voor het migratiebeleid dreigt een gebrek aan aandacht voor rehabilitatie en re-integratie binnen het penale kader te resulteren in het blijven investeren van middelen in mensen die eerder reeds gepatriëerd werden maar zich niet houden aan de verwijderingsbeslissing. Dat komt mogelijkwijze de repatriëring-statistieken wel ten goede maar is ver van een voorbeeld van een duurzaam en efficiënt terugkeer- en verwijderingsbeleid. In het geval van Europese onderdanen die onder het vrije verkeer van personen vallen, is dit spanningsveld nog veel duidelijker.

Zowel het penale beleid als het migratiebeleid hebben elkaar dus in deze materie nodig en een grotere congruentie zoals beoogd in het Justitieplan (GEENS, 2015) is niet noodzakelijkwijze een negatieve evolutie. Het is de invulling van deze samenwerkende vennootschap die zal bepalen of het een succes wordt of niet en de investering op langere termijn vruchten afwerpt.

REFERENTIES

Literatuur

- AAS, K. F. (2007). Analysing a world in motion? Global flows meet 'criminology of the other'. *Theoretical Criminology*, 11(2), 283-303.
- AAS, K. F. (2012). 'The Earth is one but the world is not': Criminological theory and its geopolitical divisions. *Theoretical Criminology*, 16(1), 5-20.
- AAS, K. F. (2014). Bordered penalty: Precarious membership and abnormal justice. *Punishment & Society*, 16(5), 520-541.
- BARKER, V. (2013). Nordic Exceptionalism revisited: Explaining the paradox of a Janus-faced penal regime. *Theoretical Criminology*, 17(1), 5-25.
- BERGANS, K., CRUYSSBERGHS, W., VERBAUWHEDDE, G., VERSTAELEN, K., & VERSTRAETE, B. (2010). Het verwijderingsbeleid. In M.-C. FOLETS & D. VANHEULE (Eds.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen* (pp. 71-197). Brugge: die Keure.
- BEYENS, K., SNACKEN, S., & ELIAERTS, C. (1993). *Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen*. Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen.
- BOUCKAERT, S. (2007). *Documentloze Vreemdelingen. Grondrechtenbescherming doorheen de Belgische en internationale rechtspraak vanaf 1985*. Antwerpen: Maklu.
- BREULS, L. (2015a). Migratiecontrole als politietak: Biedt het wettelijke kader effectieve waarborgen om etnisch profileren te voorkomen? *Panopticon*, 36(6), 502-518.
- BREULS, L. (2015b). *Vrijstelling en verwijdering als keerzijden van eenzelfde medaille? De rol van de gevangenisdirecteur in de (vervroegde) invrijheidstellingsprocedure van gedetineerden zonder recht op verblijf*. Unpublished Master thesis, Vrije Universiteit Brussel.
- BREULS, L. (2017). Recente ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak met betrekking tot buitenlandse gedetineerden. *Fatik*, 34(154), 5-10.
- 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.
- BREULS, L., DE RIDDER, S. & BELLEMANS, S. (2017). Gedetineerden zonder verblijfsrecht : Repatriëren tegen (w)elke prijs? *Justitie en Veiligheid / Justice et Sécurité*, 10, 1-16.
- BROUWER J. (2017). Uitzetten of uitzitten? Crimmigratie en strafonderbreking voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. In VAN BERLO P., CNOSSEN J.P., DEKKERS T.J.M., DOEKHIE J.V.O.R., NOYON L. & SAMADI M. (Eds.) *Over de grenzen van de discipline. Interactions between and within criminal law and criminology* (pp. 31-48). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- CAESTECKER, F. (2010a). *Alien policy in Belgium, 1840-1940. The creation of guest workers, refugees and illegal aliens*, New York: Berghahn Books.
- CAESTECKER, F. (2010b). Vluchtelingen en de transformatie van het vreemdelingenbeleid in België (1860-1914). *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 42(3), 345-381.
- CAESTECKER, F. & MORELLI, A. (2010). Het bewogen ontstaan van een vluchtelingenbeleid in België (1918-1940). *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 3, 383-413.
- CHACÓN, J. M. (2009). Managing Migration through Crime. *Columbia Law Review*, 109(UC Irvine School of Law Research Paper No. 2012-17), 138-148.
- COLOMBO, A. (2013). Foreigners and immigrants in Italy's penal and administrative detention systems. *European Journal of Criminology*, 10(6), 746-759.
- COMMISSIE STRAFUITVOERINGSRECHTBANKEN, EXTERNE RECHTSPOSITIE VAN GEDETINEERDEN EN STRAFTOEMETING. (2003). Eindverslag.
- CRUINS J.H. & GEELHOED W. (2011). Wederzijdse erkenning van toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis. Een sprankje hoop voor de preventief gehechte?. In J.P. VAN DER LEUN, E. R. MULLER, N. VAN DER SCHEE, P.M. SCHUYT & M.A.H. VAN DER WOUDE (Eds.) *De vogel vrij. Liber amicorum prof. dr. mr. Martin Moerings*. Meijers-reeks no. 190 (pp. 27-44). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

