

**COMMISSIE BELAST MET DE EVALUATIE
VAN DE INSTRUCTIES INZAKE DE VERWIJDERING**

EINDVERSLAG

AANGEBODEN AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

OP 21 JANUARI 1999

Voorzitter: Prof. em. E. Vermeersch

Rapporteur: Prof. S. Parmentier

Secretaris: Dhr. S. Janssen

INHOUD

Inleiding	3
1. Aanleiding voor de oprichting van de adviescommissie	3
2. Opdracht en samenstelling	3
3. Methode en werkingsprincipes	3
4. Structuur van het advies	4
Vooraf. Ethische verantwoording	5
Hoofdstuk 1. Probleemoriëntatie	7
1.1. Juridische uitgangspunten	7
1.2. Probleemstelling	9
1.3. Aflijning van het voorwerp van het advies	9
Hoofdstuk 2. Analyse van de situatie van gedwongen verwijdering	10
Inleiding	10
2.1. Juridische basis	10
2.2. De tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel	11
2.3. Oorzaken van weerstand en geweld	13
Hoofdstuk 3. Aanbevelingen voor een humaan verwijderingsbeleid	16
Inleiding	16
3.1. Aanbevelingen van specifiek-curatieve aard	16
3.2. Aanbevelingen van specifiek-preventieve aard	19
3.3. Aanbevelingen van algemeen-curatieve aard	21
3.4. Aanbevelingen van algemeen-preventieve aard	22
3.5. Algemene aanbevelingen	26
Bijlagen	29
Bijlage 1. Samenstelling van de bijzondere adviescommissie belast met de evaluatie van de instructies inzake verwijdering	30
Bijlage 2. Lijst van organisaties die werden uitgenodigd om hun standpunt inzake de verwijdering van vreemdelingen schriftelijk mee te delen	31

INLEIDING

1. Aanleiding voor de oprichting van de adviescommissie

Op 22 september 1998 overleed de Nigeriaanse Semira Adamu bij een poging om haar te repatriëren naar Togo. Betrokkene, van wie de asielaanvraag ongegrond was verklaard, verbleef sinds zes maanden in het repatriëringscentrum 127bis, en het was de zesde poging om haar van het grondgebied te verwijderen. Bij haar laatste poging bood ze opnieuw heftig weerstand op het vliegtuig. Dit bracht de begeleidende rijkswachters ertoe haar een kussen op de mond te drukken, wat uiteindelijk haar dood zou veroorzaken.

Dit overlijden zorgde voor een schokgolf door het land, en leidde enkele dagen later tot het vrijwillig ontslag van de Minister van Binnenlandse Zaken, L. Tobback. Op voordracht van de nieuwe Minister, L. Vandenbossche, besloot de regering daarop een bijzondere adviescommissie op te richten “belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering”, onder het voorzitterschap van Prof. em. E. Vermeersch (hierna: de Commissie).

2. Opdracht en samenstelling

De eerste opdracht van de Commissie bestond erin een advies te formuleren omtrent het gebruik van dwang bij de verwijdering van vreemdelingen. Daarnaast stond het de Commissie vrij om suggesties te doen over de vreemdelingenproblematiek in het algemeen of bijzondere aspecten daarvan.

De Commissie werd formeel opgericht op 4 oktober 1998 en hield een eerste bijeenkomst op 16 oktober. Qua timing werd voorzien dat ze haar opdracht zou afronden binnen de drie maanden, in casu tegen half januari 1999. In die periode hield de Commissie nog drie vergadersessies, namelijk op 23 november, 17 december en 15 januari.

De Commissie werd multidisciplinair samengesteld, bestaande uit leden van de Rijkswacht, alsmede uit externe experts. De precieze samenstelling is weergegeven in Bijlage.

3. Methode en werkingsprincipes

Bij de uitvoering van haar opdracht heeft de Commissie gebruik gemaakt van verschillende methodes.

Vooreerst bestudeerde ze tal van documenten, met name de internationale en nationale regelgeving omtrent de toegang en het verblijf van vreemdelingen, de regelgeving omtrent de aanwending van dwang door de politiediensten bij verwijdering, en de regelgeving omtrent de veiligheid in de luchtvaart.

Daarnaast brachten verschillende delegaties van de Commissie werkbezoeken aan een aantal inrichtingen die zijn belast met de detentie en de verwijdering van vreemdelingen in ons land: het centrum voor illegalen te Brugge, het transitcentrum 127 te Melsbroek, het "inads"-

centrum op de nationale luchthaven, het repatriëringscentrum 127bis te Steenokkerzeel, en het Veiligheidsdetachement op de Nationale Luchthaven (VDNL) van de Rijkswacht. Tijdens deze bezoeken hadden de Commissieleden de gelegenheid vrij te spreken met vertegenwoordigers van de Dienst Vreemdelingenzaken en met de betrokken personeelsleden, en bovendien empirisch vast te stellen hoe verwijderingen in de praktijk verlopen.

Vanwege de korte termijn besloot de Commissie geen gesprekken te voeren met vertegenwoordigers van niet-goevernementeel organisaties inzake vluchtelingen en vreemdelingen. Wel nodigde ze een aantal organisaties uit om hun standpunten inzake de verwijdering schriftelijk kenbaar te maken (zie bijlage). Degene die hierop hebben geantwoord maken interessante opmerkingen, maar vinden dat het niet tot hun taak behoort adviezen inzake dwangmaatregelen te geven.

Tijdens haar eerste bijeenkomst besliste de Commissie om bij haar werkzaamheden een aantal fundamentele werkingsprincipes te hanteren.

Ten eerste hebben alle leden gezeteld te persoonlijke titel, en dus niet als vertegenwoordigers van enige andere persoon of organisatie. Om deze reden waren de leden aan niemand verantwoording verschuldigd en dienden zij aan niemand te rapporteren.

Ten tweede hebben de leden zich verbonden een volstrekte geheimhouding in acht te nemen met betrekking tot de persoonlijke meningen die in de Commissie werden geuit. In de communicatie met niet-leden worden de standpunten geuit in de Commissie op onpersoonlijke wijze weergegeven.

Ten derde hebben de leden gestreefd naar unanimiteit. Zo er afwijkende meningen zouden zijn, dan zouden deze op onpersoonlijke wijze opgenomen worden in dit verslag.

4. Structuur van het advies

Afgezien van de inleiding is het verslag van de Commissie opgebouwd uit vier delen.

De Commissie vindt het zeer belangrijk vooraf een ethische verantwoording te formuleren, die noodzakelijk was om haar opdracht te kunnen aanvatten.

Een eerste hoofdstuk van dit rapport omvat de probleemoriëntatie, waarin wordt aangegeven wat de juridische uitgangspunten zijn geweest, welke de precieze probleemstelling is die de Commissie heeft onderzocht, en hoe ze haar voorwerp heeft afgelijnd.

In het tweede hoofdstuk heeft de Commissie de complexe situatie van gedwongen verwijdering van naderbij bekeken, en heeft ze aandacht besteed aan de juridische grondslagen, de verschillende stappen in de uitvoering van de verwijdering, en de verschillende vormen van geweld die daarbij kunnen optreden.

Het zwaartepunt van het Commissierapport ligt in het derde hoofdstuk, waarin de aanbevelingen zijn geformuleerd, telkens vergezeld van een omstandige toelichting.

VOORAF. ETHISCHE VERANTWOORDING

Aangezien van de Commissie gevraagd wordt een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden van het uitoefenen van *dwang* bij de verwijdering van asielzoekers of in het land verblijvende illegalen, ontstaat bij de leden een gewetensvraag, omdat men eventuele voorstellen inzake dwang zou kunnen interpreteren als een *a priori* goedkeuring van het beleid van de Belgische regering in verband met vreemdelingen.

Het was niet de taak en het lag ook niet in de mogelijkheden, binnen de beperkte tijdspanne die de Commissie werd toegekend, een adequaat beeld te krijgen en een appreciatie uit te werken van de uitgangspunten, de procedures en de gevolgen van dit beleid. De Commissie gaat er dan ook van uit dat haar advies slechts een aanvaardbaar karakter kan hebben, wanneer minimaal aan de volgende voorwaarden is voldaan.

(1) Het beleid van de Belgische regering is erop gericht te garanderen dat aan alle asielzoekers, die op legitieme wijze een beroep kunnen doen op het statuut van vluchteling zoals voorzien in artikel 1, A (2) van de Conventie van Genève van 1951 en in alle aanvullende teksten, een dergelijk statuut wordt verleend, en dat binnen een redelijke, d.w.z. beperkte, tijdspanne (max. 1 jaar, met inbegrip van de beroepsprocedure).

(2) De Belgische regering zal het nodige doen opdat artikel 1, A (2) ook een bredere “humanitaire” interpretatie kan krijgen en bv. ook zal worden toegepast op vormen van vervolging die niet rechtstreeks van de overheid uitgaan, zoals de systematische vervolging van bepaalde groepen door medeburgers, waarbij de staat geen efficiënte bescherming verleent (typevoorbeelden: vervolging van journalisten en progressieve vrouwen in Algerije, de dreiging van genitale verminking van vrouwen in sommige Afrikaanse landen, of, indien de beweringen worden bevestigd, de onbeteugelde aanvallen door burgers op zigeuners in Slovakije). De Commissie is er zich van bewust dat inzake deze “humanitaire” bescherming, zowel de vaststelling van de feiten, als de nauwkeurige kwalificatie ervan, problematisch kunnen zijn. Daarom meent zij dat onze regering er naar moet streven op Europees vlak een samenwerking tot stand te brengen die een nader onderzoek van deze problemen mogelijk maakt en tot gemeenschappelijke richtlijnen aanleiding geeft.

(3) In verband met de grote groepen mensen die in bepaalde periodes toestromen ten gevolge van oorlog of burgeroorlog in hun land, zal de regering een statuut van tijdelijk verblijf voorzien en ook in dit opzicht zal gestreefd worden naar een actieve inzet tot samenwerking binnen Europa.

(4) Wat betreft de problematiek van “regularisering” van langdurig in het land verblijvende “illegalen”, onderschrijft de Commissie de minimale criteria voorgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken, maar drukt tevens de wens uit, dat bij het onderzoek van de afzonderlijke gevallen een ruime interpretatie zou worden gehanteerd, waarbij bv. een actieve inzet voor maatschappelijk waardevolle activiteiten, positief in de beoordeling zou doorwegen.

(5) Hoewel dit strikt genomen overbodig is, brengt de Commissie in herinnering dat ze veronderstelt dat alle conventies die door ons land werden onderschreven in verband met de Rechten van de Mens, door al onze ambtenaren worden geëerbiedigd, en in het bijzonder

wijst ze op het respecteren van de rechten en plichten van de boordcommandanten van vliegtuigen zoals die worden voorzien in de Conventie van Tokyo van 1963.

De Commissie is er zich van bewust dat bij een belangrijk aantal asielzoekers en “illegalen” de motivering om naar ons land te komen vooral van “economische” aard is: men komt naar Europa om de armoede in eigen land te ontvluchten. Hierbij komt nog de pijnlijke situatie van mensen die voor bepaalde ziekten een behandeling zoeken die in hun eigen land niet bestaat of onbetaalbaar is. In verband met deze mensen moet in pijnlijke gevallen een oplossing kunnen worden gevonden, maar we moeten erkennen dat in algemene regel het toelaten van personen enkel en alleen op grond van de “economische” motivering, niet tot het beleid van de Belgische regering kan behoren.

