

‘DE WET WAS TEGEN MIJ’

Toegang van migrantenvrouwen tot bescherming tegen huiselijk geweld in België



'De wet was tegen mij'

**Toegang van migrantenvrouwen tot bescherming tegen
huiselijk geweld in België**

Copyright © 2012 Human Rights Watch

Alle rechten voorbehouden.

Afgedrukt in de Verenigde Staten van Amerika

ISBN: 1-56432-962-3

Omslag ontworpen door Rafael Jimenez

Human Rights Watch wijdt zich aan de verdediging van de mensenrechten over de hele wereld. We zijn de medestanders van slachtoffers en activisten om discriminatie te voorkomen, de politieke vrijheid te verdedigen, mensen te beschermen tegen onmenselijk gedrag in oorlogstijden en misdadigers voor het gerecht te brengen. We onderzoeken schendingen van de mensenrechten, brengen deze aan het licht en roepen de daders ter verantwoording. We dagen overheden en machthebbers uit om misbruik te stoppen en de internationale wetgeving inzake mensenrechten te respecteren. We roepen de hulp in van het brede publiek en de internationale gemeenschap om mensenrechten voor iedereen te ondersteunen.

Human Rights Watch is een internationale organisatie met werknemers in meer dan 40 landen en kantoren in Amsterdam, Beiroet, Berlijn, Brussel, Chicago, Genève, Goma, Johannesburg, Londen, Los Angeles, Moskou, Nairobi, New York, Parijs, San Francisco, Tokio, Toronto, Tunis, Washington DC en Zürich.

Voor meer informatie kunt u op onze website terecht: <http://www.hrw.org>



NOVEMBER 2012

ISBN: 1-56432-962-3

'De wet was tegen mij'

Toegang van migrantenvrouwen tot bescherming tegen huiselijk geweld in België

Samenvatting	1
Aanbevelingen	6
Methodologie	12
I. Juridisch en beleidsmatig kader over huiselijk geweld	14
Lacunes in de bescherming en voorgestelde hervormingen	18
Overheid komt migrantenvrouwen te hulp.....	20
II. Obstakels voor de bescherming van gezinsmigranten	24
Wetgeving gezinshereniging	25
Lacunes in de beschermingsclausules	28
Nieuwkomers worden uitgesloten.....	28
Uitsluiting van vrouwen van wie de gewelddadige partner naar het buitenland vertrekt.....	32
Obstakels voor bescherming van migrantenvrouwen met afhankelijke verblijfsrechten	33
Angst om geweld te melden.....	33
Onvoldoende bewijs	36
Laat indienen van bewijzen leidt tot het verlies van verblijfsrechten	38
Eis voor extra inkomen	40
III. Obstakels voor de bescherming van vrouwen zonder papieren	43
Angst om geweld aan te geven	44
Ontoereikende respons politie.....	46
IV. Toegang tot opvang en diensten	50
Tekort aan opvang	50
Uitsluiting van migrantenvrouwen zonder papieren.....	55
V. Plichten van België op het vlak van mensenrechten	59
Dankwoord	63

Samenvatting

'Soms had ik het gevoel dat de wet tegen me was. Alles ging fout [voor mij], terwijl hij met alles wegkwam', zuchtte Ngalla A., en ze nipte van haar koffie in een Belgisch café. Na zeven jaar gruwelijk misbruik, waarbij ze vaak werd geslagen en onder grote psychische druk gezet werd, durfde Ngalla het eindelijk aan haar partner aan te geven bij de politie. 'Ik had er toen vertrouwen in', zei ze, 'omdat ik mijn papieren had.'

Ngalla is een 35-jarige uitgeprocedeerde asielzoekster uit Kameroen. Ze had het niet eerder aangedurfd hulp te vragen bij de Belgische autoriteiten, omdat ze nog geen permanente verblijfsvergunning had. Ze was bang dat ze uit het land gezet zou worden en geloofde de dreigementen van haar echtgenoot, dat ze na haar deportatie haar twee jonge kinderen nooit meer zou zien. Toen ze haar echtgenoot uiteindelijk verliet, kreeg Ngalla te maken met wachtlijsten voor de vluchthuizen en sociale huisvesting. Ze had het als alleenstaande moeder moeilijk om rond te komen, en dus verloor Ngalla het hoederecht over haar kinderen aan haar echtgenoot.

De ervaring van Ngalla met huiselijk geweld is niet ongewoon in België¹. Uit een onderzoek blijkt immers dat ieder jaar bijna 15 procent van de vrouwen in België één of andere vorm van huiselijk geweld ervaart². Huiselijk geweld en andere vormen van gendergerelateerd geweld beperken zich duidelijk niet tot de migrantengemeenschap, maar sommige migrantenvrouwen in België hebben het in het bijzonder moeilijk om bescherming te krijgen. Uit ons onderzoek kwam specifiek naar boven dat vooral vrouwen die onlangs naar België zijn gemigreerd in het kader van gezinshereniging of een huwelijk en migranten zonder papieren moeilijk de weg vinden naar bescherming.

De Belgische overheid heeft wetten en beleidslijnen uitgevaardigd om gevallen van geweld te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen en om de slachtoffers te beschermen. Er

¹ 'Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member States to combat violence against women', Raad van Europa (Straatsburg: Directoraat Generaal voor Mensenrechten, 2006), [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/CDEG\(2006\)3_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/CDEG(2006)3_en.pdf), p. 8 (geraadpleegd op 5 januari 2012).

² Jérôme Pieters et al., 'Experiences of Women and Men with Psychological, Physical and Sexual Violence' (Brussel: Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen), 2010, http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/41%20-%20Dark%20number_NL_tcm336-102287.pdf (geraadpleegd op 19 december 2011).

bestaat een periodiek nationaal actieplan dat om de drie à vier jaar herzien wordt en het beleid uitstippelt voor het federaal niveau, de gemeenschappen en de gewesten in de strijd tegen huiselijk geweld. In het jongste plan wordt de aandacht gevestigd op geweld tegen migrantenvrouwen, vooral zogenaamd eengerelateerd geweld, gedwongen huwelijken en genitale verminking van vrouwen. Maar er blijven lacunes bestaan in de bescherming, en er is ook willekeur in de behandeling van sommige migrantenvrouwen die slachtoffer zijn van misbruik. Deze moeten worden weggewerkt om ervoor te zorgen dat alle migrantenvrouwen in België ten volle kunnen genieten van juridische bescherming.

In de wetgeving en het beleid van België wordt erkend dat migrantenvrouwen die aankomen in België om herenigd te worden met hun echtgenoot, verloofde of geregistreerde partner bijzonder kwetsbaar zijn als ze het slachtoffer worden van misbruik. Net als in vele landen van de Europese Unie (EU) krijgen migrantenvrouwen die herenigd worden met een Belgische of EU-burger of langdurig ingezetene afkomstig uit een derde land een voorwaardelijke verblijfsvergunning van drie jaar. Na hun aankomst in België moeten de meeste gezinsmigranten zes tot twaalf maanden wachten alvorens hun aanvraag voor gezinshereniging verwerkt is en ze een voorlopige verblijfskaart krijgen. Als de relatie met de partner met wie ze herenigd werden afloopt alvorens de proefperiode van drie jaar is afgelopen, verliezen ze hun verblijfsrecht en moeten ze het land verlaten.

Human Rights Watch heeft bewijs van verschillende gevallen waarbij vrouwen die als gezinsmigranten van buiten de EU naar België kwamen, het bevel kregen het land te verlaten nadat ze hun partner die hen misbruikte, verlaten hadden. De migrantenvrouwen zijn bang hun verblijfsrecht te verliezen als ze het geweld aangeven en hun partner verlaten. Daardoor verkiezen migrantenvrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld vaak het misbruik te aanvaarden totdat ze een veiliger juridisch statuut hebben.

In 2006 en 2007 heeft de Belgische regering getracht dit probleem aan te pakken door een aantal belangrijke bepalingen toe te voegen aan de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (bekend als de 'vreemdelingenwet'). Dankzij deze wettelijke aanpassingen kunnen migranten hun verblijfsrechten behouden als ze huiselijk geweld melden. Als migrantenvrouwen kunnen bewijzen dat zij het slachtoffer zijn van geweld gepleegd door hun partner, zal de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) van de Federale Overheidsdienst

Binnenlandse Zaken hun verblijfsvergunning niet intrekken, zelfs als de relatie met de partner die hen ten laste had genomen, afliep tijdens de voorwaardelijke periode.

De conventie over de preventie en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld van de Raad van Europa verplicht overheden die de conventie ratificeren ervoor te zorgen dat slachtoffers van huiselijk geweld met een afhankelijke verblijfsvergunning beschermd worden tegen uitzetting, zodat ze een onafhankelijke verblijfsvergunning kunnen aanvragen. Op 11 september 2012 heeft België de conventie ondertekend, maar bij het ter perse gaan moest het deze nog steeds ratificeren³.

Momenteel verschilt de Belgische aanpak van deze voorgeschreven door de conventie. In plaats van slachtoffers van huiselijk geweld in staat te stellen een onafhankelijke verblijfsvergunning aan te vragen, mogen slachtoffers enkel de verblijfsrechten behouden die werden toegekend op basis van hun relatie met de partner die hen ten laste nam, zelfs nadat de relatie is afgelopen.

Deze aanpak behelst een aantal beperkingen. Hij biedt geen bescherming aan vrouwelijke gezinsmigranten die vluchten voor het geweld terwijl hun aanvraag voor gezinshereniging nog verwerkt wordt, noch aan vrouwen van wie de gewelddadige echtgenoot het land ontvlucht is nadat zij om hulp verzochten. Migrantenvrouwen zonder papieren kunnen evenmin profiteren van de wetgeving.

Het is voor vrouwelijke gezinsmigranten ook moeilijk te bewijzen dat zij het slachtoffer zijn van geweld. Indien zij gehuwd zijn met een Belg of een andere EU-burger moeten zij ook aantonen dat ze niet afhankelijk zijn van overheidsgeld om van de wet te kunnen genieten. Bovendien verstrekt de staat geen informatie aan deze vrouwen over hun rechten en de procedures waarmee ze hun rechten kunnen afdwingen, wat de doeltreffendheid van de beschermende bepalingen ondermijnt. Gezinsmigranten kunnen bijvoorbeeld moeilijk advies inwinnen over hoe ze hun partner kunnen verlaten als die hen misbruikt, zonder hun verblijfsrechten in het gedrang te brengen of over welk bewijs hiervoor volstaat. Als een vrouwelijke gezinsmigrant haar gewelddadige partner verlaat zonder de DVZ hierover

³ Le Soir.be, 'La Belgique signe la convention sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes', 11 september 2012, http://www.lesoir.be/actualite/le_fil_info/2012-09-11/la-belgique-signe-la-convention-sur-la-lutte-contre-la-violence-a-l-egard-des-femmes-937098.php (geraadpleegd op 25 september 2012).

in te lichten, is het erg moeilijk om beroep aan te tekenen tegen een uitwijzingsbevel, zelfs als ze schriftelijk kan bewijzen dat ze het slachtoffer is van geweld.

Human Rights Watch heeft gevallen beschreven zoals dat van Ngalla A. waarbij gezinsmigranten jarenlang fysiek en mentaal misbruikt werden. Uit ons onderzoek blijkt dat anderen hun papieren verliezen zodra ze hun gewelddadige partner verlaten omdat ze niet kunnen genieten van de misbruikbepalingen. Dat is dan het gevolg van lacunes in de vreemdelingenwet en hun beperkte toegang tot informatie over hun rechten op een leven zonder geweld en over de procedures die bestaan om hun rechten te beschermen.

Migrantenvrouwen zonder papieren behoren tot de meest kwetsbare en tegelijkertijd minst zichtbare groep slachtoffers van huiselijk geweld. Human Rights Watch heeft gevallen gedocumenteerd waar de politie op de hoogte werd gebracht van huiselijk geweld, maar vroeg naar het verblijfsstatuut van de vrouwen in plaats van hen te beschermen tegen het huiselijk geweld en een strafonderzoek te starten.

Vrouwen die het misbruik overleven lopen het risico om aangehouden en opgesloten te worden als ze bescherming zoeken. Dat ondermijnt hun vertrouwen in de politie en schrikt hen af om huiselijk geweld te melden. Ngalla A. was een van de vrouwen die aan Human Rights Watch vertelde dat ze haar partner pas durfde aangeven bij de politie na zeven jaar zwaar misbruik toen ze haar verblijfsstatuut in orde had en niet langer hoefde te vrezen gedeporteerd te worden. Uit ons onderzoek blijkt dat de vrees uitgewezen te worden de toegang tot bescherming ondermijnt van slachtoffers van geweld die zonder papieren in het land verblijven.

Vrouwen zonder papieren die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld hebben maar weinig mogelijkheden om hun verblijfsstatuut te regulariseren, vooral als ze geen kinderen hebben. In tegenstelling tot slachtoffers van mensenhandel kunnen ze geen voorlopige verblijfsvergunning aanvragen als ze meewerken aan het strafonderzoek tegen de dader. Ze kunnen de regularisatie van hun statuut vragen om humanitaire redenen, maar de wet legt hiervoor helemaal geen criteria vast, en uit de administratieve praktijk blijkt dat gendergerelateerd geweld niet altijd aanvaard wordt in België.

In België bestaan er vluchthuizen voor vrouwen die willen ontsnappen aan misbruik, maar deze werken met wachtlijsten en onderzoek van Human Rights Watch toont aan dat

sommige vluchthuizen migrantenvrouwen zonder papieren weigeren, omdat ze voor hen geen overheidssteun krijgen. Slachtoffers van misbruik zonder papieren kunnen niet de financiële bijstand krijgen om vluchthuizen en ondersteunende diensten te betalen die andere slachtoffers van huiselijk geweld wel genieten. Dit is een bedreiging voor de veiligheid van vrouwen zonder papieren, omdat ze gedwongen worden te kiezen tussen een terugkeer naar hun gewelddadige thuissituatie of een leven op straat.

Volgens de wetgeving inzake mensenrechten heeft België duidelijke verplichtingen om vrouwen te beschermen tegen geweld, ongeacht het juridische statuut van het slachtoffer. Hoewel België al veel vooruitgang geboekt heeft in de strijd tegen gendergerelateerd geweld, blijven bijkomende stappen nodig om de rechten van migrantenvrouwen die het slachtoffer worden van huiselijk geweld volledig te beschermen. De overheid heeft belangrijke wetten goedgekeurd om slachtoffers beter te beschermen en daders te bestraffen. De overheid heeft zich ook bereid getoond de noden van vrouwen die beschermd moeten worden voorrang te geven op hun migratiestatuuut. Met een paar ingrepen zou die aanpak echter nog veel verbeterd kunnen worden.

Aanbevelingen

Voor de federale regering van België

- De conventie van de Raad van Europa over de preventie en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld ratificeren en uitvoeren.
- Herbevestigen dat er een nultolerantie heerst voor huiselijk geweld en andere vormen van geweld tegen vrouwen, zonder enige discriminatie.

Voor het federaal parlement van België

- De vreemdelingenwet hervormen om ervoor te zorgen dat migranten zonder papieren bescherming kunnen krijgen tegen huiselijk geweld en rechtsmiddelen kunnen inroepen zonder het risico te lopen dat ze worden uitgewezen, in het bijzonder door middel van het volgende:
 - » Ervoor zorgen dat migrantenvrouwen zonder papieren die gendergerelateerd geweld aangeven niet gevraagd wordt naar hun verblijfsstatuut of aangegeven worden bij de immigratiediensten.
 - » De uitwijzing opschorten van migranten zonder papieren die huiselijk geweld aangeven totdat de strafprocedure tegen de dader is afgelopen en ieder verzoek voor een verblijfsvergunning definitief is afgerond.
 - » Een nieuwe instructie geven voor artikel 9bis van de vreemdelingenwet, waardoor alle slachtoffers van misbruik zonder papieren om humanitaire redenen een verblijfsvergunning kunnen aanvragen, door geweld op basis van gender uitdrukkelijk op te nemen als een 'buitengewone omstandigheid'.
- De beschermende bepalingen in artikel 11 en 42(4) van de vreemdelingenwet aanpassen zodat alle gezinsmigranten van wie het verblijfsrecht afhangt van hun relatie met een persoon die hen ten laste neemt en hen misbruikt een onafhankelijke verblijfsvergunning kunnen aanvragen, inclusief:
 - » Aanvragers van gezinshereniging die een gewelddadige partner of echtgenoot verlaten terwijl hun vergunning nog niet is afgeleverd;
 - » Migranten van wie de verblijfsvergunning afhangt van een relatie met een houder van een verblijfsvergunning van korte duur;

- » Migranten van wie de gewelddadige partner het grondgebied heeft verlaten of werd uitgewezen tijdens de proefperiode.

Aan de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen

- Samen met de staatssecretaris voor Asiel en Migratie een richtlijn voor de politie opstellen en rondsturen waarin staat dat zij de immigratiediensten niet mogen inlichten als slachtoffers van misbruik zonder papieren hun hulp vragen. Op die manier kunnen deze personen genieten van het recht op onmiddellijke bescherming, zonder te moeten vrezen dat ze worden uitgewezen.
- Van de strijd tegen huiselijk geweld een prioriteit maken in het volgende nationaal veiligheidsplan en toezien op de strikte naleving van omzendbrieven 2006/3 en 2006/4. Specifieke maatregelen om de bescherming van migranten die slachtoffer zijn van misbruik te verbeteren moeten o.a. de volgende zijn:
 - » Ervoor zorgen dat politiediensten in regio's met veel migranten over een speciale verbindingsofficier beschikken die goed opgeleid is om te kunnen omgaan met huiselijk geweld. Die officier moet dan proactief het contact opzoeken en samenwerken met de migrantengemeenschap, zodat er vertrouwen ontstaat om geweld aan te geven, ook bij migrantenvrouwen zonder papieren.
 - » Contactpersonen aanduiden binnen migrantenorganisaties om een geregelde interactie met de politie te verzekeren en slachtoffers van geweld door te verwijzen naar diensten die bescherming, bijstand en revalidatie bieden.
- Ervoor zorgen dat in het volgende nationaal actieplan — in samenwerking met de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de verantwoordelijke ministers uit de gemeenschappen en gewesten — overheidsgeld beschikbaar gesteld wordt voor alle slachtoffers van misbruik, zodat toegang tot vluchthuizen en ondersteunende diensten gegarandeerd kan worden, zonder discriminatie.
- Organisaties van migrantenvrouwen betrekken bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van het volgende nationaal actieplan, teneinde de specifieke barrières weg te nemen die migrantenvrouwen ondervinden bij het zoeken naar hulp bij en afdoende bescherming tegen huiselijk geweld.
- Een publiciteitscampagne lanceren, in samenwerking met het ministerie van Justitie en de bevoegde ministers van de gemeenschappen, om migrantenvrouwen in te lichten

over hun rechten en de bestaande diensten voor slachtoffers van misbruik en kinderen ten laste, inclusief over de beschermende bepalingen en bijbehorende procedures voor gezinsmigranten. Materiaal publiceren en verspreiden in minderheidstalen en samenwerken met organisaties van migranten en vrouwen bij de ontwikkeling en lokale promotie van de campagne.

