

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

SYNTHESE



INLEIDING :

Het eindrapport van de commissie, belast met de evaluatie van de politiek rond vrijwillige terugkeer en de gedwongen repatriëring van buitenlanders (Commissie Bossuyt) werd midden september 2020 voorgesteld in het parlement. Deze commissie werd opgericht door de regering in maart 2018 om het terugkeerbeleid in België te evalueren, na de 'Soedankwestie'. De Soedanese autoriteiten werden toen uitgenodigd om in de gesloten centra Soedanezen te identificeren en te repatriëren, om vervolgens door dezelfde autoriteiten gefolterd te worden.

Verschillende actoren zijn samengekomen om het rapport op een nauwgezette, gedetailleerde en gerichte manier te analyseren en in vraag te stellen. Hieronder vindt u de samenvatting van dit rapport.¹ Eerst wordt de samenstelling, de aannames en de methodologie onderzocht van de 'commissie Bossuyt', net als de gevolgen van de inhoud van het rapport. Daarna worden ook de "blinde vlekken", weggelaten vragen, "belangrijke problematieken" en de belangrijkste aanbevelingen van de commissie Bossuyt onderzocht.

1. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN EN METHODOLOGIE VAN HET RAPPORT:

Hoewel het verslag van de commissie enerzijds een analyse is van het huidige Belgische terugkeerbeleid, laat het niet toe om conclusies te trekken over de **toepassing van deze bepalingen in het werkveld**. Veel gegevens ontbreken, waardoor veel vragen over de aanbevelingen van de commissie Bossuyt onbeantwoord blijven.

Het maatschappelijk middenveld werd amper betrokken bij het werk van de commissie en mensen zonder verblijfsrecht werden helemaal niet geraadpleegd. De commissie werd **uitsluitend samengesteld uit actoren die betrokken zijn in het terugkeerproces** (Dienst vreemdelingenzaken, CGVS, Fedasil, Federale Politie, AIG, Belgische Pilotenverenigingen en Brussels Airlines), waardoor ze geen nieuwe of echt kritische visie geeft op het huidige terugkeerbeleid.

Bovendien is het eindrapport gebaseerd op een groot aantal **ongefundeerde en niet onderbouwde aannames** van waaruit aanbevelingen worden gedaan die grotendeels gericht zijn op de gedwongen terugkeer en detentie. Niet steunend op een theoretische grondslag, kan men niet pretenderen dat het rapport een "evaluatie is van het beleid van de vrijwillige terugkeer en de gedwongen terugkeer van vreemdelingen" is.

- Volgens het rapport zou een strenger terugkeerbeleid leiden tot een vermindering van het aantal irreguliere binnenkomsten op het Belgische grondgebied. Deze veronderstelling wordt door geen enkele bron ondersteund en is ook op geen enkel moment onderbouwd. Volgens de International Detention Coalition is er nochtans geen verband tussen strikte grenscontroles en het opvangbeleid en het aantal binnenkomsten van migranten. Ook zou detentie geen ontradend

¹ Het integrale rapport 'Antwoord van het maatschappelijke middenveld op het eindverslag van de commissie belast met de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen uitzetting van vreemdelingen.

effect hebben op het vertrek. Het is het gebrek aan legale toegangswegen dat mensen ertoe aanspoort om meer gevaarlijke reizen te ondernemen².

- In het hele rapport wordt herhaald dat gedwongen terugkeer een noodzaak is en dat detentie een "onmisbaar middel" is om dit uit te voeren. Bronnen van verschillende overheden³ wijzen er echter op dat bij administratieve detentie **langere perioden van opsluiting ineffectief** zijn.
- De Commissie Bossuyt gaat uit van het principe dat "hoe effectiever en efficiënter de gedwongen uitzettingen zijn, hoe groter de kans is dat irregulier in het land verblijvende personen besluiten het land vrijwillig te verlaten" (blz. 14). Cijfers van de dienst Vreemdelingenzaken lijken deze beweringen echter niet te staven. De vrijwillige terugkeer is relatief stabiel in de tijd en vertoont weinig schommelingen dit in tegenstelling tot de toename van het aantal administratieve arrestaties en de toename van het aantal eerste aanhoudingen in de gesloten centra.
- Personen zonder verblijfsrecht worden herhaaldelijk voorgesteld als een homogene groep die betrokken is bij verschillende vormen van criminaliteit en die een aanzienlijke financiële last betekenen voor de samenleving. Als voorbeeld wordt hiervoor zwartwerk genomen, hoewel dit in de eerste plaats een vorm van uitbuiting is waarvan mensen zonder papieren het slachtoffer zijn. De bewering dat het misdadcijfer onder mensen zonder verblijfsrecht hoger is dan dat van de Belgische bevolking met een gelijkwaardig sociaaleconomisch profiel is niet gebaseerd op enige wetenschappelijke expertise.

