



Plate-forme mineurs en exil
Platform kinderen op de vlucht



coordination et initiatives
pour réfugiés et étrangers



SERVICE D'AIDE AUX PERSONNES SANS PAPIERS

Em. Prof. Dr. Marc Bossuyt
Voorzitter Evaluatiecommissie Terugkeerbeleid

Brussel, 15 juni 2018

Ref: Evaluatiecommissie Terugkeerbeleid

Contactpersonen: (NL) Petra Baeyens, petra@vluchtelingenwerk.be , 02/225.44.33 ; (FR)
Benoit De Boeck, bdeboeck@cire.be , 02/629.77.18

Aanbevelingen Evaluatiecommissie Terugkeerbeleid

Deze schriftelijke nota is een initiatief van Ciré en Vluchtelingenwerk Vlaanderen en het resultaat van overleg binnen de Transitgroep. De Transitgroep is een platform van onafhankelijke NGO's dat zich inzet voor de rechten van de asielzoekers en mensen in onwettig verblijf die zich in afwachting van hun gedwongen uitwijzing worden opgesloten in een detentiecentrum. Naast Ciré en Vluchtelingenwerk maken ook JRS Belgium, Ligue des Droits de l'Homme, Point d'Appui, Nansen VZW, Caritas en het Platform Kinderen op de Vlucht hier deel van uit. Op basis van het werk van de geaccrediteerde bezoekers aan de detentieplaatsen beschikken wij over adequate gegevens over de toestand in de gesloten centra en de terugkerwoningen.

Als een antwoord op uw uitnodiging om een schriftelijke nota over te maken, hebben we een enkele aanbevelingen opgesteld die wij als prioritair te behandelen achten door de Evaluatiecommissie Terugkeerbeleid. Het gaat dus niet om een exhaustief overzicht.

Wij baseren ons hiervoor op het rapport ' Gesloten centra voor vreemdelingen in België – Een stand van zaken' uitgebracht eind 2016 en op onze expertise op vlak van detentie als wezenlijk onderdeel van het huidige verwijderingsbeleid. De Commissie Vermeersch boog zich in 1999 en 2005 al over het Belgische terugkeerbeleid. Hoewel wij uitdrukkelijk willen benadrukken

dat wij de eindrapporten van die commissie niet in hun geheel onderschrijven zijn enkele van onze aanbevelingen hierin reeds terug te vinden. Sommige praktijken blijven 13 jaar na datum problematisch.

Ten eerste vragen wij de strikte naleving van volgende drie fundamentele principes:

- 1) Respect voor de vrijheid als basisprincipe
- 2) Respect voor de rechtstaat, dit houdt in dat iemand onmiddellijk moet worden vrijgelaten wanneer de omstandigheden die de opsluiting rechtvaardig niet meer bestaan
- 3) Respect voor het non-refoulementbeginsel met name het niet terugsturen van mensen naar landen waar ze dreigen onmenselijk en vernederend behandeld te worden

Naast het respect van deze drie fundamentele principes willen we de Evaluatiecommissie wijzen op het belang van volgende aanbevelingen:

1. Effectieve en snelle informatieverstrekking

De overheid moet elke gedetineerde afdoende informeren in een voor hen begrijpelijke taal over de reden van de beslissing tot verwijdering, over de verschillende stappen in de verwijdering (naargelang de mogelijkheid tot zelfstandig vertrek of onmiddellijke gedwongen verwijdering) en op welke procedures zij zich kunnen beroepen.¹ Alle gedetineerden moeten daadwerkelijke toegang hebben tot de juridische bijstand.

We stellen vast dat de gedetineerden nog steeds onvoldoende worden geïnformeerd. De informatieverstrekking in de detentiecentra verloopt vaak via een medegedetineerde die de rol van tolk op zich neemt. Er doen zich specifieke problemen voor bij de informatieverstrekking over het recht op juridische bijstand en het klachtenrecht. De verkorte beroepstermijnen bemoeilijken het uitoefenen van het recht om op te treden tegen een administratieve maatregel. Advocaten hebben vaak niet de tijd om een procedure afdoende te kunnen voorbereiden. Het recht op een effectief rechtsmiddel, zoals gewaarborgd in artikel 13 EVRM, komt hiermee in het gedrang.