Voor de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding

- Werk maken van de hervorming van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het volgende oogmerk:
 - » De beschermende bepalingen in artikel 11 en 42(4) van de wet aanpassen zodat alle gezinsmigranten die het slachtoffer zijn van geweld onafhankelijk een aanvraag kunnen indienen voor een verblijfsvergunning, ongeacht hun inkomen, o.a.:
 - Aanvragers van gezinshereniging die een gewelddadige partner of echtgenoot verlaten terwijl hun vergunning nog niet is afgeleverd;
 - Migranten die herenigd werden met een houder van een verblijfsvergunning van korte duur;
 - Migranten die herenigd werden met een houder van een verblijfsvergunning van lange duur die het grondgebied verlaten heeft of uitgewezen werd.
 - » De uitwijzing opschorten van migranten zonder papieren die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, onder wie gezinsmigranten die geen verblijfsvergunning meer hebben, tot de strafprocedure tegen de dader is afgelopen en tot ieder verzoek voor een verblijfsvergunning, inclusief beroepsprocedures, definitief is afgerond.
- Een nieuwe instructie geven op basis van artikel 9bis van de vreemdelingenwet waardoor migranten zonder papieren een verblijfsvergunning kunnen aanvragen om humanitaire redenen door geweld op basis van gender uitdrukkelijk op te nemen als een 'bijzondere omstandigheid'.
- Samen met de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken een omzendbrief opstellen die toelicht hoe migrantenvrouwen met een afhankelijke verblijfsvergunning kunnen genieten van de beschermende wettelijke bepalingen als ze een gewelddadige relatie of huwelijk ontvluchten. Deze omzendbrief moet wijd verspreid worden om migrantenvrouwen, hun organisaties, dienstverleners, gezondheidswerkers,

wetsdienaars en anderen die werken met migranten te informeren over de wetgeving en procedures en bepalen dat:

- » Slachtoffers van fysiek, psychisch, seksueel en economisch geweld die hun gewelddadige echtgenoot of partner verlaten terwijl ze nog in hun voorwaardelijke periode zitten, een onafhankelijke verblijfsvergunning kunnen aanvragen, op basis van huiselijk geweld, ongeacht de duur van hun relatie, het wettelijke statuut van hun partner of inkomen.
 - » Slachtoffers kunnen het geweld aantonen door middel van een officiële aangifte bij de politie, medisch verslag, contactverbod, bewijs van een vluchthuis of psychiater of ander geloofwaardig bewijs. In principe moeten ze dit bewijsstuk onmiddellijk indienen bij de DVZ als ze een gewelddadige partner verlaten, maar de DVZ zou ook latere aangiften moeten aanvaarden, als er hiervoor een reden is.
 - » Duidelijk maken aan slachtoffers dat ze de DVZ niet moeten inlichten alvorens een gewelddadige partner te verlaten.
 - » De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen moet rekening houden met gewelddadige feiten bij een betwisting van een uitzettingsbevel nadat de verblijfsrechten op die basis zijn ingetrokken.
- In samenwerking met de ministers van Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid en de verantwoordelijke ministers uit de gemeenschappen en gewesten publieke fondsen beschikbaar stellen voor alle slachtoffers van misbruik en hun kinderen ten laste, zodat onbeperkte toegang tot vluchthuizen en ondersteunende diensten gegarandeerd kan worden, zonder discriminatie.
 - Informatie verzamelen en verspreiden over hoeveel migranten een verblijfsrecht hebben verkregen of behouden op grond van gendergerelateerd geweld, inclusief hoeveel aanvragen verworpen werden en waarom en hoeveel beslissingen vernietigd zijn.
 - Een kenniscentrum oprichten binnen de DVZ dat verantwoordelijk is voor gevallen waarin sprake is van gendergerelateerd geweld en dat personeel kan opleiden en informeren over de rechten van migranten op bescherming, waaronder o.a. immigratiediensten zoals de DVZ zelf, vluchthuizen, politie, dienstverleners, de parketten en migrantenverenigingen.

Voor de minister van Justitie

- De parketten en rechters van ieder kanton verplicht een training laten volgen over alle soorten huiselijk geweld en familiegeweld.
- Samen met de minister van Binnenlandse Zaken het wetsvoorstel steunen omtrent een contactverbod voor mogelijke daders van gendergerelateerd geweld en, als de wet er eenmaal is, voldoende opvolging en opleiding garanderen voor wetsdienaren om ervoor te zorgen dat het contactverbod:
 - » Voldoende snel wordt opgelegd en gehandhaafd en zonder discriminatie op basis van etnie, ras, nationaliteit, juridisch of ander statuut.
 - » Wordt toegekend op basis van bedreigingen of vermoedens van alle soorten geweld, niet louter fysiek misbruik en ook voor koppels die niet formeel samenwonen.
- Jaarlijkse statistieken blijven verzamelen over (voor)onderzoeken, veroordelingen, opgelegde boetes en ervoor zorgen dat deze wijd verspreid worden.

Voor de ministers bevoegd voor sociale zaken, volksgezondheid, gelijke kansen en gezinnen van Vlaanderen, Wallonië, de Frans- en Duitstalige Gemeenschap en alle gemeenschapscommissies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de staatssecretaris voor Gelijke Kansen:

- Samen met de federale staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Maatschappelijke Integratie en de ministers van Binnenlandse Aangelegenheden en Gelijke Kansen overheidsgeld beschikbaar stellen voor slachtoffers van misbruik met een afwijkend of onzeker wettelijk statuut, zodat zij toegang krijgen tot vluchthuizen en ondersteunende diensten.
- Zorgen dat er voldoende gespecialiseerde en veilige vluchthuizen zijn voor vrouwen en kinderen, overeenkomstig de Europese normen (per 10.000 inwoners minstens één plaats voor een gezin in een vluchthuis).
- Een publiciteitscampagne opzetten om migrantenvrouwen in te lichten over hun rechten en de diensten die ter beschikking staan van slachtoffers. Materiaal publiceren en verspreiden in minderheidstalen en samenwerken met organisaties van migranten en vrouwen bij de ontwikkeling en lokale promotie van de campagne.

Voor de Europese Unie:

- Het Directoraat Generaal Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie moet geregeld fondsen ter beschikking blijven stellen van vrouwenorganisaties en migranten- en minderhedenorganisaties in België en de EU die werken rond gendergerelateerd geweld in hun gemeenschap. Voorwaarden waarbij fondsen beperkt blijven tot 'inwoners van derde landen die legaal in het land verblijven' moeten worden geschrapt.

Voor de Raad van Europa:

- De commissaris bevoegd voor mensenrechten moet de toegang van migrantenvrouwen tot bescherming tegen geweld, ongeacht hun statuut, aankarten in België en, meer in het algemeen, het volledige grondgebied van de Raad van Europa.

Voor de Speciale Rapporteur van de VN over geweld tegen vrouwen:

- De rechten op bescherming tegen gendergerelateerd geweld en toegang tot de rechtbanken van migrantenvrouwen in België opvolgen. Het gaat hierbij ook om mogelijke problemen bij toegang tot vluchthuizen voor vrouwen, het indienen van een strafklacht op basis van geweld of het invoeren van een ander beschermingsmechanisme.
- Toegang van migrantenvrouwen tot bescherming tegen geweld opnemen als specifiek onderwerp in het thematisch verslag over de verantwoordelijkheid van de staten bij het stoppen van geweld tegen vrouwen dat gepubliceerd wordt in 2013.

Voor het VN-Comité over de uitbanning van discriminatie tegen vrouwen:

- Bij de volgende periodieke doorlichting van België waarbij gekeken wordt of het land voldoet aan het verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, ervoor zorgen dat België de problematische wetgeving en praktijken aanpakt met betrekking tot de toegang van vrouwen tot bescherming en gerechtigheid, zonder discriminatie, vooral bij migrantenvrouwen met een onzeker of illegaal statuut.

Methodologie

Dit rapport is gebaseerd op onderzoek dat tussen juli 2011 en december 2011 in België werd uitgevoerd. Er werden interviews afgenomen in Brussel, Antwerpen, Gent, Leuven, Luik, Hasselt, Mechelen en La Louvière. Human Rights Watch nam 44 diepte-interviews af van vrouwen die het slachtoffer waren van huiselijk geweld. Het ging om migranten zonder papieren, migranten die in het kader van gezinshereniging naar België waren gekomen en Belgische staatsburgers en personen van vreemde origine die al langer in België verbleven. 29 vrouwen waren van Turkse, Koerdische, Marokkaanse en Algerijnse herkomst. De overige vrouwen kwamen uit Kameroen, Congo, Togo, Ghana, Iran, Brazilië, Bosnië en Herzegovina en Macedonië. De oudste vrouw was 43, de jongste 23.

De interviews werden afgenomen in het Nederlands of het Engels door een vrouwelijke onderzoeker van Human Rights Watch en in Het Frans met de hulp van een tolk. Interviews in het Arabisch, Koerdisch en Turks vonden plaats met de hulp van vrouwelijke tolken die de vrouwen zelf hadden meegebracht of door mensen die hen bijstonden. De meeste interviews werden individueel afgenomen op een plaats die de geïnterviewde vrouwen hadden gekozen. In de zeldzame gevallen dat er kinderen aanwezig waren, werd ervoor gezorgd dat ze zo weinig mogelijk van het interview hoorden.

De geïnterviewden werden uitgezocht met de hulp van het personeel van opvanghuizen, maatschappelijke werkers, advocaten, een arts en ngo's en instellingen die diensten aanbieden aan vrouwen of migranten. Alle vrouwen werden op de hoogte gebracht van de bedoeling van het interview, van het vrijwillige karakter ervan en van het opzet en de openbaarheid van onze verslagen. Er werd hen ook duidelijk gemaakt dat ze het interview op elk moment konden stopzetten. Alle vrouwen stemden er mondeling mee in om deel te nemen aan het interview. Hun anonimiteit werd gewaarborgd. Geen enkele geïnterviewde kreeg een vergoeding voor de informatie. Van één vrouw werden de reiskosten voor het interview vergoed. Indien van toepassing gaf Human Rights Watch de contactgegevens van organisaties die juridische, sociale of psychologische bijstand bieden. Voor alle geïnterviewden werden pseudoniemen gebruikt.

Human Rights Watch interviewde ook 28 functionarissen, waaronder twaalf politici, twee openbare aanklagers, een onderzoeksrechter, vijf politieagenten, een ambtenaar van het Federale Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, een ambtenaar van het Vlaamse Steunpunt voor algemeen welzijnswerk, een ambtenaar van de Dienst Vreemdelingenzaken en ambtenaren van verschillende federale ministeries (het ministerie van Justitie en het ministerie van Gelijke Kansen) en gemeenschaps- of gewestministeries (ministeries van Gelijke Kansen, Bijstand, Volksgezondheid en Gezin). We namen ook 40 interviews af met advocaten, academici, medewerkers van ngo's, specialisten op het vlak van vrouwenrechten en rechten van migranten, personeel van opvanghuizen, maatschappelijke werkers en ambtenaren van de dienst Slachtofferhulp. Een aantal van deze interviews werd telefonisch afgenomen.

Dit verslag concentreert zich op huiselijk geweld als een vorm van geweld tegen vrouwen. Het gebruikt 'zij' om de slachtoffers te beschrijven en 'hij' voor de daders, maar is zich ervan bewust dat huiselijk geweld een universeel fenomeen is waarvan beide geslachten het slachtoffer worden, ongeacht cultuur, godsdienst, klasse, seksuele geaardheid, genderidentiteit of leeftijd.

I. Juridisch en beleidsmatig kader over huiselijk geweld

België is een federale staat met drie verschillende, niet-geografische taalgemeenschappen (Nederlandse, Franse en Duitse) en verschillende geografische gewesten (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Elke gemeenschap en elk gewest heeft ruime autonome bevoegdheden. De federale staat en de zes gefedereerde entiteiten hebben elk een eigen regering en een verkozen parlement, behalve de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, die hun regeringen hebben gebundeld. De federale regering draagt de eindverantwoordelijkheid voor het naleven van de internationale mensenrechtenwet om vrouwen, mannen en kinderen te behoeden voor en te beschermen tegen huiselijk geweld en om de daders te straffen.

België heeft een robuust juridisch en beleidsmatig kader uitgewerkt om huiselijk geweld te voorkomen en te bestraffen, en om personen te beschermen. In 2010 pakte de federale regering uit met haar vierde nationale actieplan tegen geweld op vrouwen. Het bevat 120 maatregelen om huiselijk geweld te voorkomen en te beteugelen⁴. Het plan wordt gecoördineerd door het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, een autonome nationale overheidsinstelling die in 2002 werd opgericht met als missie om alle vormen van discriminatie en ongelijkheid op basis van het geslacht te bestrijden. De uitvoering van het plan is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarin zowel voor federale ministers als voor de gemeenschappen en de gewesten een taak is weggelegd.

Huiselijk geweld werd in 1997 als een misdrijf in het strafwetboek erkend, waarbij een aantal maatregelen werden genomen om huiselijk geweld te voorkomen⁵. Als een persoon voor geweld wordt aangeklaagd, wordt het feit dat het slachtoffer de vroegere of huidige echtgenote of partner is als een verzwarende factor beschouwd bij het bepalen van de strafmaat⁶. Ordehandhavers kunnen op vraag van het slachtoffer een verblijfplaats zoeken⁷.

⁴ Nationaal actieplan ter bestrijding van partnergeweld en andere vormen van intrafamiliaal geweld 2010-2014 (23 november 2010).

⁵ Art. 410 van het strafwetboek, gewijzigd bij de wet van 24 november 1997 om het geweld tussen partners tegen te gaan, ook wel de wet 'Lizin' genoemd naar een van de senatoren (Anne-Marie Lizin) die het initiatief nam voor de wet.

⁶ Art. 398 tot 405 van het strafwetboek.

⁷ Art. 46 en 49 van het wetboek van strafvordering

Het is in België een algemeen rechtsbeginsel dat de politie die een persoon op heterdaad betrapt bij het plegen van een misdrijf met een strafmaat van minstens een jaar gevangenisstraf, mag arresteren en maximum 24 uur in hechtenis mag houden⁸. Als de politie ernstige aanwijzingen heeft dat iemand een dergelijk misdrijf heeft gepleegd (*ernstige aanwijzingen van schuld*), kunnen ze de openbare aanklager om een arrestatiebevel vragen voor eveneens 24 uur⁹. De wet vermeldt niet welk bewijs moet worden voorgelegd. Deze bepaling kan ook bij zaken over huiselijk geweld worden gebruikt.

In 2003 werd de wet Onkelinx – genoemd naar de toenmalige minister van Justitie Laurette Onkelinx – goedgekeurd om vrouwen die het gevaar liepen het slachtoffer van huiselijk geweld te worden, nog beter te beschermen¹⁰. De wet, die geen eenduidige definitie van huiselijk geweld bevat, verdubbelde de maximale gevangenisstraf voor slagen en verwondingen door de voormalige of huidige partner en echtgenoot van zes maanden tot een jaar¹¹.

Door de straf tot een jaar op te trekken, kan een onderzoeksrechter nu ook de wet van 1990 betreffende de voorlopige hechtenis toepassen op gevallen van huiselijk geweld met vermeende aanranding van een partner door de echtgenoot. Hierdoor kan hij of zij een arrestatiebevel uitvaardigen waardoor de echtgenoot tot vijf dagen in hechtenis kan worden gehouden¹². Binnen deze periode moet een rechter van de Raadkamer beslissen om de aanhouding met een maand te verlengen of om de vermeende dader vrij te laten, op voorwaarde dat hij geen contact legt met het slachtoffer¹³. De vermeende dader kan alleen onder voorwaarden worden opgesloten of vrijgelaten, wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat hij een misdrijf heeft gepleegd waarop een maximale gevangenisstraf staat van minstens een jaar en wanneer de straf 'absoluut noodzakelijk' is voor de openbare orde en om een herhaling van het geweld of de dreiging met geweld te verhinderen¹⁴.

⁸ Art. 1 van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, die op 1 december 1990 in werking trad.

⁹ Art. 2. van de wet betreffende de voorlopige hechtenis.

¹⁰ Wet van 28 januari 2003 tot toewijzing van de gezinswoning aan de echtgenoot of aan de wettelijk samenwonende die het slachtoffer is van fysieke gewelddaden vanwege zijn partner en tot aanvulling van artikel 410 van het strafwetboek, ook de wet 'Onkelinx' genoemd naar de toenmalige minister van Justitie, Laurette Onkelinx.

¹¹ Art. 410 van het strafwetboek.

¹² Art. 3, 10 en 21 van de wet betreffende de voorlopige hechtenis.

¹³ Art. 21 en 35 van de wet betreffende de voorlopige hechtenis.

¹⁴ Art. 16§1 van de wet op de voorlopige hechtenis. Art. 327-1 en 331 (verbale bedreigingen) en art. 327-2. (mondelijke bedreigingen) van het strafwetboek.

Slachtoffers hoeven geen klacht tegen hun partner in te dienen om deze procedure in werking te stellen, tenzij het gaat om aantijgingen van stalking.

De onderzoeksrechter kan onder bepaalde voorwaarden de vermeende dader ook vroeger vrijlaten: zo mag hij gedurende maximaal drie maanden bijvoorbeeld geen contact opnemen met het slachtoffer of het slachtoffer benaderen¹⁵. Het bevel kan binnen 24 uur worden uitgevaardigd en wordt samen met een opgeschort aanhoudingsbevel betekend. Als de vermeende dader het bevel niet naleeft, wordt hij in afwachting van zijn proces gearresteerd en opgesloten¹⁶. Omdat de maatregel een gerechtelijke sanctie is, moeten de slachtoffers de openbare aanklager het bewijs leveren dat de dader geweld heeft gepleegd of hen daarmee heeft bedreigd. Het proces stopt als de slachtoffer dit bewijs niet kan voorleggen, ook al hebben ordehandhavers 'processen-verbaal van eerdere gevallen van huiselijk geweld'¹⁷.

Openbare aanklagers kunnen ook een omgangsverbod opleggen als alternatief voor een veroordeling¹⁸. Deze praktijk is mettertijd ontstaan en is niet in een wet vastgelegd. Daarom kunnen daders ook niet worden vervolgd als ze het contactverbod schenden¹⁹. Openbare aanklagers kunnen ook teruggrijpen naar een procedure waardoor ze een zaak opnieuw kunnen openen als een dader een nieuw misdrijf pleegt²⁰.

De wet Onkelinx bevat ook een burgerlijk onderdeel dat slachtoffers van huiselijk geweld de mogelijkheid biedt om een rechter te verzoeken om de partner tijdelijk uit de gezinswoning te zetten waar hij een moord, doodslag, vergiftiging, fysiek of seksueel geweld of een poging tot verkrachting heeft gepleegd, of wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat er sprake is van dergelijk gedrag²¹. Dit recht is afhankelijk van het indienen van een klacht of van een veroordeling; een proces-verbaal van de politie en een medisch

¹⁵ Art. 35 van de wet betreffende de voorlopige hechtenis.

¹⁶ Interview van Human Rights Watch met Martine Quitin, onderzoeksrechter, Brussel, 27 november 2011.

¹⁷ Isabelle Leclercq et al, 'Uithuisplaatsing als juridisch instrument in de aanpak van partnergeweld', Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, januari 2012, http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/DSB_Eindrapport_190112.pdf (geraadpleegd op 22 februari 2012), pp. 11-12.

¹⁸ Wetboek van strafvordering, art. 216ter.

¹⁹ Interview van Human Rights Watch met Michael Carlier en Nathalie Franco, substituten voor de openbare aanklager, Brussel, 10 november 2011.

²⁰ De procedure is gekend als praetoriaanse probatie. Human Rights Watch-interview met Sahli Sivri, ambtenaar bij de Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, 28 oktober 2011.

²¹ Art. 223 en 1479 van het burgerlijk wetboek en art. 128o van het strafwetboek.

verslag waaruit blijkt dat de persoon het slachtoffer is van geweld, volstaan als bewijs²². Nergens wordt in de wet Onkelinx of in het Burgerlijk Wetboek de maximumduur van dergelijke tijdelijke bevelen vermeld. De uitgewezen echtgenoot kan het tijdelijke bevel voor de rechtbank aanvechten.

Bij een echtscheidingsprocedure moet de rechter de echtgenoot eerst schuldig bevinden aan het begaan van de misdrijven voor hij permanent uit de gezinswoning kan worden gezet²³.

De rechter kan slechts in uitzonderlijke omstandigheden beslissen om de slachtoffers niet het recht te verlenen in de gezinswoning te blijven. Volgens jurisprudentie uit België is er van dergelijke uitzonderlijke omstandigheden sprake als de uithuisplaatsing van de dader negatieve gevolgen heeft voor het gezinsinkomen of voor de kinderen²⁴.

