



COMMISSIE-BOSSUYT : ANALYSE DOOR HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD

ANTWOORD VAN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD OP HET EINDVERSLAG VAN DE
COMMISSIE BELAST MET DE EVALUATIE VAN HET BELEID INZAKE VRIJWILLIGE TERUGKEER EN DE
GEDWONGEN UITZETTING VAN VREEMDELINGEN





INHOUD :

Inleiding.....	1
1. Algemene uitgangspunten en methodologie van het rapport	2
1.1 Samenstelling van de commissie	2
1.2 Gebruikte methodologie	2
1.3 Uitgangspunten	3
2. Belangrijkste blinde vlekken van het verslag	9
2.1 Transparantie en democratische controle ontbreken	9
2.2 Amper ontwikkelde alternatieve en minder dwingende maatregelen.....	9
2.2 Analyse van verblijfsprocedures en procedures voor internationale bescherming ontbreekt	12
2.3 Het gebruik van fysieke dwang bij verwijderingspogingen komt niet aan bod.	13
2.4 Het arrestatieproces komt niet aan bod.....	13
2.5 Gebrek aan richtlijnen voor het identificatieproces.....	14
3. Analyse van de « belangrijke vragen »	15
3.1 Met betrekking tot « het alternatieve voorstel voor de huiszoekingen »	15
3.2 Met betrekking tot het voorstel om de controle voor administratieve vrijheidsberoving over te hevelen naar de rechterlijke macht van het RVV	16
3.3 Met betrekking tot de evaluatie van het risico op schending van artikel 3 van het EVRM	18
4. Analyse van de belangrijkste aanbevelingen van de commissie	20
4.1 Het gebrek aan overleg met psycho-medisch-sociale professionals	20
4.2 Aanbevelingen met betrekking tot niet-begeleide minderjarige vreemdelingen	20
4.3 Met betrekking tot de toegang tot juridische bijstand.....	22
4.4 Met betrekking tot het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens van personen zonder verblijfsvergunning	22
4.5 Met betrekking tot het gebruik van business class en bepaalde routes bij verwijderingen door de luchtvaartpolitie.....	24
4.6 Met betrekking tot vreemdelingen die aan de buitengrenzen worden teruggedreven.....	26
4.7 Met betrekking tot verzoekers om internationale bescherming in detentie	26
4.8 Met betrekking tot verwijderingen vanuit strafinrichtingen	27
4.9 Met betrekking tot kwetsbare personen	28
4.10 Met betrekking tot migranten in transit.....	29
Conclusie:	31

INLEIDING

De Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen (“Commissie Bossuyt”) is opgericht door de regering in maart 2018 naar aanleiding van de Soedan-affaire. Het doel was om de praktische uitvoering van de wettelijke en reglementaire bepalingen van het terugkeerbeleid te beoordelen om in de toekomst mensenrechtenschendingen te voorkomen zoals enkele Soedanese onderdanen die ondervonden hebben. Zij werden door de Soedanese geheime dienst in Belgische gesloten centra geïdentificeerd, uitgewezen en verklaarden vervolgens door diezelfde autoriteiten te zijn gefolterd.

Een jaar later, in februari 2019, had de Commissie Bossuyt een Interim-verslag klaar, dat wees op “het falen” van het terugkeerbeleid en het “misleidende” karakter van de cijfers.

Een analyse van dit Interim-verslag, uitgevoerd door middenveldorganisaties en terreinorganisaties wees al op de gebreken van deze commissie wat betreft haar samenstelling en dus haar onafhankelijkheid, de opaciteit van haar methodologie en de kwaliteit van haar aanbevelingen. Bovendien bleek uit het rapport “Voorbij Terugkeer”, dat zich baseerde op de gelijknamige conferentie van eind 2019, dat analyses van ngo's, vakbonden, academische onderzoekers en professionals uit de justitiële sector samenbracht, dat een ander migratie–en terugkeerbeleid noodzakelijk én realistisch is.

Het eindverslag van de commissie Bossuyt is uiteindelijk medio september 2020 gepresenteerd. Dit document vormt een gedetailleerde, rigoureuze en onderbouwde tegenanalyse van dit rapport, dat verschillende terreinactoren samen hebben uitgewerkt.

Allereerst onderzochten we de samenstelling, de uitgangspunten en de methodologie van de Commissie Bossuyt, en de effecten hiervan op de inhoud van het rapport.

Vervolgens bespreken we de blinde vlekken van dit rapport: de vragen die achterwege gelaten zijn of te snel afgehandeld werden, hoewel ze essentieel zijn voor een goed begrip van de situatie. De alternatieven voor detentie, het machtsgebruik bij uitwijzingen en de aanhoudingsprocedure zijn voorbeelden van dergelijke blinde vlekken.

Als laatste analyseren en becommentariëren we minutieus de “belangrijke vragen” (zoals die met betrekking tot huisbezoeken) en de belangrijkste aanbevelingen.

Een echt debat over de Belgische migratiepolitiek is meer dan ooit nodig. Als ondertekenende organisaties rekenen we erop dat we hier grondig bij betrokken worden en dat er rekening wordt gehouden met onze aanbevelingen. Wij hebben hiervoor de nodige expertise in huis.

1. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN EN METHODOLOGIE VAN HET RAPPORT

1.1 Samenstelling van de commissie

Zowel de rechterlijke macht als de middenveldorganisaties die dagelijks met verzoekers om internationale bescherming en mensen in irregulier verblijf werken, zijn slechts beperkt betrokken in het kader van de werkzaamheden van de commissie. Mensen in irregulier verblijf zijn zelfs helemaal niet geraadpleegd.

De Commissie Bossuyt is exclusief samengesteld uit actoren die deelnemen aan de procedure voor gedwongen terugkeer (Dienst Vreemdelingenzaken, CGVS, Fedasil, de federale politie, AIG, de Belgische pilotenvereniging en Brussels Airlines). Op die manier is de commissie zowel rechter als partij, hetgeen geen enkele kritische blik op de gevoerde politiek toelaat en dus getuigt van een zeer beperkte objectiviteit.

Deze samenstelling van de commissie verklaart het ontbreken van een kritische kijk op de terugkeerpolitiek en de eenzijdige toon van het verslag, dat het standpunt van de administratie volgt in haar wens om gedwongen uitzettingen zo veelvuldig en eenvoudig mogelijk uit te kunnen voeren.

Een onwetende toeschouwer zou haast vergeten dat de commissie is opgericht naar aanleiding van de verklaarde foltering van Soedanese onderdanen die van het grondgebied zijn verwijderd, na een identificatiemissie die door de Soedanese autoriteiten in de Belgische gesloten centra is uitgevoerd (op uitnodiging van de voormalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie). De Commissie Bossuyt is opgericht om het terugkeerbeleid te evalueren en de regering te adviseren over een betere aanpak hiervan voor de toekomst.

Daarnaast worden veel partners naar voor geschoven om het terugkeerbeleid van België te ondersteunen, die nochtans niet geraadpleegd werden bij de uitwerking van de aanbevelingen. Wij vragen ons dan ook af of een groot aantal maatregelen, die met name door psychologische, medische en sociale hulpverleners moeten worden uitgevoerd, wel toepasbaar zijn in de praktijk.

1.2 Gebruikte methodologie

Terwijl het verslag van de commissie wel degelijk een (eenzijdige) analyse beoogt van de actuele Belgische wetgeving op het vlak van terugkeer, kan men op basis van de deze analyse geen conclusies trekken wat betreft de toepassing van deze wetgeving in de praktijk.

Zonder volledigheid te beogen, merken we alvast dat gegevens ontbreken over:

- De vrijwillige terugkeertrajecten die worden opgezet door Fedasil: heeft er een analyse plaatsgevonden over de impact van dit terugkeertraject? Indien wel, wat zijn de bevindingen hiervan?
- Is de terugkeer vanuit open terugkeercentra inbegrepen in de vrijwillige terugkeercijfers zoals gecommuniceerd door de Dienst Vreemdelingenzaken? Zijn er cijfers over het verschil tussen

deze terugkeer en andere vrijwillige terugkeer beschikbaar om de eigenlijke efficiëntie van deze maatregel te beoordelen? Indien niet, hoe kan men dan aanbevelingen formuleren over gedwongen terugkeer, zonder voorafgaande evaluatie van de regelingen van vrijwillige terugkeer?

- Zijn er studies uitgevoerd om de oorzaken van het falen van alternatieven voor detentie te begrijpen? Indien wel, wat zijn hiervan de bevindingen? Indien niet, waarom zou dit niet geëvalueerd moeten worden alvorens te focussen op gedwongen terugkeer?
- Zijn de percentages voor de toekenning van internationale bescherming na een volgend verzoek gekend? In dezelfde lijn: Zijn de percentages voor de toekenning van internationale bescherming voor aanvragen, die vanuit gesloten centra of terugkeerhuizen ingediend worden, bekend? Indien wel, wat zijn deze percentages? Indien niet, hoe kan men dan het risico op schendingen van art. 3 EVRM bij terugkeer evalueren wanneer men de reële efficiëntie van de internationale beschermingsprocedure niet kent?
- Met welke landen zijn er terugkeerakkoorden of zelfs *memoranda of understanding* (MOU's) gesloten? Met welke landen zijn er, al dan niet technische, verbale of geschreven uitvoeringsakkoorden gesloten? Wat is hiervan de inhoud?
- Pagina 91 vermeldt dat “voor een zeer beperkt aantal nationaliteiten [...] het bovendien noodzakelijk [is] dat betrokkene een vrijwillige vertrekverklaring ondertekent” [om een *laissez-passer* te verkrijgen en gedwongen uitgezet te worden]. Welke nationaliteiten zijn dit?

Heel veel vragen, die nochtans essentieel lijken om tot de aanbevelingen van de commissie te kunnen komen, blijven dus onopgelost. Bepaalde gegevens die nu ontbreken of niet meegedeeld worden, zouden kunnen leiden tot een objectievere analyse van de praktijk om te kunnen evalueren of België al dan niet op het goede spoor is wat betreft het terugkeerbeleid. Zonder een echte bestudering van deze praktijken, in samenwerking met onderzoekers en de statelijke en niet-gouvernementele terreinactoren, zal de analyse onvermijdelijk eenzijdig blijven.

1.3 Uitgangspunten

Het eindverslag van de Commissie Bossuyt is gebaseerd op een aanzienlijk aantal uitgangspunten die nergens expliciet gemaakt noch gefundeerd worden. Hieruit worden vervolgens aanbevelingen afgeleid die grotendeels gericht zijn op gedwongen terugkeer en detentie.

Het verslag, dat vertrek vanuit duidelijk georiënteerde uitgangspunten, kan niet pretenderen een “evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering” te zijn.

“Een harder verwijderingsbeleid zal het aantal aankomsten verminderen”

Volgens het verslag zou een harder verwijderingsbeleid leiden tot een daling in het aantal irreguliere aankomsten op het Belgisch grondgebied. Deze veronderstelling wordt door geen enkele bron ondersteund en is op geen enkel moment onderbouwd.

Volgens de *International Detention Coalition* is er geen bewezen verband tussen strikt beleid op vlak van grensbewaking en ontvangst van migranten enerzijds, en het aantal aankomsten anderzijds. Detentie zou geen enkel afschrikkend effect hebben op toekomstige vertrekken. Het tegengestelde is waar: restrictieve maatregelen kunnen mensen ertoe dwingen om gevaarlijkere reizen te ondernemen en voorvallen van uitbuiting, mensenhandel en gevaarlijke reismethodes doen toenemen.¹

“Gedwongen terugkeer is nodig om mensen vrijwillig te laten vertrekken”

Het verslag van de Commissie Bossuyt en het geheel van aanbevelingen dat eruit voortvloeit, vertrekken van de aanname dat bijkomende inzet op gedwongen terugkeer en detentie absolute vereisten zijn voor een werkend beleid. Deze voorafname wordt nergens onderbouwd.

Dit uitgangspunt is alomtegenwoordig in het gehele verslag, in verschillende dwingende bepalingen zoals *“het is hierbij ook van belang dat niet alleen de rechtstreeks betrokken instanties, zoals DVZ en de politiediensten, maar ook andere overheidsdiensten en organisaties van het middenveld, zich bewust zijn van de noodzaak om ingeval van blijvende weigering tot terugkeer over te gaan tot gedwongen verwijdering met bijhorende vasthouding”* (p.35), *“deze vasthouding is geen sanctie maar een onontbeerlijk middel om gedwongen verwijdering mogelijk te maken”* (p. 15), *“het is nu eenmaal niet mogelijk om een vreemdeling die geen gevolg heeft gegeven aan het bevel het grondgebied te verlaten, te dwingen het grondgebied te verlaten zonder hem eerst vast te houden met het oog op zijn effectieve verwijdering”* (p. 18), *“aangezien de maatregel tot administratieve vasthouding van een vreemdeling met het oog op zijn verwijdering van het grondgebied een onontbeerlijk middel is om het bevel het grondgebied te verlaten te kunnen doen uitvoeren”* (p. 19), *“moet worden overgegaan tot gedwongen verwijdering van het grondgebied, waarbij voorafgaandelijke vasthouding quasi onontbeerlijk is”* (p. 35), etc.

