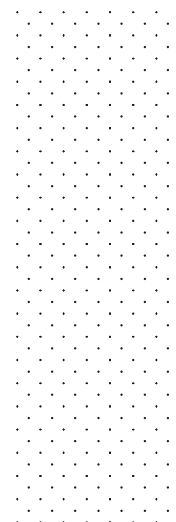




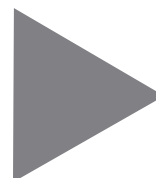
VOORBIJ TERUGKEER

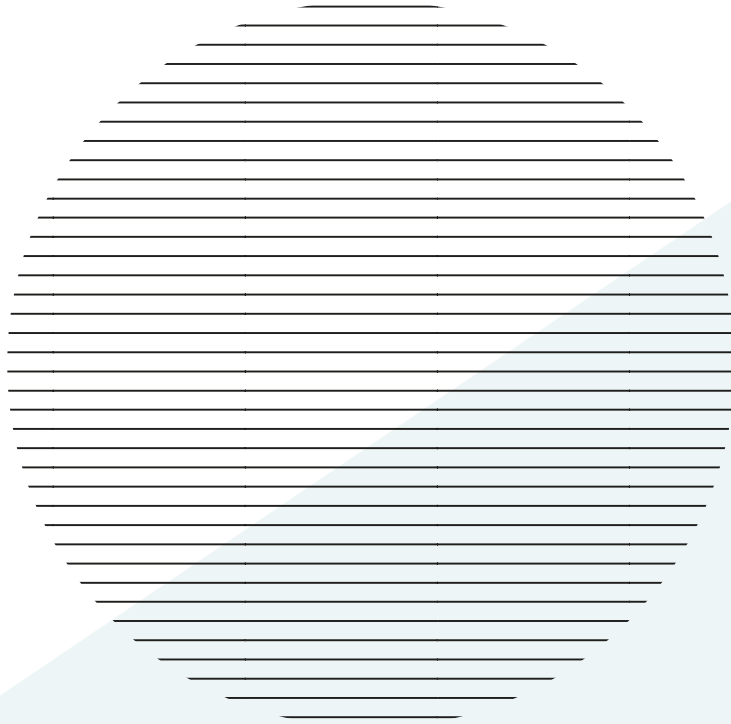
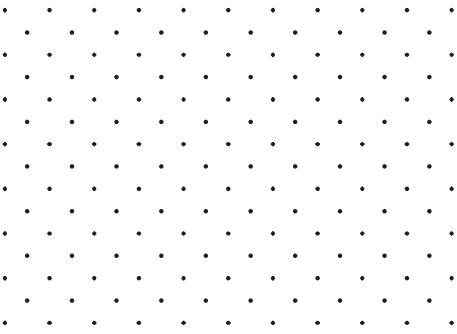
Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid
voor personen in precair of onwettig verblijf

Conferentie, op 9 december 2019 georganiseerd
door het verzamelde middenveld in de Kamer van
volksvertegenwoordigers te Brussel



Verslag en politieke aanbevelingen
aan de Belgische autoriteiten





Met de steun van / avec le soutien de ECRE – European Council on Refugees and Exiles



1.	Inleiding	4
2.	Fundamentele uitdagingen voor het Belgische migratiebeleid	7
a.	Introductie en voorbeschouwing	7
b.	Serge Bodart – Mogelijke pistes om de bestaande procedures te vereenvoudigen en te verbeteren	13
c.	Prof. Ine Lietaert – Begeleide terugkeer en re-integratie: inzichten uit praktijk en onderzoek	15
d.	Kadri Soova – Oplossingen op basis van het verblijfsrecht	17
3.	Detentie en alternatieven	18
a.	Introductie	19
b.	Rob Kaelen – Evaluatie van de terugkerwoningen als alternatief voor detentie.	22
c.	Lilja Gretarsdottir – Visie van de Raad van Europa wat betreft alternatieven voor detentie	23
d.	Jan Braat – de Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen in Utrecht	24
4.	Mensenrechtentoets	24
a.	Introductie	25
b.	Carolina Grafé – Stand van zaken en vooruitzichten op een beleid dat de mensenrechten respecteert vóór de terugkeer	26
c.	Jill Alpes – Hoe kunnen staten verantwoordelijk worden gehouden voor wat er na de uitwijzing gebeurt? Het geval van mensen die vanuit Europa worden uitgewezen naar Nigeria en Mali	29
d.	Olivia Sundberg Diez – Risico's na de terugkeer: nagaan wat de omstandigheden bij terugkeer zijn	31
5.	Algemene conclusie en beleidsaanbevelingen	32
6.	Links voor meer info	38
7.	Bijlagen	38

I. Inleiding

Een andere, menselijke en duurzame aanpak van het migratiebeleid is mogelijk en nodig. Daar zijn de ondertekenende organisaties¹ van dit rapport van overtuigd. Dit rapport verkent een aantal pistes die op termijn een volledige ommekeer in ons denken over migratie mogelijk kunnen maken.

In België is het migratiebeleid steeds meer gericht op de strijd tegen de zogenaamde "irreguliere" migratie: controle, afschrikking en terugkeer staan in het middelpunt van de belangstelling. Zoals in verschillende rechterlijke uitspraken, waaronder die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, is benadrukt, heeft dit geleid tot maatregelen die in strijd zijn met de mensenrechten, waaronder de rechten van het kind. Ondanks die klemtoon op terugkeer en de groeiende middelen hiervoor, blijkt uit de cijfers – en uit de klachten in verband met mensenrechtenschendingen – dat het Belgisch beleid hierin weinig succesvol is.

In maart 2018 werd de commissie–Bossuyt opgericht. Die commissie moet het Belgisch beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering evalueren om vervolgens aanbevelingen te doen.² Haar eindrapport wordt verwacht in het voorjaar van 2020. Verschillende aspecten van de commissie, zoals haar samenstelling, haar juridische grondslag en haar werking, roepen vragen op. Deze aspecten zijn in detail beoordeeld door Myria, dat gedetailleerde aanbevelingen heeft gepubliceerd over dit onderwerp, en zullen niet verder aan bod komen in dit rapport.³ Met betrekking tot de inhoud willen we erop wijzen dat de commissie–Bossuyt in haar tussentijds verslag van februari 2019⁴ enkel een beschrijving geeft van het huidige uitwijzings- en detentiebeleid van ons land. Wat schromelijk ontbreekt, is een echte evaluatie van dat beleid en de praktijken, alsook voorstellen voor verbetering en alternatieven.

Om tegemoet te komen aan dat gebrek, organiseerde het verzamelde middenveld in december 2019 in het federaal parlement een conferentie met als titel “Voorbij

¹ 11.11.11, CNCN – 11.11.11, Amnesty International Belgique francophone, Amnesty International Vlaanderen, Avocats.be, Beweging.net, Caritas International, Ciré (coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers), Denktank Minerva, Jesuit Refugee Service Belgium, Liga voor Mensenrechten, Ligue des Droits Humains, NANSEN vzw, ORBIT vzw, Platform Kinderen op de Vlucht, Point d’appui, Unicef, Vluchtelingenwerk Vlaanderen

² We herinneren er nog even aan dat de commissie haar opdracht ontving na de “Soedan crisis”, waarbij Soedanese staatsburgers, die door de Belgische staat, na tussenkomst van de Soedanese ambassade, waren uitgewezen, meldden dat zij na aankomst gewelddadig waren behandeld door hun overheid.

³ Myria, Analyse van het Interim-verslag van de commissie belast met de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, oktober 2019. https://www.myria.be/files/Nota_Myria_-_Interimverslag_Commissie_Bossuyt.pdf

⁴ Interim-verslag van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen verwijdering van vreemdelingen, https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/DEF_IN-TERIMVERSLAG_NL.pdf

Terugkeer". Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf". Daarmee wilden wij de leden van de commissie-Bossuyt en de politieke actoren aan het denken zetten, om te tonen dat een andere, doeltreffende aanpak op basis van de mensenrechten en met aandacht voor het hoogste belang van het kind mogelijk is.

In haar *keynote address*⁵ legde mevrouw Birgit Van Hout – regionaal vertegenwoordiger voor Europa bij het Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de Verenigde Naties (OHCHR) – de vinger meteen zeer duidelijk op de wonde.

“Nu het discours dat mensenrechten in twijfel trekt aan kracht wint, horen we soms dat mensenrechten een belemmering zouden betekenen voor effectief migratiebeheer. Dit is niet correct. Er hoeft geen tegenstelling te bestaan tussen effectief migratiebeheer en naleving van de mensenrechten. Het is mogelijk om maatregelen te nemen om migratie te organiseren met respect voor mensenrechten, maar dit vereist politieke wil op het hoogste niveau, een scherp en evidence-based begrip over de oorzaken van migratie, de moed om de complexiteit toe te lichten aan de bevolking, de bereidheid om internationale oplossingen uit te werken die voor iedereen werken en niet enkel voor de ontvangende samenleving, een langetermijnstrategie in plaats van ad hoc maatregelen en de beslissing om zich niet in te laten met maatregelen die verdelend werken.”⁶

De bijzonder scherpe tussenkomst van mevrouw Van Hout leest als een bloemlezing van de belangrijkste uitdagingen waar we voor staan, wanneer we mensenrechten als leidraad willen nemen voor het beleid dat we voeren. Ze kaart onder andere de problematiek aan van de detentie van families en hun kinderen en dat het hoger belang van het kind een eerste overweging moet zijn, onder meer met betrekking tot het asiel- en migratiebeleid.

