



WETSVOORSTEL VAN 12 FEBRUARI 2020 TOT WIJZIGING VAN HET STRAFWETBOEK MET HET OOG OP HET STRAFBAAR STELLEN VAN HET ZONDER MAGHTIGING OF TOESTEMMING BINNENKOMEN OF BINNENDRINGEN IN EEN VOERTUIG, EEN VAARTUIG, EEN WAGON OF EEN VLIEGTUIG¹ (DOC 55 1013/001) ADVIES VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN

Met het wetsvoorstel tot wijziging van het Strafwetboek met het oog op het strafbaar stellen van het zonder machtiging of toestemming binnenkomen of binnendringen in een voertuig, een vaartuig, een wagon of een vliegtuig wensen de indieners het de Belgische staat mogelijk te maken om migranten in transit die inklimmen in voertuigen te bestraffen.²

De Commissie Justitie van de Kamer vroeg om het advies van Vluchtelingenwerk Vlaanderen bij dit wetsvoorstel. Wij stellen verschillende problemen vast met dit wetsvoorstel, aangezien het voorbijgaat aan de beoogde doelen en een criminalisering van een reeds kwetsbare groep inhoudt.

INHOUD EN CONTEXT VAN HET WETSVOORSTEL

Met dit voorstel wil de N-VA fractie de politie en andere diensten die te maken hebben met migranten die via vrachtwagens trachten het kanaal over te steken, ontlasten. Daarnaast wil men personen die de oversteek naar Groot-Brittannië wensen te maken, ontraden om dit te doen door de inklimning in voertuigen strafbaar te stellen. Het voorstel zou ook afschrikwekkend werken in de strijd tegen mensensmokkel. Wij merken echter op dat dit wetsvoorstel niet pertinent noch proportioneel is en niet bijdraagt aan een duurzame aanpak van transitmigratie.

Transitmigratie is al enige tijd een van de prioriteiten van het Belgische asiel- en migratiebeleid.³ Het gebrek aan toegankelijke legale migratiewegen tot Europa en de verharding van de Europese buitengrenzen hebben geleid tot het gebruik van steeds gevaarlijkere routes en hebben de smokkelindustrie een boost gegeven. Toch lijkt het voorgestelde ontradings- en verhardingsbeleid in de eerste plaats gefocust op de slachtoffers van deze smokkelindustrie, in plaats van op de daders.

Uit een eerder rapport van verschillende middenveldorganisaties blijkt dat vele migranten in transit een verleden kennen van fysiek en psychisch lijden en een angst voor autoriteiten hebben ontwikkeld. Velen onder hen hebben nood aan en recht op internationale bescherming.⁴

¹ Beschikbaar op <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/1013/55K1013001.pdf>.

² Wetsvoorstel ingediend door Christoph D'haese, Sophie De Wit, Kristien Van Vaerenbergh, Yngvild Ingels, Sander Loones en Theo Francken.

³ <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/09/10/jambon-francken-maatregelen-tegen-transmigratie/>

⁴ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Migranten op doortocht in België: aanbevelingen voor een menselijkere aanpak*, januari 2019, online beschikbaar op:

Zij willen doorreizen naar het Verenigd Koninkrijk om diverse redenen.⁵

Vaak zijn ze niet op de hoogte van de mogelijkheden om internationale bescherming te krijgen in het land waar ze tijdelijk verblijven en baseren ze zich enkel op geruchten en foutieve informatie van onder andere mensensmokkelaars. Deze dynamiek zorgt ervoor dat migranten in transit levensgevaarlijke routes gebruiken om naar het Verenigd Koninkrijk te reizen, bijvoorbeeld door vrachtwagens in te klimmen.

Om dit een halt toe te roepen wenst het wetsvoorstel de inklimming in voertuigen, vaartuigen, wagons en vliegtuigen strafbaar te maken met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden. Wanneer er sprake is van bepaalde verzwarende omstandigheden, die opgesomd worden in het wetsvoorstel, kan deze strafmaat opgevoerd worden tot één jaar. Deze verhoogde strafmaat wordt voorgesteld zodat de onderzoeksrechter de voorlopige hechtenis kan uitspreken. De indieners willen er op die manier voor zorgen dat de 'daders' niet 'verdwijnen' voordat de straf uitgesproken wordt.