Het correct informeren van de gedetineerde kan bijdragen in het aanvaarden en naleven van een beslissing.

2. Invoering van een kwetsbaarheidstoets

Kwetsbare personen zoals bijvoorbeeld zwangere vrouwen, ouderen, personen met ernstige fysieke en psychische problemen of een gendergerelateerde problematiek mogen niet gedetineerd worden. Een detentieregime is immers niet afgestemd op hun kwetsbaarheid en hun bijzondere noden.² Een kwetsbaarheidstoets moet plaatsvinden voorafgaand aan de detentiebeslissing. UNHCR ontwikkelde een model voor een dergelijke toets in samenwerking met de International Detention Coalition.³ Omwille van de schadelijke effecten van detentie dient ook tijdens de opsluiting specifieke aandacht worden besteed aan kwetsbaarheid. De zorg in de detentiecentra is momenteel

¹ Rapport Commissie Vermeersch 2005, "Bouwstenen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid", p.57 en 68.

² Rapport Commissie Vermeersch 2005, p. 76.

³ Zie <http://www.unhcr.org/protection/detention/57fe30b14/unhcr-ipc-vulnerability-screening-tool-identifying-addressing-vulnerability.html>

ontoereikend en de levensomstandigheden hebben negatieve effecten op de gezondheidstoestand van elke persoon in detentie, niet enkel de kwetsbare profielen.⁴

3. Principeverbod op het opsluiten van verzoekers om internationale bescherming

Sinds 22 maart 2018 schrijft de wet het principe in dat een persoon niet mag worden opgesloten omwille van de enkele reden dat hij/zij een verzoek tot internationale bescherming heeft gedaan. Sinds dezelfde wetswijziging voorziet de wet echter ook in een bijzonder ruime definitie van het begrip ‘risico op onderduiken’ waardoor de kans dat een asielzoeker in een gesloten centrum kan terechtkomen reëel is. Er moet over gewaakt worden dat dit principe de regel is, en dat de uitzonderingen daarop zeer restrictief worden geïnterpreteerd en toegepast.

Het Hof van Cassatie heeft de praktijk van automatische opsluiting van verzoekers om internationale bescherming aan de grens als onwettig beoordeeld. Een individueel onderzoek moet aan de opsluiting ten grondslag liggen.⁵

Daarnaast duiden wij ook op het feit dat de objectieve criteria voor het bepalen van het ‘risico op onderduiken’, zoals voorzien in de Dublinverordening, pas recentelijk werden opgenomen in de Vreemdelingenwet.⁶ Dit heeft als gevolg dat mensen jarenlang werden opgesloten zonder de vereiste wettelijke basis. Dit is een praktijk die reeds werd veroordeeld door het Hof van Justitie in het arrest Al Chodor.⁷

4. Automatische juridische controle van de opsluiting

Wij herhalen nogmaals het belang van een automatische rechterlijke controle op de detentiemaatregel, die opschortend en regelmatig is. De controle mag zich niet enkel beperken tot de wettigheid maar moet ook de gepastheid en evenredigheid van de maatregel omvatten.

5. Het onvoorwaardelijk verbod op opsluiting van kinderen met hun families

De opsluiting van kinderen is onverenigbaar met hun rechten. Rapporten tonen aan dat detentie nefaste gevolgen heeft op hun gezondheid, ontwikkeling en welzijn, zelfs indien dit voor een korte periode is.⁸ De VN is formeel: een kind sluit je niet op.⁹ De Belgische regering onderschat het schadelijk effect van een detentieregime op kinderen.