Een officiële omzendbrief uit 2006 van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal legt bindende richtlijnen in verband met huiselijk geweld vast voor de politie en openbare aanklagers, met een nultolerantiebeleid als uitgangspunt²⁵. Alle politiezones en gerechtelijke arrondissementen moeten één registratiesysteem voor huiselijk geweld gebruiken en een persoon aanduiden die zich met huiselijk geweld bezighoudt. Instanties die werken met slachtoffers van huiselijk geweld vertelden Human Rights Watch dat ze na deze omzendbrief positieve veranderingen hadden gezien, hoewel sommigen zich zorgen maakten over het feit dat huiselijk geweld niet langer een prioriteit was²⁶.

²² Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen, advies nr. 89, 1 oktober 2004, <http://www.raadvandegelijkekansen.be/media/products/52/706/89NdlGeweldopvrouwen.pdf> (geraadpleegd op 9 januari 2011), p. 11.

²³ Art. 1447 van het burgerlijk wetboek.

²⁴ Liliane Versluys, 'Je rechten in je relatie bij huwelijk en samenwonen', (Berchem: uitgeverij EPO, 2008), p. 129.

²⁵ Omzendbrief nr. COL4/2006 van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep ('COL 4/2006'), 1 maart 2006, p. 3. Deze richtlijn trad op 3 april 2006 in werking.

²⁶ Interview van Human Rights Watch met Sandrine Hublau, advocate, Brussel, 12 oktober 2011. Interview van Human Rights Watch met Zoë Genot, lid van het federaal parlement voor de Franstalige partij Ecolo en verantwoordelijk voor gender en migratie, 18 november 2011.

Lacunes in de bescherming en voorgestelde hervormingen

Ondanks enkele positieve evoluties blijven vrouwen – en ook migrantenvrouwen – voor de uitdaging staan om zichzelf en hun kinderen te beschermen tegen huiselijk geweld. In het bijzonder zijn er lacunes in het plan voor bescherming in noodsituaties wanneer vrouwen acuut gevaar lopen²⁷. Het gaat vooral om het contactverbod en de uithuisplaatsing.

Volgens de wet Onkelinx kunnen slachtoffers van economisch, verbaal en psychisch geweld voor een burgerlijke rechtbank geen uithuisplaatsing van de partner vragen. Ongehuwde vrouwen die met een partner samenwonen, maar geen formele samenlevingsovereenkomst hebben getekend, komen volgens diezelfde wet ook niet in aanmerking voor bescherming.

In een commentaar uit 2004 op de wet wees de Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen erop dat procedures voor een burgerlijke rechtbank tijdrovend en lastig waren en tot vertraging leidden. De Raad besloot dat de wet in ernstige mate in gebreke bleef om vrouwen te beschermen die acuut gevaar liepen²⁸. Ngo's die slachtoffers van geweld bijstaan, vertelden Human Rights Watch dat de meeste slachtoffers eerst hun huis moeten verlaten – vaak samen met hun afhankelijke kinderen – om aan het geweld te ontsnappen voor ze de toestemming kunnen vragen om in de gezinswoning te blijven²⁹.

Uit een onderzoek dat de Dienst voor Strafrechtelijk beleid in 2009 uitvoerde, bleek dat agenten in verschillende politiezones vragende partij waren voor een duidelijker mandaat om mogelijke daders te dwingen hun huis in noodsituaties te verlaten³⁰. Een openbare aanklager kan pas een contactverbod uitvaardigen als het misdrijf heeft plaatsgevonden,

²⁷ Door het Vrouwen Overleg Komitee (VOK) en Vrouw & Maatschappij op de Nationale Vrouwendag in november 2002 en opnieuw op de Vrouwendag in november 2011: 'Eisenpakket Vrouwendag Leuven 2011. Krachtdadig tegen geweld', communiqué van het Vrouwen Overleg Komitee, Brussel, 11 november 2011: <http://www.vrouwendag.be/> (geraadpleegd op 28 november 2011).

²⁸ Raad van de gelijke kansen voor mannen en vrouwen, advies nr. 89, 1 oktober 2004, <http://www.raadvandegelijkekansen.be/media/products/52/706/89NdlGeweldopvrouwen.pdf> (geraadpleegd op 9 januari 2011).

²⁹ Interview van Human Rights Watch met Hajar Siyahya, medewerker bij de Vereniging voor Ontwikkeling en Emancipatie Moslims (V.O.E.M), Antwerpen, 15 september 2011; interview van Human Rights Watch met Maria Miguel Sierra, directrice van La Voix des Femmes, Brussel, 19 september 2011.

³⁰ Karel Berteloot et al., 'Analyse van de bevraging inzake de werkingsmiddelen ter uitvoering van omzendbrief nr. COL 4/2006', Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, december 2009, http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/RAP_COL4_werkingsmiddelen_091216_def.pdf (geraadpleegd op 9 januari 2011), pp. 27, 30 en 53.

maar beschikt niet over rechtsmiddelen om het verbod af te dwingen. Sommige dienstverleners vertelden Human Rights Watch dat slachtoffers nog meer gevaar liepen als ze ervoor kozen om hun partners bij de politie aan te geven en de partners slechts een niet-bindende sanctie kregen³¹.

Een nieuwe wet die in januari 2013 van kracht wordt, geeft openbare aanklagers de mogelijkheid om een kortlopend contactverbod van maximaal tien dagen uit te vaardigen tegen volwassenen die een ernstig en acuut gevaar vormen voor de veiligheid van hun partner, hun kinderen, hun stiefkinderen, hun ouders of hun schoonouders³². De dader riskeert een gevangenisstraf van een jaar of een boete of allebei als hij het verbod negeert. Zowel het slachtoffer als de dader moeten begeleiding en andere vormen van bijstand krijgen binnen 48 uur nadat de openbare aanklager zijn verbod uitvaardigde.

Het wetsontwerp bepaalt ook dat de openbare aanklager uiterlijk 24 uur na het oorspronkelijke verbod de vrederechter op de hoogte moet brengen van het verbod en hem alle relevante documenten en informatie moet bezorgen. De rechter moet binnen tien dagen een hoorzitting plannen, maar als de openbare aanklager hierom mondeling of schriftelijk verzoekt, moet hij de partijen vroeger horen³³. De rechter kan het verbod opheffen of afdwingen.

Naast de lacunes op het vlak van bescherming bij acuut gevaar, toonden de ngo's zich ook bezorgd over het lage aantal veroordelingen in zaken met huiselijk geweld³⁴. In een in 2009 uitgevoerde evaluatie van de omzendbrief uit 2006 werd ook de bezorgdheid geuit over het gebrek aan opleiding van ordehandhavers. In een derde van alle 195 politiezones was er geen speciaal opgeleide politieagent en een van de vier case officers gaf aan dat er in hun politiezone geen opleiding over huiselijk geweld werd aangeboden. Uit de evaluatie

³¹ Interview van Human Rights Watch met vier medewerkers van de dienst slachtofferhulp van de gemeente Molenbeek, Brussel, 20 september 2011; telefonisch interview van Human Rights Watch met Nancy Declercq, maatschappelijk werkster bij de Sociale dienst voor vreemdelingen in Oostende, 11 januari 2012.

³² Wet nr. 5-539/5, 'Wet betreffende het tijdelijke huisverbod in geval van huiselijk geweld', verschenen in het Belgisch Staatsblad op 1 oktober 2012, van kracht op 1 januari 2013. Voor de tekst en het wettelijke traject zie <http://www.senate.be/www/?Mlval=/dossier&LEG=5&NR=539&LANG=nl> (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

³³ Wet nr. 5-539/5, art. 5. § 1.

³⁴ 'Eisenpakket Vrouwendag Leuven 2011. Krachtdadig tegen geweld', communiqué van het Vrouwen Overleg Komitee, Brussel, 11 november 2011: <http://www.vrouwendag.be/> (geraadpleegd op 28 november 2011). De cijfers voorgelegd aan de minister van Justitie tonen aan dat in 2009 76 procent van alle klachten over huiselijk geweld werd afgewezen, zoals blijkt uit de parlementaire vraag nr. 5-2356 van Sabine de Bethune van de Vlaamse christendemocratische partij CD&V, over partnergeweld, 18 mei 2011 (Parlementaire vraag 5-5356), 6 juli 2011.

bleek dat er een tekort was aan opgeleide magistraten bij het openbaar ministerie, waar minstens één magistraat de vrijwillige opleiding van het Instituut voor Juridische Opleidingen zou moeten volgen; ook bij de onderzoeksrechters werd een gebrek aan opleiding vastgesteld³⁵. De onlangs aangestelde regering heeft zich sterk gemaakt dat ze meer opleiding over huiselijk geweld aan zal bieden voor ordehandhavers en mensen uit de gezondheidssector³⁶.

Overheid komt migrantenvrouwen te hulp

De regering heeft gezocht naar manieren om migrantenvrouwen informatie en diensten in verband met huiselijk geweld aan te bieden. Het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen bezorgt organisaties en actoren die werken rond de problematiek van huiselijk geweld een folder in 17 talen van minderheden over hun rechten en de beschikbare diensten. Elke folder bevat het telefoonnummer van een vrijwilliger die de taal machtig is en de vrouwen in contact kan brengen met beschikbare diensten³⁷. Dienstverleners die met minderheden werken, kunnen voor een bepaald aantal uren tolken inhuren die door de overheid worden betaald³⁸. Sommige ziekenhuizen werken met zogenaamde 'interculturele bemiddelaars' die de taal van minderheden spreken en die door de federale regering worden betaald³⁹.

Het recentste nationale actieplan omvat beleidsvoorstellen om huiselijk geweld binnen migrantengemeenschappen aan te pakken, zoals gedwongen huwelijken, genitale verminking van vrouwen en zogenaamd 'eengerelateerd geweld'. Gedwongen huwelijken of pogingen om iemand tot huwen aan te zetten, zijn een misdrijf bij de wet van 25 april

³⁵ Karel Berteloot et al., 'Analyse van de bevraging inzake de werkingsmiddelen ter uitvoering van omzendbrief nr. COL 4/2006', Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, december 2009, http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/RAP_COL4_werkingsmiddelen_091216_def.pdf (geraadpleegd op 9 januari 2011), pp. 16-18, 32-34.

³⁶ 'Ontwerpverklaring over het algemeen beleid', communiqué van de federale Belgische regering, 1 december 2011.

³⁷ Begeleidingsdiensten en telefonische hulpdiensten zijn 24 uur per dag, 7dagen per week gratis beschikbaar, maar alleen in de drie officiële landstalen. Er bestaat nog een Franstalige hotline speciaal voor slachtoffers van huiselijk geweld ('Ecoute Violences Conjugales'), die van maandag tot zaterdag tussen 9 en 20 uur kan worden gebeld.

³⁸ Hun aantal verschilt over het hele land. Human Rights Watch is op de hoogte van slechts één klacht dat het aantal uren onvoldoende was.

³⁹ Interculturele bemiddelaars zijn tolken die communicatieproblemen als gevolg van culturele en taalgebonden verschillen helpen oplossen. Meer info op: http://www.health.belgium.be/eportal/Myhealth/PatientrightsandInterculturalm/Interculturalmediation/MediationByIntern et/19067284_NL?fodnlang=nl (geraadpleegd op 1 oktober 2012).

2007⁴⁰. Genitale verminking van vrouwen is strafbaar gesteld in het Strafwetboek. Iedereen die genitale verminking bij vrouwen uitvoert, mogelijk maakt of aanmoedigt, of hiertoe een poging onderneemt, riskeert een gevangenisstraf⁴¹. Als mensen uit de gezondheidssector vermoeden dat iemand het slachtoffer dreigt te worden van genitale verminking bij vrouwen, mogen ze onder bepaalde voorwaarden hun medisch beroepsgeheim schenden⁴². Vrouwen en meisjes die in hun thuisland het gevaar lopen om genitaal verminkt te worden, mogen asiel aanvragen. De regering financiert bewustmakings- en opleidingsprojecten voor die migrantengemeenschappen waar genitale verminking van vrouwen naar verluidt een courant gebruik is.

Verschillende wetgevende initiatieven hebben gepoogd om lacunes op te vangen in het bestaande systeem om personen te beschermen die het slachtoffer van eengerelateerd geweld dreigen te worden⁴³. In 2009 richtte de federale regering een werkgroep op om twee proefprojecten in Verviers en Mechelen te bestuderen. Deze projecten werkten aan een speciaal registratiesysteem om eengerelateerd geweld te rapporteren met het oog op een betere preventie, onderzoek en vervolging. Er nemen afgevaardigden van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Aangelegenheden, van het college van procureurs-generaal, van de federale en lokale politie en van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen aan mee⁴⁴. En er zitten nog meer voorstellen in de pijplijn in het federale parlement en de senaat om het beschermingssysteem voor slachtoffers van eengerelateerd geweld te verbeteren.

⁴⁰ 391sexies van het strafwetboek, ingesteld door de wet op de strafbaarstelling en het uitbreiden van de middelen tot nietigverklaring van het gedwongen huwelijk, 25 april 2007.

⁴¹ Art. 409 van het strafwetboek.

⁴² Art. 458bis van het strafwetboek.

⁴³ Eengerelateerd geweld kwam op de politieke agenda te staan nadat Sadia Seikh, een jong meisje van Pakistaanse afkomst, in 2007 door haar broer werd omgebracht. In 2008 organiseerde het Adviescomité

voor Gelijke Kansen voor vrouwen en mannen van de federale senaat hoorzittingen met specialisten op het vlak van eengerelateerd geweld, wat resulteerde in een verslag met de titel 'De problematiek van het eengerelateerd geweld in België', 25 juni 2008. Het verslag is in het Nederlands en het Frans beschikbaar op de website van de senaat:

<http://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MlvalObj=67110093> (geraadpleegd op 15 december 2011).

⁴⁴ Margot Taeymans, Karel Berteloot en Isabelle Leclercq. 'Eindrapport. Naar een strafrechtelijk beleid inzake eengerelateerd geweld? Een verkennende studie', Dienst voor het Strafrechtelijk beleid, oktober 2011, beschikbaar in het Nederlandse en in het Frans: http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/EINDRAPPORT_EGG_111110_DEF.pdf (geraadpleegd op 15 december 2011). Zie ook een onuitgegeven studie van Anke van Vossole en Elli Gilbert, 'Wetenschappelijk onderzoek naar eengerelateerd geweld in België', Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, 27 januari 2012.

Hoewel ngo's die met slachtoffers in migrantengemeenschappen werken het erover eens waren dat een gericht beleid noodzakelijk is om gendergerelateerd geweld binnen hun gemeenschappen aan te pakken, drukten sommigen hun bezorgdheid uit dat de hulp van de overheid aan migrantenvrouwen te veel gericht was op gedwongen huwelijken, eengerelateerd geweld en de dwang om een hoofddoek te dragen, stuk voor stuk onderwerpen die heel wat politieke aandacht kregen in Europese debatten voer migratie en integratie⁴⁵. Zij argumenteerden dat door de sterke nadruk op eengerelateerd geweld het signaal werd gegeven dat huiselijk geweld couranter is in migrantengemeenschappen dan in de rest van de bevolking en dat migrantenmannen en migrantenvrouwen hierdoor werden gestigmatiseerd⁴⁶. Bovendien wordt momenteel gewerkt aan beleidsmaatregelen die worden ingevoerd zonder voldoende overleg en die daardoor niet door de gemeenschap worden gedragen⁴⁷.

Anderen waarschuwden ervoor dat het associëren van huiselijk geweld met de migrantencultuur tot ontoereikend politieoptreden kan leiden. De politie zou klachten over geweld van migrantenvrouwen niet ernstig kunnen nemen of hun toevlucht nemen tot culturele bemiddeling in plaats van onmiddellijke bescherming⁴⁸. In plaats van selectief te focussen op bepaalde vormen van geweld die met bepaalde migrantengemeenschappen worden geassocieerd, moet de regering volgens de ngo's iets doen aan het onzekere migrantenstatuut en aan de sociaal-economische marginalisering van migrantenvrouwen die allebei de oorzaak en het gevolg zijn van geweld.

In maart 2012 raadde het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen alle ministers die bij het nationaal actieplan over geweld tegen vrouwen waren betrokken aan,

⁴⁵ Op 28 april 2011 keurde de overgrote meerderheid van het Belgische parlement een nationaal verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in de openbare ruimte. 'Belgium: Muslim veil ban would violate rights. Parliament should reject bill for nationwide restrictions', persbericht van Human Rights Watch, 21 april 2011, <http://www.hrw.org/news/2010/04/21/belgium-muslim-veil-ban-would-violate-rights>.

⁴⁶ Interview van Human Rights Watch met Imane Bouzarmat, voormalige voorzitter van Ella, kenniscentrum Gender en Etniciteit, Brussel, 14 september 2011.

⁴⁷ Interview van Human Rights Watch met Sophie Withaecx, onderzoekster naar 'eengerelateerd geweld' aan de Vrije Universiteit Brussel, 12 september 2011.

⁴⁸ Interview van Human Rights Watch met Maria Miguel Sierra, directrice van La Voix des Femmes, Brussel, 19 september 2011; met Sandrine Hublau, advocate, Brussel, 12 oktober 2011; met Imane Bouzarmat, voormalige voorzitter van Ella, kenniscentrum Gender en Etniciteit, Brussel, 14 september 2011; en met Modi Ntambe, voorzitter van de Steungroep Voor Afrikaanse Vrouwen (SVAV) van de Raad van de Afrikaanse Gemeenschappen in Europa RvdAGE/CCHB, Brussel, 3 oktober 2011.

om in het volgende actieplan iets te doen voor slachtoffers van huiselijk geweld met een illegaal of onzeker wettelijk statuut⁴⁹.

⁴⁹ E-mailverkeer van Human Rights Watch met Marijke Weewauters, medewerkster van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, 23 maart 2011.

II. Obstakels voor de bescherming van gezinsmigranten

Ik voel me als een gevangene. Ik wil van niemand afhankelijk zijn. Ik wil niet gedwongen worden om drie jaar samen te leven. Ze [Belgische politici] praten veel over de vrijheid van vrouwen en mensenrechten, maar het houdt niets in. Het is slechts papier.

—Ermira S., gezinsmigrante en slachtoffer van huiselijk geweld, 3 november 2011.

De Belgische wetgever erkent dat migrantenvrouwen die in het kader van gezinshereniging naar België komen en geen onafhankelijke verblijfsvergunning hebben, bijzonder kwetsbaar zijn als ze met geweld te maken krijgen. Maar de wetgeving is onvoldoende geïmplementeerd en vertoont lacunes, vooral voor nieuwkomers in afwachting van een permanent verblijfsstatuut en voor vrouwen van wie de partner België heeft verlaten.

Human Rights Watch heeft bewijzen van verschillende gevallen waarbij vrouwen die als gezinsmigranten naar België kwamen, een bevel kregen om het grondgebied te verlaten en hun papieren verloren nadat ze hun gewelddadige echtgenoot hadden verlaten. Uit ons onderzoek blijkt dat de vrees voor uitwijzing bij vrouwen zonder papieren die het geweld aan de politie melden ertoe leidt dat ze wachten met het aangeven van het geweld tot ze een wettelijke status met meer zekerheid hebben.

Het verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (dat België in september 2012 ondertekende) bevat richtlijnen wanneer de rechten van een migrant afhankelijk zijn van een gewelddadige partner. Het zegt dat de staten die partij zijn bij dit verdrag, moeten verzekeren dat:

Slachtoffers van wie het verblijfsstatuut afhangt van dat van de echtgenoot of partner zoals erkend in de nationale wetgeving, wanneer zich bijzonder moeilijke omstandigheden voordoen op verzoek een onafhankelijke verblijfsvergunning krijgen, ongeacht de duur van het huwelijk of de relatie.

Of en voor hoe lang de onafhankelijke verblijfsvergunning wordt toegekend, is in de nationale wetgeving vastgelegd⁵⁰.