PROBLEMEN MET HET WETSVORSTEL

Een aantal aspecten van het wetsvoorstel zijn volgens ons problematisch. Hieronder bespreken wij deze één na één. Op basis van al deze opmerkingen kunnen wij enkel besluiten dat dit wetsvoorstel de problematiek van transitmigratie en mensensmokkel niet op een effectieve, laat staan constructieve wijze aanpakt. Wij adviseren dan ook om dit wetsvoorstel niet goed te keuren.

1: CRIMINALISERING VAN EEN REEDS KWETSBARE GROEP MENSEN

Hierboven werd al geschetst dat migranten in transit een erg kwetsbare groep migranten vormen. Door hen strafrechtelijk te vervolgen zal hun reeds sterke angst voor autoriteiten alleen maar toenemen, waardoor deze groep mensen nog moeilijker bereikbaar wordt.

Het European Fundamental Rights Agency onderzocht in 2014 de verschillende praktijken van de Europese lidstaten betreffende de criminalisering van migranten. Zij stelden vast dat dit kan leiden tot meer vormen van uitbuiting en misbruik. Criminalisering maakt migranten in transit enkel angstiger om aangehouden te worden, waardoor zij verder 'ondergronds' geduwd, in de armen van mensensmokkelaars.⁶ Het is dan ook de vraag of dit wetsvoorstel deze gang van zaken niet in de hand zou werken. De zoektocht naar meer constructieve oplossingen voor mensen in transit staat niet gelijk aan een "tolerantie" voor criminele feiten of een gebrek aan daadkracht om irregulier verblijf aan te pakken, maar getuigt van een wil om deze problematiek op een meer duurzame wijze op te lossen.

Wij vinden het daarom opmerkelijk dat de slachtoffers van uitbuitings- en smokkelnetwerken het doelwit zijn van dit wetsvoorstel, en niet de daders die ervan profiteren. Bovenal omdat veel migranten in transit ook effectief nood hebben aan internationale bescherming. Zo verklaarde tussen januari en juli 2019 45% van de aangehouden migranten in transit de Eritrese nationaliteit te hebben.⁷ Volgens het jaarlijks cijferoverzicht van het CGVS hadden personen van deze nationaliteit in 2019 een erkenningsgraad (als vluchteling of als subsidiair beschermde) van 80%.⁸ Daarnaast blijkt uit het beschikbare cijfermateriaal van 2019 dat 38% van de aangehouden Eritrese migranten in transit minderjarig zouden zijn. Deze cijfers zijn uiteraard geen exacte weergave van de werkelijkheid, maar geven wel een goede indicatie van de hoge beschermingsnood van een groot deel van migranten in transit. Daarom moet de vraag gesteld worden of het wel wenselijk is om zo'n kwetsbare groep mensen te viseren met een strafbaarstelling zoals geopperd in dit

https://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/jan2019_migranten_op_doortocht_in_belgie_0.pdf, p. 5.

⁵ *Ibidem*.

⁶ European Fundamental Rights Agency, "Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them", maart 2014, Online beschikbaar op:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>.

⁷ Myria, "Belgium, on the road to the United Kingdom", januari 2020, p. 55. Online beschikbaar op:

<https://www.myria.be/en/publications/myriadoc-10-belgium-on-the-road-to-the-united-kingdom>.

⁸ CGVS, "Asielstatistieken – Bilan 2020", 14.01.2020. Online beschikbaar op:

<https://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-bilan-2020>.

wetsvoorstel.

Ter illustratie van onze opmerking dat de strafbaarstelling vooral de slachtoffers van mensensmokkel treft, verwijzen we naar het jaarlijks evaluatierapport van Myria over mensensmokkel en mensensmokkel. Hierin wordt onder andere de werkwijze toegelicht van een smokkelnetwerk dat personen van Calais naar het Verenigd Koninkrijk wilde smokkelen. Uit het onderzoek naar dit smokkelnetwerk bleek dat een groot deel van de inklimmings in vrachtwagens op snelwegparkings onder druk van mensensmokkelaars gebeurde, die de smokkelslachtoffers na de inklimning aan hun lot overlieten.⁹

Dit wetsvoorstel draagt ook bij aan de negatieve beeldvorming rond migranten in transit. Zij worden voorgesteld als een homogene groep die deelneemt aan verschillende vormen van criminaliteit en een aanzienlijke financiële kost voor de samenleving vormen. Wij kunnen dergelijke beeldvorming niet ondersteunen, aangezien uit ervaring blijkt dat veel migranten in transit mits de nodige omkadering en begeleiding hun verblijfstatuut zullen trachten te legaliseren.