Het migratiethema plaatst de Europese landen voor een fundamentele keuze: willen en kunnen we nog steeds een gidsrol opnemen bij het uitbouwen van een samenleving die zich baseert op de universele mensenrechten?

⁵ De integrale keynote-address van mevrouw Van Hout werd als bijlage toegevoegd aan dit rapport.

⁶ (vrije vertaling) “As the anti-human rights discourse gains in strength, we sometimes hear that human rights are an impediment to effective migration management. This is incorrect. There does not have to be a contradiction between effective migration governance and human rights compliance. It is possible to develop migration management measures that respect human rights, but this requires political will at the highest level, an accurate and evidence-based understanding of the drivers of migration, the courage to convey the complexity to the people, the readiness to work out international solutions that work for everybody and not just for the receiving country, a long-term strategy as opposed to ad hoc measures, and a decision to steer clear from divisive approaches.”

“Overall in de wereld kijkt men hoe de Europese landen stelselmatig positie innemen ten aanzien van de mensenrechten voor wat zowel hun extern als intern beleid betreft. Gaan ze consequent de rechtsstaat en de maatschappelijke ruimte bewaken? Of zullen ze hun waarden en principes laten varen?”⁷

Dit rapport biedt een overzicht van de belangrijkste uitwisselingen die tijdens de drie panelgesprekken op de conferentie “Voorbij Terugkeer” aan bod kwamen.⁸

De sprekers van het eerste panel⁹ focusten elk op een verschillende uitdaging van het Belgische migratiebeleid: de procedurele vereenvoudiging, de begeleide terugkeer én oplossingen op basis van het verblijfsrecht. Toch liep er een duidelijke rode draad doorheen hun betogen: het antwoord op deze uitdagingen dient pragmatisch, individueel aangepast en duurzaam te zijn.

Deze lijn kwam ook terug in de overige twee panels. Het tweede panel focuste hierbij op de nood om alternatieven voor detentie op zo’n manier te organiseren dat steeds op een individuele manier aan toekomstoriëntatie kan gewerkt worden, met onder andere specifieke aandacht voor de rechten van het kind.

In het derde panel werd ten slotte uitgebreid onderzocht op welke manier de fundamentele rechten van mensen op een systematische manier beschermd kunnen worden in geval van terugkeer. Ook hier is er nood aan een gedegen onderzoek dat oog heeft voor de specificiteit van elk individueel geval.

De individuele voorstellen van de sprekers worden niet noodzakelijk gedeeld door alle organisatoren.

Wat wij, als organisatoren van de conferentie, delen is de analyse over de pijnpunten van het Belgische migratiebeleid. Bovendien delen we de visie dat er nood is aan een paradigmashift. Wij pleiten voor een model dat gebaseerd is op mensenrechten en duurzaamheid en waarin er gewerkt wordt vanuit een vertrouwensrelatie naar een toekomstperspectief voor de betrokkene. Omdat er vaak wettige gronden zijn om vast te stellen dat dit toekomstperspectief zich voor bepaalde mensen in precair of onwettig verblijf in België situeert en niet in hun land van herkomst, volstaat het naar onze mening niet om enkel over het ‘terugkeerbeleid’ te spreken.

Vanuit deze gedeelde analyse doen we in de slotconclusie zes aanbevelingen aan de regering.

⁷ (vrije vertaling “*Countries around the world are watching closely. Will European countries be consistent in their external and internal policy positions on human rights, the rule of law and civic space, or will they abandon their values and principles?*”

⁸ Zie [bijlage a: programma van de Conferentie “Voorbij Terugkeer” van 9 december 2019](#)

⁹ Tijdens de conferentie hadden de panels een andere volgorde. Voor de duidelijkheid van de tekst hebben we deze aangepast in dit rapport.

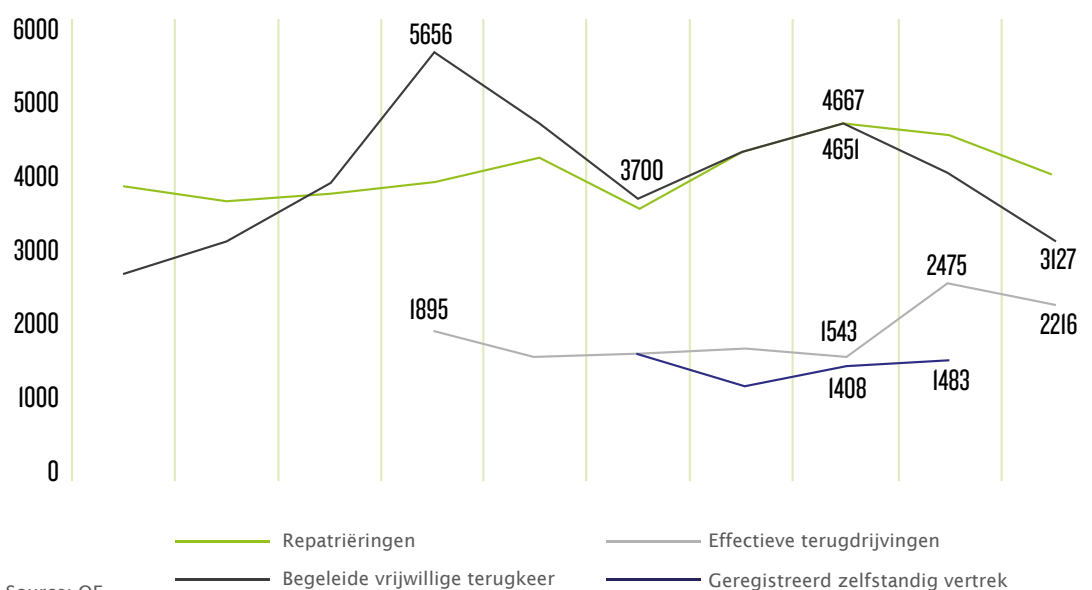
2. Fundamentele uitdagingen voor het Belgische migratiebeleid

a. Introductie en voorbeschouwing

Tijdens de bijzondere zitting van de Kamercommissie Binnenlandse Zaken¹⁰ die plaatsvond op 24 september 2019, erkende Prof. em. Marc Bossuyt zelf dat het Belgische terugkeerbeleid geen succes is gezien de teleurstellende terugkeercijfers. Tijdens diezelfde zitting benadrukte de heer Bossuyt ook dat zijn commissie tijdens haar werkzaamheden zowel gedreven wordt door de zorg voor doeltreffendheid als de zorg voor menselijkheid.

“Doeltreffendheid en menselijkheid met elkaar verzoenen”, dit zijn ook de bewoordingen waarmee zowat alle bevoegde ministers en staatssecretarissen voor Asiel en Migratie de afgelopen decennia de uitdagingen op hun beleidsdomein hebben benoemd.

Wij stellen echter twee zeer zorgwekkende evoluties vast in de manier waarop deze uitdagingen in beleid worden vertaald.



Source: OE

(Grafiek uit Myriatics 11: Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in 2018, te raadplegen via: <https://www.myria.be/nl/publicaties/myriatics-11-terugkeer-detentie-en-verwijdering-van-vreemdelingen-in-2018>)

¹⁰ Hoorzitting van 24 september 2019 van de Kamercommissie Binnenlandse Zaken, veiligheid, migratie en bestuurszaken over de werkzaamheden van de commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen terugkeer van vreemdelingen. Letterlijk: “de terugkeercijfers zijn teleurstellend” en als reactie op tussenkomst Wouter De Vriendt: “er staat nergens in het rapport dat het terugkeerbeleid een succes is”.

In de eerste plaats bestaat er vandaag te weinig duidelijkheid en realiteitszin over wat onder een doeltreffend en menselijk terugkeerbeleid mag en moet begrepen worden. Op basis van onrealistische doelstellingen wordt vervolgens een dure symboolpolitiek gevoerd die het maatschappelijke debat in sterke mate verziekt.

Al te vaak wordt voor het meten van doeltreffendheid louter naar de absolute terugkeercijfers gekeken. België legt hier bijzonder lage cijfers voor. Uit cijfers van Myria blijkt dat in 2018 in totaal aan 28.109 personen een bevel het grondgebied te verlaten werd betekend. Van amper 7.399 personen is bekend dat ze in 2018 ook echt het grondgebied hebben verlaten.¹¹

Verder is een pure focus op de cijfers te beperkend. Tal van bijkomende vragen dringen zich op. Zoals: naar welke landen wordt de terugkeer georganiseerd, hoe duurzaam is de terugkeer, tegen welke kost (op financieel, maar zeker ook op menselijk vlak) en wat zijn de gevolgen voor het niet-Europese land dat terugkeerders ontvangt?

Om op een succesvolle manier terugkeer te organiseren is de medewerking van het land waaruit migranten afkomstig zijn essentieel. Tekenend is het voorbeeld van Gambia. In 2018 slaagde Duitsland er in om 144 Gambianen terug te laten keren.¹² Toen in februari 2019 nog eens twintig personen werden teruggestuurd brak er echter een storm van protest uit bij de lokale bevolking. Sindsdien heeft de Gambiaanse overheid een moratorium ingesteld op terugkeervluchten.