Nochtans wijzen veel serieuze bronnen erop dat, wat betreft administratieve detentie, langere periodes van detentie niet effectief zijn:

- De Commissie voor Mensenrechten van de Italiaanse Senaat heeft vastgesteld dat, wanneer een migrant niet in de eerste 45 dagen geïdentificeerd wordt, een langere detentieperiode onnuttig blijkt;²
- Het Britse Ministerie van Binnenlandse Zaken geeft aan dat minder dan 40% van de migranten die langer dan zes maanden zijn vastgehouden, uiteindelijk teruggekeerd zijn;³
- De gegevens van Eurostat bevestigen het ontbreken van enige correlatie tussen de maximale detentieperiodes in de Lidstaten en de terugkeerpercentages.⁴

¹ INTERNATIONAL DETENTION COALITION, “Reframing immigration detention in response to irregular migration. Does Detention Deter?”, april 2015. Online:

https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2015/04/Briefing-Paper_Does-Detention-Deter_April-2015-A4_web.pdf.

² COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI, “Rapporto sui Centri di Identificazione ed Espulsione in Italia”, juli 2014. Online:

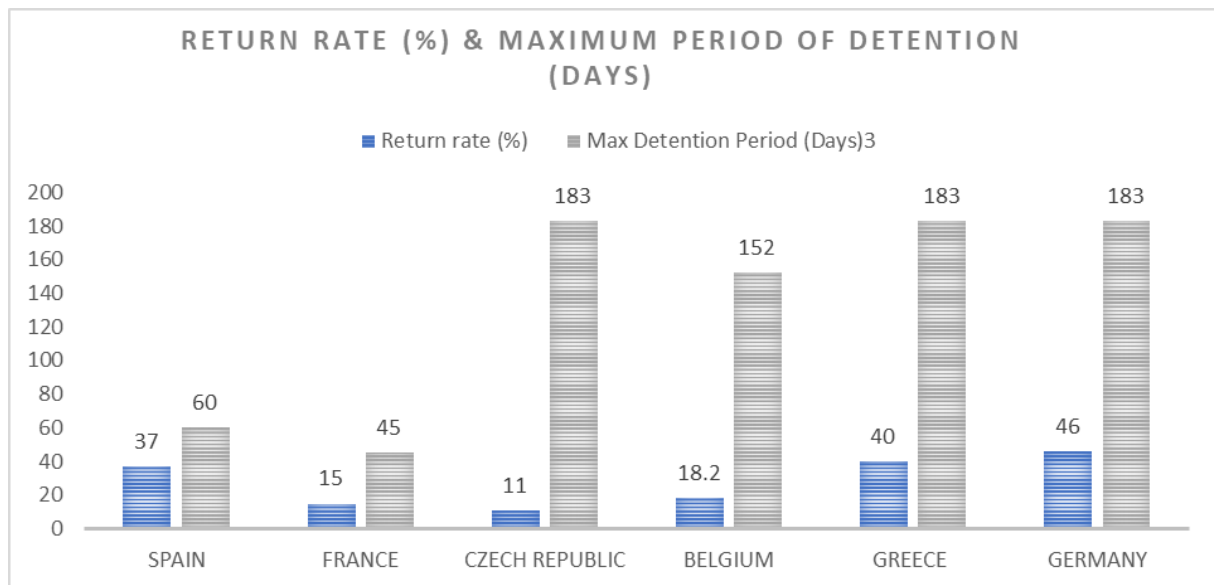
<http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/RapportoCIE.pdf>.

³ HOME OFFICE, “Detention data tables”, december 2016. Online:

<https://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-july-to-september-2016/list-of-tables#detention>.

⁴ EUROPEAN PARLIAMENT, “Recasting the Return Directive”, april 2019. Online:

<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/apr/ep-briefing-new-returns-proposal.pdf>.



[Bron: Eurostat, 2017]

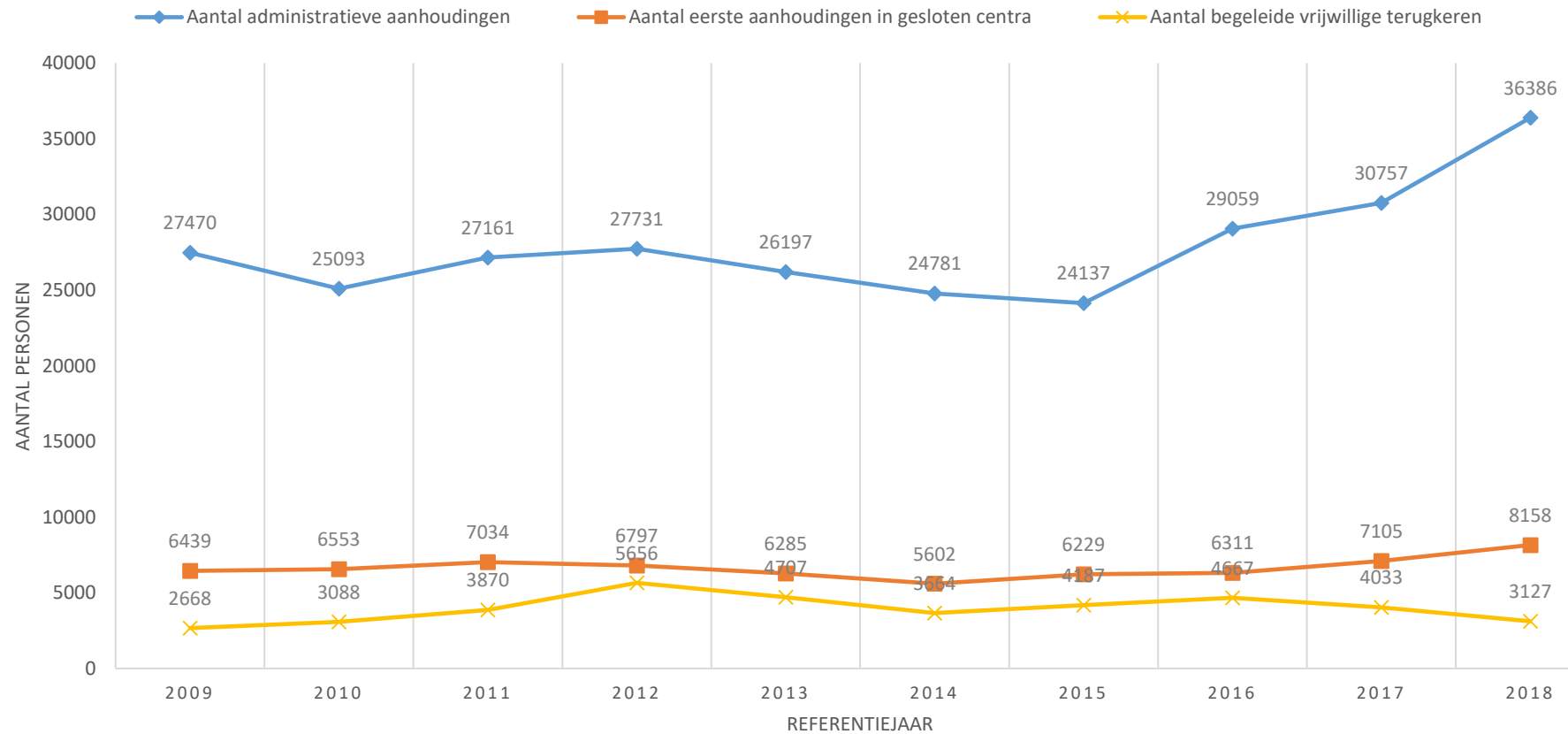
In 2017 had Spanje een terugkeerpercentage van 37,2 % voor een maximale detentieduur van 60 dagen en Frankrijk een terugkeerpercentage van 15 % voor een maximale detentieperiode van 45 dagen. Onder de Lidstaten waarin de maximale detentieperiode correspondeert met het toegelaten maximum door de Richtlijn (6 maand + 12 maand), had de Tsjechische Republiek een terugkeerpercentage van 11,2% en België van 18,2%.

- Het verslag van tenuitvoerlegging van de Terugkeerrichtlijn, gepubliceerd in juni 2020, bepaalt dat *“longer periods of detention are not effective as most of the removals take place during initial periods of detention”*.⁵

In dezelfde trant vertrekt de Commissie Bossuyt van het principe – wederom niet onderbouwd noch beargumenteerd – dat *“hoe effectiever en hoe efficiënter de gedwongen verwijderingen verlopen, hoe meer onregelmatig op het grondgebied verblijvende personen er voor zullen kiezen vrijwillig het land te verlaten”* (p. 14). De cijfers van de Dienst Vreemdelingenzaken blijken deze beweringen nochtans niet te bevestigen. Vrijwillige terugkeren blijken relatief stabiel te zijn doorheen de tijd en fluctueren weinig ten aanzien van de verhoging van administratieve aanhoudingen en het aantal eerste detenties in gesloten centra. Voor de jaren 2016 tot 2018 valt zelfs een omgekeerde trend te bemerken, waarbij het aantal administratieve aanhoudingen aanzienlijk stijgt – wat *de facto* de kansen op detentie verhoogt – terwijl de curve van vrijwillige terugkeer net daalt.

⁵ EUROPEAN PARLIAMENT, “The Return Directive 2008/115/EC European Implementation Assessment”, juni 2020. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU\(2020\)642840_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU(2020)642840_EN.pdf).

VERHOUDING TUSSEN HET AANTAL ADMINISTRATIEVE AANHOUDING, ADMINISTRATIEVE DETENTIE EN VRIJWILLIGE TERUGKEER



Deze gegevens ontkrachten het uitgangspunt van de Commissie Bossuyt volgens hetwelk de gedwongen terugkeer tot een toename van vrijwillige terugkeer zou leiden, wat dan weer de geldigheid van haar uiteindelijke conclusies in twijfel trekt.

Er wordt echter een interessante stap gezet op pagina 50 van het verslag, waar staat dat *“in het regelmatig overleg en de verslagen geven diverse partners aan dat vrijwillige terugkeer gemakkelijker ingang vindt bij de doelgroep (mediatoren of direct) als het wordt ingebed in een breder scala van opties of perspectieven. Daarom streeft Fedasil een inhoudelijke verbreding na van de projecten, waarbij ook informatie wordt verstrekt over asiel, Dublin, begeleiding of andere thema’s waarvoor Fedasil een mandaat heeft of kan doorverwijzen naar andere diensten of actoren.”* Deze vaststelling – die wij delen – wordt jammer genoeg niet meegenomen in de aanbevelingen.

Personen zonder verblijfspapieren zijn potentiële criminelen

Personen zonder verblijfspapieren worden neergezet als een homogene groep, die bijdraagt aan verschillende vormen van criminaliteit en een aanzienlijke financiële kost voor de samenleving vormt.

“Onregelmatig verblijf zit tevens vervat of houdt verband met meerdere veiligheidsfenomenen van het Nationaal Veiligheidsplan 2016-2019, zoals “Mensensmokkel en mensenhandel”, “Sociale en fiscale fraude”, Gewelddiscriminatie, aantasting van de persoonlijke integriteit en discriminatie: seksueel geweld t.a.v. meerderjarigen, seksueel misbruik t.a.v. minderjarigen” en “Overlast: bijdragen tot het verbeteren van de openbare orde (overlast, genegotieerd beheer van de publieke ruimte en illegale transitmigratie).” (p. 24)

Hoewel zwartwerk voor velen inderdaad het enige bestaansmiddel is, is dit boven alles een vorm van uitbuiting waarvan mensen zonder papieren het slachtoffer zijn. Zij zijn afhankelijk van soms gewetenloze werkgevers, waardoor zij onderbetaald zijn, bovenmatig blootgesteld worden aan arbeidsongevallen, slachtoffers zijn van bijzonder zware arbeidsomstandigheden en geen toegang hebben tot veiligheidsmaatregelen op hun werkplek.