Immers, welk bedrag ons land ook kan uittrekken voor hulp aan mensen uit ontwikkelingslanden - en dat bedrag moet zeker worden verhoogd - de meest zinvolle manier om dit uit te geven zal er steeds in bestaan het *in deze landen zelf* te besteden op zo een wijze dat de bewoners, en ook de armsten eronder, geholpen worden om meer en meer in hun eigen onderhoud te voorzien. Die bedragen in ruime mate gebruiken voor de minder armen onder de armen die de mogelijkheid hebben om naar hier te komen, zou niet alleen onrechtvaardig zijn, maar tevens niet rationeel, want het bevorderen van een dergelijke immigratie *helpt het land van oorsprong geen stap vooruit*.

Ondanks deze vaststelling wenst de Commissie te beklemtonen dat het in principe onderschrijven van dit beleid van de Belgische regering *geenszins mag worden beschouwd als het vellen van een negatief oordeel* over de mensen die -soms met illegale middelen- hier hun toevlucht komen zoeken. In de overgrote meerderheid van de gevallen gaat het immers om arme mensen die ons begrip en medeleven ten volle verdienen en de personen die zich hier om hun lot bekommeren, genieten eveneens onze sympathie, ook al vinden wij dat dit land als rechtsstaat aan hun wensen niet altijd tegemoet kan komen. Wij zijn er ons van bewust dat ook wijzelf, wanneer wij als individu één voor één met deze mensen zouden worden geconfronteerd, geneigd zouden zijn telkens weer een uitzonderingsmaatregel voor te stellen; maar het ene geval is al schrijnender dan het andere en door al deze afzonderlijke toegevingen zou de regel zelf veranderen. Zodra echter bekend zou worden, via persoonlijke communicaties of via de netwerken van mensenhandelaars, dat de regels werden versoepeld, zou de vloed van immigranten toenemen en wanneer men ook die tot het land zou toelaten, zou dat in strijd zijn met het bovenvermeld principe dat alleen verbetering van de toestand in de landen van oorsprong zelf, uiteindelijk een oplossing biedt.

Men zou ook kunnen voorstellen dat degenen die gewillig teruggaan, verwijderd worden en dat degenen die zich heftig verzetten, worden toegelaten, maar dit zou uiteraard totaal onrechtvaardig zijn. Bovendien zou dit nieuwe asielzoekers aanmoedigen om eveneens een meer weerspannige houding aan te nemen.

Om al deze redenen is de Commissie tot het algemeen besluit gekomen dat een *vaste richtsnoer* noodzakelijk is en dat dus, rekening houdend met de overigens begrijpelijke weerzin van sommigen om naar hun land terug te keren, *een mate van dwang* soms onvermijdelijk zal zijn. Uit de zakelijke toon van sommige passussen van dit rapport mag niet worden besloten dat wij de diepmenselijke problematiek die bij al deze procedures aanwezig is, ontkennen; integendeel, wij willen duidelijk beklemtonen dat allen die bij dit uitwijzingsbeleid betrokken zijn, steeds overtuigd moeten blijven dat het om medemensen gaat die in de eerste plaats ons begrip verdienen, ook al kunnen wij hun wensen niet realiseren. Bovendien moet bij de toepassing van de diverse maatregelen als leidraad gelden

dat men op een humane wijze te werk moet gaan en dat de Rechten van de Mens strikt moeten worden geëerbiedigd.

HOOFDSTUK 1. PROBLEEMORIËNTATIE

De kernopdracht van de Commissie bestond erin om de geldende instructies inzake de verwijdering van vreemdelingen die niet of niet langer in het land mogen verblijven, te evalueren. Teneinde een adequate invulling geven aan een dergelijke opdracht is het belangrijk gebleken grondig na te denken over rol van het verwijderingsbeleid in het globale kader van het migratiebeleid, en om hierover een voldoende mate van overeenstemming te kunnen bereiken.

Daarom heeft de Commissie het opportuun geacht om haar fundamentele juridische uitgangspunten, alsmede de logische consequenties hiervan, voldoende te expliciteren. Deze oefening heeft haar tevens in staat gesteld om haar probleemstelling scherper te formuleren, en om het voorwerp van haar werkzaamheden beter af te lijnen.

1.1. Juridische uitgangspunten

De Commissie is uitgegaan van een eenvoudig principe, dat zijn oorsprong vindt in de Belgische wet, meer bepaald in de vreemdelingenwetgeving zoals onder meer vervat in de Wet van 15 december 1980. Deze voorziet dat personen van vreemde origine, onder wie asielzoekers, dienen te beschikken over geldige documenten, zowel om toegang te verwerven tot het Belgisch grondgebied, als om te kunnen genieten van een rechtmatig verblijf op het grondgebied. Deze regel is overigens erkend in de wetgevingen van nagenoeg alle naties ter wereld, en als zodanig universeel.

Indien het principe zelf uiterst eenvoudig is, zijn de consequenties ervan evenwel zeer verreichend.

Vooreerst impliceert het dat personen van vreemde origine die zich op het Belgisch grondgebied bevinden, of er zich toegang toe willen verschaffen, zonder over de vereiste documenten te beschikken, de vreemdelingenwet overtreden, en zich bijgevolg blootstellen aan de toepassing van de strafsancties en de administratieve dwangmaatregelen die in de wet zijn voorzien. De ultieme dwangmaatregel is de verwijdering van het grondgebied.

Verder toont de ervaring aan dat de beslissing van de overheid om vreemdelingen van het grondgebied te verwijderen, of hen de toegang te weigeren, bij een aantal personen leidt tot weerstand, en zelfs tot geweld, die zich keren tegen de diensten belast met de verwijdering of de terugdrijving.

Het principe impliceert ten derde dat de ordediensten, om hun opdracht tot verwijdering van vreemdelingen adequaat te vervullen, gerechtigd zijn om tegen deze vormen van geweld op te treden. In een aantal gevallen moet het blijvend geweld van de vreemdeling beantwoord worden met legaal geweld. Dit geweld of deze dwang is uiteraard niet onbegrensd, maar dient, conform art. 37 van de Wet op het Politieambt van 1992, te voldoen aan de criteria van

wettelijkheid, opportuniteit en proportionaliteit, en dient bovendien uit te gaan van respect voor de betrokken vreemdelingen.

Het fundamenteel uitgangspunt van dit rapport, in acht genomen de vooraf onder 'Ethische Verantwoording' vermelde voorwaarden, steunt dus op de logische connectie tussen de normstelling, zoals vervat in de bestaande wetgeving inzake vreemdelingen, en de normtoepassing, inclusief de toepassing van de voorziene sancties. De Commissie is er zich van bewust dat ze hiermee een perspectief hanteert dat aanleunt bij een legalistische benadering. Daarbij is ze niet blind voor het feit dat in het maatschappelijk en politiek debat omtrent asiel en migratie vaak wordt gepleit ten voordele van andere benaderingen met betrekking tot de verwijdering van vreemdelingen.

Een eerste benadering bestaat in een gedoogbeleid, waarbij vreemdelingen niet van het grondgebied worden verwijderd, ondanks het feit dat ze hiervoor juridisch wel in aanmerking komen. Terwijl de redenen voor een gedoogbeleid zeer divers kunnen zijn, komt dit in de praktijk neer op een loskoppeling van de concordantie tussen normstelling en normtoepassing, en dit van tijdelijke of van meer permanente aard.

Een andere benadering bestaat in een regularisatiebeleid, collectief of individueel, t.a.v. vreemdelingen die juridisch in aanmerking komen voor verwijdering. Hier wordt de relatie tussen normstelling en normtoepassing niet losgekoppeld, maar wel versoepeld, aangezien de originele wetgeving wordt aangevuld met nieuwe regelgeving die de criteria voor regularisatie omschrijft.

Tot slot vindt men in het maatschappelijk debat nog een derde alternatieve benadering, die opkomt voor een fundamentele hervorming van de vreemdelingenwetgeving zelf, met name voor een liberalisatie van de grenscontroles, die in haar meest volledige consequentie leidt tot een open-grenzenbeleid. In dit geval wordt de band tussen de huidige normstelling en normtoepassing volledig opgeheven, met de bedoeling de normen zelf drastisch aan te passen.

De Commissie is van mening dat het niet tot haar opdracht behoort om adviezen te geven over deze verschillende fundamentele opties. Het komt aan de politieke beleidsverantwoordelijken, en in eerste benadering aan het parlement, toe om de discussie over deze alternatieve benaderingen te voeren en hieruit conclusies te trekken. In dit verband wenst de Commissie slechts op te merken dat niet alleen de verwijdering van vreemdelingen gevolgen met zich meebrengt, maar dat ook aan de niet-verwijdering van vreemdelingen consequenties zijn verbondene niet-verwijdering van vreemdelingen van het grondgebied consequenties verbonden, zowel van juridische als van maatschappelijke aard. Vooreerst leidt de niet-verwijdering van vreemdelingen tot een aantasting van de rechtszekerheid, aangezien de voorspelbaarheid van het recht sterk gereduceerd wordt ten aanzien van de vreemdelingen die in aanmerking komen voor verwijdering. Op langere termijn kan dit resulteren in puur symbolische wetgeving, die de legitimiteit van de rechtsstaat ondergraaft. Op maatschappelijk vlak werkt de niet-verwijdering van vreemdelingen de illegaliteit in de hand, aangezien de betrokken personen zich na verloop van tijd om den brode in kunnen schakelen in clandestiene activiteiten, zoals zwartwerk, of in bepaalde omstandigheden, in criminaliteit. Verder kan men verwachten dat de niet-verwijdering een aanzuigend effect heeft op nieuwe migranten, al dan niet asielzoekers.

1.2. Probleemstelling

Om de hierboven geschetste redenen heeft de Commissie geopteerd voor een eerder legalistische benadering, met de bedoeling een evaluatie te maken van de regelgeving inzake de verwijdering van vreemdelingen van het grondgebied, en dit binnen het vigerend juridisch kader.

Bij de verwijdering van vreemdelingen zijn in essentie twee cruciale aspecten van belang: enerzijds de doelmatige handhaving van de wettelijke voorschriften; anderzijds het respect voor de rechten van de te verwijderen persoon. Deze overwegingen hebben de Commissie toegelaten de probleemstelling van de opdracht verder te specificeren.

*De kernvraag van dit rapport bestaat erin aan te geven op welke manier een evenwicht kan tot stand komen tussen de effectiviteit van de rechtshandhaving enerzijds en het humaan karakter van de verwijderingsoperatie anderzijds. Met andere woorden, op welke wijze vorm kan worden gegeven aan een humaan verwijderingsbeleid, voornamelijk in het geval van gedwongen verwijdering. In tegenstelling tot sommige andere groepen in de samenleving meent de Commissie dat dit geen *contradictio in terminis* inhoudt, maar gelooft ze dat een humaan verwijderingsbeleid wel degelijk mogelijk is.*

1.3. Aflijning van het voorwerp van het advies

Conform de opdracht door de Minister gegeven, heeft het advies zich toegespitst op de situatie van gedwongen verwijdering van vreemdelingen van het grondgebied. Vooraleer hiervan een meer diepgaande analyse te maken, is het nuttig het voorwerp van het rapport verder af te lijnen.