En:

Slachtoffers kunnen een opschorting verkrijgen van de uitwijzingsprocedure opgestart in verband met een verblijfsstatuut dat afhankelijk is van dat van de echtgenoot of van de partner zoals erkend in de nationale wetgeving zodat ze een onafhankelijke verblijfsvergunning kunnen aanvragen⁵¹.

Het toelichtende rapport bij het verdrag vermeldt dat onafhankelijke (of autonome) verblijfsrechten moeten worden verleend aan slachtoffers van fysiek, seksueel, psychisch, verbaal en economisch geweld, zowel aan gehuwde als ongehuwde partners van wie de relatie wordt erkend in de nationale wetgeving⁵².

Wetgeving gezinshereniging

De Belgische wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (ook gekend als de vreemdelingenwet) beschermt sommige slachtoffers van geweld die voor hun verblijfsvergunning afhankelijk zijn van hun partner zodat ze bij geweld hun verblijfsrechten niet verliezen⁵³. De wet bevat echter lacunes en wordt slecht uitgevoerd.

België sloot zich aan bij restrictieve trends in buurlanden zoals Frankrijk en Nederland toen het parlement in mei 2011 een strengere wet op gezinshereniging goedkeurde, die de vreemdelingenwet wijzigde. De wet voerde nieuwe vereisten in, onder meer op het vlak van

⁵⁰ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, ter ondertekening opgesteld op 11 mei 2011, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/DomesticViolence.htm> (geraadpleegd op 13 december 2011), art. 59, par. 1.

⁵¹ Idem, art. 59, par. 2.

⁵² Idem, Explanatory Report, par. 301-305.

⁵³ Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna de 'vreemdelingenwet'), gewijzigd bij de wet van 8 juli 2011.

inkomen, voor de gezinshereniging van Belgen en niet-EU-onderdanen. De wet werd ondanks bezwaren van de Raad van State goedgekeurd.

De nieuwe wet geeft de overheid het recht om een verblijfsvergunning van een vrouwelijke migrant in te trekken als haar relatie met haar echtgenoot of partner eindigt tijdens de eerste drie jaar dat ze in België is. Voor de veranderingen bedroeg de proeftijd twee jaar. Als het koppel na drie jaar nog steeds samen is, krijgt de gezinsmigrant permanente verblijfsrechten die enkel kunnen worden ingetrokken als er sprake is van fraude of van een schijnhuwelijk, of in het belang van de openbare orde, de staatsveiligheid of de volksgezondheid. Tijdens haar eerste drie jaar in België zijn de verblijfsrechten van een migrantenvrouw met andere woorden afhankelijk van haar relatie met de partner die haar onderhoudt. Dit belemmert haar vrijheid om haar partner te verlaten bij huiselijk geweld.

De gemeenten rekenen op de politie om na te gaan of een vrouw die een verblijfsvergunning aanvraagt daadwerkelijk bij haar echtgenoot woont op het adres waar ze geregistreerd staat voor de proefperiode⁵⁴. Met uitzondering van de eerste zes maanden, wanneer de aanvraag wordt behandeld, worden deze controles niet systematisch uitgevoerd. Politiecontroles vinden meestal enkel plaats wanneer het vermoeden bestaat dat het koppel uit elkaar is.

Als een gemeente ontdekt dat de migrante niet langer op het geregistreerde adres woont, brengt ze de Dienst Vreemdelingenzaken hiervan op de hoogte. Dat is een overheidsdienst die momenteel onder de bevoegdheid valt van het federale ministerie van Binnenlandse Zaken en die een migrant het bevel kan geven om België te verlaten. Human Rights Watch heeft bewijzen van verschillende gevallen waarbij vrouwen het bevel kregen om het grondgebied te verlaten, maar we hebben geen bewijzen van gevallen waarbij de uitwijzing ook daadwerkelijk werd uitgevoerd.

Een verblijfsvergunning wordt niet ingetrokken als een gezinsmigrante kan aantonen dat ze haar partner of echtgenoot tijdens de proefperiode van drie jaar heeft verlaten als gevolg van huiselijk geweld, in het bijzonder verkrachting, slagen en verwondingen of

⁵⁴ Omzendbrief van 21 juni 2007 betreffende de wijzigingen in reglementering betreffende het verblijf van vreemdelingen ten gevolge van de inwerkingtreding van de wet van 15 september 2006, die op 4 juli 2007 van kracht werd.

lichamelijke letsels door vergiftiging. Gezinsmigranten die gehuwd zijn met onderdanen van niet-EU-lidstaten, worden gedekt door artikel 1; wie gehuwd is met een Belg of een onderdaan van een andere EU-lidstaat, wordt gedekt door artikel 42 quater, dat ook kinderen ten laste beschermt⁵⁵.

Deze clausules werden toegevoegd in 2006 en 2007 nadat België twee Europese richtlijnen in nationale wetgeving omzette. Slachtoffers van huiselijk geweld kregen zo de kans om van de overheid de noodzakelijke bescherming te krijgen zonder dat ze ervoor hoeven te vrezen hun verblijfsrechten te verliezen of te worden uitgewezen, zelfs als hun huwelijk of relatie tijdens de proefperiode werd ontbonden⁵⁶.

Na de invoering van wijzigingen in september 2011, moet de Dienst Vreemdelingenzaken nu met een hele reeks factoren rekening houden voor hij de verblijfsrechten kan intrekken of de uitwijzing kan bevelen. Het gaat onder meer om de leeftijd, de gezondheidstoestand, de gezins- en financiële situatie, de sociale en culturele integratie en de sterkte van de banden met het land van herkomst⁵⁷. Als hij dit niet doet, kan de beslissing in een beroepsprocedure ongedaan worden gemaakt.

Alle organisaties die met slachtoffers van huiselijk geweld werken, vertelden Human Rights Watch dat de positie van migrantenvrouwen er sterk op was vooruitgegaan nadat België de beschermingsclausules had ingevoerd. Toch blijven er zowel juridisch als in de praktijk verschillende obstakels bestaan voor vrouwen om hun rechten te laten gelden.

Vrouwen die een aanvraag tot gezinshereniging hebben gedaan en nog steeds op hun verblijfsvergunning wachten, genieten niet de beschermingsclausules. Migranten zonder

⁵⁵ Artikel 11 en 42 quater § 44) van de vreemdelingenwet.

⁵⁶ De voorwaarden voor gezinshereniging door EU-onderdanen worden geregeld door richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, omgezet in art. 42quater op 10 mei 2007, dat op 1 juni 2008 van kracht werd. Deze voorwaarden zijn gunstiger dan die voor gezinshereniging van niet-EU-onderdanen, die wordt geregeld door richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, omgezet in art. 11 § 2 op 6 oktober 2006 dat op 1 juni 2007 van kracht werd.

⁵⁷ Art. 11 en 42 quater § 4(4) van de vreemdelingenwet, gewijzigd bij de wet van 8 juli 2011 die op 22 september 2011 van kracht werd. Er worden meer factoren opgelijst in art. 42 quater (over gezinshereniging van migranten met een Belg of een EU-onderdaan) dan in art. 11 (over gezinshereniging van migranten met een niet-EU-onderdaan). In het eerste artikel moet de minister ook rekening houden met de verblijfsduur in België, de leeftijd en de banden met het land van herkomst van de aanvrager voor hij de verblijfsvergunning intrekt; deze factoren komen niet in het andere artikel voor.

papieren en migranten van wie de verblijfsrechten afhangen van relaties met houders van een vergunning voor een verblijf van korte duur, zoals studenten of mensen met een werkvergunning voor bepaalde duur, komen evenmin in aanmerking voor bescherming onder de vreemdelingenwet als ze het slachtoffer van huiselijk geweld worden.

De Belgische regering is in gebreke gebleven bij het verstrekken van informatie over de wet en de bijbehorende procedures aan migranten die het slachtoffer van huiselijk geweld dreigden te worden of zelfs aan de slachtoffers zelf. Human Rights Watch heeft ontdekt dat heel wat migrantenvrouwen een bevel krijgen om het grondgebied te verlaten nadat ze hun gewelddadige echtgenoot hebben verlaten. De reden hiervoor moet deels worden gezocht bij de complexe procedures en de slechte coördinatie tussen overheidsinstanties.

Als migrantenvrouwen een uitwijzingsbevel krijgen, hebben ze slechts 30 dagen om beroep aan te tekenen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, een onafhankelijke overheidsinstantie die beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken herziet.

De Raad kan het bevel om het grondgebied te verlaten vernietigen als de Dienst Vreemdelingenzaken de juiste procedures niet heeft gevolgd (inclusief de ruimere criteria die in september 2011 werden ingevoerd), alle feiten in verband met het geweld niet grondig heeft onderzocht, of zijn beslissing om de verblijfsrechten in te trekken niet motiveert⁵⁸. De Raad kan geen uitspraak doen over de feiten zelf of rekening houden met nieuwe feiten als ze een verzoek ontvangt om een uitwijzingsbevel te vernietigen. Het gevaar voor uitwijzing blijft bestaan en gezinsmigranten worden niet systematisch beschermd tegen huiselijk geweld.

Lacunes in de beschermingsclausules

Nieuwkomers worden uitgesloten

Gezinsmigranten die in het kader van een gezinsvereniging een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, maar die nog niet hebben gekregen, komen niet in aanmerking voor bescherming onder de vreemdelingenwet, zelfs niet als ze het slachtoffer van geweld

⁵⁸ De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) heeft verschillende beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken vernietigd wanneer bleek dat die aanwijzingen van geweld niet zorgvuldig had onderzocht of zijn beslissing niet had gemotiveerd, vb.: RvV arrest nr. 35640, 10 december 2009; arrest nr. 36480, 22 december 2009; arrest nr. 36714, 7 januari 2010.

worden. Dat komt omdat de wet alleen toestaat dat slachtoffers van huiselijk geweld de verblijfsrechten behouden die hen in het kader van een gezinshereniging zijn toegekend en niet – zoals het verdrag van de Raad van Europa voorschrijft – dat migrantenvrouwen die het slachtoffer van huiselijk geweld zijn zelf een aanvraag kunnen indienen om onafhankelijke verblijfsrechten aan te vragen.

Uiterlijk acht dagen na hun aankomst in België moeten gezinsmigranten zich laten registreren en in de gemeente waar ze met hun partner zullen verblijven in het kader van gezinshereniging een verblijfsvergunning aanvragen. De gemeente levert dan ofwel onmiddellijk een gezinsherenigingskaart af, of als de aanvrager een migrant is die in België verblijft, een attest van immatriculatie dat zes maanden geldig is⁵⁹. Met dat attest kunnen migranten wettelijk in België verblijven terwijl hun verblijfsaanvraag wordt behandeld.

Als de Dienst Vreemdelingenzaken beslist dat een koppel dat in België verblijft aan de criteria voor gezinshereniging voldoet, levert het een verblijfsvergunning af waaraan de voorwaarde van samenwonen met de echtgenoot of partner is verbonden waarnaar hiervoor is verwezen⁶⁰. De Dienst Vreemdelingenzaken moet het onderzoek naar de aanvraag binnen zes maanden afronden, maar die periode kan tot maximaal een jaar worden verlengd als het gaat om migranten die wensen herenigd te worden met een niet-EU-onderdaan. Tijdens deze periode moet de verblijfsgemeente onder meer nagaan of het koppel samenwoont⁶¹. Als de gezinsmigrante het huis omwille van geweld verlaat voor ze haar verblijfsvergunning heeft gekregen, loopt ze het risico te worden uitgewezen omdat haar verblijfsaanvraag wordt geschrapt.

Human Rights Watch heeft bewijzen van vier gevallen waarbij vrouwen met een attest van immatriculatie, maar zonder verblijfsvergunning, hun gewelddadige echtgenoten verlieten.

⁵⁹ Sedert de laatste wijzigingen aan de vreemdelingenwet in mei 2011 werden de mogelijkheden beperkt van gezinshereniging met een niet-EU-onderdaan die met een toeristenvisum in België verblijft. Migrantenvrouwen die met een niet-EU-onderdaan herenigd willen worden, moeten hun aanvraag in hun land van herkomst indienen.

⁶⁰ Artikels 40ter en 40bis van de vreemdelingenwet vermelden deze en andere voorwaarden voor gezinshereniging van niet-EU-onderdanen met Belgen en EU-onderdanen; artikel 10 vermeldt de voorwaarden voor gezinshereniging met niet-EU-onderdanen die houder zijn van een onbeperkte verblijfsvergunning.

⁶¹ In de praktijk voeren heel wat gemeenten geen samenwoningscontrole tijdens de periode van 6 maanden uit; interview van Human Rights Watch met Els Verhoustraete, medewerkster van de afdeling gezinshereniging op de Dienst Vreemdelingenzaken, Brussel, 18 oktober 2011.

Drie van hen kregen het bevel om het grondgebied te verlaten (hierna meer details van twee van deze gevallen). Nadat hun beroep tegen de uitwijzing werd verworpen, bleven ze achter zonder papieren. De vierde vrouw (waarover hierna meer) keerde terug naar haar gewelddadige echtgenoot om te voorkomen dat ze zou worden uitgewezen.

Ermira S. uit Macedonië was 17 toen ze werd gedwongen om met een Belg van Albanese afkomst te trouwen. Vier maanden na haar aankomst in België – ze was intussen 18 geworden – verliet ze haar gewelddadig thuis voor ze haar verblijfsvergunning had. Haar echtgenoot, die volgens haar banden had met de Albanese maffia, sloeg haar elke dag en verkrachtte haar meermaals. Ermira ontsnapte nadat haar echtgenoot een wapen op haar richtte en ermee dreigde haar te vermoorden. De politie registreerde haar klacht en bracht haar naar een opvanghuis, waar ze acht maanden verbleef⁶².

Intussen ging Ermira's echtgenoot naar de gemeente om haar uit het bevolkingsregister te laten schrappen en scheidde later van haar in Macedonië. Op 18 januari 2007 kreeg Ermira een brief van de gemeente met de mededeling dat de gezinsherenigingsprocedure was stopgezet. Ermira's advocaat bracht de Dienst Vreemdelingenzaken er onmiddellijk van op de hoogte dat ze haar echtgenoot omwille van huiselijk geweld had verlaten. Hij staaft dit met het proces-verbaal van de politie en met een getuigenis van het opvanghuis. Desondanks kreeg ze een jaar later het bevel van de Dienst Vreemdelingenzaken om het grondgebied te verlaten.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verwierp Ermira's verzoek om het besluit van de Dienst Vreemdelingenzaken te vernietigen. Hij bevestigde dat gezinsmigranten die beschikken over een attest van immatriculatie maar niet over een verblijfsvergunning, geen beroep kunnen doen op de beschermingsclausule uit de vreemdelingenwet⁶³. Hij verklaarde dat in dergelijke gevallen de Dienst Vreemdelingenzaken in feite geen einde maakt aan iemands verblijfsrechten, maar dat hij die rechten om te beginnen niet verleent. De Dienst Vreemdelingenzaken kan met andere woorden geen verblijfsrechten laten *behouden* die de persoon in kwestie nooit heeft gehad. Nadat haar regularisatieverzoek

⁶² Interview van Human Rights Watch met Ermira S., Luik, 3 november 2011.

⁶³ Human Rights Watch mocht het arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen inkijken. Arrestnummer niet vrijgegeven.

om humanitaire redenen ook werd afgewezen, werd Ermira een migrante zonder papieren. Ze leeft momenteel van een maandinkomen van 300 euro (US\$397) dat ze met zwartwerk verdient. Ermira zei: 'Eerst kreeg ik klappen van mijn vriend, nu van de wet.'

Salma S. is een 29-jarige Marokkaanse die vier jaar geleden naar België kwam om er een diplomaat te huwen⁶⁴. Ze vertelde Human Rights Watch dat haar man haar twee maanden na haar aankomst ertoe trachtte te overhalen om als prostituee te werken. Hij begon haar af te zonderen, verbood haar om zonder zijn toestemming met anderen contact te hebben en gaf haar geen zakgeld. Na vier maanden verbaal geweld en een slaande ruzie besliste Salma om hem te verlaten. Drie dagen later – op 25 mei 2007 – kreeg Salma een brief van de Dienst Vreemdelingenzaken dat de gezinsherenigingsprocedure was stopgezet en dat ze het bevel kreeg om het grondgebied binnen de twee weken te verlaten.

Salma wendde zich tot de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en bracht hen op de hoogte van het geweld waarvan ze het slachtoffer was geworden, maar de Raad bevestigde dat ze geen aanspraak kon maken op verblijfsrechten op basis van de beschermingsclausule, omdat ze nog geen verblijfsvergunning had toen ze de gezinswoning verliet⁶⁵. Vier jaar later verblijft Salma nog steeds zonder papieren en zonder middelen in het opvanghuis.

Door de lacune in de bescherming kiezen sommige gezinsmigranten ervoor om terug te keren naar hun gewelddadige thuis tot hun wettelijk statuut verzekerd is. Op 8 oktober 2011 sprak Human Rights Watch met de schoonzus van Gökce A., een Turkse migrantenvrouw die tijdens de zomer van 2011 met haar 12-jarige Turkse zoon naar België was gekomen om er met haar Nederlandse echtgenoot van Turkse afkomst te worden herenigd. Drie maanden na haar aankomst vluchtte Gökce naar haar schoonzus om aan het huiselijke geweld te ontsnappen. Een week later keerde Gökce terug naar haar echtgenoot omdat ze uitwijzing vreesde. Haar schoonzus legde uit waarom ze was teruggegaan:

⁶⁴ Interview van Human Rights Watch met Salma S., La Louvière, 27 september 2011.

⁶⁵ Arrestnummer niet vrijgegeven. In november 2011 liet haar raadsman Human Rights Watch weten dat haar tweede regularisatieaanvraag om humanitaire redenen nog in behandeling was.

Wat kan ze anders doen? Ze heeft geen keuze. Ze heeft een zoon die hier nu naar school gaat. Hij kan niet naar Turkije teruggaan. Ik zei haar dat ze lief voor hem [haar echtgenoot] moest zijn tot ze haar F-kaart [verblijfsvergunning] had. De advocaat zei me ook dat ze er goed zou aan doen om naar haar echtgenoot terug te keren en te wachten om een klacht in te dienen tot ze haar papieren had gekregen⁶⁶.

Uitsluiting van vrouwen van wie de gewelddadige partner naar het buitenland vertrekt

De Belgische vreemdelingenwet verbindt de verlenging van verblijfsvergunningen voor vrouwen van bestaande inwoners aan de oorspronkelijke relatie. Hij biedt geen bescherming aan migrantenvrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld en die gehuwd zijn met onderdanen van andere EU-lidstaten of niet-EU-onderdanen die België verlaten (en zo een einde maken aan de verblijfsrechten van de beide partijen).

Volgens de wet kunnen migrantenvrouwen die gehuwd zijn met niet-Belgische EU-onderdanen samen met hun partner worden uitgewezen als die laatste zijn verblijfsrechten verliest of het grondgebied gedurende de eerste drie jaar verlaat⁶⁷. In de praktijk doet zich hetzelfde probleem voor bij migrantenvrouwen met een gewelddadige partner die een niet-EU-onderdaan is⁶⁸.

Verica M., een 25-jarige vrouw uit Macedonië, kwam in januari 2010 naar België om er in te trekken bij haar Nederlandse echtgenoot (van Macedonische afkomst). Ze vertelde Human Rights Watch dat ze onmiddellijk te maken kreeg met ernstig fysiek en psychisch geweld door haar echtgenoot en haar schoonfamilie. Die verboden haar ook om te gaan werken of om een beroepsopleiding of een taal cursus te volgen⁶⁹. In maart 2011 slaagde ze erin om te vluchten en om haar echtgenoot bij de politie aan te geven. Tijdens haar verblijf in een opvanghuis vond ze werk en begon ze Nederlands te leren. Haar advocaat stuurde het

⁶⁶ Interview van Human Rights Watch met de schoonzus van Gökce A. (naam niet vrijgegeven), Brussel, 8 oktober 2011.

