

MENSENRECHTEN EN HET BELGISCHE TERUGKEERBELEID

*Commissie 'Terugkeer' -
Bijdrage van Amnesty
International België*

18 juni 2018

AMNESTY
INTERNATIONAL



Inhoud

Lijst van afkortingen	5
I. Inleiding	6
II. Algemene opmerkingen.....	8
A. Implementatie van eerdere aanbevelingen	8
B. Samenstelling en mandaat van de Commissie.....	9
C. Werkwijze	10
III. Irreguliere binnenkomst en verblijf.....	11
A. Strafbaarheid van irreguliere binnenkomst en verblijf	11
B. Aanhouding in de woning.....	12
IV. Detentie.....	14
A. Vreemdelingendetentie in het Belgisch recht	14
1. Asielzoekers.....	14
2. Vreemdelingen met het oog op verwijdering.....	15
3. Openbare orde en nationale veiligheid	15
B. Ultimum remedium en alternatieven voor detentie	16
1. Alternatieven voor detentie in Belgisch recht.....	16
2. Europese en internationale verdragsorganen	17
3. Onderzoek naar alternatieven voor vreemdelingendetentie.....	18
C. Duur van detentie	19
D. Detentie van bijzondere categorieën.....	20
1. Detentie van asielzoekers	20
2. Detentie van minderjarigen.....	21
3. Detentie van kwetsbare personen	25
E. Monitoring van plaatsen van detentie.....	27
F. Rechtsbescherming en klachtenmechanisme	28
1. Beroep tegen detentie.....	28
2. Klachten.....	29

V. Terugkeer.....	30
A. Veilige landenconcepten.....	30
1. Veilig land van herkomst	30
2. Veilige derde landen	32
3. Uitholling van het internationale beschermingssysteem op basis van gedeelde verantwoordelijkheid.....	33
B. Terug- en overnameovereenkomsten.....	34
C. Identificatie	36
1. Gebrek aan transparantie.....	36
2. Informatie-uitwisseling.....	36
3. Identificatiemissies.....	36
D. Mensenrechten tijdens het proces van uitzetting.....	37
1. Vrijwillig vs. gedwongen terugkeer	37
2. Gebruik van dwang	38
3. Waarborgen voor kwetsbare mensen.....	38
E. Non-refoulement.....	40
1. Identificatie en verwijdering van Soedanezen: implicaties voor het Belgische verwijderingsbeleid.....	40
2. Terugkeer naar Afghanistan	41
3. Gezondheidsproblemen	42
F. Toezicht.....	44
G. Klachten.....	45
VI. Andere thema's die onderzoek vergen.....	46
A. Post return monitoring.....	46
B. Overdracht van gevangenen.....	46
C. Uitlevering en diplomatieke garanties tegen foltering.....	47
D. Situatie van "1F'ers"	47
VII. Selectie van relevante Amnesty-publicaties.....	48

Bijlage – Advies van Amnesty International over wetsontwerp 54/2798 inzake de
woonstbetreeding 50

Lijst van afkortingen

BGV	Bevel om het grondgebied te verlaten
BUPO-Verdrag	Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
CAT	VN Comité tegen Foltering
CPT	Europees Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafing
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
NPM	Nationaal Preventiemechanisme
OPCAT	Optioneel Protocol bij het Verdrag tegen Foltering
UNHCR	VN Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen
Vw.	Vreemdelingenwet; wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

I. Inleiding

Staten hebben het recht om te bepalen wie wordt toegelaten op het grondgebied, hierover wetgevend op te treden en voorwaarden aan verblijf koppelen. Hieruit vloeit voort dat mensen die niet aan de voorwaarden voldoen, mogen worden verwijderd. Zowel de wettelijke als de uitvoerende acties om die legitieme doelstellingen te verwezenlijken moeten in lijn zijn met de internationaalrechtelijke verplichtingen, in het bijzonder de mensenrechten.

Dat geldt uiteraard voor alle wetgevende en uitvoerende werk van de overheid maar inzake kwesties die met asiel en migratie te maken hebben, en zeker inzake verwijderingsbeleid, is de nood aan waakzaamheid waarschijnlijk groter en meer prangend. Gedwongen of vrijwillige terugkeer, overdracht en uitlevering gaan immers gepaard met grote mensenrechtenrisico's.

Deze bijdrage zet de Commissie 'Terugkeer' (de Commissie) aan om het Belgische verwijderingsbeleid te toetsen aan het Europese en internationale mensenrechtenkader. Op basis van onderzoeks- en analytisch werk van Amnesty International in België en elders worden vragen en aanbevelingen naar voor geschoven. Uiteraard wordt ook teruggerepen naar de werkzaamheden van de Commissies Vermeersch I en II waar de organisatie ook actief aan mocht meewerken.

Amnesty International hoopt dat deze eerste ronde om input te geven aan de Commissie de start is van een constructief en iteratief proces waarbij actoren van het middenveld, onafhankelijke experts en institutionele waakhonden nauw betrokken worden. Over de werking van de Commissie worden ook een aantal aanbevelingen gedaan.

In de tekst hieronder worden mensenrechtenthema's aangehaald die te maken hebben met het Belgische verwijderingsbeleid. Er wordt ingegaan op hete hangijzers zoals de toets inzake non-refoulement voor de verwijdering van personen die geen asiel wensen aan te vragen (of kunnen verkrijgen) en op de detentie van kinderen. Structurele problemen komen ook aan bod, zoals het ontbreken van onafhankelijk toezicht op alle plaatsen van detentie en het uitwerken van voldoende alternatieven voor detentie. Tot slot, worden ook aanzetten gedaan omtrent onderbelichte problemen, zoals de mensenrechtencriteria in terugkeer- en overnameakkoorden.

Het is een vrij breed overzicht van hetgeen waarvan Amnesty International vindt dat de Commissie zich over zou moeten buigen. Alomvattend is het echter allerminst en vaak is het onze aanbeveling dat de Commissie de zaken in meer detail zou onderzoeken dan wij tot hertoe konden doen.

De Commissie heeft geen gemakkelijke opdracht gekregen. Hopelijk helpen deze bijdrage en het werk van de Commissie in het algemeen om te zorgen dat de procedures, toezichtmechanismes en wettelijke voorzieningen beter worden; dat de praktijk van het Belgische terugkeerbeleid de mensenrechtentoets in de toekomst steevast zal doorstaan en dat België weer een stap vooruit kan zetten in het verwezenlijken van de mensenrechten.

II. Algemene opmerkingen

AANBEVELINGEN OVER DE WERKING VAN DE COMMISSIE

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- **haar mandaat opvat als de implementatie van de aanbeveling van de Commissie Vermeersch II om**
 - (i) na te gaan op welke wijze de aanbevelingen van beide Commissies Vermeersch worden opgevolgd, en
 - (ii) een meer algemene evaluatie van het verwijderingsbeleid, in de globale context van het asiel- en migratiebeleid, uit te voeren.
- **overweegt om zichzelf uit te breiden met onafhankelijke experts, actoren van het maatschappelijk middenveld en met het Federaal Migratiecentrum Myria;**
- **onafhankelijke experts, actoren van het maatschappelijk middenveld en toezichtsorganen (inzonderheid het federale migratiecentrum Myria) op verschillende tijdstippen in haar werking zal horen en rekening houdt en antwoordt op de aanbevelingen**
- **op transparante wijze de basisdocumenten voor een gedegen evaluatie van het Belgische terugkeerbeleid zal delen met geïnteresseerde experts en organisaties. In het bijzonder:**
 - De jaarlijkse activiteitenverslagen van de gesloten centra;
 - Voor praktijken van DVZ die niet rechtstreeks voortvloeien uit wet- en regelgeving: interne nota's en richtlijnen van DVZ;
 - Jaarrapporten en individuele verslagen van de AIG betreffende het toezicht op de gedwongen verwijdering, in geanonimiseerde versie;
 - Alle andere documenten die van belang blijken tijdens de uitoefening van het mandaat van de Commissie.

A. Implementatie van eerdere aanbevelingen

Amnesty International hoopt dat de Commissie de implementatie van de aanbevelingen van de Commissies Vermeersch I en II zal opvolgen en evalueren. De werkzaamheden van de beide incarnaties van de Commissie Vermeersch werden op de voet gevolgd¹ en Amnesty International gaf onder meer gedetailleerde commentaren op het tussentijds verslag van de Commissie Vermeersch II. Bij de eindaanbevelingen van die Commissie werd gesteld:

“The Vermeersch II Commission addressed some issues of concern including the need for transparency during forced removal; for asylum-seekers denied entry into Belgian territory

¹ Zie onder meer AMNESTY INTERNATIONAL, [Belgium: Correspondence with the government concerning the alleged ill-treatment of detained asylum-seekers](#), 31 mei 1999; AMNESTY INTERNATIONAL, [Belgium: The death of Samira Adamu: Justice still awaited](#), 31 augustus 2000; AMNESTY INTERNATIONAL, [Europe and Central Asia: Summary of Amnesty International's concerns in the region: January - June 2004](#), 1 September 2004, EUR 01/005/2004; AMNESTY INTERNATIONAL, [Europe & Central Asia: Summary of Amnesty International's Concerns in the Region: January - June 2005](#), 1 december 2005.

from a transit zone to be provided with a right of appeal; and for the need to assign legal guardians for unaccompanied minors to be investigated. However, the Commission concluded that a foreign national who resists forcible return can be detained until they abandon all resistance and can be expelled, raising concerns at the lack of a clear definition of what would constitute resistance and at the absence of a maximum period of detention. The UN Committee against Torture (CAT) had already expressed its concerns about the excessive length of the maximum period of detention for asylum seekers and "illegal" migrants, which at the time of writing was eight months. There was concern that the Commission's conclusion could effectively further extend this term.

AI has repeatedly urged the federal government to set up an effective and impartial complaint mechanism for those foreign nationals alleging police ill treatment and for forcible deportations to be filmed. The Vermeersch II Commission did not address these issues in its conclusions and recommendations."²

Amnesty International toonde zich dus tevreden met bepaalde aanbevelingen, maar had bezwaren tegen andere aanbevelingen. Zoals ook door de Commissie Vermeersch II aangegeven, is het in ieder geval belangrijk dat de implementatie van de aanbevelingen op systematische wijze opgevolgd en geëvalueerd wordt. De Commissie Vermeersch II beval hiertoe aan een permanente commissie op te richten, met ten minste als opdracht (i) na te gaan op welke wijze de aanbevelingen van beide Commissies Vermeersch worden opgevolgd, en (ii) op regelmatige tijdstippen een meer algemene evaluatie van het verwijderingsbeleid, in de globale context van het asiel- en migratiebeleid, uit te voeren.

Recent heeft het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen een rapport gepubliceerd over de identificatie en verwijdering van Soedanese migranten. Ook dit rapport bevat een aantal belangrijke aanbevelingen om het Belgische verwijderingsbeleid in lijn te brengen met het non-refoulementbeginsel. Na de publicatie van dit rapport heeft de regering zich verbonden tot een aantal concrete maatregelen om deze aanbevelingen ten uitvoer te brengen. Ook hierover zou de Commissie zich moeten buigen.

B. Samenstelling en mandaat van de Commissie

De Commissie Vermeersch II beval aan dat de op te richten permanente commissie, om over een breed maatschappelijk draagvlak te beschikken, representatief zou zijn samengesteld, met vertegenwoordigers van het middenveld en onafhankelijke experts.

² AMNESTY INTERNATIONAL, [Europe & Central Asia: Summary of Amnesty International's Concerns in the Region: January - June 2005](#), 1 december 2005, p. 7.

Amnesty International stelt vast dat de huidige Commissie niet permanent is, niet samengesteld is zoals aanbevolen door de Commissie Vermeersch II en een mandaat heeft dat enger lijkt dan hetgeen de Commissie Vermeersch II had aanbevolen.

Toch rekent Amnesty International erop dat de Commissie haar mandaat zo zal opvatten dat het ten minste de twee opdrachten bevat die door de Commissie Vermeersch II werden vooropgesteld en dat het terugkeerbeleid in de globale context zal worden geëvalueerd.

Amnesty International blijft aandringen op een onafhankelijke en permanente opvolgingscommissie waar onafhankelijke experts, het middenveld en andere toezichtsorganen (o.m. Myria) vertegenwoordigd zijn.

C. Werkwijze

Amnesty International werd op 16 maart 2018 per brief verzocht om eventuele opmerkingen, bedenkingen en aandachtspunten betreffende de problematiek van terugkeer van vreemdelingen over te maken. In een tweede schrijven (dd. 3 april 2018) antwoordde de voorzitter van de Commissie dat op basis van de antwoorden het verloop van de verdere dialoog zou worden bepaald. In die tweede brief wordt gewag gemaakt van een Oprichtingsverklaring die vooralsnog niet werd gedeeld of gepubliceerd.

Op 14 mei 2018 maakte Amnesty International een eerste bijdrage over aan de Commissie. Het betreft een lijst met referentiedocumenten van Amnesty International die verband houden met het verwijderingsbeleid.

Op 1 juni 2018 werd door een groep van door de Commissie aangezochte organisaties een verzoek gericht aan de Commissie om een aantal basisdocumenten met betrekking tot het Belgische terugkeerbeleid te delen. Op 4 juni heeft de voorzitter van de Commissie geantwoord dat hij dit verzoek op de eerstvolgende bijeenkomst zou voorleggen aan de leden van de Commissie.

Hoewel de oprichting van de Commissie vrij recent is en het bijgevolg niet onlogisch is dat één en ander nog verder verhelderd dient te worden, onderstreept Amnesty International dat een transparante werkwijze op basis van wederzijds vertrouwen aangewezen is om constructief bij te kunnen dragen tot de evaluatieoefening van de Commissie.