2. BELANGRIJKSTE BLINDE VLEKKEN VAN HET RAPPORT:

Het rapport bevat zeer weinig analyses en aanbevelingen voor **minder dwingende alternatieven voor detentie**. De weinig genoemde pistes worden meestal over boord gesmeten, zonder enige echte analyse van de redenen waarom deze procedures falen, of niet toepasbaar zijn in de Belgische context. Internationale normen stellen nochtans dat lidstaten minder dwingende, alternatieve, maatregelen moeten nemen vooraleer over te gaan tot administratieve detentie. De Commissie baseert zich alleen op de "terugkeerrichtlijn" van 16.12.2008, zonder rekening te houden met Europese jurisprudentie, zoals het arrest Mahdi⁴ (dat de wettelijke verplichting aantoont om te onderzoeken of in elk afzonderlijk geval andere toereikende maar minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast). De disproportionele verhouding tussen de aanbevelingen met het oog om meer detentie toe te passen en het gebrek aan minder dwingende, alternatieve, maatregelen, dreigen te leiden tot nieuwe veroordelingen van België door rechtbanken en tribunalen, voornamelijk internationale, en illustreert het feit dat de commissie detentie als een systematisch noodzakelijke voorwaarde voor uitzetting beschouwt.

Het verslag gaat daarnaast ook niet in op het disfunctioneren van de verblijfsprocedures en de procedures voor internationale bescherming. Gezinshereniging (de belangrijkste route voor verblijf in België) wordt niet besproken, terwijl het beperken van de toegang tot gezinshereniging door het verhogen van de bedragen net veel mensen in een irregulier verblijf duwt. Ook de extreem lage cijfers voor het verlenen van verblijfsvergunningen op basis van medische regularisatie leiden tot een groot aantal, ernstig zieke, mensen in een onregelmatige situatie. Voor deze mensen vormt gedwongen uitzetting een groot risico

² 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

³ Zoals de Italiaanse Senaatscommissie voor de mensenrechten, het Britse ministerie van Buitenlandse zaken of Eurostat

⁴ HvJ-EU, 5 juni 2014 (Mahdi t. Bulgarije), C 146/14 PPU

op schending van hun grondrechten, met name op artikel 3 en 8 van het EVRM. Een verbetering van de procedures voor een verblijfsrecht en internationale bescherming en een betere toepassing van deze procedures zou het mogelijk maken het aantal irregulier verblijvende personen, voor wie verwijdering niet mogelijk is zonder de mensenrechten te schenden, te verminderen. Hierbij willen wij er ook op wijzen dat de situatie voor **mensen die niet verwijderd kunnen worden**⁵ helemaal niet wordt besproken in het rapport.

Verder komen de langverwachte ethische en deontologische richtlijnen met betrekking op het proces van de identificatie van irregulier verblijvende personen niet aan bod, hoewel dit het uitgangspunt was voor de oprichting van de commissie met het oog op de gebeurtenissen van 2017.

Als laatste wordt het gebruik van geweld tijdens verwijderingsprocedures niet onderzocht, alsook het verloop van de arrestaties. We mogen echter niet vergeten dat dit, zoals Etienne Vermeersch het zelf zei, *"een van de cruciale punten is in de bredere discussie over het verwijderingsbeleid"*⁶.

3. ANALYSE VAN DE « BELANGRIJKE VRAGEN⁷»

Onder de "belangrijke vragen" die aan bod komen in het rapport, stelt de commissie voor om de **gevangenisstraffen voor irregulier verblijf te verhogen van 3 maanden naar 1 jaar**. Hierdoor kunnen onderzoeksrechters een aanhoudingsbevel of een huiszoekingsbevel uitvaardigen, waardoor er toegang wordt gegeven aan de politie om de woning of de verblijfplaats van personen zonder een verblijfsrecht te betreden en deze personen te arresteren. Dit voorstel is een schending van artikel 14 van de Belgische Grondwet, die de onschendbaarheid van de woning garandeert. Met deze aanbeveling is de Commissie in strijd met de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, dat reeds heeft geconcludeerd dat de strafrechtelijke detentie van een migrant die geen gevolg geeft aan een bevel om het grondgebied te verlaten, onverenigbaar is met de Terugkeerrichtlijn⁸. Wij zijn het ook eens met de vaststelling van het College van procureurs-Generaal dat het gebruik van juridische procedures voor administratieve doeleinden een duidelijk misbruik van deze procedure is: irregulier verblijf is een administratieve situatie en geen strafrechtelijk probleem. Wij betwijfelen ook of het gepast is om de openbare ministeries, de rechters en de gevangenen (waarvan bekend is dat ze overbevolkt⁹ zijn) verder te overbelasten door mensen die geen verwerpelijke daden hebben gepleegd, daar te laten opsluiten...