Zoals De Standaard in herinnering bracht in een interview met Jan Knockaert (directeur van Fairwork) met betrekking tot de uitbuiting van arbeiders in irregulier verblijf voor de constructie van het gebouw dat de Europese Raad huisvest, is dit een verregaand probleem: *“dit jaar [2019] kreeg hij [Jan Knockaert] al 497 oproepen van mensen zonder papieren over loondiefstal of arbeidsongevallen: alweer 10 procent meer dan in 2018, dat ook al een recordjaar was. ‘Die oproepen zijn slechts het laagje sneeuw op het topje van de ijsberg’.”*⁶ Het is dan ook opmerkelijk dat de slachtoffers van uitbuitingsnetwerken aangevallen worden, in plaats van de daders die ervan profiteren.

Het vermelden van criminele daden is ook bijzonder problematisch. Net als bij andere beschuldigingen in het verslag is het amalgaam volgens hetwelk het criminaliteitspercentage onder mensen zonder papieren hoger zou liggen dan bij de algemene bevolking met een gelijkaardig socio-economisch

⁶ DE STANDAARD, “Het ei van de EU gebouwd met zwartwerk en illegale arbeid”, 14 december 2019. Online: https://www.standaard.be/cnt/dmf20191212_04764354.

profiel op geen enkele wetenschappelijke expertise gefundeerd. De bevestiging van zulke vooroordelen in een officieel verslag, opgesteld door de overheid, is bijzonder gevaarlijk.

2. BELANGRIJKSTE BLINDE VLEKKEN VAN HET VERSLAG

Afgezien van de gebreken en tekortkomingen in de methodologie bevat het verslag belangrijke blinde vlekken die niettemin essentieel zijn voor een globale lezing van de situatie.

2.1 Transparantie en democratische controle ontbreken

Ondanks de aan de commissie toevertrouwde opdracht blijkt uit de aanbevelingen van de commissie niet dat zij zich inzet voor meer structurele transparantie en democratische controle op het terugkeerbeleid.

Aanhoudingen, detentie en verwijderingen van het grondgebied zijn ernstige handelingen die vaak de fundamentele rechten bedreigen van mensen die eraan onderworpen worden. Een uitgebreide democratische controle is dus nodig om respect voor de rechtsstaat te garanderen. Deze praktijken mogen niet overgelaten worden aan het oordeel van de overheid die verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. Het Parlement en het middenveld moeten regelmatig en op transparante wijze geïnformeerd worden over de evolutie van de situatie, aan de hand van duidelijk gecommuniceerde gegevens. Ook omzendbrieven en bilaterale akkoorden dienen publiek gemaakt te worden.

Er bestaat al een onafhankelijk controlesysteem voor het gevangeniswezen: de Commissie van Toezicht (CvT) is verantwoordelijk voor het toezicht op de behandeling van gevangenen en de eerbiediging van hun rechten in de 36 gevangenissen van het land.⁷ Een dergelijk systeem zou een eerste stap zijn op weg naar een betere democratische controle op het terugkeerbeleid.

2.2 Amper ontwikkelde alternatieve en minder dwingende maatregelen

We verwelkomen de aanbeveling van fiche 5, om artikel 2 van het koninklijk besluit van 17 september 2014 betreffende de voorwaarden om te kunnen genieten van begeleiding aan huis aan te passen, maar stellen vast dat enige analyse en aanbevelingen rond minder dwingende alternatieven voor detentie verder zeer weinig aan bod komen in het verslag.

De weinige besproken pistes (verlenging van het bevel het grondgebied te verlaten, betalen van een waarborg, verplichting om zich aanwezig te melden, omkadering binnen het ontvangstnetwerk, coaching in privéhuisvesting en open opvangplekken van Dienst Vreemdelingenzaken) worden grotendeels verworpen, zonder een echte analyse van de redenen waarom deze procedures zouden falen of niet toepasselijk zijn in de Belgische context.

We sluiten ons aan bij de vaststelling van de commissie dat de FITT huisvesting, de huidige terugkeerwoningen, een alternatieve vorm van detentie is. In dat opzicht is het dan ook niet legitiem om dit systeem als alternatief voor detentie te benaderen. Het verslag vertroebelt ook het profiel van de mensen die momenteel in FITT-woningen worden opgesloten. Reeds verschillende jaren bestaat dit voor een groot deel uit verzoekers om internationale bescherming die hun verzoek aan de grens

⁷ CENTRALE TOEZICHTSRAAD VOOR HET GEVANGENISWEZEN, "Commissies van Toezicht". Online: <https://ctrg.belgium.be/commissies-van-toezicht/>.

ingediend hebben, waaronder enkele onderdanen van landen met een hoge erkenningsgraad. Deze personen hebben dus behoefte aan internationale bescherming, maar worden tegelijkertijd vastgehouden in een model dat werd ontwikkeld met de doelstelling om hen te verwijderen van het grondgebied.

De omkadering rond terugkeer binnen het opvangnetwerk van Fedasil en haar partners wordt benaderd als een 'alternatief voor detentie', hoewel dit behoort tot de fase van vrijwillige terugkeer. Deze maatregel mag niet als alternatief voor detentie overwogen worden, gelet op het ontbreken van enig motief voor opsluiting in dit stadium.

Internationale akkoorden verplichten de verdragspartijen, waaronder België, om minder dwingende maatregelen te nemen alvorens tot detentie over te gaan. In haar analyse gaat de commissie eenzijdig uit van de Terugkeerrichtlijn van 16 december 2008 om de 'nood' om personen op te sluiten met het oog op hun verwijdering te rechtvaardigen. De ontwikkeling van dit argument houdt op geen enkele wijze rekening met de Europese rechtspraak noch met de aangebrachte preciseringen, in het kader van de Terugkeerrichtlijn maar ook daarbuiten, wat betreft "alternatieve en minder dwingende" maatregelen.

Wat dit betreft citeren we hier het arrest Mahdi van 5 juni 2014, waarin het Hof van Justitie met name geoordeeld heeft dat:

"61 Het tweede uit artikel 15, lid 4, van richtlijn 2008/115 voortvloeiende vereiste verplicht tot een toetsing van de inhoudelijke voorwaarden van artikel 15, lid 1, van deze richtlijn, waarop de aanvankelijke beslissing tot bewaring van de betrokken derdelander was gebaseerd. De autoriteit die beslist over de eventuele verlenging van de bewaring van deze derdelander of over zijn eventuele invrijheidstelling moet dus bepalen, in de eerste plaats, of in een specifiek geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen dan een bewaring doeltreffend kunnen worden toegepast, in de tweede plaats, of er ten aanzien van die derdelander een risico op onderduiken bestaat en, in de derde plaats, of die derdelander de voorbereiding voor zijn terugkeer of de verwijdering ontwijkt of belemmert. [...]

67 In de tweede plaats wordt dit risico uitdrukkelijk in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/115 vermeld als een van de redenen ter rechtvaardiging van de inbewaringstelling van een derdelander jegens wie een terugkeerprocedure loopt ter voorbereiding van zijn terugkeer of ter uitvoering van zijn verwijderingsprocedure. Zoals in punt 61 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, preciseert deze bepaling dat slechts tot een dergelijke inbewaringstelling mag worden overgegaan indien in een specifiek geval geen andere afdoende, maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast [...]

*72 Bijgevolg staat het aan de verwijzende rechter om de feitelijke omstandigheden van de situatie van de betrokken derdelander te beoordelen, teneinde bij de toetsing van de voorwaarden van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2008/115 te bepalen of, zoals de direktor heeft voorgesteld in het hoofdgeding, een minder dwingende maatregel doeltreffend aan deze derdelander kan worden opgelegd en, indien dit niet mogelijk blijkt, te bepalen of er een risico op onderduiken van deze derdelander blijft bestaan. Het is enkel in het kader van dit laatste geval dat deze rechter rekening mag houden met de omstandigheid dat de derdelander niet over identiteitsdocumenten beschikt."*⁸

Dit arrest toont aan dat elke Lidstaat wettelijk verplicht is om te analyseren of andere afdoende maar minder dwingende maatregelen toegepast kunnen worden in elk specifiek geval en vervolgens, indien

⁸ HvJ EU, arrest C-146/14 PPU", 5 juni 2014. Online:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153314&pageIndex=0&doclang=nl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8390700>.

dit niet het geval is, om te beoordelen of er ondanks alles een risico op onderduiken blijft bestaan. Enkel na deze analyse en enkel in dit kader laat de wetgeving toe om een maatregel van detentie te nemen met het oog op verwijdering van het grondgebied.

Er bestaan in dit verband al pilootprojecten in verschillende Europese landen die beloftevolle resultaten bieden, met name in het Verenigd Koninkrijk, Bulgarije, Griekenland, Italië, Cyprus, Polen.⁹ Recentelijk werd ook in België zo'n pilot opgestart¹⁰.

Aanbevelingen om het aantal plaatsen in gesloten centra op te drijven en om nieuwe centra te openen of te richten voor bepaalde doelgroepen, zijn echter in overvloed aanwezig in het verslag: *“het Masterplan gesloten centra [dient] te worden uitgevoerd (nieuw centrum te Zandvliet en te Jumet, uitbreiding in 127bis en CIM) (aanbeveling 14)”, “het gesloten centrum te Brugge [dient] te worden vervangen (aanbeveling 15)”, “een vertrekcentrum, dichtbij de luchthaven gelegen, [dient] te worden voorzien voor de overbrenging vooraf, ingeval van vroeg vertrek, of voor de overnachting van personen die weigerden te vertrekken, zodat dit geen belasting is voor de huidige centra bij de luchthaven waar plaatsen dan gevrijwaard blijven voor andere personen; tevens brengt dit met zich mee dat het vervoer efficiënter kan worden geregeld (aanbeveling 16)”, “de gepaste omkadering [dient] te worden voorzien voor personen met een medische en psychische problematiek tijdens de voorbereiding op de verwijdering. Hiertoe wordt de inrichting aanbevolen van een gespecialiseerd centrum (open en gesloten) met gespecialiseerd personeel voor deze doelgroep (aanbeveling 17)”, “een apart centrum voor transitmigranten [dient] te worden voorzien (aanbeveling 18)”, “[aanbevolen om] te voorzien in de mogelijkheid om families met minderjarige kinderen voor een korte periode in een gesloten centrum/gezinswoning vast te houden tot de teruggrijping, ten einde onnodige verplaatsingen naar de verder van de luchthaven gelegen open woonunits en ontsnappingen hieruit te vermijden (aanbeveling 54)”.*

De enige aanbeveling wat betref alternatieve en minder dwingende maatregelen bestaat uit een *“Aanpassing van het KB van 17 september 2014 tot bepaling van de inhoud van de overeenkomst die wordt gesloten en de sancties die kunnen worden opgelegd krachtens artikel 74/9, § 3, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, omdat het zeer weinig voorkomt dat een gezin aan al deze voorwaarden kan voldoen. Er wordt voorgesteld de mogelijkheid te voorzien i.p.v. de verplichting om de cumulatieve voorwaarden op te leggen. Indien de cumulatieve voorwaarden strikt zouden worden toegepast, zal de thuis-coaching zeer uitzonderlijk blijven of worden (aanbeveling 12)”.*

De flagrante wanverhouding tussen aanbevelingen voor meer detentie en aanbevelingen voor minder dwingende maatregelen dreigt te leiden tot nieuwe veroordelingen van België door internationale rechtbanken en tribunalen. Dit toont eveneens aan dat de Commissie Bossuyt detentie als een systematisch noodzakelijke voorwaarde voor uitzettingsmaatregelen beschouwt.

⁹ EUROPEAN NETWORK ALTERNATIVE TO DETENTION NETWORK, “ATD Pilot Projects”. Online: <https://www.atdnetwork.org/pilot-projects/>.

¹⁰ JESUIT REFUGEE SERVICE BELGIUM, “Plan Together”. Online: <https://www.jrsbelgium.org/Plan-Together-564?lang=nl>

2.2 Analyse van verblijfsprocedures en procedures voor internationale bescherming ontbreekt

In de inleiding verduidelijkt het verslag van de commissie dat *“het doel [...] niet zozeer het verminderen van het aantal thans illegaal op het grondgebied verblijvende personen [is], maar vooral het verminderen van het aantal personen dat zich illegaal naar ons land zou begeven, indien zou worden ervaren dat het terugkeerbeleid veel efficiënter is geworden dan nu het geval is.”* (p. 10).

Desalniettemin behandelt het rapport enkel de terugkeerprocedures, zonder de oorzaken van onregelmatig verblijf in vraag te stellen. Gezinshereniging – de belangrijkste toegang tot verblijf in België – wordt niet besproken, net zoals beslissingen om een verblijfstitel in te trekken of niet te hernieuwen.