De gedwongen verwijdering van vreemdelingen wordt in het maatschappelijk debat vooral geassocieerd met de situatie van uitgeprocedeerde asielzoekers, uiteraard ten gevolge van de zaak Adamu. Juridisch gezien en in de praktijk heeft de verwijdering echter ook betrekking op andere categorieën van vreemdelingen¹: (1) personen aan wie de toegang tot het grondgebied wordt ontzegd (de zogenaamde "inadmissibles"); (2) personen die geen, of geen geldige, verblijfstitel (meer) hebben; (3) vreemdelingen die vanwege criminele activiteiten of schade voor de openbare orde, het land worden uitgezet. Elke categorie vertoont een specifieke problematiek.

In de praktijk vinden de verwijderingen voor het overgrote deel plaats door het transportmiddel vliegtuig, en is de problematiek dus nauw verbonden met luchthavens. Nochtans is het niet ondenkbaar dat ook andere transportmiddelen een rol zouden spelen, met name schepen.

Inzake het traject doen de voornaamste moeilijkheden bij verwijderingen zich voor bij het vertrek uit het detentiecentrum, tijdens de overbrenging naar het vliegtuig, en in het toestel vóór het opstijgen. Daarnaast moet evenwel ook aandacht worden besteed aan de reis zelf, en aan de situatie van aankomst, waarbij vreemdelingen worden overgedragen aan de plaatselijke autoriteiten in het land van bestemming.

¹ Zie hierover: Denys, L. & Van Ex, J., Verwijderingsmaatregelen ten aanzien van vreemdelingen, in: De Feyter, K., Foblets, M.-Cl. & Hubeau, B. (eds.), *Migratie- en migrantenrecht, Recente ontwikkelingen*, De Keure, Brugge, 1995, 339-361.

Tot slot enkele woorden over het perspectief van waaruit dit advies is opgesteld. Uiteraard is het belangrijk gebleken een analyse te maken en aanbevelingen te doen over het curatieve optreden van de overheid en de ordediensten, in situaties van gedwongen verwijdering. Daarnaast heeft de Commissie het cruciaal geoordeeld om tevens aandacht te besteden aan het voorkómen van geweld en dwang, en dus ook aanbevelingen in die zin te formuleren.

HOOFDSTUK 2. ANALYSE VAN DE SITUATIE VAN GEDWONGEN VERWIJDERING

Inleiding

Op basis van deze probleemverkenning kan een meer doorgedreven analyse van de gedwongen verwijdering worden uitgevoerd. Deze vorm van verwijdering vormt de laatste schakel van elk migratiebeleid, het *ultimum remedium* waarnaar gegrepen wordt als alle andere middelen hebben gefaald. Om deze reden heeft de Commissie aandacht besteed aan verschillende aspecten: de juridische basis van de verwijdering, de verschillende stappen in de verwijderingsoperatie, en de vormen van weerstand en verzet die daarbij kunnen optreden.

2.1. Juridische basis

De laatste fase van elk migratiebeleid ligt in de verwijdering van vreemdelingen die niet of niet langer in het land mogen blijven. De juridische basis voor de verwijdering, zoals voorzien in de vreemdelingenwet van 15 december 1980, verschilt naargelang van de situatie waarin de vreemdelingen zich bevinden.

De grootste groep betreft vreemdelingen die zich op Belgisch grondgebied bevinden, en van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) het bevel krijgen het land te verlaten. *In concreto* gaat het om verschillende categorieën: (1) asielzoekers die een asielaanvraag in het binnenland hebben ingediend (de "binnenlandprocedure"), aan het einde van de procedure zijn gekomen zonder te zijn erkend als vluchteling, en over geen rechtsmiddelen meer beschikken, de zogenaamde "uitgeprocedeerden"; (2) vreemdelingen die nooit een geldige verblijfstitel hebben gehad of wier verblijfstitel is verlopen, de zogenaamde "illegalen"; en (3) vreemdelingen die een veroordeling hebben opgelopen vanwege criminele activiteiten, en/of een bedreiging voor de openbare orde uitmaken.

Een tweede groep van vreemdelingen bevindt zich niet op het Belgisch grondgebied, en wordt door DVZ de toegang geweigerd, de zogenaamde "inadmissibles" (vaak afgekort tot "inads"). In de praktijk gaat het om: (1) afgewezen asielzoekers die zich aan de grens hebben aangeboden (de "grensprocedure"); en (2) alle andere personen aan wie de toegang om één van de redenen vermeld in bovenvermelde wet kan worden ontzegd.

Juridisch gezien wordt de eerste groep vreemdelingen dus van het grondgebied "verwijderd", in welk geval men ook van "repatriëring" spreekt, terwijl de tweede groep wordt "teruggedreven" naar het land van herkomst. Het juridisch onderscheid tussen deze twee situaties heeft ook financiële consequenties: repatriëringen worden geboekt door DVZ, betaald door de

Belgische staat, en uitgevoerd door de Rijkswacht; de teruggedrijvingen van "inads" worden geregeld door en gebeuren op kosten van de luchtvaartmaatschappijen, en worden in principe uitgevoerd door veiligheidspersoneel van deze maatschappijen zelf, tenzij tijdens de verwijderingsoperatie fundamentele problemen worden verwacht. In beide gevallen kan het voorkomen dat vreemdelingen niet naar hun vaderland of hun land van herkomst worden teruggebracht, maar naar een ander land dat hen wil opnemen.

De praktijk wijst uit dat de beslissing van de overheid om vreemdelingen van het grondgebied te verwijderen, of hen de toegang te weigeren, aanleiding kan geven tot zeer uiteenlopende reacties bij de betrokkenen.

Een eerste groep blijkt de beslissing te aanvaarden, wat inhoudt dat de betrokkenen bereid zijn het land te verlaten voor het land van herkomst, of voor een andere bestemming.

Een andere groep van vreemdelingen evenwel wenst het land niet vrijwillig te verlaten, maar integendeel zijn verblijf in België te verlengen. Sommigen hiervan geraken, na verloop van tijd, overtuigd om toch te vertrekken, zonder verdere weerstand of verder verzet.

Tenslotte zijn er ook personen, een harde kern, die obstinaat blijft weigeren, en ook van plan is weerstand te bieden bij elke officiële poging om de beslissing tot verwijdering uit te voeren. Deze weerstand kan de vorm aannemen van passief geweld (vb. elke medewerking weigeren), of zelfs actief geweld (vb. schreeuwen, spugen, krabben, bijten, slaan, schoppen, zelfbevuilding, automutilatie). Dergelijke reacties van weerstand zijn uiteraard de meest problematische, zowel voor de overheid als voor de ordediensten. Alleen in het laatste geval spreken we van "gedwongen" verwijderingen. In dit verband maken de internationaal aanvaarde IATA-codes gebruik van een eigen terminologie: personen die van het grondgebied worden verwijderd worden "depo's" (déportés) genoemd, voorzover ze zonder escorte terugreizen, en "depa's" (déportés accompagnés) indien ze met escorte reizen; personen aan wie de toegang tot het grondgebied is geweigerd worden "inads" (inadmissibles) genoemd, indien zonder escorte, en "anads" (accompanied inadmissibles), indien met escorte. In de praktijk worden de escortes verleend door Belgische rijkswachters of door veiligheidsmensen van vreemde luchtvaartmaatschappijen.

2.2. De tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel

Op basis van deze gegevens kunnen de verschillende stappen van de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel worden geconcretiseerd. In essentie omvat de verwijdering vijf fasen, waarbij eigenlijk geen wezenlijk onderscheid bestaat tussen personen die van het grondgebied worden verwijderd en zij die de toegang tot het grondgebied wordt ontzegd. Vooraf dient opgemerkt dat het leeuwedeel van de verwijderingen plaats vindt door middel van het vliegtuig.

De eerste fase bestaat in de overbrenging van de betrokkenen van hun verblijfplaats naar de gebouwen van de politiedienst onder wiens toezicht zij staan. Voor de meeste uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen is de verblijfplaats gelijk aan het detentiecentrum waar zij een aantal weken of maanden hebben doorgebracht (zoals Brugge, Steenokkerzeel-127bis, en Merksplas). Sommige illegalen evenwel worden rechtstreeks in hun woning opgepikt. Personen die misdrijven hebben begaan of de openbare orde schade hebben toegebracht komen meestal uit de gevangenis. In beginsel worden afgewezen asielzoekers uit de grensprocedure opgehaald uit centrum 127bis, terwijl personen aan wie de toegang tot het grondgebied is geweigerd uit het "inads"-centrum op de luchthaven komen. In principe worden de

vreemdelingen door de Rijkswacht overgebracht naar haar gebouwen op de luchthaven, het VDNL (Veiligheidsdetachement op de Nationale Luchthaven), en er vastgehouden in de daartoe voorziene cellen. Bij haar bezoek aan het VDNL heeft de Commissie kunnen vaststellen dat de cellen die dienen voor de tijdelijke detentie van vreemdelingen, niet voldoen aan de minimumvoorwaarden inzake ruimte, licht, sanitaire voorzieningen, voedsel, etc. Een gelijkaardige vaststelling was trouwens gedaan door het Europees Comité voor de Preventie van Foltering (CPT) tijdens zijn tweede bezoek aan België². Uit gesprekken met de rijkswachters is af te leiden dat de betrokkenen in deze fase weinig of geen weerstand bieden.

Het verzet lijkt meestal pas aan te vangen in de tweede fase, waarin de vreemdelingen worden overgebracht naar het vliegtuig. Het grootste probleem wordt gevormd door de weg die dient afgelegd te worden om de kwartieren van de Rijkswacht te verlaten. Dit gebeurt *in concreto* via een lange smalle gang die langs een nauwe trap naar beneden voert, over een ijzeren voetgangersbrug die direct uitgeeft op een aankomsthal voor gewone passagiers, en zo naar de buitengelegen parkeerplaats voor de voertuigen. Het blijkt geregeld voor te komen dat vreemdelingen tegen de wanden schoppen, zich aan de trap vastklampen, zich van de trap proberen gooien, en de aandacht van de binnenkomende passagiers proberen te trekken. Men kan er zich over verwonderen dat er zich nog niet meer ongevallen hebben voorgedaan. De Commissie is van mening dat het centrum van de Rijkswacht op korte termijn op een adequate wijze moet worden aangepast aan de voorziene taken. Volgens recente informatie zou de Rijkswacht binnen afzienbare tijd haar intrek kunnen nemen op het gelijkvloerse niveau van een door BIAC ter beschikking gesteld gebouw. We merken ook op dat de voertuigen waarmee de vreemdelingen naar het vliegtuig worden overgebracht voor verbetering vatbaar zijn: de IVECO-voertuigen hebben een hoge instap, die het moeilijk maakt personen die verzet plegen naar binnen te brengen.