Daarnaast acht de commissie het wenselijk de **controle op de administratieve vrijheidsberoving van vreemdelingen over te dragen aan de RvV**, in plaats van deze te laten behandelen door de raadkamers. Hoewel de RvV voor ons het meest bevoegde rechtsorgaan lijkt te zijn voor dit soort procedures, vereist deze wijziging belangrijke garanties met betrekking tot het soort beroep dat wordt overwogen (in volle rechtsmacht en met een schorsende werking), zoals voorzien in de wet¹⁰ en in 2014 reeds in herinnering

⁵ Het betreft mensen waarvoor geen enkele terugkeer of uitzetting mogelijk is (de onverwijderbaren)

⁶ 'Eindrapport van de commissie belast met de evaluatie in de materie van de uitzetting (II) gepresenteerd bij de minister van Binnenlandse Zaken op 31/05/2005',

⁷ Komt overeen met het eerste hoofdstuk van het rapport van de commissie belast met de evaluatie van het terugkeerbeleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen uitzetting van vreemdelingen.

⁸ Bekijk hier HvJ-EU, arrest El Dridi (C-61/11 PPU) en HvJ-EU, arrest Affum, (C-47/1)

⁹ OBFG, "L'Etat belge à nouveau condamné pour la surpopulation dans les prisons", januari 2019. Online: <https://latribune.avocats.be/etat-belge-a-nouveau-condamne-pour-la-surpopulation-dans-les-prisons/>

¹⁰ Artikel 15 van de "terugkeerrichtlijn" en artikel 7 van de wet van 15.12.1980

gebracht in het arrest Mahdi van het Hof van Justitie. De door de Commissie Bossuyt voorgestelde garanties lijken in dit stadium echter niet voldoende om een meer optimale werking te garanderen.

Bovendien onderzoekt de Commissie Bossuyt zorgvuldig de rechtspraak om vast te stellen dat er geen unanimititeit bestaat over het exacte **moment van de beoordeling van een mogelijke schending van artikel 3 EVRM**. De rechtspraak is echter duidelijk en met het arrest Paposhvili van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹¹ is dit debat in 2016 afgesloten. In dit arrest wordt bepaald dat staten verplicht zijn het risico op schending van artikel 3 EVRM te beoordelen voordat een verwijderingsbesluit ten uitvoer wordt gelegd, d.w.z. zodra een verwijderingsbesluit is genomen. Ter herinnering, volgens artikel 1, 6° van de Vreemdelingenwet van 15 december 1980 wordt een dergelijke beslissing genomen zodra "de illegaliteit van het verblijf van een vreemdeling is vastgesteld en dat dit een verplichting tot terugkeer oplegt", wat bijvoorbeeld het geval is bij een bevel om het grondgebied te verlaten. Verschillende overwegingen van het arrest Paposhvili zijn ondubbelzinnig en maken deze conclusie mogelijk, net als het arrest S.J.¹² tegen België van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

4. ANALYSE VAN DE BELANGRIJKSTE AANBEVELINGEN VAN HET RAPPORT

We juichen de aanbeveling om meer middelen toe te kennen aan de Dienst Voogdij en aan Fedasil voor **niet-begeleide buitenlandse minderjarigen** toe. Wij bevelen daarnaast aan dat de Dienst Voogdij ook aanwezig kan zijn op de luchthavens dit gezien het feit dat er bepaalde minderjarige in detentie terecht komen wanneer ze onderschept worden en er een twijfel bestaat over hun leeftijd¹³. Het is echter ondenkbaar om leeftijdstesten onder dwang uit te voeren. Röntgenfoto's zijn niet het enige middel om de leeftijd van een jongere te beoordelen, vooral omdat de nauwkeurigheid van de test veel kritiek krijgt.¹⁴ Het kan alleen worden toegepast als laatste redmiddel en, volgens de Medische Vereniging, in geen geval onder dwang. Als het doel is om een vertrouwensrelatie op te bouwen, kan het feit dat een test onder dwang opgelegd wordt tijdens het eerste contact met de autoriteiten, contraproductief zijn in het opbouwen van deze vertrouwensrelatie.