2: FOCUSSEN OP ONTRADING WERKT NIET

Verder zou het strafbaar maken van het inklimmen in voertuigen een ontradingseffect hebben op migranten in transit. Deze veronderstelling wordt echter door geen enkele bron ondersteund en is op geen enkel moment onderbouwd.

In een gelijkaardige discussie over het gebruik van detentie en gedwongen terugkeer als ontradingsmiddel voor migranten in irregulier verblijf, heeft de International Detention Coalition aangetoond dat er geen bewezen verband bestaat tussen strikt beleid op vlak van grensbewaking en ontvangst van migranten enerzijds, en het aantal aankomsten anderzijds. Detentie zou geen enkel afschrikkend effect hebben op toekomstige vertrekken. Deze bevindingen zijn ook relevant in de discussie rond transitmigratie: restrictieve maatregelen kunnen mensen ertoe dwingen om gevaarlijkere reizen te ondernemen en voorvallen van uitbuiting, mensensmokkel en gevaarlijke reismethodes doen toenemen.¹⁰ Dit wetsvoorstel zou alleen maar bijdragen aan deze gevaarlijke dynamiek.

Ook Myria pleit in haar rapport over transitmigratie naar het VK voor een holistisch migratiebeleid. Het fenomeen van transitmigratie is een gevolg van het ruimere falende migratiebeleid, en moet op een transversale manier aangepakt worden, in samenwerking met de bevoegde diensten, de getroffen actoren en het middenveld. Een beleid dat louter focust op repressie en ontrading zorgt er alleen maar voor dat migranten in transit onder de radar proberen te blijven, met levensbedreigende situaties als gevolg.¹¹

3: PARTIËLE LEZING VAN HET REGEERAKKOORD

Bij de mondelinge toelichting van dit wetsvoorstel in de commissie verwees de heer D'Haese naar het regeerakkoord. Dit voorstel zou een logische stap zijn ter realisatie van de vooropgestelde doelen van het regeerakkoord aangezien de regering duidelijk maakte dat het de strijd tegen mensensmokkel en mensensmokkel wilt opvoeren.

⁹ Myria, "Jaarverslag Mensensmokkel en mensensmokkel 2020: Achter gesloten deuren", 15.01.2020, pagina's 62-68 en 98-105. Online beschikbaar op: <https://www.myria.be/nl/publicaties/jaarverslag-mensensmokkel-en-mensensmokkel-2020-achter-gesloten-deuren>.

¹⁰ INTERNATIONAL DETENTION COALITION, "Reframing immigration detention in response to irregular migration. Does Detention Deter?", april 2015. Online beschikbaar op: https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2015/04/Briefing-Paper_Does-Detention-Deter_April-2015-A4_web.pdf en "Commissie Bossuyt: analyse door het maatschappelijk middenveld", oktober 2020. Online beschikbaar op: https://www.vluchtelingenwerk.be/system/tdf/repliek_middenveld_nl.pdf?file=1&type=document.

¹¹ Myria, "Belgium, on the road to the United Kingdom", januari 2020. Online beschikbaar op: <https://www.myria.be/en/publications/myriadoc-10-belgium-on-the-road-to-the-united-kingdom>.

Deze lezing van het regeerakkoord staat evenwel in schril contrast met de eigenlijke inhoud ervan. We lezen onder andere het volgende in het regeerakkoord: “*Wat de strijd tegen mensensmokkel betreft wordt er prioritair ingezet op de strijd tegen smokkelaars en ontmanteling van netwerken*”.¹² Uit de voorgaande paragrafen is al gebleken dat dit wetsvoorstel niet op een constructieve manier bijdraagt aan de strijd tegen smokkelaars, maar enkel de slachtoffers ervan benadeelt.

