



**Federaal Migratiecentrum
Centre fédéral Migration**

**ANALYSE VAN HET INTERIM-VERSLAG VAN DE COMMISSIE BELAST MET DE EVALUATIE VAN HET BELEID
INZAKE DE VRIJWILLIGE TERUGKEER EN DE GEDWONGEN VERWIJDERING VAN VREEMDELINGEN**

(COMMISSIE BOSSUYT)

Oktober 2019

Inleiding	3
1. Samenstelling, opdrachten en methodologie van de Commissie belast met de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen	4
1.1. Samenstelling van de Commissie	4
1.2. Opdracht van de Commissie.....	5
1.3. Gebruikte methodologie	5
2. Welke waarborgen voor de naleving van de grondrechten?.....	7
2.1. Naleving van artikel 3 van het EVRM en van het non-refoulementbeginsel	7
2.2. Alternatieven voor detentie	8
2.3. Detentie van kwetsbare personen	11
2.4. Detentie van bijzondere categorieën: verzoekers om internationale bescherming en minderjarigen 12	
2.5. Klachtenmechanisme	14
2.6. Terugnameovereenkomst en identificatie	17
2.7. Gebruik van dwang.....	18
2.8. Toezicht op de verwijderingen	18
3. Gebrek aan transparantie over het budget.....	21
Conclusies.....	22
Bijlage: Lijst met aanbevelingen voor de Commissie Bossuyt.....	23
Aanbeveling 1: Een permanente Commissie voor de evaluatie en opvolging van verwijderingen oprichten	23
Aanbeveling 2: Een zorgvuldig onderzoek voeren naar het risico op slechte behandeling	23
Aanbeveling 3: Een grondige evaluatie maken van de alternatieven voor detentie.....	23
Aanbeveling 4: De omkadering van kwetsbare personen in detentie verbeteren.....	23
Aanbeveling 5: Een individueel onderzoek uitvoeren van de situatie van verzoekers om internationale bescherming aan de grens, zonder hen stelselmatig vast te houden	24
Aanbeveling 6: Een evaluatie maken van de alternatieven voor detentie van kinderen	24
Aanbeveling 7: Werk maken van een volledige herziening van het klachtensysteem en het toezicht op de detentievoorwaarden door de raadkamer wettelijk vastleggen	24
Aanbeveling 8: Bij de identificatieprocedure transparanter te werk gaan.....	24
Aanbeveling 9: De politienormen over het gebruik van dwang openbaar maken.....	24
Aanbeveling 10: Van elke poging tot verwijdering een video-opname maken	24
Aanbeveling 11: Werk maken van een onafhankelijk mechanisme ter controle van de detentie, die de verwijderingsprocedure omvat	24
Aanbeveling 12: Het/de budget(ten) voor het terugkeerbeleid transparanter maken.....	24

Op 22 februari 2019 maakte de Commissie die belast is met de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen (de zogenaamde Commissie Bossuyt, genoemd naar de voorzitter ervan, professor-emeritus Marc Bossuyt) haar eerste interim-verslag over aan de minister belast met Asiel en Migratie.

Ter herinnering, deze Commissie is opgericht in maart 2018. Tijdens de bespreking¹ van het verslag van de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen over de Soedankwestie² kondigde premier Michel de oprichting aan van een Commissie aan die belast zou worden met de evaluatie van de praktische uitvoering van de wettelijke regels en bepalingen met betrekking tot het terugkeerbeleid. Dat vroegen zowel de regering als bepaalde Kamerleden al geruime tijd. Toenmalig staatssecretaris Francken ondertekende op 7 maart 2018 een verklaring in die zin.

Het idee om een dergelijke Commissie op te richten was dus niet nieuw. Op 22 september 2018 was het precies twintig jaar geleden dat Semira Adamu door verstikking om het leven kwam toen ze, geëscorteerd door vijf Belgische rijkswachters, gedwongen het land werd uitgezet. Haar dood leidde tot de oprichting van twee opeenvolgende tijdelijke Commissies belast met de evaluatie van de verwijderingsinstructies. Beide Commissies stelden een verslag voor: de Commissie-Vermeersch I in januari 1999 en de Commissie-Vermeersch II in januari 2005. Beide rapporten bevatten verschillende aanbevelingen voor een “humaan en doeltreffend verwijderingsbeleid”. Een van die aanbevelingen was om een permanente Commissie op te richten om het verwijderingsbeleid te evalueren met minimaal deze twee taken: controleren hoe de aanbevelingen van de Commissies-Vermeersch I en II werden opgevolgd en op regelmatige tijdstippen een globalere evaluatie maken van het verwijderingsbeleid in het licht van het asiel- en migratiebeleid. Myria steunt deze aanbeveling al jaren en vraagt de oprichting van een permanente Commissie om het verwijderingsbeleid op een onafhankelijke manier te beoordelen.

Het was nog dertien jaar wachten op de oprichting van de Commissie Bossuyt, waarvan het mandaat tijdelijk is en die vooral bestaat uit vertegenwoordigers van overheidsdiensten.

Myria juichte de oprichting van zo'n Commissie weliswaar toe, maar moet desondanks vaststellen dat het interim-verslag vooralsnog geen onafhankelijke evaluatie van het terugkeer en verwijderingsbeleid heeft opgeleverd, die zowel juridische als sociaal-wetenschappelijke elementen integreert. Het verslag geeft een overzicht van de reglementeringen en maatregelen die de overheden hebben ingevoerd om aan de aanbevelingen van de Commissie-Vermeersch tegemoet te komen. Ze geeft enkel een beschrijving, zonder de relevantie van de getroffen maatregelen te evalueren om de doelstellingen te bereiken. Zo maakt de Commissie een analyse van de Belgische en Europese wetgeving en rechtspraak over verwijdering van vreemdelingen, waarbij slechts een beperkte selectie van academische publicaties is opgenomen. Na een beknopte samenvatting van de tussenkomsten van de verschillende actoren (waaronder Myria) voor de Commissie, formuleert ze een reactie op een aantal van die tussenkomsten. Concrete aanbevelingen formuleert de Commissie evenwel niet. De Commissie lijkt ook geen enkel terreinbezoek gedaan te hebben op de plaatsen waar vreemdelingen worden vastgehouden, teruggedreven of verwijderd.

Het verslag is ook onvoldoende duidelijk over de methodologie en de opdracht van de Commissie. Het is ten slotte te betreuren dat volledige statistieken en budgettaire informatie met betrekking tot het verwijderingsbeleid ontbreken, zoals professor Bossuyt overigens zelf benadrukt. Die zijn immers cruciaal voor een evaluatie die naam waardig.

¹ Kamer van volksvertegenwoordigers, Commissie binnenlandse zaken van 9 februari 2018.

² CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, https://www.cgvs.be/sites/default/files/onderzoekrapport_terugkeer_naar_soedan_2018_verslag.pdf.

Tenslotte werd in het interim-verslag geen analyse of evaluatie gemaakt van het gevoerde beleid omtrent vrijwillige terugkeer.

Myria formuleert hierna:

- 1) enkele bedenkingen bij de samenstelling en werking van de Commissie;
- 2) een analyse van enkele punten uit het interim-verslag, afgetoetst aan de grondrechten (gevolgd door onze aanbevelingen die al door Myria zijn gedaan);
- 3) een analyse van de begroting die aan dit beleid is gewijd.

1. SAMENSTELLING, OPDRACHTEN EN METHODOLOGIE VAN DE COMMISSIE BELAST MET DE EVALUATIE VAN HET BELEID INZAKE DE VRIJWILLIGE TERUGKEER EN DE GEDWONGEN VERWIJDERING VAN VREEMDELINGEN (COMMISSIE BOSSUYT)

Zoals aangegeven in de inleiding lag een op 7 maart 2018 door de toenmalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie ondertekende verklaring aan de basis van de oprichting van de Commissie Bossuyt. Deze verklaring van twee pagina's bevat 7 artikelen die in het algemeen volgende punten aankaart:

- 1) de oprichting van de Commissie, haar duur, haar opdrachten en haar samenstelling;
- 2) het opstellen van een interim-verslag dat moet worden voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Asiel en Migratie.

Deze verklaring biedt de Commissie geen stevige juridische basis. Deze is nooit in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd en dus niet publiek³. Feit is wel dat de Commissie Bossuyt voor een periode van twee jaar is opgericht. Op een aantal punten blijft ze bovendien vaag. Zo moeten rond de bepalingen over personeel en andere operationele zaken afspraken worden gemaakt met de FOD Binnenlandse Zaken. Die zijn niet nader gespecificeerd, waardoor ook geen budget kan worden opgemaakt.

1.1. Samenstelling van de Commissie

Volgens artikel 2 van de oprichtingsverklaring van de Commissie bestaat die uit diensten die betrokken zijn bij de uitvoering van het asiel- en verwijderingsbeleid.⁴ Zoals de Commissie zelf heeft aangegeven zijn haar leden, met uitzondering van de voorzitter en van de vertegenwoordigers van de Belgian Cockpit Association (BeCA), afgevaardigden van diensten die betrokken zijn bij de uitvoering van het asiel- en migratiebeleid. Die diensten worden dus geacht zichzelf te evalueren. Het voorstel om ook onafhankelijke medische en juridische experts, psychologen, een instelling zoals Myria of vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld in de Commissie op te nemen, is niet weerhouden⁵. Men motiveerde niet waarom dit voorstel niet weerhouden werd.

³ Myria heeft deze verklaring kunnen inkijken

⁴ Interim-verslag van de commissie belast met de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, 22 februari 2019, p. 98. Hierna, 'interim-verslag' Verslag beschikbaar via volgende link:

In het FR: https://www.myria.be/files/DEF_RAPPORTINTERIMAIRE_FR.pdf

In het NL: https://www.myria.be/files/DEF_INTERIMVERSLAG_NL.pdf

⁵ Deze ruimere samenstelling was nochtans voorgesteld in het ontwerp van KB dat door het kabinet Wathélet was uitgewerkt (2011).

Het eindverslag van de Commissie-Vermeersch II⁶ stelde in de laatste aanbeveling (nr. 34) nochtans uitdrukkelijk dat "de permanente Commissie voor het verwijderingsbeleid een representatieve samenstelling diende te kennen. Naast vertegenwoordigers van de diensten en instellingen betrokken bij de verwijderingen, zou ze ook vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld dienen te bevatten, evenals onafhankelijke experts. In elk geval dient ze haar taak in volle onafhankelijkheid uit te kunnen oefenen."

Ook Myria en andere actoren drongen daarop aan.

1.2. Opdracht van de Commissie

Overeenkomstig artikel 1 van de oprichtingsverklaring van de Commissie, is die laatste belast met het evalueren:

- " - van de praktische uitvoering van de wettelijke en reglementaire bepalingen in het kader van het terugkeerbeleid;
- de samenwerking tussen de verschillende actoren."

In het interim-verslag⁷ staat ook dat ze in principe twee jaar lang maandelijks bijeenkomt. De voormalige staatssecretaris vond de oprichting van een permanente Commissie niet nodig. De Commissie voegt er ten slotte nog aan toe dat ze haar mandaat opvat als de implementatie van de aanbevelingen van de Commissies-Vermeersch I en II door na te gaan op welke wijze deze aanbevelingen worden opgevolgd en door een algemene evaluatie van het verwijderingsbeleid uit te voeren.⁸

Myria stelt vast dat de Commissie in het interim-verslag de aanbevelingen ingaat op de twee verslagen Vermeersch en op de antwoorden daarop van de autoriteiten, en ook een beknopte analyse maakt, maar zonder verdere evaluatie van haar antwoorden. Myria merkt op dat de Commissie geen eigen aanbevelingen formuleert, zodat niet kan worden geconcludeerd dat het interim-verslag een evaluatie is van de praktische uitvoering van het terugkeerbeleid. Gehoopt wordt dat deze evaluatie in het eindverslag, gepland voor februari 2020, zal worden opgenomen, in een evaluatie die ook een analyse van vrijwillige terugkeer omvat en rekening houdt met het sociaalwetenschappelijke aspect naast het juridische aspect?