De detentie van **personen die om internationale bescherming verzoeken** is eveneens een probleem. Het verzoek om internationale bescherming vergt tijd om de nodige procedurele waarborgen in acht te kunnen nemen. Bovendien vereist het voorleggen van een vluchtverhaal aan het CGVS een zekere mate van vertrouwen en een minimum aan stabiliteit, elementen die moeilijk te verzoenen zijn met een administratieve detentie. Daarbij worden daaropvolgende verzoeken regelmatig en op zeer strikte wijze niet-ontvankelijk verklaard, wat ernstige gevolgen kan hebben voor personen die worden verwijderd naar landen waar zij het risico lopen om vervolgd te worden. Daarom mogen personen die om internationale bescherming verzoeken niet tijdens de procedure worden vastgehouden. Personen die aan de grens een

¹¹ EHRM, Zaak Paposhvili t. België, arrest n° 41738/10, 13/12/2016.

¹² EHRM, zaak S.J. tegen België, arrest nr. 70055/10, §103", 27.02.2014. En ligne: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-141199%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-141199%22]})

¹³ Artikel 41, §2 van de wet van 12.01.2007 betreffende de opvang van asielzoekers en andere categorieën van vreemdelingen.

¹⁴ D.i.m.n. het advies van de Medische Vereniging en het Europees Parlement. Zie ORDRE NATIONAL DES MEDECINS, "Tests om de leeftijd van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen te bepalen", februari 2010. Online: <https://www.ordomedic.be/fr/avis/conseil/tests-de-determination-d-age-des-mineurs-et-rangers-non-accompagnes>; EUROPEES PARLEMENT, "Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2013 over de situatie van niet-begeleide minderjarigen in de Europese Unie (2012/2263(INI))", september 2013. Online: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0387+0+DOC+XML+V0//EN>

aanvraag indienen, moeten ten minste voor de duur van hun procedure toegang krijgen tot het grondgebied.

Mensen die kwetsbaar zijn omdat ze lijden aan psychische problemen horen niet thuis in detentie. Samenwerken met de familie en verwanten van deze personen lijkt een veel effectiever alternatief voor detentie. Een verbetering van de medische regularisatieprocedure¹⁵ zou het mogelijk maken het aantal personen dat lijdt aan ernstige ziekten en zonder verblijfsvergunning op het grondgebied verblijft, te verminderen. Wij benadrukken dat de aanbeveling dat "als de vreemdeling weet dat hij aan een ziekte lijdt, hij dit spontaan moet vermelden" (p.78) niet overtuigend is. Het spontaan vermelden van ziekten kan in het kader van het medisch geheim nauwelijks worden verlangd. Bovendien maakt het gebrek aan vertrouwen van de gedetineerden in de medische staf van de gesloten centra deze aanbeveling volkomen illusoir.

Uit het rapport blijkt een duidelijke bereidheid om **gegevens over personen in irregulier verblijf te verzamelen**, te verwerken en door te geven. Niet minder dan 18 aanbevelingen hebben betrekking op dit onderwerp. Wij willen eraan 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 lijst van maatregelen die een ernstige inbreuk vormen op de privacy van irregulier op het grondgebied verblijvende personen staat niet in verhouding tot het nagestreefde doel en kan een belemmering vormen voor het verzoek om internationale bescherming van **migranten op doorreis**. De aanbevelingen lijken niet te zijn voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. In dit verband herinneren wij eraan dat ngo's in februari 2019 een verslag over transitmigranten hebben opgesteld met een reeks voorstellen aan de autoriteiten¹⁶. Zo worden onder meer een of meer opvang- en begeleidingscentra voor migranten op doorreis opgericht om hen uitgebreide en begrijpelijke informatie te verstrekken.

Met betrekking tot **refoulement van buitenlanders aan de grenzen**, stelt de commissie op blz. 69 dat "misverstanden over het Schengenvisum vaak voorkomen" en wijst zij op de verantwoordelijkheid van de vervoerders in dit verband. Als we hun deel van de verantwoordelijkheid erkennen, moeten we de rol van de andere betrokken actoren vóór aankomst op het grondgebied ook in twijfel trekken. België maakt gebruik van particuliere bedrijven voor het indienen van visumaanvragen. Het gebruik van particuliere bedrijven brengt soms aanzienlijke extra kosten met zich mee voor de aanvrager en bemoeilijkt de toegang tot duidelijke en nauwkeurige informatie in tegenstelling tot wanneer de aanvrager toegang kan krijgen tot de Belgische ambassade of het Belgische consulaat. Het zou passend zijn om het effect van deze onderaannemers op de toegang tot informatie voor visumaanvragers te analyseren, hetgeen niet is gebeurd in het kader van het verslag van de Commissie.