III. Irreguliere binnenkomst en verblijf

A. Strafbaarheid van irreguliere binnenkomst en verblijf

Strafrecht en irreguliere migratie

- **Amnesty International ijvert voor het schrappen van artikel 75 Vw.**
- **Amnesty International beveelt aan dat de Commissie de handhaving van het strafrechtelijke verbod op irreguliere binnenkomst en verblijf monitort en evalueert, met inbegrip van de impact hiervan op de mensenrechten van migranten.**

Artikel 75 Vw. bepaalt dat de vreemdeling die het Rijk onwettig binnenkomt of er verblijft gestraft kan worden met een gevangenisstraf en een geldboete. Artikel 53 Vw. voorziet een uitzondering voor verzoekers om internationale bescherming: ten aanzien van asielzoekers wordt de strafvordering opgeschort tot er een definitieve beslissing genomen is over het verzoek tot bescherming.

Amnesty International verzet zich tegen de strafrechtelijke sanctionering van irreguliere binnenkomst en verblijf. Hoewel de overheid migratie mag regelen en de binnenkomst van het grondgebied mag controleren³, meent Amnesty International dat de criminalisering van irreguliere binnenkomst en verblijf niet noodzakelijk is, en disproportioneel.

De VN Werkgroep over Arbitraire Detentie stelt:

“Illegale binnenkomst in een land strafrechtelijk beteugelen overschrijdt het legitieme belang van staten om illegale migratie te controleren en reguleren, en leidt tot onnodige detentie.”⁴

Dit standpunt wordt bevestigd door de VN Speciale Rapporteur over de mensenrechten van migranten:

“Irreguliere binnenkomst of verblijf zouden nooit beschouwd mogen worden als strafrechtelijke misdrijven: het zijn niet per se misdrijven tegen personen, eigendommen

³ “The [ICCPR] does not recognize the right of aliens to enter or reside in the territory of a State party. It is in principle a matter for the State to decide who it will admit to its territory. However, in certain circumstances an alien may enjoy the protection of the Covenant even in relation to entry or residence, for example, when considerations of nondiscrimination, prohibition of inhuman treatment and respect for family life arise.” Human Rights Committee, General Comment No. 15, par5.

⁴ UN WORKING GROUP ON ARBITRARY DETENTION, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, UN Doc. A/HRC/7/4, 10 januari 2008, par53. Zie ook: UN WORKING GROUP ON ARBITRARY DETENTION, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, UN Doc. A/HRC/10/21, 16 February 2009, par68.

of de nationale veiligheid. Het is belangrijk om te benadrukken dat irreguliere migranten niet per se misdadigers zijn, en dus ook niet zo behandeld horen te worden.”⁵

Bovendien vormt de criminalisering van irregulier verblijf een bijkomende drempel voor mensen zonder wettig verblijf die het slachtoffer zijn van misdrijven, zoals uitbuiting in het irreguliere arbeidscircuit of andere misbruiken, om naar de politie te stappen en gerechtigheid te zoeken.⁶

B. Aanhouding in de woning

Aanhouding in de woning

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- **Nagaat of aanhoudingen nu wel volledig legaal verlopen en de praktijk van aanhouding in de woning zonder voorafgaande rechterlijke machtiging is gestopt**

Mocht er een herwerkt ontwerp worden ingediend, dat de Commissie:

- **Advies uitbrengt over het aangepaste ontwerp, rekening houdend met de opmerkingen van Amnesty International**

Mocht de wet gewijzigd worden, dat de Commissie:

- **De uitvoering ervan grondig opvolgt en evalueert, onder meer door te kijken naar het aantal woonstbetredingen, de wijze waarop de proportionaliteit van de maatregel verzekerd wordt, in het bijzonder ook met het oog op aanwezige kinderen en wanneer de woonstbetreding plaatsvindt bij een derde.**

De voorbije jaren bleek dat er een onwettige praktijk was ontstaan, waarbij politieagenten overgingen tot aanhouding in de woning zonder voorafgaande rechterlijke machtiging.⁷ De juridische grond waarop dit gebeurde, met name dat illegaal verblijf een voortgezet misdrijf is en de agenten bijgevolg de woning betreden in het kader van een betrapping op heterdaad, werd

⁵ UN SPECIAL RAPPORTEUR ON THE HUMAN RIGHTS OF MIGRANTS, Report to the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/20/24, 2 April 2012, par13.

⁶ Zie ook: AMNESTY INTERNATIONAL, [Exploited labour. Migrant workers in Italy's agricultural sector](#), 2012; AMNESTY INTERNATIONAL, [Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime](#), februari 2012.

⁷ Rk. Gent 14 november 2016, GE.56. ET.48/2016; KI Brussel 22 december 2015, nr. 2015/VE/190, T.Vreemd. 2016 (samenvatting), afl. 2, 244, noot X.

ook binnen de regering zelf niet aanvaard.⁸ Vervolgens heeft de regering een wetsontwerp ingediend dat een wettelijk kader zou invoeren voor woonstbetreding mits rechterlijke machtiging.⁹ Amnesty International en andere organisaties hebben tijdens hoorzittingen in de Kamer aangegeven dat het wetsontwerp op verschillende punten tekortschoot. De analyse van Amnesty International vindt u in bijlage. Intussen wordt dit wetsontwerp in de schoot van de regering aangepast.

⁸ De Standaard, ['Woning van mensen zonder papieren binnenvallen zonder huiszoekingsbevel mag niet, minister Jambon'](#), 29 september 2016; De Morgen, [Vuye en Geens kapittelen Jambon over huiszoekingen: "In strijd met de grondwet"](#), 29 september 2016; zie ook Cass. 17 mei 2017.

⁹ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen teneinde de uitvoering van de maatregelen tot verwijdering te garanderen, *Parl. St.* Kamer 2017-2018, Doc.nr. 54 2798/001.

IV. Detentie

Vrijheidsbeperkende maatregelen met het oog op migratiecontrole, zoals administratieve detentie en alternatieve maatregelen voor detentie, vormen een inperking van het recht op vrijheid¹⁰ en/of het recht op bewegingsvrijheid¹¹. Bijgevolg mogen deze maatregelen enkel opgelegd worden wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is om te voorkomen dat de persoon in kwestie zou onderduiken, om de identiteit van de betrokkene na te gaan of om de uitvoering van een uitzettingsbevel te verzekeren. Detentie moet de uitzondering zijn, en de voorkeur moet te allen tijde gegeven worden aan alternatieve maatregelen. Die alternatieve maatregelen moeten altijd expliciet in overweging genomen worden vooraleer wordt overgegaan tot detentie.

In dit hoofdstuk wordt eerst kort het mensenrechtelijk en juridisch kader over administratieve detentie van vreemdelingen geschetst. Vervolgens wordt dieper ingegaan op (i) het ultimum-remedium beginsel en alternatieven voor detentie; (ii) de detentieduur; (iii) detentie van bijzondere categorieën: asielzoekers, minderjarigen en andere kwetsbare personen. Ten slotte worden aanbevelingen geformuleerd inzake monitoring van plaatsen van detentie, en rechtsbescherming en klachtenmechanismen.

A. Vreemdelingendetentie in het Belgisch recht

Het Belgisch recht laat detentie van derdelanders toe in de volgende gevallen:

1. Asielzoekers

Personen die een asielaanvraag indienen bij binnenkomst aan de grens worden in detentie genomen.¹² Ook asielzoekers ten aanzien van wie een Dublin-onderzoek loopt kunnen in detentie genomen worden, wanneer er op basis van een individuele beoordeling een significant risico op onderduiken bestaat en voor zover de vasthouding evenredig is en er geen andere, minder dwingende maatregelen effectief kunnen worden toegepast¹³. Detentie is ook mogelijk wanneer na dit onderzoek blijkt dat België niet de voor de behandeling van het verzoek verantwoordelijke lidstaat is, wanneer er op basis van een individuele beoordeling een significant risico op onderduiken bestaat, en wanneer de minister of DVZ vrijheidsberoving nodig acht voor de

¹⁰ Artikel 9(1) BUPO-Verdrag; Artikel 5 EVRM.

¹¹ Artikel 12 BUPO-Verdrag; Artikel 2(1) Vierde Protocol bij het EVRM.

¹² Artikel 74/5 §1 Vw. Op te merken valt dat het Hof van Cassatie in een recent arrest (Cass. 27 december 2017) geoordeeld heeft dat een beslissing om over te gaan tot detentie op basis van de toepassingsvoorwaarden van dit artikel, zonder individuele beoordeling, onwettig is.

¹³ Artikel 51/5, §1 Vw

overdracht.¹⁴ Ten slotte is detentie van asielzoekers mogelijk wanneer detentie op basis van een individuele beoordeling nodig blijkt en er geen andere minder dwingende maatregelen effectief kunnen worden toegepast, in de volgende 4 gevallen: (i) om de identiteit of nationaliteit vast te stellen, (ii) om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming, en die niet zouden kunnen worden verkregen als de verzoeker niet zou worden vastgehouden, met name in geval van een risico op onderduiken, (iii) wanneer de verzoeker ter voorbereiding van de terugkeer en/of ter uitvoering van het verwijderingsproces wordt vastgehouden en er kan worden aangetoond op basis van objectieve criteria zoals het feit dat de verzoeker reeds de mogelijkheid van toegang tot de asielprocedure heeft gehad, dat er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat betrokkene het verzoek om internationale bescherming louter heeft ingediend om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te vrijdelen of (iv) wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen.¹⁵

2. Vreemdelingen met het oog op verwijdering

Vreemdelingen die niet binnen de gestelde termijn gevolg geven aan een verwijderingsmaatregel¹⁶ en vreemdelingen die niet gemachtigd zijn tot een verblijf van meer dan 3 maanden en die op grond van art. 7 Vw. een BGV ontvangen hebben¹⁷ kunnen vastgehouden worden wanneer er een risico op onderduiken bestaat of wanneer ze de verwijderingsprocedure ontwijken of belemmeren.

3. Openbare orde en nationale veiligheid

Derdelanders die zijn uitgesloten van bescherming¹⁸, gesignaleerd staan omdat ze uit een andere staat verwijderd zijn om redenen van openbare orde of nationale veiligheid¹⁹ of die geen houder zijn van binnenkomstdocumenten, gesignaleerd zijn in het SIS of de ANG, een potentieel risico vormen voor de openbare rust, openbare orde of nationale veiligheid, of zich in één van de andere in artikel 3 Vw. bedoelde gevallen bevinden²⁰, kunnen van hun vrijheid beroofd worden.

¹⁴ Artikel 51/5, §3, Vw.

¹⁵ Artikel 74/6, §1 Vw.

¹⁶ Artikel 27, §3 Vw.

¹⁷ Artikel 7 Vw.

¹⁸ Artikel 57/32, §2 Vw.

¹⁹ Artikel 8bis, §4 Vw.

²⁰ Artikel 74/7 Vw: Derdelanders die geen houder zijn van de bij artikel 2 vereiste stukken (binnenkomstdocumenten) of die zich bevinden in een van de andere in artikel 3 bedoelde gevallen (geen documenten ter staving van doel en verblijfsomstandigheden van het voorgenomen verblijf, onvoldoende bestaansmiddelen, signalering in het SIS of de ANG, potentieel risico voor internationale betrekkingen van België of andere Schengenlidstaat, potentieel risico voor openbare rust, openbare

B. *Ultimum remedium* en alternatieven voor detentie²¹

Alternatieven voor detentie

Amnesty International dringt aan op het creëren en uitrollen van alternatieven voor detentie van asielzoekers en migranten. De uitwerking van het voorziene KB is een goede start, maar Amnesty International pleit – net als vele Europese en internationale instanties – ook voor de invoering van alternatieven voor de detentie van te verwijderen vreemdelingen. Hierbij moet voldaan worden aan de beginselen van legaliteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit. Er moet afdoende rechterlijk toezicht voorzien worden.

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- de praktijk inzake detentie en de toepassing van de alternatieven evalueert;
- nagaat of detentie enkel als *ultimum remedium* wordt toegepast – dit houdt in dat alternatieven telkens expliciet overwogen worden;
- aandringt op de invoering van alternatieven voor detentie van asielzoekers en voor detentie met het oog op verwijdering.

1. Alternatieven voor detentie in Belgisch recht

Detentie van asielzoekers en te verwijderen vreemdelingen is in beginsel enkel mogelijk wanneer er geen andere, minder dwingende alternatieven mogelijk zijn.²² De huidige Belgische wetgeving voorziet echter slechts in beperkte mate in alternatieven voor detentie. In bepaalde gevallen kan de verplichting opgelegd worden om op een bepaald adres te verblijven.²³ Gezinnen met minderjarige kinderen kunnen verblijven in een terugkeerwoning, of onder voorwaarden in de eigen woning.²⁴ Er zullen bijkomende alternatieven voor detentie van asielzoekers voorzien worden bij in de ministerraad overlegd KB.²⁵ Bijgevolg blijft detentie in de praktijk dikwijls de enige reële optie.

orde of nationale veiligheid, terugwijzing of uitzetting sedert minder dan tien jaar, niet opgeheven of opgeschort inreisverbod, drager van ziekte die volksgezondheid bedreigt)

²¹ Zie ook: Amnesty International (NL), [Het recht op vrijheid. Vreemdelingendetentie: het ultimum remedium-beginsel](#), februari 2018.

²² Art. 7, 27 §3, 51/5 §1, 74/6 §1 Vw.

²³ Art. 51/5 en art. 74/6 Vw.

²⁴ Artikel 74/9 Vw.

²⁵ Art. 51/5 en art. 74/6 Vw.

2. Europese en internationale verdragsorganen

Verschillende Europese en internationale verdragsorganen hebben staten opgeroepen om alternatieven te voorzien voor de detentie van asielzoekers en irreguliere migranten.