⁴ Zie Rapport JRS, “Becoming Vulnerable in Detention”, 2010, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201110/20111014ATT29338/20111014ATT29338EN.pdf>

⁵ Cass. 27 december 2017 (Zie overzicht rechtspraak)

⁶ Zie art. 2, n) Dublinverordening

⁷ Al Chodor, Hof van Justitie 15 maart 2017, §45

⁸ O.m. Laetitia Van der Vennet, 2015, Detentie van kinderen in gezinnen in België: analyse van de theorie en de praktijk, Platform Kinderen op de Vlucht; UNICEF, Administrative detention of children: a global report, 2011; International Detention Coalition, Captured Childhood, 2012.

⁹ O.m. UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), 2017, *Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23

Wij pleiten dan ook voor een onvoorwaardelijk, wettelijk verankerd verbod op detentie van kinderen en hun families.

6. Gezinnen mogen niet langer worden gescheiden in het kader van het terugkeerbeleid zelfs indien dit voor een korte periode is

In de praktijk zien we talrijke gevallen van scheiding van gezinnen, strijdig met art. 8 EVRM dat het recht op eerbiediging van het privéleven, familie- en gezinsleven waarborgt. Inperking van dit recht is mogelijk onder strikte voorwaarden waarbij de belangen van de staat en specifieke situatie van de vreemdeling tegenover elkaar afgewogen worden. Die afweging doorstaat in de praktijk niet altijd de evenredigheidstoets. De eenheid van gezin moet steeds het uitgangspunt zijn.¹⁰

7. Beperking van de effectieve duur van de opsluiting tot het minimum

De DVZ neemt opeenvolgende detentiebeslissingen waar waarbij de teller ‘op nul’ wordt gezet wanneer de betrokkene zich wederrechtelijk verzet tegen de repatriëring of verwijdering evenals bij elke nieuwe detentiebeslissing. In de praktijk zien we daardoor situaties waarin mensen zeer lang worden vastgehouden.

De standaardtermijn is in principe 2 maand voor personen die zich irregulier in België bevinden. Deze termijn is verlengbaar met 2 maanden na beslissing van de Minister of DVZ. De Minister kan een extra verlenging van 1 maand bevelen. Deze tweede verlenging is onderworpen aan een wettigheidscontrole door de Raadkamer. Wanneer de persoon daarenboven een gevaar zou uitmaken voor de openbare orde kan nog driemaal een verlenging van 1 maand worden bevelen.¹¹

We veroordelen deze praktijk waarbij detentie voor onbeperkte duur de facto mogelijk is. Bijgevolg is het is voor een gedetineerde op voorhand onduidelijk hoelang hij zal worden opgesloten. Ervaring leert ons dat dit een zware impact heeft op het mentaal welzijn van de gedetineerde. De wettelijke termijnen moeten strikt gerespecteerd worden. We benadrukken nogmaals dat detentie enkel mogelijk is voor een zo kort mogelijke termijn, en voor zover er geen minder dwingende maatregelen mogelijk zijn.

8. Een afdoende toets van art. 3 EVRM

Uit de aanbevelingen van het Soedanrapport, opgesteld door het CGVS, bleek dat de procedure voor de toetsing van art. 3 EVRM onvoldoende waarborgen bevatte en gewijzigd moest worden.

In het kader van het recht om gehoord te worden, legt de DVZ de betrokkene een vragenlijst voor waarin men de vrees voor foltering, onmenselijke of vernederende behandeling bij repatriëring kan uiten. Indien de betrokkene effectief een vrees voor vervolging in het land van herkomst kenbaar maakt en DVZ die vrees gegrond acht,

¹⁰ Rapport Commissie Vermeersch 2005, p. 78.

¹¹ Art. 7 Vreemdelingenwet

stelt men dit gelijk aan een “impliciet verzoek om internationale bescherming”. Art. 2 Kwalificatierichtlijn verbindt aan het verzoek tot internationale bescherming de vereiste dat de bescherming door de betrokkene gewenst moet worden. Een verzoek tot internationale bescherming tegen de wil in van een persoon kent bijgevolg geen wettelijke grondslag.