⁶⁷ Vreemdelingenwet art. 42 quarter § 1, nr. 1 en 2.

⁶⁸ E-mailverkeer van Human Rights Watch Sabine Dawoud, juridisch adviseur voor Kruispunt Migratie-Integratie, 15 december 2011.

⁶⁹ Interview van Human Rights Watch met Verica M. (pseudoniem), [locatie niet vrijgegeven], 9 november 2011.

proces-verbaal van de politie samen met een medisch attest en een verklaring van het opvanghuis naar de Dienst Vreemdelingenzaken om op basis van de beschermingsclausules af te zien van uitwijzing. Intussen was het openbaar ministerie gestart met een strafrechtelijk onderzoek tegen haar echtgenoot die naar Nederland was teruggekeerd.

Op 5 juli 2011 besliste de Dienst Vreemdelingenzaken om Verica's verblijfsrechten in te trekken en gaf haar het bevel om het grondgebied binnen de 30 dagen te verlaten. De DVZ erkende dat ze bewijzen had voorgelegd, maar argumenteerde dat ze niet voor bescherming in aanmerking kwam omdat haar echtgenoot het land had verlaten⁷⁰.

Verica tekende zonder succes beroep aan tegen de beslissing bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen die het bevel in december 2011 bevestigde. Ze vertelde Human Rights Watch dat ze vreesde het slachtoffer te zullen worden van eengerelateerd geweld vanwege de familie van haar echtgenoot als ze naar Macedonië terugkeerde. Toen we achteraf contact opnamen met Verica was ze naar Macedonië teruggekeerd. Ze wist niet of haar echtgenoot voor zijn misdrijf was veroordeeld.

Obstakels voor bescherming van migrantenvrouwen met afhankelijke verblijfsrechten

Er bestaan verschillende praktische en procedurele obstakels om toegang te krijgen tot bescherming zonder de vrees verblijfsrechten te zullen verliezen als die rechten afhankelijk zijn van de relatie met een gewelddadige echtgenoot.

Angst om geweld te melden

Onderzoek toont aan dat slechts een beperkt aantal slachtoffers van geweld naar de politie stapt. Uit een onderzoek dat de universiteiten van Gent en Luik tussen 2008 en 2009 voor het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen bij meer dan 2000 mensen uitvoerden, bleek dat gemiddeld slechts 14 procent van alle vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld officieel een klacht bij de politie hadden ingediend. Het

⁷⁰ Arrestnummer niet vrijgegeven.

percentage lag iets hoger (17,9 procent) als de dader de echtgenoot of de partner was⁷¹. De volgende redenen werden aangehaald om het geweld niet te melden: schaamte, angst voor vergelding en gebrek aan vertrouwen dat de klacht een verschil zou maken⁷². De resultaten werden niet opgesplitst op basis van etniciteit, gender of wettelijk statuut.

Vrouwelijke gezinsmigranten hebben een erg negatief motief om niet naar justitie te stappen: als ze tijdens de eerste drie jaren naar de politie stappen om een klacht in te dienen, lopen ze het risico om hun verblijfsstatuut kwijt te spelen.

Uit interviews van Human Rights Watch blijkt dat echtgenoten en familieleden deze wettelijke afhankelijkheid kunnen gebruiken om migrantenvrouwen nog meer in bedwang te houden. Human Rights Watch sprak met vrouwen die bedreigd werden met deportatie en met het verlies van de hoede over hun kinderen als ze hun partner niet gehoorzaamden⁷³.

Siham R. vertelde ons dat haar schoonfamilie haar bijna zes maanden had opgesloten. Ze zegden haar dat ze moest zwijgen over het huiselijk geweld door hun zoon of dat ze naar Marokko moest terugkeren. Siham slaagde erin te ontsnappen uit haar gewelddadige thuis en kwam te weten dat haar schoonfamilie haar uit het vreemdelingenregister in de gemeente had laten schrappen met de bedoeling haar tijdens een vakantie in haar thuisland achter te laten. Siham, die nog steeds was gehuwd toen we met haar spraken, werd een migrante zonder papieren nadat de Dienst Vreemdelingenzaken de gezinsherenigingsprocedure had stopgezet. Ze woont nu bij haar zus en de echtgenoot van haar zus in België. Ze zei: 'Mijn man wil alleen dat ik naar Marokko terugkeer, alsof hij kan beslissen over mijn wettelijke rechten om hier te blijven⁷⁴.'

⁷¹ Jérôme Pieters et al., ' Ervaringen van vrouwen en mannen met psychologisch, fysiek en seksueel geweld', pp.55, 166.

⁷² Ibid., p. 51.

⁷³ Interview van Human Rights Watch met Gönül D., Gent, 14 februari 2011. Ook aangehaald in de interviews van Human Rights Watch met Yamina Zazaa, maatschappelijk werkster voor het Centre de Prevention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Brussel, 29 september 2011, in de telefonische interviews met een medewerker van opvanghuis De Roselaere, 24 augustus 2011 en met een medewerker van de dienst slachtofferhulp van het Centrum Algemeen Welzijnswerk De Mare, 24 augustus 2011.

⁷⁴ Interview van Human Rights Watch met Siham R., Brussel, 24 oktober 2011.

Deze echte of vermeende angst voor deportatie schrikt sommige vrouwen af om de hulp van de politie in te roepen. Essi, een 37-jarige vrouw uit Togo en moeder van een 2 jaar oude dochter met de Belgische nationaliteit die ze van haar Belgische vader kreeg, is hiervan een voorbeeld.

Essi vertelde Human Rights Watch dat ze regelmatig door de 14-jarige zoon van haar man wordt gemolesteerd. De zoon is verstandelijk gehandicapt en brak haar neus, maar ze heeft nooit een klacht ingediend. Ze zei: 'Ik wilde geen problemen veroorzaken. Ook vandaag nog ben ik erg afhankelijk van mijn echtgenoot voor mijn papieren. Ik heb geen vast werk en mijn man krijgt de kinderbijslag. Ik wil de situatie niet erger maken⁷⁵.'

Dienstverleners zegden dat heel wat migrantenvrouwen ervoor kiezen om verschillende jaren huiselijk geweld te ondergaan tot ze meer zekerheid hadden, in plaats van een klacht in te dienen en het gevaar te lopen om te worden uitgewezen⁷⁶. Een medewerker van een dienst voor slachtofferhulp in een Brusselse migrantenwijk zei:

De meeste vrouwen leven gewoon met het geweld. We brengen ze op de hoogte van hun rechten, maar we kunnen hen niet garanderen dat ze niet worden uitgewezen als ze scheiden. De meeste vrouwen kiezen ervoor om bij hun echtgenoot te blijven tot ze hun eigen verblijfsvergunning hebben⁷⁷.

Deze indruk werd bevestigd door het getuigenis van twee politieagenten die vertelden dat ze weinig klachten kregen van vrouwen gedurende hun eerste drie jaren in België⁷⁸. Verschillende vrouwen zegden dat het negatieve imago van de politie in hun land van herkomst, hen er ook van weerhield om geweld bij de politie in België aan te klagen⁷⁹.

⁷⁵ Interview van Human Rights Watch met Essi A., Antwerpen, 16 september 2011.

⁷⁶ Telefonisch interview van Human Rights Watch met Liesbeth Jacoby, vrouwenopvangcentrum Het Zijhuis, 25 augustus 2011. Interview van Human Rights Watch met Leïla Chaudry, maatschappelijk en juridisch werkster bij Point d'Appui, Luik, 10 oktober 2011, gevolgd door een telefoongesprek op 7 december 2012. Telefonisch interview van Human Rights Watch met Marc Wynants, coördinator van het Centrum Algemeen Welzijnswerk De Kempen, 17 augustus 2011.

⁷⁷ Interview van Human Rights Watch met vier medewerkers van de dienst slachtofferhulp van de gemeente Molenbeek, Brussel, 20 september 2011.

⁷⁸ Telefonische interviews met Frank van de Walle, verbindingsofficier voor huiselijk geweld in de politiezone Gent, 16 augustus 2011; met Eddy de Baere, hoofdinspecteur van de politiezone Sint-Gillis-Waas/Stekene en daarvoor ook in Gent, 19 augustus 2011.

⁷⁹ Interview van Human Rights Watch met Derya A., Brussel, 15 september 2011.

Onvoldoende bewijs

Advocaten en ngo's die bijstand verlenen aan slachtoffers van geweld zegden dat het verzamelen van documentair bewijs van geweld een van de grootste obstakels vormt om hun wettelijke rechten op bescherming en gerechtigheid te laten gelden zonder verblijfsrechten op het spel te zetten. Naast de vrees voor uitwijzing is er ook die voor uitsluiting die migrantenvrouwen ervan weerhoudt een beroep te doen op de beschikbare hulp. Hierdoor slagen ze er vaak niet in om het nodige bewijs te verzamelen.

De vrouwen die Human Rights Watch heeft geïnterviewd, waren soms zo geïsoleerd dat ze niemand anders kenden dan hun echtgenoot, hun schoonfamilie of hun burens. Zonder vrienden of familie om mee te praten, zonder kennis van de plaatselijke taal en zonder inzicht in de structuur van de Belgische samenleving, zat er voor veel vrouwen niets anders op dan het geweld jarenlang te ondergaan. Sommige vrouwen mochten zelfs hun familie niet bellen of naar de dokter gaan, tenzij hun echtgenoot meeging⁸⁰.

Deniz K., is een 23-jarige migrantenvrouw uit Turkije die zeven maanden lang het huis niet uit mocht. Ze vertelde Human Rights Watch dat haar schoonfamilie haar elke dag sloeg, en soms deed haar echtgenoot dat ook. Deniz toonde ons littekens die ze naar eigen zeggen had opgelopen toen er een glas naar haar werd gegooid. Ze vertelde ons ook dat ze last had van een gebrekkig gehoor in één oor, dat volgens haar het gevolg is van lichamelijk geweld.

Toen Human Rights Watch Deniz sprak, zei ze dat ze bezorgd was dat de Dienst Vreemdelingenzaken haar niet zou geloven omdat ze geen medisch attest of een proces-verbaal van de politie had:

Het is onmenselijk. In welke eeuw leven we? Ik zou het daar echt niet nog eens drie jaar hebben uitgehouden. Ik heb heel wat geweld ondergaan; ik hoor door de slagen zelfs niet goed meer met mijn linkeroor. Ik heb echter geen bewijzen. Ik kwam hier naartoe om met mijn grote liefde te trouwen, ik

⁸⁰ Interviews van Human Rights Watch met Fatma L., Gent, 23 september 2011; met Saida M., La Louvière, 27 september 2011; met Karima L., Brussel, 21 september 2011.

wilde en wil nog steeds bij hem blijven, maar ik kan echt geen slagen en vernederingen meer aan alsof ik een slavin was⁸¹.

Een medewerker van de Dienst Vreemdelingenzaken zei dat slachtoffers van psychisch geweld het bijzonder moeilijk hebben om voldoende bewijzen te verzamelen, hoewel ze ook in aanmerking komen voor de beschermingsclausules⁸². Een maatschappelijke werkster van een opvanghuis in Brussel verklaarde: 'Hoe moeten ze aantonen dat ze geen zakgeld krijgen, dat ze niet mogen werken, dat ze het huis niet uit mogen of dat ze niet met hun familie mogen bellen? Ik raad vrouwen soms aan om bij hun partner te blijven tot ze bewijzen van fysiek geweld hebben verzameld⁸³.'

In de wet of elders wordt nergens aangegeven wat precies 'voldoende bewijs' is om in aanmerking te komen voor de beschermingsclausules in de wet. Een medewerker van de Dienst Vreemdelingenzaken zei dat het gewoonlijk om een proces-verbaal van de politie, om een medisch attest van de verwondingen opgelopen door het geweld en om een verklaring van de medewerkers van het opvanghuis gaat. Hoewel elk van deze documenten volstaat om in aanmerking te komen voor de bescherming, geldt ook hier: 'Hoe meer bewijs, hoe beter⁸⁴.'

Op 28 mei 2010 verwierp de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep van een Marokkaanse vrouw tegen haar uitwijzing wegens onvoldoende bewijs, hoewel ze de Dienst Vreemdelingenzaken een proces-verbaal van de politie en een verklaring van het opvanghuis had voorgelegd waarin het geweld werd aangetoond. Volgens de Dienst Vreemdelingenzaken kon de vrouw niet aantonen dat ze het slachtoffer van huiselijk geweld was omdat de openbare aanklager de aanklacht tegen haar echtgenoot had laten vallen. De Raad vond het besluit van de Dienst Vreemdelingenzaken billijk⁸⁵.

⁸¹ Interview van Human Rights Watch met Deniz K., Gent, 11 november 2011.

⁸² Interview van Human Rights Watch met Els Verhoustraete, medewerkster van de afdeling gezinshereniging van de Dienst Vreemdelingenzaken, Brussel, 18 oktober 2011.

⁸³ Interview van Human Rights Watch met Yamina Zazaa, maatschappelijk werkster bij het Centre de Prevention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Brussel, 29 september 2011.

⁸⁴ Interview van Human Rights Watch met Els Verhoustraete, medewerkster van de afdeling gezinshereniging van de Dienst Vreemdelingenzaken, Brussel, 18 oktober 2011.

⁸⁵ RvV, arrest nr. 44119, 28 mei 2010.

Deze strikte interpretatie van de wet maakt het erg moeilijk het bestaande recht om verblijfsrechten te behouden te verkrijgen, omdat maar weinig slachtoffers van geweld hiervan melding maken en nog minder daders worden veroordeeld voor hun misdrijven. Bovendien heeft de Dienst Vreemdelingenzaken vaak al de verblijfsrechten van migrantenvrouwen ingetrokken voor de rechtsprocedure tegen de dader is opgestart of voor de Dienst van een procedure op de hoogte wordt gebracht⁸⁶.

Laat indienen van bewijzen leidt tot het verlies van verblijfsrechten

Migrantenvrouwen van wie het statuut afhangt van hun partner en die het geweld thuis ontvluchten zonder de Dienst Vreemdelingenzaken hiervan eerst op de hoogte te brengen, lopen het gevaar hun verblijfsrechten te verliezen omdat er niet langer sprake is van een relatie. Ze kunnen het intrekken van hun verblijfsrechten aanvechten door binnen de 30 dagen beroep aan te tekenen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Advocaten vertelden Human Rights Watch echter dat dergelijke beroepsprocedures vrijwel nooit goed uitpakken als het bewijs van het geweld aan de Dienst Vreemdelingenzaken wordt voorgelegd nadat de verblijfsrechten zijn ingetrokken⁸⁷.

Merlen A., een 26-jarige Roma-vrouw uit Macedonië, verloor haar verblijfsrechten toen ze haar gewelddadige thuis verliet. Merlen was 20 toen ze naar België migreerde om bij haar man te gaan wonen, die als onderdaan van Macedonië op 17 februari 2008 over een onbeperkte verblijfsvergunning beschikte. Ze vertelde Human Rights Watch dat haar echtgenoot haar begon te slaan nadat ze zwanger was geworden. Hij sloeg ook op haar buik. De burens belden de politie meermaals toen ze Merlen om hulp hoorden roepen, maar ze durfde nooit een klacht indienen uit vrees voor haar relatie met haar man, van wie ze zowel financieel als wettelijk afhankelijk was. Ze besepte niet dat ze die politie-pv's nodig zou hebben toen ze om een verlenging van haar verblijfsrechten vroeg nadat ze haar echtgenoot uiteindelijk had verlaten⁸⁸.

⁸⁶ E-mailverkeer van Human Rights Watch met Sabine Dawoud, juridisch adviseur voor Kruispunt Migratie-Integratie, 3 november 2011.

⁸⁷ Interview van Human Rights Watch met Armelle Philippe, advocaat, Brussel, 5 oktober 2011.

⁸⁸ Interview van Human Rights Watch met Merlen A., Brussel, 29 oktober 2011.

Op 27 augustus 2009 meldde de Dienst Vreemdelingenzaken aan Merlen dat haar verblijfsvergunning was ingetrokken omdat de gemeente had vastgesteld dat ze niet langer bij haar man woonde. Merlens advocaat tekende beroep aan tegen de beslissing bij de Raad voor Vreemdelingebetwistingen, maar de Raad wees dit af omdat Merlen de Dienst Vreemdelingenzaken op de hoogte had moeten brengen voor ze het huis verliet⁸⁹.

Aan Havva K. liet de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen weten dat iedereen die een gewelddadige thuis wil verlaten, de Dienst Vreemdelingenzaken op de hoogte moet brengen van het geweld voor die beslist om de verblijfsvergunning in te trekken om van de beschermingsclausule te kunnen genieten.

Havva is een 24-jarige Turkse die bijna drie jaar lang het slachtoffer was van ernstig psychisch en ook fysiek geweld nadat ze bij haar schoonfamilie en haar echtgenoot was ingetrokken. Volgens haar was haar echtgenoot een gekende crimineel. Haar ouders ontferden haar toen ze zonder hun toestemming huwde. Ze vertelt: 'Ze zeggen altijd dat Europa fantastisch is, maar het omgekeerde bleek waar te zijn. Ik mocht het huis nooit uit. Hij schreeuwde bijna elke dag tegen me. Als we ruzie hadden, sloeg hij me. Hij sloeg me een keer in het gezicht waardoor mijn lip openbarstte⁹⁰.'

Op 15 mei 2011 – vijf maanden nadat Havva haar gewelddadige thuis had verlaten en anderhalf jaar nadat ze haar gezinsherenigingskaart had gekregen – trok de Dienst Vreemdelingenzaken haar verblijfsrechten in en gaf haar het bevel om binnen de 30 dagen het grondgebied te verlaten. Medewerkers van het opvanghuis brachten Havva naar het politiekantoor om een officiële klacht tegen haar echtgenoot in te dienen. Het proces-verbaal werd dan overgemaakt aan de Dienst Vreemdelingenzaken. Omdat het bewijs werd voorgelegd nadat haar verblijfsrechten waren ingetrokken, wees de Raad Havva's verzoek af. Havva die niet op de hoogte was van haar plicht om de Dienst Vreemdelingenzaken op de hoogte te brengen, verblijft nu in België zonder papieren.

⁸⁹ Human Rights Watch kreeg de toestemming om het arrest in te kijken. Arrestnummer niet vrijgegeven. Toen dit rapport werd geschreven, had Merlen een juridische procedure lopen om regularisatie om humanitaire redenen aan te vragen.

⁹⁰ Interview van Human Rights Watch met Havva K., Brussel, 30 september 2011.

Human Rights Watch heeft ook weet van gevallen waarbij gewelddadige partners de gemeente gingen melden dat hun vrouw niet langer bij hen woonde⁹¹. De gemeente schrapt deze vrouwen dan uit het register – vaak zonder hen te vragen waarom ze waren vertrokken zoals de wet dit voorschrijft – en bracht de Dienst Vreemdelingenzaken hiervan op de hoogte⁹². De Dienst Vreemdelingenzaken trok vervolgens de verblijfsrechten van deze vrouwen in voor zij of de mensen die hen bijstonden de kans hadden om de Dienst op de hoogte te brengen van het geweld waarvan ze slachtoffer waren.

De weigering van de Dienst Vreemdelingenzaken om rekening te houden met de bewijzen van geweld die werden voorgelegd nadat de vrouwen de gezinswoning hadden verlaten, en van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen om rekening te houden met bewijzen die werden ingediend nadat de rechten waren ingetrokken, ondergraaft de bescherming van migrantenvrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Indra Janssen, een juridisch medewerker van een integratiecentrum in Brussel, vat het als volgt samen: 'Je mag spreken van een mirakel als vrouwen op het juiste moment de juiste mensen ontmoeten die hen in contact kunnen brengen met de juiste instanties en die hen ervan kunnen overtuigen om een klacht in te dienen⁹³.'