De vraag naar welke landen voornamelijk terugkeer georganiseerd wordt en de vraag naar de duurzaamheid van deze terugkeer hangt zonder meer samen. In de top 5 van landen waarnaar het vaakst gedwongen terugkeer vanuit België georganiseerd wordt vonden we voor 2018 volgende landen terug: Albanië (509), Roemenië (313), Marokko (283), Brazilië (137) en Nederland (135). Samen staan deze landen in voor ongeveer de helft van de gerealiseerde gedwongen terugkeer. Twee van deze landen zijn EU-lidstaten, Albanië en Marokko liggen dan weer vlak aan de grenzen van de Europese Unie en Brazilianen kunnen visumvrij naar de Europese Unie reizen.¹³ Met andere woorden, deze personen kunnen en zullen onmiddellijk na aankomst terug migreren, als ze er zelf geen vrede mee genomen hebben dat terugkeer voor hen de beste oplossing is. Ter vergelijking: naar landen waaruit de afgelopen jaren

¹¹ Myriatics 11: Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in 2018, te raadplegen via: <https://www.myria.be/nl/publicaties/myriatics-11-terugkeer-detentie-en-verwijdering-van-vreemdelingen-in-2018>

¹² Knack.be - Migratie-expert Gerald Knaus: 'De sleutel om het migratievraagstuk op te lossen ligt in Gambia', 10 december 2019, te raadplegen via: <https://www.knack.be/nieuws/belgie/migratie-expert-gerald-knaus-de-sleutel-om-het-migratievraagstuk-op-te-lossen-ligt-in-gambia/article-longread-1541667.html>

¹³ Cijfers van Dienst Vreemdelingenzaken, Statistisch jaarverslag 2018.

veel asielzoekers afkomstig waren zoals Irak (16) en Afghanistan (16) werd in 2019 nauwelijks of geen gedwongen terugkeer vanuit België georganiseerd.¹⁴

De doelstellingen voor terugkeer moeten realistisch zijn. Uit recent Nederlands onderzoek blijkt heel duidelijk dat een terugkeerratio van meer dan 50 procent niet realistisch is. Binnen dit onderzoek werden, voor de periode van 2013–2017, de terugkeerratio's vanuit twaalf EU-landen in kaart gebracht van asielzoekers uit Afghanistan, Eritrea, Iran, Irak, Somalië en Syrië.¹⁵ Het Belgische terugkeerratio voor deze landen bedraagt 12,4 procent, en is hiermee een middenmoter. Zelfs Nederland en Noorwegen, die binnen dit onderzoek de hoogste gemiddelden voorleggen, tekenen een gemiddelde terugkeerratio op onder de 50 procent (respectievelijk 44,0 en 40,3 procent.).

Kan terugkeer wel duurzaam en doeltreffend georganiseerd worden als dit geen toekomstperspectief biedt voor de migrant? Of als de kost voor zowel de Belgische samenleving als het land van herkomst te hoog oploopt? Op welke manier kan rekening gehouden met de behoeften van de landen van herkomst en van personen in onwettig verblijf? Dit zijn de vragen die we in dit rapport willen beantwoorden.

Spreeken over terugkeerbeleid is in deze context te beperkend. Waar we nood aan hebben zijn oplossingen voor mensen die zich (langdurig) in onwettig verblijf op het Belgische grondgebied bevinden. Wanneer terugkeer niet realistisch is, bijvoorbeeld omwille van mensenrechtenbezwaren, moet men naar andere oplossingen durven kijken.

De afgelopen jaren werd de rechterlijke controle op migratiebeslissingen door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen binnen bepaalde politieke milieus vaak als een obstakel bestempeld. Ten eerste is controle een onmisbare bouwsteen van een rechtstaat. Ten tweede kan een snellere en meer volledige toepassing van rechterlijke beslissingen over detentie- en terugkeerbeslissingen net helpen om procedures te stroomlijnen en toekomstige veroordelingen te vermijden. Rechters bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zien zichzelf verplicht onvoldoende gemotiveerde terugkeerbeslissingen te vernietigen. Vandaag, als een verwijderingsbeslissing vernietigd wordt, komt het voor dat er een nieuwe beslissing genomen wordt,

¹⁴ Deze cijfers werden eind 2019 opgevraagd bij DVZ. Voor Irak ging het om 16 personen, tegenover 1211 weigeringsbeslissingen van het CGVS, Naar Afghanistan werden eveneens 16 personen gedwongen teruggestuurd, tegenover 1 417 weigeringsbeslissingen van het CGVS.

¹⁵ Van Houtte en Leerkes, *Dealing with (non-)deportability A comparative policy analysis of the post-entry migration enforcement regimes of Western European countries*, 13 mei 2019. De EU-landen in kwestie: Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Noorwegen, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk; het betrof mensen met de nationaliteit van Syrië, Eritrea, Afghanistan, Irak, Somalië en Iran. De terugkeerratio's werden in dit onderzoek afgewogen tegen de weigeringsbeslissingen van de asieldiensten en niet tegen de verwijderingsbeslissingen.

waarvan de motivatie nauwelijks verschilt. Dit leidt tot kafkaïaanse procedureslagen waar op grotere schaal niemand beter van wordt.

Om de complexiteit van de zoektocht naar een doeltreffend en menselijk beleid te vatten is er daarom in de eerste plaats een hoge nood aan meer transparantie vanuit de administraties, de Dienst Vreemdelingenzaken in het bijzonder. De Bossuyt-commissie hamert daarom in haar tussentijds verslag eveneens op deze noodzaak aan transparantie. Om een beleid uit te leggen en aan te passen is het noodzakelijk om de realiteit van het migratie- en terugkeerbeleid te kennen – een realiteit die verder gaat dan alleen terugkeercijfers. Aangezien deze realiteit per definitie continu verandert, is het essentieel om op zeer regelmatige basis duidelijke cijfers te publiceren over terugkeer (per soort terugkeer, per nationaliteit, per bestemming), maar ook over verblijfsbeslissingen, over het gebruik van alternatieven voor detentie (terugkeerwoningen en thuisbeleiding), enz.

Het is hierbij nodig om écht inzicht te verwerven in de beweegredenen en behoeften van de mensen die onder het huidige terugkeerbeleid vallen. Kwamen ze naar ons land omdat ze tot een etnische of sociale minderheid behoren die in hun land van herkomst gediscrimineerd of zelfs vervolgd wordt, kunnen ze wel of niet elders in hun land wonen, zouden ze willen terugkeren als hun veiligheid gegarandeerd kan worden? Is terugkeer hier in het hogere belang van het kind? Willen ze tijdelijk in ons land blijven, terwijl ze zien hoe de situatie zich in hun land ontwikkelt? Willen ze hun exodus elders voortzetten, naar welke landen, met welke middelen, met welke contacten, etc.? Een doeltreffend en menselijk terugkeerbeleid, met aandacht voor de rechten van het kind, vereist pragmatisme, voortdurende monitoring en maatwerk.

De afgelopen jaren stond migratie zéér hoog op de politieke agenda. Jammer genoeg werd er op een vrij ongenueanceerde manier gecommuniceerd over de drijfveren en het handelen van personen die de keuze hebben gemaakt naar België te vluchten of te migreren. De inslag van het gehanteerde discours was vaak erg zwart-wit. Respect voor de complexiteit van vluchtedenen verdwijnt te vaak. Wat overblijft zijn enerzijds slachtoffers die geholpen moeten worden, en anderzijds *'fraudeurs of gelukzoekers'* die terug dienen te keren. *'Vrijwillig als het kan, gedwongen als het moet'*.

Op het terrein vertaalt dit zich in een beleid dat vooral de indruk wil wekken krachtdadig te zijn, maar hier in de praktijk hopeloos in faalt. Het beste en meest schrijnende voorbeeld is de grote focus op detentie.

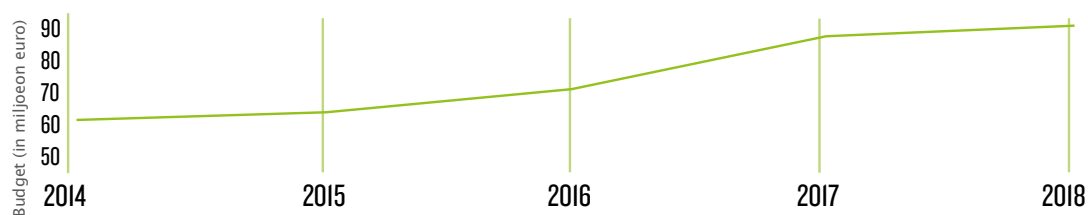
Analyse van de gegevens die Dienst Vreemdelingenzaken jaarlijks online plaatst, toont ons dat tussen 2014 en 2018 het aantal personen in gesloten centra aanzienlijk

is toegenomen, van 5602 geregistreerde personen in 2014 tot 8158 personen in 2018. Dit is een toename van maar liefst 45,6 procent. Het aantal personen dat vanuit gesloten centra verwijderd werd nam in diezelfde periode toe van 4360 personen in 2014 tot 4981 personen in 2018. Deze stijging (14,2 procent) is echter drie keer lager dan de toename van het aantal personen dat werd opgesloten. In 2014 leidde detentie in 77,8 procent van de gevallen tot verwijdering. In 2018 zakte dit percentage tot 61,1 procent. Bijna 4 op de tien gedetineerden moest dus worden vrijgelaten.