De talrijke hervormingen van de procedure voor gezinshereniging en de verhoging van het vereiste inkomen om hiervoor in aanmerking te komen, beperken beide de mogelijkheden om een legale verblijfsvergunning te krijgen voor veel vreemdelingen. Niet alle mensen geven echter het leven met hun gezin op, ze doen dat alleen onder veel slechtere omstandigheden omdat ze geen verblijfsvergunning hebben.

De commissie bespreekt de noodzaak om het risico op schendingen van artikel 3 EVRM na te gaan in het kader van de terugkeerprocedure zonder te kijken naar de manier waarop deze risico's moeten ingeschat worden in het kader van bepaalde verblijfsprocedures. De medische regularisatieprocedure voorzien in artikel 9ter van de wet van 15 december 1980 is hiervan een schrijnend voorbeeld. Ondanks het erg lage percentage van positieve beslissingen (in 2019 werd aan 289 personen toelating verleend om hier te verblijven tegenover 2592 personen die geen toelating kregen¹¹), zijn erg zieke mensen zelden in staat om een gedwongen verwijdering te ondergaan zonder risico op een zware schending van hun mensenrechten. Ze bevinden zich dus in een juridisch-administratief *limbo*.

Wanneer beroepen tegen bevelen om het grondgebied te verlaten gegrond verklaard worden, gebeurt dit telkens op grond van risico's op schendingen van de fundamentele rechten die door het EVRM gewaarborgd worden. Een evaluatie en verbetering van verblijfs- en beschermingsprocedures zou er enerzijds voor zorgen dat veel mensen niet langer een onnodige en gewelddadige detentie moeten ondergaan, en anderzijds dat België verdere reputatieschade op het internationale niveau, door veroordelingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vanwege detenties en verwijderingen die artikels 3, 5 en/of 8 EVRM schenden, zou kunnen vermijden.

Mensen die niet verwijderd kunnen worden blijven onvermeld in het verslag van de commissie. Dit is nochtans een cruciaal vraagstuk, gelet op de vele lacunes in de wet van 15 december 1980. Wat te doen met mensen voor wie geen enkele terugkeer, en dus geen verwijdering mogelijk is. Wat met staatlozen zonder verblijfstitel? Wat met mensen die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst omwille van medische of administratieve redenen? Wat met mensen voor wie ernstige risico's op mensenrechtenschendingen bestaan in geval van terugkeer?

¹¹ DIENST VREEMDELINGENZAKEN, “Statistisch jaarverslag 2019”, december 2019. Online: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/Statistisch%20jaarverslag%202019.pdf>.

De problematiek van onregelmatig verblijf enkel benaderen vanuit het perspectief van terugkeer, is kortzichtig. Zonder verbeteringen en uitbreidingen van toegangswegen tot legaal verblijf voor mensen zonder papieren, zal succes uitblijven. Bepaalde Europese landen hebben mechanismen opgezet die niet-repatrieerbaren toelaat om een verblijfstitel te verkrijgen of minstens hun verblijf gedoogd te zien, met een minimale toegang tot fundamentele rechten.¹²

Volgens berekeningen van de OESO is *“la contribution nette des immigrés aux finances publiques belges est estimée à 0,75 % du produit intérieur brut (PIB), soit l'équivalent d'un montant de près de trois milliards d'euros. Soulignons également que l'emploi influe sur la capacité des immigrés à contribuer au financement de la sécurité sociale. En conséquence, toute politique qui favorise l'accès rapide des immigrés à l'emploi et la reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle acquise à l'étranger a des effets bénéfiques automatiques sur leur contribution nette aux finances publiques.”*¹³ Het voordeel van deze benadering is dus niet alleen dat ze menselijker is, maar ook dat ze goedkoper is in financiële termen.

Verder willen we de commissie verzekeren dat we niet geloven dat *“het dulden van onregelmatig verblijf blijkt geeft van menselijkheid”* (p. 15). Verschillende verslagen van het middenveld over oplossingen voor mensen zonder papieren getuigen niet van een “tolerantie” voor onregelmatig verblijf, maar van een wil om duurzame oplossingen voor te stellen aan de overheid.

2.3 Het gebruik van fysieke dwang bij verwijderingspogingen komt niet aan bod.

Het verslag van de commissie, dat nochtans gestoeld is op gedwongen terugkeer, analyseert nergens het gebruik van macht bij verwijderingspogingen. Dit was nochtans een van de belangrijkste doelen van de commissie Vermeersch ten gevolge van de dood van Semira Adamu in 1998.

Welke methoden en technieken zijn op dit moment toegelaten om dwang uit te oefenen bij verwijderingsoperaties? Hoe vaak worden zij gebruikt? Met welke begrenzings? Het verslag van de commissie beantwoordt geen enkele van deze vragen, hoewel ze – in de woorden van Etienne Vermeersch zelf – *“één van de cruciale punten in de uitgebreide discussie inzake het verwijderingsbeleid”*.¹⁴

2.4 Het arrestatieproces komt niet aan bod

Hoewel de titel van fiche 7 het heeft over “interceptie van een onregelmatig op het grondgebied verblijvende vreemdeling bij een politie- of inspectiecontrole”, analyseert de fiche nergens de interceptie zelf. Er is wat dit betreft ook geen enkele aanbeveling geformuleerd.

¹² VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, « Point of no return: the futile detention of unreturnable migrants », januari 2014. Online: http://pointofnoreturn.eu/wp-content/uploads/2014/01/PONR_report.pdf.

¹³ LAFLEUR J-M., MARFOUK A., “Pourquoi l'immigration ? 21 questions que se posent les Belges sur les migrations internationales au XXI^e siècle”, november 2017. Online: https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/215503/1/Livre_Lafleur&Marfouk.pdf.

¹⁴ “Eindverslag van de commissie belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering (II)”, aangeboden aan de minister van binnenlandse zaken op 31 januari 2005”, p. 62.

Nochtans is de arrestatie, die het verhoor op het politiebureau voorafgaat, ook een cruciaal moment in het terugkeerproces. In het bijzonder rijst de vraag welke profielen moeten worden opgezocht: zij die snel kunnen worden verwijderd? Zij voor wie België een terugkeerakkoord heeft gesloten met het land van herkomst? Hoe zijn de arrestaties georganiseerd?

Wij erkennen dat het opkrikken van het opleidingsniveau van politieagenten een interessante aanbeveling is en stellen voor dat deze opleidingen ook door niet-gouvernementele actoren kunnen worden verzorgd.

2.5 Gebrek aan richtlijnen voor het identificatieproces

Het verslag bespreekt de kwestie van reisdocumenten, de moeilijkheid om deze te verkrijgen en dus om personen te kunnen identificeren. De aanbevelingen van de commissie zijn er op dit vlak op gericht om het identificatieproces te vergemakkelijken door op efficiëntere wijze gegevens te delen tussen politiediensten, parketten, parketten-generaal, de griffies van rechtbanken en de DVZ. Ze willen dit doen door systematisch vingerafdrukken en pasfoto's van mensen te nemen en ze te coderen binnen een vergelijkingssysteem gelijkaardig aan een kruispuntbank.

We zijn verbaasd over het gebrek aan richtlijnen wat betreft deze identificatieprocedure voor mensen in onregelmatig verblijf, aangezien dit aan de basis van de oprichting van deze analysecommissie van het terugkeerbeleid ligt ten gevolge van de zogenaamde 'Soedanese' zaak.

Zoals al werd aangehaald in het eerste deel had de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie in september 2017 een Soedanese delegatie uitgenodigd om verbannen Soedanezen te identificeren. Koert Debeuf, directeur van het Tahrir-instituut, bond de kat toen de bel aan: *"Dit kan enkel gaan om de geheime politie", zegt hij. "Als die vanuit Khartoem naar hier komt, is dat om politieke opposanten op te sporen, terug te halen en naar de martelkamers over te brengen. Gaan wij onze eigen politie inzetten om daarbij te assisteren? Dit is een van de meest criminele regimes ter wereld."*¹⁵

In december 2017 heeft het *Tahrir Institute for Middle East Policy* melding gemaakt van vermeende foltering en geweld tegen Soedanese onderdanen die waren geïdentificeerd en vervolgens naar Soedan gedeporteerd naar aanleiding van deze identificatiemissie. De eerste minister besloot vervolgens deportaties naar Soedan op te schorten om na te gaan of de personen die door de Belgische autoriteiten naar dat land waren gedeporteerd, bij hun terugkeer al dan niet werden gefolterd. Het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen kreeg vervolgens de opdracht een grondig onderzoek uit te voeren.

Wij zijn met stomheid geslagen om vast te stellen dat er geen enkele aanbeveling is gedaan over nochtans onontbeerlijke ethische en deontologische richtlijnen voor identificatieprocedures van mensen die hier onrechtmatig verblijven door de autoriteiten van hun land van herkomst, terwijl het verslag van de commissie wel ingaat op het risico van een schending van artikel 3 van het EVRM.

¹⁵ De Morgen, 19 september 2017, 'Sudanese geheime politie speurt hier naar opposanten', te raadplegen via: <https://www.demorgen.be/nieuws/sudanese-geheime-politie-speurt-hier-naar-opposanten~bc2945cd/>.

3. ANALYSE VAN DE « BELANGRIJKE VRAGEN¹⁶ »

3.1 Met betrekking tot « het alternatieve voorstel voor de huiszoekingen »

De commissie stelt gevangenisstraffen voor van 3 maand tot 1 jaar voor onwettig verblijf, om onderzoekrechters in staat te stellen een huiszoekings- of aanhoudingsbevel uit te vaardigen dat toegang geeft tot de verblijfsplaats van personen zonder geldige verblijfsvergunning en toelaat hen daar aan te houden.

Dit voorstel is een ernstige inbreuk op artikel 14 van de Belgische Grondwet dat de onschendbaarheid van de woning garandeert. Ter herinnering: in 2017 veroorzaakte het wetsvoorstel inzake huiszoekingen reeds een storm van protest bij de Belgische bevolking en het maatschappelijke middenveld.

Hierbij moet eraan herinnerd worden dat gevangenisstraffen die worden opgelegd op grond van illegaal verblijf of illegale toegang tot het grondgebied al aan de orde kwamen in een arrest van het Europese Hof van Justitie in 2011. In het arrest **El Dridi (C-61/11 PPU)**¹⁷, besloot het Hof van Justitie dat strafrechtelijke detentie van een migrant die zich niet houdt aan het bevel om het grondgebied te verlaten, in strijd is met de Terugkeerrichtlijn:

“Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, in het bijzonder de artikelen 15 en 16 ervan, moet aldus worden uitgelegd dat deze zich verzet tegen een regeling van een lidstaat als in het hoofdgeding aan de orde, krachtens welke aan een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land een gevangenisstraf wordt opgelegd op de enkele grond dat die persoon, in strijd met een bevel om het grondgebied van die staat binnen een bepaalde termijn te verlaten, zonder geldige reden zijn verblijf op dat grondgebied voortzet..”

Ook in het arrest **Affum (C-47/15)**¹⁸ van 07.06.2016, verduidelijkt het Hof van Justitie dat:

“1) De artikelen 2, lid 1, en 3, punt 2, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, moeten aldus worden uitgelegd dat een onderdaan van een derde land illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft, en om die reden binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, wanneer hij, zonder te voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot dan wel verblijf of vestiging in deze lidstaat, aldaar op doorreis is als passagier van een autobus die uit een andere lidstaat komt, welke deel uitmaakt van de Schengenzone, en die een derde lidstaat, die zich buiten deze zone bevindt, als bestemming heeft.

2) Richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan aan een onderdaan van een derde land voor wie de bij deze richtlijn ingevoerde terugkeerprocedure nog niet geheel is doorlopen, enkel wegens illegale binnenkomst

¹⁶ Dit stemt overeen met deel 1 van het eindverslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen.

¹⁷ HvJ, “zaak C-61/11 PPU”, 28.04.2011,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82038&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4826249>

¹⁸ HvJ, “zaak C-47/15”, 07.06.2016.,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=179662&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=503505>

via een binnengrens en het daaruit voortvloeiende illegale verblijf een gevangenisstraf kan worden opgelegd.

Deze uitleg geldt ook wanneer de betrokken onderdaan door een andere lidstaat kan worden teruggenomen op grond van een overeenkomst of regeling in de zin van artikel 6, lid 3, van die richtlijn.”

Wij delen de vaststelling van het College van procureurs-generaal dat stelt dat het gebruik van een gerechtelijke procedure voor administratieve doeleinden wijst op een duidelijk misbruik van procedure: irregulier verblijf is een administratieve situatie en geen strafrechtelijk probleem.