Eis voor extra inkomen

Zelfs vrouwen die de Dienst Vreemdelingenzaken tijdig op de hoogte brengen en bewijzen van het geweld voorleggen, lopen soms nog het gevaar te worden uitgewezen en komen niet in aanmerking voor bescherming. Volgens de wet moeten slachtoffers van huiselijk geweld die hereniging zoeken met een Belgische of EU-onderdaan, niet alleen bewijzen dat ze het slachtoffer waren van geweld door hun partner, maar ook dat ze werk hebben, zelfstandig zijn of 'voldoende bestaansmiddelen' hebben voor henzelf en hun gezinsleden

⁹¹ Interviews van Human Rights Watch met Selvi D., Luik, 28 september 2011; met Armelle Philippe, advocaat, Brussel, 5 oktober 2011; met Yamina Zaza, maatschappelijk werkster voor het Centre de Prevention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Brussel, 29 september 2011; met Monica Pereira van Abraço, Brussel, 4 oktober 2011; met Leila Chaudry, maatschappelijk en juridisch werkster bij Point d'Appui, Luik, 10 oktober 2011.

⁹² Art. 37 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

⁹³ Interview van Human Rights Watch interview met Indra Janssen, juridisch adviseur, Foyer, Brussel, 19 oktober 2011.

zodat ze geen beroep op sociale uitkeringen hoeven te doen. Ze moeten ook bewijzen dat ze voor zichzelf en hun kinderen ten laste een ziekteverzekering hebben⁹⁴.

Farah Ch. is een 25-jarige Marokkaanse die zich in 2009 bij haar Belgische echtgenoot kwam voegen. Ze vertelde:

Het was een ramp. Het huwelijk was niet wat ik me ervan had voorgesteld. Het was een grote verrassing. Ik kwam voor het huwelijk, om te studeren en om op termijn kinderen te hebben, maar werd thuis opgesloten. Ik mocht zelfs niet buiten om een frisse neus te halen. Soms wilde ik dood⁹⁵.

In augustus 2010 escaleerde het geweld en ging Farah weg. Haar advocaat bracht onmiddellijk de Dienst Vreemdelingenzaken op de hoogte en diende een politie-pv in, samen met een verklaring van de maatschappelijke werkster en een medisch attest ter ondersteuning van haar vraag om verblijfsrechten op basis van de beschermingsclausule. Op 23 februari 2011 trok de Dienst Vreemdelingenzaken haar verblijfsrechten in en bezorgde haar op 19 juli 2011 een bevel om het grondgebied te verlaten. In zijn brief vermeldde de DVZ dat ze niet in aanmerking kwam voor de beschermingsclausule omdat ze geen ziekteverzekering had en aangewezen was op een uitkering. Ze herinnerde zich nog het moment toen haar werd gezegd dat ze het grondgebied moest verlaten:

De politie kwam langs en legde me uit dat ik moest vertrekken. Ze zegden: 'Je ziet er prima uit nu, koop een ticket en vertrek of we zenden je naar een gesloten centrum voor migranten.' Volgens hen moest ik in Marokko een rechtsprocedure opstarten, niet hier⁹⁶.

Volgens Farahs advocaat liep de beroepsprocedure in augustus 2012 nog en had ze een tijdelijke, maandelijks hernieuwbare werkvergunning gekregen⁹⁷. Maar hoewel ze aan de

⁹⁴ Art. 42quater § 4. De wet vermeldt niet wat voldoende bestaansmiddelen zijn. Die moeten minstens gelijk zijn aan het minimuminkomen waarop de Belgische staat sociale bijstand verleent aan armen.

⁹⁵ Interview van Human Rights Watch met Farah Ch., Brussel, 22 september 2011.

⁹⁶ Interview van Human Rights Watch met Farah Ch., Brussel, 22 september 2011.

⁹⁷ E-mail aan Human Rights Watch, Armelle Philippe, Farahs advocaat, 12 augustus 2012.

inkomensvereisten voldeed, weigerde de Dienst Vreemdelingzaken om haar zaak opnieuw te openen, aldus haar advocaat.

Ngo's wezen erop dat de inkomensvereiste een groot obstakel is voor slachtoffers van geweld, vooral voor alleenstaande moeders met kinderen ten laste en voor vrouwen uit niet-EU-lidstaten. De directeur van een vrouwencentrum in Brussel zei:

Werken, werken en nog eens werken, dat is het belangrijkste. Voor heel wat vrouwen is het echter bijzonder moeilijk om onmiddellijk nadat ze hun echtgenoot hebben verlaten, werk te vinden. Ze spreken de taal niet, ze hebben geen opleiding gehad en zijn soms te getraumatiseerd⁹⁸.

⁹⁸ Interview van Human Rights Watch met Ria Willem, directrice, Open Deur/Porte Ouverte, Brussel, 30 september 2011. Dit werd ook gemeld door Leila Chaudry, maatschappelijk en juridisch werkster bij Point d'Appui, Luik, 10 oktober 2011.

III. Obstakels voor de bescherming van vrouwen zonder papieren

Men heeft de mond vol over nultolerantie voor huiselijk geweld, maar geen enkele campagne heeft het ooit over [de situatie van] vrouwen zonder papieren. Ze worden behandeld als vreemdelingen waarvan de instroom moet worden gestopt, in plaats van als kwetsbare mensen die moeten worden beschermd.

—Monica Pereira, coördinatrice van Abraço, Brussel, 4 oktober 2011

Migrantenvrouwen zonder papieren, inclusief degenen die hun verblijfsrechten zijn kwijtgespeeld toen ze het geweld ontvluchtten, lopen het gevaar gedeporteerd te worden als ze de hulp van de politie inroepen. Zelfs als ze recht hebben op bescherming, zijn velen daarvan niet op de hoogte en blijven ze deportatie vrezen. Het echte of vermeende gevaar voor deportatie kan haast onoverkomelijke obstakels opwerpen voor slachtoffers van huiselijk geweld zonder papieren om hulp te zoeken en kan hen blootstellen aan meer geweld en uitbuiting. De daders blijven op die manier ook ongestraft.

Vrouwen zonder papieren die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, hebben weinig uitzicht op regularisatie, zeker als ze geen kinderen hebben. In tegenstelling tot slachtoffers van mensenhandel kunnen zij geen voorlopige verblijfsvergunning aanvragen als ze meewerken aan het strafrechtelijk onderzoek tegen de dader. Ze kunnen wel regularisatie om humanitaire redenen vragen. Op basis van artikel 9bis van de vreemdelingenwet kan de minister bevoegd voor migratie – momenteel de staatssecretaris voor Asiel en Migratie – een machtiging tot verblijf toekennen 'in prangende humanitaire situaties' wanneer buitengewone omstandigheden een dergelijk verzoek rechtvaardigen⁹⁹. De wet vermeldt geen criteria. Maar een ministeriële instructie uit 2009 over de uitzondering in bepaalde humanitaire situaties maakt geen melding van huiselijk geweld

⁹⁹ Vreemdelingenwet, artikel 9bis.

in België en uit de administratieve praktijk blijkt dat huiselijk geweld in België geen vast criterium is¹⁰⁰. Vrouwelijke EU-onderdanen met kinderen komen wel in aanmerking.

Angst om geweld aan te geven

Volgens de vreemdelingenwet is onwettig verblijf in België een misdrijf, strafbaar met een boete en een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden. Wie door de politie wordt opgepakt binnen een periode van drie jaar na een eerste arrestatie, riskeert een gevangenisstraf tot een jaar en een boete van maximaal 1.000 euro (US\$1314)¹⁰¹. De politie moet iedereen die verdacht wordt van onwettig verblijf bij de juridische en administratieve instanties aangeven, ook bij de Dienst Vreemdelingenzaken, die dan de uitwijzing kan bevelen¹⁰². Human Rights Watch kon niet achterhalen of de politie een uitzondering maakt voor slachtoffers van geweld die hulp zoeken, of dat ze die systematisch aangeven als ze ontdekken dat ze hier onwettig verblijven.

De onderzoekers van Human Rights Watch hadden moeite om contacten te leggen met vrouwen die onwettig in België verbleven en die het slachtoffer waren van huiselijk geweld. Weinige vrouwen wilden zich blootstellen aan het gevaar te worden uitgewezen. Er zijn momenteel geen gegevens beschikbaar over hoeveel vrouwen zonder papieren het slachtoffer zijn van huiselijk geweld en hoeveel van hen dit geweld bij de overheid melden. Medewerkers die met migranten zonder papieren werken, vertelden Human Rights Watch dat het gevaar te worden uitgewezen velen ervan weerhield om het geweld aan te geven¹⁰³. Een activist vertelde Human Rights Watch:

[Vrouwen zonder papieren] zijn enorm bang om te worden uitgewezen.

Soms bellen vrouwen me uit bed omdat de situatie escaleert. Ik – als hun

¹⁰⁰ Instructie m.b.t. de toepassing van het oude artikel 9.3 en artikel 9bis van de vreemdelingenwet, 19 juli 2009, <http://www.kruispuntmi.be/uploadedFiles/Vreemdelingenrecht/Wegwijs/verblijfsstatuten/Humanitair/instructie%20regulatie%2020090718.pdf> (geraadpleegd op 5 oktober 2012). Voor een analyse van de administratieve praktijken zie: ECRE, *Complementary Protection in Europe*, juli 2009, p. 20, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a72c9a72.pdf> [geraadpleegd op 28 mei 2005].

¹⁰¹ Art. 75 van de vreemdelingenwet.

¹⁰² Art. 14, 21 en 44/5 van de wet op het politieambt.

¹⁰³ Interviews van Human Rights Watch met Yamina Zazaa, maatschappelijk werkster voor het Centre de Prevention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Brussel, 29 september 2011; met Monica Pereira van Abraço, Brussel, 4 oktober 2011; met Leila Chaudry, maatschappelijk en juridisch werkster bij Point d'Appui, Luik, 10 oktober 2011; met Suzanna Monkasa, voorzitter van het Réseau des Femmes Immigrées et d'origine Etrangère, REFI-oe, Brussel, 12 september 2011; en telefonisch interview met een medewerker van de dienst slachtofferhulp van een Brusselse politiezone, 28 september 2009.

tolk en maatschappelijk werker – ga dan met hen naar de politie, maar het kost me altijd heel wat moeite om hen te overtuigen¹⁰⁴.

Uit interviews van Human Rights Watch blijkt dat sommige vrouwen die onwettig in België verblijven, liever geweld ondergaan dan uitwijzing te riskeren. Dvora K. uit Togo zei Human Rights Watch dat ze een relatie had met een Kameroener met een onbeperkte verblijfsvergunning die haar psychisch en verbaal mishandelde, haar soms sloeg en haar dwong om seks met hem te hebben in ruil voor de sleutels van zijn flat. Dvora legde uit waarom ze het geweld niet aan de politie had gemeld:

Wat kan ik doen? Ik kan niet naar de politie gaan om dit te melden. Hij weet dat ik niet naar de politie wil gaan, dus gebruikt hij dat om zijn gang te gaan. Ik kan onmogelijk naar de politie gaan. Ik denk dat ze me zullen zeggen dat ik geen papieren heb en niet het recht heb om hier te zijn¹⁰⁵.

Ngalla A. meldde het geweld waarvan ze zeven jaar slachtoffer was pas nadat ze de toestemming had gekregen om in België te blijven voor haar Belgische kinderen. Ze legde uit hoe haar partner van haar precaire statuut profiteerde om controle over haar uit te oefenen:

Nadat ik mijn papieren kwijt was, moest ik alles doen: het huis poetsen, koken enz. Hij liet nooit toe dat ik een pauze nam. Hij begon me te slaan, minstens twee keer per week. Na een tijdje moest ik zelfs op de vloer slapen, hoewel ik zwanger was. Mijn partner had papieren, ik niet. Hij dreigde er voortdurend mee me naar huis te laten sturen als ik iemand over het geweld zou vertellen. Ik was bang dat niemand me zou geloven en dat ik mijn kinderen zou verliezen, dus bleef ik¹⁰⁶.

Aïcha L., een 36-jarige moeder uit Marokko met twee kinderen zonder papieren, was meer dan twee jaar bang om haar huis te verlaten omdat ze vreesde te zullen worden aangehouden. Haar man die vaak 'verbaal agressief' was tegen haar, gaf haar de schuld

¹⁰⁴ Telefonisch interview van Human Rights Watch met Elena Perez, hoofd van de genderafdeling van het Maison de l'Amérique Latin, 9 december 2011.

¹⁰⁵ Interview van Human Rights Watch met Dvora K., Antwerpen, 4 oktober 2011.

¹⁰⁶ Interview van Human Rights Watch met Ngalla A., Antwerpen, 15 september 2011.

van de financiële problemen thuis en liet haar en haar pasgeboren dochter en twee jaar oude zoon uiteindelijk in de steek¹⁰⁷.

Medewerkers van een groep die bijstand aan migranten verleent, vertelden dat de overheid die voorrang geeft aan het migratiestatuuat boven de bescherming van vrouwen, faalt om het recht van slachtoffers van geweld op bescherming en non-discriminatie te waarborgen en zo een cultuur van straffeloosheid in stand houdt. Een activist zei: 'Overheidscampagnes pleiten wat geweld betreft voor nultolerantie, maar dat is helemaal niet het geval voor vrouwen zonder papieren¹⁰⁸.'

Ontoereikende respons politie

Groepen die slachtoffers bijstand verlenen in bepaalde steden deelden hun bezorgdheid met Human Rights Watch over het feit dat de politie soms niet afdoende of gepast reageert op klachten van slachtoffers van geweld zonder papieren. Human Rights Watch heeft bewijzen van twee gevallen waarbij de politie naliet om onmiddellijk bescherming te bieden aan migrantenvrouwen zonder papieren die een klacht over geweld kwamen indienen. Ze vroegen hen in plaats daarvan om zich te identificeren en om hun verblijfsvergunning voor te leggen.

Gisele M., een Braziliaanse die in 2003 naar België kwam, kwam zonder papieren te zitten toen haar toeristenvizum afliep. Een jaar later leerde ze haar Braziliaanse partner kennen die ook geen papieren had. Ze gingen samenwonen en ze werd zwanger van haar dochter. Ze vertelde Human Rights Watch dat haar partner haar tijdens de zwangerschap minstens drie maal per week sloeg, ook op haar buik.

Op 18 november 2007 had het koppel ruzie en Gisele's partner stak haar in de nek met een vork. Toen Gisele naar de politie ging om hulp, werd haar partner niet gearresteerd en werd de zaak niet onderzocht. Gisele moest haar identiteitsbewijs voorleggen en bewijzen dat ze hier wettelijk verbleef. Toen ze geen bewijs kon voorleggen, ging de politie mee naar haar huis om haar paspoort op te halen [met het vervallen visum]. Vervolgens bracht de politie haar naar het ziekenhuis voor verzorging van de steekwonde. Terwijl een neuroloog

¹⁰⁷ Interview van Human Rights Watch met Aïcha L., Antwerpen, 4 oktober 2011.

¹⁰⁸ Telefonisch interview van Human Rights Watch met een anonieme medewerker van Cap Migrants, Luik, 8 december 2011.

haar onderzocht op verwondingen en andere medische problemen te wijten aan het geweld, kreeg ze van de politie het bevel om het grondgebied binnen de vijf dagen te verlaten.

Gisele was geschokt door het optreden van de politie:

Ik had verwacht dat de politie hier zou zijn zoals in Brazilië: als een kerel een meisje slaat, vliegt hij de gevangenis in. Hier kreeg ik geen enkele bescherming. Het eerst wat ze deden, was mijn paspoort afnemen en vlug een uitwijzingsbevel halen. Het voelde aan alsof ik een niemendal was, zonder rechten. Ze hadden mij moeten beschermen en mijn man arresteren, maar ze deden niets. Hij had me echt kunnen vermoorden en er was al heel wat gebeurd voor ik bescherming zocht¹⁰⁹.

Gisele's echtgenoot ging door met haar te slaan nadat ze van hem was gescheiden. Op een dag, toen hij dronken was, sloeg hij Gisele met zijn blote handen in het gezicht; hij nam de baby en gooide haar op de grond, terwijl hij ermee dreigde om hen en dan zichzelf om te brengen. Na een laatste handgemeen zocht ze hulp bij de Brusselse ngo Abraço. Die bracht haar naar een ziekenhuis waar haar wonden werden verzorgd. Ze zei: 'Ik ging niet meer naar de politie, waarom zou ik?'

Sueli A., een andere Braziliaanse, bleef hier in 2004 nadat haar visum was verstreken. Ze zat in een gesloten centrum toen ze politiebescherming zocht tegen haar gewelddadige Portugese echtgenoot, die ze in 2006 had ontmoet en met wie ze twee jaar later was getrouwd. Toen ze hulp zocht om aan het geweld te ontsnappen, had Sueli geen papieren, na een mislukte aanvraag tot gezinshereniging. In haar geval dacht de gemeente dat er sprake was van een schijnhuwelijk. Ze zette de procedure stop en verwees de zaak naar de onderzoeksrechter voor een strafrechtelijk onderzoek¹¹⁰.

¹⁰⁹ Interview van Human Rights Watch met Gisele M., Brussel, 31 oktober 2011.

¹¹⁰ Art. 79bis van de vreemdelingenwet van 1980 bestraft iedereen die iemand dwingt of probeert te dwingen om een huwelijk te sluiten met de bedoeling verblijfsrechten te verkrijgen, met een gevangenisstraf en een boete. Vreemdelingen riskeren hun verblijfsrechten te verliezen en te worden uitgewezen. Strafrechtelijk onderzoek kan een tot twee jaar in beslag nemen.

Intussen had Sueli regularisering om humanitaire redenen aangevraagd op basis van artikel 9bis van de vreemdelingenwet. Op 31 mei 2010 was die aanvraag nog steeds in behandeling toen ze hulp zocht bij de politie tegen haar gewelddadige echtgenoot die haar had aangevallen en ermee had gedreigd haar te vermoorden¹¹¹. Diezelfde dag werd Sueli in hechtenis genomen.

Sueli bleef twee en een halve maand opgesloten tot ze haar zaak tegen de Dienst Vreemdelingenzaken won, die haar van haar vrijheid had beroofd hoewel ze een regularisatieverzoek had ingediend¹¹². Omdat ze geen uitkering of een sociale woning kreeg, keerde ze terug naar haar echtgenoot, die nooit voor zijn misdaden was vervolgd. Toen hij haar bleef mishandelen, stapte ze naar een ngo in plaats van naar de politie. Sueli, die nog steeds geen papieren heeft, probeert als alleenstaande moeder te overleven van twee slecht betaalde baantjes als huishoudhulp.

Ngo's en maatschappelijke werkers die migrantenvrouwen zonder papieren naar de politie begeleiden, vertelden Human Rights Watch dat ze hadden gemerkt dat de politie vaak niet bereid was om de klacht officieel te registreren en een strafrechtelijk onderzoek te voeren als vrouwen zonder papieren een klacht indienden¹¹³. Een activist van een groep die werkt met Zuid-Amerikaanse vrouwen zonder papieren, zei dat als ze vrouwen al kon overtuigen om geweld aan te geven, ze soms door de politie werden mishandeld:

Vaak reageren politieagenten erg onprofessioneel en onbillijk. 'U wilt naar een gesloten centrum, mevrouwtje? Is het dat wat u wilt? U kost ons een

¹¹¹ Sueli A. stemde ermee in om met Human Rights Watch te praten, maar zegde later het interview af. Ze liet wel niet doorschemeren dat ze bezwaar had tegen de vermelding van haar geval in dit rapport. We interviewden ook een medewerker van de ngo waar Sueli hulp zocht toen ze haar gewelddadige thuis een tweede keer verliet nadat ze was vrijgekomen uit het gesloten centrum.

¹¹² Van de ngo die Sueli tijdens de procedure bijstond nadat ze het geweld was ontvlucht, kreeg Human Rights Watch de toestemming om haar dossier inclusief het arrest te lezen. Op 9 juni 2010 beval de rechtbank van Brussel de onmiddellijke vrijlating van Sueli omdat de Dienst Vreemdelingenzaken zijn verplichting niet was nagekomen om haar regularisatieverzoek grondig te onderzoeken alvorens een uitwijzingsbeslissing te nemen. Bovendien had de DVZ geen rekening gehouden met haar huwelijk met een EU-onderdaan alvorens haar van haar vrijheid te beroven. De DVZ ging tegen de uitspraak van de rechtbank in beroep, maar op 27 juli 2010 verwierp het hof van cassatie het verzoek.