Tot slot betreurt Myria dat het mandaat van de Commissie in dit stadium niet duidelijk is en evenmin in een juridisch bindend instrument is vastgelegd. Myria hoopt echter dat het werk van deze Commissie en haar toekomstige aanbevelingen in deze bijzonder gevoelige en weinig transparante fase van het terugkeerproces zullen leiden tot betere procedurele waarborgen, een versterking van de controlemechanismen van gedwongen verwijdering en dus tot een betere naleving van de grondrechten van de vreemdelingen.

1.3. Gebruikte methodologie

De door de Commissie Bossuyt gehanteerde methodologie is in het interim-verslag of in de oprichtingsverklaring niet duidelijk bepaald en lijkt zich tot een beschrijvende benadering te beperken. Het eerste deel van het verslag (hoofdstuk I en II) maakt een analyse van de reglementering, de rechtspraak inzake verwijdering en van de aanbevelingen uit de twee verslagen van de Commissie-Vermeersch. In het tweede deel van het verslag reageert de Commissie op de opmerkingen, waarnemingen en aanbevelingen van verschillende instellingen en ngo's (voornamelijk op die van Amnesty International), om af te sluiten met een grondigere analyse van de meervoudige asielaanvragen. Dit wordt onder meer geïllustreerd aan de hand van het voorwoord van voorzitter Bossuyt. Die geeft commentaar bij de informatie afkomstig van de autoriteiten

⁶ Commissie belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering, *Eindverslag aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken*, 31 januari 2005. Verslag beschikbaar via volgende link:

In het FR: https://www.myria.be/files/Rapport_Commission_Vermeersch_II_FR.pdf

In het NL: https://www.myria.be/files/Verslag_Commissie_Vermeersch_II_NL.pdf

⁷ Interim-verslag, p.53.

⁸ Interim-verslag, p. 72.

en ngo's, en voegt eraan toe: "Waar de vertegenwoordigers van de administraties die deel uitmaken van de Commissie het relevant achtten, werden hierop reacties geformuleerd." Deze Commissie geeft dus geen antwoord op alle opmerkingen en aanbevelingen van de verschillende actoren. Evenmin verklaart het de gemaakte keuze om op sommige actoren te reageren en niet op anderen.

De Commissie geeft niet aan of ze terreinbezoeken heeft gedaan en legt geen lijsten voor van de autoriteiten die ze heeft ontmoet. Het is ook niet duidelijk of die ontmoetingen wel hebben plaatsgevonden, en evenmin of ze een verwijderingsprocedure (van de arrestatie tot de overdracht aan de plaatselijke autoriteiten in het land van terugkeer) heeft bijgewoond.

De Commissie-Vermeersch lichtte haar methodologie voor haar twee verslagen wel heel duidelijk toe:

- Tal van documenten bestuderen (internationale en nationale regelgeving van toepassing op de problematiek van de verwijderingen, verslagen van de overheidsdiensten die verantwoordelijk zijn voor de verwijderingen, rapporten van ngo's, en wetenschappelijke literatuur);
- Terreinbezoeken uitvoeren (gesloten centra, luchtvaartpolitie, gesprek met de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), effectieve opvolging van de verwijderingsoperaties, ook de overdracht van de betrokkenen aan de plaatselijke autoriteiten);
- Besprekingen met enkele overheidsdiensten om toelichting te geven bij verschillende aspecten van het verwijderingsbeleid en het asielbeleid in het algemeen;
- Ontmoetingen organiseren met of het interim-verslag laten nalezen door ngo's die werken rond het thema van de verwijderingen.

Myria bracht steeds de aanbeveling van de Commissies-Vermeersch in herinnering, aan de Regening, om een permanente Commissie voor de evaluatie en de opvolging van de verwijderingen op te richten, met duidelijke articulaties rond methodologie en terreinbezoek, samentelling, werkwijze.

1. Daarbij staat het principe van de onafhankelijkheid van deze Commissie voorop;

2. Een Commissie die samengesteld is uit vertegenwoordigers van overheidsadministraties, onafhankelijke experts en vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld;

3. Een Commissie die belast is met een dubbele opdracht:

- Toezicht houden op de manier waarop de aanbevelingen van de Commissies-Vermeersch zijn opgevolgd of uitgevoerd;
- Een regelmatige evaluatie van het verwijderingsbeleid uitvoeren, binnen de bredere context van het asiel-en migratiebeleid.

Deze Commissie beschikt over de nodige middelen om haar opdracht te vervullen, en maakt haar evaluatierapport op geregelde tijdstippen over aan het Parlement. Haar opdrachten, de bevoegdheden die zij daartoe heeft en haar middelen, haar samenstelling en mandaat worden bij wet vastgelegd.

2. WELKE WAARBORGEN VOOR DE NALEVING VAN DE GRONDRECHTEN?

De Commissie lijkt te beweren dat de organisatie van de verwijderingen goed verloopt en dat geen enkele aanbeveling, noch wijziging van praktijk noodzakelijk zijn om het terugkeerbeleid te verbeteren. Wel integendeel, volgens de Commissie bemoeilijkt de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het Hof van Justitie van de Europese Unie (HJEU), het Hof van Cassatie (Cass.) en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) een efficiënt terugkeerbeleid.⁹ Zoals de Commissie aangeeft zijn het juridische kader, het beleid en de geopolitieke en sociale context sterk veranderd sinds de verslagen van de Commissies-Vermeersch die bovendien meer dan 20 jaar oud zijn.

2.1. Naleving van artikel 3 van het EVRM en van het non-refoulementbeginsel

Het verbod op foltering en onmenselijke en vernederende behandelingen, dat het non-refoulementbeginsel omvat, zoals bepaald door artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is een absoluut recht, dat men niet zomaar kan negeren om bijvoorbeeld de belangen van een Staat te dienen. Myria heeft die thematiek al meermaals aangekaart en heeft duidelijke aanbevelingen ontwikkeld, waaronder enkele criteria om het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen na te gaan volgens een procedure.¹⁰ Sinds de verslagen van de Commissies-Vermeersch, is de Belgische Staat al verschillende keren veroordeeld wegens schending van dit recht.¹¹ En nochtans staat de Belgische wetgeving in bepaalde gevallen nog altijd de verwijdering toe van een persoon, zonder grondig onderzoek naar de risico's op onmenselijke of vernederende behandelingen in geval van terugkeer. De Belgische regering blijft evenwel verantwoordelijk voor het onderzoek van alle elementen die haar ter kennis wordt gebracht, vooraleer een besluit te nemen over de verwijdering van de betrokkene.¹² Het belang van die verplichting mag niet worden onderschat, vooral wanneer personen worden vastgehouden en ze binnen een zeer korte termijn het bewijs moeten leveren van de zaken die hen angst inboezemen¹³ in geval van terugkeer.

Als gevolg van de zogenaamde Soedankwestie in 2018 en het daaruit volgende verslag van het CGVS¹⁴, is het begrip impliciet verzoek om internationale bescherming - beter bekend als 'impliciete asielaanvraag' - in het leven geroepen, waardoor DVZ een verzoek om internationale bescherming kan registreren, ook al wenst de persoon dit niet, wanneer deze laatste laat weten schrik te hebben in geval van terugkeer. De impliciete verzoeken om internationale bescherming hebben heel specifiek betrekking op transitmigranten. Het in aanmerking nemen van een impliciet verzoek om internationale bescherming kan de facto leiden tot een verbod op uitwijzing naar het land van herkomst. Het faciliteert ook om, in toepassing van de Dublinverordening, bepaalde migranten over te dragen aan een andere Europese lidstaat die bevoegd is voor

⁹ Dit standpunt wordt duidelijk verdedigd door professor Bossuyt in de inleiding van het interim-verslag, p.9 onder de paragraaf die als volgt begint "Niet alleen de regelgeving maar ook de rechtspraak heeft de omstandigheden waarin het migratiebeleid in het algemeen en het asielbeleid en het terugkeerbeleid in het bijzonder moet worden gevoerd, er niet gemakkelijker op gemaakt. (...). Recente rechtspraak m.b.t. artikel 3 EVRM en m.b.t. het uitoefenen van het voorrecht heeft het terugkeerbeleid niet eenvoudiger gemaakt. ". Dit standpunt wordt ook in verschillende andere passages van het verslag verdedigd: p.15-16, p.27, 29 (inzake arrest *M.S.S. t. België en Griekenland* van 21 januari 2001).

¹⁰ Voor meer info: MYRIA, *Migratie in cijfers en rechten*, 2018, pp.57-68; MYRIA, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België. Recht op gezinsleven in het gedrang*, 2018, pp.31-34

¹¹ EVRM, *Čonka t. België*, 5 februari 2002, §64-85; *M.S.S. t. België en Griekenland*, 31 januari 2011, §385-397; *Yoh-Ekale Mwanje t. België*, 20 december 2011, §103-108; *Singh en andere t. België*, 2 oktober 2012, §89-106; *Paposhvili t. België*, 13 december 2016; S.J. t. België, 27 februari 2014, §100-108; *V.M. en andere t. België*, 7 juli 2015, §214-217. Hoewel de laatste twee arresten geen formele rechtsgevolgen meer hebben, aangezien de eerste zaak door een minnelijke schikking is beslecht en de tweede is afgewezen aangezien de advocaat niet gemachtigd was, is zijn redenering niet door het Hof aangevochten en blijft deze dus relevant.

¹² EVRM (GK), *F.G. t. Zweden*, 23 maart 2016, §156.

¹³ De betrokkene moet zelf het bewijs leveren binnen het kader van een mogelijke schending van artikel 3. EVRM, *Saadi t. Italië*, 28 februari 2008, §129.

¹⁴ CGVS, *Het respecteren van het non-refoulement principe bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Soedan*, 8 februari 2018, https://www.cgvs.be/sites/default/files/onderzoekrapport_terugkeer_naar_soedan_2018_verslag.pdf.

de behandeling van het verzoek om internationale bescherming¹⁵ In de praktijk echter weigeren deze 'terughoudende' verzoekers om internationale bescherming vaak hun medewerking aan de asielinstanties, net uit vrees om naar een ander Europees land gestuurd te worden¹⁶. Bovendien bevinden ze zich in detentie, wat hun mogelijkheid om bewijzen te verzamelen hindert. Hierdoor beschikken de autoriteiten vaak over onvoldoende elementen, wat leidt tot een te oppervlakkig onderzoek van het verzoek om internationale bescherming en de ingeroepen vrees in het kader van artikel 3 EVRM.

Voor deze praktijk van impliciete verzoeken om internationale bescherming bestaat geen enkele juridische grondslag en de enige toelichting kwam er voor het Parlement¹⁷, tijdens de door Myria georganiseerde contactvergadering¹⁸ en in het interim-verslag van de Commissie Bossuyt¹⁹.

Het interim-verslag brengt geen verduidelijking en formuleert ook geen aanbeveling voor deze praktijk maar bevestigt dat deze impliciete verzoeken om internationale bescherming worden geregistreerd wanneer de vrees "niet zomaar kan worden weerlegd".²⁰ Myria heeft daarom ernstige bedenkingen bij de praktijk van impliciete verzoeken om internationale bescherming, en zeker wanneer de betrokkene uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven dat hij een dergelijk verzoek niet wenste in te dienen of niet actief deelnam aan de aldus ingeleide procedure.