De meest cruciale fase in de verwijderingsoperatie bestaat erin de vreemdelingen aan boord te brengen van het vliegtuig. In het verleden opteerden de ordediensten ervoor om eerst de vreemdeling(en) aan boord te brengen, bij voorkeur via de achtertrap, en alles in orde te maken vooraleer de gewone passagiers toe te laten. De betrokkenen komen te zitten op de laatste rij, zonder enige afscheiding (gordijn of apart compartiment) van de rest van het toestel. De personen die verzet wensen te plegen krijgen aldus ruime mogelijkheden om de aandacht van de binnenkomende passagiers te trekken. Zij beginnen vaak te roepen en te schreeuwen, en de begeleidende rijkswachters te provoceren door te slaan, te schoppen, te krabben en te bijten, en soms ter plekke hun behoefte te doen. De begeleiders zien zich hierdoor genoodzaakt om bijkomende vrijheidsbeperkende middelen, zoals boeien en riemen, te gebruiken. De te verwijderen personen wensen zo de sympathie van de andere passagiers te winnen, met als finaal doel de verwijderingsoperatie te laten mislukken. Dergelijke situaties geven vaak aanleiding tot bezorgdheid, protest, of zelfs verzet, vanwege de andere passagiers. Het is ook al voorgevallen dat de passagiers in de vertrekhal pamfletten ontvingen vanwege organisaties tegen repatriëringen, waarin ze worden opgeroepen in het toestel hun verzet kenbaar te maken. Als gevolg hiervan bleek het in een aantal gevallen onmogelijk het vliegtuig te starten, en moest de vreemdeling, na de mislukte poging tot repatriëring, naar een detentiecentrum worden teruggebracht. Een aantal vreemdelingen heeft al meerdere mislukte pogingen tot verwijdering achter de rug, wat aanstekelijk werkt op de anderen. Om al deze

² Raad van Europa, Verslag aan de Belgische regering betreffende het bezoek van het Europees Comité ter Voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing (CPT) aan België (31 augustus tot 12 september 1997), CPT (97) 75, Straatsburg-Brussel, 1998, para. 24 (hierna: Belgisch rapport).

redenen opteren de begeleiders steeds vaker voor het laattijdig aan boord brengen van de betrokkenen, zodat de tijd tussen instappen en opstijgen tot een minimum wordt beperkt. Een grondige evaluatie van deze praktijk dringt zich op. Het succes of de mislukking van een poging tot verwijdering hangt mede af van de boordcommandant, en van de bemanning. Volgens de Conventie van Tokyo draagt de commandant de eindverantwoordelijkheid voor het toestel, voornamelijk inzake de veiligheid van de passagiers, en bezit hij/zij dus de bevoegdheid om vreemdelingen die onrust veroorzaken en de veiligheid in het gedrang brengen te weigeren. Tegelijk kan de gezagvoerder een grote morele invloed op de passagiers uitoefenen, en hen kalmeren via een korte en kordate toespraak waarin de situatie verduidelijkt wordt. Volgens de informatie van de Commissie verzetten de boordcommandanten zich in toenemende mate tegen gedwongen verwijderingen, zodra die ook maar enig probleem opleveren. De verschillen in aanpak lijken nauw samen te hangen met de persoonlijkheid van de gezagvoerders, alsmede met de mate waarin ze vooraf over de situatie werden gebriefd. Hieruit volgt dat de adequate en tijdige informatie en communicatie tussen de ordediensten en de boordcommandant van het hoogste belang is. Daarnaast dient erop gewezen dat ook de houding van de begeleidende personen van groot belang is om weerstanden en geweld tijdens deze fase te beperken. Tijdens haar bezoeken aan de luchthaven heeft de Commissie kunnen vernemen dat verschillende leden van de Rijkswacht erin slagen om de betrokkenen te kalmeren door adequate vormen van communicatie toe te passen (zoals blijven inpraten, sigaret of drankje aanbieden, enz.), en hen te overtuigen van de onontkoombaarheid van de beslissing. Tot slot dient melding gemaakt van de praktijk bij de Rijkswacht om, indien problemen worden verwacht, de operatie geheel of gedeeltelijk te filmen, zodat eventuele betwistingen achteraf kunnen worden opgehelderd.

De vierde fase van de verwijdering behelst de reisweg zelf, in de meeste gevallen dus de vlucht naar de plaats van bestemming. Volgens de informatie van de Commissie levert deze doorgaans weinig problemen op, aangezien de betrokkenen op dat ogenblik de onomkeerbaarheid van de verwijdering hebben ingezien. Het merendeel van de vreemdelingen reist trouwens zonder escorte. In een beperkt aantal gevallen reizen enkele rijkswachters mee. Ook in die gevallen kunnen de veiligheidsmaatregelen tijdens de vlucht soms worden verminderd.

De laatste fase van de gedwongen verwijdering tenslotte bestaat in de overhandiging van de betrokken vreemdeling(en) aan de plaatselijke autoriteiten. In het merendeel van de gevallen blijkt ook deze situatie vlekkeloos te verlopen. Er zijn evenwel enkele voorbeelden bekend waarbij de meereizende rijkswachters problemen ondervonden met de immigratiediensten, die hen uitgebreid ondervroegen over de precieze redenen waarom de vreemdeling uit België werd verwijderd, en eerder weigerachtig stonden tegenover zijn opname.

2.3. Oorzaken van weerstand en geweld

Uit het bovenstaande mag blijken dat het belangrijk is om meer te weten over de precieze factoren die kunnen verklaren waarom sommige vreemdelingen wel en andere geen weerstand of geweld tegen hun verwijdering of hun teruggrijping bieden. Deze elementen zijn cruciaal om de motieven van de betrokkenen beter in te schatten, en dus ook te kunnen anticiperen op eventuele uitingen van geweld. Tijdens hun bezoeken aan de verschillende detentiecentra hebben de Commissieleden gepoogd een beter inzicht te verwerven in deze complexe problematiek. Ze maken hierbij het onderscheid tussen directe en indirecte factoren.

Wat de directe factoren betreft ligt een eerste belangrijk element klaarblijkelijk in de wijze waarop vreemdelingen worden geïnformeerd over de beslissing van DVZ. In centrum 127bis bijvoorbeeld bestond in het verleden de praktijk om de betrokkenen zeer laat te informeren over datum en uur van gedwongen vertrek, wat in vele gevallen leidde tot protest en ongenoe-gen. Het voordeel van deze handelwijze voor het detentiecentrum bestond erin dat de te verwijderen personen nauwelijks tijd kregen om hun lotgenoten op de hoogte te brengen en enig verzet te organiseren. Nadeel voor de betrokkene was dat er nauwelijks tijd overbleef voor praktische zaken (zoals de bagage klaarmaken, afscheid nemen), laat staan voor enige vorm van begeleiding vanwege de sociale dienst met het oog op de terugkeer naar het land van herkomst. Om deze redenen experimenteert men in het centrum 127bis sinds het najaar van 1998 met een andere praktijk, die erin bestaat de betrokkenen zo snel mogelijk van de beslissing tot verwijdering op de hoogte te brengen, met het oog op een meer intensieve ondersteuning op praktisch, sociaal, en znodig psychologisch, vlak. De ervaring met dit experiment moet toelaten om het meest geschikte tijdstip te bepalen waarop vreemdelingen informatie over hun verwijdering dienen te ontvangen.

Een tweede directe factor, dikwijls onderschat in de context van gedwongen verwijdering, is de perceptie van de betrokkenen met betrekking tot hun terugkeer naar het land van herkomst. Velen maken zich wellicht zorgen over het feit dat ze geen of onvoldoende middelen hebben voor de eerste nodige uitgaven bij aankomst (zoals telefoon, overnachting, transport naar de woonplaats). Voor anderen kan de gedwongen terugkeer een fiasco lijken, omdat ze er niet in geslaagd zijn in Europa te blijven, en als zodanig de teleurstelling en de spot van familieleden en vrienden dienen te trotseren. Bovendien hebben ze zich in vele gevallen in financiële schulden gestoken om de transportkosten te betalen, al dan niet via de omweg van mensensmokkelaars. Nog anderen hebben angst voor de confrontatie met de lokale autoriteiten in het land van herkomst. In sommige landen lijkt het niet ongevoel te zijn dat uitgeprocedeerde asielzoekers die terugkeren, in het oog worden gehouden, worden gevisieerd of worden gepest, precies wegens hun poging om asiel te verkrijgen in het Westen.

In dit verband kan ook nog een derde directe factor worden vermeld. De praktijk van de laatste maanden suggereert dat sommige vreemdelingen geweld hebben aangewend op advies van personen en groepen van buitenuit, die hierin een strategie zagen om de verwijderingsoperatie te doen mislukken.

Daarnaast meent de Commissie ook enkele factoren te kunnen aanstippen die op indirecte wijze bijdragen tot een verscherping van bovenvermelde aspecten.

Vooreerst heeft de Commissie, tijdens haar bezoeken op de vliegtuigen zelf, kunnen vaststellen dat de praktijken van "chantage" door de te verwijderen personen, op de klassieke lijnvluchten bijna onvermijdelijk zijn, meer zelfs dat deze vorm van transport dergelijke praktijken eigenlijk uitlokt, vanwege de technische en commerciële context. Niet alleen bestaan de moderne vliegtuigen uit één grote binnenruimte, waarin het uiterst moeilijk is bepaalde zetels of compartimenten van de andere passagiers af te scheiden. Maar tevens hebben de luchtvaartmaatschappijen er alle commercieel belang bij, zeker in een tijd van scherpe concurrentie, een positief imago t.a.v. hun (potentiële) klanten te blijven verdedigen, en dus alle negatieve impressies zo snel mogelijk te neutraliseren en te elimineren.

Verder is de Commissie van oordeel dat de kans op verzet en geweld bij verwijdering toeneemt naargelang de vreemdelingen langer in ons land verblijven, tengevolge van psychologische en maatschappelijke factoren. Tijdens haar bezoeken aan de detentiecentra heeft de Commissie vernomen dat vreemdelingen zich met het verloop van de tijd grotere illusies gaan maken over de mogelijkheid om toch in het land te blijven, en dat de beslissing tot verwijdering van het grondgebied vaak als een zwaard van Damocles neervalt. Dit is des te meer het geval voor de groep asielzoekers die niet zijn gedetineerd en zich in het maatschappelijk leven in mindere of meerdere mate hebben kunnen integreren gedurende de soms jarenlang aanslepende asielprocedure. Sommigen hebben de taal geleerd, hebben werk gevonden, hebben hier kinderen gekregen, sturen hun kinderen naar school, etc. In dergelijke omstandigheden lokt de beslissing om het grondgebied te verlaten bijna vanzelfsprekend verzet en zelfs geweld uit. Niet toevallig is het vooral in deze context dat de vraag naar regularisatie van bepaalde dossiers zich stelt.

Tot slot wijst de Commissie erop dat het klimaat van onduidelijkheid bij de publieke opinie over de criteria die leiden tot het verwijderen van vreemdelingen, en de motivering ervan, ertoe bijdraagt dat sommige vreemdelingen, in een aantal gevallen van mening zijn dat de bevolking hen in hun verzet steunt. Dat een aantal verenigingen zich actief voor hen inzetten, bevestigt hen in deze mening. Deze informatie kloof tussen overheid en bevolking is mede het gevolg van een gebrek aan communicatie over de grondslagen, de argumenten en de uitvoeringsmodaliteiten van het beleid inzake vreemdelingen in het algemeen, en inzake verwijdering in het bijzonder. Het moet in een democratie voor iedereen duidelijk zijn welke criteria door de wetgever worden voorgesteld, en op welke wijze de uitvoerende macht die toepast.