In 2010 heeft de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa staten opgeroepen om te verzekeren dat:

“the detention of asylum seekers and irregular migrants shall be exceptional and only used after first reviewing all other alternatives and finding that there is no effective alternative.”²⁶

Het Comité van Ministers heeft in de *Twenty Guidelines on Forced Return* vastgelegd dat detentie enkel toelaatbaar is wanneer het niet mogelijk is om gebruik te maken van

*“non-custodial measures such as supervision systems, the requirement to report regularly to the authorities, bail or other guarantee systems”.*²⁷

Ook de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa roept Europese staten op om werk te maken van alternatieven voor detentie:

“European states urgently need to step up their work on reducing migrant detention and developing effective alternatives.

A first and crucial step now is that all states ensure that the obligation to provide sufficient alternatives is set out clearly and effectively in domestic law and policy, and that the use of alternatives is always assessed prior to any decision to detain.

Secondly, this should be complemented by setting up comprehensive programmes of viable and accessible alternatives, catering to a range of different needs and circumstances; the well-stocked toolbox I mentioned. Individual case management and coaching should be an integral part of each of these alternatives, as well as assurances that basic needs can be met.

[...]

Fourthly, European states should exchange good practices among themselves and with other actors much more systematically. There is no doubt that states often look for each other’s guidance in amending their migration policies. Member states should make full use of the opportunities that international fora, such as the Council of Europe, offer to bring together knowledge, to learn from each other as well as from civil society organizations, and to improve the protection of asylum seekers and migrants.

Last but not least, there is a distinct lack of data that needs to be addressed. A 2015 expert report illustrates the lack of consistent data gathering on detention practices. If we are to have honest discussions of what works, for migrants and states, sufficient data

²⁶ PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, [Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe](#), Resolutie 1707 (2010).

²⁷ RAAD VAN EUROPA, [Twenty Guidelines on Forced Return](#), September 2005.

*need to be available about people deprived of their liberty, the situations in which they are offered alternatives, and the outcomes of these processes. This would improve policy making and enhance necessary human rights monitoring.”*²⁸

Ook het CAT riep België reeds op om alternatieven voor de detentie van asielzoekers in te voeren en te gebruiken.²⁹

3. Onderzoek naar alternatieven voor vreemdelingendetentie

UNHCR en de Internationale Detentie Coalitie hebben de afgelopen jaren kennis en ervaring opgedaan met alternatieven voor detentie die zeker zo effectief blijken te zijn.³⁰

Voor een analyse van de alternatieven voor detentie van asielzoekers en migranten verwijzen we naar de Amnesty-publicatie *Irregular migrants and asylum-seekers: alternatives to immigration detention*.³¹ Wat betreft de toepasselijke internationale normen verwijzen we naar *Migration-Related Detention: A research guide on human rights standards relevant to the detention of migrants, asylum-seekers and refugees*.³²

²⁸ COMMISSARIS VOOR DE MENSENRECHTEN, [High time for states to invest in alternatives to migrant detention](#), januari 2017.

²⁹ VN COMITÉ TEGEN FOLTERING, [Concluding observations on the third periodic report of Belgium](#), januari 2014, para. 21.

³⁰ UNHCR, [Back to Basics, The right to liberty and security of person and alternatives to detention](#), 2011; INTERNATIONAL DETENTION COALITION, [Handbook – There are alternatives](#), 2015.

³¹ AMNESTY INTERNATIONAL, [Irregular migrants and asylum-seekers: alternatives to immigration detention](#), april 2009.

³² AMNESTY INTERNATIONAL, [Migration-Related Detention: A research guide on human rights standards relevant to the detention of migrants, asylum-seekers and refugees](#), November 2007.

C. Duur van detentie

Duur van detentie

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- **evalueert of de detentieperiode in de praktijk beperkt blijft tot de kortst nodige tijd met het oog op verwijdering;**
- **bijzondere aandacht schenkt aan de praktijk van hernieuwde beslissingen tot vrijheidsberoving in geval van verzet.**

De maximumduur van de vrijheidsberoving bedraagt in principe maximum twee maanden.³³ Deze termijn kan onder bepaalde voorwaarden verlengd worden tot vijf maanden.³⁴ Wanneer de vrijheidsberoving noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare orde of de nationale veiligheid, kan de minister de detentie verlengen tot maximaal 8 maanden.³⁵ Wanneer een repatriëring mislukt omdat de vreemdeling zich verzet, kan DVZ een nieuwe beslissing tot vrijheidsberoving nemen. Het gaat dus niet om een verlenging van de detentie, maar om een nieuwe beslissing waardoor een nieuwe termijn begint te lopen.³⁶ In het kader van de werkzaamheden van de Commissie Vermeersch II heeft Amnesty International er al op gewezen dat dit kan leiden tot een onbeperkte detentieduur, in strijd met de verplichtingen van België in het kader van het Folterverdrag. In de praktijk zou DVZ de Europeesrechtelijke maximumduur van 18 maanden hierbij niet overschrijden.³⁷ Het ontbreken van een duidelijk wettelijk kader voor deze praktijk leidt echter tot rechtsonzekerheid. Amnesty International beveelt aan om 'verzet' duidelijk te definiëren, een expliciete maximumtermijn te bepalen en te voorzien in automatisch rechterlijk toezicht.

Amnesty International toont zich bezorgd over de onnodig lange detentie van migranten wanneer hun verwijdering binnen een korte termijn onmogelijk blijkt. Dit stond bijvoorbeeld ook ter discussie toen in december 2017 bleek dat de Soedanese migranten die in september gearresteerd waren niet binnen een korte termijn zouden worden verwijderd.

³³ Artikelen 7, 25, 27, 29, 74/5 en 74/6 Vw.

³⁴ Artikelen 7, 25, 29, 74/5 en 74/6 Vw.

³⁵ Artikel 7 Vw.

³⁶ Voor deze praktijk bestaat geen uitdrukkelijke wettelijke basis. Zie wel: EHRM 2 juni 2005, *Kabongo t. België*, nr. 52467/99.

³⁷ VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN, CARITAS INTERNATIONAL, CIRÉ e.a., [Gesloten centra voor vreemdelingen in België. Een stand van zaken](#), p. 38.

D. Detentie van bijzondere categorieën

In wat volgt wordt dieper ingegaan op de detentie van een aantal categorieën die bijzondere aandacht verdienen.

1. Detentie van asielzoekers

Detentie - Bijzondere categorie: asielzoekers

Amnesty International vraagt de Commissie om de uitvoering van de wetgeving inzake detentie van asielzoekers nauwgezet te evalueren, en erop te wijzen dat detentie van asielzoekers enkel mogelijk is als *ultimum remedium*, wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is om onderduiken te voorkomen of de identiteit van de betrokkene na te gaan.

Er moeten voldoende reële alternatieven voorhanden zijn. Er kan enkel voor detentie gekozen worden wanneer die alternatieven expliciet in overweging genomen zijn.

De Vreemdelingenwet bepaalt dat niemand mag worden opgesloten louter op basis van een verzoek om internationale bescherming, en voorziet de detentie van asielzoekers in een aantal gevallen.

a) Risico op onderduiken

Amnesty International is bezorgd over de ruime mogelijkheden om over te gaan tot detentie van asielzoekers op basis van het nieuwe artikel 74/6 Vw. Het risico op onderduiken is bijzonder breed gedefinieerd. De wet bepaalt dat het risico reëel en actueel moet zijn, en wordt beoordeeld op basis van een individuele inschatting. Het volstaat dat voldaan is aan één criterium uit lijst van 11 criteria, waarvan sommigen van toepassing kunnen zijn op veel asielzoekers - bijvoorbeeld het niet tijdig indienen van een verzoek tot internationale bescherming, of het verzwijgen dat er reeds vingerafdrukken zijn afgenomen in een andere EU-lidstaat.³⁸ Als gevolg van deze nieuwe wetgeving bestaat een risico dat asielzoekers in detentie genomen worden, zonder dat dit strikt noodzakelijk en proportioneel is om onderduiken te voorkomen. Bovendien is het zorgwekkend dat vooralsnog amper één alternatief voor detentie beschikbaar is, in afwachting van het KB dat bijkomende alternatieven zou voorzien.

³⁸ Artikel 1, §1, 11° en §2 Vw.

b) Dublin-onderzoek

Asielzoekers kunnen ook vastgezet worden in het kader van het Dublin-onderzoek. De wet vereist dat er een sprake is van “significant risico op onderduiken”, dat de detentie noodzakelijk en proportioneel is, en dat er geen minder dwingende maatregelen genomen kunnen worden. Hoewel het risico op onderduiken in de wet gedefinieerd is – in bijzonder brede termen, zoals hierboven uiteengezet – wordt nergens verduidelijkt wanneer er sprake is van een “significant” risico. Ook hier is het afwachten dat het KB in bijkomende alternatieven voorziet, dus in die zin kan de proportionaliteitstest niet naar behoren worden uitgevoerd.

2. Detentie van minderjarigen

Detentie - Bijzondere categorie: minderjarigen

Amnesty International meent dat detentie altijd ingaat tegen het hoger belang van het kind.

Daarom mogen kinderen nooit opgesloten worden, ook niet als deel van een gezinseenheid.

Amnesty International meent dat de Belgische wetgeving en vernieuwde praktijk inzake detentie van gezinseenheden met minderjarige kinderen niet in lijn zijn met het hoger belang van het kind, en betreurt dat België hiermee terugkomt op de eerder ingezette tendens om een einde te maken aan de detentie van kinderen voor migratiedoeleinden.

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie om de uitvoering van de detentie van gezinnen met kinderen grondig te monitoren en te evalueren.

Amnesty International roept de Commissie op om in lijn met de aanbevelingen van verschillende internationale mensenrechteninstanties, aan te bevelen om een einde te maken aan de detentie van kinderen, ook in gezinseenheid.

a) Belgisch recht

De Belgische wetgeving staat detentie van niet-begeleide minderjarigen in beginsel niet toe.³⁹ Ook gezinnen met minderjarige kinderen worden in beginsel niet in gesloten centra opgesloten. Zij kunnen in een terugkeerwoning of woonunit ondergebracht worden, of onder bepaalde voorwaarden in een eigen woning verblijven. Wanneer het gezin niet meewerkt aan een effectieve uitwijzing kan echter wel overgegaan worden tot plaatsing in een gesloten centrum.⁴⁰ Na de

³⁹ Artikel 74/19 Vw.

⁴⁰ Artikel 74/9 Vw.

veroordeling door het EHRM in de zaken *Muskhadzhiyeva e.a. t. België*⁴¹ en *Kanagaratnam t. België*⁴² werden gezinnen met minderjarige kinderen in de praktijk niet meer opgesloten.⁴³ Binnenkort wordt de opsluiting van gezinnen met kinderen echter hervat in speciale *family units* in het gesloten centrum 127bis. Dit zou gaan om een *measure of last resort*, na het afsluiten van een duidelijk traject en voor de kortst mogelijke tijd.⁴⁴

b) *Het internationaal en Europees recht over mensenrechten*

[Kinderrechtenverdrag](#)

Artikel 37 van het VN Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) bepaalt dat kinderen enkel van hun vrijheid beroofd mogen worden als *ultimum remedium*, en voor de kortst mogelijke tijd. Artikel 3 stelt bovendien dat bij elke maatregel die een kind aangaat, het hoogste belang van het kind voorop gesteld moet worden als een prioritaire overweging.

[EHRM-rechtspraak](#)

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft zich herhaaldelijk uitgesproken inzake migratiedetentie van kinderen. Hier bespreken we kort een aantal belangrijke zaken inzake de detentie van kinderen die deel uitmaken van een gezinseenheid.⁴⁵

In *Muskhadzhiyeva e.a. t. België*⁴⁶ en *Kanagaratnam t. België*⁴⁷ stelde het Hof een schending van artikel 3 vast tegen kinderen die samen met hun moeder in detentie gehouden waren. Factoren die hierbij in rekening werden genomen waren de algemene kwetsbaarheid van kinderen, de bijzondere kwetsbaarheid en gezondheidstoestand van de betrokken kinderen, de duur van de detentie en de detentie-omstandigheden.

In *A.B. e.a. t. Frankrijk*⁴⁸ vond het Hof een schending van artikel 3 EVRM in hoofde van een vierjarig kind dat 18 dagen lang met zijn ouders verbleven had in een administratief detentiecentrum. Het Hof oordeelde dat de duur en omstandigheden van de detentie, overwegende de leeftijd van het kind, aanleiding gaven tot een behandeling die de drempel van artikel 3 overschrijdt. Bovendien stelde het Hof dat detentie van een kind als gevolg van de migratiestatus van zijn ouders enkel mogelijk is als de autoriteiten detentie opleggen als

⁴¹ EHRM 19 januari 2010, *Muskhadzhiyeva e.a. t. België*.

⁴² EHRM 13 december 2011, *Kanagaratnam t. België*.

⁴³ Betreffende de uitvoering van deze arresten, zie: [Communication from Belgium concerning the case of Muskhadzhiyeva against Belgium \(Application No. 41442/07\)](#) en [Communication from Belgium concerning the case of Kanagaratnam against Belgium \(Application No. 15297/09\)](#).

⁴⁴ Algemene beleidsnota asiel en migratie, administratieve vereenvoudiging, *Parl. St. Kamer* 2017-2018, doc. nr. 54 2708/017, p. 34.

⁴⁵ Zie ook: EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, [Factsheet – accompanied migrant minors in detention](#).

⁴⁶ EHRM 19 januari 2010, *Muskhadzhiyeva e.a. t. België*.

⁴⁷ EHRM 13 december 2011, *Kanagaratnam t. België*.

⁴⁸ EHRM 12 juli 2016, *A.B. e.a. t. Frankrijk*.

ultimum remedium, nadat ze op basis van de individuele omstandigheden van de zaak oordelen dat geen enkel ander, minder ingrijpend middel voorhanden is. In deze zaak hadden de autoriteiten niet voldoende ondernomen om zo snel mogelijk over te gaan tot uitzetting.