Myria herinnert de Commissie aan zijn aanbeveling dat, wanneer de vreemdeling een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandelingen aanvoert of dit risico kennelijk voortvloeit uit de situatie in het land van terugkeer of eigen is aan de persoon, de wet oplegt dat een grondig onderzoek van dit risico moet worden gedaan door een autoriteit die over de noodzakelijke deskundigheid en middelen beschikt. Een gespecialiseerd team moet immers nagaan of het non-refoulementbeginsel correct wordt toegepast. Deze verplichting geldt voor de autoriteiten die een terugkeerbesluit nemen, ongeacht of een verzoek om internationale bescherming al dan niet in België wordt ingediend.

2.2. Alternatieven voor detentie

De commissie stelt dat "verschillende alternatieven met wisselend succes toegepast werden" en geeft vervolgens een aantal cijfers over de meldingsplicht, coaching vanuit de eigen woning, terugkeerbouwingen (woonunits) en inschrijving in het programma voor vrijwillige terugkeer. Ze wijst erop dat er een koninklijk besluit wordt voorbereid dat in de mogelijkheid voorziet een borgsom (geldsom) op te leggen aan te verwijderen personen maar voegt er onmiddellijk aan toe twijfels te hebben bij de doeltreffendheid van deze praktijk. Afsluitend uit de Commissie ook haar twijfels bij mogelijke alternatieven, die voor de administratie haalbaar zouden zijn en tegelijk tot betere resultaten over terugkeer zouden kunnen leiden.²¹

¹⁵ Om verder te gaan, zie MYRIA, *Migratie in cijfers en rechten*, 'Analyse: Het sluitstuk van de bescherming: de verplichting om voor elke verwijdering het risico op onmenselijke of vernederende behandelingen te onderzoeken, 2018, pp.54-68

¹⁶ Zie bijvoorbeeld RvV 30 juli 2018, nr. 207359, RvV 11 juni 2018 nr. 205 154.

¹⁷ *Hand.* Kamer Commissie Binnenlandse Zaken, 2017-2018, 25 april 2018, 41- 46.

¹⁸ MYRIA, *Verslag contactvergadering internationale bescherming, 17 oktober 2018*, pp. 3-4, https://www.myria.be/files/20181017_PV_contactvergadering.pdf

¹⁹ Interim-verslag, pp 23, 91.

²⁰ Interim-verslag, pp 91.

²¹ Voor meer details, zie interim-verslag, pp.74-77.

Wat de alternatieven voor detentie betreft, herinnert Myria eraan dat het Europees recht verplicht erin te voorzien. Zowel de Opvang²² als de Terugkeerrichtlijn²³ bepalen dat pas als laatste redmiddel gebruik kan worden gemaakt van detentie, als minder dwingende maatregelen niet kunnen worden toegepast. De Opvangrichtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat "de lidstaten ervoor zorgen dat in het nationale recht regels worden vastgesteld over alternatieven voor bewaring".²⁴

Het is dan ook jammer ze af te wijzen, nu er steeds meer belangstelling voor bestaat.²⁵ Verschillende rapporten, waaronder een van de Raad van Europa, zien verschillende voordelen in de alternatieven voor detentie: ze zorgen ervoor dat meer personen vrijwillig terugkeren (altijd te verkiezen boven gedwongen terugkeer), ze zijn minder schadelijk en ingrijpend voor de persoon, minder duur ook en voorkomen dat (een aantal personen) gaat onderduiken.²⁶

De doeltreffendheid ervan blijft de centrale vraag en duidelijk lijkt dat elke lidstaat de door hem voorgestelde alternatieven moet aanpassen aan de context. Hoewel er nog weinig onderzoek is gevoerd naar de verschillende alternatieven, zijn er voorbeelden die bemoedigende resultaten opleveren, met een relatief laag onderduikpercentage en een hoog percentage dossiers waarvoor een duurzame oplossing gevonden is.²⁷

Bepaalde studies en rapporten²⁸ tonen ook aan dat wanneer overheden niet kiezen voor veiligheid maatregelen, alternatieven voor bewaring veel goedkoper zijn dan wanneer de persoon wordt vastgehouden. Het zou interessant zijn om dieper op dit aspect in te gaan.

Voor België besluit de Commissie, op grond van de door haar verstrekte cijfers, dat in bijna alle gevallen, de bestaande alternatieven niet behoorlijk functioneren. Maar kan men deze conclusies wel trekken, zonder algemene evaluatie van het systeem vooraf, die de moeilijkheden kan identificeren en mogelijke verbeteringen kan analyseren?

Terugkeerwoningen

De terugkeerwoningen bestaan sinds 2008. Intussen is het tien jaar later en is er nog nooit een grondige evaluatie uitgevoerd.

²² Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking), *Pb. EU*, L.180/96 hierna opvangrichtlijn, art.8.2. Et 8.4.

²³ Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *Pb. EU*, L.348/98, hierna terugkeerrichtlijn, art.15

²⁴ Opvangrichtlijn, art.8.4

²⁵ Zie met name de conferentie georganiseerd op 4 april 2019 door de Europese Commissie, de Raad van Europa en het Europees migratienetwerk binnen de Raad van Europa te Straatsburg over efficiënte alternatieven voor de bewaring van migranten. <https://www.coe.int/fr/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/-/conference-on-effective-alternatives-to-the-detention-of-migrants>

²⁶ Zie o.a.: Stuurcomité voor de mensenrechten (CDDH) van de Raad van Europa, 'Aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations', 7 december 2017. <https://rm.coe.int/aspects-juridiques-et-pratiques-des-alternatives-efficaces-a-la-retent/16808f69a0>

²⁷ Voorbeelden die aan bod gekomen zijn tijdens de conferentie georganiseerd door de Raad van Europa, de Europese Commissie en het EMN op 4 april 2019 te Straatsburg. HCR haalde een studie aan waaruit bleek dat van 13 alternatieven voor detentie, het vluchtpercentage tussen 1 tot 20% bedroeg, waar bij 10 van de 13 projecten meer dan 94% van de begunstigden goed meewerkten. UNHCR, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, April 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, available at: <https://www.refworld.org/docid/4dc935fd2.html>. Zie ook 50 International Detention Coalition, *There are alternatives*, 2015. <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf> of hun interessante database met alternatieven wereldwijd: <https://database.idcoalition.org>, of ook EMN, the use of detention and alternatives to detention in the context of migration, november 2014, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

²⁸ Zie o.a. 50 International Detention Coalition, *There are alternatives*, 2015. <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf> of hun interessante database met alternatieven wereldwijd: <https://database.idcoalition.org>, of ook EMN, the use of detention and alternatives to detention in the context of migration, november 2014, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

In 2017 zijn **148 gezinnen** uit een terugkeerwoning vertrokken. Daarvan waren er **29% vrijstellingen** (43), **37% verwijderingen** (54) en **34% ontsnappingen** (51). Als we de vrijgestelde personen daarvan aftrekken, omdat ze eigenlijk niet op hun plaats zaten in een terugkeerwoning (internationale bescherming, medische redenen, gerechtelijke beslissing, ...), zijn er net zoveel verwijderingen als ontsnappingen. De federale Ombudsman heeft het over een falingspercentage, waarbij hij vermeldt dat er voor een beter inzicht, een grondigere evaluatie nodig is. De ombudsman licht toe dat "de moeizame communicatie met de coach, een kind dat plots niet langer schoolloopt of de onderbreking van een medische behandeling in de regio waar het gezin eerder verbleef, zijn allemaal factoren waardoor de opvang via het terugkehruis mislukt. Door méér in te zetten op begeleiding en op een betere communicatie met de ouders zou dat falingspercentage zeker kunnen worden verminderd."²⁹

Bovendien heeft het maatschappelijke middenveld regelmatig kritiek op het gebrek aan middelen van deze terugkehruizen, waardoor een gepaste omkadering niet mogelijk is (te weinig spelletjes voor kinderen, geschikt meubilair, onvoldoende personeel voor een goede opvolging, ...).

Coaching vanuit de eigen woning

Ook coaching vanuit de eigen woning wordt als een mislukking beschouwd en gezien de cijfers uit het interim-verslag³⁰, heeft het er ook alle schijn van. Ook DVZ erkent al jaren zelf over onvoldoende middelen te beschikken voor een correcte toepassing van dit alternatief. Zoals de naam doet vermoeden kunnen bepaalde gezinnen via de coaching vanuit de eigen woning, onder bepaalde voorwaarden in hun eigen stek blijven wonen. Daartoe moeten zij een overeenkomst ondertekenen waarin de voorwaarden en sancties bij niet-naleving zijn vastgelegd. In theorie worden deze gezinnen gevolgd door een ondersteunend ambtenaar van DVZ, die toegang kan krijgen tot hun woning. In de praktijk verplaatst een ambtenaar van Sefor zich naar het gemeentehuis van de woonplaats van de gezinnen, waar zij worden opgeroepen. Er is dus geen thuisopvolging en de ambtenaar van DVZ ziet het gezin in het beste geval slechts twee keer (om het systeem uit te leggen en de overeenkomst te ondertekenen). Het hoeft dan ook niet te verbazen dat er op die manier weinig verandering kan worden vastgesteld in het gedrag van de gezinnen die hier illegaal verblijven, gezien het gebrek aan regelmatig contact dat nodig is om een eventuele vertrouwensrelatie op te bouwen en de 'migratierouw' door te maken.

Vaststelling: DVZ laat ons regelmatig weten wel oor te hebben naar ons standpunt en vraagt naar voorbeelden van goede praktijken. De dienst toont ook belangstelling om een systeem van samenwerking tussen de verschillende actoren op touw te zetten (DVZ, Fedasil, gemeenten, OCMW's, ...) zodat alle personen in illegaal verblijf dezelfde informatie krijgen. Dit aspect is essentieel.

Myria beveelt al jaren aan de bestaande alternatieven grondig te bestuderen, hier meer middelen voor vrij te maken maar ook om werk te maken van alternatieven voor detentie. In de Opvangrichtlijn o.a. worden verschillende alternatieven voorgesteld (zoals het regelmatig aanmelden bij de autoriteiten, identiteitsdocumenten afgeven of een borgsom betalen). Maar er zijn er nog andere (zoals een borgsteller uitkiezen, een opgeven woonplaats, het leven in een gemeenschap, ...). Myria beveelt verder aan om deze alternatieven niet alleen te beperken tot gezinnen maar ze uit te breiden naar volwassenen zonder kinderen.

Myria benadrukt nogmaals dat zowel een grondige evaluatie van de bestaande alternatieven, als een grondige studie van de binnen de Belgische context werkbare alternatieven met de verschillende actoren, noodzakelijk zijn. Myria is steeds bereid mee in zo'n proces te stappen.

²⁹ Hoorzitting over het jaarverslag 2016 van de federale Ombudsman, K., 2017-2018, Hoorzitting van 19 december 2017, nr. 54-2786/002, p.3-6. <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2786/54K2786002.pdf>

³⁰ Interim-verslag, pp 74-75.

2.3. Detentie van kwetsbare personen

Het rapport vertelt het ons dat er in theorie een aantal richtlijnen bestaan inzake kwetsbare personen. Uit het interim-verslag blijkt immers dat DVZ een dienstnota heeft opgesteld waarin wordt aanbevolen dat personen met een medische en psychische problematiek, onaangepast gedrag of mentale of psychische handicap bij voorkeur niet dienen te worden opgesloten in de gesloten centra en hun verwijdering niet prioritair is.³¹ Bovendien bestaan er ook informatiefiches voor de sociale dienst van de gesloten centra, waarin wordt gevraagd bepaalde types profielen, bijzondere aandacht te geven.