Wij stellen ons bovendien de vraag of het pertinent is om overbevraagde parketten, magistraten en penitentiaire instellingen (met hun reeds bekende overbevolking¹⁹) extra te belasten met de opsluiting van personen die geen enkele bewezen strafbare daad stelden.

3.2 Met betrekking tot het voorstel om de controle voor administratieve vrijheidsberoving over te hevelen naar de rechterlijke macht van het RVV

De commissie vindt het wenselijk dat de controle voor administratieve vrijheidsberoving van vreemdelingen wordt overgeheveld naar de RVV in plaats van de raadkamers. Wij houden er aan de opmerking van Serge Bodart (Lid van de Raad Van State en eerste voorzitter van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen) tijdens het colloquium « Beyond return » van 9 december 2019 in het Federaal Parlement opnieuw te vermelden « dat de hamvraag niet is aan wie deze competentie moet worden toegewezen, maar wel op welke manier deze moet worden uitgevoerd²⁰ ».

De raadkamers zijn bevoegd om te oordelen over de wettigheid van de besluiten tot detentie die in het kader van de Vreemdelingenwet genomen zijn. Deze verdeling van de bevoegdheden beantwoordde initieel aan een zekere logica, aangezien de onderzoeksgerechten ook uitspraak doen over aanhoudingsbevelen die aan de strafrechtbank worden bezorgd. Het is echter opmerkelijk dat de bevoegdheid van de raadkamer inzake personen in voorlopige hechtenis veel uitgebreider is dan haar bevoegdheid inzake personen die administratief werden aangehouden.

Wanneer de rechter van de raadkamer een aanhoudingsmandaat controleert, bekijkt hij tegelijk de wettigheid ervan en de opportuniteit tot voorlopige hechtenis. Wanneer deze zelfde rechter een zaak onderzoekt van een persoon zonder legaal verblijf die aangehouden werd op basis van een simpele administratieve beslissing, dan kan hij of zij zich enkel uitspreken over de wettigheid van de beslissing tot opsluiting. Op dit moment is elke mogelijke opportuniteitscontrole expliciet verboden bij wet: « *Zij onderzoekt of de maatregelen van vrijheidsberoving of tot verwijdering van het grondgebied in overeenstemming zijn met de wet zonder zich te mogen uitspreken over hun gepastheid.*²¹ ».

¹⁹ OBF, “L’État belge à nouveau condamné pour la surpopulation dans les prisons”, januari 2019, <https://latribune.avocats.be/etat-belge-a-nouveau-condamne-pour-la-surpopulation-dans-les-prisons/>

²⁰ BODART S., « Mogelijke pistes om de bestaande procedures te vereenvoudigen en te verbeteren » in « Voorbij terugkeer: Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf », p.13, https://www.vluchtelingenwerk.be/system/tdf/ndl_voorbij_terugkeer.pdf?file=1&type=document

²¹ Artikel 72, 2e lid Vreemdelingenwet

Concreet betekent dit dat iemand die wordt beschuldigd van een misdrijf efficiënter beroep kan aantekenen dan wie aan de grens een aanvraag voor internationale bescherming indient.

Het Hof van Justitie heeft deze kwestie al onderzocht en is van mening dat een rechter in staat zou moeten zijn om na te gaan of de opsluiting kan worden vervangen door minder dwingende maatregelen. Dit wijst in de richting van een controle op de detentiemaatregel die verder gaat dan de strikte controle van de wettigheid. Het is immers onmogelijk na te gaan of minder dwingende maatregelen een optie zijn zonder voorafgaande volledige analyse van de mogelijkheden. En toch is deze verplichting vastgelegd in de Terugkeerrichtlijn²² en in de Vreemdelingenwet²³, en in 2014 hernomen in het arrest Mahdi van het Hof van Justitie. In dit arrest wordt door het Hof ondubbelzinnig gesteld dat:

« [...] dat een juridische autoriteit die beslist over een verzoek tot verlenging van de bewaring, moet kunnen beslissen over elk relevant feitelijk en juridisch element om te bepalen of een verlenging van de bewaring gerechtvaardigd is [...], wat een grondig onderzoek impliceert van de feitelijke elementen van elk concreet geval. [...] Daartoe moet de rechterlijke autoriteit die beslist over een verzoek tot verlenging van de bewaring in staat zijn rekening te houden zowel met de feitelijke elementen en de bewijzen die zijn aangevoerd door de administratieve autoriteit die de aanvankelijke bewaring heeft gelast, als met elke eventuele opmerking van de betrokken derdelander. Bovendien moet zij elk ander voor haar beslissing relevant element kunnen achterhalen indien zij dit noodzakelijk acht. »²⁴

Bovendien heeft de vreemdeling het recht om één keer per maand met hulp van een advocaat en op eigen initiatief, beroep aan te tekenen tegen zijn of haar aanhouding bij de bevoegde raadkamer. Pas na vier maanden detentie is de bevoegde minister verplicht de zaak ter controle voor te leggen aan de betrokken raadkamer.

Ook hier is de vreemdeling wettelijk minder beschermd dan de persoon in voorlopige hechtenis (gezien die laatste automatisch beschikt over een gerechtelijke controle binnen de vijf dagen na het uitvaardigen van het aanhoudingsmandaat en daarna elke maand of elke drie maanden). Het is dus aangewezen dat er ook voor vreemdelingen systematisch een maandelijks herevaluatie plaatsvindt van de detentiemaatregel, om er op toe te zien dat detentie niet arbitrair wordt toegepast²⁵.

Om die redenen steunen wij de houding van het college van de procureurs-generaal en van het OBF, die zich verzetten tegen de overdracht van competenties van de raadkamers naar de RVV. Hoewel ook voor ons geldt dat de RVV kan worden gezien als de aangewezen rechter voor dit type procedure, zijn wij van mening dat er voldoende garanties nodig zijn voor een dergelijke wijziging inzake de aard van het mogelijke beroep (volle rechtsmacht met opschortend effect). In dit stadium lijken de garanties die de commissie Bossuyt vooropstelt ons onvoldoende om een optimaal beroep toe te laten.

²² Artikel 15 Terugkeerrichtlijn

²³ Artikel 7 Vreemdelingenwet

²⁴ HvJ, “zaak C-146/14 PPU”, 05.06.2014,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153314&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5065755>

²⁵ CARITAS INTERNATIONAL, CIRÉ, JESUIT REFUGEE SERVICE BELGIUM, POINT D’APPUI, PLATEFORME MINEURS EN EXIL, VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, « Kwetsbaarheid en detentie binnen gesloten centra, Handvaten voor een terugkeerbeleid met respect voor fundamentele rechten », november 2019, pp.20-23., <https://www.caritasinternational.be/wp-content/uploads/2020/01/2019-Rapport-kwetsbaarheid-1.pdf>

3.3 Met betrekking tot de evaluatie van het risico op schending van artikel 3 van het EVRM

De commissie Bossuyt gaat over tot een nauwgezet onderzoek van de jurisprudentie om vast te stellen dat er geen unanimititeit is over het evaluatiemoment inzake het respect van artikel 3 van het EVRM. Het arrest Paposhvili van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft dit debat nochtans al sinds 2016 afgesloten. Dit arrest bepaalt namelijk dat de Lidstaten de verplichting hebben om voorafgaand op elke uitvoering van een beslissing tot verwijdering het risico op schending van artikel 3 EVRM te evalueren. Met andere woorden, de evaluatie dient te gebeuren zodra een beslissing tot verwijdering wordt genomen. Ter herinnering: volgens artikel 1, 6° van de Vreemdelingenwet, is een dergelijke beslissing effectief zodra deze *“de illegaliteit van het verblijf van een vreemdeling vaststelt en een terugkeerverplichting oplegt”*, wat bijvoorbeeld het geval is bij een bevel om het grondgebied te verlaten.

Verschillende personen bogen zich over het arrest Paposhvili en kwamen tot een algemene consensus om deze beslissing te ondersteunen. Zo stellen paragrafen 185-186 bijvoorbeeld dat:

«Aan de verplichting van de autoriteiten op grond van artikel 3 EVRM om de integriteit van de betrokken personen te beschermen wordt in de eerste plaats voldaan door adequate procedures die een dergelijk onderzoek toelaten (...). In de context van deze procedures is het aan de verzoekers om bewijs aan te brengen dat in staat is om aan te tonen dat er ernstige redenen zijn om te geloven dat, als de bestreden beslissing zou worden uitgevoerd, zij een reëel risico zouden lopen op een behandeling in strijd met artikel 3. (...)»²⁶.

Naast dit arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vermeldt het rapport eveneens het Terugkeerhandboek van de Europese Commissie uit 2017. Het uittreksel dat hier wordt vermeld heeft betrekking op de exacte toewijzing van het land waarnaar de persoon zal terugkeren. Daar leest men het volgende: *“De repatriant moet vooraf op de hoogte worden gebracht van de bestemming waarnaar hij wordt verwijderd, zodat hij eventueel redenen kan aanvoeren waarom de verwijdering naar de voorgestelde bestemming volgens hem in strijd zou zijn met het beginsel van non-refoulement en zodat hij gebruik kan maken van het recht op beroep.»*. Dit arrest houdt ook in dat, *in fine*, de duidelijke motivering reeds hernomen is in het bevel om het grondgebied te verlaten. Hoe kan men hun recht op een effectief beroep immers garanderen indien dit niet het geval is? Ter herinnering: aan een uitwijzing gaat enkel een bevel tot verlaten van het grondgebied vooraf dat wordt uitgevoerd, aangezien er voorafgaand aan de effectieve uitwijzing geen enkele andere beslissing of procedure voorzien is.

Herinneren we er tot slot nog aan dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak S.J. tegen de Belgische Staat oordeelde dat, hoewel het Belgische systeem beschikt over een waaier aan rechtsmiddelen (annulatie, gewone schorsing en schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid) die in theorie efficiënt kunnen zijn, dit systeem in de praktijk te complex is en te moeilijk te implementeren

²⁶ VAN HAMME C., VERBROUCK C., “Même la Cour constitutionnelle belge oublie la jurisprudence strasbourgeoise, spécialement l’arrêt Paposhvili contre Belgique de la Cour européenne des Droits de l’Homme”, april 2020, <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/c-const-20-novembre-2019-n-186-2019.html>

is om te voldoen aan de verplichtingen om te voorzien in toegankelijke en beschikbare rechtsmiddelen in rechte en in feite, zoals vereist volgens artikel 13 samen gelezen met artikel 3 EVRM.²⁷

²⁷ EHRM, "S.J. t. België, verzoek n°70055/10, §103", 27.02.2014,
[https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-141199%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-141199%22]})

4. ANALYSE VAN DE BELANGRIJKSTE AANBEVELINGEN VAN DE COMMISSIE

4.1 Het gebrek aan overleg met psycho-medisch-sociale professionals

Fiche 1 bespreekt de noodzaak om terugkeer in verschillende fasen van de procedure te bespreken met personen die om internationale bescherming vragen. Op dezelfde manier stelt fiche 2 voor dat *"het terugkeerloket kan de link tussen vrijwillige terugkeer en andere stedelijke acties versterken, en dit in alle gemeenten. Het betreft acties, zoals winterwerking, daklozenwerking en out-reach activiteiten"*. Wij stellen vast dat de betrokken actoren niet zijn geraadpleegd bij het opstellen van deze aanbevelingen, en dat terwijl zij toch de belangrijkste actoren zijn.

Bij gebrek aan een echt onderzoek op het terrein bij de betrokken professionals wijst niets erop dat volgende bewering in fiche 1: *"Iedere verzoeker om internationale bescherming (zowel individuen als families) wordt bij het begin van de procedure internationale bescherming, tijdens de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en bij een negatieve beslissing inzake dit verzoek ingelicht over de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer"* (p. 43), ook daadwerkelijk wordt toegepast.

4.2 Aanbevelingen met betrekking tot niet-begeleide minderjarige vreemdelingen

Wij verwelkomen aanbeveling 25 uit het verslag, die het volgende voorstelt: *"Zowel de dienst Voogdij als Fedasil moeten meer middelen ter beschikking krijgen voor de opvang en de opvolging van minderjarigen (chauffeurs, permanentie door dossierbehandelaars, opvangplaatsen)"* (aanbeveling 25).

Gezien het feit dat niet-begeleide minderjarigen vreemdelingen die aan de grens onderschept worden en voor wie er twijfel over hun minderjarigheid bestaat op dit moment in detentie geplaatst kunnen worden²⁸, is het belangrijk dat de Dienst Voogdij rechtstreeks op de luchthaven bereikbaar is.