Daarnaast staat er ook dat “*de oriëntatie van migranten op ons grondgebied wordt versterkt teneinde transparante en volledige informatie te verstrekken over de mogelijkheden inzake asiel, verblijf en terugkeer*” en “*er wordt een aanklampend en menselijk terugkeertraject uitgewerkt met alle betrokken instanties voor mensen in illegaal verblijf, via een doorgedreven begeleiding, ondersteuning en met een regelmatige opvolging*”.¹³ Dit wetsvoorstel is gebaseerd op een partiële lezing van het regeerakkoord en staat de kwaliteitsvolle uitvoering van het regeerakkoord in de weg. Wij zien een aanklampend beleid dan ook als een beleid dat mensen in transit actief de weg wijst naar de te volgen procedures. Een verdere criminalisering van deze groep mensen is niet verenigbaar met deze doelstelling.

4: HET WETSVOORSTEL BIEDT GEEN DUURZAME OPLOSSING VOOR TRANSITMIGRATIE

Wij beschouwen dit wetsvoorstel dan ook als niets meer dan een pleister op een houten been en een zoveelste veruitwendiging van het falende Europese migratiebeleid.

Vele migranten in transit in Europa zijn op de dool geraakt nadat zij, met toepassing van de Dublin III-Verordening, te horen kregen dat ze moesten terugkeren naar hun land van aankomst in de Schengenzone.¹⁴ De Dublin III-Verordening veronderstelt een gemeenschappelijk en geharmoniseerd asielbeleid binnen de Europese Unie, maar dit ontbreekt. Het merendeel van de migranten die op irreguliere wijze naar Europa reizen, komen aan in de grenslanden van de EU, zoals Italië, Griekenland, Spanje en Kroatië. Hierdoor zijn zij wettelijk verplicht om daar een verzoek om internationale bescherming in te dienen. Dit legt een onredelijk grote druk op deze grenslanden, waardoor de opvangomstandigheden er sterk verschilt met andere landen van de EU, en zij niet kunnen voorzien in de basisbehoeftes van alle verzoekers om internationale bescherming.

Uit een rapport van onder andere Vluchtelingenwerk Vlaanderen bleek dat de Dublin III-Verordening bewerkstelligt wat het net wilde vermijden, namelijk secundaire bewegingen van asielzoekers in limbo en migranten in transit.¹⁵ Door deze secundaire bewegingen duren asielprocedures nóg langer en hebben vluchtelingen geen vertrouwen meer dat hun nood aan internationale bescherming effectief erkend wordt door middel van een correct en objectief onderzoek. Daarom kiezen ze liever voor een onwettig verblijf binnen hun eigen netwerk.¹⁶

Daarnaast is het wetsvoorstel ook niet proportioneel om het beoogde doel te bereiken, aangezien niet alleen het inklimmen in vrachtwagens, maar ook het ‘binnendringen in een vaartuig, een wagon of een vliegtuig’ strafbaar wordt. De draagwijdte en de motivering van deze strafbaarstellingen zijn erg onduidelijk en worden nergens toegelicht, noch in het wetsvoorstel zelf, noch in de mondelinge toelichting in de commissie Justitie. De gevolgen van deze ruime strafbaarstelling zouden op zijn minst uitvoerig onderzocht moeten worden.

¹² Regering De Croo I, Regeerakkoord, 30.09.2020, p. 94. Online: https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Verordening (EU) nr. 604/2013, Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>

¹⁵ Migranten op doortocht in België: aanbevelingen voor een menselijkere aanpak, januari 2019, raadpleegbaar op: https://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/jan2019_migranten_op_doortocht_in_belgie_0.pdf, p. 15.

¹⁶ *Ibidem*

ALTERNATIEVE MANIEREN OM MET TRANSITMIGRATIE OM TE GAAN

Op basis van bovenstaande punten zijn wij dan ook van mening dat de focus verlegd moet worden van handhaving en bestraffing naar meer constructieve begeleiding en omkadering van migranten in transit.

Een *good practice* is de humanitaire hub van enkele middenveldorganisaties in de Haven van Brussel, die sinds 2017 operationeel is. Het Burgerplatform voor Steun aan de Vluchtelingen, Artsen Zonder Grenzen, het Rode Kruis en Dokters van de Wereld bieden in deze hub basiszorg voor migranten die geen toegang hebben tot de zorg van de Belgische overheid. Het gaat onder meer over medische consultaties, psychologische en sociaal-juridische begeleiding, kledingdistributie en hulp bij het opsporen van verloren familieleden.¹⁷ Ook migranten in transit kunnen hier terecht voor informatie en begeleiding. Uit deze ervaring blijkt dat, wanneer zij voldoende geïnformeerd zijn over de mogelijkheden om asiel aan te vragen in België, zij sneller geneigd zijn om hier een verzoek om internationale bescherming in te dienen. Wanneer zij geen tijd en ruimte krijgen om na te denken over hun toekomst daarentegen, overwegen zij deze optie vaak niet.¹⁸