- DE WREE, E., VERMEULEN, G., VANDER BEKEN, T. & VERBERT, E. (2008). Interstatelijke overbrenging van gedetineerden vanuit en naar België. Er was eens... re-integratie. *Panopticon*, 4, 7-24.
- DE WREE, E., VANDER BEKEN, T. & VERMEULEN, G. (2009). The transfer of sentenced persons in Europe. Much ado about reintegration. *Punishment & Society*, 11(1), 111-128.
- DE WREE, E. (2011). *Internationale overbrenging van veroordeelden: de veroordeelde als subject*. Antwerpen: Maklu.
- DE BOCK, J. (2008). De vreemdelingenwet van 28 maart 1952. *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1-2, 159-200.
- DE GIORGI, A. (2010). Immigration control, post-Fordism, and less eligibility: A materialist critique of the criminalization of immigration across Europe. *Punishment & Society*, 12(2), 147-167.
- DE PELECIJN, L. (2016). *De invulling van de contra-indicaties: een hard noo(d)t om te kraken? Een onderzoek naar de beslissing tot voorlopige invrijheidstelling van gedetineerde vreemdelingen zonder verblijfsrecht door de strafuitvoeringsrechtbank*. Unpublished Master thesis, Vrije Universiteit Brussel.
- DE PELECIJN, L., DE RIDDER, S. & SCHEIRS, V. (2017). Wie niet weg is, is gezien? De beslissing tot voorlopige invrijheidstelling van gedetineerde vreemdelingen zonder verblijfsrecht door de strafuitvoeringsrechtbank. *Panopticon*, forthc.
- DE RIDDER, S. (2012). Zijn vreemdelingenrecht en penitentiair recht verenigbaar? Beslissingen tot invrijheidstelling van 'illegale' gedetineerden. *Fatik*, 30(135), 31-36.
- 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, S. DE KEULENAER, S. DELTENRE, E. DEVROE, J. FORCEVILLE, W. HARDYNS, R. KERKAB, E. MAES, D. MOONS, J. PLESSERS, S. PLEYSIER & P. PONSAAERS (Eds.), *Criminografische Ontwikkelingen III: van (victim)survey tot penitentiaire statistiek* (pp. 175-195). Antwerpen: Maklu.
- DE RIDDER, S., BEYENS, K., & SNACKEN, S. (2012). Does reintegration need REHAB? Early release procedures for prisoners without a legal permit of residence in Belgium. *European Journal of Probation*, 4(3), 21-36.
- 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.
- DE RIDDER, S. (2016). Foreign national prisoners facing expulsion. The percolation of migration law enforcement into sentence implementation decision-making in Belgium. Unpublished PhD thesis in Criminology, Vrije Universiteit Brussel.
- DE RIDDER, S. & VAN DER WOUDE, M. (2016). Changing Practices Regarding the Implementation of Entry Bans in Belgian Migration Policy Since 1980. In M. J. GUIA, R. KOULISH & V. MITSILEGAS (Eds.), *Immigration Detention, Risk and Human Rights* (pp. 171-183). Switzerland: Springer International Publishing.
- DEN BOER, M. (1997). Criminalisering van immigranten en asielzoekers in Europa. De interactie tussen criminologie en rechtshandhaving. *Recht en Kritiek*, 23(4), 331-345.
- EAGLY, I. V. (2010). Prosecuting Immigration. *Northwestern University Law Review*, 104(4), 1281-1360.
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK. (2014). *Good Practices in the return and reintegration of irregular migrants: Belgium's entry bans policy & use of readmission agreements*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/be_emn_study_entry_bans_policy_and_use_of_readmission_agreements_2014_en.pdf
- FEKETE, L., & WEBBER, F. (2010). Foreign nationals, enemy penology and the criminal justice system. *Race & Class*, 51(4), 1-25.
- FOBLETS, M.-C., & VAN DEN ECKHOUT, V. (1999). Migratiecontrole, sancties en dwangmaatregelen in het Belgische Vreemdelingenrecht. *Panopticon*, 20(5), 420-457.

- FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY. (2014). Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-o_en_o.pdf
- GEENS, K. (2015). *Het Justitieplan. Een efficiëntere justitie voor meer rechtvaardigheid*. Brussel: Federale Overheidsdienst Justitie.
- HEBBERECHT, P. (2012). 'Crimmigratie', besprekingsartikel oratie J. VAN DER LEUN (2009). *Tijdschrift voor Criminologie*, 54(1), 64-69.
- JANSEN, H., DE RIDDER, S., & SCHEIRS, V. (2010). Eindelijk vrij! Een terugkeer naar (n)ergens: de invrijheidstelling van illegale gedetineerden. *Fatik*, 28, 6-15.
- KANSTROOM, D. (2000). Deportation, Social Control, and Punishment: Some Thoughts about Why Hard Laws Make Bad Cases. *Harvard Law Review*, 113(8), 1890-1935.
- KANSTROOM, D. (2004). Criminalizing the Undocumented: Ironic Boundaries of the Post-September 11th 'Pale of Law'. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, 29, 639-670.
- KAUFMAN, E. (2015). *Punish and Expel: Border Control, Nationalism, and the New Purpose of the Prison*. Oxford: Oxford University Press.
- LEERKES, A., & BROEDERS, D. (2010). A Case of Mixed Motives?: Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention. *British Journal of Criminology*, 50(5), 830-850.
- LEGOMSKY, S. H. (2007). The New Path of Immigration Law: Asymmetric Incorporation of Criminal Justice Norms. *Washington and Lee Law Review*, 64(2), 469-528.
- MAES, E. (2000). Het wettelijk kader. Korte historiek, inhoud en commentaren. In J. GOETHALS & M. BOUVERNE-DE BIE (Eds.), *Voorwaardelijke invrijheidstelling: Wetgeving, predictie en begeleiding* (pp. 3-58). Gent: Academia Press.
- MAES E., MINE B., DE MAN C. & VAN BRAKEL R. (2011). Naar elektronisch toezicht in het kader van de voorlopige hechtenis?. *Fatik*, 29(129), 6-14.
- MELOSSI, D. (2003). 'In a Peaceful Life': Migration and the Crime of Modernity in Europe/Italy. *Punishment & Society*, 5(4), 371-397.
- MELOSSI, D. (2015). *Crime, Punishment and Migration*. London: SAGE Publications.
- MILLER, T. (2003). Citizenship & Severity: Recent Immigration Reforms and the New Penology. *Georgetown Immigration Law Review*, 10, 611-662.
- MILLER, T. (2005). Blurring the boundaries between Immigration and Crime Control after September 11th. *Boston College Third World Law Journal*, 25(1), 81-123.
- MOYERS, P. R. (2008). Butchering Statutes: The Postville Raid and the Misinterpretation of Federal Criminal Law. *Seattle University Law Review*, 32(3), 1-72.
- PAKES, F. (2010). The Comparative Method in Globalised Criminology. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 43(1), 17-30.
- PHILLIPS, C., & BOWLING, B. (2007). Ethnicities, Racism, Crime, and Criminal Justice. In M. MAGUIRE, R. MORGAN & R. REINER (Eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (pp. 421-460). Oxford: Oxford University Press.
- PIETERS, F. (2009). De strafuitvoeringsrechtbanken: Waar moet dat heen gaan? Waar zal dat heen gaan? In T. DAEMS, P. PLETINX, L. ROBERT, V. SCHEIRS, A. VAN DE WIEL & K. VERPOEST (Eds.), *Achtertralijs in België* (pp. 221-240). Gent: Academia Press.
- SCHEIRS, V., BECKMANN, M., BEYENS, K., DE RIDDER, S., KENNES, P., ROOSEN, M. & VANHOUCHE, A. (2015). De atleet in minister Koen GEENS. Penologische reflecties bij zijn justitieplan. *Panopticon*, 36(4), 361-374.
- SKLANSKY, D. A. (2012). Crime, Immigration, and Ad Hoc Instrumentalism. *New Criminal Law Review (UC Berkeley Public Law Research Paper No. 1912518)*, 15(2), 157-223.