De Commissie meent dat dit samenspel van factoren, directe en indirecte, een groot deel kan verklaren van de reacties die vreemdelingen vertonen nadat ze het bevel tot verwijdering hebben ontvangen. Het blijft evenwel moeilijk vooraf te voorspellen welke personen precies weerstand zullen bieden of effectief geweld zullen gebruiken. Uit de contacten ter plaatse blijkt het personeel van de detentiecentra hierop wellicht het beste zicht te hebben, uiteraard omdat het zo dicht bij de te verwijderen personen staat. Tegelijk is gebleken dat de doorstroming van deze informatie naar de ordediensten die effectief de verwijdering uitvoeren, minimaal is, en dat deze laatste weinig weten over de achtergronden van de te verwijderen personen.

Hoewel de Commissie heeft moeten vaststellen dat een aantal aspecten van het verwijderingsbeleid voor verbetering vatbaar zijn, wenst zij toch ook een aantal positieve elementen te vermelden. Het is de leden van de Commissie, bij hun bezoek aan de verschillende diensten, opgevallen dat de meeste personeelsleden zich op een positieve wijze gedragen ten overstaan van de vreemdelingen, en hen als gasten beschouwen. In vele gevallen hebben ze met hen ook een goed psychologisch contact. Dat heeft echter mede tot gevolg dat de moeilijkheden rond de verwijdering op hen een emotioneel belastende invloed uitoefenen: sommigen leven in de vrees voor incidenten en rebellie, anderen lijken vatbaar te zijn voor het fenomeen van *burn out*. Om deze reden is het van groot belang een adequate en deskundige psychologische steun voor dit personeel te voorzien.

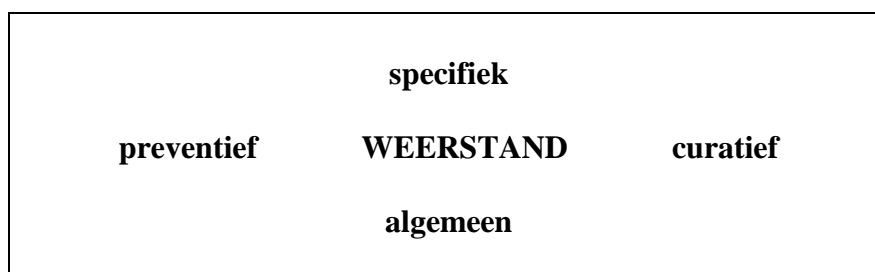
HOOFDSTUK 3. AANBEVELINGEN VOOR EEN HUMAAN VERWIJDERINGSBELEID

Inleiding

De probleemverkenning en de analyse van de situatie van gedwongen verwijdering hebben de Commissie in staat gesteld enkele aanbevelingen te formuleren die kunnen bijdragen tot een humaan verwijderingsbeleid. Hierbij heeft ze zich geconcentreerd op de situaties waarin de betrokken vreemdelingen weerspanning of verzet vertonen, en overgaan tot het gebruik van passief of actief geweld. Uit het bovenstaande is duidelijk gebleken dat het een complex fenomeen betreft, waarvoor geen simpele en pasklare recepten bestaan. De Commissie is van oordeel dat alleen een combinatie van verschillende maatregelen, die op een consistente manier met elkaar in overeenstemming worden gebracht, de beoogde effecten kan produceren.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste aanbevelingen voorgesteld en toegelicht. Sommige aanbevelingen hebben tot doel een adequate reactie tot stand te brengen op de weerstanden die aanwezig zijn bij de betrokkenen; andere maatregelen beogen een reductie van deze weerstand op preventieve wijze. Het hoofdstuk van de gedwongen verwijdering speelt zich evenwel niet alleen af tussen individuen, maar vertoont ook talrijke raakvlakken met de bredere maatschappelijke context. Om deze redenen heeft de Commissie het nuttig geoordeeld eveneens aanbevelingen van meer structurele aard te formuleren. De verschillende soorten aanbevelingen kunnen aldus worden opgesplitst volgens twee grote dimensies: enerzijds volgens het niveau van specificiteit (specifiek-algemeen), anderzijds volgens het type van aanpak (curatief-preventief). Het weze duidelijk dat deze onderscheiden vooral van analytische aard zijn, en dat niet alle aanbevelingen uitsluitend in één van deze categorieën zijn onder te brengen. Bovendien is het mogelijk dat verschillende types van maatregelen elkaar beïnvloeden: zo kan een gedecideerde toepassing van geoorloofde dwang ten aanzien van individuele vreemdelingen een preventief effect hebben op de uitingen van geweld vanwege andere vreemdelingen.

Schematisch ziet dit eruit als volgt:



3.1. Aanbevelingen van specifiek-curatieve aard

Hoewel niet alle vreemdelingen actief of passief weerstand bieden tegen hun verwijdering van het grondgebied, zal er steeds een harde kern blijven bestaan die dit wel doet. In dat geval

dringen zich maatregelen op van curatieve aard, die toegespitst zijn op de beheersing van individuele gevallen. In dit verband wenst de Commissie de volgende aanbevelingen te doen. De bedoeling, en bijgevolg het succescriterium, van deze aanbevelingen bestaat erin om het aantal gevallen waarin de toepassing van dwangmaatregelen ontspoord of aanleiding geeft tot betwistingen, te reduceren.

1. De verantwoordelijken van de ordediensten dienen toe te zien op de ontwikkeling van adequate communicatieve vaardigheden van het personeel belast met de gedwongen begeleiding van vreemdelingen. Deze aanbeveling richt zich tot alle diensten die een cruciale rol spelen bij de verwijdering van vreemdelingen, en voornamelijk tot de ordediensten.

Toelichting

Niet elke vorm van weerstand vanwege vreemdelingen dient direct met dwang te worden beantwoord. In vele gevallen kan het volstaan om met de betrokkenen te blijven praten en hen de onontkoombaarheid van de beslissing duidelijk te maken. Tijdens haar bezoeken aan de luchthaven heeft de Commissie kunnen vaststellen dat verschillende leden van de Rijkswacht hierin slagen. In de meeste gevallen zou dit de betrokkenen kalmeren en dus effectieve resultaten opleveren. Eenzelfde aanpak is vereist om de communicatie tussen het boordpersoneel en de betrokken vreemdelingen optimaal te laten verlopen. Deze resultaten lijken echter vooral het werk van individuen, en een gesystemiseerd beleid om de communicatieve vaardigheden van alle medewerkers te ontwikkelen lijkt onbestaande. Vandaar deze aanbeveling, die aandringt op een coherente aanpak, zowel binnen de diensten (detentiecentra, veiligheidsverantwoordelijken van luchtvaartmaatschappijen, Rijkswacht), als boven de diensten heen (Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Verkeer en Infrastructuur). Een eenvoudig voorbeeld van inadequate communicatie bestaat erin dat men aan de te verwijderen personen vraagt of zij "vrijwillig" het land zullen verlaten: dit kan door de betrokkenen verkeerd begrepen worden. In feite bedoelt men "of ze bereid zijn het land zonder provocatie of geweld te verlaten"; dit moet men dan ook zo formuleren.

2. De richtlijnen inzake dwang dienen voldoende te worden geëxpliciteerd; deze omvatten zowel de omstandigheden waarin dwang kan worden gebruikt als de dwangmiddelen die hierbij geoorloofd zijn. In dit verband meent de Commissie dat de dwangmiddelen dienen te voldoen aan de volgende criteria: (1) beperking van de bewegingsvrijheid van de betrokkenen, zonder gevaar voor de gezondheid of de veiligheid; (2) beperking van de overlast voor de omgeving; en (3) veiligheid van de escorterende personen en van de vlucht. De Commissie beveelt aan het gebruik van dwangmiddelen op geregelde tijdstippen te evalueren tegen de achtergrond van deze criteria.

Toelichting

Indien doorgedreven communicatie met de vreemdeling geen of onvoldoende resultaten oplevert, kan dwang het enig overblijvende antwoord zijn om de weerstand uit te schakelen of te reduceren. De Commissie stelt vast dat het nagenoeg onmogelijk is om een limitatieve lijst op te stellen van de dwangmiddelen die mogen gebruikt worden, voornamelijk wegens het feit dat zich steeds nieuwe technische ontwikkelingen kunnen voordoen. Daarom heeft ze

ervoor geopteerd om, in overeenstemming met de internationale verdragen inzake mensenrechten, expliciet de criteria aan te geven waaraan de dwangmiddelen dienen te voldoen: (1) de bewegingsvrijheid van de betrokkene beperken, zonder een gevaar te vormen voor de gezondheid of veiligheid (vb. toepassen van eendenpoot, hand- en voetboeien uit plastic of velcro, arm- en beenboeien, tappen van vingers) (zie evenwel aanbeveling 3, tweede punt); (2) de overlast voor de omgeving tot een minimum beperken; en (3) de veiligheid van de escorterende personen en van de vlucht garanderen. Deze criteria vormen een operationalisering van de twee essentiële belangen die bij een verwijdering aan de orde zijn: enerzijds de effectiviteit van de verwijdering, anderzijds het humane karakter van de verwijdering voor alle betrokken partijen.

De keuze voor criteria impliceert dat aan de bevoegde diensten een bepaalde interpretatiemarge wordt toegekend bij de toepassing van dwangmiddelen. Logischerwijze is dus ook een toetsing vereist teneinde eventuele misbruiken te beperken. Om deze reden beveelt de Commissie tegelijkertijd aan dat het gebruik van dwangmiddelen geregeld zou worden geëvalueerd in het licht van de opgesomde criteria. De bedoeling van een dergelijke evaluatie bestaat erin te toetsen of de bestaande middelen op een geoorloofde wijze worden gebruikt, en of nieuwe middelen beantwoorden aan de basiscriteria. De logica vereist dat een dergelijke evaluatie niet louter door de betrokken diensten zelf gebeurt, maar dat hierover tenminste gerapporteerd wordt aan de bevoegde overheid, in casu de Minister van Binnenlandse Zaken. Het lijkt ook zinvol dat nu en dan controles worden uitgevoerd door een externe instantie. Met name is het bij de evaluatie van het gebruik van dwang aan boord van vliegtuigen aangewezen tevens de Minister van Vervoer te betrekken.

3. De Commissie is van oordeel dat het gebruik van de volgende categorieën van dwangmiddelen niet geoorloofd is bij de verwijdering van vreemdelingen van het grondgebied: (1) middelen die risico's inhouden voor de gezondheid en persoonlijke integriteit van de betrokkene; (2) middelen die risico's inhouden voor de veiligheid van de betrokkene; en (3) middelen die uitingen zijn van frustratie vanwege de ordehandhavers.