¹¹³ Interview van Human Rights Watch met Yamina Zazaa, maatschappelijk werkster voor het Centre de Prevention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Brussel, 29 september 2011 en met Monica Pereira van Abraço, Brussel, 4 oktober 2011. Telefonisch interview met Nancy Declercq, een maatschappelijk werkster voor de Sociale dienst voor vreemdelingen in Oostende, 11 januari 2012.

fortuin, mevrouw, pak uw spullen bij elkaar en ga terug.' Kunt u zich dit voorstellen? De politie zou moeten beschermen en niet intimideren¹¹⁴.

Politieagenten geïnterviewd door Human Rights Watch in Gent, Brussel en Antwerpen benadrukten echter dat de nationaliteit en het statuut van vrouwen niets te maken heeft met hun recht op bescherming¹¹⁵. Of zoals een agent zei: 'Wij geven ook voorrang aan de veiligheid van vrouwen zonder papieren en treden op¹¹⁶.' Medewerkers die werken met slachtoffers van geweld die hier onwettelijk verblijven, bevestigden echter dat het vaak afhangt van de agent of vrouwen afdoend worden beschermd¹¹⁷.

¹¹⁴ Telefonisch interview van Human Rights Watch met Elena Perez, hoofd van de genderafdeling van het Maison de l'Amérique Latin, 9 december 2011.

¹¹⁵ Telefonisch interview van Human Rights Watch met Lutgardis van Rompaey, verbindingsofficier en hoofd van de dienst slachtofferhulp van de politie van Antwerpen, 25 augustus 2011. Telefonisch interview van Human Rights Watch met Sylvie Klaus, verbindingsofficier van de dienst slachtofferhulp van een Brusselse politiezone, 28 september 2011.

¹¹⁶ Telefonisch interview van Human Rights Watch met Pierre Roelants, verbindingsofficier bij de afdeling strafrechtelijk onderzoek van Antwerpen, 17 augustus 2011.

¹¹⁷ Interviews van Human Rights Watch met Monica Pereira van Abraço, Brussel, 4 oktober 2011 en met Maria Miguel Sierra, directrice van La Voix des Femmes, Brussel, 19 september 2011.

IV. Toegang tot opvang en diensten

Toen ze mijn papieren zagen, zegden ze me: 'Je hebt geen inkomen en je hebt kinderen, hier moet je betalen. We kunnen je niet helpen.'

—Rachida B., slachtoffer van geweld, 28 september 2011.

Vrouwen zonder papieren zijn ook mensen. Iedereen is gelijk voor de wet.

De regering zou hen ook moeten helpen (...).

—Hajar Siyahya, medewerker van een ngo die werkt rond huiselijk geweld, 15 september 2011.

Er zijn verschillen tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel wat betreft de organisatie en de financiering van opvang en andere speciale diensten voor slachtoffers van huiselijk geweld. Dit hoofdstuk toont de nood aan voor meer gespecialiseerde opvang en een reorganisatie van fondsen om te garanderen dat alle vrouwen – ongeacht hun wettelijk statuut – toegang tot opvang hebben.

Tekort aan opvang

Beleidsmakers, medewerkers van opvanghuizen en politieagenten vertelden Human Rights Watch meermaals over het tekort aan opvangbedden voor slachtoffers van huiselijk geweld¹¹⁸.

Europese normen bepalen dat het aantal opvangplaatsen voor slachtoffers van huiselijk geweld gelijk zou moeten zijn aan één 'plaats voor een gezin' (= een volwassene plus het gemiddelde aantal kinderen dat in België 1,79 bedraagt) per 7.500 tot 10.000 inwoners. Deze verhouding kan worden bijgesteld op basis van de effectieve noden van

¹¹⁸ Interviews van Human Rights Watch met Marijke Weewauters, medewerkster van het Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, 14 september 2011; met Helen Blow, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW), Antwerpen, 15 september 2011; met Ria Willem, directrice, Open Deur/Porte Ouverte, Brussel, 30 september 2011. Telefonische interviews met Marc Wynants, coördinator van het Centrum Algemeen Welzijnswerk De Kempen, 17 augustus 2011; met een anonieme maatschappelijke werkster van een opvanghuis voor vrouwen in Gent, 31 augustus 2011; en met Pierre Roelants, verbindingsofficier bij de afdeling strafrechtelijk onderzoek van Antwerpen, 17 augustus 2011.

slachtoffers¹¹⁹. Gespecialiseerde opvang voor vrouwen moet in tegenstelling tot opvang voor daklozen bovendien beschikken over medewerkers die zijn opgeleid om bijstand te bieden die verder reikt dan het aanbieden van een veilige verblijfplaats¹²⁰.

In België wordt de opvang niet centraal beheerd; het zijn de gewesten die hiervoor verantwoordelijk zijn. In Vlaanderen runnen dertien regionale Centra voor Algemeen Welzijnswerk verschillende soorten opvanghuizen en ze bieden diensten aan voor slachtoffers van huiselijk geweld zoals begeleiding en sociale en juridische bijstand¹²¹. Elk Centrum voor Algemeen Welzijnswerk heeft een eigen onthaal waar slachtoffers van geweld worden opgevangen en na een intakegesprek worden overgebracht naar een van de opvanghuizen in Vlaanderen: er zijn zeven opvanghuizen voor slachtoffers van huiselijk geweld en 17 andere opvanghuizen exclusief voor vrouwen. Die vangen niet alleen vrouwen op die aan huiselijk geweld willen ontsnappen, maar ook vrouwen met andere sociale en psychische problemen. In tegenstelling tot de eerste soort opvanghuizen is het adres van deze opvangplaatsen niet geheim, waardoor ze minder geschikt zijn voor slachtoffers van huiselijk geweld die opnieuw aan bedreigingen en geweld kunnen worden blootgesteld als hun gewelddadige partner hen op het spoor komt. In totaal zijn er in deze beide soorten opvanghuizen 318 bedden voor vrouwen en hun kinderen ten laste¹²².

In 2006 – het recentste jaar waarvoor we over cijfers beschikken – waren de beide opvangtypes in Vlaanderen niet in staat om tegemoet te komen aan 66 tot 69 procent van de vragen naar opvang door vrouwen die aan huiselijk geweld wilden ontsnappen¹²³. Gelet op de vraag naar plaatsen door de slachtoffers van huiselijk geweld en op de huidige

¹¹⁹ Liz Kelly en Lorna Dubois, *Combating Violence Against Women: Minimum standards for Support Services*, Raad van Europa, Directoraat Generaal voor Mensenrechten en Juridische Aangelegenheden, 2008, [http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf) (geraadpleegd op 6 april 2012), p. 18.

¹²⁰ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, toelichtend rapport, par. 133.

¹²¹ De regels voor deze Centra zijn vastgelegd in een protocol van 23 maart 2011: http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/wonen/daklozen_en_thuislozen/opvang/documents/protocolvvsgsaw.pdf (geraadpleegd op 23 november 2011).

¹²² Evelien Demaerschalk en Koen Hermans, 'Aanbodverheldering Vlaamse thuiszorg' (Leuven: Lucas), 2010, p. 39.

¹²³ Helen Blow en Gerard van Menxel, 'Partnergeweld en thuisloosheid' in Kris De Groof en Tina De Gendt, eds., 'Kans op slagen. Een integrale kijk op geweld in gezinnen' (Leuven: LannooCampus), 2007, p. 114.

capaciteit, heeft Vlaanderen dringend nood aan honderden extra opvangbedden om aan de Europese normen voor slachtoffers van huiselijk geweld tegemoet te komen¹²⁴.

In Wallonië en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden opvanghuizen door verschillende groepen gerund, onder meer door ngo's die door de gewestregeringen worden gefinancierd. Slachtoffers van geweld of mensen die hen bijstaan, moeten rechtstreeks contact opnemen met elke groep om een opvangbed te krijgen. Er zijn slechts drie gespecialiseerde opvanghuizen voor vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld; in totaal beschikken die over een capaciteit van 102 bedden. De Waalse regering biedt een vrijwillige opleiding aan voor de maatschappelijke werksters van de 13 andere opvanghuizen voor vrouwen met andere problemen¹²⁵. Er zijn 12 opvanghuizen in Brussel voor dakloze vrouwen en moeders, maar die hebben geen geheim adres, waardoor ze – zoals eerder vermeld – minder geschikt zijn voor slachtoffers van huiselijk geweld¹²⁶.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Wallonië lijken cijfermatig in orde te zijn met de Europese normen, maar de opvanghuizen bieden niet altijd de vereiste veiligheid, begeleiding en psychische bijstand of hulp om slachtoffers van huiselijk geweld voor zichzelf te leren opkomen¹²⁷.

Hoewel het tekort aan opvangplaatsen een structureel probleem is voor alle slachtoffers van geweld, heeft het meer gevolgen voor migrantenvrouwen die oververtegenwoordigd zijn in de opvanghuizen.

¹²⁴ Volgens Wikipedia telde het Vlaams Gewest in 2010 (de Vlaamse Brusselaars niet meegeteld) 6.251.983 inwoners. Dit betekent dat het over minstens 625 opvangplaatsen moet beschikken om aan de Europese norm te voldoen. Dit komt neer op meer dan 1250 opvangbedden omdat een opvangplaats wordt omschreven als één volwassene plus het gemiddelde aantal kinderen (dat in België 1,79 bedraagt).

¹²⁵ In Wallonië vallen opvanghuizen onder het decreet van 12 februari 2004 ('Decreet betreffende de opvang van, het verschaffen van een onderkomen aan en de begeleiding van in sociale moeilijkheden verkerende personen'). De financiering wordt geregeld door art. 34, nr. 2 van het uitvoeringsprotocol van 3 juni 2004, <http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=255&rev=253-5324> (geraadpleegd op 28 november 2011).

¹²⁶ De COCOF-opvanghuizen vallen onder het decreet van 27 mei 1999 ('Decreet betreffende de toekenning van de erkenning en van subsidies aan de opvangtehuizen') en het uitvoeringsbesluit van 20 juli 2000 ('ACCCF 2000/279'). De tweetalige opvanghuizen vallen onder een ordonnantie die de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in 2002 goedkeurde ('Ordonnantie betreffende de centra en de diensten voor bijstand aan personen'), 7 november 2002.

¹²⁷ Interview van Human Rights Watch met Josiane Corruzi, directrice, Solidarité Femmes et Réfuges pour Femmes Battues, La Louvière, 27 september 2011 en telefonisch follow-up-interview op 6 december 2011.

Volgens statistieken van het Vlaamse Steunpunt voor Algemeen Welzijnswerk, vertegenwoordigden migrantenvrouwen 44 procent van de vrouwen die in 2006 in Vlaanderen in een opvanghuis verbleven¹²⁸. Voor Wallonië en Brussel zijn er geen vergelijkbare statistieken beschikbaar.

Er zijn verschillende redenen voor deze oververtegenwoordiging. Ten eerste hebben migrantenvrouwen en vooral nieuwkomers geen sociale netwerken en hebben ze geen toegang tot informatie over de beschikbare diensten die hulp kunnen bieden voor het geweld escaleert. Ten tweede hebben ze minder netwerken en financiële middelen om een alternatief onderkomen te vinden als ze de gezinswoning verlaten op zoek naar veilige opvang¹²⁹. Zohra K., een 40-jarige Marokkaanse, keerde terug naar haar gewelddadige man nadat ze zijn geweld was ontvlucht. Haar uitleg: 'Ik had geen werk, geen geld en ik was zwanger. Waar kon ik anders naartoe¹³⁰?'

Ten derde hebben migrantenvrouwen doorgaans een lager inkomen en vinden ze moeilijker een woning als ze het opvanghuis verlaten. Slechts 6,2 procent van de huizen in België zijn sociale woningen¹³¹. Dit ligt veel lager dan het Europese gemiddelde van 17,3 procent.

Tot slot blijkt uit onderzoek dat mensen van etnische minderheden worden gediscrimineerd bij het zoeken van een woning in de privésector¹³². Een maatschappelijke werkster vertelt: 'Zelfs als ze zich een woning kunnen veroorloven, krijgen ze te maken met discriminatie in de huizenmarkt: als je een zwarte vrouw met drie kinderen bent, is de kans klein dat een verhuurder je zal aanvaarden¹³³.' Migrantenvrouwen blijven daarom langer in opvanghuizen waardoor er wachtlijsten ontstaan voor andere slachtoffers.

¹²⁸ Vermeld in Helen Blow en Gerard van Menxel, 'Partnergeweld en thuisloosheid', p.115.

¹²⁹ Interview van Human Rights Watch met Yamina Zazaa, maatschappelijk werkster voor het Centre de Prevention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Brussel, 29 september 2011.

¹³⁰ Interview van Human Rights Watch met Zohra K., La Louvière, 27 september 2011.

¹³¹ http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_sociale_huisvesting.htm (geraadpleegd op 3 mei 2012).

¹³² Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 'Discriminatie en diversiteit, jaarverslag 2010', 21 juni 2011, Brussel, pp. 74-76; Vierde landenrapport over België, Europese Commissie tegen racisme en discriminatie, Directoraat Generaal voor Mensenrechten Juridische Aangelegenheden, Raad van Europa, 26 mei 2009. http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_04/04_CbC_eng/BEL-CbC-IV-2009-018-ENG.pdf, pp. 24-28.

¹³³ Interview van Human Rights Watch met Yamina Zazaa, maatschappelijk werkster voor het Centre de Prevention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Brussel, 29 september 2011.

Sommige vrouwen keerden terug naar hun gewelddadige thuis als ze niet in de opvang terecht konden. Een zo'n vrouw was Hayet T., een 29-jarige Marokkaanse, die haar man na acht jaar huiselijk geweld verliet. Toen ze een eerste keer hulp zocht, konden de opvangmedewerkers haar niet onmiddellijk een bed bieden, waarop Hayet terug naar huis ging. Haar uitleg:

'Ze [de maatschappelijke werkster] raadde me aan om bij familie in te trekken tot ze me kon helpen, maar ik heb hier geen familie. Ik bedacht dat ik wel twee dagen in de auto kon slapen, maar geen hele week. Ik wilde in ons eigen huis zijn, daarom ging ik naar huis.'

Toen het geweld opnieuw escaleerde, verbleven Hayet en haar twee kinderen ten laste (allebei met de Marokkaanse nationaliteit) vijf dagen in een hotel voor ze een plek kregen in een opvanghuis. Hayet zei: 'Ik voelde me er niet veilig omdat hij me volgde en in een café wachtte tot hij me zag.' Toen Human Rights Watch Hayet sprak, stond ze nog steeds op een wachtlijst voor een opvangplaats met een geheim adres.

Andere vrouwen moesten in gemengde opvang voor daklozen verblijven tot er een bed in een gespecialiseerd opvanghuis vrijkwam. Ze beschreven het als 'een verschrikkelijke plek voor vrouwen'¹³⁴. Nog andere vrouwen moesten een beroep doen op de hulp van andere vrouwen. Merlen, een 26-jarige Roma uit Macedonië, was net bevallen toen ze het huiselijke geweld ontvluchtte. Toen alle opvanghuizen lieten weten dat er geen plaats was, verbleef Merlen met haar baby uiteindelijk drie maanden bij haar advocate¹³⁵.

Andere vrouwen ondervonden problemen om de overgang uit het opvanghuis te maken. Selvi D., een 23-jarige Turkse, ontvluchtte een gewelddadig huwelijk na een jaar¹³⁶. Ze herinnerde zich het moment toen het opvanghuis haar na zes maanden vroeg om te vertrekken:

¹³⁴ Interview van Human Rights Watch met Bouchra S., Brussel, 2 oktober 2011.

¹³⁵ Interview van Human Rights Watch met Merlen A., Brussel, 29 oktober 2011.

¹³⁶ Interview van Human Rights Watch met Saliha D., Luik, 28 september 2011.

Ik begon te huilen en legde uit dat ik geen plek had om naartoe te gaan. Ik smeekte hen om een week of een nacht langer te mogen blijven. Ik moest echter vertrekken. In Turkije hebben we het altijd over Europa en zijn mensenrechten, maar ik geloof niet in jullie mensenrechten. Ik moest op straat leven omdat ik werd geslagen. Hij is schuldig, ik niet!

Uitsluiting van migrantenvrouwen zonder papieren

Migrantenvrouwen zonder papieren die huiselijk geweld ontvluchten, krijgen te maken met structurele en praktische obstakels om toegang te krijgen tot opvanghuizen en gespecialiseerde diensten. Opvanghuizen bedienen doorgaans geen vrouwen zonder papieren omdat ze voor hen geen geld terugkrijgen van de staat.

De Belgische overheid betaalt het loon van opvangmedewerkers, hun opleiding en de werkingskosten. Slachtoffers van huiselijk geweld moeten een bijdrage leveren voor de kost en inwoning en voor andere diensten voor hen en hun kinderen¹³⁷. Vrouwen die niet over voldoende middelen beschikken, kunnen aankloppen bij het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) in hun gemeente, maar dit kan alleen als ze ingeschreven zijn in het vreemdelingenregister¹³⁸. Bij de meeste OCMW's kunnen vrouwen zonder papieren – vrouwen die doorgaans geen middelen hebben om zelf opvang te bekostigen – niet terecht voor een uitkering¹³⁹.

Het tekort aan opvangplaatsen – vooral in Vlaanderen – en het ontbreken van overheidssteun voor migranten die hier onwettig verblijven, doen opvanghuizen weigerachtig staan tegenover vrouwen zonder papieren die huiselijk geweld ontvluchten¹⁴⁰.

¹³⁷ In Vlaanderen bedraagt het dagtarief tussen 1 juli 2011 en 30 juni 2012 maximaal 24,51 euro (32\$) en 15,08 euro (19\$) voor kinderen jonger dan 12. De prijzen kunnen lager liggen naar gelang van de uitgaven van het opvanghuis. In Wallonië en Brussel verschillen de prijzen van de opvanghuizen onderling, afhankelijk van de diensten die ze aanbieden. De prijzen schommelen tussen 10 euro (\$13, zonder maaltijden) en 20 euro (26\$, met maaltijden); bijdragen mogen er niet hoger liggen dan 2/3 van het loon van het slachtoffer.

¹³⁸ Art. 3 van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie, 26 mei 2002, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2002052647 (geraadpleegd op 2 mei 2012).

¹³⁹ E-mailverkeer van Human Rights Watch met Marianne De Canne, medewerkster van de dienst intrafamiliaal geweld van het OCMW van Antwerpen, 14 november 2011.

¹⁴⁰ Telefonische interviews van Human Rights Watch met een maatschappelijk werkster van een opvanghuis voor vrouwen in Gent, 31 augustus 2011; een maatschappelijk werkster van een opvanghuis voor vrouwen in Roeselare, 24 augustus 2011; en een maatschappelijk werkster van een opvanghuis voor vrouwen in Mechelen, 12 augustus 2011.

Josiane Coruzzi, directrice van een opvanghuis voor vrouwen in Wallonië, zei dat ze ongeveer 10 aanvragen per jaar moet afwijzen:

Ik zal er geen doekjes om winden. Misschien zeggen andere opvanghuizen iets anders, maar wij aanvaarden helemaal geen vrouwen zonder papieren. Als een vrouw zonder papieren zich hier aanmeldt, moet ik haar zeggen dat ik haar niet kan helpen. Ik kan het mij gewoonweg niet veroorloven¹⁴¹.

Sommige opvanghuizen maken gedurende een korte periode een uitzondering als vrouwen dringend hulp nodig hebben, maar ze kunnen slechts één of twee vrouwen met kinderen opvangen. De overheid vergoedt de kosten voor hun opvang immers niet. Verschillende medewerkers vertelden Human Rights Watch dat ze de voorkeur geven aan vrouwen die redelijke vooruitzichten hebben om een verblijfsvergunning te krijgen. Zij kunnen wel rekenen op langdurige psychische en sociale bijstand¹⁴².