We stelden ook al vast dat na een eerste verwijderingsmaatregel een tweede beslissing wordt genomen in het gesloten centrum na een grondiger onderzoek van art. 3 en 8 EVRM. Een vasthoudingsbeslissing kon dus worden gewijzigd indien een risico op schending werd vastgesteld. Deze praktijk werd ondertussen verschillende keren veroordeeld door de RvV waarna de DVZ haar formulering aanpaste: *“Het bestuur verbindt zich ertoe, dat bij een tweede gehoor in het gesloten centrum, de artikelen 3 en 8 van het EVRM nogmaals onder de loep worden genomen. Voor zover dat bijkomend onderzoek bijkomende elementen aan het licht zouden brengen, wordt een nieuwe beslissing genomen, waartegen evenzeer rechtsmiddelen kunnen worden ingesteld.”* Wat betreft het tijdstip van toetsing bepaalt de RvV duidelijk dat *“een zorgvuldig onderzoek uiteraard gevoerd moet worden voorafgaand aan de beslissing om de verzoeker met dwang terug te leiden naar zijn land van herkomst.”*¹² Een tweede beslissing heeft vaak nadelige effecten op de rechten van verdediging, waaronder het toepassen van de versnelde procedure bij het CGVS, verkorten van beroepstermijnen,...

Deze vaststellingen tonen aan dat de vernieuwde procedure nog steeds onvoldoende waarborgen bevat voor een grondig onderzoek naar een mogelijke schending van art. 3 en 8 EVRM.

9. Het ontwikkelen van alternatieven voor detentie

De Vreemdelingenwet waarborgt dat detentie enkel kan worden aangewend wanneer geen minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast. Wij pleiten dan ook voor het implementeren van effectieve alternatieven voor detentie zoals die onder andere worden voorgesteld door de International Detention Coalition. Een alternatief wordt door de IDC omschreven als “elke wet, regelgeving of praktijk die voorkomt dat iemand in detentie terecht komt”. Het uitgangspunt dient altijd de vrijheid te zijn en beperkingen aan die vrijheid kunnen enkel worden opgelegd indien daartoe gegronde redenen bestaan. Dit model moet gebaseerd zijn op een duidelijke screening en assessment, holistische (sociaal – juridisch) case management in vertrouwen waarbij mensen in de gemeenschap kunnen blijven. Uit onderzoek van IDC is gebleken dat een dergelijke benadering ertoe leidt dat mensen veel beter meewerken aan hun terugkeerprocedure. Alternatieven voor detentie mogen bijgevolg niet beperkt worden tot het betalen van een borgsom of een meldingsplicht.

10. Het oprichten van een permanente opvolgingscommissie van het terugkeerbeleid

Wij pleiten voor de oprichting van een permanente commissie die instaat voor de opvolging van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie. De Commissie rapporteert

¹² RvV nr. 201 546 van 22 maart 2018; Cass. 31 januari 2018 (Zie overzicht rechtspraak)

jaarlijks over het terugkeerbeleid aan het Parlement.¹³ Om te kunnen beschikken over een breed maatschappelijk draagvlak vereist de opvolgingscommissie een representatieve samenstelling. Naast vertegenwoordigers van de diensten en instellingen betrokken bij de verwijderingen, zou ze ook vertegenwoordigers uit het middenveld en onafhankelijke experts moeten bevatten.

11. Jaarlijkse publicatie van een globaal en volledig rapport over de gesloten centra en het terugkeerbeleid

Een afdoende evaluatie van het terugkeerbeleid en het respect voor de fundamentele rechten bij de implementatie ervan impliceert de mogelijkheid om te beschikken over objectieve, onweerlegbare gegevens. De jaarverslagen van de gesloten centra worden niet gepubliceerd. Het algemeen jaarverslag van Dienst Vreemdelingszaken is vaag en lacunair met betrekking tot detentie en terugkeer. We verzoeken dan ook uitdrukkelijk, in het kader van volledige transparantie, om de publicatie van de jaarverslagen van de gesloten centra.

Op grond van art. 135 KB 2 augustus 2002 dient elk gesloten centrum een jaarverslag op te stellen waarin een aantal elementen verplicht in moeten worden opgenomen. Wij pleiten voor een uitbreiding van deze lijst. In de bijlage x vindt u meer informatie op welke wijze aan deze verplichting beter invulling kan worden gegeven.