Toelichting

Meer in het bijzonder wenst de Commissie dat voor de toekomst het gebruik van de volgende dwangmiddelen wordt verboden: (1) middelen die risico's inhouden voor de gezondheid of de persoonlijke integriteit van de betrokkene, en met name elke vorm van beperking van de normale ademhaling (vb. tape of kussen op de mond), en elk toedienen van farmacologische middelen onder dwang (tenzij door artsen in noodgevallen, waarbij uiteraard de verwijderingspoging wordt stopgezet); (2) ook is onaanvaardbaar elke belemmering van de bewegingsvrijheid tijdens een vlucht, die in een noodsituatie de redding van de betrokkene zou kunnen bemoeilijken (bv. dwangbuis). Alleen de boordcommandant kan hierop, in het belang van de veiligheid van allen een afwijking toestaan. (3) alle handelingen die tot doel hebben de betrokkene wegens zijn weerspanningheid te bestraffen alsook alle handelingen die als uitingen van woede of frustratie vanwege de ordehandhavers kunnen worden beschouwd; kortom alle vormen van toebrengen van pijn of ongemak die meer beogen dan het momentaan in bedwang houden van de betrokkene. Deze criteria betreffen de gezondheid, de bewegingsvrijheid en de veiligheid van de betrokkene vreemdelingen en verwijzen dus naar de humane aspecten van het verwijderingsbeleid.

4. Het overtreden van de richtlijnen inzake dwangmaatregelen op een niet-verschoonbare manier, dient snel en kordaat te worden beteugeld volgens de geëigende procedures. De Commissie beveelt eveneens aan dat de ordediensten alle klachten, aangiften en incidenten naar aanleiding van gedwongen verwijderingen onmiddellijk melden aan het Vast Comité P, dat de feiten onderzoekt en hierover een verslag opstelt. Dit verslag wordt overgemaakt aan de bevoegde overheid, die verder instaat voor de strafrechtelijke of disciplinaire gevolgen.

Toelichting

Als de criteria voor het gebruik van dwangmiddelen voldoende duidelijk zijn geëxpliciteerd mag van alle betrokken diensten worden verwacht dat zij zich hieraan houden. De Commissie is van mening dat de logica van de legalistische benadering gebiedt dat overtredingen van de richtlijnen, uiteraard voorzover ze juridisch niet-verschoonbaar zijn, worden bestraft. Deze aanbeveling bevestigt de elementaire principes waarop een rechtsstaat is gebaseerd, en verwijst bovendien naar het basisprincipe van een humaan verwijderingsbeleid.

De Commissie vindt het evenzeer belangrijk dat de transparantie wordt verhoogd inzake de klachten en de klachtafhandeling in geval van overtredingen, een standpunt dat aansluit bij de bekommernissen van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering (CPT) dat ons land bezocht in 1993 en 1997. In beide gevallen stelde het CPT vast dat de klachtenbehandeling door de politiediensten weinig transparant is te noemen, en dat de informatie waarover het Vast Comité P, dat toezicht uitoefent op de activiteiten van de politiediensten, beschikt tot dusver onvoldoende is om hierin verandering te brengen³. Om deze redenen meent de Commissie dat de betrokken politiediensten alle incidenten, alsmede de klachten en aangiften die daaruit voortvloeien, dienen te melden aan het Comité P. Na onderzoek van de feiten dient het Comité P een verslag op te maken, dat aangeeft welke individuele, collectieve of structurele disfuncties werden vastgesteld. Dit verslag wordt overgemaakt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en elke andere bevoegde overheid, of in voorkomend geval, aan de gerechtelijke overheid. Het is dan aan deze bevoegde overheden om aan de feiten strafrechtelijke of disciplinaire gevolgen te koppelen.

3.2. Aanbevelingen van specifiek-preventieve aard

Maatregelen van curatieve aard vanwege de ordediensten zijn soms onvermijdelijk om de uitingen van geweld van individuen te beheersen. Om weerstanden maximaal te voorkomen dient evenwel in een vroeger stadium van het verwijderingsproces te worden opgetreden, 'en is derhalve bijkomende aandacht vereist voor preventieve maatregelen. In dit verband wenst de Commissie de volgende aanbevelingen te doen. De doelstelling van deze aanbevelingen, en dus ook de toets van hun succes, ligt in de reductie van het aantal gevallen waarin vreemdelingen weerstand vertonen of geweld gebruiken bij hun verwijdering.

³ Belgisch rapport, 1998, o.c., paras. 10-12.

5. Voorafgaande aan de start van de verwijderingsoperatie zijn maximale inspanningen vereist om de potentiële weerstand van vreemdelingen tijdens deze operatie te verminderen en, indien mogelijk, volledig weg te nemen.

Toelichting

De Commissie is van mening dat het geweld vanwege de vreemdelingen en het legaal geweld vanwege de ordediensten tijdens een verwijderingsoperatie het best kan worden beperkt door meer preventief op te treden tegen weerstanden die zich aankondigen in hoofde van de vreemdelingen, d.w.z. in een vroegtijdig stadium. Ze wordt in deze stelling gesteund door de inzichten die ze heeft verworven tijdens haar bezoek aan de detentiecentra, en vooral aan het centrum 127bis. Uit de gegevens van de medewerkers is gebleken dat meerdere elementen een belangrijke rol spelen om de spanningen bij te verwijderen personen te doen dalen, met name: (1) duidelijke informatie; (2) adequate sociale en psychologische begeleiding en, indien nodig, (3) praktische ondersteuning.

Vooreerst is van cruciaal belang dat goede en volledige informatie wordt verschaft over de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) tot verwijdering van het grondgebied. De bedoeling hiervan is dat de personen overtuigd raken van de onvermijdelijkheid van deze beslissing, alsmede van het vaste voornemen van de ordediensten om de beslissing daadwerkelijk uit te voeren. Het experiment in centrum 127bis moet toelaten om het meest geschikte tijdstip te bepalen waarop vreemdelingen informatie over hun verwijdering dienen te ontvangen, in functie van de reductie van hun weerstand. In elk geval moet voldoende tijd worden voorzien om alle gewenste stappen in voorbereiding van het vertrek rustig uit te voeren: afscheid van vrienden in het centrum of via telefoon, het klaar maken van de bagage, het inwinnen van informatie, bv. met het oog op de planning van de terugkeer in het land van oorsprong, enz.

Zoals gezegd is in vele gevallen, naast loutere informatie, ook sociale en psychologische begeleiding aangewezen. Dit kan gaan van een eenvoudig gesprek, tot meer intensieve begeleiding, zelfs een medisch onderzoek om de fysieke fitheid van de betrokkene te garanderen. Dit veronderstelt uiteraard dat de detentiecentra over voldoende personeel beschikken om deze taken uit te voeren.

Tenslotte is uit de contacten met de praktijkmensen, in de detentiecentra en op de luchthaven, gebleken dat ook praktische ondersteuning soms van groot belang kan zijn. M.b.t. dit aspect wenst de Commissie verschillende denkpistes te signaleren. In minimale vorm kan de weerstand verminderd worden door aan sommige betrokkenen een beperkt bedrag aan zakgeld mee te geven, teneinde in het land van herkomst de eerste nodige uitgaven te kunnen doen (vb. telefoon, transport, enz). Ook het verschaffen van een minimale uitrusting zoals reistas, ondergoed, kledij (bv. 'training'), schoeisel en, zo gewenst, enkele 'souvenirs', kan hieronder vallen.

Daarnaast stellen wij ook een meer ambitieuze formule voor, waarbij de te verwijderen personen een bedrag zouden bekomen, dat zou kunnen dienen om hun reiskosten gedeeltelijk te vergoeden (bv. max 50%). Dit zou hun positie t.o.v. plaatselijke schuldeisers minder pijnlijk maken zonder nochtans tot recidive of navolging door anderen aan te zetten omdat ze zelf het overblijvende gedeelte zullen moeten financieren. Deze tegemoetkomingen zouden

mede het karakter hebben van een *incentive* om weerspanning te voorkomen: ze zouden bij gewelddadig verzet niet worden toegekend. We stellen aan de minister voor de concrete modaliteiten van deze maatregel te laten onderzoeken, bv. voor welke types van verwijderden ze zouden worden ingevoerd (men kan stellen dat dit minder zinvol is voor INADS die slechts enkele dagen hier verbleven hebben, maar wel zinvol voor mensen die na geruime tijd uitgeprocedeerd zijn), of over de aard van de in natura verschaften goederen en de omvang van het eventueel toegekende bedrag (ca. 20.000 fr schijnt internationaal als een redelijk bedrag beschouwd te worden, maar beter is dit aan de concrete situatie - aard van het land - aan te passen). *Bij het berekenen van de benodigde begroting moet men dit bedrag vergelijken met de kosten van iemand die zich verzet (bv. kosten van detentie en gedwongen verwijdering).*

In elk geval suggereert de ervaring van de detentiecentra dat het de combinatie is van drie elementen (informatie, begeleiding, en ondersteuning) die de kansen op weerstand kan verlagen, waardoor de spiraal van geweld en tegengeweld kan vermeden worden. Alle aspecten van deze aanbeveling beantwoorden aan de criteria van effectiviteit van de rechtshandhaving en van humaniteit van de verwijderingsoperatie. Om deze reden is deze aanbeveling cruciaal, en bovendien kan hieraan op korte termijn een begin van uitvoering worden gegeven.

3.3. Aanbevelingen van algemeen-curatieve aard

Bovenstaande aanbevelingen zijn vooral gericht op de beheersing en de preventie van het geweld en het legale tegengeweld in specifieke gevallen. De Commissie meent dat het fenomeen van de gedwongen verwijdering echter veel complexer is en dat zich derhalve ook maatregelen opdringen die van meer algemene aard zijn. In eerste instantie formuleert ze een aanbeveling die de aanpak van weerstanden en van geweld op meer structurele wijze regelt. Het bewijs van hun welslagen ligt ook hier in de reductie van het aantal incidenten, met name de gevallen waarin betwistingen ontstaan over het gebruik van dwang bij verwijdering.

6. De Commissie dringt erop aan dat de overheid niet alleen rekening houdt met dit eenmalig advies inzake de beheersing van geweld in situaties van gedwongen verwijdering, maar tevens het gebruik van geweld door de ordediensten op een continue en gestructureerde wijze controleert en evalueert.

Toelichting

Uiteraard is het belangrijk dat de begeleiders bij individuele verwijderingen van gedwongen aard over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om de weerstanden en vooral het actief geweld van vreemdelingen te kunnen reduceren of neutraliseren. Even cruciaal is echter een structurele aanpak, waarbij de overheid een actief beleid van geweldbeheersing ondersteunt (curatief aspect), dat op lange termijn ook effecten van geweldvoorkoming kan hebben (preventief aspect). In dit verband bestaan al verschillende initiatieven bij de ordediensten die specifiek zijn gericht op de beheersing van geweld, zoals de cursussen bij de Rijkswacht.

De Commissie meent dat hier ruimte bestaat voor een beleid dat nog actiever en meer gestructureerd is. Hiermee sluit ze aan bij de aanbevelingen van het Europees Comité voor de

Preventie van Foltering, dat tijdens zijn beide bezoeken vaststelde dat de top van de verschillende politiediensten een weinig actieve houding aannamen t.a.v. de slechte behandeling van personen onder hun hoede en t.a.v. het ongeoorloofd gebruik van geweld. Het Comité beval daarom met aandrang aan dat de politieke autoriteiten een ondubbelzinnige houding zouden aannemen, en dat inbreuken hierop streng zouden worden bestraft. Ook de Minister van Binnenlandse Zaken werd verzocht een sterker standpunt in dit dossier in te nemen⁴. De Commissie wenst deze aanbevelingen, die zijn gericht tot de politieke autoriteiten en de Minister, te onderschrijven. Hiermee kan reeds op korte termijn een aanvang worden genomen.