Wat de andere aanbevelingen met betrekking tot minderjarigen betreft, is het voor ons ondenkbaar om onder dwang leeftijdstests uit te voeren. Wij wijzen er in dit verband op dat de leeftijdstest niet de enige maatstaf is om de minderjarigheid van een jongere te beoordelen wanneer deze in twijfel getrokken wordt en dat de drievoudige test die in België wordt uitgevoerd door middel van een röntgenfoto van het gebit, de pols en het sleutelbeen een procedure is die enkel in laatste instantie zou moeten worden toegepast.

Op 20 februari 2010 heeft de Nationale Orde der artsen een advies over dit onderwerp gepubliceerd, waarin wordt gesteld dat: *"Blootstelling aan ioniserende stralen is ethisch gezien slechts gerechtvaardigd wanneer ze meer voordelen biedt dan nadelen. De dienst Voogdij moet het belang van de leeftijdsbepaling bij benadering afwegen tegen het, zij het minieme, gevaar dat de verwezenlijking ervan schade toebrengt aan de gezondheid van het individu"*²⁹.

²⁸ Artikel 41, §2 van de wet van 12.01.2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

²⁹ Orde der artsen, *"Testen voor leeftijdsbepaling bij niet-begeleide minderjarige vreemdelingen"*, februari 2010, Online: <https://www.ordomedic.be/nl/adviezen/advies/testen-voor-leeftijdsbepaling-bij-niet-begeleide-minderjarige-vreemdelingen>

Overigens wordt ook de betrouwbaarheid van deze tests breed betwist. Opnieuw in de woorden van de Nationale Orde der artsen: " *De interpretatie van een röntgenfoto is geen onfeilbare methode om de leeftijd van een persoon te bepalen. Voor deze interpretatie is een bijzondere expertise vereist. [...] Schatting houdt altijd een onnauwkeurigheidfactor in en kan bijgevolg slechts leiden tot een betrouwbaarheidsinterval. Twijfel moet altijd uitvallen in het voordeel van de persoon die verklaart minderjarig te zijn. [...] Verschillende factoren (etnische, genetische, endocrinische, sociaal-economische, nutritionele, medische, ...) kunnen de groei van een individu beïnvloeden. [...] De tabellen voor de botleeftijdsoepaling die als referentie dienen, zijn opgemaakt op grond van een bepaalde bevolking; de meest gebruikte zijn gebaseerd op de westerse blanke bevolking. Opdat de verwijzing relevant zou zijn, dient de persoon op wie ze toegepast worden tot dezelfde bevolking te behoren. De dentale criteria hangen in het bijzonder af van de etnische oorsprong en van het sociaal-economisch en nutritioneel niveau van het individu. [...] De Nationale Raad meent om de hierboven uiteengezette redenen dat de andere indicatoren die leeftijdsbepaling van het individu mogelijk maken niet verwaarloosd mogen worden*³⁰."

Het Europese Parlement heeft de betrouwbaarheid en de legitimiteit van deze tests in twijfel getrokken in een resolutie van 2013: "[Het Europees Parlement] betreurt het dat de medische technieken die in sommige lidstaten worden gehanteerd om de leeftijd vast te stellen ongepast en opdringerig zijn en trauma's kunnen veroorzaken, betreurt het eveneens dat sommige, op botontwikkeling of gebitsmineralisatie gebaseerde methoden omstreden blijven en een grote foutenmarge kennen³¹".

De Orde der artsen wijst er ook op dat "*In elk geval mag de test niet uitgevoerd worden zonder de toestemming van de persoon, die de nodige informatie verkregen dient te hebben over het doeleinde, de contra-indicaties en de inherente risico's van de test. Deze informatie dient te worden verstrekt in een duidelijke en begrijpelijke taal, eventueel door bemiddeling van een tolk. De toestemming dient uitdrukkelijk gegeven te worden. Bijstand van een voogd of van een referentiepersoon is belangrijk voor de betrokken persoon in dit stadium van de procedure, ofschoon de programmawet van 24 december 2002 bepaalt dat een voogd aangewezen wordt wanneer het statuut van NBMV bewezen is, behalve in uiterst dringende noodzakelijkheid. De onderzoeker dient te beschikken over de nodige tijd en gunstige omstandigheden om een kwalitatieve test uit te voeren. Het onderzoek dient uitgevoerd te worden met eerbied voor het individu*³²".

Laten we tot slot niet vergeten dat het onder dwang uitvoeren van een drievoudige röntgenfoto bij het eerste contact met de autoriteiten contraproductief kan zijn voor de vertrouwensrelatie die men achteraf dient op te bouwen (wat zowel in het kader van een verzoek om internationale bescherming als bij het zoeken naar een duurzame oplossing noodzakelijk is).

³⁰ Orde der artsen, "Testen voor leeftijdsbepaling bij niet-begeleide minderjarige vreemdelingen", februari 2010. Online:

<https://www.ordomedic.be/nl/adviezen/advies/testen-voor-leeftijdsbepaling-bij-niet-begeleide-minderjarige-vreemdelingen>

³¹ Europees Parlement, "Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2013 over de situatie van niet-begeleide minderjarigen in de EU (2012/2263(INI))", september 2013, §15. Online: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//FR>

³² Orde der artsen, "Testen voor leeftijdsbepaling bij niet-begeleide minderjarige vreemdelingen", februari 2010. Online:

<https://www.ordomedic.be/nl/adviezen/advies/testen-voor-leeftijdsbepaling-bij-niet-begeleide-minderjarige-vreemdelingen>

4.3 Met betrekking tot de toegang tot juridische bijstand

De commissie doet verschillende aanbevelingen om de toegankelijkheid van de juridische bijstand in de gesloten centra te verbeteren. Wat betreft de oprichting van eerstelijns permanenties voor juridische bijstand door de balies in elk gesloten centrum, wijzen wij erop dat in het vreemdelingenrecht gespecialiseerde organisaties ook juridische bijstand kunnen verlenen en dat de meesten dit soort diensten al verlenen en over het algemeen zeer "dicht" bij de betrokken personen staan, wat het gemakkelijker maakt om een vertrouwensband op te bouwen.

Dergelijke juridische bijstand moet ook beschikbaar zijn voor personen die in strafinrichtingen worden vastgehouden en voor wie er een verblijfsrechtelijk probleem is. De termijnen voor het instellen van beroepen inzake het verblijfsrecht verschillen sterk van de termijnen voor het instellen van beroepen inzake het strafrecht. Wanneer personen die in strafinrichtingen worden vastgehouden toegang krijgen tot een advocaat, zijn de termijnen voor het instellen van een beroep tegen bevelen om het grondgebied te verlaten en inreisverboden vaak al verstreken, waardoor de toegang tot een effectief rechtsmiddel ernstig wordt beperkt.

4.4 Met betrekking tot het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens van personen zonder verblijfsvergunning

Uit het verslag blijkt een duidelijke wil om gegevens van allerlei aard te verzamelen, te verwerken en over te dragen tussen alle direct of indirect betrokken actoren. In deze context vermelden we de volgende aanbevelingen:

"[...] verplichting om samen te werken en om de reisdocumenten (of de kopieën) te overhandigen aan DVZ; verplichting om, indien men geen reisdocument heeft, in te gaan op de afspraak met het consulaat/ambassade (aanbeveling 1)",

"Verplichting van het leveren van vingerafdrukken (naast foto) bij alle verblijfsaanvragen om aldus een vergelijking mogelijk te maken (o.a. invoeren in het Rijksregister) (aanbeveling 5)",

"Via een specifieke code in het Rijksregister voor alle bevoegde diensten de beslissing tot intrekking van verblijf, het BGV en het inreisverbod zichtbaar maken en voorzien dat deze code ook door DVZ zelf in het Rijksregister kan worden toegevoegd van zodra de beslissingen uitvoerbaar zijn (aanbeveling 6)",

"Meer informatie toegankelijk maken voor DVZ-medewerkers (met inachtneming van het professioneel geheim waar psychologen en maatschappelijke assistenten aan zijn verbonden) (aanbeveling 7)",

"Wat de verwijdering van moeilijke gevallen betreft, moet de vervoerder omwille van veiligheidsredenen en de voorbereiding van het cabinepersoneel kunnen worden ingelicht van de omstandigheden en redenen van eerdere mislukte verwijderingspogingen. Hiertoe dient de GDPR-regelgeving en de Belgische privacywetgeving te worden gewijzigd (aanbeveling 8)",

"Wat vingerafdrukken betreft (aanbeveling 27):

o een automatisering van de verwerking van vingerafdrukken [...];

o een Printrak-databank 24 u op 24, 7 op 7 operationeel, zodat op elk uur van de dag, weekdag of weekend, avond of nacht, een vergelijking met resultaat kan worden bekomen;

o de omschakeling van Printrak naar het AFIS-nummer i.p.v. het eigen SD-nummer (system identification-nummer) om de communicatie met de partners (politie, justitie) te vergemakkelijken;

o een overkoepelende databank van vingerafdrukken en foto's en een automatische vergelijking met de verschillende bestaande databanken op Belgisch en Europees vlak (Eurodac, VIS, SISII en EES) waarbij - telkens wanneer een set vingerafdrukken wordt genomen – elke instelling een verificatie kan uitvoeren en automatisch een AFIS-nummer (met historiek) ontvangt. Dit zou zowel voor DVZ als voor de strafinstellingen, de parketten, de gerechtelijke en politiediensten een grote stap vooruit zijn;

o een applicatie of mobiel toestel waarmee DVZ-medewerkers die op het terrein ondersteuning geven aan politiediensten, onmiddellijk kunnen nagaan wat de administratieve toestand is van een persoon en of zijn vingerafdrukken een hit opleveren. Deze mobile devices zijn o.a. beschikbaar bij de leverancier van de Printrak databank;

o een uitbreiding van de Printrak databank met de vingerafdrukken die worden afgenomen in onze ambassades naar aanleiding van een visumaanvraag (bv. gezinshereniging) en lange tijd werden bijgehouden in de databank van Buitenlandse Zaken. Op dit moment blijkt uit informatie van Printrak dat deze vingerafdrukken nergens worden opgeslagen of gecontroleerd.”,

“een snellere toegang tot de historiek van de vorige arrestaties (aanbeveling 28)”,

“een automatisering van de consultatie van de verschillende databanken en het toevoegen van het resultaat in het DVZ-dossier (aanbeveling 29)”,

“de invoering van een gezichtsvergelijking via software voor “facial recognition (aanbeveling 30)”,

“de creatie van een gemeenschappelijk vergelijkingssysteem inzake identiteit en nationaliteit (“kruispuntbank identiteit”), waarbij alle informatie vanuit verschillende databanken van de diverse officiële instanties met elkaar worden “gematcht” op basis van biometrische gegevens (aanbeveling 31)”,

ten einde een snelle beslissing mogelijk te maken na interceptie ingeval van assistentie door DVZ op het terrein, toegang te verstrekken tot de dossiers van DVZ buiten de dienst (op het terrein) (aanbeveling 35)”,

“in IT-ondersteuning te voorzien voor de organisatie van de verwijderingen via een casemanagement programma met bijhorende app's ter facilitering van de uitvoering op het terrein, automatisering waar mogelijk en met de nodige verbindingen tussen diverse databanken. DVZ dient de nodige middelen te ontvangen om dit RECAMAS (return case management systeem) te ontwikkelen ten einde het verwijderingsproces op een efficiëntere wijze te ondersteunen en de nodige statistieken te kunnen bekomen (aanbeveling 36)”,

“Inzake identificatie (aanbeveling 41):

o wordt aanbevolen de omzendbrief inzake identificatie te actualiseren. De politiediensten moeten worden gesensibiliseerd o.a. over het belang om bij een huiszoeking ook gericht te zoeken naar identiteitsdocumenten;

o zou DVZ meer mogelijkheden moeten kunnen krijgen om ook bij bestuurlijke aanhoudingen informatie te ontvangen van politiediensten.”,

“Er wordt aanbevolen:

- dat DVZ toegang krijgt tot het gehele dossier om de identiteit van de gedetineerde te kunnen vaststellen (aanbeveling 46);*
- een samenwerkingsafpraak te maken tussen DVZ en de parketten, parketten-generaal en griffies van de rechtbanken, omdat in het kader van gerechtelijke onderzoeken regelmatig identiteitsdocumenten worden voorgelegd, waarvan DVZ geen weet heeft of die zelfs wijzen op geheel andere identiteiten en nationaliteiten, dan deze waaronder dezelfde persoon bij DVZ gekend is (aanbeveling 48);*
- ingeval van gerechtelijke onderzoeken of arrestaties: aandacht te hebben voor de identiteit (collectieve brief ter zake), de vermelding van de “identificatie” via de vingerafdrukken (het AFIS-nummer) en de link met een ander dossier met zelfde identiteit (aanbeveling 49);*
- de bewaartermijn voor vingerafdrukken te verlengen (geen termijn) (aanbeveling 56);*
- bij elke verblijfsaanvraag vingerafdrukken en pasfoto voor te leggen (aanbeveling 57);*

Wij willen er hier aan herinneren dat de overgrote meerderheid van de personen die bij deze maatregelen betrokken zijn, geen enkel misdrijf hebben begaan en dus geen enkel gevaar voor de samenleving vormen. De uitgebreide lijst van maatregelen die erop gericht zijn om de privacy van irregulier in de EU verblijvende personen te schenden, staat dan ook niet in verhouding tot het nagestreefde doel.