Internationale verdragsorganen

Steeds meer onderzoek toont aan dat detentie van kinderen, zelfs voor korte tijd, in aangepaste omstandigheden en in gezelschap van hun ouders, negatieve effecten kan hebben op hun geestelijke gezondheid en ontwikkeling. Verschillende Internationale en Europese verdragsorganen menen daarom dat detentie nooit in het belang van het kind kan zijn, en pleiten voor een verbod op de detentie van gezinnen voor migratiedoeleinden. Het is belangrijk om deze ontwikkeling van het internationaal recht mee in rekening te nemen bij de evaluatie van het Belgische beleid inzake migratiedetentie van gezinnen met kinderen.

In december 2016 heeft de toenmalige Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, Nils Muiznieks, een brief gestuurd naar de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Theo Francken, om zijn bezorgdheid uit te spreken over de hervatting van migratiedetentie van kinderen in gezinseenheden. In de brief stelt hij dat detentie nooit het hoogste belang van het kind dient. Hij roept België op om detentie van gezinnen met kinderen niet te hervatten, en de voortrekkersrol inzake alternatieven voor detentie van gezinnen met kinderen te behouden.⁴⁹

Op 5 juni 2018 heeft de huidige Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, Dunja Mijatović, België opgeroepen om de detentie van gezinnen met kinderen niet te hervatten:

“In the last decade, Belgium has invested in the development of these human rights compliant alternatives, becoming a reference for positive practice in this field. I strongly encourage your authorities to continue on this path and not to revert to past detention practices, which jeopardise the protection of children’s rights”⁵⁰

Ook het VN Kinderrechtencomité spreekt zich ondubbelzinnig uit tegen detentie van kinderen in een gezinseenheid:

“Children should not be criminalized or subject to punitive measures because of their or their parents’ migration status. The detention of a child because of their or their parent’s migration status constitutes a child rights violation and always contravenes the principle of the best interests of the child. In this light, States should expeditiously and completely cease the detention of children on the basis of their immigration status.”⁵¹

⁴⁹ COMMISSARIS VOOR DE MENSENRECHTEN, [Belgium urged not to resume detention of migrant children and to expand alternatives to immigration detention for families with children](#), December 2016.

⁵⁰ COMMISSARIS VOOR DE MENSENRECHTEN, [Commissioner calls on Belgium not to resume detention of migrant children](#), juni 2018.

⁵¹ VN KINDERRECHTENCOMITÉ, [Report on the 2012 Day of General Discussion: The rights of all children in the context of international migration](#), para. 78.

Net als UNHCR:

“...children should not be detained for immigration related purposes, irrespective of their legal/migratory status or that of their parents, and detention is never in their best interests. Appropriate care arrangements and community-based programmes need to be in place to ensure adequate reception of children and their families.”⁵²

De VN Speciale Rapporteur voor Foltering spreekt zich bovendien ook uit tegen detentie van volwassen leden van de gezinseenheid:

“Within the context of administrative immigration enforcement, it is now clear that the deprivation of liberty of children based on their or their parents’ migration status is never in the best interests of the child, exceeds the requirement of necessity, becomes grossly disproportionate and may constitute cruel, inhuman or degrading treatment of migrant children [...] The Special Rapporteur shares the view of the Inter-American Court of Human Rights that, when the child’s best interests require keeping the family together, the imperative requirement not to deprive the child of liberty extends to the child’s parents, and requires the authorities to choose alternative measures to detention for the entire family.”⁵³

⁵² UNHCR, [UNHCR’s position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context](#), januari 2017.

⁵³ VN SPECIALE RAPPORTEUR OVER FOLTERING, *Thematic Report on torture and ill-treatment of children deprived of their liberty*, (A/HRC/28/68), 5 maart 2015, para. 80.

3. Detentie van kwetsbare personen

Detentie - Bijzondere categorie: kwetsbare personen

De detentie van kwetsbare mensen zou in beginsel wettelijk verboden moeten zijn. Het verdient aanbeveling een automatische screening op kwetsbaarheid in te voeren, en reële alternatieven voor detentie te voorzien.

Amnesty International beveelt de Commissie aan om de praktijk inzake de detentie van kwetsbare personen in het kader van de migratiedetentie te monitoren, en aan te dringen op:

- een individuele en grondige risicoanalyse op kwetsbaarheid, zowel voorafgaand aan detentie als periodiek tijdens detentie.;
- wettelijke verankering van het principe dat kwetsbaarheid een doorslaggevende grond is om af te zien van detentie;
- het voorzien in alternatieven voor detentie voor kwetsbare personen;
- transparantie over het 'special needs'-programma, meer bepaald de toepassingsvoorwaarden en de praktijk;
- terbeschikkingstelling van data over het aantal kwetsbare personen in gesloten centra, met een onderscheid per profiel.

Het Belgisch recht voorziet momenteel niet in een principieel verbod op de detentie van kwetsbare personen. Te denken valt bijvoorbeeld aan slachtoffers van foltering of van mensenhandel⁵⁴, zwangere vrouwen, personen met een geestelijke of fysieke beperking, (psychisch) zieken en ouderen. Kwetsbare mensen hebben meer nog dan anderen te lijden onder detentie. Zeker voor hen moeten passende alternatieven worden geboden. Ook verschillende internationale en Europese mensenrechteninstanties pleiten ervoor kwetsbare mensen te identificeren, en voor hen alternatieven voor detentie te voorzien.

Speciale Rapporteur voor de mensenrechten van migranten:

*"...special arrangements should be sought to protect vulnerable groups. In these cases the harm inflicted (by administrative detention) seems to the Special Rapporteur to be wholly disproportionate to the policy aim of immigration control."*⁵⁵

⁵⁴ De OHCHR's Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking roepen staten uitdrukkelijk op om te verzekeren dat slachtoffers van mensenhandel onder geen enkele omstandigheid in immigratiedetentie gehouden worden, of aan andere vormen van detentie onderworpen worden.

⁵⁵ VN SPECIALE RAPPORTEUR VOOR DE MENSENRECHTEN VAN MIGRANTEN, [Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants – migrant workers](#), UN Doc. E/CN.4/2003/85, para. 43.

Ook het CPT beveelt aan om bijzondere maatregelen te nemen ter bescherming van kwetsbare personen:

*“Specific screening procedures aimed at identifying victims of torture and other persons in situation of vulnerability should be put in place and appropriate care should be provided. In this context, the CPT considers that there should be meaningful alternatives to detention for certain vulnerable categories of person. These categories include inter alia victims of torture, victims of trafficking, pregnant women and nursing mothers, children, families with young children, elderly persons and persons with disabilities.”*⁵⁶

De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa heeft in verschillende resoluties opgeroepen om kwetsbare mensen – asielzoekers, vluchtelingen en migranten – niet aan detentie te onderwerpen:

*“respect the principle that vulnerable persons should not be detained. Vulnerable persons include unaccompanied minors, pregnant women, families with minors, persons with medical or other special needs, the elderly, victims of torture and sexual violence and victims of trafficking. In all circumstances, adequate assistance must be granted to vulnerable persons [...]”*⁵⁷

Het ‘special needs’ programma van DVZ voorziet een aanpassing van de detentieomstandigheden voor kwetsbare personen, een aangepaste begeleiding en mogelijk ook een zekere (medische) begeleiding tijdens en na de terugkeer.⁵⁸ Wanneer een bewoner van een gesloten centrum beroep wenst te doen op dit programma, wordt op het niveau van het gesloten centrum beslist om dit al dan niet toe te kennen. In 2016 hebben 43 personen een beroep gedaan op het programma.⁵⁹ Amnesty International betreurt dat niet meer transparantie bestaat over de werking van dit programma, en de voorwaarden om ervoor in aanmerking te komen.

Amnesty International betreurt dat er geen wettelijke regeling is die de detentie van kwetsbare mensen in beginsel verbiedt.⁶⁰ Het ontbreken van een automatische screening en reële alternatieven voor detentie is in deze context ook bijzonder problematisch.

⁵⁶ EUROPEES COMITÉ TER PREVENTIE VAN FOLTERING EN ONMENSELIJKE OF VERNEDERENDE BEHANDELING, [Factsheet – Immigration detention](#), maart 2017, p. 8.

⁵⁷ Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, [Resolution 1637 \(2008\)](#), bij het rapport ‘Europe’s boat people: mixed migration flows by sea into southern Europe’, artikel 9.6. Zie ook Resolution 1707 (2010), [Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe](#), artikel 9.1.9.

⁵⁸ DIENST VREEMDELINGENZAKEN, [Activiteitenverslag 2010](#), p. 230-231.

⁵⁹ MYRIA, [Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België \(2017\). Terugkeer, tegen welke prijs?](#), MyriaDocs nr. 5, november 2017, p. 73.

⁶⁰ Zie ook: AMNESTY INTERNATIONAL (NL), DOKTERS VAN DE WERELD, STICHTING LOS - MELDPUNT VREEMDELINGENDETENTIE, [Opsluiten of beschermen? Kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie](#), april 2016.

E. Monitoring van plaatsen van detentie

Toezicht op plaatsen van detentie

België moet het Optioneel Protocol bij het Verdrag tegen foltering ratificeren en het Nationaal Preventiemechanisme dat daarin wordt voorzien oprichten.

Amnesty International roept de Commissie op te pleiten voor de snelle oprichting van een effectief NPM, dat bevoegd is om toezicht uit te oefenen op alle plaatsen van detentie, inclusief in het kader van de verwijderingsprocedure.

België is één van de weinige EU-lidstaten die het optionele protocol bij het Verdrag tegen foltering (OPCAT) nog niet geratificeerd hebben.⁶¹ Er zou een ontwerp van instemmingswet in de maak zijn dat weldra aan het parlement moet worden voorgelegd. De formele ratificatieprocedure zou aldus niet lang meer op zich laten wachten.

Gezien daarmee het VN-Subcomité ter preventie van Foltering (SPT) normaliter haar mandaat in België zal kunnen vervullen, zou de ratificatie een vooruitgang betekenen. OPCAT voorziet echter ook de oprichting van een effectief, onafhankelijk en voldoende gefinancierd Nationaal Preventiemechanisme (NPM) – of eventueel meerdere dergelijke mechanismes – dat toezicht kan uitoefenen over alle plaatsen van detentie. Het Optioneel Protocol voorziet in de oprichting binnen het jaar na de ratificatie.⁶²

In het kader van de verwijdering van vreemdelingen hoort het NPM niet enkel toe te zien op de gesloten centra⁶³, maar ook op andere detentieplaatsen in de verwijderingsprocedure. Te denken valt in het bijzonder aan politiecellen bij de aanhouding, en transport tijdens de verwijdering. Ook dit zijn risicovolle plaatsen van detentie, die momenteel aan controle ontsnappen.

⁶¹ België ondertekende het verdrag in 2005. Ierland, Letland en Slovaakse hebben het Protocol evenmin geratificeerd: <http://indicators.ohchr.org/>

⁶² Art. 17 OPCAT. Mits een verklaring op het moment van de ratificatie kan de oprichting van een NPM worden uitgesteld.

⁶³ Met inbegrip van de gezinsunits wanneer die terug in gebruik genomen worden.

F. Rechtsbescherming en klachtenmechanisme

Rechtsbescherming en klachtenmechanisme

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- nagaat of de rechterlijke toetsing ook de proportionaliteit van de detentie en de mogelijkheid om alternatieven voor detentie op te leggen omvat;
- aandringt op een systeem van automatische rechterlijke toetsing, en op een rechterlijke toetsing die ook de proportionaliteit van de detentie beslaat, zodat asielzoekers en migranten hun vrijheidsberoving snel en effectief kunnen aanvechten;
- de effectiviteit van het klachtensysteem evalueert, en aanbevelingen doet met het oog op een effectiever klachtensysteem.

1. Beroep tegen detentie

Tegen de administratieve beslissing tot vrijheidsberoving kan beroep aangetekend worden bij de raadkamer.⁶⁴

a) *Niet automatisch*

In tegenstelling tot het regime in strafzaken, wordt de vrijheidsberoving niet automatisch onderworpen aan een rechterlijke toetsing. Het is aan de gedetineerde – en zijn advocaat – om een beroep aanhangig te maken bij de raadkamer. Amnesty International vindt dit verschil in rechtsbescherming niet te verklaren. Zoals in het strafrecht algemeen aanvaard is dat een rechter de voorlopige hechtenis van een verdachte zo snel mogelijk moet beoordelen, moet ook voor vreemdelingen gelden dat zij tijdig toegang hebben tot de rechter. Dit recht moet niet afhankelijk zijn van de alertheid van de advocaat. Amnesty International vindt daarom dat uit oogpunt van rechtsbescherming de rechtmatigheid van de vreemdelingendetentie zo snel mogelijk automatisch moet worden beoordeeld door een rechter. Dit geldt temeer nu meer ingezet moet worden op alternatieven voor detentie: ook de proportionaliteit van detentie in het licht van alternatieven moet door de rechter kunnen worden getoetst.

⁶⁴ Artikel 71 Vw.

b) Enkel wettelijkheid, niet opportuniteit

De toetsing door de raadkamer betreft enkel de wettelijkheid van de beslissing tot vrijheidsberoving, niet de opportuniteit.⁶⁵ Volgens het Hof van Cassatie heeft dit wettigheidstoezicht betrekking op de formele geldigheid van de akte, met name of zij gemotiveerd is en of zij in overeenstemming is met de internationale rechtsnormen die rechtstreekse werking hebben in de interne rechtsorde en met de Vreemdelingenwet. Het toezicht houdt eveneens in dat wordt nagegaan of de door de bestuurlijke overheid aangevoerde feiten zich werkelijk hebben voorgedaan en met de werkelijkheid overeenstemmen. De rechter onderzoekt daarbij of de beslissing steunt op een redengeving zonder kennelijke beoordelingsfout of feitelijke vergissing.⁶⁶

Het is onduidelijk of dit wettigheidstoezicht ook een toezicht inhoudt op de proportionaliteit van de vrijheidsberoving, en de vraag of een minder ingrijpende maatregel had volstaan. De mogelijkheid om vreemdelingen niet te detineren – maar bijvoorbeeld meer open opvang te bieden – moet naar de mening van Amnesty nadrukkelijk bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de detentie worden betrokken. De rechter zou nadrukkelijker moeten toetsen of alternatieven voor vreemdelingendetentie zijn uitprobeerd en uitgeput. Alleen in dat geval kan het besluit om over te gaan tot vreemdelingendetentie de rechterlijke toets doorstaan.