3.4. Aanbevelingen van algemeen-preventieve aard

Verder heeft de Commissie een aantal aspecten van het verwijderingsproces geïdentificeerd die niet kunnen aangepakt worden op een individuele wijze, of waarbij een curatieve aanpak te weinig diepgaande effecten kan sorteren. Om deze redenen formuleert ze enkele aanbevelingen van algemeen preventieve aard, waarbij ook hier het succescriterium komt te liggen in de reductie van het aantal gevallen waarin de betrokken vreemdelingen weerstanden ontwikkelen of geweld gebruiken. Enkele aanbevelingen richten zich meer bepaald op een verminderde instroom van het aantal asielzoekers.

7. Nader onderzoek is vereist omtrent de mogelijkheden om vreemdelingen van het grondgebied te verwijderen met andere transportmiddelen dan via de klassieke lijnvluchten.

Toelichting

Eén van de belangrijkste redenen waarom de ordediensten dwangmiddelen aanwenden ligt in het feit dat de te verwijderen personen bij het gebruik van lijnvliegtuigen onvermijdelijk in contact komen met de gewone passagiers. Ze proberen hun aandacht en steun te krijgen door om hulp te roepen of gewoon te schreeuwen, de rijkswachters te provoceren door schoppen, krabben, bijten en soms zelfs door indecente en onhygiënische gedragingen. Door het medelijden van de medepassagiers op te wekken pogen ze de verwijderingsoperatie te doen mislukken.

Door een analyse van deze situatie is de Commissie tot de bevinding gekomen dat een aantal van deze uitingen van weerspanning binnen het kader van een lijnvliegtuig met passagiers in het geheel niet op een humane en veilige wijze kunnen worden bedwongen. Immers, extreme vormen van beperking van de bewegingsvrijheid zullen door veel medepassagiers als onmenselijk worden ervaren en bovendien kunnen de piloten onmogelijk toestaan dat deze middelen tijdens het opstijgen en de vlucht drastisch de bewegingsvrijheid beperken, omdat dit bij ongeval de redding van deze passagiers erg in het gedrang brengt. Inderdaad komt het de boordcommandant, als eindverantwoordelijke voor de veiligheid van de vlucht, toe om de beslissingen in deze zin te nemen, en dit in volledige onafhankelijkheid. De Commissie besluit daaruit *niet* dat de normale verwijdering van vreemdelingen daarom beter met zogenaamde “charters” zou gebeuren; zo iets is immers zowel voor onze publieke opinie als voor die van de landen van aankomst onaanvaardbaar. Wel stellen wij voor dat met alle middelen - zie ook

⁴ Belgisch rapport, 1998, o.c., paras. 14-17.

bovenvermelde 'incentives' - gepoogd zou worden om zoveel mogelijk mensen met het gewone lijnvliegtuig en zonder bijzondere dwangmiddelen terug te sturen.

Tevens zou het echter tot de vaststaande procedure moeten behoren dat iemand die na een redelijk aantal (vb. één of twee) pogingen niet op geweldloze wijze kan worden verwijderd, zeker een gedwongen terugkeer zal meemaken, maar dan in een speciaal vliegtuig, bv. type zakenvliegtuig, waarmee een beperkt aantal mensen onder voldoende bewaking zou worden teruggebracht en waarbij schreeuwen en andere vormen van provocatie niet moeten worden beteugeld, aangezien er geen publiek voor aanwezig is. De minimale dwangmiddelen die nodig zijn, kunnen bestaan in boeien van een type dat, bij gevaar, met één ruk kan worden geopend (zoiets kan zelfs met enkele gewone knopen). Het is de overtuiging van de Commissie dat, zodra de betrokkenen zeker zijn dat dit eindpunt van de procedure - *maar dan zonder incentives* - onvermijdelijk is, deze procedure slechts zelden nodig zou zijn, wat de kosten uiteraard tot een redelijk minimum zou herleiden. Overigens zou deze procedure in overleg en samenwerking met andere Europese landen kunnen worden toegepast, zodat ook voor de nodige landingsrechten gemakkelijker akkoorden met de terugkeerlanden kunnen worden gesloten.

8. Meer aandacht moet worden besteed aan de ontwikkeling van bestaande modaliteiten waarbij vreemdelingen op vrijwillige wijze terugkeren naar hun land van herkomst of naar een ander land.

Toelichting

In het hele debat omtrent gedwongen verwijderingen wordt soms uit het oog verloren dat toch een bepaald deel van de vreemdelingen bereid is het land te verlaten zonder enige vorm van weerspanning te ontwikkelen. In dit geval wordt de terugkeer meestal georganiseerd door of in samenspraak met de Internationale Organisatie voor Migraties (I.O.M.). Vanuit het standpunt van de reductie van weerstanden en geweld is het belangrijk dat dergelijke vormen van vrijwillige verwijdering worden aangemoedigd. In dit verband wenst de Commissie de aanbevelingen gedaan door de Senaatscommissie in haar onderzoek omtrent het asielbeleid te onderschrijven⁵. Verder beveelt ze de bevoegde overheden aan om te onderzoeken op welke wijze de formules van vrijwillige terugkeer kunnen worden bevorderd, na een grondige evaluatie van de mogelijkheden en beperkingen.

9. Dringende maatregelen dienen genomen te worden om de duur van de procedures tot toekenning van het statuut van vluchteling drastisch te verkorten.

Toelichting

De Commissie is van oordeel dat de kans op verzet en geweld bij verwijdering toeneemt naargelang de vreemdelingen langer in ons land verblijven, wat voor een groot stuk in de hand wordt gewerkt door de duurtijd van de asielprocedure. Daarom meent de Commissie dat deze procedure sterk zou moeten ingekort qua tijd, en benadrukt ze de noodzaak om hiervoor alle maatregelen te nemen. In het bijzonder beveelt ze verschillende maatregelen aan om de

⁵ Senaatsverslag, *Parl. Hand.*, 1-768/1, zitting 1997/1998, p. 378-379, punt 4.3. De vrijwillige terugkeer.

verwerkingscapaciteit van het asielsysteem te verhogen, zoals een betere coördinatie van taken tussen de verschillende diensten, en de versterking van het personeelsbestand waar nodig.

De Commissie is ervan overtuigd dat een snellere procedure in het belang is van alle betrokken partijen. Erkende vluchtelingen kunnen dan sneller zekerheid verwerven omtrent hun statuut en kunnen een nieuw bestaan opbouwen. Niet-vluchtelingen weten waar ze aan toe zijn, wat de psychologische en maatschappelijke complicaties vermindert, en dus de kans op verzet en geweld doet afnemen. Bovendien levert een snellere procedure voor de staat ook financiële besparingen op, omdat de termijnen inzake detentie worden ingekort en de uitkeringen van sociale toelagen worden beperkt. Tot slot verwacht de Commissie dat een vermindering van de duurtijd van de asielprocedure ook een ontradend effect zal hebben op nieuwe aanvragen, waardoor het aantal asielzoekers in de toekomst zou komen te dalen. Tegelijkertijd dient men erover te waken dat deze verbeteringen niet leiden tot een vermindering van het niveau van rechtsbescherming dat aan asielzoekers aangeboden wordt. Volgens de Commissie beantwoordt deze belangrijke aanbeveling aan de fundamentele criteria van effectiviteit en humaniteit die tot uitgangspunten van een humaan verwijderingsbeleid waren genomen.

10. Een actief beleid dringt zich op teneinde het aantal ongegronde asielaanvragen in ons land te verminderen, zonder dat hierdoor de bescherming in het gedrang komt van personen die in aanmerking komen om asiel te verwerven.

Toelichting

Alhoewel de verkorting van de duurtijd van de asielprocedure een zeker effect op het aantal nieuwe asielaanvragen tot gevolg zal hebben, is de Commissie ervan overtuigd dat een actief beleid nodig is om het aantal ongegronde aanvragen, en dus de input in het asielsysteem, te verminderen. Op langere termijn is een dergelijk beleid trouwens onafwendbaar, aangezien het alternatief erop neerkomt dat de asielinstanties in ons land, en in heel West-Europa, blijven "dweilen met de kraan open". Om de instroom te reduceren heeft de Commissie zich gebogen over een aantal opties, die niet wederzijds exclusief zijn, maar integendeel de meeste effecten zullen sorteren in combinatie met elkaar. De asielproblematiek is echter niet te reduceren tot een vraagstuk van pure effectiviteit en efficiëntie. Daarom wenst de Commissie te herhalen dat deze maatregelen niets mogen afdoen aan de noodzakelijke rechtsbescherming van personen die werkelijk in aanmerking komen om asiel te verwerven.

De *eerste optie* bestaat in een verhoging van de specificiteit van de asielprocedure, met name door deze te reserveren voor personen die werkelijk het statuut van vluchteling wensen te verwerven. De actuele situatie van de Kosovaren illustreert dit problematische punt ten overvloede. Deze personen zitten in een acute noodsituatie die normaal geen permanent karakter heeft. Daarom is het aangewezen dergelijke groepen niet tot de asielprocedure toe te laten, maar voor hen een ander statuut te bedenken dat snel en flexibel kan worden toegepast. Om te vermijden dat ons land hierdoor een magneetfunctie gaat uitoefenen op personen uit zulke oorlogsgebieden is hiervoor uiteraard intensief overleg vereist op Europees niveau.

Een *tweede optie* om het aantal asielaanvragen te verminderen bestaat in een verhoogde selectiviteit van de instroom. Volgens de Commissie is dit een proces dat zich niet zozeer

afspeelt in het gastland, maar wel in de landen van herkomst. Eén categorie van concrete maatregelen richt zich op een grotere controle in het land van herkomst zelf van de passagiers die richting België wensen te vertrekken. Dit betekent dat de luchtvaartmaatschappijen intensievere paspoort- en visumcontroles zouden doorvoeren bij het inchecken van de passagiers. Het impliceert ook dat in de bilaterale luchtvaartbeveiligingsakkoorden, afgesloten door het Bestuur van de Luchtvaart, en in de luchtvaartbeveiligingsprogramma's van de luchtvaartmaatschappijen, opgelegd conform de Belgische luchtwetgeving, bijzondere aandacht zou uitgaan naar de veiligheid op de door Belgische luchtvaartmaatschappijen aangedane luchthavens in het buitenland, zodat ongecontroleerde passagiers geen toegang krijgen tot het vliegtuig. Deze maatregelen dienen steeds met het nodige evenwicht te worden toegepast. Vele asielzoekers namelijk beschikken niet over de juiste papieren vanwege een overhaaste vlucht, maar hebben niettemin recht op bescherming. Van groot belang dus bij de verscherpte controles is dat de maatschappijen zich niet in de plaats gaan stellen van de reguliere asielinstanties in ons land. Een andere categorie van maatregelen bestaat erin het ideaalbeeld van Europa, dat vele kandidaat-migranten koesteren, te nuanceren en dus de lokroep van het Noorden en het Westen minder aantrekkelijk te maken. Hiertoe is realistische informatie en correcte beeldvorming nodig in de landen van herkomst, zowel m.b.t. de behandeling van asielzoekers, als m.b.t. het leven in Europa. In deze opdracht zou het personeel van de Belgische ambassades en consulaten een actieve rol kunnen spelen.