	Aantal personen geregistreerd in detentie	Aantal personen die verwijderd werden vanuit gesloten centra	Verhouding aantal verwijderingen / aantal vasthoudingen
2014	5602	4360	77.8%
2018	8158	4981	61.1%

Bovendien stellen we vast dat het aantal gedwongen verwijderingen naar het herkomstland de laatste jaren gevoelig is gedaald, van 3771 in 2007 tot 2842 in 2018. Wat we op het terrein zien is bijvoorbeeld een blijvend hoog aantal mensen die op basis van de Dublin III-verordening binnen de Europese Unie worden overgedragen aan andere lidstaten. De morele inslag is duidelijk: het beleid wil in geen geval de indruk wekken dat iemand vrij zijn land van asiel kan bepalen. In de praktijk leidt dit er wel toe dat mensen jarenlang binnen de Europese Unie ronddolen.

Het budget dat wordt gewijd aan gedwongen terugkeer is de afgelopen jaren fel gestegen: van 63 miljoen euro in 2014 tot meer dan 88 miljoen euro in 2018. Dit is een stijging van 40,3% op vijf jaar tijd.



(Bron: website van Theo Francken: <https://theotuurt.wordpress.com/2016/11/27/terugkeer-terugkeer-terugkeer/> en Ciré, La politique de retour forcé, une politique efficace ?, november 2019, te raadplegen via: <https://www.cire.be/la-politique-de-retour-force-une-politique-efficace/>)

Het “masterplan gesloten centra”, dat binnen de vorige federale regering werd uitgewerkt, voorziet in de loop van 2020 een stijging van het aantal plaatsen in gesloten centra van 640 naar 1066. Naar alle verwachting zal de totale kost dus

nog verder oplopen. De kost per gerealiseerde verwijdering¹⁶ is op deze manier de afgelopen jaren opgelopen van 12 457 euro per persoon in 2014 tot 14 267 euro per persoon in 2018.¹⁷

Een ander voorbeeld zijn de gesloten gezinsunits in Steenokkerzeel. De bouw hiervan heeft 1,9 miljoen euro gekost.¹⁸ Tienduizenden euro's werden maandenlang geïnvesteerd in de opsluiting van in totaal 9 families (van wie 4 families na de maximum termijn werden overgebracht naar een terugkeerwoning), vooraleer de Raad van State de mogelijkheid om kinderen in Steenokkerzeel op te sluiten schorste in april 2019.

Volgens schattingen (niemand kan hier een exact cijfer op plakken), verblijven er momenteel tussen de 100 000 en 200 000 personen zonder verblijfsrecht op het Belgische grondgebied.¹⁹

Wanneer doeltreffend beleid betekent het aantal personen in onwettig verblijf maximaal terug te dringen, wordt heel snel duidelijk dat de oplossing niet bij een volgehouden focus op gedwongen terugkeer kan liggen. Het migratiebeleid is erg gericht op terugkeer en op de noodzaak om personen zonder wettig verblijf vast te houden en het aantal speciale vluchten te verhogen. Mensen in irregulier verblijf worden bestempeld als misdadigers wanneer ze niet meewerken aan hun terugkeer. Dit creëert een vergiftigd discours dat het politieke debat polariseert. Op het gebied van het migratiebeleid moet, net als op andere gebieden, een zo rustig mogelijk debat worden gevoerd op basis van betrouwbare gegevens, waarin emoties en ideologische rivaliteiten geen rol mogen spelen.

In zijn postelectoraal onderzoek wees politicoloog Stefaan Walgrave op het risico dat ontstaat wanneer men een thematiek zoals migratie problematiseert, zonder werkbare oplossingen op tafel te leggen.²⁰

Een politieke framing die focust op repressieve symboolmaatregelen is gevaarlijk, omdat uit uitgebreid recent onderzoek naar het draagvlak voor asiel en migratie

¹⁶ Terugdrijvingen aan de grens en effectieve verwijderingen van het grondgebied.

¹⁷ Ciré, La politique de retour forcé, une politique efficace ?, november 2019, te raadplegen via : <https://www.cire.be/la-politique-de-retour-force-une-politique-efficace/>

¹⁸ De Morgen, In juli opent gesloten centrum voor gezinnen, 15 mei 2018, te raadplegen via: <https://www.demorgen.be/nieuws/in-juli-opent-gesloten-centrum-voor-gezinnen~ba93e8bb>

¹⁹ Ciré, La politique de retour forcé, une politique efficace ?, november 2019, te raadplegen via : <https://www.cire.be/la-politique-de-retour-force-une-politique-efficace/>

²⁰ Dit onderzoek had specifiek betrekking op de manier waarop N-VA migratie op de agenda heeft geplaatst. "Een tussenoplossing", stelt Walgrave, "is om de inhoud van de boodschappen over migratie te wijzigen." Als de N-VA aan de macht is, zou ze de bevolking kunnen geruststellen dat de problemen worden aangepakt en dat de situatie onder controle is (...) "Nu liet de N-VA vaak uitschijnen dat de situatie niet onder controle was, onder meer door te verwijzen naar Europa en beslissingen van rechters."

is gebleken dat niet zozeer de aantallen, maar wél de framing door politici onze opinies bepaalt.²¹

De bedenkingen hierboven in acht genomen, dringt een paradigmashift zich op, waarbij we de fundamentele uitdagingen waar het Belgische migratiebeleid voor staat als volgt gaan definiëren:

Hoe organiseren we een beleid, met mensenrechten als leidraad, dat het aantal mensen, die zich zonder wettig verblijf op het Belgische grondgebied bevinden, effectief en drastisch verlaagt.

Tijdens het panel over dit onderwerp lieten we drie sprekers aan het woord die op een zeer pragmatische, maar taboeloze manier voorstellen op tafel legden om daadwerkelijk stappen in de goede richting te zetten van een daadkrachtig en menselijk beleid.

b. Serge Bodart – Mogelijke pistes om de bestaande procedures te vereenvoudigen en te verbeteren

Serge Bodart is Staatsraad, en Eerste Voorzitter van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV)

De Eerste Voorzitter van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen focuste zich tijdens zijn tussenkomst op mogelijke pistes om de bestaande procedures te vereenvoudigen en te verbeteren.

Het eerste knelpunt dat hij aanhaalde, was de vraag of het wel nodig is dat het in zoveel dossiers tot een beroepsprocedure komt. In 2019 werden opnieuw ongeveer 13 500 zaken ingeschreven op de rol, en deze procedures kosten geld, energie en tijd.

De heer Bodart brak hierop allereerst een lans om de mogelijkheid tot bemiddeling met de administratie in te schrijven in de wet. Wanneer zeer concrete fouten in een beslissing zijn gekropen, of wanneer niet voldoende rekening werd gehouden met bepaalde nieuwe elementen in een dossier, zou dit volgens hem opgelost moeten kunnen worden binnen een veel pragmatischere dialoog met Dienst Vreemdelingenzaken. Meer verregaand zou ook de mogelijkheid kunnen gecreëerd worden – zoals dit vandaag in relatie tot de Raad van State kan – om de beroepstermijn op te schorten zolang er tussen de partijen bemiddeld wordt.

²¹ The Refugee Reception Crisis in Europe, samengesteld door Rea, Andrea; Martiniello, Marco; Mazzola, Alessandro en Meuleman, Bart, uitgegeven door Éditions de l'Université de Bruxelles, 2019, vrij te raadplegen via: <https://www.open.org/search?identifieur=1005529>

Hierbij waarschuwde de heer Bodart wel voor een te naïef geloof in bemiddeling. Onder de huidige wetgeving beschikt de RvV over middelen om kwalijke praktijken van een aantal advocaten te bestraffen. Hiervan wordt tot op vandaag erg gelimiteerd gebruik gemaakt, maar de mogelijkheid alleen al schrikt af. Het ontbreekt de Raad echter aan wapens tegen de overheid. Wat kan de Raad doen wanneer een administratie weigert een nieuwe beslissing te nemen, of stelselmatig dezelfde beslissing blijft nemen?²²

Vervolgens legde de heer Bodart ook de noodzaak aan procedurele vereenvoudiging op tafel. Hierbij viseerde hij in de eerste plaats de huidige schorsingsprocedure en ook hier haalde hij inspiratie uit de hervormde procedure voor de Raad van State. Vandaag is de verzoeker verplicht om onmiddellijk zowel de schorsing als de vernietiging van een beslissing te vragen²³, hoewel de schorsing vragen in de praktijk enkel nut heeft indien zich op dat ogenblik een uiterst dringende noodzaak – zoals vasthouding met zicht op verwijdering – voordoet. Dit zou sterk vereenvoudigd kunnen worden door partijen de mogelijkheid te geven een schorsingsprocedure op te starten, vanaf het ogenblik dat de urgentie dit rechtvaardigt. In de praktijk zou dit er aanleiding toe geven dat schorsingsberoepen grondiger behandeld kunnen worden en de procedure aan efficiëntie wint.

Tenslotte ging de heer Bodart nog in op de openingsrede die de Procureur Generaal bij het Hof van Cassatie, André Henkes, op 2 september 2019 aflegde. Hij stelde voor het toezicht op vasthoudingsbeslissingen aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en niet langer aan de Raadkamers toe te vertrouwen.