2. Klachten

Naast rechterlijke toetsing van de detentie, voorziet de Belgische wetgeving in een klachtenmechanisme in gesloten centra. Bij de effectiviteit van dit klachtensysteem zijn ernstige vragen gesteld, onder meer wat betreft het lage aantal klachten, en het lage aantal klachten dat ontvankelijk verklaard wordt.⁶⁷

⁶⁵ Artikel 72, tweede lid Vw.

⁶⁶ Zie onder meer Cass., 17 november 2010, nr. P.10.1676.F; Cass., 19 maart 2013, nr. P.13.0337.N; Cass., 10 juni 2015, nr. P. 15.0716.F.

⁶⁷ Zie onder meer MYRIA, [Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België \(2017\)](#). [Terugkeer, tegen welke prijs?](#), MyriaDocs nr. 5, november 2017, p. 24.

V. Terugkeer

Zowel op Europees als nationaal niveau wordt sterk ingezet op terugkeer. Elke staat heeft het recht om – met respect voor de verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht – te bepalen wie wordt toegelaten op het grondgebied. Hieruit vloeit voort dat personen die niet worden toegelaten tot het grondgebied, verwijderd mogen worden. De toegenomen druk op terugkeer houdt echter een aantal risico's in voor mensenrechten. Hieronder wordt ingegaan op (i) veilige landenconcepten, (ii) terug- en overname-overeenkomsten, (iii) identificatie, (iv) mensenrechten tijdens het proces van uitzetting, (v) non-refoulement, (vi) toezicht en (vii) klachten.

A. Veilige landenconcepten

Wereldwijd wordt steeds meer gebruik gemaakt van 'veilige landenconcepten'. Ook verschillende EU-lidstaten passen dergelijke concepten toe in hun asielprocedure, en verschillende veilige landenconcepten zijn intussen opgenomen in EU-recht.

1. Veilig land van herkomst

Veilige landen van herkomst

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie de behandeling van asielaanvragen door verzoekers afkomstig uit landen op de lijst van 'veilige landen van herkomst' evalueert.

In het bijzonder dient hierbij te worden nagegaan of de versnelde procedure volstaat om asielzoekers de kans te geven om het vermoeden van veiligheid te weerleggen, en of hierbij geen te zware bewijslast op de asielzoeker rust, zodat het recht op toegang tot een eerlijke, geïndividualiseerde asielprocedure in het gedrang komt.

Amnesty International roept de Commissie op zich uit te spreken tegen het hanteren van het concept 'veilig land van herkomst' en tegen gebruik van een lijst van veilige landen van herkomst.

Volgens EU-recht kan een land als veilig worden beschouwd wanneer er in het algemeen en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging, noch van foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict. Daarnaast moeten burgers in geval van dreiging bescherming kunnen inroepen bij de overheid en het handelen van de overheid moet bij de

rechter aan de orde kunnen worden gesteld. Mensenrechtenverdragen moeten worden nageleefd. Dezelfde criteria zijn opgenomen in de Belgische wetgeving.⁶⁸

In België worden de volgende landen momenteel als veilige landen van herkomst beschouwd: Albanië, Bosnië-Herzegovina, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Kosovo, Montenegro, Servië, India en Georgië.⁶⁹ De gevolgen voor asielzoekers uit deze ‘veilige landen’ zijn groot. De asielaanvraag kan versneld worden behandeld en de asielzoeker moet “substantiële redenen opgeven om het land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst te beschouwen”. Er geldt met andere woorden een vermoeden dat asielzoekers uit een ‘veilig land’ geen nood hebben aan internationale bescherming. De bewijslast komt dus in grotere mate bij de asielzoeker te liggen, die dit ‘vermoeden van veiligheid’ moet weerleggen binnen een heel korte termijn.

Amnesty International verzet zich tegen het concept ‘veilig land van herkomst’. Het concept houdt in dat asielzoekers verschillend behandeld worden op basis van hun nationaliteit, in strijd met artikel 3 van het Vluchtelingenverdrag. Dit concept is bovendien niet in lijn met het recht op een eerlijke, efficiënte en geïndividualiseerde asielprocedure. Ook asielzoekers uit veilige landen van herkomst moeten voldoende tijd krijgen om de noodzakelijke elementen tot staving van hun verzoek te verzamelen en in te dienen, zodat het verzoek eerlijk en volledig behandeld kan worden. Er zijn nog wel degelijk vluchtelingen uit deze landen afkomstig die gegronde redenen hebben om te vrezen voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Op hen rust nu een overdreven zware bewijslast, aangezien ze een ‘vermoeden van veiligheid’ moeten zien te weerleggen in het kader van een versnelde procedure.⁷⁰

⁶⁸ Artikel 57/6/1 §3 Vw.

⁶⁹ Koninklijk besluit van 17 december 2017 tot uitvoering van het artikel 57/6/1, vierde lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, houdende de vastlegging van de lijst van veilige landen van herkomst, B.S. 27 december 2017.

⁷⁰ Zie ook: AMNESTY INTERNATIONAL,

[Concerns regarding an EU list of safe countries of origin](#), AIDE-MEMOIRE in view of the 21-22 February 2006 JHA Council, februari 2006; Amnesty International, [Response to the European Commission's Green Paper on the future of the Common European Asylum System – COM \(2007\) 301 final](#), september 2017, p. 14-15; ECRE, [Safe countries of origin: A safe concept? AIDA Legal Briefing No. 3](#), september 2015.

2. Veilige derde landen

Veilige derde landen

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie de toepassing van de nieuwe wetgeving over veilige derde landen monitort en evalueert in het licht van de volgende parameters:

- **is de bescherming die in het derde land geboden kan worden in lijn met het Vluchtelingenverdrag;**
- **is het Vluchtelingenverdrag er geratificeerd en van toepassing zonder geografische beperkingen;**
- **wordt het criterium van de band bedoeld in artikel 57/6/6, §2 Vw. voldoende eng geïnterpreteerd en toegepast, zodat geen voldoende nauwe band wordt vastgesteld met gewone transitlanden in de regio van herkomst;**
- **wordt er enkel overgegaan tot overdracht met instemming van het derde land;**
- **krijgt de asielzoeker een reële kans om het ‘vermoeden van veiligheid’ te weerleggen.**

De wet van 21 november 2017 heeft het concept ‘veilig derde land’ ingevoegd in artikelen 57/6 en 57/6/6 Vw. Op basis van dit concept wordt bescherming geweigerd aan een asielzoeker die bescherming had kunnen verkrijgen in een ander, derde land. Een derde land wordt als veilig beschouwd wanneer de asielzoeker er geen vervolging riskeert op basis van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, en geen risico loopt op ernstige schade die aanleiding zou geven tot subsidiaire bescherming. Verder is vereist dat het land het non-refoulementbeginsel naleeft en het verbod op verwijdering naar een plaats waar een reëel risico bestaat op foltering of andere mishandeling. Ten slotte moet in het land de mogelijkheid bestaan om de vluchtelingenstatus te verkrijgen, en moet de asielzoeker een zekere band met het land hebben.⁷¹

Dit concept roept belangrijke vragen op inzake toegang tot een veilige en afdoende asielprocedure, toegang tot effectieve en duurzame bescherming en risico's van ketenrefoulement. De recente praktijk in bepaalde lidstaten wijst uit dat het gebruik van dit

⁷¹ Artikel 57/6/6 Vw.

concept in het kader van onontvankelijkheidsprocedures het risico op mensenrechtenschendingen verhoogt.

Hongarije past het 'veilig derde land'-concept toe op Servië, en verklaart asielaanvragen aan de Servische grens zo systematisch onontvankelijk, zonder hierbij een effectieve beroepsmogelijkheid te voorzien. Asielzoekers worden bovendien de facto in detentie gehouden in afwachting van de beslissing. Deze praktijk is veroordeeld door het EHRM⁷² en vormt het voorwerp van een inbreukprocedure door de Europese Commissie.

In *Griekenland* hebben de onontvankelijkheidsprocedures ten aanzien van asielzoekers die Griekenland via Turkije bereikt hebben tot lange, zware procedures geleid. Het gevolg is dat vele asielzoekers maandenlang in detentie gehouden worden in verschrikkelijke omstandigheden, en dat geld en middelen niet ingezet kunnen worden voor een degelijke beoordeling van asielaanvragen. Bovendien is het bijzonder moeilijk om de behandeling van teruggenomen asielzoekers in Turkije te monitoren. De Europese instellingen en Griekse rechtbanken vertrouwen hiervoor op garanties gegeven door de Turkse regering.⁷³

Deze recente praktijk in bepaalde EU-lidstaten toont aan dat de toepassing van dit concept leidt tot bepaalde mensenrechtenrisico's, met inbegrip van het risico op refoulement. Amnesty International verzet zich tegen het vertrouwen op 'garanties' om de toepassing van het 'veilig derde land'-concept te rechtvaardigen. Dit kan nooit een volwaardig alternatief vormen voor een degelijke, individuele beoordeling van het risico op refoulement.

3. Uitholling van het internationale beschermingssysteem op basis van gedeelde verantwoordelijkheid

Amnesty International vreest dat het gebruik, doorheen de EU, van veilige landen-concepten het internationale beschermingsregime zal uithollen. Deze benadering ondermijnt niet enkel de effectieve toegang van vluchtelingen tot bescherming in de EU, maar ook wereldwijde inspanningen om te komen tot een solidair beschermingssysteem. Een correcte lezing van de verplichtingen van staten onder het internationaal asielrecht en het recht over mensenrechten, het *EU Charter van Fundamentele Rechten*, alsook de verbintenissen over gedeelde verantwoordelijkheid die zijn aangegaan op internationaal niveau, verzetten zich tegen het gebruik van te brede veilige landen-concepten door de EU-lidstaten.

⁷² EHRM 14 maart 2017, *Ilias en Ahmed t. Hongarije*.

⁷³ Zie ook: AMNESTY INTERNATIONAL, [A blueprint for despair: Human rights impact of the EU-Turkey deal](#), 2017.

B. Terug- en overnameovereenkomsten

Terug- en overnameovereenkomsten

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- nagaat en oplist bij welke terug- en overnameovereenkomsten België partij is;
- de regering oproept tot transparantie over het bestaan en de inhoud van die overeenkomsten, door de overeenkomsten te publiceren en zo democratische controle mogelijk te maken;
- het parlement oproept een actieve rol op te nemen door controle uit te oefenen op het bestaan, de inhoud en de uitvoering in de praktijk van dergelijke overeenkomsten;
- onderzoekt welke mensenrechtenclausules in deze overeenkomsten zijn opgenomen, en hoe die clausules worden opgevolgd en afgedwongen.

België heeft onder meer MoUs met Togo, Nigeria, Marokko, Somalië, Kameroen, Irak. Daarnaast bestaan er terugnameakkoorden gesloten door de Benelux, en terugnameakkoorden gesloten door de EU.

Over terug- en overnameovereenkomsten bestaat weinig transparantie. Onderhandelingsprocessen zijn publiek nauwelijks zichtbaar. *Memoranda of Understanding* zijn niet publiek, en ontberen democratische controle in België alsook in het land van herkomst. Bovendien is het hierdoor voor advocaten en maatschappelijke organisaties moeilijk om afspraken die verband houden met terugkeer te weten te komen en de implementatie te monitoren. Afspraken met derde landen over de terugname van migranten kunnen leiden tot snelle terugkeerprocedures met een collectief karakter. Dat kan in strijd zijn met het verbod van collectieve uitzetting.

Dat mensenrechten in de verschillende soorten overeenkomsten niet altijd goed gewaarborgd zijn, blijkt onder meer uit de in maart 2016 gesloten EU-Turkijedeal.⁷⁴ Allereerst is de juridische status van de EU-Turkijefspraken onduidelijk. Het Europees Parlement noch nationale parlementen waren bij de totstandkoming ervan betrokken. De uiteindelijke vorm bleef beperkt

⁷⁴ AMNESTY INTERNATIONAL, [A blueprint for despair: Human rights impact of the EU-Turkey deal](#), 2017.

tot een 'persverklaring'. Het Gerecht van de EU oordeelde dat de EU niet op de inhoud van deze verklaring kan worden aangesproken, omdat Europese regeringsleiders in hun hoedanigheid van staatshoofd/regeringsleider met Turkije hebben gesproken.⁷⁵ Of de lidstaten wel kunnen worden aangesproken is gezien de aard van de afspraken zeer de vraag. Ten tweede gaat de deal er ten onrechte vanuit dat Turkije een veilig land is om asielzoekers naar terug te sturen. UNHCR heeft echter geen zicht op de behandeling van mensen die vanuit Griekenland naar Turkije worden teruggestuurd, omdat ze niet altijd door de Turkse autoriteiten in staat worden gesteld om deze personen te volgen. Sinds het sluiten van de deal worden vluchtelingen en migranten systematisch vastgehouden in Griekse detentiecentra. Duizenden mensen verblijven onder erbarmelijke omstandigheden op Griekse eilanden.⁷⁶

Direct na de bekendmaking van het plan van de Europese Commissie voor nieuwe migratiepartnerschappen met derde landen (juni 2016), ondertekenden meer dan 100 mensenrechtenorganisaties een oproep aan de Europese Raad om dit voorstel te verwerpen.⁷⁷ Zij pleitten ervoor om een meer duurzame, lange termijnstrategie te ontwikkelen. Toch zijn er sinds de Turkije-deal nog meer overeenkomsten gesloten met landen waarbij de veiligheidssituatie niet op orde is en mensenrechten niet zijn gewaarborgd. Amnesty International heeft recente onderzoeksrapporten gepubliceerd over de verwijderingen naar Afghanistan⁷⁸ en over de gevolgen van de samenwerking met Libië.⁷⁹

⁷⁵ Ger.EU, 28 februari 2017, *NF, NG en NM t. Europese Raad*, zaken T-192/16, T-193/16 en T-257/16; [*The General Court declares that it lacks jurisdiction to hear and determine the actions brought by three asylum seekers against the EU-Turkey statement which seeks to resolve the migration crisis*](#), 28 februari 2017.