Op basis van bovenstaande ervaringen pleiten we bij Vluchtelingenwerk Vlaanderen dan ook voor een gelijkaardig laagdrempelig model op beleidsniveau dat inzet op omkadering en ondersteuning. Het is van essentieel belang dat migranten in transit een vertrouwensrelatie kunnen opbouwen met de bevoegde diensten, zodat zij gerust kunnen zijn dat hun nood aan internationale bescherming ook in België erkend zal worden. Vertrouwen komt te voet, en vertrekt te paard. Repressieve maatregelen, gevangenisstraffen en dwingend taalgebruik passen niet binnen dit vertrouwenskader. In dit opzicht lijkt het ons aanbevolen om de diensten die zullen instaan voor deze ondersteuning de gepaste opleidingen en vormingen te geven. Het middenveld, waaronder Vluchtelingenwerk Vlaanderen, kan hiertoe bijdragen vanuit onze expertise en ervaring. Op de lange termijn kan dit model voor een daling in het aantal migranten in transit zorgen, wat op zijn beurt de druk op de politie en de bevoegde diensten doet afnemen.

CONCLUSIE

Op basis van bovenstaande elementen geeft Vluchtelingenwerk Vlaanderen een negatief advies over het wetsvoorstel tot wijziging van het strafwetboek met het oog op het strafbaar stellen van het zonder machtiging of toestemming binnenkomen of binnendringen in een voertuig, een vaartuig, een wagon of een vliegtuig. Het wetsvoorstel dat een ruime bijkomende strafbaarstelling voorschrijft, streeft de eigen vooropgestelde doelen niet alleen totaal voorbij, maar brengt ook bijkomende problemen met zich mee. Zo schept het een juridisch precedent voor de verdere criminalisering van een erg kwetsbare en gemarginaliseerde groep, migranten in transit, die vaak slachtoffer is van georganiseerde mensensmokkel. Onlangs is gebleken dat mensensmokkel zich ook in de publieke sector kan manifesteren. Het is dan ook essentieel om deze problematiek met de juiste tools te bestrijden. Dit wetsvoorstel kan geen deel uitmaken van een constructieve oplossing, aangezien het migranten in transit alleen maar verder in de armen van mensensmokkelaars duwt.

Daarnaast biedt het geen duurzaam toekomstperspectief voor de manier waarop we als maatschappij met transitmigratie willen omgaan. Sinds 2015 focust men in het beleid rond transitmigratie sterk op ontrading en verharding. Uit verschillende rapporten van middenveldorganisaties is echter gebleken dat deze aanpak niet werkt. Het valt ook niet te verenigen met de doelstellingen van het regeerakkoord en de beleidsnota van staatssecretaris Mahdi.

In plaats van criminalisering en verharding, pleiten wij voor een betere en bredere omkadering van transitmigratie in België. In overeenstemming met de doelstelling van staatssecretaris Mahdi om een aanklampend asiel- en migratiebeleid te voeren, zouden migranten in transit beter begeleid en geïnformeerd moeten worden, zodat zij vertrouwd geraken met de mogelijke verblijfsprocedures

¹⁷ Voor meer info, zie <https://sociaal.brussels/organisation/18345>.

¹⁸ Vluchtelingenwerk Vlaanderen, *Migranten op doortocht in België: aanbevelingen voor een menselijkere aanpak*, januari 2019, raadpleegbaar op: https://www.vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/jan2019_migranten_op_doortocht_in_belgie_0.pdf

in België. Dit wetsvoorstel maakt elke vorm van constructieve omkadering onmogelijk en ontnemt de maatschappij elke mogelijkheid om toenadering te zoeken met een nu reeds moeilijk bereikbare groep. De strafbaarstelling van het inklimmen in voertuigen hypothekeert de nochtans essentiële vertrouwensrelatie tussen migranten in transit en de Belgische staat. Door louter in te zetten op repressie zullen de achterliggende oorzaken van transitmigratie en mensensmokkel niet terdege worden aangepakt.