De heer Bodart wees er hierbij op dat het grootste vraagstuk volgens hem niet in bestaat te bepalen wie deze bevoegdheid moet uitoefenen, maar wel de manier waarop dit moet gebeuren. Indien de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dezelfde zwakte zou overerven die de procedures voor de Raadkamer nu typeren, zal ze ook aan dezelfde kritiek blootgesteld worden. Hier doelde hij op de tweede problematiek die Procureur Generaal Henkes opwierp: de nood voor rechters om niet alleen de strikte wettelijkheid, maar ook de opportuniteit en de proportionaliteit van de opsluiting te toetsen.

²² Concreet stelde de heer Bodart hier aan de wetgever voor om zich te inspireren op de artikels 35/1 en 36 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, die de Raad de mogelijkheid geeft om goede uitvoering van haar arresten af te dwingen ten aanzien van één van de partijen.

²³ De schorsing en vernietiging van de beslissing van DVZ dienen op hetzelfde en via hetzelfde verzoekschrift gevraagd te worden (artikel 39/82 van de wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen).

c. Prof. Ine Lietaert – Begeleide terugkeer en re-integratie: inzichten uit praktijk en onderzoek

Prof. Ine Lietaert is verbonden aan het Centre for Social Study of Migration and Refugees van de UGent (Cessmir) en het United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU – CRIS)

Professor Lietaert is een autoriteit op het vlak van begeleide (vrijwillige) terugkeer. In haar presentatie gaf ze een kort overzicht van de ontwikkeling van begeleide terugkeer in België. België was in 1984 het tweede land met een terugkeerprogramma. Destijds omvatte dit enkel financiële ondersteuning voor de terugreis. Vanaf 2006 kwam daar re-integratieondersteuning na terugkeer bij. Vanaf 2012 kwam er een duidelijke shift in het beleid. De focus op een meer '*efficiënt*' terugkeerbeleid zorgde voor meer criteria en meer differentiatie tussen wie ondersteuning kan krijgen en wie niet. In principe is re-integratieondersteuning nu bedoeld voor mensen met een nog lopende asielpprocedure of binnen de dertig dagen na het verkrijgen van een negatieve beslissing op hun asielaanvraag. In België maakt men wel gebruik van een uitgebreid systeem van uitzonderingen voor kwetsbare personen.

Prof. Lietaert deed tussen 2010 en 2012 specifiek onderzoek naar terugkeer met re-integratieondersteuning naar Georgië en Armenië. Hieruit blijkt dat een deel van de terugkeerders hun terugkeer toch als een '*keuze*' benoemden, hoewel er in veel gevallen sprake was van push-factoren (een bevel het grondgebied te verlaten). De mogelijkheid om het als een keuze te kunnen benoemen of ervaren, bleek heel belangrijk voor het terugkeerproces. Dit stond in sterk contrast tot mensen in detentie. Door de grote dwang daar aanwezig en het overheersende onrechtvaardigheidsgevoel van de detentie, overheerste daar het verzet tegen terugkeer.

Daarnaast heeft prof. Lietaert ook de hulpverleners bevraagd die voor en na terugkeer ondersteuning geven binnen het programma. Ook zij merken op dat de vrijwilligheid centraal staat in dit verhaal. Grosso modo onderscheidt ze twee verschillende manieren van werken. Er zijn hulpverleners die zich terugtrekken om de vrijwilligheid te vrijwaren. Omdat zij rechthebbenden niet willen overtuigen, worden zij slechts (eenmalig) geïnformeerd, zodat die zelf kiest om iets met deze informatie te doen, of net niet. Daarnaast zijn er ook hulpverleners die meer ondersteuning geven rond vrijwillige terugkeer en blijven informeren over de mogelijkheid van een terugkeer. Deze hulpverleners streven naar vrijwilligheid door het thema '*terugkeer*' te blijven opbrengen, en tegelijkertijd altijd te benadrukken dat de hulpverleningsrelatie niet afhangt van de beslissing van de rechthebbende om terug te keren of niet.

Vorbereiding op terugkeer, zowel materiële als mentale voorbereiding, is heel belangrijk maar in de dagdagelijkse praktijk jammer genoeg niet altijd mogelijk. Daarom moeten er randvoorwaarden worden gecreëerd waarbinnen er voldoende tijd en ruimte is voor begeleiding, voor of na terugkeer.

Daarnaast onderzocht prof. Lietaert ook de bruikbaarheid van re-integratiesteun vanuit het perspectief van terugkeerders en hulpverleners. Zij gaven aan dat re-integratiesteun, waarbij iemand steun krijgt bij het heropbouwen van zijn of haar leven in het land van herkomst, een duidelijke meerwaarde heeft in het terugkeerproces. Voor sommige terugkeerders was steun een belangrijke sleutel tot economische re-integratie na terugkeer. Een grote meerwaarde is alleszins dat het de persoon in kwestie aanzet tot actie en de mogelijkheid geeft om iets te doen. Op het terrein merkt prof. Lietaert wel op dat de steun die vandaag verstrekt wordt vooral bruikbaar is voor mensen die zelf middelen, kennis of steun van hun netwerk hebben, zodat ze dat aan de re-integratiesteun kunnen toevoegen. Voor kwetsbare groepen is het vaak onvoldoende om iets mee op te bouwen na terugkeer. Deze groepen hebben meer ondersteuning nodig, wat wringt met de realiteit waarbij de toegang tot steun niet steeds afhangt van de noden van de mensen. Daarnaast werd sociale begeleiding en ondersteuning in de eerste maanden na terugkeer door veel mensen als zeer ondersteunend ervaren.

Tenslotte pleitte prof. Lietaert ook hier voor het nodige realisme. Op dit moment wordt de verantwoordelijkheid sterk bij de personen zelf gelegd: van hen wordt verwacht dat ze iets *'duurzaams'* realiseren, met een beperkt budget en in een moeilijke terugkeercontext. Re-integratie werkt het best als rekening wordt gehouden met de specifieke context in België en met de context in het land van herkomst, om op die manier optimale begeleiding te organiseren.

Samengevat hamerde prof. Lietaert dus op het belang van re-integratiesteun, het herdenken en aanpassen van re-integratiesteun en het belang van gedegen begeleiding. Recent verscheen een nieuwsbericht²⁴ waaruit blijkt dat het aantal personen dat inschrijft op vrijwillige terugkeer de afgelopen jaren sterk terugloopt. In het licht van de uiteenzetting van professor Lietaert was de reactie van Fedasil bijzonder opvallend. Fedasil legt de oorzaak bij het wegvallen van re-integratiesteun en laagdrempelige begeleiding: *“Voor vrijwillige terugkeer naar Oekraïne en Georgië is ook geen re-integratiesteun meer mogelijk. Beide landen zijn visumvrij. Volgens Fedasil is dat een belangrijke verklaring voor de daling, net als de Vlaamse besparingen bij middenveldorganisaties die traditioneel met sans-papiers werken.”*

²⁴ De Standaard, Overheid stuurt steeds minder sans-papiers terug, 23 januari 2019, te raadplegen via: https://www.standaard.be/cnt/dmf20200122_04817232

d. Kadri Soova – Oplossingen op basis van het verblijfsrecht

Kadri Soova is assistent-directeur van PICUM, het Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants

Mevrouw Kadri Soova pleitte ervoor in het streven naar oplossingen voor mensen zonder papieren niet enkel naar terugkeer te kijken. Er zijn verschillende mensen voor wie het, om talloze verschillende redenen, niet mogelijk is om terug te keren naar hun land van origine, maar wiens situatie ook niet onder de conventie van Genève valt. We moeten ons als samenleving pragmatisch de vraag durven stellen wat de oplossingen kunnen zijn voor deze mensen.

De eerste voorwaarde om doeltreffend beleid te voeren, zo stelt mevrouw Soova, ligt niet in het uitbouwen van detentie, maar in het organiseren van intensief case-management bij mensen zonder verblijfsrecht. Ook de Europese Commissie ondersteunt alternatieven die op deze leest geschoeid zijn, ook al omdat is gebleken dat hoe langer iemand in detentie verblijft, hoe kleiner de kans op een effectieve duurzame terugkeer.

Maar wat doen we als terugkeer écht geen realistische optie blijkt te zijn? Vandaag heerst er, zo stelt mevrouw Soova, nog steeds een taboe rond het regulariseren, terwijl elk EU-land in zijn geschiedenis al het statuut van mensen zonder wettig verblijf heeft geregulariseerd. Op die manier vormt het een erg pragmatische tool om in te zetten binnen een beredeneerd migratiebeleid.

Een gekende bezorgdheid bestaat erin dat het toekennen van regularisaties irreguliere migratie zou aanmoedigen. Er is echter onvoldoende bewijs om aan te nemen dat een aangekondigde regularisatiemaatregel effectief tot een stijging in irreguliere migratie leidt. Bovendien is elke vastgestelde stijging irrelevant in termen van aantallen maar bovenal ten opzichte van de vele voordelen die regularisatie met zich meebrengt voor de samenleving.²⁵

Deze voordelen zijn in de eerste plaats economisch, zoals een toename van belastinginkomsten en opbrengsten voor de sociale zekerheid. Ook dringt het de oneerlijke concurrentie in bepaalde arbeidsmarkten terug, doordat zwartwerk de wind uit de zeilen wordt genomen. De overheid krijgt veel meer grip op wat zich afspeelt op de arbeidsmarkt. Daarnaast is er ook een zichtbare verhoging van het vertrouwen tegenover de overheid, binnen migrantengemeenschappen.