Essentieel voor de evaluatie zijn gegevens over het financiële aspect en het duurzaam karakter van het terugkeerbeleid. Zo nemen wij bijvoorbeeld gevallen waar van personen die, na het voorwerp te hebben uitgemaakt van een gedwongen terugkeer in het kader van de Dublinverordening, enkele weken later opnieuw door de Belgische politie worden gevat. Om dit fenomeen beter in kaart te kunnen brengen zou het nuttig zijn om hierover de nodige gegevens bij te houden en te publiceren.

12. Een onafhankelijk en efficiënt controlemechanisme voor alle plaatsen van vrijheidsberoving conform het OPCAT-Verdrag

De Belgische ratificatie van het OPCAT-Verdrag laat, 16 jaar na de ondertekening, nog steeds op zich wachten. De ratificatie gaat gepaard met de verplichting tot het oprichten van een Nationaal Preventiemechanisme (= NPM) die instaat voor de monitoring van plaatsen waar personen kunnen worden opgesloten. We benadrukken het belang van regelmatige bezoeken aan de gesloten centra evenals het feit dat de monitoring door de NPM ook het proces van de effectieve verwijdering moet omvatten.

¹³ Rapport Commissie Vermeersch, p.89.

Conclusie

Zowel op nationaal als op Europees vlak wint het migratiedebat aan belang en zorgt voor een verregaande polarisering van de samenleving. De verharding van het migratiediscours gaat gepaard met een focus die nadrukkelijker op terugkeer is gericht. We stellen echter vast dat het respect voor verschillende fundamentele rechten daarbij steeds meer op de helling komt te staan. Wij vragen uitdrukkelijk om een koerswijziging naar een human terugkeerbeleid, waarbij mensenrechten centraal staan, en waarbij de volgende 4 punten essentieel zijn:

1. Alle betrokkenen moeten doorheen de procedure voldoende en herhaaldelijk worden geïnformeerd over de procedure, hun rechten en hun plichten. Deze taak zou kunnen worden vervuld door een onafhankelijke actor, met name het Bureau voor Juridische Bijstand of een andere instantie die hiervoor de nodige middelen krijgt.
2. De overheid moet in haar terugkeerbeleid aandacht hebben voor de bijzondere noden van personen met een kwetsbaar profiel, en daarmee rekening houden in al haar beslissingen.
3. Het bevorderen van de samenwerking met het middenveld die als actor op het terrein een belangrijke rol vervult.
4. Een humaan terugkeerbeleid veronderstelt een transparant terugkeerbeleid, met voldoende parlementaire en rechterlijke controle. Terugname-akkoorden moeten voldoen aan de beginselen van openbaarheid van bestuur en het voorwerp uitmaken van een grondig parlementair debat. Jaarlijks moet er een rapport worden gepubliceerd over het terugkeerbeleid door de permanente commissie. Daarnaast verzoeken wij de instanties om de publicatie van een globaal rapport van de gesloten centra en het terugkeerbeleid.

Met de meeste hoogachting,

Rein Antonissen

Namens:

Vluchtelingenwerk Vlaanderen

Ciré

Platform Kinderen op de Vlucht

JRS Belgium

Point d'Appui

Nansen VZW

Ligue des Droits de l'Homme

Liga voor de mensenrechten

Lijst met bijlagen

Bijlage 1: Rapport Gesloten centra – Een stand van zaken, 2016

Bijlage 2: Nota in verband met de huidige procedure voor toetsing art. 3 EVRM

Bijlage 3: Nota in verband met de invulling van de verplichting op grond van art. 135 KB 2002 voor het gesloten centrum om een jaarverslag op te maken

Bijlage 4: Globaal overzicht cijfers gesloten centra (2000-2016)

Bijlage 5: Cijfers op basis van het parlementair bezoek aan het gesloten centrum van Vottem (17/11/2017)

Bijlage 6: Overzicht relevante rechtspraak detentie en terugkeer