⁷⁶ Amnesty International, [*"If you want to know the true meaning of fear, hunger and cold, come here"*](#), 15 maart 2018; Amnesty International, [*Greece: Asylum seekers in abysmal conditions on islands*](#), 23 oktober 2017.

⁷⁷ [*Joint NGO statement ahead of the European Council of 28-29 June 2016: NGOs strongly condemn new EU policies to contain migration*](#).

⁷⁸ AMNESTY INTERNATIONAL, [*Forced back to danger: asylum-seekers returned from Europe to Afghanistan*](#), oktober 2017.

⁷⁹ AMNESTY INTERNATIONAL, [*Libya's dark web of collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants*](#), december 2017; AMNESTY INTERNATIONAL, [*A perfect storm: The failure of European policies in the central Mediterranean*](#), 6 juli 2017; AMNESTY INTERNATIONAL, [*Refugees and migrants fleeing sexual violence, abuse and exploitation in Libya*](#), juli 2016; AMNESTY INTERNATIONAL, [*EU risks fueling horrific abuse of refugees and migrants in Libya*](#), juni 2016; AMNESTY INTERNATIONAL, [*'Libya is full of cruelty': Stories of abduction, sexual violence and abuse from refugees and migrants*](#), mei 2015; AMNESTY INTERNATIONAL, [*Scapegoats of fear: rights of refugees, asylum-seekers and migrants abused in Libya*](#), juni 2013.

C. Identificatie

Identificatie

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie het identificatieproces voorafgaand aan de verwijdering evalueert in het licht de mensenrechtenrisico's, aanbevelingen formuleert en aandringt op transparantie en voldoende waarborgen voor de betrokken personen.

1. Gebrek aan transparantie

Voorafgaand aan de verwijdering moet de betrokken vreemdeling geïdentificeerd worden. Identificatie beslaat de nationaliteit, de exacte identiteit, en vervolgens ook het bekomen van reisdocumenten. De vereisten en gevolgde procedure verschillen voor elk land. Dit is bijvoorbeeld ook afhankelijk van het al dan niet bestaan van een terugname-akkoord. Gezien de risico's en onzekerheid die de confrontatie met de autoriteiten van het land van herkomst kunnen veroorzaken (zie hieronder), is meer transparantie aangewezen.

2. Informatie-uitwisseling

Uitwisselen van informatie met ambassades kan een asielzoeker na uitzetting ernstig in gevaar brengen. Inhoudelijke informatie die te herleiden is naar het asielverzoek mag daarom nooit worden uitgewisseld. Ook het uitwisselen van identiteitsgegevens kan risicovol zijn, omdat de autoriteiten van het ontvluchte land worden geïnformeerd over de aanwezigheid en mogelijke uitzetting van hun burger, mogelijk een politiek opposant. Uitwisseling van identiteitsgegevens mag dan ook nooit plaatsvinden zolang er nog een beroepsprocedure tegen de afwijzing van het asielverzoek loopt.

3. Identificatiemissies⁸⁰

Transparantie over de inzet van identificatiemissies, de werkwijze en de gemaakte afspraken is nodig om toezicht te kunnen houden op dit proces. Het doel en het mandaat moeten helder worden vastgesteld en gecommuniceerd met de vreemdeling voordat deze wordt uitgenodigd voor een interview of presentatie. Voorafgaand aan de confrontatie met de overheid van het land van herkomst moeten de risico's voor de betrokkene geanalyseerd worden. Bij elk gesprek moeten een tolk en een vertegenwoordiger van de Belgische overheid aanwezig zijn. Daarnaast is het van belang dat rechtshulpverleners tijdig over de komst van de identificatiemissie worden geïnformeerd en in de gelegenheid worden gesteld aanwezig te zijn bij de gesprekken.

⁸⁰ Zie ook hierna, E. Non-refoulement, en zie ook AMNESTY INTERNATIONAL, *Belgium: returns to Sudan violate principle of non-refoulement*, januari 2018.

D. Mensenrechten tijdens het proces van uitzetting

1. Vrijwillig vs. gedwongen terugkeer

Vrijwillige en gedwongen terugkeer

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie onderzoekt in welke mate sprake kan zijn van vrijwilligheid wanneer personen die een BGV gekregen hebben beroep doen op het programma voor vrijwillige terugkeer.

Wanneer een afgewezen asielzoeker of andere vreemdeling in irregulier verblijf een bevel krijgt om het grondgebied te verlaten, krijgt die persoon in beginsel eerst de kans om het grondgebied vrijwillig te verlaten. Hierbij kan eventueel beroep gedaan worden op steun in het kader van het programma voor vrijwillige terugkeer van Fedasil in samenwerking met IOM.⁸¹ In het kader van dit programma wordt de terugreis gecoördineerd en betaald, en kan ook reïntegratiesteun geboden worden. Ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers en mensen in irregulier verblijf die de termijn om vrijwillig te vertrekken laten verstrijken, kan de procedure voor gedwongen verwijdering opgestart worden.

Uitgeprocedeerde asielzoekers en andere personen die een bevel krijgen om het grondgebied te verlaten, zijn in ieder geval verplicht om te vertrekken, ook wanneer ze vervolgens beroep doen op het programma voor vrijwillige terugkeer. In de praktijk krijgen ze de keuze tussen gedwongen terugkeer, dikwijls voorafgegaan door detentie; of 'vrijwillige terugkeer', dikwijls gepaard met financiële reïntegratiesteun. In die zin kunnen in bepaalde gevallen vragen gesteld worden bij het vrijwillige karakter van deze 'vrijwillige' terugkeer.

Dit is problematisch wanneer mensen die een BGV gekregen hebben 'vrijwillig' terugkeren naar een land of regio waar ze ernstig gevaar lopen. Op basis van onderzoek meent Amnesty International dat tegenwoordig het geval is voor elke terugkeer naar Afghanistan. De veralgemeende situatie van conflict doorheen het volledige grondgebied van Afghanistan en de frequente aanvallen en aanslagen op burgers zijn van die aard dat elke terugkeer naar Afghanistan, ook in het kader van het programma van 'vrijwillige' terugkeer, volgens Amnesty International in strijd is met het non-refoulementbeginsel.⁸²

⁸¹ Zie: www.vrijwilligeterugkeer.be

⁸² Voor een verdere bespreking van terugkeer naar Afghanistan, zie E. Non-refoulement.

2. Gebruik van dwang

Gebruik van dwang

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- **evalueert of deze richtlijnen in lijn zijn met de huidige internationaalrechtelijke normen ter zake;**
- **nagaat of het gebruik van dwang tijdens uitzettingsoperaties in de praktijk in lijn is met deze richtlijnen en de internationaalrechtelijke verplichtingen.**

In navolging van de aanbevelingen van de Commissie Vermeersch II zijn in 2006 politionele richtlijnen inzake de verwijdering van vreemdelingen aangenomen, die onder meer uiteenzetten hoe een verwijdering verloopt en welke dwangmiddelen gebruikt mogen worden. Deze richtlijnen zijn niet openbaar.

3. Waarborgen voor kwetsbare mensen

Verwijdering van kwetsbare personen

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- **de toepassing van de ‘fit to fly’ procedure en het ‘special needs’-programma evalueert**
- **aandringt op een systematische en transparante toepassing van deze procedures, met het oog op een effectieve bescherming van kwetsbare personen in het kader van de verwijderingsprocedure.**

Kwetsbare mensen lopen meer risico's om schadelijke gevolgen te ondervinden van de uitzetting dan anderen. Tijdens het proces van uitzetting moeten overheden voor kwetsbare mensen zoals zieken⁸³ en kinderen⁸⁴ extra zorgmaatregelen treffen. Onder bepaalde omstandigheden kan de uitzetting op zichzelf leiden tot een schending van artikel 3 EVRM. Dit is bijvoorbeeld het geval

⁸³ EHRM 2 mei 1997, *D. v. Verenigd Koninkrijk*, nr. 30240/90; EHRM 6 februari 2001, *Bensaïd v Verenigd Koninkrijk*, nr. 44599/98.

⁸⁴ VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, art. 3(1): *'In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration'*.

wanneer de uitzetting een ernstig effect heeft op de geestelijke gezondheid van de vreemdeling.⁸⁵

De 'fit to fly' procedure laat toe om na te gaan of een persoon medisch in staat is om te vliegen. Hiertoe bestaat geen wettelijk verankerde verplichting, en de praktijk zou verschillen van centrum tot centrum.⁸⁶ In het kader van het 'special needs'-programma van DVZ kan bijkomende (medische, psychologische) begeleiding geboden worden aan kwetsbare personen tijdens en na de uitzetting. Ook de toekenning hiervan is grotendeels afhankelijk van het centrum zelf. Over de toepassingsvoorwaarden bestaat weinig transparantie.

⁸⁵ EHRM 23 februari 1999, *Andric v Zweden*, nr. 45917/9. Het betrof een man die aan PTSS leed en voor wie de uitzetting ernstige psychische gevolgen zou kunnen hebben. Het EHRM overwoog dat bij de beoordeling of de uitzetting een schending van artikel 3 oplevert rekening moet worden gehouden met de fysieke en mentale effecten van de uitzetting en de staat van de gezondheid van de persoon: *"In this connection, the Court notes that, in assessing whether a deportation involves such a trauma that it in itself constitutes a breach of Article 3 of the Convention, its physical and mental effects and the state of health of the person concerned are to be taken into account (see Eur. Court HR, Cruz Varas and Others v. Sweden judgment of 20 March 1991, Series A no. 201, p. 31, §§ 83-84, and the opinion of the Commission, p. 87, §§ 87-90)"*. In dit geval werd niet besloten tot een schending, aangezien de verwijdering inmiddels al was opgeschort omwille van de gezondheidstoestand van betrokkene.

⁸⁶ MYRIA, [Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België \(2017\). Terugkeer, tegen welke prijs?](#), MyriaDocs nr. 5, november 2017, p. 73.

E. Non-refoulement

1. Identificatie en verwijdering van Soedanezen: implicaties voor het Belgische verwijderingsbeleid

Verwijdering naar Soedan

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- **evalueert in welke mate de verwijderingsprocedures in lijn zijn gebracht met het non-refoulementbeginsel, in het bijzonder ook ten aanzien van personen die geen asielaanvraag ingediend hebben;**
- **nagaat of de werkwijze betreffende identificatiemissies in lijn gebracht is met de aanbevelingen van Amnesty International en het CGVS.**

De identificatie en uitzetting van Soedanese migranten in september – november 2017 en het erop volgende rapport van het CGVS hebben aangetoond dat het Belgische verwijderingsbeleid verschillende zorgwekkende hiaten vertoonde in het licht van het non-refoulementbeginsel. In dit kader kan ook verwezen worden naar de publieke verklaring van Amnesty International, *Belgium: Returns to Sudan violated principle of non-refoulement*.⁸⁷

Deze zaak heeft verschillende problemen aan het licht gebracht:

- Ten aanzien van te verwijderen personen die geen asielaanvraag deden, werd hoogstens een ‘summiere toetsing’ in het licht van artikel 3 EVRM uitgevoerd. Hierbij ging de administratie uit van een vermoeden dat personen die geen verzoek tot internationale bescherming indienen, geen risico lopen bij terugkeer.
- De identificatiemissie was niet omgeven met de nodige waarborgen. Er waren geen schriftelijke afspraken met de Soedanese autoriteiten; migranten werden geconfronteerd met vertegenwoordigers van het Soedanese regime zonder dat er eerst een grondige, individuele toetsing in het licht van artikel 3 EVRM had plaatsgevonden; bij identificatie-interviews was geen tolk aanwezig, en werd geen toezicht uitgeoefend op wat gezegd

⁸⁷ AMNESTY INTERNATIONAL, [Belgium: Returns to Sudan violated principle of non-refoulement](#), januari 2018.

werd. Door dit alles werden de betrokkenen en hun familieleden in Soedan mogelijk in gevaar gebracht.

In het licht van de feiten heeft Amnesty International de volgende aanbevelingen gedaan aan de Belgische overheid:

- *“Review and amend expulsion procedures, to ensure that no individual can be issued with an expulsion order without an adequate, individualized assessment that the person will not be at real risk of serious human rights violations upon return. Procedures must ensure that the circumstances of each person for whom authorities seek an expulsion are adequately assessed on an individual basis, and duly recorded, whether the person is seeking asylum or not. These procedural guarantees need to be in place before returns can be resumed.*
- *Ensure that consular or other authorities of any country of origin are not granted access to the returnees, or any personal information about them, before such individualized assessment has been satisfactorily concluded. Solid monitoring mechanisms should also be put in place to ensure effective oversight of interviews and any identification proceedings by foreign agents. Potential returnees must be informed that they may be visited by authorities of their countries of origin and fully informed of their right to seek international protection.”*

2. Terugkeer naar Afghanistan

Verwijdering naar Afghanistan

Amnesty International roept de Commissie op om aan te dringen op een moratorium op alle terugkeer naar Afghanistan zolang de veiligheidssituatie dermate slecht blijft.