²⁵ A. Kraler & M. Baldwin-Edwards, Regularisations in Europe: Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, ICMPD, 2009. See also K. Brick, "Regularisations in the European Union: A contentious policy tool", Migration Policy Institute, 2011

In het buitenland zijn er verschillende goede voorbeelden van systemen die zijn gebaseerd op (al dan niet) tijdelijk verblijf.

Duitsland is een voorbeeld van een land dat binnen de EU een hoog terugkeerratio kan voorleggen. Detentie wordt er nochtans amper toegepast. Wel kent Duitsland het systeem van 'Duldung', waarbij personen een tijdelijk verblijfsdocument krijgen dat hen recht geeft om te werken.

In Nederland is er een ondersteuningssysteem voor mensen die niet kunnen terugkeren. Moeilijkheid in het Nederlandse systeem is de zeer hoge bewijslast die op mensen rust om zelf de onmogelijkheid van terugkeer aan te tonen. Bij problemen met de eigen ambassade is dit bijvoorbeeld lang niet altijd vanzelfsprekend.

Portugal zet dan weer in op activering. Zo bestaat er de mogelijkheid om op basis van werk verblijfsdocumenten te krijgen voor zes maanden. In Spanje is integratie dan weer een zeer belangrijke factor. Woon je drie jaar in Spanje en heb je geen status, dan kun je er een aanvraag indienen voor verblijfsrecht op voorwaarde dat je voldoende bewijzen van integratie kan voorleggen en dat je geen strafdossier hebt. Ten slotte wees mevrouw Soova ook nog op het feit dat kinderen zeer vaak het slachtoffer zijn van een te rigide systeem. PICUM heeft samen met een aantal internationale organisaties en ngo's een tool ontwikkeld die nationale overheden kan helpen om het hoger belang van het kind op een systematische manier te onderzoeken bij verblijfs- en terugkeerprocedures.²⁶

In het geval van migranten- en vluchtelingenkinderen is het belang van het kind cruciaal voor het vinden van een duurzame oplossing.

De tool legt de belangrijkste stappen uit om specifieke procedures en terugkeerprocessen te implementeren die de rechten van het kind respecteren. De tool geeft een samenvatting van de voornaamste bezorgdheden over de rechten van het kind in de praktijk, rechtstreeks gebaseerd op de bevindingen van de kinderen zelf. Het bevat ook concrete, praktische voorbeelden van sommige EU-lidstaten die al stappen hebben ondernomen om de kinderen beter te beschermen.

²⁶ De tool die PICUM samen heeft ontwikkeld rond het organiseren van een systematische analyse van het hoger belang van het kind is hier terug te vinden: https://picum.org/wp-content/uploads/2019/09/2019_Durable_solutions_joint_brief_ENG.pdf

3. Detentie en alternatieven

a. Introductie

Het migratiebeleid moet mensen beschermen tegen onrechtmatige opsluiting en er voor zorgen dat er voor elke persoon een duurzame oplossing gevonden wordt. Eenieder heeft immers recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van zijn persoon. Los van ideologie of standpunt moeten we erkennen dat het huidige detentie- en uitwijzingsbeleid niet werkt.

Ondanks dat detentie enkel omwille van de migratiestatus van een persoon niet is toegestaan, sluit België ieder jaar duizenden onschuldige vreemdelingen op in gesloten centra. Niet omdat ze een strafbaar feit hebben gepleegd of daarvan worden verdacht, maar omdat ze wachten op behandeling van hun asielerzoek of op uitzetting. Administratieve detentie voor volwassenen mag volgens Europees recht alleen uitzonderlijk ingezet worden met het oog op een reële repatriëring en enkel als laatste redmiddel, wanneer minder dwingende maatregelen niet voldoende bleken te zijn. Het is alleen toegestaan in uitzonderlijke omstandigheden, wanneer het strikt noodzakelijk is om onderduiking te voorkomen en voor een zo kort mogelijke periode.

Niet alleen volwassenen worden opgesloten in gesloten centra. Volgens de Belgische wet mogen ook kinderen en gezinnen vastgezet worden,²⁷ terwijl detentie van kinderen een schending vormt van de Kinderrechten. Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind voorziet dat kinderen gedetineerd kunnen worden “in het allerlaatste geval” (artikel 37), maar dit gaat enkel over kinderen in conflict met de wet. Het kinderrechtenverdrag stelt dan ook dat kinderen niet mogen worden gecriminaliseerd of onderworpen aan strafmaatregelen vanwege de migratiestatus van zijn of haar ouders (artikel 2.2). De detentie van een kind vanwege de migratiestatus van zijn of haar ouders vormt daardoor een overtreding van de rechten van het kind en schendt altijd het principe van het hoger belang van het kind.²⁸

²⁷ Wet tot invoeging van een artikel 74/9 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, inzake het verbod op het opsluiten van kinderen in gesloten centra.

²⁸ Committee on the Rights of the Child, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium, 22 februari 2019, te consulteren via: <https://digitallibrary.un.org/record/3793448>: “With reference to joint general comments No.3 and No.4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families/No.22 and No.23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the human rights of children in the context of international migration, the Committee reiterates its previous recommendation (CRC/C/ BEL/CO/3-4, para. 77) and urges the State party:(a) To put an end to the detention of children in closed centers, and to use non-custodial solutions”

In België wordt administratieve detentie voor volwassen structureel en als eerste keuze gebruikt, zonder toetsing van de noodzakelijkheid of inzetten van alternatieven voor detentie. Hoewel steeds meer Europese landen inzetten op alternatieven, lijkt België de andere kant op te kijken en is er het plan om het aantal plaatsen in gesloten centra te verdubbelen tot 1066 plaatsen.

Er zijn meerdere problemen met detentie die onafhankelijk van perspectief of ideologie door bijna alle partijen erkend worden. De terugkeer uit detentie is laag. Van de mensen die opgesloten worden in gesloten centra, wordt volgens DVZ 60% uitgezet: de rest wordt na maximaal 8 maanden weer vrijgelaten. Het fundamentele recht op vrijheid, en wanneer het om families met kinderen gaat, de rechten van het kind, worden op deze manier niet gegarandeerd. Een kind sluit je niet op, zoals de campagne luidt, maar ook een volwassene moet beschermd worden tegen onrechtmatige opsluiting. Artikel 5 van het EVRM beschermt mensen tegen arbitraire detentie. België werd recent nog veroordeeld wegens een inbreuk op dit recht in de context van haar migratiebeleid.²⁹ Toch blijft België nog sterk inzetten op detentie.

Het is bovendien niet bewezen dat dit beleid efficiënt of effectief is, integendeel. Het opjagen en opsluiten van mensen werkt contraproductief. Het vergroot de kwetsbaarheid van mensen, beperkt hun vrijheid om na te denken over het migratieproces, richt hen vooral op overleving en doet mensen dieper onderduiken, waardoor ze minder bereikbaar zijn en kwetsbaarder voor uitbuiting.

Dit detentiesysteem is in strijd met cruciale principes: vrijheid, de rechtsstaat en mensenrechten. Administratieve detentie is geen noodzakelijk middel, maar een toonbeeld van een repressief migratiebeleid.

Het migratiebeleid moet mensen niet alleen beschermen tegen onrechtmatige opsluiting, maar het beleid moet ook een duurzame oplossing bieden voor mensen in een precaire of irreguliere verblijfssituatie. Irregulier verblijf is voor niemand een oplossing. Om te voorkomen dat mensen in een irreguliere situatie terechtkomen, is het essentieel om alternatieven voor detentie te implementeren. Volgens de *International Detention Coalition* (IDC) is een alternatief voor detentie elke wetgeving, beleid of praktijk die migranten toelaat om in de gemeenschap te verblijven zolang de verblijfsprocedure duurt of de (gedwongen) terugkeer of teruggedrijving voorbereid wordt. Aan de hand van een holistische begeleiding (*case management*) wordt er naar een duurzame oplossing toegewerkt. Tot die duurzame oplossing kan zowel

²⁹ Voor een recente veroordeling, zie bijvoorbeeld: EHRM 18 februari 2020 (nr.12848/15) MAKDOUDI t. BELGIE

een verblijfsrecht, een beweging naar een derde land of een vrijwillige terugkeer behoren.

Het *European Alternatives to Detention Network* steunt ngo's die concrete ATD pilootprojecten uitrollen. Deze ATD's zijn allemaal gebaseerd op case management. De eerste resultaten in Polen, Bulgarije, Cyprus en VK zijn veelbelovend. De resultaten tonen dat weinig tot geen mensen onderduiken. Ondertussen zijn er nieuwe projecten gestart in Italië en Griekenland. In landen als het Verenigd Koninkrijk en Nederland wordt met steun van de overheid reeds sterk ingezet op *case management als alternatief* voor detentie.