De geformuleerde aanbevelingen lijken niet eens aan de gegevensbeschermingsautoriteit te zijn voorgelegd. Er zij aan herinnerd dat het recht op eerbiediging van het privéleven en van de correspondentie ook een door het EVRM gewaarborgd fundamenteel recht is.

We wijzen erop dat aanbeveling 51 preciseert dat luchtvaartmaatschappijen “*moeten aanvaarden de privacywetgeving te respecteren en het gebruik van de airline notification te beperken tot deze die hiermee in overeenstemming zijn*”.

4.5 Met betrekking tot het gebruik van business class en bepaalde routes bij verwijderingen door de luchtvaartpolitie

In januari 2017 onthulde de pers dat sommige politieagenten die belast zijn met de repatriëring van immigranten in irregulier verblijf naar hun land van herkomst van de reis gebruik zouden maken om zichzelf een aantal voordelen toe te kennen, zoals: eersteklas reizen, luxehotels, buitensporige uitgaven en zelfs prostituees en dat op de kosten van de Dienst Vreemdelingenzaken. Er werd vermeld

dat deze dienstreizen in luxe vakanties in Dubai of Bangkok ontaardden. Er werd een onderzoek naar deze feiten ingesteld.³³

Deze kwestie wordt subtiel behandeld op p. 97 van het verslag over het feit dat "*Frontex staat in minder gevallen uitzonderingen toe op het algemene principe van het gebruik van economy class dan in het huidige Protocol DVZ-LPA van 2006 inzake verwijdering via de lucht is bepaald. In die gevallen weigert LPA gebruik te maken van het FAR boekingsysteem. De Federale Politie wil geen wijziging van het protocol om de regels van Frontex op te leggen.*" en op p. 98 dat "*de reisweg of de vervoerder die Frontex voorstelt, [...] in een aantal gevallen niet aanvaard [wordt] door de LPA*". De redenen hiervoor zijn divers volgens het rapport: o.a. de voorkeur om Thai Airways via Bangkok te gebruiken waarmee FAR geen akkoord heeft afgesloten, het gebruik van vervoerders die (eerder) weigerachtig staan tegenover het vervoer van DEPA's (wat inefficiënt is) en het feit dat LPA omwille van veiligheidsredenen Istanbul niet als transitvluchthaven wenst te gebruiken³⁴.

De situatie waarover de pers in 2017 berichtte, lijkt sindsdien niet echt te zijn veranderd. Wij vragen ons dan ook af welke maatregelen er sinds 2017 zijn genomen om dit soort misbruik te voorkomen. Is er een regelmatige herbeoordeling gepland om dit soort met overheidsgeld gefinancierde onnodige uitgaven te voorkomen?

Wij waarderen de aanbevelingen om het aantal controles door de AIG te verhogen en deze dienst beter te laten functioneren, en met name de aanbeveling om het jaarverslag van de Algemene Inspectie over de uitvoering van haar toezicht inzake verwijderingstaken van de politie niet alleen aan de minister van Binnenlandse Zaken, maar ook naar de ministers van Justitie en van Asiel en Migratie, maar ook naar de Voorzitter van het parlement te richten en op de website van de Algemene Inspectie publiekelijk toegankelijk te stellen (p. 113).

Recentelijk toonde ook de zaak Chovanec aan dat er meer democratische controle moet komen op wat er op de luchthavens gebeurt, om te voorkomen dat bepaalde elementen of gebeurtenissen in de doofpot gestopt worden. Het verbaast ons echter dat deze aanbeveling niet in deel III van het verslag staat. Gaat het om een vergetelheid?

³³ De Standaard, "Baas federale politie vraagt spoedoverleg over wantoestanden repatriëringsdienst", 25.01.2017. Online: https://www.standaard.be/cnt/dmf20170125_02694825
7SUR7, "La N-VA éclaboussée par le scandale des escorteurs", 25.01.2017. Online: https://www.7sur7.be/belgique/la-n-va-eclabousee-par-le-scandale-des-escorteurs~a170b51d/?fbclid=IwAR3zYz6XYUxRWfQw4gY6Cjh9VkUn_Df21B7IFM8QaIjpnT93sG5R62ne17c;

³⁴ EINDVERSLAG van de Commissie Bossuyt, p. 98.

4.6 Met betrekking tot vreemdelingen die aan de buitengrenzen worden teruggedreven

Met betrekking tot weigeringen van binnenkomst en teruggrijvingen aan de Schengenbuitengrensposten merkt de commissie op p. 72 op dat het regelmatig voorkomt dat er een misvatting is omtrent het Schengenvisum - het visum moet worden verkregen van het land van de hoofdbestemming of aankomst - en wijst zij op de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappijen in deze context. Hoewel we erkennen dat zij medeverantwoordelijk zijn, moeten we ook vraagtekens zetten bij de rol van andere betrokken actoren vóór de aankomst op het grondgebied.

Veel landen - waaronder België - maken gebruik van particuliere bedrijven om visumaanvragen te onderzoeken (TLS Contact, VFS, enz.). Dit systeem van intermediaire particuliere ondernemingen brengt soms aanzienlijke extra kosten met zich mee voor de aanvrager en bemoeilijkt zijn of haar toegang tot duidelijke en nauwkeurige informatie doordat de Belgische ambassade of het consulaat ontoegankelijk wordt voor de aanvrager.

In sommige landen hebben deze private ondernemingen ook aanvullende diensten ontwikkeld die toegankelijk zijn voor een welgesteld publiek, zoals reisverzekeringscontracten of een VIP-behandeling, waardoor er een ongelijke toegang tot informatie ontstaat, afhankelijk van het inkomen van de aanvragers. Wij zijn van mening dat het gepast is om een analyse te maken van de impact van deze onderaannemers van ambassades op de toegang tot informatie voor visumaanvragers, wat niet lijkt te zijn gebeurd in het kader van het verslag van de commissie.

4.7 Met betrekking tot verzoekers om internationale bescherming in detentie

Het verzoek om internationale bescherming vergt tijd om te kunnen voldoen aan de procedurele waarborgen die nodig zijn voor een dergelijke procedure: documenten moeten worden vertaald en aanvragers moeten de nodige tijd hebben om hun asielrelaas voor te bereiden.

Evenzo is de terugkeerbegeleiding in de gesloten centra en terugkeerbouwingen nauwelijks verenigbaar met een lopende procedure voor internationale bescherming. Aanvragers worden geacht in staat te zijn om beschermingsambtenaren te vertellen over de vervolging die zij in hun land van herkomst hebben ondergaan, terwijl zij tegelijkertijd onder druk worden gezet om ermee in te stemmen daarheen *‘vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet’* terug te keren.

Bovendien worden veel mensen bij een volgend verzoek uiteindelijk erkend als vluchteling of krijgen ze alsnog subsidiaire bescherming. De volgende verzoeken worden echter regelmatig op zeer strikte wijze niet-ontvankelijk verklaard, hetgeen zeer ernstige gevolgen kan hebben voor personen die zich in detentie bevinden en die verwijderd kunnen worden naar landen waar zij het risico lopen te worden vervolgd. Door via een ontvankelijkheidsverklaring van het volgende verzoek te voorzien in een systematische hoorzitting van de persoon, zou dit risico gedeeltelijk worden vermeden door ten minste het respect voor het recht om gehoord te worden te waarborgen.

Ten slotte merken we op dat er geen gegevens bekend zijn over de erkenningspercentages betreffende de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming na een volgende aanvraag. Hetzelfde geldt voor

de erkenningspercentages voor verzoeken die worden ingediend vanuit de gesloten centra of de terugkeewoningen. Bij gebrek aan dergelijke gegevens en gezien het risico op vervolging in geval van terugkeer naar het land van herkomst, is de afwijzende houding van de autoriteiten ten aanzien van meervoudige verzoeken op geen enkele wijze gerechtvaardigd.

Om al deze redenen mogen verzoekers om internationale bescherming niet worden vastgehouden tijdens hun procedure. Personen die aan de grens een verzoek indienen moeten toegang hebben tot het grondgebied, ten minste voor de duur van hun procedure.

4.8 Met betrekking tot verwijderingen vanuit strafinrichtingen

De commissie beveelt aan de termijn voor het regelen van de verwijdering uit de gevangenissen te verlengen, terwijl de persoon daar opgesloten blijft. In het licht hiervan willen wij erop wijzen dat het verlengen van de vasthouding om administratieve redenen neerkomt op het verlengen van een straf op administratieve gronden, wat niet in overeenstemming is met de beginselen van het strafrecht en neerkomt op willekeurige opsluiting. Een vrijheidsbenemende maatregel in een strafinrichting zou alleen bij een rechterlijke beslissing mogen bevolen worden, niet bij een administratieve beslissing. Dit zou een gevaarlijk precedent scheppen.

Dit voorstel gaat overigens ook in tegen het verbod op de dubbele bestraffing en het beginsel “non bis in idem”, zie artikel 13 van het Wetboek van strafvordering en artikel 14.7 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

De commissie beveelt aan te voorzien in "*voldoende personeel om de opvolging van de strafinstellingen te verzekeren, zowel voor de migratieambtenaren als voor de bevoegde diensten inzake het nemen van beslissingen en het overgaan tot identificatie en verwijdering*". Hoewel we het eens kunnen zijn met de vaststelling dat de penitentiaire inrichtingen structureel onderbemand zijn, lijkt de aanbeveling van de commissie niet te stroken met de realiteit van het huidige gevangeniswezen. Gezien de overbevolking in de gevangenissen lijkt het niet gepast om mensen die hun straf hebben uitgezeten daar te houden voor het uitvoeren van een bevel om het grondgebied te verlaten.

Hoewel we ook erkennen dat regelingen ter voorkoming van conflicten binnen gesloten centra tussen deze doelgroep en degenen die deze achtergrond niet hebben, gunstig kunnen zijn, zijn we van mening dat de aanbevelingen van de commissie niet in overeenstemming zijn met de rechten van de gevangenen.

Tot slot stelt de commissie voor meer overeenkomsten met derde landen te sluiten om de uitvoering van gevangenisstraffen in het land van herkomst mogelijk te maken, maar onderzoekt zij niet de risico's van schending van artikel 3 van het EVRM voor deze doelgroep in het bijzonder.

In sommige landen worden echter regelmatig onwaardige gevangenisomstandigheden aan de kaak gesteld door veel niet-gouvernementele organisaties. In dit verband zijn de volgende – niet-exhaustieve - verslagen het vermelden waard:

- *"Iran: Detainees flogged, sexually abused and given electric shocks in gruesome post-protest crackdown – new report"*³⁵, september 2020, Amnesty International;
- *"La vie des prisonniers est mise en danger par des conditions de détention épouvantables"*³⁶, Tsjaad, september 2012, Amnesty International,
- *"Madagascar: Unjustified, excessive and prolonged pre-trial detention keeps thousands in life-threatening prison conditions"*³⁷, Madagaskar, oktober 2018, Amnesty International,
- *"Des conditions de vie choquantes dans les prisons californiennes"*³⁸, Verenigde Staten, september 2012, Amnesty International.
- [...]

Het sluiten van dergelijke overeenkomsten vormt een reëel risico op ernstige schendingen van de grondrechten van gedetineerden. Er mag geen verwijderingsbevel tegen deze doelgroep worden genomen zonder een echte analyse per geval van de risico's op vervolging in geval van verwijdering.