Omdat opvanghuizen migrantenvrouwen zonder papieren niet kunnen of willen opvangen, loopt de veiligheid van deze uiterst kwetsbare vrouwen ernstig gevaar. Sommigen keren zelfs terug naar hun gewelddadige partner als ze geen alternatieve verblijfplaats vinden¹⁴³. Anderen eindigen op straat omdat ze wettelijk niet in aanmerking komen voor werk, financiële bijstand, sociale huisvesting en opleiding¹⁴⁴. Volgens de opvangmedewerkers die Human Rights Watch interviewde, komen deze vrouwen gemakkelijk terecht in een nieuwe spiraal van geweld en uitbuiting¹⁴⁵.

¹⁴¹ Interview van Human Rights Watch met Josiane Coruzzi, directrice, Solidarité Femmes et Refuges pour Femmes Battues, La Louvière, 27 september 2011 en telefonisch follow-upinterview op 6 december 2011.

¹⁴² Interview van Human Rights Watch met Ria Willem, directrice, Open Deur/Porte Ouverte, Brussel, 30 september 2011. Telefonische interviews van Human Rights Watch met een maatschappelijk werkster van een opvanghuis voor vrouwen in Leuven, 23 augustus 2011 en een maatschappelijk werkster van een opvanghuis voor vrouwen in Antwerpen, 25 augustus 2011.

¹⁴³ Interview van Human Rights Watch met Gisele M., Brussel, 31 oktober 2011; telefonisch interview van Human Rights Watch met Nancy Declercq, maatschappelijk werkster van een opvangcentrum voor vreemdelingen in Oostende, 11 januari 2012.

¹⁴⁴ De Vlaamse regering keurde onlangs een nieuw onderwijsdecreet goed waarin wettelijk verblijf als voorwaarde voor volwassenen werd opgenomen om zich te kunnen inschrijven voor cursussen maatschappelijke integratie, voor taalcursussen of voor volwassenonderwijs, art. 41.1 nr. 4 van het onderwijsdecreet van 22 juni 2011.

¹⁴⁵ Interviews van Human Rights Watch met Bijou Banzaa, maatschappelijk werkster van een opvanghuis in Luik, Collectif Contre la Violence Familiale et l'Exclusion (C.V.F.E.), Luik, 28 september 2011; en met Josiane Coruzzi, directrice, Solidarité Femmes et Refuges pour Femmes Battues, La Louvière, 27 september 2011 en telefonisch follow-upinterview op 6 december 2011.

Een vrouw zonder papieren uit Ghana vertelde Human Rights Watch dat ze geen opvang of psychische hulp vond nadat ze haar 'erg gewelddadige' partner had verlaten die ermee had bedreigd haar te vermoorden. Ze eindigde op straat of verbleef bij vrienden. Ze zei: 'Ik ben een slachtoffer van fysiek en psychisch geweld dat hulp zocht, maar ik lijd [nu] nog meer'¹⁴⁶.

Zelfs vrouwen zonder papieren met kinderen komen soms op straat terecht bij gebrek aan alternatief. Hoewel gezinnen zonder papieren met kinderen in aanmerking komen voor opvang in een centrum van Fedasil, beschikt dit federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers¹⁴⁷ over onvoldoende capaciteit om aan de vraag tegemoet te komen. Daardoor weigert het sinds april 2009 gezinnen met kinderen die hier onwettelijk verblijven¹⁴⁸. In 2010 had het Hoog-Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) kritiek op België omdat het geen opvang kon bieden aan bijna 7.000 asielzoekers¹⁴⁹. Belgische arbeidsrechtbanken hebben al meermaals gezegd dat de OCMW's hulp moeten bieden aan gezinnen met kinderen die hier onwettig verblijven¹⁵⁰.

Het bewijs waarover Human Rights Watch beschikt, bevestigt de resultaten van andere onderzoeken dat vrouwen zonder papieren met kinderen die omwille van huiselijk geweld hun gezinswoning verlaten, niet op de hoogte zijn van hun recht op opvang en bijstand. In plaats daarvan doen ze een beroep op vrienden, op religieuze instellingen of op ngo's¹⁵¹. Yasmina U., een 36-jarige Marokkaanse moeder van een jongetje, kwam op straat terecht nadat ze haar gewelddadige partner had verlaten¹⁵². Yasmina werd dakloos toen haar

¹⁴⁶ E-mailverkeer van Human Rights Watch met Jarmay I., 12 januari 2012. Jarmay gaf toestemming om te citeren uit het e-mailverkeer dat we met haar en haar maatschappelijk werkster hadden, maar kon niet worden geïnterviewd.

¹⁴⁷ Art. 57 § 2 van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de uitvoering ervan bij koninklijk besluit van 24 juni 2004.

¹⁴⁸ OCMW en Opvang, 13 december 2011 <http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=777> (geraadpleegd op 11 januari 2011).

¹⁴⁹ 'VN scherp voor Belgisch asielbeleid', *De Standaard*, 30 november 2010, <http://www.presseurop.eu/en/content/news-brief/410181-un-condemns-conditions-asylum-seekers> (13 april 2012).

¹⁵⁰ Kruispunt Migratie-Integratie, Nieuwsbrief Vreemdelingenrecht en Internationaal Privaatrecht, 3 september 2010, http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/detail.aspx?id=12512#2.____Illegaal_verblijvende_gezinnen_met_kinderen:_recht_op_OCMW-steun_indien_geen_materi_le_opvang (geraadpleegd 24 november 2011).

¹⁵¹ Interview van Human Rights Watch met Aïcha L., Antwerpen, 4 oktober 2011; interview van Human Rights Watch met Merlen A., Brussel, 29 oktober 2011. Interview van Human Rights Watch met Yasmina U., Antwerpen, 26 september 2011. Ines Keygnaert et al., *Hidden Violence is a Silent Rape: Prevention of Sexual Violence against Refugees & Asylum Seekers in Europe: a Participatory Approach Report* (Gent: ICRH-Universiteit Gent), 2008.

¹⁵² Interview van Human Rights Watch met Yasmina U., Antwerpen, 26 september 2011.

partner die haar 'vaak' gewelddadig benaderde, haar tijdens haar zwangerschap verliet. Ze leefde op straat tot de kinderbescherming haar baby afnam. Ze vond uiteindelijk steun bij een islamitische vereniging en kreeg het hoederecht over haar zoon terug.

V. Plichten van België op het vlak van mensenrechten

België heeft in het kader van de wet op de mensenrechten de duidelijke plicht om onverwijld op te treden om de rechten van vrouwen op een geweldloos leven zonder discriminatie en op efficiënte rechtsmiddelen te beschermen. Het moet hen ook behoeden voor inbreuken in de overheids- en in de privésector, ongeacht het wettelijke statuut van het slachtoffer.

Het verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen (CEDAW) dat België op 10 juli 1985 heeft geratificeerd, eist dat alle staten die partij zijn bij het verdrag gepaste maatregelen nemen om discriminatie tegen vrouwen uit te bannen, ook in de privésector¹⁵³. Het CEDAW-comité – de VN-instantie die waakt over de uitvoering van het verdrag – bepaalde in haar algemene aanbeveling 19 dat gendergerelateerd geweld een vorm van discriminatie is die een ernstige rem zet op de mogelijkheid van vrouwen om hun rechten en vrijheden te genieten op gelijke voet met mannen, en dat deze vorm van geweld dan ook verboden is in overeenstemming met artikel 1 van het verdrag¹⁵⁴. Dat zegt dat 'staten die partij zijn de plicht hebben om gevallen van gendergerelateerd geweld te voorkomen, te onderzoeken, te vervolgen en te bestraffen' en aansprakelijk kunnen worden gesteld voor gevallen binnen de privésector als ze hun plicht niet nakomen¹⁵⁵.

De mensenrechtenverplichtingen om vrouwen tegen geweld te beschermen gelden ook voor migrantenvrouwen met een onzeker of onwettelijk migratiestatuu. Artikel 2 van het International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), dat België in 1983 ondertekende, zegt dat alle landen alle ICCPR-rechten moeten garanderen 'voor alle personen die op het grondgebied verblijven' en dit 'zonder enige vorm van onderscheid', met inbegrip van ras, huidskleur, geslacht, godsdienst en nationale of sociale

¹⁵³ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), goedgekeurd op 18 december 1979, bekrachtigd op 3 september 1981 en door België geratificeerd op 10 juli 1985. In mededelingen ontvangen op 14 september 1998 en 8 juli 2002 deelde de regering van België de Secretaris-Generaal mee dat het had beslist om het bij de ratificering gemaakte voorbehoud bij artikels 7 en 15, § 2 en § 3, in te trekken.

¹⁵⁴ UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, General Recommendation 19. Violence against Women (Eleventh session, 1992), UN Division for the Advancement of Women. Department of Economic and Social Affairs, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19> (geraadpleegd op 5 januari 2012).

¹⁵⁵ Ibid.

afstamming¹⁵⁶. Het legt hiermee de regeringen een duidelijke verplichting op om ieder individu te beschermen tegen onmenselijke, wrede of vernederende praktijken, met inbegrip van huiselijk geweld¹⁵⁷; tegen discriminatie op basis van onder meer geslacht¹⁵⁸; om hun recht te vrijwaren op leven¹⁵⁹, net als hun recht op een doeltreffende behandeling¹⁶⁰.

Het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens (EVRM) verplicht staten die partij zijn eveneens om het gelijke genot van alle EVRM-rechten in de respectievelijke staten te garanderen, met inbegrip van de bescherming van alle personen die op het grondgebied verblijven tegen marteling, tegen onmenselijke en vernederende praktijken en tegen mishandeling en van hun recht op leven¹⁶¹.

In 2002 vaardigde het Comité van Ministers van de Raad van Europa een aanbeveling uit over de bescherming van vrouwen tegen geweld waarin ook de specifieke situatie van migrantenvrouwen werd aangekaart¹⁶². Ze roept lidstaten op om zonder onderscheid de toegang tot juridische, sociale en medische bijstand en tot behandelingen te garanderen en dit voor alle slachtoffers, ook voor migrantenvrouwen¹⁶³. Ze raadt ook aan om specifieke campagnes voor migrantenvrouwen op te zetten en om hen onafhankelijke verblijfsvergunningen te bezorgen als ze het slachtoffer zijn van huiselijk geweld¹⁶⁴.

De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa riep in een resolutie uit 2009 over migrantenvrouwen en huiselijk geweld regeringen op om 'er alles aan te doen om te

¹⁵⁶ International Covenant on Civil and Political Rights, goedgekeurd op 16 december 1966, geratificeerd door België op 21 april 1983, <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> (geraadpleegd op 5 januari 2012), art. 2.

¹⁵⁷ Ibid., art. 7.

¹⁵⁸ Ibid, art. 26. De plicht van de staat om alle individuen gelijk te behandelen in rechte en om discriminatie te bestrijden is ook vastgelegd in artikels 2, 3 en 16.

¹⁵⁹ Ibid, art. 6.

¹⁶⁰ Ibid., art. 2.

¹⁶¹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, goedgekeurd op 4 november 1950, geratificeerd door België op 14 juni 1955, art. 1, 2 en 3. <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (geraadpleegd op 5 januari 2012).

¹⁶² Aanbeveling (2202)5 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de bescherming van vrouwen tegen geweld, goedgekeurd op 30 april 2002, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=280915> (geraadpleegd op 27 maart 2010).

¹⁶³ Ibid., nr. 23 en 24.

¹⁶⁴ Ibid., nr. 64 en 59.

garanderen dat *alle* vrouwen die op hun grondgebied verblijven in rechte en in de praktijk toegang hebben tot degelijke slachtofferbescherming en rehabilitatiemogelijkheden¹⁶⁵.'

Deze en andere aanbevelingen werden geformaliseerd in het nieuwe verdrag van de Raad van Europa betreffende het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, dat het Comité van Ministers op 7 april 2011 goedkeurde. Het legt de klemtoon op de plicht van de staten die partij zijn om een allesomvattend wettelijk kader uit te werken om geweld te voorkomen, slachtoffers te beschermen en daders te bestraffen¹⁶⁶. Zoals hiervoor vermeld, heeft België het verdrag in september 2012 ondertekend, maar moet het dit op het moment dat we dit schrijven nog ratificeren.

Artikel vier van het verdrag zegt dat 'maatregelen om de rechten van slachtoffers te vrijwaren moeten worden gewaarborgd zonder onderscheid op basis van geslacht, gender, ras, huidskleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of sociale afstamming, banden met een nationale minderheid, eigendom, geboorte, seksuele geaardheid, genderidentiteit, leeftijd, gezondheidstoestand, handicap, huwelijkse staat, migrantenstatuut of elk ander statuut.'

Naast het verbod om te discrimineren, legt artikel 12 de partijen op om gendergerelateerd geweld in de eerste plaats te voorkomen en om genderstereotypes, -vooroordelen en -praktijken te wijzigen. Alle voorzorgsmaatregelen moeten inspelen op en rekening houden met de noden van kwetsbare personen. Volgens het toelichtend rapport bij het verdrag moeten we hieronder alle mensen verstaan met een nationale of etnische minderheidsachtergrond en migranten zonder papieren¹⁶⁷.

Het verdrag kaart ook het onzekere wettelijke statuut van gezinsmigrant aan en verplicht de staten die partij zijn om te waarborgen dat 'slachtoffers van wie het verblijfsstatuut afhangt van dat van de echtgenoot of partner zoals erkend in de nationale wetgeving, op

¹⁶⁵ European Parliamentary Assembly Resolution 1697 on Migrant Women: at particular risk from domestic violence, goedgekeurd op 20 november 2009, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta09/eres1697.htm> (geraadpleegd op 14 december 2011).

¹⁶⁶ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, ter ondertekening opengesteld op 11 mei 2011, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/DomesticViolence.htm> (geraadpleegd op 13 december 2011).

¹⁶⁷ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, art. 12 § 3, en het toelichtende rapport, art. 12, par. 87.

verzoek een onafhankelijke verblijfsvergunning krijgen wanneer zich bijzonder moeilijke omstandigheden voordoen, ongeacht de duur van het huwelijk of de relatie'; ze kunnen ook de uitwijzingsprocedure laten stopzetten die was opgestart op basis van hun vroeger afhankelijk verblijfsstatuut¹⁶⁸.'

De speciale VN-rapporteur inzake geweld tegen vrouwen schreef na haar bezoek aan Nederland in 2006 dat ze een onafhankelijke verblijfsvergunning moeten krijgen, ongeacht of ze het geweld al dan niet aantonen met een politie-pv, een medisch attest, een verklaring van het opvanghuis of op een andere manier. Ze pleitte voor een maximumproefperiode van twee jaar, ongeacht het inkomen¹⁶⁹. De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa raadde één jaar aan¹⁷⁰.

Over migranten zonder papieren zei de rapporteur dat ze 'volledige toegang moeten hebben tot bescherming door de staat tegen geweld, inclusief het neerleggen van klachten over geweld, het aanvragen van een contactverbod, toegang hebben tot opvanghuizen en alle andere beschermingsystemen ongeacht hun wettelijke statuut en zonder angst voor uitwijzing¹⁷¹.'

Hoewel België heel wat vooruitgang heeft geboekt om gendergerelateerd geweld te bestrijden, moet het bijkomende maatregelen nemen om de rechten van migrantenvrouwen die het slachtoffer worden van geweld, volledig te beschermen. De regering heeft belangrijke wetten goedgekeurd om slachtoffers beter te beschermen en daders te bestraffen. Ze toont zich ook bereid om de beschermingsbehoeften van vrouwen voorrang te geven op hun migrantenstatuut. Met enkele extra inspanningen zou haar aanpak echter sterk kunnen verbeteren.

¹⁶⁸ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, art. 59.

¹⁶⁹ Rapport van de speciale rapporteur over geweld tegen vrouwen, de oorzaken en de gevolgen, Yakin Ertürk, missie naar Nederland, A/HRC/4/34/Add. 4, 7 februari 2007, pp. 25-26.

¹⁷⁰ Resolutie 1697.

¹⁷¹ Rapport van de speciale rapporteur over geweld tegen vrouwen, p. 26.

Dankwoord

Doutje Lettinga, consultant op de afdeling Europa en Centraal-Azië van Human Rights Watch, verrichtte het onderzoek en schreef dit rapport. Benjamin Ward, deputy director op de afdeling Europa en Centraal-Azië, Judith Sunderland, senior researcher verbonden aan diezelfde afdeling, Gauri van Gulik, global advocate op de afdeling Vrouwenrechten en Elizabeth Evenson, council binnen het International Justice-programma, hebben allemaal bijgedragen aan het onderzoek. Het rapport werd geredigeerd door Liesl Gernholtz, directrice van de afdeling Vrouwenrechten, en door Benjamin Ward. Het werd gecontroleerd door Gauri van Gulik, Bill Frelick, directeur van het Vluchtelingenprogramma, Alice Farmer, researcher verbonden aan de afdeling Kinderrechten, Clive Baldwin, senior legal adviser, en Tom Porteous, deputy program director. Charlotte Campo, stagiaire op de afdeling Europa en Centraal-Azië, leverde hulp bij het onderzoek. Assistentie bij de productie werd geleverd door Annkatrin Tritschoks, Associate op de afdeling Europa en Centraal-Azië, Grace Choi, Publications Director en Fitzroy Hepkins, Production Manager bij Human Rights Watch.

Human Rights Watch wil iedereen bedanken die informatie voor dit rapport heeft verstrekt, in het bijzonder de slachtoffers van huiselijk geweld die ermee instemden om hun ervaringen te delen, en alle toegewijde medewerkers die de slachtoffers sociale, juridische of psychische bijstand verleenden.

We danken de Stichting Democratie en Media voor hun gulle financiële steun.

‘DE WET WAS TEGEN MIJ’

Toegang van migrantenvrouwen tot bescherming tegen huiselijk geweld in België

Ondanks recente aanpassingen in de migratiewetgeving, worden gezinsmigranten voortdurend geconfronteerd met obstakels die hun bescherming in de weg staan. Eisen op het vlak van inkomen en bewijslast maken het moeilijk voor deze vrouwen van wie het migratiestatuuat afhankelijk is van gewelddadige partners om hun verblijfsvergunning te kunnen behouden als ze de gezinswoning verlaten. Vrouwen die de Dienst Vreemdelingenzaken niet op tijd op de hoogte brengen, lopen het gevaar hun verblijfsvergunning te verliezen en te worden uitgewezen. De wet sluit vrouwen uit die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd, maar nog niet hebben gekregen, en vrouwen van wie de partner België verlaat. In sommige delen van België voldoet het aantal beschikbare opvangplaatsen voor slachtoffers van huiselijk geweld niet aan de vraag.

Migrantenvrouwen zonder papieren hebben het bijzonder moeilijk als ze bescherming zoeken. In tegenstelling tot gezinsmigranten worden zij niet gedekt door de beschermingsclausule die onlangs aan de migratiewetgeving werd toegevoegd. Vrouwen zonder papieren kunnen om humanitaire redenen regularisatie aanvragen, maar huiselijk geweld is geen erkend criterium. Omdat ze uitwijzing vrezen, aarzelen zij om het geweld bij de politie aan te geven of om andere hulp te zoeken. In sommige delen van België weigeren opvanghuizen vrouwen zonder papieren met als argument dat er een gebrek aan middelen is.

‘De wet was tegen mij’ roept de Belgische regering op om het bestaande systeem uit te breiden zodat het bescherming tegen geweld garandeert voor alle migrantenvrouwen, ongeacht de omstandigheden of hun juridische statuut. Het rapport bevat concrete aanbevelingen voor de regeringen om het systeem van verblijfsvergunningen te verbeteren, om migrantenvrouwen aan te zetten om geweld te melden en om de toegang tot diensten te verbeteren.