In Nederland werden dakloze vreemdelingen jarenlang door de overheid op straat gezet, in de hoop hen daarmee te bewegen tot vertrek. De aanpak bleek echter niet het gewenste effect te hebben; mensen die op straat stonden bleken meer bezig met overleven dan met het opbouwen van een nieuw bestaan elders. De Nederlandse regering besloot daarom tot een pilot: de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV). Ook de gemeente Utrecht biedt een vorm van case management aan, die mensen in irregulier of precair verblijf niet alleen onderdak biedt maar vooral ook begeleiding in de zoektocht naar een duurzame oplossing voor hun uitzichtloze migratie-situatie. Zowel vrijwillige terugkeer, als oriëntatie op een wettig verblijf worden daarbij tot een duurzame oplossing gerekend. Rust, Ruimte en Respect zijn daarbij de belangrijkste onderdelen van de begeleiding, opdat mensen zonder wettig verblijf correct en volledig geïnformeerd worden over hun verblijfssituatie en kunnen nadenken over hun toekomstmogelijkheden. Daarnaast is het de bedoeling te versterken en te activeren zodat zij zelf een bewuste, realistische keuze kunnen maken voor hun toekomst. De IDC stelt dat *case management* niet mag worden opgenomen door een persoon die ook beslissingsbevoegdheid over het migratiedossier heeft. Hiervoor is het best dat het maatschappelijk middenveld wordt ingezet, aangezien alleen een onafhankelijke derde persoon een vertrouwensrelatie met de betrokken individuen of gezinnen kan opbouwen. Vertrouwen, ook in het systeem, is de sleutel om tot een duurzame oplossing te komen en zo een einde te stellen aan een irregulier verblijf.

b. Rob Kaelen – Evaluatie van de terugkerwoningen als alternatief voor detentie.

Rob Kaelen is projectverantwoordelijke bij het Platform Kinderen op de vlucht, een tweetalige organisatie die werkt rond kinderen op de vlucht. Het Platform legt momenteel de laatste loodjes aan een evaluatie van de terugkeerhuizen.

Lange tijd was België internationaal koploper rond alternatieven voor detentie. Gezinnen met minderjarige kinderen die het land moesten verlaten, werden niet langer vastgehouden in gesloten centra, maar sinds 2008 in open woonunits. In 2008 werden de terugkerwoningen opgericht, nadat België veroordeeld werd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor het opsluiten van kinderen omwille van hun verblijfsstatus. De terugkerwoningen werden ingezet als minder dwingende maatregel dan detentie, voor gezinnen die gedwongen terug moesten keren en waar volgens DVZ een grote kans op onderduiken bestond. Ondanks dat het gezin de woning kan verlaten, vormen deze woningen een vrijheidsberovende maatregel: er moet namelijk altijd een volwassene in de woning aanwezig blijven. Juridisch is er ook geen verschil tussen mensen die opgesloten worden in een gesloten centrum of in een terugkerwoning. Ook de gezinnen die in de terugkerwoningen vastgehouden worden, hebben een detentie-beslissing ontvangen. De inzet van de woningen is dan ook niet toekomstoriëntatie maar uitzetting. De gesprekken die er gevoerd worden zijn op terugkeer gefocust en de nodige vertrouwensrelatie is erg moeilijk op te bouwen in een setting waarbij de terugkeercoach voor DVZ werkt. Opsluitingen van gezinnen in gesloten centra gebeurde sinds 2008 in de praktijk niet, tot de opening van de gezinsunits in Steenokkerzeel in augustus 2018.

Ondanks het feit dat België een voor die tijd vooruitstrevende stap zette, werd er al die jaren onvoldoende tot niet geïnvesteerd in de terugkerwoningen. De laatste twee jaren zien we ook dat de doelgroep binnen de terugkerwoningen sterk wijzigde. Er worden bijna uitsluitend gezinnen vastgehouden die asiel hebben aangevraagd bij aankomst op de luchthaven, en die niet voldoen aan de binnenkomstvoorwaarden. Deze gezinnen behoren geen detentie-titel te krijgen en zouden meteen in het land moeten toegelaten worden, met recht op opvang binnen het netwerk van Fedasil, liefst in een kleinschalige opvang waar respect voor privacy van de gezinnen beter gegarandeerd is dan in de terugkerwoningen.

Dit alles roept de vraag op of de huidige terugkerwoningen nog wel voldoen aan het positieve imago dat zij ooit hadden als alternatief voor detentie. Sinds de oprichting van de terugkerwoningen is er nooit een deftige evaluatie geweest. De zogenaamde inefficiëntie van de terugkerwoningen wordt politiek gebruikt om opsluiting te verantwoorden. Hoewel de terugkerwoningen vaak worden gezien als een mislukking is dit moeilijk te verantwoorden zonder dit te evalueren. Een onafhankelijke evaluatie van de terugkerwoningen met de volle medewerking van de overheid is dan ook hard nodig.

c. **Lilja Gretarsdottir – Visie van de Raad van Europa wat betreft alternatieven voor detentie**

Lilja Gretarsdottir is deputy Head van de Independent Human Rights Bodies Division van de Raad van Europa.

Volgens Gretarsdottir zijn er een aantal voordelen bij het gebruik van alternatieven voor detentie als deze effectief worden geïmplementeerd, namelijk 1) de mensenrechten worden gerespecteerd en beschermd; 2) naleving van immigratieprocedures, aangezien alternatieven het migratiebeheer kunnen beïnvloeden en verbeteren; 3) kosten en efficiëntie.

Een alternatief wordt efficiënt als aan een aantal essentiële elementen wordt voldaan: screening en beoordeling; toegang tot informatie; juridische bijstand; begeleiding gebaseerd op case management; waardigheid en grondrechten; en vertrouwen in asiel- en migratie-procedures. Deze elementen zijn met elkaar verbonden, ze beïnvloeden en versterken elkaar. De toegang tot informatie is een zeer belangrijk: migranten begrijpen de situatie waarin ze zich bevinden vaak niet en begrijpen hun verplichtingen en rechten niet, noch wat er met hen gebeurt. Dit vormt een diepe bron van angst en stress.

Het recht op vrijheid en veiligheid is een belangrijk mensenrecht. Het is zeer verontrustend dat een dergelijk grondrecht in veel gevallen, door louter in te zetten op detentie, systematisch en regelmatig wordt overschreden. Als een overheid migratiedetentie als een uitzonderlijk en laatste redmiddel wil gebruiken, moet zij eerst voor elk geval bekijken of alternatieven voor detentie zouden voldoen. Onder de mogelijke alternatieven moet de voorkeur worden gegeven aan alternatieven die het mogelijk maken dat onwettig verblijvende personen en asielzoekers in de gemeenschap blijven wonen, zodat zij de tijd en ruimte krijgen om na te denken, met de hulp van een casemanager, op zoek naar een duurzame oplossing die verenigbaar is met hun migratiesituatie.

De belangrijkste mensenrechtennormen voor alternatieven zijn volgens de Raad van Europa dat 1) alternatieven voor detentie nooit mogen neerkomen op vrijheidsbeneming, of willekeurige beperkingen van het vrije verkeer; 2) alternatieven altijd moeten vertrekken vanuit de minst beperkende maatregel die mogelijk is; en 3) dat kinderen nooit mogen worden vastgehouden.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft ten aanzien van de detentie van kinderen minimale normen vastgesteld. Dit blijkt uit de jurisprudentie van de afgelopen vijftien jaar in bijvoorbeeld Griekenland en Frankrijk. Vooral in recente Franse gevallen worden de detentievoorwaarden niet eens genoemd: de detentie zelf vormt een bron van angst voor kinderen, zelfs als de detentievoorwaarden acceptabel zijn. De staat heeft bij kinderen een zeer duidelijke verplichting om alternatieven aan te bieden.

d. **Jan Braat – de Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen in Utrecht**

Jan Braat is Senior beleidsadviseur bij Gemeente Utrecht, lid van de Nederlandse kerngroep Landelijke Vreemdelingen Voorziening, lid van de werkgroep Migratie en Integratie van Eurocities en voorzitter van City Initiatives on Irregular Migrants (C-mise).

Een inspirerende *good practice* is het Nederlandse pilootproject Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) in o.a. de gemeentes Utrecht en Groningen. In dit pilootproject werken de stad, de politie en diverse andere overheidsdiensten samen aan opvang en perspectiefontwikkeling voor dakloze vreemdelingen. Dit project gaat uit van de BBB+ (bed, bad, brood én begeleiding) methodiek. De basis ervan is 24 uren-opvang waarin mensen intensieve begeleiding krijgen, gericht op het ontwikkelen van een perspectief. Dat kan terugkeer naar eigen land zijn, maar ook legale vestiging in een ander land of een verblijfsvergunning in Nederland. Essentieel daarbij is dat mensen tot rust kunnen komen en dat er vervolgens op basis van wederzijds vertrouwen wordt gewerkt aan het wegnemen van belemmeringen voor een nieuw toekomstperspectief.

De gemeente Utrecht dacht bij het begin van dit project – achttien jaar geleden – dat ze veel mensen zou kunnen terugsturen. Deze voorspellingen waren echter niet correct, gezien 60% van de doelgroep alsnog een verblijfsvergunning heeft gekregen. Door nog eens goed naar de dossiers te kijken, met andere en betere informatie, ontstaat er een ander beeld. Goede juridische begeleiding is hierbij essentieel. Er moeten voldoende middelen beschikbaar zijn om experts vreemdelingenrecht aan te werven. Het vraagt heel professionele begeleiding met een grote vertrouwensband.

De cijfers van de afgelopen 18 jaar in Utrecht tonen dat 60% een wettig verblijf heeft gekregen, 20% is teruggekeerd naar het land van herkomst, 13% terug in de asielopvang is beland met een kansrijke procedure en dat 7% van de radar zijn verdwenen. Alle grote Nederlandse steden verzorgen op dit moment opvang. In 2018 startte de Landelijke Vreemdelingen Voorziening Rijksbeleid met een pilot waar vijf steden aan mee doen. De regie ligt bij de gemeenten, de uitvoering bij maatschappelijke organisaties en er wordt samengewerkt met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND, de Nederlandse variant op DVZ).