In oktober 2017 heeft Amnesty International het rapport *Forced back to danger: asylum-seekers returned from Europe to Afghanistan* gepubliceerd.⁸⁸ Uit dit rapport blijkt dat situatie in het hele land momenteel dermate gevaarlijk is, dat terugbrenging naar gelijk welke regio in Afghanistan momenteel een schending zou inhouden van het non-refoulementbeginsel.

Afghanistan bevindt zich momenteel in een situatie van niet-internationaal gewapend conflict tussen pro-regeringstroepen en zogeheten ‘anti-regeringselementen’. Deze ‘anti-regeringselementen’ omvatten onder meer de Taliban en de zogeheten ‘Islamitische Staat’, en

⁸⁸ AMNESTY INTERNATIONAL, [Forced back to danger: asylum-seekers returned from Europe to Afghanistan](#), oktober 2017.

meer dan 20 andere gewapende groeperingen die actief zijn binnen het terrorisme van de staat. Uit VN-rapporten blijkt dat het conflict, en de impact van het conflict op burgers, de voorbije twee jaar geëscaleerd is. In de eerste 8 maanden van 2017 heeft de VN meer dan 16 290 veiligheidsgerelateerde incidenten geteld. In juni 2017 heeft de Secretaris-Generaal van de VN de situatie in Afghanistan beschreven als “intens volatiel”, en de European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations stellen dat de situatie “ontaard is in een steeds acutere humanitaire crisis”. Het conflict is verspreid over alle regio’s van het land, en bovendien volatiel gezien de onvoorspelbaarheid van de gewapende groeperingen die steeds opnieuw proberen om territorium (terug) te winnen.

Naast het veralgemeende gevaar voor de burgerbevolking in Afghanistan, lopen veel personen een bijzonder risico op vervolging – doorheen het land maken zowel pro-regeringstroepen als anti-regeringselementen zich schuldig aan ernstige mensenrechtenschendingen, zoals ontvoeringen, afpersing en buitengerechtelijke executies. Ook foltering is wijdverspreid in Afghanistan. Door de algemene cultuur van corruptie, straffeloosheid en zwak bestuur is de overheid niet in staat om burgers te beschermen tegen mensenrechtenschendingen. Bovenop dit alles heerst er in Afghanistan een acute humanitaire crisis.

Gezien de ernstige veiligheids- en mensenrechtensituatie doorheen het volledige land, beschouwt Amnesty International elke terugkeer naar Afghanistan op dit moment als een schending van het non-refoulementbeginsel.

3. Gezondheidsproblemen

Verwijdering van personen met gezondheidsproblemen

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- **de praktijk inzake de verwijdering van ernstig zieke vreemdelingen evalueert;**
- **nagaat in welke mate de Belgische autoriteiten de praktijk aangepast hebben na de uitspraak in *Paposhvili t. België*.**

Volgens de jurisprudentie van het EHRM kan artikel 3 EVRM niet enkel in het gedrang komen wanneer er een reëel risico bestaat op lichamelijke of geestelijke foltering of mishandeling, maar (in uitzonderlijke gevallen) ook bij ernstige gezondheidskwesties. In *N. t. Verenigd Koninkrijk* heeft het Hof immers beslist dat de verwijdering van een ernstig zieke vreemdeling naar een land waar de voorzieningen voor de behandeling van die ziekte slechter zijn dan in het

uitwijzende land, kan leiden tot een schending van artikel 3, maar ‘enkel in erg uitzonderlijke gevallen’.⁸⁹ Tot voor kort lag de lat hier zo hoog, dat het EVRM alleen bescherming leek te bieden aan terminaal zieken: ‘*appeared to be close to death*’.⁹⁰ De beslissing van het EHRM in de zaak *Paposhvili v. Belgium* moet dit strenge beleid verzachten.⁹¹ Het EHRM besliste in deze zaak dat bescherming in ‘uitzonderlijke gevallen’ niet alleen doelt op terminale mensen, maar ook geldt voor andere ernstig zieke mensen die bij verwijdering een risico lopen op een ernstige, snelle en onomkeerbare achteruitgang in de gezondheid en toename van lijden.

‘The Court considers that the other exceptional cases ... should be understood to refer to situations involving the removal of a seriously ill person in which substantial grounds have been shown for believing that he or she, although not at imminent risk of dying, would face a real risk, on account of the absence of appropriate treatment in the receiving country or the lack of access to such treatment, of being exposed to a serious, rapid and irreversible decline in his or her state of health resulting in intense suffering or to a significant reduction in life expectancy. The Court points out that these situations correspond to a high threshold for the application of Article 3 of the Convention in cases concerning the removal of aliens suffering from serious illness.’⁹²

Volgens het EHRM moet de feitelijke beschikbaarheid van afdoende en geschikte medische zorg wel degelijk een rol spelen bij de beslissing, en heeft de overheid de plicht om dit nauwgezet te onderzoeken.⁹³

⁸⁹ EHRM 27 mei 2008, *N. t. Verenigd Koninkrijk*, para. 42.

⁹⁰ EHRM 2 mei 1997, *D. t. Verenigd Koninkrijk (St. Kitts)*, nr 30240/96. Het EHRM concludeert in deze zaak dat uitzetting van een terminale – aan aids lijdende – vreemdeling naar zijn land van herkomst, waar hij geen onderdak of ondersteuning en geen toegang tot adequate medische behandeling had, een schending zou opleveren van artikel 3 EVRM.

⁹¹ EHRM 13 december 2016, *Paposhvili t. België*, nr.41738/10.

⁹² *Paposhvili t. België*, par. 183.

⁹³ *Paposhvili t. België*, par. 189-190.

F. Toezicht

Onafhankelijk toezicht op verwijderingen

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie:

- **de AIG als toezichtsorgaan evalueert, qua:**
 - onafhankelijkheid en onpartijdigheid
 - financiële middelen
 - effectiviteit
- **ook andere aspecten van toezicht evalueert:**
 - de beperkte toegang van NGO's
 - de mogelijkheid om videotoezicht in te voeren
- **aandringt op publicatie van de rapporten en de nodige transparantie van de werkzaamheden en opvolging.**

Het toezicht op verwijderingen is toevertrouwd aan de Algemene Inspectie (AIG).

Onder meer het CAT heeft vragen bij de onafhankelijkheid van dit toezicht, dat doorgaans wordt uitgevoerd door gedetacheerde politiemensen.⁹⁴ Amnesty International wenst hierbij bovendien op te merken dat de AIG opereert onder verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht, met name de bevoegde minister. Onafhankelijkheid van toezichtsorganen wordt doorgaans beter gewaarborgd door het Parlement.⁹⁵

Bovendien voert de AIG deze opdracht uit met beperkte financiële middelen en beperkt personeel. Het CAT wijst ook op het contrast tussen frequente berichten over excessief geweld en het beperkte aantal klachten ontvangen door de AIG, en op de beperkte toegang en betrokkenheid van NGO's bij de monitoring van gedwongen verwijderingen.

Amnesty International is bovendien bezorgd over het ontbreken van toezichtmechanismen zoals videotoezicht. Hierbij kan verwezen worden naar de bijdrage van Amnesty International in het kader van de werkzaamheden van de Commissie Vermeersch II. Amnesty International heeft

⁹⁴ VN COMITÉ TEGEN FOLTERING, [Concluding observations on the third periodic report of Belgium](#), januari 2014, para. 20.

⁹⁵ Zie in die zin bijvoorbeeld de principes van Parijs (Principles relating to the Status of National Institutions (The [Paris Principles](#)) - Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.)

destijds, onder verwijzing naar onder meer opmerkingen van het CAT, gewezen op de noodzaak aan videotoezicht.⁹⁶ Amnesty International heeft destijds ook opgeworpen dat, indien de overheid niet de middelen voorhanden heeft om het volledige traject van de verwijdering te filmen, overwogen kan worden om enkel videotoezicht te voorzien op gevoelige plaatsen. Dit is in lijn met de Richtsnoeren van de Raad van Europa:

“De autoriteiten zouden kunnen overwegen om videocamera’s te installeren om toezicht te houden op de meest kwetsbare zones waar de verwijderingsoperaties plaatsvinden, meer bepaald de gang die naar de startbaan leidt. De meest netelige fasen zouden op video kunnen worden opgenomen, namelijk het vertrek uit het centrum waar de persoon was opgesloten, de overbrenging naar de luchthaven en de inscheping in het vliegtuig.”⁹⁷

Verder is Amnesty International uitermate bezorgd over de transparantie, de effectiviteit en de opvolging van het toezicht door de AIG gezien er zelfs Myria geen toegang krijgt tot de rapporten over verwijdering.

G. Klachten

Klachten

Amnesty International beveelt aan dat de Commissie de effectiviteit van het klachtensysteem in het kader van de uitzetting evalueert.

Amnesty International roept de Commissie op om te pleiten voor een vlottere toegang tot bewijsmateriaal, en transparantie over het aantal ingediende en behandelde klachten.

Wanneer een persoon aanvoert dat hij het slachtoffer geworden is van mishandelingen door de politie of andere overheidsdiensten, heeft de overheid de plicht om een snel, effectief, onafhankelijk onderzoek in te stellen.⁹⁸

Wanneer een vreemdeling aanvoert te zijn mishandeld tijdens de verwijdering, kan die een klacht indienen bij de AIG, het comité P, het parket of de politie zelf. Een belangrijk pijnpunt

⁹⁶ AMNESTY INTERNATIONAL, [Europe & Central Asia: Summary of Amnesty International's Concerns in the Region: January - June 2005](#), 1 december 2005, p. 7.

⁹⁷ RAAD VAN EUROPA, Commentaar op artikel 20 van de Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer.

⁹⁸ EHRM 28 oktober 1998, *Assenov e.a. t. Bulgarije*, EHRM 6 april 2000, *Labita t. Italië*.

blijkt toegang tot bewijsstukken, vooral wanneer de betrokkene intussen niet meer in België verblijft.

VI. Andere thema's die onderzoek vergen

Deze eerste bijdrage aan de werking van de Commissie is allesbehalve omvattend. Een aantal thema's werden vooralsnog niet verder uitgewerkt, voornamelijk omdat onduidelijk is of het betreffende thema opgevat zal worden als behorend tot het mandaat van de Commissie.

Amnesty International dringt er evenwel op aan de Commissie de Belgische praktijk inzake onderstaande deelaspecten terdege onderzoekt gezien het belang van de mensenrechtenvragen die ze oproepen.

A. Post return monitoring

Ook kort na het terugbrengen van migranten naar het land van herkomst kan er risico zijn op mensenrechtenschendingen. Vaak worden uitgezette mensen onderworpen aan willekeurige detentie, afpersing en mishandeling. In sommige landen lopen uitgezette personen risico's omdat ze terugkomen uit een westers land. Het gebruik van nooddocumenten en laissez-passer-documenten kan aanleiding geven tot administratieve problemen en *de facto* staatloosheid. Uitzettende staten kunnen maatregelen nemen om deze risico's te beperken.⁹⁹

Tijdens de analyse van de terugkeer naar Soedan vanuit België, bleek dat de opvolging *ad-hoc* en reactief op gang kwam. Amnesty International beveelt de Commissie aan om hierover praktijken te verzamelen en te onderzoeken welke maatregelen België kan nemen om risico's na terugkeer te verkleinen.

B. Overdracht van gevangenen

Hoewel doorgaans niet besproken in het kader van vrijwillige of gedwongen terugkeer, zou de Commissie bijzondere aandacht moeten geven aan de overdracht van gevangenen, vooral in het kader van het uitzitten van de straf in eigen land.

In het bijzonder moet worden nagegaan op welke juridische basis dergelijke overdrachten plaatsvinden, wat de precieze afspraken zijn, welke mensenrechtencriteria worden gehanteerd en hoe de criteria worden gecontroleerd en afgedwongen.

⁹⁹ Zie ook AMNESTY INTERNATIONAL (NL), [Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek](#), 2017, p. 43 e.v.

C. Uitlevering en diplomatieke garanties tegen foltering

België werd reeds meermaals veroordeeld door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in uitleveringszaken. Ook deze vorm van verwijdering van vreemdelingen verdient nauw onderzoek.

Daarbij valt op te merken dat Amnesty International zich principieel verzet tegen het gebruik van diplomatieke garanties tegen foltering bij uitlevering of andere gedwongen overdrachten van personen.¹⁰⁰

D. Situatie van “1F’ers”

Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag voorziet in de uitsluiting van personen van het vluchtelingenstatuut wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de persoon internationale of andere ernstige misdrijven heeft gepleegd. Deze uitsluiting van het vluchtelingenstatuut betekent evenwel niet dat de persoon in kwestie zonder meer kan worden uitgezet of uitgeleverd. Het non-refoulement principe verzet zich daartegen wanneer er een reëel risico is dat de persoon onderworpen zal worden aan ernstige mensenrechtenschendingen.

Amnesty International strijdt tegen straffeloosheid en roept derhalve geregeld de Belgische autoriteiten op om het principe *aut dedere, aut judicare* toe te passen en om ernstige vermoedens van betrokkenheid bij internationale misdrijven te onderzoeken en eventueel vervolging in te stellen.

Tezelfdertijd is het zorgwekkend dat ‘1-F’ers’ die niet teruggestuurd kunnen worden in een juridisch vacuüm zitten aangezien ze geen aanspraak kunnen maken op een regulier verblijf, noch terug kunnen naar het eigen land.

Amnesty International verzoekt de Commissie om in kaart te brengen over hoeveel personen het in België gaat, voor welke misdrijven de uitsluiting wordt toegepast, hoe vaak daadwerkelijk wordt overgegaan tot gerechtelijk onderzoek en in hoeverre de verblijfssituatie in overstemming is met de mensenrechtenverplichtingen (ook sociale en economische) van 1-F’ers.

¹⁰⁰ AMNESTY INTERNATIONAL, [Diplomatic assurances against torture: inherently wrong, inherently unreliable](#), 2017.