Twee relatief recente praktijken hebben overigens voor een belangrijke doorbraak gezorgd: enerzijds het *special needs*-programma en de aanpassingen na het arrest Paposhvili t. België.³²

In eerste instantie werd in 2009 het *special needs*-programma ingevoerd door DVZ, bepaalde mensen de mogelijkheid om in functie van specifieke behoeften geïndividualiseerde bijstand te krijgen en is het vooral gericht op de ondersteuning van kwetsbare personen. In de praktijk is het echter niet altijd duidelijk waarom sommige mensen wel en andere er geen beroep op kunnen doen. Bovendien wordt de bijstand vaak wel geregeld voor de terugvlucht of in het land van herkomst, maar niet in het gesloten centrum. In 2017 maakten 85 derdelanders gebruik van het Special needs programma.³³

In tweede instantie en sinds de veroordeling van België door het EHRM in het arrest Paposhvili, geldt een nieuwe procedure voor de personen in detentie. Voor elke nieuwkomer in een gesloten centrum vult de arts van het centrum een medisch attest in waarin wordt aangegeven of de persoon al dan niet lijdt aan een ziekte die in geval van terugkeer een risico op onmenselijke of vernederende behandeling (in strijd met artikel 3 van het EVRM) met zich mee kan brengen, dan wel of er aanvullend onderzoek nodig is om dit vast te stellen. Als hij vaststelt dat zo'n risico wel degelijk bestaat, wordt een tweede attest ingevuld. Dan wordt aan de dienst Medcoi van DVZ gevraagd om na te gaan of de aanbevolen behandelingen in het herkomstland beschikbaar en toegankelijk zijn. Is dit het geval, dan wordt de persoon het land uitgezet, anders kan hij of zij beroep doen op het *special needs*-programma of worden vrijgesteld.³⁴

Ondanks de aanzienlijke vooruitgang stellen we helaas nog altijd vast dat Myria in de praktijk regelmatig wordt aangesproken met betrekking tot personen met een kwetsbaar profiel die zich in een gesloten centrum bevinden, maar van wie de detectie of opvang niet op een afdoende wijze lijkt te verlopen.

Voor kwetsbare personen in detentie beveelt Myria aan werk te maken van opleidingen voor het personeel dat in detentiecentra werkt om kwetsbare personen beter te begeleiden, maar ook om de detectieprocedure te verbeteren. Die moet systematischer zijn, voorafgaand aan de detentie en in een meer globale detectie voorzien (met inbegrip van slachtoffers van trauma's en martelingen, genderkwesties, ...).

³¹ Interim-verslag, p.83. Onaangepast gedrag lijkt hier te verwijzen naar problemen met de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de persoon, en niet zozeer naar problemen op het gebied van de openbare orde, zonder dat dit wordt gespecificeerd.

³² EHRM. [GK], *Paposhvili t. België*, 13 december 2016. Het Hof was van oordeel dat het verboden is een ernstig zieke vreemdeling uit te wijzen wanneer er "ernstige redenen zijn om aan te nemen dat deze persoon, hoewel hij geen onmiddellijk risico op overlijden loopt, wegens het ontbreken van een adequate behandeling in het land van bestemming of het gebrek aan toegang daartoe, een reëel risico zou lopen te worden blootgesteld aan een ernstige, snelle en onomkeerbare achteruitgang van zijn gezondheidstoestand, die tot intens lijden of een aanzienlijke vermindering van zijn levensverwachting leidt". Zie in dit verband: Myria, *Migratie in cijfers en rechten 2017*, pp. 164.

³³ MYRIA, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België. Recht op gezinsleven in het gedrang*, 2018, p 14.

³⁴ Voor meer details, zie MYRIA, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België. Recht op gezinsleven in het gedrang*, 2018, pp.29-30.

2.4. Detentie van bijzondere categorieën: verzoekers om internationale bescherming en minderjarigen

Verzoekers om internationale bescherming

De Commissie verwijst hier naar haar punt over alternatieven voor detentie, zonder een antwoord te geven op de specifiek situatie van de verzoekers om internationale bescherming in detentie.

Myria wenst op dat punt te wijzen op de wet en de praktijk. De vreemdelingenwet³⁵ bepaalt dat de vreemdeling die België probeert binnen te komen zonder toestemming, maar die internationale bescherming wenst te verkrijgen, zijn aanvraag onverwijld moet indienen bij de autoriteiten die belast zijn met de grenscontroles, op het ogenblik dat die hem verduidelijkingen vragen over zijn verblijf in België. In dat geval zijn op die persoon de opvang- en procedurerichtlijn van toepassing.³⁶ De Belgische wet voorziet in een specifieke procedure voor internationale bescherming aan de grens.³⁷

In theorie wordt elke beslissing van weigering tot toegang tot het grondgebied en vasthouding in een gesloten centrum individueel gemotiveerd. De praktijk toont aan dat verzoekers om internationale bescherming aan de grens systematisch worden vastgehouden in het transitcentrum Caricole, hoewel verschillende internationale instrumenten grenzen opleggen aan de detentie van personen die om internationale bescherming verzoeken, zoals het EVRM (artikel 5) en de rechtspraak van het EHRM³⁸. Andere instrumenten verduidelijken die grenzen, zoals de opvangrichtlijn (artikel 8 - strikte detentievoorwaarden), de procedurerichtlijn (artikel 43 - maximale detentieperiode) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO) (artikel 9). De praktijk van systematische detentie van verzoekers om internationale bescherming aan de grens staat op de talrijke juridische teksten. Detentie mag pas in laatste instantie een optie zijn, het nationale recht moet in alternatieven voorzien en detentie moet een legitiem doel nastreven op basis van de beginselen van noodzakelijkheid, evenredigheid en subsidiariteit. Ze moet ook tot het strikte minimum worden beperkt.³⁹

Tot slot moet er worden op gewezen dat de huidige Belgische handelswijze waarbij asielzoekers aan de grens nagenoeg systematisch vastgehouden worden al op felle kritiek werd onthaald door internationale instanties. De Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa die in 2015 een bezoek heeft gebracht aan België, heeft zich over de detentie van asielzoekers gebogen die aan de grens werden aangehouden op luchthavens. Hij was van oordeel dat de motieven die werden aangehaald om die handelswijze te rechtvaardigen geen geldige reden vormen om mensen in bewaring te nemen, meer bepaald gezien het criterium van noodzakelijkheid, het feit dat het om een laatste redmiddel gaat en de vereiste om een individuele beoordeling van de situatie uit te voeren.⁴⁰ Ook het Comité tegen Rassendiscriminatie van de Verenigde Naties (CERD) gaf te kennen bezorgd te zijn over de vasthouding van asielzoekers aan de grens en had aanbevolen dat hun vasthouding pas in laatste instantie zou worden overwogen. Het Comité had aan België gesuggereerd om alternatieven in te voeren.⁴¹

³⁵ Art.50 van de vreemdelingenwet

³⁶ Opvangrichtlijn, *op.cit.* en richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), *Pb. EU*, L 180/60, hierna procedurerichtlijn.

³⁷ Zie artikel 57/6/4 van de vreemdelingenwet.

³⁸ Zie o.a. EHRM, *Saadi t. Verenigd Koninkrijk*, 29 januari 2008, EHRM, *Rusu t. Oostenrijk*, 2 oktober 2008, EHRM, *Thimothawes t. België*, 4 april 2017.

³⁹ Voor meer details, zie NANSEN Note – 2018/01, *Asielzoekers aan de grens: grensprocedure en detentie*, beschikbaar op <https://nansen-refugee.be/nl/2018/04/23/nansen-note-asiel-aan-de-grens-en-detentie/>

⁴⁰ Verslag van Nils Muiznieks, Hoog Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa naar aanleiding van zijn bezoek aan België van 14 tot 18 september 2015, p.8, [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2016\)1](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2016)1).

⁴¹ Zie CERD, *Observations finales concernant les seizième à dix-neuvième rapports périodiques de la Belgique (IVUR, Slotbemerkingen betreffende het zestiende tot negentiende periodieke rapport over België)*, 14 maart 2014, nr.20, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsr69Gyhm7QM1Oqny37itcWjEVavPqZmo0A3IoVNYN%2BfThsdRHcvMRNdzsPMIqHGbijG4We2W9wWFAcuVVU4xm21ARE5%2BSGTey22HGQSmS4b1K2OscwieYKdknZfxcedw%3D%3D>.

Myria beveelt aan een einde te maken aan het systematisch vasthouden van verzoekers om internationale bescherming aan de grens en een echt individueel onderzoek naar hun situatie uit te voeren, met detentie als laatste redmiddel.

Minderjarigen

In haar verslag verdedigt de Commissie het vasthouden van minderjarigen in bepaalde gevallen en baseert zich daarvoor op bepaalde rechtspraak.⁴²

Myria verzet zich al jaren tegen het vasthouden van kinderen omwille van migratieredenen. De regering had het plan om in het gesloten centrum 127bis specifieke gezinsunits op te richten. Myria beveelt al vele jaren aan om het verbod op detentie van kinderen in gesloten centra in de wet vast te leggen. Die praktijk wordt geacht in strijd te zijn met de belangen van het kind. De middelen die worden toegekend aan de alternatieven voor detentie moeten bijgevolg worden versterkt en er moet een regelmatige en transparante evaluatie van die alternatieven worden uitgevoerd om eventuele verbeteringen mogelijk te maken." Myria wees er ook op dat volgens hem "in alle administratieve beslissingen die betrekking hebben op minderjarige vreemdelingen, de eenheid van het gezin en de belangen van het kind moeten worden gewaarborgd."⁴³

Het standpunt van Myria tegen de detentie van kinderen sluit overigens aan bij dat van vele **deskundigen en internationale instellingen**, waaronder de Raad van Europa, de speciale VN-rapporteur inzake mensenrechten van migranten, de speciale VN-rapporteur inzake foltering of Unicef.⁴⁴ Zij zijn het er allen over eens dat detentie schadelijk is voor kinderen en vroeg of laat ernstige en traumatische gevolgen kan hebben voor hun lichamelijke en geestelijke gezondheid, ook al is het voor een zeer beperkte duur en zijn de omstandigheden relatief menselijk.

In 2017 verklaarden het VN-comité voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en het Comité voor de rechten van het kind in een gezamenlijk algemeen commentaar "dat kinderen nooit mogen worden vastgehouden om redenen die verband houden met de migratiestatus van hun ouders en dat de staten snel en onverwijld een einde moeten maken aan de detentie van kinderen om immigratieredenen en deze praktijk moeten uitroeien. Alle vormen van immigratiegerelateerde detentie van kinderen moeten wettelijk verboden zijn en dit verbod moet in de praktijk volledig ten uitvoer worden gelegd."⁴⁵

Voorts zij erop gewezen, dat vóór de opening van gezinsunits voor de detentie van gezinnen met kinderen in gesloten centrum en ondanks het bestaan van de terugkeerwoningen, gezinnen met minderjarige kinderen toch soms in een gesloten centrum werden vastgehouden voor een korte periode, doorgaans minder dan vierentwintig uur, ofwel bij hun aankomst aan de grens op de luchthaven (met het oog op terugdrijving, of vóór een overplaatsing naar een terugkeerwoning), of vóór hun gedwongen verwijdering. Zo ging het in 2015 om 79 gezinnen, waarvan 120 minderjarigen, in 2016 om 61 gezinnen, waarvan 93 minderjarigen en in 2017 om 16 gezinnen waarvan 31 minderjarigen, die in die omstandigheden in gesloten centra werden vastgehouden (doorgaans in het centrum Caricole).