Wat de gevangenis betreft, beveelt de commissie aan om de termijn voor het regelen van de **verwijdering uit de gevangenis** te verlengen. Het verlengen van de duur van de gevangenisstraf om administratieve redenen komt neer op het verlengen van een straf op administratieve gronden. Een maatregel van vrijheidsberoving in een penitentiare inrichting mag alleen worden bevolen door een rechterlijke beslissing, omdat dit anders een gevaarlijk precedent zou scheppen. De commissie stelt ook

¹⁵ Zoals bepaald in artikel 9ter van de wet van 15.12.1980.

¹⁶ CARITAS INTERNATIONAL, CIRÉ, BURGERPLATFORM, NANSEN, VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, "Migrants in transit in Belgium: recommendations for a more humane approach", februari 2019, p.41. Online: https://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/jan2019_migranten_op_doortocht_in_belgie_0.pdf

voor meer overeenkomsten met derde landen te sluiten om de uitvoering van gevangenisstraffen in het land van herkomst mogelijk te maken, maar onderzoekt niet de mogelijke risico's van schending van artikel 3 van het EVRM voor deze doelgroep. Deze personen mogen niet worden verwijderd zonder een echte analyse per geval van de risico's van onmenselijke of vernederende behandeling bij verwijdering.

Wat betreft de aanbevelingen inzake de **controles van de AIG** (blz. 109), benadrukken wij het belang dat de interventieverslagen aan het Parlement en de minister van Justitie worden bezorgd. Dit wordt eveneens door de commissie voorgesteld. Het recente geval van Chovanec toont aan dat er behoefte is aan een bredere democratische controle op wat er op de luchthavens gebeurt.

Met betrekking tot **misbruiken** moet worden vermeld dat in januari 2017 de media een verhaal uitbracht van **politieagenten**, die belast waren met de repatriëring, business class reisden en meerdere financiële voordelen - luxehotels, buitensporige uitgavenrekeningen - kregen ten koste van de Dienst Vreemdelingenzaken. Er zou een onderzoek worden ingesteld naar deze feiten, maar de situatie lijkt sindsdien niet echt te zijn veranderd. We vragen ons af welke maatregelen er sinds 2017 zijn genomen om dit soort misbruik te voorkomen? Is er een regelmatige audit gepland om dit soort onnodige uitgaven die met overheidsgeld worden gefinancierd, te voorkomen?

CONCLUSIE

Het rapport van de commissie Bossuyt is, overduidelijk bevooroordeeld, gebaseerd op een versterking van het terugkeerbeleid en de detentie, zonder ooit de noodzakelijkheid of het nut hiervan in vraag te stellen. De huidige praktijken worden niet echt bestudeerd, bepaalde problematieken worden weggelaten en er ontbreken veel gegevens. Uit de beschikbare kwantitatieve gegevens blijkt echter dat een beleid dat gebaseerd is op de criminalisering van illegaal verblijf, controle, detentie en repressie, uiterst kostelijk is en niet de effecten heeft die worden verwacht door degenen die het beleid uitvoeren.

De beperkingen van de wet van 15.12.1980 en de afwezigheid van een structurele politiek in de materie over toegang tot een legaal verblijf op het Belgisch grondgebied veroorzaken een stijging van het aantal mensen zonder verblijf. De aanpak van onwettig verblijf enkel onder de eenzijdige invalshoek van terugkeer is een vergissing. Zonder verbetering en verbreding van de toegangswegen tot legaal verblijf voor mensen zonder papieren zal een mislukt beleid zich onvermijdelijk herhalen.

Het migratiebeleid moet gebaseerd zijn op een waardige opvang, gepersonaliseerde ondersteuning en het zoeken naar duurzame oplossingen voor elke persoon. In verschillende Europese landen bestaan er al concrete voorstellen, zoals bijvoorbeeld Nederland, waar verschillende grote steden sinds jaar en dag middelen geven aan NGO's om mensen zonder verblijfsvergunning op te vangen en hen te ondersteunen bij het opbouwen van een duurzaam toekomstperspectief¹⁷.

¹⁷ Dit is met name het geval bij het Utrechtse model. CF. 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_aSzMS0iowRTABKcUXuGDpnpjCmtNsWFF9kUMP9s