VII. Selectie van relevante Amnesty-publicaties

AMNESTY INTERNATIONAL, [Belgium: Correspondence with the government concerning the alleged ill-treatment of detained asylum-seekers](#), 31 mei 1999.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Belgium: The death of Samira Adamu: Justice still awaited](#), 31 augustus 2000.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Europe and Central Asia: Summary of Amnesty International's concerns in the region: January - June 2004](#), 1 September 2004.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Europe & Central Asia: Summary of Amnesty International's Concerns in the Region: January - June 2005](#), 1 december 2005.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Concerns regarding an EU list of safe countries of origin](#), AIDE-MEMOIRE in view of the 21-22 February 2006 JHA Council , februari 2006.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Migration-Related Detention: A research guide on human rights standards relevant to the detention of migrants, asylum-seekers and refugees](#), 2007.

AMNESTY INTERNATIONAL, [The Netherlands: detention of irregular migrants and asylum seekers](#), 2008.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Irregular migrants and asylum seekers: alternatives to immigration detention](#), 2009.

AMNESTY INTERNATIONAL (NL), [Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders. Alternatieven voor vreemdelingendetentie](#), 2011.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Exploited labour. Migrant workers in Italy's agricultural sector](#), 2012.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime](#), februari 2012.

AMNESTY INTERNATIONAL (NL), [Vreemdelingendetentie in Nederland: Mensenrechten als maatstaf](#), 2013.

AMNESTY INTERNATIONAL (NL), DOKTERS VAN DE WERELD, STICHTING LOS - MELDPUNT VREEMDELINGENDETENTIE, [Opsluiten of beschermen? Kwetsbare mensen in vreemdelingendetentie](#), april 2016.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Diplomatic assurances against torture: inherently wrong, inherently unreliable](#), 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL (NL), [Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek](#), 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Forced back to danger. Asylum-seekers returned from Europe to Afghanistan](#), 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL, [A blueprint for despair: Human rights impact of the EU-Turkey deal](#), 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL, [The human rights risks of external migration policies](#), 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL, [Belgium: Returns to Sudan violated principle of non-refoulement](#), 2018.

AMNESTY INTERNATIONAL (NL), [Het recht op vrijheid. Vreemdelingendetentie: het ultimum remedium-beginsel](#), februari 2018.

Bijlage – Advies van Amnesty International over wetsontwerp 54/2798 inzake de woonstbetreding

Op vraag van de Commissie Binnenlandse Zaken heeft Amnesty International het volgende advies gegeven betreffende het wetsontwerp 54/2798 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen teneinde de uitvoering van de maatregelen tot verwijdering te garanderen.

De woonstbetreding vormt een inperking van het recht op privacy en het recht op bescherming van de woning, zoals vastgelegd in o.m. artikel 15 GW en artikel 8 EVRM. De regering beargumenteert dat deze inperking een legitiem doel beoogt, met name het beschermen van de openbare orde en meer in het bijzonder het controleren van de binnenkomst en het verblijf van niet-onderdanen. De inperking is volgens de regering noodzakelijk om dit doel te bereiken, en proportioneel, aangezien de woonstbetreding enkel kan worden ingezet als ultimum remedium, wanneer de vreemdeling niet heeft meegewerkt aan eerdere, minder intrusieve stappen in de uitwijzingsprocedure.

Verschillende middenveldorganisaties, de Orde van Advocaten en de Vereniging van Onderzoekersrechtters hebben pertinente vragen opgeworpen over de proportionaliteit van een dergelijke inperking van het recht op bescherming van de woning. Een woonstbetreding is een verregaande inperking van het recht op privacy en bescherming van de woning. De onderzoeksrechter wordt gevraagd te beslissen in het kader van een niet-tegensprekelijke procedure, op basis van een administratief dossier. De woonstbetreding vindt plaats in een louter administratieve procedure – maar in tegenstelling tot woonstbetredingen in het kader van het sociaal strafrecht, of bijvoorbeeld het mededingingsrecht, heeft deze woonstbetreding als doel de aanhouding van een persoon. De vele reacties vanuit het middenveld tonen aan dat dit wetsontwerp nog een grondig parlementair debat verdient, en minstens op een heel aantal punten verduidelijkt en verbeterd moet worden.

In ieder geval zal de proportionaliteit ook beoordeeld moeten worden op de waarborgen tegen misbruik die in de wet zijn voorzien. Op dit punt is het voorliggende wetsontwerp voor verbetering vatbaar.

Verduidelijking voorwaarden en proportionaliteitstoets

Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, kan de onderzoeksrechter de woonstbetreding enkel toestaan indien cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan:

De vreemdeling (of meerdere vreemdelingen) moet het voorwerp uitmaken van een uitvoerbare maatregel tot teruggedrijving, verwijdering of overdracht

De persoon of personen werken niet mee aan de uitvoering van de maatregel en

Er zijn redelijke gronden om aan te nemen dat de persoon of personen zich op de betreffende plaats bevinden.

Met het oog op de noodzakelijkheid en proportionaliteit van elke woonstbetreding, is het essentieel dat deze voorwaarden voldoende duidelijk in de wet worden opgenomen en toegelicht.

De tweede voorwaarde, met name het gebrek aan medewerking van de vreemdeling, wordt kort toegelicht in de memorie.¹⁰¹ Een strikte toepassing van deze voorwaarde is noodzakelijk om de proportionaliteit van de woonstbetreding te waarborgen: er mag enkel worden overgegaan tot woonstbetreding als *last resort*, wanneer de vreemdeling niet meewerkt aan minder ingrijpende stappen in de procedure van gedwongen verwijdering. Het verdient aanbeveling om deze voorwaarde in meer detail toe te lichten – welke zijn de minder ingrijpende stappen die moeten zijn genomen, en wanneer kan geconcludeerd worden dat de vreemdeling niet meewerkt - en vervolgens duidelijk in de tekst van de wet zelf te omschrijven, mede om de onderzoeksrechter toe te laten de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel te toetsen en afdoende te motiveren.

De derde voorwaarde, het bestaan van redelijke gronden om aan te nemen dat de vreemdeling zich op de betreffende plaats bevindt, wordt niet nader toegelicht in de memorie van toelichting en het wetsontwerp. Aangezien het toepassingsgebied zich uitstrekt tot de verblijfplaats van de vreemdeling, mogelijk bij vrienden en familie die tijdelijk onderdak verstrekken, verdient het aanbeveling om deze voorwaarde nader toe te lichten, en te omschrijven in de tekst van de wet. Welke bewijselementen laten toe om te besluiten dat er redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat de vreemdeling zich op een bepaalde plaats bevindt? Geldt dezelfde bewijsstandaard wanneer het de woning van een derde betreft? Deze verduidelijking is noodzakelijk om aan de onderzoeksrechter toe te laten om de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de woonstbetreding na te gaan, en mogelijke misbruiken of *fishing expeditions* tegen te gaan.

¹⁰¹ Memorie van toelichting, p. 18: “Onder ‘niet meewerken aan de uitvoering een uitvoerbare maatregel tot teruggedrijving, verwijdering of overdracht’ kan onder meer verstaan worden: geen gevolg geven aan de verwijderingsmaatregel, weigeren om de deur te openen voor politieambtenaren of hen de toegang weigeren tot zijn verblijfplaats evenals elke daad of gedrag waardoor de vreemdeling door eigen toedoen de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.”

Appreciatiemarge van de onderzoeksrechter

De tussenkomst van een onafhankelijke rechter in het kader van een woonstbetreding is een belangrijke garantie tegen willekeur en misbruiken. Het is bijgevolg belangrijk dat de onderzoeksrechter over de appreciatiemarge beschikt om ieder verzoek tot woonstbetreding volstrekt autonoom te onderwerpen aan een grondige toetsing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit. Daartoe dringt een verdere verduidelijking van de voorwaarden in de tekst van de wet zelf zich op. Amnesty International wenst bovendien te wijzen op het belang van een afdoende motivering van de machtiging door de onderzoeksrechter.

Het verdient ook aanbeveling om in de tekst van de wet te verduidelijken over welke appreciatiemarge de onderzoeksrechter beschikt.

Omvang van de doorzoeking

De rechtspraak van het EHRM legt op dat de draagwijdte van een zoeking voldoende strikt omschreven wordt in het mandaat. In het geval van dit wetsontwerp is dit bijzonder relevant: ten eerste heeft de woonstbetreding niet tot doel om bewijs van een misdrijf op te sporen, maar om een persoon aan te houden en eventueel te identificeren. Ten tweede bestaat de mogelijkheid dat de woonstbetreding bij derden plaatsvindt, en dit zet ook aan tot nadenken over de draagwijdte van de zoeking.

Het wetsontwerp bepaalt al dat enkel gezocht mag worden naar documenten die de identiteit bewijzen van de persoon die het voorwerp uitmaakt van de machtiging, indien die persoon niet spontaan de documenten overlegt die identificatie toelaten. Het is heel belangrijk om duidelijk te maken dat de persoon de kans moet krijgen om zich spontaan te identificeren, en dat er in dat geval geen verdere zoekingen meer zullen plaatsvinden. Zoeken naar documenten is heel intrusief: documenten zijn klein, en kunnen zich overal bevinden – zeker wanneer de zoeking plaatsvindt in de woning van een derde, zou het zinvol zijn om de draagwijdte van de zoeking strikt te omschrijven in de machtiging.

Rechten van derden

Het toepassingsgebied van het wetsontwerp strekt zich uit tot de verblijfplaats van de vreemdeling wanneer die (tijdelijk) bij derden verblijft. Dit kan gaan om familie, vrienden, of vrijwilligers die uit humanitaire overwegingen onderdak verschaffen aan migranten. Wanneer de

woonstbetreding plaatsvindt in de woonplaats van een derde, betreft dit bijgevolg een inperking van het recht op privacy en bescherming van de woning van deze derde. Het verdient aanbeveling om stil te staan bij de rechtsbescherming van deze derde. Het is frappant dat hier in de memorie van toelichting niet bij wordt stilgestaan.

Het EHRM verzet zich in beginsel niet tegen huiszoekingen bij een derde, maar stelt dat hiermee rekening gehouden moet worden in het kader van de proportionaliteitstoets.¹⁰² Denk hier bijvoorbeeld aan mijn eerdere opmerking over de omvang van de zoeking. Het verdient aanbeveling om het wetsontwerp op dit punt dus te verduidelijken.

Het wetsontwerp voorziet dat een ondertekende machtiging van de onderzoeksrechter wordt overgemaakt aan de vreemdeling. Met het oog op de rechtsbescherming van de derde bij wie de vreemdeling verblijft, dient ook een kopie van de gemotiveerde machtiging van de onderzoeksrechter aan deze derde te worden overgemaakt, evenals een kopie van het proces verbaal. Men zou ook kunnen overwegen om de draagwijdte van de zoeking naar documenten te beperken wanneer de woonstbetreding plaatsvindt bij een derde.

Tegen de machtiging van de onderzoeksrechter staat geen afzonderlijk beroep open; de betrokken vreemdeling kan de huiszoeking aanvechten in het kader van het beroep tegen zijn detentie. Amnesty International raadt aan om te verduidelijken welke rechtsbescherming voor derden voorhanden is, met inbegrip van de mogelijkheid tot a posteriori rechterlijk toezicht op de wettelijkheid en uitvoering van het huisbezoek, dit in het licht van de rechtspraak van het EHRM.

Bijkomende waarborgen

In november 2017 heeft Myria reeds een initiële aanbeveling geformuleerd betreffende bijkomende waarborgen die voorzien kunnen worden met het oog op de eerbiediging van de rechten van de betrokken vreemdelingen, onder meer de aanwezigheid van een tolk of een

¹⁰² EHRM, *Ratushna t. Ukraïne*: “74. *The impugned search took place in the context of investigating the theft from the local food shop, of which the police suspected the applicant's adult son. The Court accepts that the task of uncovering evidence of a crime might necessitate a search on a third party's premises (see and compare with Buck v. Germany, no.41604/98, § 48, ECHR 2005-IV). This factor is however to be borne in mind in application of the proportionality test.*”

gespecialiseerde maatschappelijk assistent indien er kinderen aanwezig zijn.¹⁰³ Amnesty International sluit zich aan bij deze aanbeveling.

Betreffende de strafbaarstelling van illegaal verblijf en illegale binnenkomst:

Het wetsontwerp wijzigt artikel 75 van de Vreemdelingenwet betreffende de strafbaarstelling van illegale binnenkomst en illegaal verblijf, om de Belgische wetgeving op dit punt in lijn te brengen met de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie.

Amnesty International verzet zich tegen de strafrechtelijke beteugeling van illegaal verblijf en illegale binnenkomst:

- Strafrechtelijke beteugeling is in deze niet noodzakelijk en proportioneel;
- Dergelijke maatregelen creëren een obstakel in de toegang van irreguliere migranten tot het gerecht;
- Criminalisering creëert bovendien ook een obstakel in de toegang van irreguliere migranten tot basisrechten, zoals gezondheidszorg en onderwijs.

Voor een meer gedetailleerde analyse verwijzen we naar het rapport *'Exploited labour. Migrant workers in Italy's agricultural sector'*.¹⁰⁴ Amnesty International pleit ervoor om illegale binnenkomst en verblijf ten hoogste te beschouwen als administratieve inbreuken.

¹⁰³ Myria, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017). Terugkeer, tegen welke prijs?*, MyriaDocs nr. 5, november 2017, p. 59.

http://www.myria.be/files/171030_Myriadoc_5_Detentie_terugkeer_en_verwijdering_NL.pdf

¹⁰⁴ Amnesty International, *Exploited labour. Migrant workers in Italy's agricultural sector*, 2012, p. 29 e.v. http://www.amnesty.eu/content/assets/181212_Italy_exploitation_of_migrant_workers_-_Report.pdf