⁴² Interim-verslag, p.79-83.

⁴³ MYRIA, 2016. *Migratie in cijfers en in rechten*, p. 244 https://www.myria.be/files/MIGRA16_NL_AS-NEW.pdf.

⁴⁴ Voor een meer nauwkeurige lijst van de verschillende standpunten van de internationale instanties tot in 2016, zie Myria, *Migratie in cijfers en rechten* 2016, *De detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten centra*, pp. 232-233.

⁴⁵ Gezamenlijk algemeen commentaar nr. 4 (2017) van het Comité voor de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en nr. 23 (2017) van het Comité voor de rechten van het kind betreffende de verplichtingen van de staten met betrekking tot de mensenrechten van kinderen in het kader van internationale migraties in de herkomst-, transit-, bestemmings- en terugkeerlanden, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

Tot slot dient er te worden op gewezen dat de situatie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen verschillend is, aangezien die niet mogen worden vastgehouden.⁴⁶

Zoals in ons punt over alternatieven voor detentie al uiteengezet, moeten volgens Myria meer materiële en menselijke middelen worden ingezet voor de thuisbegeleiding en voor de terugkeerhuizen, in plaats van gezinnen op te sluiten.⁴⁷ Dit gaat ook gepaard met een regelmatige en transparante evaluatie van die alternatieven.

Het is in die zin dat Myria, en ook drie andere onafhankelijke instellingen (de federale Ombudsman, de kinderrechtencommissaris en de *Délégué général aux droits de l'enfant*) waarmee het in september 2018 een bezoek heeft gebracht aan de gezinsunits, nogmaals hebben gevraagd alternatieve maatregelen te bestuderen waarbij kinderen niet worden opgesloten.⁴⁸

2.5. Klachtenmechanisme in detentie

De Commissie stelt vast dat ondanks de invoering van verschillende maatregelen (informatiefiches voor personen in detentie, dvd bij onthaal, nieuwe klachtenprocedure rechtstreeks bij de directeur van het gesloten centrum, ...), het aantal klachten vanwege de vreemdelingen beperkt blijft. Ze merkt ook op dat dankzij de inspanningen van de gesloten centra de problemen op het terrein worden aangepakt, waardoor klachten worden vermeden. Tot slot stelt de Commissie ook vast dat de ngo's die de centra bezoeken, geen ernstige schendingen melden⁴⁹.

Myria stelt dan weer vast dat tussen 2004 (begin van de Klachtencommissie) en 2016, 420 klachten zijn ingediend door vreemdelingen in een gesloten centrum, waarvan er 257 ontvankelijk zijn verklaard (61% van de 420 klachten ingediend). Van die 257 ontvankelijk verklaarde klachten, waren er 12 (deels) gegrond verklaard (zijnde 5% van de ontvankelijke klachten). Tijdens diezelfde periode werden 90.214⁵⁰ personen vastgehouden in gesloten centra.

De procedure waarbij de klacht rechtstreeks bij de directeur van het gesloten centrum wordt ingediend bestaat sinds 2014 maar, volgens DVZ, het indienen van die klachten verloopt in de verschillende gesloten centra niet altijd op dezelfde manier. Daardoor zijn er geen betrouwbare cijfers die de realiteit weergeven beschikbaar, wat Myria ten zeerste betreurt.

Myria heeft, in 2008, een grondige analyse uitgevoerd van de Klachtencommissie⁵¹, waarvan de conclusies ook op vandaag nog gelden. De vaststellingen zijn de volgende:

- Vreemdelingen die een klacht wensen in te dienen moeten dit via de directie van het gesloten centrum doen, hetgeen voor velen een ontradende tussenstap, en van meet af aan een struikelblok is;
- Het aantal klachten is gering;
- Het aantal beslissingen waarbij de vreemdeling in het gelijk wordt gesteld is uiterst laag (61% van de klachten wordt ontvankelijk verklaard maar slechts 5% daarvan wordt (gedeeltelijk) gegrond verklaard;

⁴⁶ Volgens artikel 74/19 van de vreemdelingenwet, "mogen niet-begeleide minderjarigen niet worden vastgehouden op plaatsen in de zin van artikel 74/8, § 2".

⁴⁷ Zie Myria, *Migratie in cijfers en rechten 2016, Alternatieven voor detentie*, pp. 230-232.

⁴⁸ Persbericht, *Vier onafhankelijke instellingen vragen evaluatie van uitwijzingsmaatregelen die kinderen niet opsluiten*, 6 september 2018, <https://www.myria.be/nl/publicaties/persbericht-opsluiting-kinderen>.

⁴⁹ Interim-verslag, p.80-81

⁵⁰ Het gaat om 90.214 inschrijvingen met een risico op dubbele telling de eerste jaren (informatie van DVZ)

⁵¹ Myria, *Klachtencommissie 2004-2007: analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel*, januari 2008, https://www.myria.be/files/Rapport_Klachten_Commissie_-_januari_08.pdf

- Bij die (gedeeltelijk) gegrond verklaarde beslissingen, gaat het o.a. om de medische toestand, het kamerregime, het verlies van kledij/gebruik van gsm of voeding. Van de klachten over het gedrag van het personeel daarentegen, is er geen enkele ooit gegrond verklaard. Sommige zijn onontvankelijk verklaard, andere zijn verworpen - een aantal omdat de klager inmiddels is verwijderd of vrijgelaten – nog andere ten slotte zijn afgesloten na het treffen van een minnelijke schikking, wat er al minstens op wijst dat ze waarschijnlijk niet geheel ongegrond waren.

Myria is van mening dat het geringe aantal ingediende klachten, het luttele aantal beslissingen waarbij de klager in het gelijk wordt gesteld en de relatief onschuldige aard van de enkele gegrond verklaarde klachten, niet zozeer op onberispelijke detentielocaties wijzen, maar veeleer indicatoren zijn die ons ertoe nopen het klachtensysteem zelf in twijfel te trekken. Ook het EHRM heeft in het verleden al twijfels geuit.⁵²

Myria krijgt regelmatig meldingen binnen over problemen binnen de centra zelf, zoals een gebrek aan vertrouwen in het personeel, een gebrek aan informatie, de moeilijke toegang tot bepaalde zorg en, in extreme gevallen ook hongerstakingen en zelfmoorden. Deze meldingen zijn duidelijke signalen dat de detentievoorwaarden van de personen zeker nog voor verbetering vatbaar zijn.

Het klachtensysteem

- **Onvoldoende waarborgen op onafhankelijkheid en onpartijdigheid**

Het permanent secretariaat moet de klachten ontvangen, ze al dan niet ontvankelijk verklaren (waartegen er geen beroepsmogelijkheid open staat), de klachten onderzoeken, een poging doen tot minnelijke schikking én de concrete samenstelling van de Commissie bepalen. Vreemdelingen die een klacht wensen in te dienen kunnen dit enkel doen via de directie van het gesloten centrum doen, hetgeen voor velen een ontradende tussenstap is.

- **Onvoldoende relevant vanuit standpunt van de klager**

Het materiële veld van het klachtensysteem is te restrictief en de menselijke waardigheid kan niet worden gereduceerd tot het naleven van de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002. De klacht van een persoon die, op het ogenblik dat de Commissie uitspraak moet doen, niet langer in een gesloten centrum zit (omdat hij verwijderd of vrijgelaten werd) wordt verworpen. Zelfs in geval van de zwaarste aantijgingen wordt er getracht tot een minnelijke schikking te komen. De aard van de beslissingen waarvoor de Commissie bevoegd is, vermindert aanzienlijk het concrete belang voor een vreemdeling om een beroep te doen op het klachtensysteem: de Commissie doet voornamelijk aanbevelingen die in wezen niet dwingend zijn en die slechts van belang zijn voor de toekomst. Er is ook geen enkele vorm van schadeloosstelling voorzien. Hier is dan ook geen sprake van een effectief rechtsmiddel, in de zin van artikel 13 van het EVRM, aangezien er geen 'passend herstel' tegenover staat.

- **Onvoldoende procedurele waarborgen**

De procedure is niet tegensprekelijk; de klager heeft geen toegang tot het dossier dat door het permanent secretariaat wordt samengesteld; noch hij, noch zijn raadsman worden systematisch ingelicht over de datum van de zitting; de klager mag geen getuigen laten horen; de beslissingen van onontvankelijkheid als uitgesproken door het permanent secretariaat zijn niet gemotiveerd en kunnen formeel niet tot een beroep leiden; het resultaat van de minnelijke schikking wordt niet schriftelijk aan de klager bezorgd en is

⁵² EHRM, *Muskhadzhiyeva en andere t. België*, 19 januari 2010, §50: "Dat verzoekers het nalaten om klacht bij de commissie in te dienen, doet bij het Hof twijfels rijzen omtrent de efficiëntie van deze beroepsprocedure".

niet bindend voor de partijen; de mogelijkheid tot annulatieberoep voor de Raad van State tegen een beslissing die uitgesproken werd door de Klachtencommissie lijkt vooral formeel en theoretisch.⁵³

- **Weinig transparant**

De beslissingen van het permanent secretariaat zijn niet gemotiveerd; ze worden niet voorgelegd aan de Commissie zelf; de beslissingen van de klachtencommissie zijn geheel vertrouwelijk. Ze worden niet kenbaar gemaakt. Ze worden enkel doorgegeven aan de klager en aan de directie van het gesloten centrum. De restrictieve interpretatie die het permanent secretariaat geeft aan zijn informatieplicht ten opzichte van Myria zorgt ervoor dat die plicht nog maar weinig zin heeft. Het secretariaat zou normaal gezien aan Myria de mogelijkheid moeten kunnen geven om via een performant klachtensysteem op een onafhankelijke manier waakzaam te zijn bij de werking van de gesloten centra en om daar eventuele, occasionele of herhaalde problemen te detecteren.

Afsluitend

Een klachtensysteem dat toegankelijk is voor personen die van hun vrijheid beroofd zijn moet als essentiële doelstelling de eerbied voor de menselijke waardigheid van de gedetineerden nastreven en, desgevallend, de repressie van slechte behandelingen.

Enkel een onafhankelijk, toegankelijk, efficiënt, geloofwaardig en transparant systeem, dat zowel door de gedetineerde vreemdelingen, als door alle betrokken actoren als dusdanig wordt aanvoeld, kan aan die vereisten beantwoorden. Het huidige klachtensysteem voor gedetineerden in de gesloten centra in België, voldoet daar niet aan, noch in zijn concept, noch in zijn concrete werking.⁵⁴

Wanneer een persoon die van zijn vrijheid is beroofd, zich beklagt over detentie-omstandigheden die vernederend of strijdig zijn met de grondrechten, vereist artikel 13 van het EVRM een effectief rechtsmiddel. Dit rechtsmiddel moet de voortzetting van de vermeende schending kunnen voorkomen of de gedetineerden in staat stellen een verbetering van hun materiële detentieomstandigheden te verkrijgen⁵⁵. Een klachtencommissie die niet bevoegd is individuele maatregelen te nemen om de detentie-omstandigheden van een bepaalde persoon te laten wijzigen, biedt geen effectief rechtsmiddel⁵⁶.