Een *derde optie* bestaat erin in de algemene betrekkingen met andere landen rekening te houden met een aantal factoren die invloed hebben op de toestroom van asielzoekers. Zo zou het feit dat sommige landen soms weigeren hun eigen burgers terug binnen te laten een invloed dienen te hebben op de Belgische betrekkingen met die landen, en onder meer op de visumverplichting. Dit kan inhouden dat het diplomatiek personeel zich op een meer intense wijze met de asielproblematiek zou inlaten.

Een *vierde optie* bestaat erin onze politiek inzake de steun aan buitenlandse studenten aan een onderzoek te onderwerpen. In verband met de studenten die een beurs ontvangen om naar ons land te komen en een regulier vier- of vijfjarig curriculum aan de universiteit te volgen (eerste en tweede cyclus), kan men zich afvragen of deze steun niet beter wordt verleend om ter plaatse een academische of andere hogere opleiding mogelijk te maken. Deze opmerking geldt niet voor post-graduate opleidingen en -stages. Studiebeurzen zouden dus moeten worden verleend voor het studeren in de betrokken landen zelf, en bovendien zouden de plaatselijke universiteiten en hogescholen op een intense wijze moeten worden gesteund. Niet alleen zou dit de plaatselijke tewerkstelling in hoge mate bevorderen, maar bovendien zou deze oplossing goedkoper zijn en het risico van een *brain drain* van de beste krachten naar Europa reduceren.

Tot slot wenst de Commissie eraan te herinneren dat de migratiebewegingen naar de rijke landen toe slechts een onderdeel vormen van de zeer algemene problematiek van de ongelijke verdeling van de welvaart over de wereld en tevens van de bedenkelijke politieke toestand waaronder een aantal arme landen gebukt gaan. De Commissie dringt erop aan dat het beleid van de Belgische regering er steeds op gericht zou zijn de meest algemene belangen van de bevolking in de betrokken landen te behartigen en alle andere overwegingen, bv. het tijdelijk steunen van bepaalde regimes om opportunistische redenen, of erger nog, het kortzichtig bevorderen van de eigen handelsbelangen, met name inzake de wapenexport, aan deze hogere doeleinden ondergeschikt te maken. Naast dit actieve beleid op het gebied van de buitenlandse politiek wenst de Commissie opnieuw te onderstrepen dat het aloude streefdoel

om 0,7% van het Bruto Nationaal Product aan ontwikkelingssamenwerking te besteden nog verre van bereikt is. Nochtans zijn de noden massaal en zeer evident, en alleen reeds door de bovenvermelde ondersteuning van het onderwijs zou een belangrijk aandeel van dergelijke kredieten op zeer nuttige wijze kunnen gebruikt worden. Op deze wijze zou het asielbeleid niet langer beperkt blijven tot een binnenlands probleem, dat wordt aangepakt vanuit het perspectief van verhoogde controles, maar zou ondubbelzinnig de band worden gelegd met een gestructureerd en consistent buitenlands beleid, en dit vanuit het perspectief van internationale samenwerking. Uiteraard moeten grote delen van dit beleid worden uitgewerkt in samenwerking met de landen van de Europese Unie, en met de rijke landen in het algemeen.

De Commissie is van oordeel dat de verschillende opties van deze aanbeveling in overeenstemming zijn met de uitgangsprincipes van effectiviteit en humaniteit.

3.5. Algemene aanbevelingen

Tenslotte herinnert de Commissie aan een aantal aspecten die van belang zijn voor het gehele verwijderingsbeleid.

11. De Commissie beklemtoont het belang van adequate materiële omstandigheden waarin te verwijderen vreemdelingen in detentie worden gehouden, en beveelt aan om de kwaliteit van bepaalde plaatsen van detentie op dit punt te verbeteren.

Toelichting

De Commissie meent dat de materiële voorwaarden waarin de detentie van vreemdelingen plaatsvindt niet alleen een indicatie geven over het niveau van menswaardige behandeling dat deze ontvangen. Ze oefenen bovendien een belangrijke invloed uit op de gemoedsgesteldenis van de betrokkenen en bepalen dus mee de graad van medewerking of van verzet bij gedwongen verwijdering. Daarbij denkt de Commissie niet louter aan de puur fysieke voorwaarden van de detentie, die aan de noodzakelijke nationale en internationale criteria dienen te voldoen, maar tevens aan de algemene omgeving waarbinnen personen worden opgevangen, en die van die aard zou moeten zijn om elke associatie met een reguliere situatie van gevangenschap maximaal te beperken.

Tijdens haar bezoeken aan de verschillende diensten heeft de Commissie, in navolging van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering, vastgesteld dat een aantal plaatsen van detentie niet aan deze voorwaarden voldoen. Zo wijst ze op de toestand van het transitcentrum 127, dat eigenlijk bestaat uit barakken die, ondanks de talrijke lovenswaardige inspanningen van het personeel, een weinig aangename leefomgeving uitmaken, zeker voor gezinnen met kinderen. Verder signaleert ze de problematische situatie van de cellen bij het Veiligheidsdetachement van de Rijkswacht op de luchthaven, die te klein zijn en onaangepast aan de minimale vereisten van licht, lucht, en sanitaire voorzieningen. Ook merkt ze op dat het INADS-centrum op de luchthaven eerder te klein uitvalt voor het aantal personen dat daar gemiddeld verblijft. Om deze redenen roept ze de bevoegde diensten op om dringend werk te maken van verbeteringen aan elk van deze inrichtingen, teneinde de humane behandeling van vreemdelingen te verhogen.

12. Een betere en meer intensieve communicatie is vereist tussen de verschillende diensten die zijn belast met de verwijdering van vreemdelingen.

Toelichting

De Commissie heeft vastgesteld dat de communicatie tussen de verschillende diensten die zijn belast met de verwijdering van vreemdelingen niet altijd optimaal verloopt. Zo blijken de ordediensten, Rijkswacht of interne diensten, in de meeste gevallen zeer weinig te weten over de karakteristieken en de antecedenten van de personen die zij dienen te verwijderen of te escorteren. Nochtans zou deze informatie uiterst nuttig kunnen zijn voor het anticiperen van mogelijke weerstanden en verzet vanwege de betrokkenen. De gebrekkige communicatie houdt geenszins verband met het gebrek aan goede wil vanwege deze diensten, maar is eerder het gevolg van een onvoldoende gestructureerd communicatiebeleid.

Om deze redenen beveelt de Commissie aan dat zo snel mogelijk werk zou worden gemaakt van een degelijk communicatiebeleid. Hierbij zou een belangrijke rol moeten worden voorzien voor het personeel van de detentiecentra, aangezien deze personen wellicht het best geplaatst zijn om te beschikken over interessante gegevens die de ordediensten kunnen gebruiken. Zo zou men kunnen denken aan de invoering van een “verwijderingsfiche” die, naar analogie met de detentiefiche voor gevangenen, alle nuttige informatie bevat over de betrokkene en gemakkelijk van de ene dienst naar de andere kan overgaan.

Conform de voorschriften van de Internationale en Europese Burgerluchtvaartorganisaties ICAO en CEAC beveelt de Commissie tevens aan bijzondere aandacht zou besteed worden aan het tijdig inlichten van de boordcommandanten inzake het voorgenomen vervoer van te verwijderen vreemdelingen.

13. Om een goed evenwicht tot stand te brengen tussen de effectiviteit van de verwijdering en het humanitair karakter van dergelijke operaties, wenst de Commissie het belang te onderstrepen van een regelmatig en gestructureerd overleg tussen de verschillende diensten die met de verwijdering van vreemdelingen zijn belast.

Toelichting

Tijdens haar onderzoek is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er weinig overleg bestaat tussen de verschillende diensten die zich inlaten met de verwijdering van vreemdelingen. Om de effectiviteit van het verwijderingsbeleid te verhogen, en tevens in overeenstemming te laten zijn met het principe van de humanitaire behandeling van de betrokkenen, beveelt ze aan dat een dergelijk overleg zou worden geïntensifieerd en, indien nodig, opgestart. Als bevoorrechte partijen denkt ze vooral aan de Dienst Vreemdelingenzaken, de detentiecentra, de ordediensten, de luchtvaartmaatschappijen, en de bevoegde ministeries. De betrokken partijen kunnen zelf aangeven met welke regelmaat en omtrent welke thema's zulk overleg het meest relevant kan zijn. In het bijzonder komt het de Commissie aangewezen voor dat, inzake de weerslag van de verwijdering van vreemdelingen via het luchtvervoer op de veiligheid van de vluchten, een geregeld overleg zou plaatsvinden binnen het terzake bevoegde

adviesorgaan van de regering, het Nationaal Comité voor de Veiligheid van de Burgerlijke luchtvaart.

De Commissie wenst hieraan toe te voegen dat het ook nuttig kan zijn hierbij, op bepaalde ogenblikken, vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties te betrekken, om hen beter te informeren over de bestaande praktijk of over geplande veranderingen in het beleid.

BIJLAGEN

Bijlage 1. Samenstelling van de bijzondere adviescommissie belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering

Bijlage 2. Lijst van organisaties die werden uitgenodigd om hun standpunt inzake de verwijdering van vreemdelingen schriftelijk mee te delen.

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING VAN DE BIJZONDERE ADVIESCOMMISSIE BELAST MET DE EVALUATIE VAN DE INSTRUCTIES INZAKE DE VERWIJDERING.

Voorzitter, prof. em. E. VERMEERSCH

Rapporteur, prof. S. PARMENTIER

Dhr. D. BEERSMANS, luitenant bij de Rijkswacht, adjunct-hoofd Grenscontrole

Prof. L. CASSIERS

Dhr. P. DE GRAUWE, luitenant-kolonel bij de Rijkswacht

Dhr. J. DE LOOZE, Voorzitter Belgian Cockpit Association

Dhr. F. DURINCKX, Directeur Luchtvaartinspectie van het Bestuur der Luchtvaart

Dhr. G. PYL, Voormalig ondervoorzitter Comité P

Dhr. Y. SEGERS, Directeur Belgian Cockpit Association

Dhr. E. VANDENBERGEN, hoofd SABENA Security

Dhr. E. VERMEULEN, Wachtmeester bij de Rijkswacht

Secretaris, dhr. S. JANSSEN

BIJLAGE 2: LIJST VAN ORGANISATIES DIE WERDEN UITGENODIGD OM HUN STANDPUNT INZAKE DE VERWIJDERING VAN VREEMDELINGEN SCHRIFTELIJK MEE TE DELEN.

- Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding (CGKR)
- Belgisch comité voor hulp aan vluchtelingen (BCHV)
- Overlegcentrum voor integratie van vluchtelingen (OCIV)
- Coördination et initiatives pour réfugiés et étrangers (CIRE)
- Amnesty International Vlaanderen
- Amnesty International Belgique Francophone
- Liga voor mensenrechten
- Ligue des droits de l'homme