4.9 Met betrekking tot kwetsbare personen

Fiche 13.1 kaart de kwestie van vasthouding en verwijdering van kwetsbare personen aan. Hoewel we het ermee eens zijn dat de detentie en verwijdering van kwetsbare personen problematisch is en dat ondersteuning door gekwalificeerd personeel (psychologische assistenten, verpleegkundigen, psychiaters en zorgpersoneel) een goede optie lijkt te zijn, benadrukken we dat kwetsbare personen geen plaats hebben in detentie. Detentie is bovendien zelf een bron van kwetsbaarheid³⁹.

Het is een illusie te denken dat een effectieve therapie kan worden overwogen in een traumatische omgeving. Samenwerking met de familie en verwanten van de betrokkene lijkt voor deze personen een veel effectiever alternatief dan detentie.

Ook de aanbeveling dat *"indien de vreemdeling weet dat hij aan een ziekte lijdt, dient hij dit spontaan te vermelden en niet enkel aan te halen op het ogenblik van het indienen van een eenzijdig verzoekschrift of een ander beroep"* (p. 82) is niet overtuigend. Het spontaan vermelden van ziekten kan nauwelijks worden vereist onder het medisch geheim. Bovendien maakt het gebrek aan vertrouwen van de gedetineerden jegens het medisch personeel van de gesloten centra deze aanbeveling totaal illusoir.

³⁵ AMNESTY INTERNATIONAL, *"Iran: Detainees flogged, sexually abused and given electric shocks in gruesome post-protest crackdown – new report"*, september 2020. Online: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/09/iran-detainees-flogged-sexually-abused-and-given-electric-shocks-in-gruesome-post-protest-crackdown-new-report/>

³⁶ AMNESTY INTERNATIONAL, *"La vie des prisonniers est mise en danger par des conditions de détention épouvantables"*, september 2012. Online: <https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/tchad-la-vie-de-prisonniers-est>

³⁷ AMNESTY INTERNATIONAL, *"Madagascar: Unjustified, excessive and prolonged pre-trial detention keeps thousands in life-threatening prison conditions"*, oktober 2018. Online: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/10/madagascar-pretrial-detention-life-threatening-prison-conditions/>

³⁸ AMNESTY INTERNATIONAL, *"Des conditions de vie choquantes dans les prisons californiennes"*, september 2012. Online: <https://www.amnesty.ch/fr/pays/ameriques/etats-unis/docs/2012/etats-unis-damerique-des-conditions-de-vie-choquantes-dans-les-prisons>

³⁹ JESUIT REFUGEE SERVICE EUROPE, *"Becoming Vulnerable in Detention"*, avril 2013. Online: <https://jrseurope.org/en/resource/becoming-vulnerable-in-detention/>

Wij bevelen aan het rapport '*Kwetsbaarheid en detentie in gesloten centra*' te lezen dat in november 2019 door zes organisaties uit het middenveld werd opgesteld. Het bevat een groot aantal aanbevelingen met betrekking tot kwetsbare personen.

Bovendien zou, zoals reeds gezegd, een verbetering van de medische regularisatieprocedure, zoals voorzien in artikel 9ter van de wet van 15.12.1980, het mogelijk maken om het aantal personen dat lijdt aan ernstige ziekten en dat zonder verblijfsvergunning op het grondgebied verblijft, te verminderen.

4.10 Met betrekking tot migranten in transit

We merken eveneens op dat "*de meeste transitmigranten [...] - volgens de data waarover DVZ beschikt, en volgens hun eigen verklaringen - afkomstig [zijn] uit Eritrea, Soedan en Irak*" (p. 121). Wij zijn verheugd over de wil om de opleiding en het bewustzijn van de politie te verbeteren en te versterken, en zijn het eens met de aanbeveling dat het onderzoek naar een mogelijke schending van artikel 3 EVRM door een gespecialiseerde eenheid moet worden uitgevoerd. We onderschrijven eveneens de noodzaak om de omkadering en de opvang van jongeren die zich als minderjarig verklaren (screeningscentrum) te verbeteren.

Hoewel we ons kunnen vinden in de volgende vaststelling: "*Transitmigranten zijn een zeer moeilijk te bereiken doelgroep. Het verschaffen van correcte informatie over de geldende wetgeving en mogelijke procedures in België en EU en het ontkrachten van "fake news" is een werk van lange adem waarbij vertrouwen zeer belangrijk is.*" (p.125), lijkt het ons dat de meeste van de aanbevelingen die de commissie met betrekking tot transitmigranten op het oog heeft niet het gewenste resultaat kunnen bereiken.

De "geautomatiseerde verwerking van vingerafdrukken" [...], het opstellen van "een overkoepelende databank van vingerafdrukken en foto's [...]", de "mogelijkheid van een mobiel toestel voor de DVZ-medewerkers op het terrein dat op een snelle manier een resultaat kan geven van de door DVZ gekende identiteit door een check van de vingerafdruk", de mogelijkheid om "informatie op te vragen bij de politie, bv. informatie uit smartphones (landencodes, contactgegevens, kopie identiteitsdocumenten, Facebookprofiel, ...)" en het verder inzetten op online ontradingscampagnes zijn niet bevorderlijk voor de vertrouwensrelatie, die op blz. 121 nochtans een sleutelrol wordt toebedeeld.

Wat minderjarigen in transit betreft, blijkt uit de ervaringen van *Caritas International* en *SOS jeunes* via het project XTRA MENA, dat als doel heeft om jongeren te begeleiden naar toekomst- en migratieperspectieven (bijvoorbeeld rond een professioneel project), dat een aanzienlijk aantal van hen de mogelijkheid overwegen om een aanvraag voor internationale bescherming in België in te dienen zodra ze hebben ingezien dat er mogelijks ook een toekomst in België voor hen mogelijk is.

We herinneren eraan dat Caritas International, CIRÉ, het Burgerplatform voor steun aan de vluchtelingen, NANSSEN en Vluchtelingenwerk Vlaanderen in februari 2019 een rapport hebben uitgebracht met als titel "*Migranten op doortocht in België : Aanbevelingen voor een meer menselijke*

aanpak"⁴⁰. Het rapport verzamelt een reeks voorstellen gericht aan de autoriteiten, gebaseerd op de praktijk op het terrein binnen de humanitaire HUB.

Eén van de aanbevelingen van dit rapport is de oprichting van één of meerdere opvang- en oriëntatiecentra voor migranten op doortocht, waar men dit publiek *outreaching* moet benaderen en uitgebreide en begrijpelijke informatie moet verstrekken.⁴¹

⁴⁰ CARITAS INTERNATIONAL, CIRÉ, BURGERPLATFORM VOOR STEUN AAN DE VLUCHTELINGEN, NANSEN, VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, "*Migranten op doortocht in belgie: Aanbevelingen voor een meer menselijke aanpak*", februari 2019, p.41. Online: https://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/jan2019_migranten_op_doortocht_in_belgie_0.pdf

⁴¹ Idem.

CONCLUSIE:

Uit deze gedetailleerde analyse van het "rapport Bossuyt " blijkt dat de commissie die verantwoordelijk is voor de evaluatie van het beleid inzake vrijwillige terugkeer en gedwongen verwijdering van vreemdelingen een fundamentele vooringenomenheid aan de dag legt. De commissie richt haar aanbevelingen op een versterking van de gedwongen terugkeer en de detentie, zonder ooit de noodzaak van deze maatregelen in twijfel te trekken.

Dit rapport kan niet pretenderen een evaluatie te zijn, aangezien geen enkele van de huidige praktijken echt wordt bestudeerd, kwesties worden weggelaten en bepaalde gegevens ontbreken. In dit rapport wordt het Belgische terugkeerbeleid niet in vraag gesteld. De commissie voert aan dat terugkeer noodzakelijk is en stelt versterkte middelen voor om de terugkeercijfers te verhogen.

De cijfers hebben echter al aangetoond dat een beleid dat gebaseerd is op de criminalisering van irregulier verblijf, op controle en repressie, op terugkeer tegen elke prijs, op detentie, uiterst duur is en niet de effecten heeft die worden verwacht door degenen die het beleid ten uitvoer leggen.

De tekortkomingen van de wet van 15 december 1980 en het ontbreken van een structureel beleid inzake de toegang tot regulier verblijf op Belgisch grondgebied hebben geleid tot een constante toename van het aantal personen zonder wettig verblijf. De huidige "humanitaire regularisatie"-procedure op basis van artikel 9bis biedt geen optimaal antwoord op deze situatie: de situatie van talloze personen kan niet worden opgelost: staatlozen, ouders van minderjarige kinderen die wel een verblijfsvergunning hebben, personen die in een langdurige asielpprocedure vastzitten, personen met een permanente lokale verankering in België of die afkomstig zijn uit landen waarheen men ze onmogelijk kan terugsturen om materiële, medische of administratieve redenen, of personen die zich in een zeer kwetsbare situatie bevinden, enz.

Het migratiebeleid moet gebaseerd zijn op solidariteit, persoonlijke ondersteuning en het zoeken naar duurzame oplossingen voor elke persoon. Er bestaan al interessante voorbeelden. Zo stellen verschillende grote steden in Nederland al jaren middelen ter beschikking aan ngo's om mensen zonder verblijfsvergunning op te vangen en te ondersteunen op weg naar een duurzame toekomst. Het Utrechtse model - dat in dit verband vaak als referentie wordt genoemd - biedt huisvesting en zorg voor de basisbehoeften van mensen gedurende de tijd die nodig is om hun situatie grondig te analyseren en een oplossing te vinden. Dit mechanisme, dat gebaseerd is op de vrijwillige deelname van de persoon zonder verblijfsvergunning, leidt in de overgrote meerderheid van de gevallen tot oplossingen. Volgens de cijfers verlaat slechts 8,08%⁴² van de deelnemers het opvanginitiatief en worden de kosten van dit project bovendien geschat op de helft van de kosten van de opvang in een collectief centrum voor asielzoekers en op een kwart van de kosten van de detentie in een gesloten centrum.⁴³

Om een transparant en billijk beleid te voeren moeten ook de criteria voor de afgifte van verblijfsvergunningen op basis van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980 geobjectiveerd

⁴² MO, « Utrecht vangt dakloze mensen zonder verblijfsvergunning op », 27.09.2020. Online: https://www.mo.be/reportage/de-stad-doet-wat-de-staat-niet-wil?fbclid=IwAR0DVhjHnJYoCPhQA5O_aSzMS0iowRTABKcUXuGDpnpiCmtNsWf9kUMP9s

⁴³ Idem.

worden, met name voor personen die langdurig verankerd zijn in België, personen die in een langdurige asielprocedure vastzitten, personen die zich in een zeer kwetsbare situatie bevinden of voor wie verwijdering niet mogelijk is, staatlozen en ouders van minderjarige kinderen die tot verblijf gemachtigd zijn.

Er bestaan concrete voorstellen. Het is onze hoop dat de nieuwe federale regering ze zich snel eigen zal maken.

LECTUUR TER VERDIEPING:

Voor een brede en gedetailleerde reeks aanbevelingen verwijzen we naar de volgende publicaties:

Het rapport *“Voorbij terugkeer: op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf⁴⁴”*:

<https://www.vluchtelingenwerk.be/nieuws/rapport-voorbij-terugkeer>

Het rapport *“Migrants en transit en Belgique: recommandations pour une approche plus humaine⁴⁵”*:

<https://www.cire.be/publication/migrants-en-transit-en-belgique/>

Het rapport *“Kwetsbaarheid en detentie binnen gesloten centra: handvaten voor een terugkeerbeleid met respect voor fundamentele rechten⁴⁶”*:

<https://www.caritasinternational.be/wp-content/uploads/2020/01/2019-Rapport-kwetsbaarheid-1.pdf>

Het rapport *“Point of no return: the futile detention of unreturnable migrants⁴⁷”*:

http://pointofnoreturn.eu/wp-content/uploads/2014/01/PONR_report.pdf

⁴⁴ Een publicatie van Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Caritas International, JESUIT REFUGEE SERVICE Belgium, la Ligue des droits humains, NANSSEN, Point d'appui, het Platform Kinderen op de vlucht, Unicef, l'OBFG, 11.11.11, le CNCD-11.11.11, Amnesty International Belgique francophone, Amnesty International Vlaanderen, Beweging.net, Minerva vzw, Liga voor mensenrechten, Orbit vzw, ACV en le CIRÉ.

⁴⁵ Een publicatie van Caritas International, le CIRÉ, het Burgerplatform voor de steun aan vluchtelingen, NANSSEN en Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

⁴⁶ Een publicatie van Caritas International, le CIRÉ, Jesuit Refugee Service Belgium, Point d'appui, het Platform Kinderen op de vlucht en Vluchtelingenwerk Vlaanderen.

⁴⁷ Een publicatie van Vluchtelingenwerk Vlaanderen.