Bovendien vereist artikel 5, §4, van het EVRM dat de rechter die belast is met het toezicht op de rechtmatigheid van de bewaring ook de mogelijkheid moet hebben om de omstandigheden van de bewaring te toetsen.⁵⁷

⁵³ Op vandaag hebben we weet van één enkel beroep bij de RvS, nr. 241.168 van 28 maart 2018 onontvankelijk verklaard omdat de RvS zich onbevoegd verklaard ten voordele van de RvV. Maar vervolgens, zie RvV, nr. 214.432 van 20 december 2018 die verklaart dat er geen procesbelang meer is, aangezien dit besluit geen effect meer heeft. En nochtans is het EHRM, in zijn arrest *RONALD VERMEULEN t. België*, 17 oktober 2018, §51-59 tot het besluit gekomen dat er sprake is van schending van artikel 6 van het EVRM omdat de Raad van State niet heeft onderzocht wat de mogelijke invloed van de duur van de procedure voor hem is geweest op het verlies van procesbelang van verzoeker, waardoor zijn recht op toegang tot de rechter is geschonden.

⁵⁴ Zie ook "Twintig leidende principes over de gedwongen terugkeer" uitgewerkt door het CAHAR van de Raad van Europa (2005) = 6^{de} principe: "Zo nodig moeten gedetineerde personen het recht hebben om klacht in te dienen ingeval van slechte behandeling of gebrek aan bescherming tegen geweld vanwege medegevangenen. De klager en zijn getuigen moeten beschermd worden tegen slechte behandeling en intimidatie waaraan ze blootgesteld kunnen worden ingevolge de klacht of de bewijzen die de klacht staven". (vrij vertaald)

⁵⁵ Zie o.a. EHRM, *Bamouhammad t. België*, 17 november 2005, § 165-166.

⁵⁶ Zie EHRM, *Vasilescu t. België*, 25 november 2014, §77.

⁵⁷ Zie EHRM, *R.T. t. Griekenland*, 11 februari 2016, §94-100.

Opdat België aan zijn internationale verplichtingen zou voldoen, beveelt Myria aan om:

- Het huidige klachtensysteem in de gesloten centra volledig te herzien, dat in de mate van het mogelijke, de principes overneemt van het systeem dat voorzien is voor gedetineerde personen die in strafinstellingen verblijven. Dit systeem moet voldoen aan de waarborgen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid, moet toegankelijk zijn - zonder dat dit via de directie van het centrum moet gebeuren -, relevant zijn vanuit het standpunt van de klager, transparant zijn en voldoende procedurele waarborgen bieden. Myria verwijst naar de lijst van aanbevelingen geformuleerd in zijn analyse van de klachtencommissie.⁵⁸
- Dat de vreemdelingenwet in de bevoegdheden van de raadkamer, bovenop het toezicht op de rechtmatigheid van de bewaring, ook het toezicht op de omstandigheden van de bewaring opneemt.

2.6. Terugnameovereenkomst en identificatieproces

Myria volgt de aanbevelingen van de Commissie uit het verslag van het CGVS als gevolg van de situatie van de Soedanese onderdanen⁵⁹ betreft de identificatieprocedure. Daarin staat uitgelegd dat het mogelijk is een identificatiemissie te organiseren met het oog op de afgifte van een laissez-passer, maar dat uiterste voorzichtigheid is geboden en dat aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan. Alvorens een dergelijke missie uit te voeren, moet met name zorgvuldig worden onderzocht of de betrokken persoon al dan niet internationale bescherming nodig heeft.⁶⁰

In zijn Myriadoc 5 Terugkeer, detentie en verwijdering⁶¹ buigt Myria zich over deze kwesties. Het merkt in het bijzonder op dat de regels over identificatie verschillen naargelang de nationaliteit. Wanneer er geen terugnameakkoord is, is de werkwijze, die bij de overheid van elke staat bekend is, niet schriftelijk vastgelegd. Er bestaat dus een zekere onduidelijkheid over de vereisten van de verschillende staten. Illegale vreemdelingen die aangehouden of vastgehouden worden kunnen dus ook niet achterhalen wat hun identificatie of verwijdering mogelijk maakt. Doorgaans worden zij pas spontaan op de hoogte gebracht van de voortgang van de identificatieprocedure, op het ogenblik dat zij informatie ontvangen dat een vlucht is geboekt. Myria kon vaststellen dat dit soms voor wantrouwen en verzet zorgde bij de persoon die moest worden verwijderd en die niet begreep op welke basis hij geïdentificeerd had kunnen worden. Bovendien heeft de gedetineerde soms via contacten met zijn ambassade vernomen dat deze laatste geen laissez-passer zou afgeven, wat dan door de Belgische autoriteiten lijkt te worden tegengesproken en ervoor zorgt dat de betrokkene zich heviger tegen zijn verwijdering zal verzetten.

Myria herinnert aan zijn aanbeveling om een grotere transparantie te verzekeren tijdens de identificatieprocedure, zowel wat de opgelegde vereisten als de staat van voortgang van de procedure, voor elk individueel geval betreft.⁶²

⁵⁸ Myria, *Klachtencommissie 2004-2007: analyse en evaluatie van een ontoereikende maatregel*, op.cit., pp.33-37.

⁵⁹ CGVS, *De naleving van het non-refoulementbeginsel bij de organisatie van de terugkeer van personen naar Sudan*, 8 februari 2018

⁶⁰ Om verder te gaan, zie interim-verslag, p.85-86.

⁶¹ Myriadoc 5 *Terugkeer, detentie en verwijdering*, « terugkeer, tegen welke prijs? », pp.73-75

⁶² Om verder te gaan: Myriadoc 5 *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen 2017*, "Terugkeer, tegen welke prijs?", pp.62-68.

2.7. Gebruik van dwang

De Commissie heeft het over het protocol tussen de luchtvaartpolitie en DVZ dat wordt aangepast en besluit dat het beginsel van het gebruik van dwang wettelijk is vastgelegd en dat het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (CPT) hierop toezicht kan uitoefenen. In het interim-verslag wordt echter geen enkele analyse of evaluatie gemaakt van dit protocol of van het gebruik van dwang als dusdanig. Daarenboven, werd dit protocol niet gepubliceerd.

Myria verwijst hier naar de analyses die zijn uitgevoerd in zijn Myriadoc detentie 2017⁶³ en benadrukt dat er zowel op internationaal als nationaal vlak wel degelijk een wettelijk kader voor het gebruik van dwang bestaat.

De regels voor het gebruik van dwangmiddelen verschillen naargelang het type vlucht. Zo zijn de regels die van toepassing zijn voor een lijnvlucht vanuit België dezelfde als die welke in het Rijk gelden. Wanneer het echter om een beveiligde vlucht gaat die door verschillende lidstaten (JRO) wordt gecoördineerd, zijn de toepasselijke regels, die het evenredige gebruik van dwangmaatregelen gedurende de volledige terugkeeroperatie moeten garanderen,⁶⁴ die welke door Frontex zijn bepaald evenals op grond van een lijst van toegestane dwangmaatregelen die voorafgaand aan elke vlucht door Frontex en de organiserende staat wordt bepaald⁶⁵. In de praktijk, voor JRO vluchten en indien het Belgische begeleiders betreft, zijn zij gebonden aan de geldende regels in België. In geen geval mogen zij beperkingen of andere normen gebruiken dan die welke in België zijn voorzien.

In België is de centrale bepaling artikel 37 van de wet over het politieambt, aangevuld met een ministerieel besluit waarbij een aantal regels voor gezagvoerders worden vastgesteld.⁶⁶ De Commissies-Vermeersch hadden ook een lijst met criteria bepaald, waaraan alle dwangmaatregelen en -technieken moesten voldoen, waarbij werd gepleit voor een systeem van progressief gebruik. Naar aanleiding van deze aanbevelingen zijn er in 2006 politierichtlijnen voor verwijdering aangenomen, die nog altijd van toepassing zijn. In een twintigtal pagina's bepalen deze nader hoe de verwijdering met of zonder begeleiding verlopen en welk soort dwangmaatregelen mogen worden gebruikt. Myria betreurt dat dit document niet openbaar wordt gemaakt. Dit zou namelijk een grotere transparantie mogelijk maken, net als een betere controle op en een beter begrip van het gebruik ervan, ook door de vreemdelingen zelf en door de rechtbanken bij klachten.

Myria herinnert aan zijn aanbeveling om de politierichtlijnen inzake de verwijdering en het gebruik van dwangmaatregelen openbaar te maken maar ook dat de procedures en normen die ze invoeren, evenals die welke voortvloeien uit de aanbevelingen van de Commissie-Vermeersch, die op dit ogenblik niet in een wet zijn vevat, indien nodig te herzien om ze in een wettelijke norm op te nemen.

2.8. Toezicht op de verwijderingen

De Commissie herinnert aan de opdrachten en de rol van de AIG, een orgaan verantwoordelijk voor de controle op gedwongen terugkeer. Ze voegt eraan toe dat de AIG de stelling van A.I. onderschrijft dat zij haar toezichtopdracht moet uitvoeren met een zeer beperkte personeelscapaciteit en met beperkte financiële middelen.⁶⁷

⁶³ Myriadoc 5 *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen 2017, "Terugkeer, tegen welke prijs?"*, pp.73-75.

⁶⁴ Art. 28 van de Verordening 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens-en kustwacht (...).

⁶⁵ Art. 6 van de Frontex-gedragscode voor door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties, 7 oktober 2013 en Punt 5.6 van de Leidraad voor door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties door de lucht, 12 mei 2016

⁶⁶ Zie art. 1 en 37 van de wet van 5 augustus 1992 inzake het politieambt en zie art.5 en 6 van de ministeriële besluiten van 11 april 2000 houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's.

⁶⁷ Interim-verslag, p.88-89.

Myria stelt dit vast sinds 2012 (toen de AIG zijn mandaten werden uitgebreid door de omzetting van de Terugkeerrichtlijn)⁶⁸.

In de Myriadoc 8 Terugkeer, detentie en verwijdering heeft Myria de cijfers van de jaarverslagen van de AIG 2013-2017 verzameld⁶⁹. Op basis van verslagen van de AIG zien we dat de AIG in 2017, op de luchthaven Zaventem 92 controles heeft uitgevoerd, voor 7901 pogingen tot verwijdering waarvan 1475 met escort. Sinds 2013 gaat het om een daling van 41% van de door de AIG uitgevoerde controles. Voor de luchthaven van Gosselies heeft de AIG 10 controles uitgevoerd op 746 pogingen tot verwijdering in 2018 (7 met begeleiding en 739 zonder begeleiding).

Myria herinnert er nochtans aan dat de grondrechten van een verwijderde vreemdeling, enkel effectief kunnen worden beschermd als er ook een doeltreffend systeem bestaat dat toezicht houdt op de gedwongen terugkeer.⁷⁰ De garantie van een doeltreffend toezicht op de gedwongen terugkeeroperaties komt niet alleen de persoon ten goede die wordt verwijderd, maar ook de instantie die instaat voor de verwijdering. Het Fundamental Rights Agency (FRA) van de Europese Unie wijst op enkele voordelen van een dergelijk toezicht, nl. beperking van het risico op mishandeling, feedback over een terugkeeroperatie aan de overheid, transparantie om zo het risico op valse beschuldigingen in te perken, een positieve invloed op de publieke opinie over terugkeer en vermindering van spanningen die deze operaties omringen.