- 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 Strafvuitlevingsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting* (pp. 37-70). Brussel: Politeia.
- SNACKEN, S., BEYENS, K., & BEERNAERT, M.-A. (2010). Belgium. In N. Padfield, D. VAN ZYL SMIT & F. DÜNKEL (Eds.), *Release from Prison. European policy and practice* (pp. 70-103). Cullompton: Willan Publishing.
- STUMPF, J. (2006). The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, & the Sovereign Power. *American University Law Review*, 56 (Lewis & Clark Law School Legal Studies Research Paper No. 2007-2), 367-419.
- SWART, A. H. J. (1994). Migratiestrafrecht. In F. BRUINSMA *et al.* (Eds.), *Precaire Rechtswaarden. Liber Amicorum voor Prof. mr. A.A.G. Peters* (pp. 119-134). Arnhem: Gouda Quint.
- SWART, A. H. J. (1996). Criminalisering van migratie. In M.-C. FOLETS, B. HUBEAU & F. TALHAOU (Eds.), *Migratie en migrantenrecht* (Vol. 2) (pp. 1-22). Brugge: die Keure.
- SWART, A. H. J. (1998). Strafrecht en vreemdelingenbeleid. *Migrantenrecht*, 9, 263-268.
- VAN DER LEUN, J. P. (2010). *Crimmigration*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.
- VAN DER LEUN, J. P., & DE RIDDER, S. (2013). Het cumulatief punitief karakter van het migratierecht. *Orde van de dag. Criminaliteit en samenleving*, 61, 29-36.
- VAN DER WOUDE, M. A. H., DEKKERS, T., & BROUWERS, J. (2015). Over crimmigration en discretionair beslist binnen het Mobiel Toezicht Veiligheid ... of Vreemdelingen ... of Veiligheid? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 14(2), 19-35.
- VAN DER WOUDE, M. A. H., VAN DER LEUN, J. P., & NULAND, J.-A. A. (2014). Crimmigration in the Netherlands. *Law & Social Inquiry*, 39(3), 560-579.
- VAN ROEYEN, S., & VANDER BEKEN, T. (2014). Een wet om aan te houden: het beslissingsproces van onderzoeksrechters in het kader van de voorlopige hechtenis. *Panopticon*, 35(6), 502-519.
- VAN ZYL SMIT, D., & SNACKEN, S. (2009). *Principles of European Prison Law and Policy. Penology and Human Rights*. New York: Oxford University Press.
- VERVAET, S. (2014). *De beslissing tot invrijheidstelling van illegale vreemdelingen door de strafvultvoeringsrechtbank: een dossieronderzoek*. Unpublished Master thesis, Brussel: Vrije Universiteit Brussel.
- WACQUANT, L. (1999). 'Suitable Enemies'. Foreigners and immigrants in the prisons of Europe. *Punishment & Society*, 1(2), 215-222.
- WACQUANT, L. (2006). Penalization, Depoliticization, Racialization: On the Overincarceration of Immigrants in the European Union. In S. AMSTRONG & L. MCARA (Eds.), *Perspectives on Punishment, The Contours of Control* (pp. 83-100). Oxford: Oxford University Press.
- WILSHER, D. (2012). *Immigration Detention*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rechtspraak

Hof van Cassatie 21 mei 2002, P.020393N.

Raad van State 13 juli 2002, Nr. 88.977, Menuci tegen België.

Wetgeving

Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, BS 1 februari 2005, 2.815.

DOC 53 1434/001 (Lahaye-Battheu, Van Cauter, De Croo en Dewael), *Parl. St.* Kamer 2010-2011. Europees Kaderbesluit 2008/947/JBZ van de Raad van 27 november 2008 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve maatregelen, *Pb. L.* 16 december 2008, 337/102.

Europees Kaderbesluit 2009/829/JBZ van 23 oktober 2009 inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de Europese Unie, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis, *Pb. L.* 11 november 2009, 294/20.

Europese Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, *Pb. L.* 5 december 2002, 328/17.

Ministeriële omzendbrief nr. 1771 van de Federale Overheidsdienst Justitie, 17 januari 2005 betreffende de voorlopige invrijheidstelling, niet gepubliceerd.

Ministeriële omzendbrief Nr. 1794 van 7 februari 2007 betreffende de externe rechtspositie van gedetineerden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoering.

Ministeriële omzendbrief nr. 1815 van de Federale Overheidsdienst Justitie, 7 maart 2013 betreffende de gedetineerde vreemdelingen, https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/20130307_n.pdf.

Ministeriële omzendbrief nr. 1817 van de Federale Overheidsdienst Justitie, 15 juli 2015 betreffende de voorlopige invrijheidsstelling van veroordeelden die één of meer vrijheidsstraffen ondergaan waarvan het uitvoerbaar gedeelte drie jaar of minder bedraagt.

MvT 20 april 2005, *Parl. St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1128/1.

Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen, Straatsburg, 21 maart 1983, *CETS*, nr. 112.

Vr. en Antw. Senaat 2006-2007, 24 mei 2006, nr. 3/77.

Vr. en Antw. Kamer 2015-2016, 28 december 2015, nr. 54/56

Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 31 december 1980, 14.584.

Wet 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, *BS* 14 augustus 1990, 15.779.

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, 30.455.

Wet 19 januari 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 17 februari 2012, 11.412.

Wet 15 maart 2012 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en 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, 20.310.

Wet 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, *BS* 19 februari 2016, 13.130.

Wet 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen, *BS* 28 juli 2017.

Wet 23 maart 2017 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen uitgesproken als alternatief voor voorlopige hechtenis, *BS* 19 mei 2017, 57.946.

Wet 24 februari 2017 tot wijziging van de Vreemdelingenwet, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken, *BS* 19 april 2017, 51.890.