De Terugkeerrichtlijn bepaalt niet welke instantie het toezicht op de gedwongen terugkeer moet uitoefenen. Het amendement waarop het artikel 8(6) van de Terugkeerrichtlijn is gebaseerd, bepaalde wel dat “de relevante internationale en niet-gouvernementele organisaties bij de uitzettingsprocedures betrokken worden, om te garanderen dat de juridische procedures naar behoren worden gevolgd”.⁷¹ Verscheidene lidstaten hebben er dan ook voor gekozen om ngo’s te betrekken bij de controle van de gedwongen terugkeer.⁷² In andere landen bestaat het controleorgaan uit een combinatie van verschillende instanties. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de onafhankelijkheid van het controleorgaan. Zo bepaalt de Europese Commissie dat deze onafhankelijkheid in het gedrang komt als de controle wordt toevertrouwd aan een sectie van de politie, terwijl dezelfde politie ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van de gedwongen terugkeeroperaties.⁷³

Ondanks de aanbeveling van het Comité tegen Foltering om ook het maatschappelijke middenveld, en in het bijzonder ngo’s, bij het toezicht te betrekken⁷⁴, heeft de Belgische overheid ervoor gekozen deze taak exclusief toe te vertrouwen aan de AIG, die ressorteert onder de uitvoerende macht van de FOD's Justitie en Binnenlandse Zaken. De AIG wordt wel omschreven als een onafhankelijk controleorgaan, maar het feit dat haar medewerkers over politionele bevoegdheden beschikken, kan een schijn van partijdigheid opwekken bij de persoon die wordt verwijderd. Bovendien zijn de leden van de cel ‘gedwongen terugkeer’ gedetacheerd van de federale politie, waarvan een aantal van de Luchtvaartpolitie Brussels Airport, en zullen zij in principe dus terugkeren naar de organisatie die zij nu moeten controleren.

⁶⁸ Om verder te gaan zie: MYRIA, een nieuw kader voor het terugkeerbeleid in België, juni 2014, pp. 40-44; MYRIA, Migratie in cijfers en rechten 2012; pp.156-158, MYRIA, Migratie in cijfers en rechten 2016, p.241.

⁶⁹ MYRIA, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België. Recht op gezinsleven in het gedrang*, 2018, p.16.

⁷⁰ Art. 8(6) van de terugkeerrichtlijn.

⁷¹ Europees Parlement LIBE-commissie, Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, 20 september 2007, amendement 48

⁷² Voor voorbeelden Myria, ‘Een nieuw kader voor het verwijderingsbeleid’, juni 2014, p.43

⁷³ Europese Commissie, Contact Committee “Return Directive” (2008/115/EC), MIGRAPOL CC Return Dir 27.

⁷⁴ Slotbeschouwingen van het Comité tegen foltering, België, november 2008, §6 en november 2013, §20. Ook het VN-comité voor Burger- en Politieke rechten uitte reeds zijn bezorgdheid over de gebrekkige controle van de terugkeeroperaties en over de onafhankelijkheid van het controlemechanisme (zie Concluding Observations België, oktober 2010, §21).

Het VN-Comité tegen foltering heeft gedurende meerdere jaren een soortgelijke aanbeveling aan België gedaan.⁷⁵ Daarenboven moet eraan worden herinnerd dat een deel van de verwijdering van Semira Adamu op video opgenomen is, en dat ondanks de afwezigheid van beelden opgenomen op het moment van haar overlijden, de film tijdens het proces geholpen heeft een beeld te schetsen van de feiten en hoe het is verlopen.

Tenslotte gebruiken sommige Europese landen opnamesystemen in bepaalde situaties. Bijvoorbeeld in Oekraïne wordt het aankomstgesprek bij de luchthavendouane opgenomen.⁷⁶

Gezien de beperkte middelen van de AIG, herhaalt Myria de aanbeveling om een objectief bewakingssysteem te implementeren via video-opname van elke verwijderingspoging⁷⁷.

In ieder geval zou het nodig zijn om met behulp van camera's de meest gevoelige plaatsen te controleren.⁷⁸

België is ook een van de laatste vier landen in de Europese Unie dat het optionele protocol bij het Verdrag tegen foltering (OPCAT) nog niet heeft geratificeerd, en in dit verband een onafhankelijke controle gericht op het voorkomen van onmenselijke en vernederende behandeling heeft ingesteld.⁷⁹ De bevoegdheden van een dergelijk nationaal preventief mechanisme moeten ook betrekking hebben op de verwijderingsprocedure, die een vorm van vrijheidsberoving vormt.

Myria herinnert aan zijn aanbeveling ter oprichting van een onafhankelijk mechanisme ter controle van de detentie, met inbegrip van de verwijderingsprocedure.

⁷⁵ Comité tegen Foltering, Finale opmerkingen bij het derde periodiek rapport van België, CAT/C/BEL/CO/3, 3 januari 2014. Zie ook Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, "Rapport parallèle du Centre pour l'égalité des chances sur le troisième rapport périodique soumis par la Belgique au Comité contre la torture", augustus 2013, http://www.myria.be/files/int_cat_ngo_bel_fr.pdf

⁷⁶ Voorbeeld gegeven door onze Oekraïense collega's tijdens een evenement georganiseerd door ENNHRI in oktober 2017.

⁷⁷ De Commissie Vermeersch was van oordeel dat een video-opname niet wenselijk was, zowel om technische redenen (moeilijkheid om de hele verwijderingsoperatie uit verschillende hoeken en perspectieven te filmen) als om redenen van logistieke aard (financiële investering met een cameraploeg), en ook omdat de kans bestaat dat een camera in de buurt het gedrag van de verwijderde persoon zal beïnvloeden. Volgens Myria lijken haar overwegingen echter achterhaald en recente aanpassingen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer staan het gebruik van camera's toe.

⁷⁸ Zoals gesuggereerd door de Raad van Europa in zijn commentaar op artikel 20 van de Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer, dat het volgende bepaalt "De overheden kunnen overwegen videocamera's te plaatsen om de meest gevoelige zones waar de operaties plaatsvinden te bewaken, met name de gang die naar de startbaan leidt. De meest netelige fases zouden op video kunnen worden opgenomen, zoals het vertrek uit het centrum waar de persoon was vastgehouden, de overbrenging naar de luchthaven en de inscheping in het vliegtuig. Ondanks het risico dat dergelijke beelden slechts een gedeeltelijk beeld geven en geen integrale weergave zijn van de werkelijkheid, moeten de voordelen van een video-opname, vooral dan in geval van valse aantijgingen van mishandeling, worden afgewogen tegen de leemten en eventuele nadelen.", 20 mei 2005, CM(2005)40 Addendum, finaal.

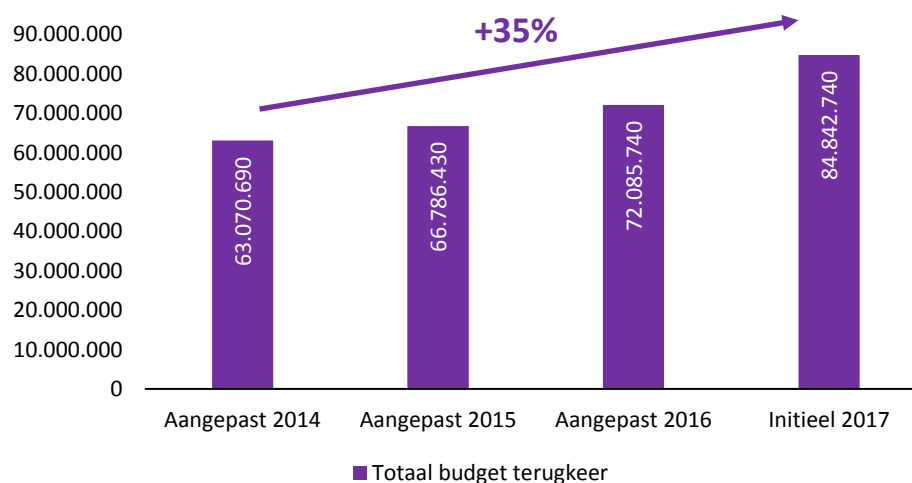
⁷⁹ Het facultatief protocol bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing (OPCAT) is in 2002 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties goedgekeurd en in 2006 in werking getreden. Dit strekt ertoe een systeem op te zetten van regelmatige bezoeken aan plaatsen waar zich mensen bevinden die van hun vrijheid zijn beroofd, om wrede, onmenselijke of onterende behandelingen te vermijden. Deze bezoeken worden uitgevoerd door een internationaal orgaan, het Subcomité preventie van foltering, en een nog op te richten nationaal orgaan, het nationale preventiemechanisme (NPM). In België heeft de Kamer op 19 juli 2018 de tekst houdende instemming met het OPCAT in plenaire vergadering aangenomen en aan de Koning ter bekrachtiging voorgelegd. Ruim een jaar later is de tekst nog steeds niet door de Koning bekrachtigd, en evenmin in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. Voor zover wij weten is ook de akte van bekrachtiging nog niet bij de Verenigde Naties neergelegd, waardoor het OPCAT nog steeds niet officieel door België is geratificeerd.

3. GEBREK AAN TRANSPARANTIE OVER HET BUDGET

Voorzitter van de Commissie erkende het al, het budgettaire aspect van het verwijderingsbeleid komt in het interim-verslag helemaal niet aan bod. Dit aspect is nochtans cruciaal maar blijft op tal van niveaus vaag. Welke uitgaven gebeuren er voor de gesloten centra? Wat zijn de uitgaven voor de bestaande alternatieven voor detentie en vrijwillige terugkeer? Welk budget moet voor de escorteurs worden uitgetrokken? Hoe verloopt het toezicht op de verschillende budgetten? Gebeurt er een evaluatie van het terugkeerbeleid en zo ja, wordt er dan nagezien of de (hogere) kosten van het beleid van (gedwongen) terugkeer, ook tot een stijging van de terugkeercijfers leidt? En welke financiële relatie tussen vrijwillige terugkeer en gedwongen terugkeer? In de laatste cijfers over de terugkeer waarover Myria beschikt, lijken die te dalen.⁸⁰

Nochtans weten we dankzij een tweet van de voormalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie dat over de periode 2014-2017, het budget voor verwijderingen met 35% is toegenomen (zie figuur hieronder).⁸¹ Die verklaarde immers tijdens de begrotingsbesprekingen 2017 voor het parlement het volgende: "De vorige regeringen hebben de terugkeerdiensten stelselmatig ondergefinancierd. Voor het tweede opeenvolgende jaar zullen ze een forse budgetverhoging krijgen."⁸² Deze verhoging kwam er binnen een post-'asiel crisis'-context, waarbij de problematiek van de terugkeer opnieuw bovenaan de Europese en Belgische politieke agenda kwam te staan. Bekend is ook dat de regering twee miljoen euro in de bouw van gesloten gezinsunits heeft geïnvesteerd. Myria is er echter niet in geslaagd informatie over het budget voor 2018 te bekomen.

Figuur. Evolutie van het budget voor gedwongen terugkeer 2014-2017 (Bron : Website van Theo Francken <https://theotuurt.wordpress.com/2016/11/27/terugkeer-terugkeer-terugkeer/>)



In de Myriadoc detentie 2017, legde Myria uit dat er kritiek geuit op het gebrek aan middelen voor alternatieven voor detentie. Myria merkte ook dat er onlangs in het algemeen en specifiek is bezuinigd op de sectoren van de verdediging van en het onderzoek naar de rechten van vreemdelingen in de brede zin van het woord.⁸³

⁸⁰ Zie MYRIA, Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België. *Recht op gezinsleven onder druk*, 2018 et Houte, Marieke & Arjen Leerkes, 2019, *Dealing with (non-)deportability: A comparative policy analysis of the post-entry migration enforcement regimes of Western European countries*, Report commissioned by the 'Van Zwol committee'.

⁸¹ Deze cijfers zijn bevestigd door DVZ maar zijn daarna niet meer vrijgegeven voor het jaar 2018.

⁸² Ontwerp van algemene uitgavenbegroting van 16 december 2016, Verslag, nr. 54-2109/036, p.5. www.dekamer.be/flwb/pdf/54/2109/54K2109036.pdf

⁸³ Om verder te gaan, zie Myria, Migratie in cijfers en rechten 2018, pp.34-35

De publicatie van gedetailleerde informatie over de financiering van het terugkeerbeleid (en het asiel- en migratiebeleid in brede zin) kan leiden tot een grotere polarisatie over de kosten van migratie. Dit belet niet dat een openbaar debat over deze thema's met kennis van zaken mogelijk moet zijn. Stel dat we bijvoorbeeld de parameter van het geringe terugkeerpercentage van uitgeprocedeerde verzoekers om internationale bescherming vergelijken met de kost voor hun detentie en gedwongen verwijdering, is enige twijfel bij het succes van dit beleid gerechtvaardigd. Dit moet nader worden onderzocht. Toegang tot deze informatie zou een algemene en transparante evaluatie van het verwijderingsbeleid mogelijk maken, zodat we alle sleutels in handen hebben om bepaalde keuzes te maken en te begrijpen waarom bepaalde initiatieven al dan niet werken.

Gezien de rol van de Commissie beveelt Myria aan van de gelegenheid gebruik te maken om het/de budget(ten) voor het terugkeerbeleid in zijn geheel, maar ook elke post afzonderlijk (personeel, kosten van beroepsprocedures, gesloten centra, terugkeewoningen, vrijwillige terugkeer, begeleiders, opleiding, ...) transparanter te maken. Myria beveelt ook aan bij het Rekenhof een audit te vragen.

CONCLUSIES

Zoals eerder aangehaald is Myria in principe tevreden over de oprichting van de Commissie Bossuyt Dit is een eerste stap, waar lang op gewacht werd sinds het tweede verslag van de Commissie-Vermeersch in 2005., maar die in dit stadium geen onafhankelijke en onpartijdige evaluatie heeft opgeleverd van het vrijwillige en gedwongen terugkeerbeleid van vreemdelingen in irregulier verblijf.

Om het terugkeerbeleid in België kritisch te kunnen beoordelen, is meer nodig. Het interim-verslag van de Commissie onder het voorzitterschap van professor Bossuyt is een eerste analyse van de relevante regelgeving en rechtspraak ter zake, maar beperkt zich verder vooral tot een reactie op de verschillende aanbevelingen van externe actoren. Nu is het zaak om de analyse verder uit te diepen en in het verlengde van de Commissies-Vermeersch, een echte evaluatie van het verwijderingsbeleid uit te voeren. Die moet gebaseerd zijn op een gedetailleerde methodologie en bezoeken ter plaatse, met aandacht voor de vooruitgang die is geboekt maar ook voor de initiatieven die nog nodig zijn om dit gevoelige en nog steeds weinig transparante proces, verder te verbeteren. Ook moet een permanente Commissie worden belast met een continue evaluatie.

De twee Commissies-Vermeersch hebben zich hoofdzakelijk gebogen over de ethische grondslagen waaraan een asiel- en migratiebeleid moet voldoen, voorafgaand aan de evaluatie van het verwijderingsbeleid. Vervolgens gingen zij op zoek naar de 'fundamenten', en dus de hoofdlijnen van een verwijderingsbeleid voor België. Deze fundamenten berusten op twee belangrijke pijlers: enerzijds de noodzaak van een menselijk beleid met bijzondere aandacht voor de grondrechten en de waardigheid van het individu, en anderzijds het belang van een efficiënt beleid dat concrete doelstellingen nastreeft en verwezenlijkt. Veel van deze grondslagen worden gerespecteerd, maar een aantal blijft tot op vandaag problematisch.

De nood aan een menselijk beleid, dat oog heeft voor de grondrechten en de waardigheid van het individu, kan worden gezien als een rem op snelle effectieve terugkeer, maar blijft een essentiële pijler van elke democratische samenleving.

Aanbeveling 1: Een permanente Commissie voor de evaluatie en opvolging van verwijderingen oprichten

Myria bracht steeds de aanbeveling van de Commissies-Vermeersch in herinning, aan de Regening, om een permanente Commissie voor de evaluatie en de opvolging van de verwijderingen op te richten, met duidelijke articulaties rond methodologie en terreinbezoek, samentelling, werkwijze.

1. Daarbij staat het principe van de onafhankelijkheid van deze Commissie voorop;
2. Een Commissie die samengesteld is uit vertegenwoordigers van overheidsadministraties, onafhankelijke experts en vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld;
3. Een Commissie die belast is met een dubbele opdracht:
 - Toezicht houden op de manier waarop de aanbevelingen van de Commissies-Vermeersch zijn opgevolgd of uitgevoerd;
 - Een regelmatige evaluatie van het verwijderingsbeleid uitvoeren, binnen de bredere context van het asiel- en migratiebeleid.

Deze Commissie beschikt over de nodige middelen om haar opdracht te vervullen, en maakt haar evaluatierapport op geregelde tijdstippen over aan het Parlement. Haar opdrachten, de bevoegdheden die zij daartoe heeft en haar middelen, haar samenstelling en mandaat worden bij wet vastgelegd.

Aanbeveling 2: Een zorgvuldig onderzoek voeren naar het risico op slechte behandeling

Myria herinnert de Commissie aan zijn aanbeveling dat wanneer de vreemdeling het risico op een slechte behandeling aanvoert of wanneer het risico duidelijk voortvloeit uit de situatie in het land waarnaar hij wordt teruggestuurd, de wet een zorgvuldig onderzoek van het risico vereist door een autoriteit die bevoegd is en over de nodige middelen beschikt. Een gespecialiseerd team moet immers nagaan of het non-refoulementbeginsel correct wordt toegepast. Deze verplichting geldt voor de autoriteiten die een verwijderingsbesluit nemen, ongeacht of het verzoek om internationale bescherming in België wordt ingediend.

Aanbeveling 3: Een grondige evaluatie maken van de alternatieven voor detentie

Vaststelling: DVZ laat ons regelmatig weten wel oor te hebben naar ons standpunt en vraagt naar voorbeelden van goede praktijken. De dienst toont ook belangstelling om een systeem van samenwerking tussen de verschillende actoren op touw te zetten (DVZ, Fedasil, gemeenten, OCMW's, ...) zodat alle personen in illegaal verblijf dezelfde informatie krijgen. Dit aspect is essentieel.

Myria herinnert de Commissie aan zijn aanbeveling over de noodzaak om de bestaande alternatieven grondig te bestuderen, hier meer middelen voor vrij te maken maar ook om werk te maken van alternatieven voor de bewaring. In de opvangrichtlijn o.a. worden verschillende alternatieven voorgesteld (zoals het zich regelmatig aanmelden bij de autoriteiten, identiteitsdocumenten afgeven of een borgsom betalen). Maar er zijn er nog andere (zoals een borgsteller uitkiezen, een aangewezen verblijfplaats, in een gemeenschap wonen, ...). Myria beveelt verder aan om deze alternatieven niet alleen te beperken tot gezinnen maar ze uit te breiden naar volwassenen zonder kinderen. Myria is bereid om samen met alle betrokken actoren, deel uit te maken van een werkgroep.

Myria benadrukt nogmaals dat zowel een grondige evaluatie van de bestaande alternatieven, als een grondige studie van de binnen de Belgische context werkbare alternatieven met de verschillende actoren, noodzakelijk zijn. Myria is steeds bereid mee in zo'n proces te stappen.

Aanbeveling 4: De omkadering van kwetsbare personen in detentie verbeteren

Voor kwetsbare personen in detentie beveelt Myria aan werk te maken van opleidingen voor het personeel dat in detentiecentra werkt om kwetsbare personen beter te begeleiden, maar ook om de detectieprocedure te verbeteren. Die moet systematischer zijn, voorafgaand aan detentie en in een meer globale detectie voorzien (met inbegrip van slachtoffers van trauma's en martelingen, genderkwesties, ...).

Aanbeveling 5: Een individueel onderzoek uitvoeren van de situatie van verzoekers om internationale bescherming aan de grens, zonder hen stelselmatig vast te houden

Myria beveelt aan een einde te maken aan het systematisch vasthouden van verzoekers om internationale bescherming aan de grens en een echt individueel onderzoek naar hun situatie uit te voeren, met detentie als laatste redmiddel.

Aanbeveling 6: Een evaluatie maken van de alternatieven voor detentie van kinderen

Myria herinnert de Commissie aan de aanbeveling die het samen met drie andere onafhankelijke instellingen (de federale Ombudsman, de algemeen afgevaardigde voor de rechten van het kind en de Kinderrechtencommissaris) heeft geformuleerd, om alternatieve maatregelen voor detentie te evalueren, waarbij kinderen niet worden opgesloten.

Aanbeveling 7: Werk maken van een volledige herziening van het klachtensysteem en het toezicht op de detentievoorwaarden door de raadkamer wettelijk vastleggen

Opdat België aan zijn internationale verplichtingen zou voldoen, beveelt Myria aan om:

- Het huidige klachtensysteem in de gesloten centra volledig te herzien, dat in de mate van het mogelijke, de principes overneemt van het systeem dat voorzien is voor gedetineerde personen die in strafinstellingen verblijven. Dit systeem moet voldoen aan de waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, moet toegankelijk zijn - zonder dat dit via de directie van het centrum moet gebeuren -, relevant zijn vanuit het standpunt van de klager, transparant zijn en voldoende procedurele waarborgen bieden. Myria verwijst naar de lijst van aanbevelingen geformuleerd in zijn analyse van de klachtencommissie.
- Dat de vreemdelingenwet in de bevoegdheden van de raadkamer, bovenop het toezicht op de rechtmatigheid van de bewaring, ook het toezicht op de omstandigheden van de bewaring opneemt.

Aanbeveling 8: Bij de identificatieprocedure transparanter te werk gaan

Myria herinnert aan zijn aanbeveling om een grotere transparantie te verzekeren tijdens de identificatieprocedure, zowel wat de opgelegde vereisten als de staat van voortgang van de procedure, voor elk individueel geval betreft.

Aanbeveling 9: De politienormen over het gebruik van dwang openbaar maken

Myria herinnert aan zijn aanbeveling om de politierichtlijnen inzake de verwijdering en het gebruik van dwangmaatregelen openbaar te maken maar ook dat de procedures en normen die ze invoeren, evenals die welke voortvloeien uit de aanbevelingen van de Commissie-Vermeersch, die op dit ogenblik niet in een wet zijn vervat, indien nodig te herzien om ze in een wettelijke norm op te nemen.

Aanbeveling 10: Van elke poging tot verwijdering een video-opname maken

Gezien de beperkingen van de AIG, herhaalt Myria de aanbeveling om de implementatie aan van een objectief bewakingssysteem via video-opname van elke verwijderingspoging.

In ieder geval zou het nodig zijn om met behulp van camera's de meest gevoelige plaatsen te controleren.

Aanbeveling 11: Werk maken van een onafhankelijk mechanisme ter controle van de detentie, die de verwijderingsprocedure omvat

Myria herinnert aan zijn aanbeveling om de oprichting aan van een onafhankelijk mechanisme ter controle van de detentie, met inbegrip van de verwijderingsprocedure.

Aanbeveling 12: Het/de budget(ten) voor het terugkeerbeleid transparanter maken

Gezien de rol van de Commissie beveelt Myria aan van de gelegenheid gebruik te maken om het/de budget(ten) voor het terugkeerbeleid in zijn geheel, maar ook elke post afzonderlijk (personeel, kosten van beroepsprocedures, gesloten centra, terugkerwoningen, vrijwillige terugkeer, begeleiders, opleiding, ...) transparanter te maken. Myria beveelt ook aan bij het Rekenhof een audit te vragen.