4. Mensenrechtentoets

a. Introductie

De terugkeer van afgewezen asielzoekers en migranten naar hun land van herkomst of naar een derde land brengt een heel aantal mensenrechtenrisico's met zich mee. Denk bijvoorbeeld aan risico's op foltering, mishandeling of andere mensenrechtenschendingen, maar ook de trauma's veroorzaakt door detentie of gebruik van dwangmiddelen, of de impact van terugkeer op het gezinsleven. Bepaalde groepen, zoals kinderen of mensen met gezondheidsproblemen, vertonen bovendien bijzondere kwetsbaarheden. De overheid die de terugkeer organiseert moet erover waken dat de mensenrechten van de betrokkene gerespecteerd, beschermd en vervuld worden, en dat er rekening gehouden wordt met kwetsbaarheden.

De risico's op mensenrechtenschendingen stellen zich nog scherper wanneer het beleid erg focust op terugkeercijfers, detentie en gedwongen terugkeer. Toen de Belgische overheid er in het najaar van 2017 voor koos om een officiële Soedanese delegatie uit te nodigen om een groep Soedanezen te identificeren met het oog op gedwongen terugkeer, bleek dat de Belgische procedures op verschillende punten geen afdoende mensenrechtentoets bevatten. Een belangrijke tekortkoming was het gebrek aan een grondige, individuele toetsing van het risico op foltering of andere mishandeling bij terugkeer, voor personen die geen asiel aangevraagd hadden. Ook het feit dat Soedanese migranten met vertegenwoordigers van het Soedanese regime geconfronteerd werden zonder voorafgaande toetsing van die risico's, was bijzonder problematisch. Het zijn deze zaak, en de tekortkomingen in het Belgische terugkeerbeleid die hiermee aan het licht zijn gekomen, die mee aan de basis liggen van de oprichting van de Tijdelijke Commissie, en van de conferentie Voorbij Terugkeer.

Om de mensenrechten van de betrokken personen optimaal te beschermen, moet rekening gehouden worden met risico's en kwetsbaarheden doorheen het volledige proces. Maar hoe zorgen we voor een migratiebeleid dat de mensenrechten maximaal beschermt? Met welke risico's en kwetsbaarheden moet rekening gehouden worden? En waar in het terugkeerproces moeten de nodige toetsen en waarborgen voorzien worden? Op deze vragen bieden de drie panelisten antwoorden. Carolina Grafé van Myria wijst op de knelpunten in de Belgische terugkeerprocedure. Jill Alpes wijst op de risico's en kwetsbaarheden na terugkeer. Olivia Sundberg Diez analyseert de problematiek in het licht van het EU-beleid inzake terugkeer. De drie panelisten formuleren elk een aantal concrete aanbevelingen om mensenrechtenrisico's op te vangen en rekening te houden met kwetsbaarheden doorheen het volledige terugkeerproces, van aanhouding tot bij de terugkeer in het land van herkomst.

b. **Carolina Grafé – Stand van zaken en vooruitzichten op een beleid dat de mensenrechten respecteert vóór de terugkeer**

Carolina Grafé is policy officer bij Myria

Carolina Grafé wijst erop dat het terugkeerbeleid hoge risico's op schending van grondrechten inhoudt en dat dit beleid weinig transparant is. Er kunnen dwangmiddelen gebruikt worden voor volwassenen, maar ook voor kinderen. Het aantal personen die aangehouden en in detentie geplaatst worden is de voorbije jaren toegenomen, maar het aantal verwijderingen neemt net af. Dit roept vragen op over de effectiviteit van een dergelijk beleid.

Gezien de mensenrechtenrisico's inherent aan een terugkeerbeleid, beveelt Myria een aantal bijkomende waarborgen aan in het kader van de administratieve aanhouding, detentie en de verwijdering van vreemdelingen.

Administratieve aanhouding

Tijdens de eerste 24 uren van de administratieve aanhouding is er weinig transparantie over het respect voor grondrechten. Politiecommissariaten worden niet gemonitord, dus er is weinig informatie over de wettelijkheid van controles en weinig transparantie over het verloop van aanhoudingen. De gearresteerde heeft geen toegang tot een advocaat, en slechts een theoretische toegang tot een tolk, maar wel het recht om gehoord te worden vooraleer DVZ een beslissing neemt (via een formulier ingevuld bij de politie). Met betrekking tot deze fase, beveelt Myria aan dat verschillende bijkomende garanties geboden worden. Het hoorrecht moet beter gerespecteerd worden, zodat de betrokken persoon alle elementen met betrekking tot zijn situatie kan uiteenzetten voorafgaand aan de aflevering van een bevel om het grondgebied te verlaten, met het oog op een grondige analyse op basis van artikel 3 EVRM (incl. medische aspecten) en artikel 8 EVRM.³⁰

Het recht om geïnformeerd te worden over de redenen van de aanhouding in een taal die de betrokken vreemdeling begrijpt moet gegarandeerd worden door systematisch toegang tot tolken te voorzien. Indien de persoon daartoe verzoekt, moet hij toegang krijgen tot een advocaat bij administratieve aanhouding door de politie. Het artikel 3 EVRM-onderzoek moet gevoerd worden door een bevoegde autoriteit, onafhankelijk van de vraag of al dan niet een verzoek om internationale bescherming ingediend werd. Myria maakt zich bovendien ernstige zorgen over de praktijk van de 'impliciete asielaanvragen' die ontstaan is na de Soedan-affaire, waardoor DVZ een verzoek om internationale bescherming kan registreren, ook al

³⁰ Art.3 EVRM: iemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; Art. 8 EVRM: Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

wenst de persoon dit niet, wanneer deze laatste laat weten schrik te hebben in geval van terugkeer. Het in aanmerking nemen van een impliciet verzoek om internationale bescherming kan de facto leiden tot een verbod op uitwijzing naar het land van herkomst. Het faciliteert ook om, in toepassing van de Dublinverordening, bepaalde migranten over te dragen aan een andere Europese lidstaat die bevoegd is voor de behandeling van hun verzoek om internationale bescherming. In de praktijk echter weigeren deze ‘terughoudende’ verzoekers om internationale bescherming vaak hun medewerking aan de asiinstanties, net uit vrees om naar een ander Europees land gestuurd te worden. Bovendien bevinden ze zich in detentie, wat hun mogelijkheid om bewijzen te verzamelen hindert. Hierdoor beschikken de autoriteiten vaak over onvoldoende elementen, wat leidt tot een te oppervlakkig onderzoek van het verzoek om internationale bescherming en de ingeroepen vrees in het kader van artikel 3 EVRM.

Detentie

In het kader van detentie beveelt Myria een betere toegang tot informatie aan. Het klachtensysteem in de gesloten centra is niet effectief, daarnaast beveelt Myria aan dit systeem compleet te hervormen, zodat het voldoet aan de voorwaarden van onafhankelijkheid, onpartijdigheid, transparantie en toegankelijkheid. Er moet ook toezicht gehouden worden op de omstandigheden van de detentie. Myria beveelt aan OPCAT te ratificeren en een Nationaal Preventiemechanisme op te richten.³¹

Ten slotte stelt Myria vast dat de detentie van kinderen voor migratiedoeleinden een onmiskenbare stap terug is, en beveelt Myria aan de detentie van kinderen voor migratiedoeleinden bij wet te verbieden. Myria steunt zich in dit opzicht op het standpunt dat al verscheidene jaren wordt ingenomen door talrijke internationale specialisten en instellingen, onder andere de Raad van Europa, de Speciale Rapporteur over mensenrechten voor migranten van de Verenigde Naties, de Speciale Rapporteur over foltering van de Verenigde Naties en Unicef. Allen zijn ze het eens over het feit dat detentie nefast is voor de kinderen en op lange en minderlange termijn ernstige en traumatiserende gevolgen kan hebben voor hun fysieke en mentale gezondheid. Dat is zelfs al het geval als de detentie van zeer korte duur is en onder relatief humane omstandigheden gebeurt. Onlangs nog hebben het Comité van de Verenigde Naties inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en het Comité voor de Rechten van het Kind in een gezamenlijke algemene commentaar bevestigd *“dat kinderen nooit zouden mogen worden opgesloten om redenen die verband houden met de immigratiestatus van*

³¹ Op 19 juli 2018 heeft het Belgische parlement in plenaire vergadering een wetsontwerp inzake de ratificatie van het OPCAT goedgekeurd. Sindsdien is de tekst onder voorbehoud van koninklijke bekrachtiging en is hij nog niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

*hun ouders en dat de staten snel en onverwijld een einde zouden moeten maken aan de opsluiting van kinderen om immigratieredenen en die praktijk zouden moeten uitbannen. Elk type van detentie van kinderen dat verband houdt met immigratie zou in de wet moeten worden verboden en dit verbod zou in de praktijk volledig moeten worden uitgevoerd”.*³²

Verwijdering

Myria beveelt aan om zowel de monitoring van de verwijdering van vreemdelingen als het klachtenmechanisme te versterken. Monitoring wordt uitgevoerd door de AIG, maar door een tekort aan middelen vinden er te weinig monitoringoperaties plaats. Myria beveelt aan om meer middelen te voorzien. Monitoring door de AIG moet meer aanwezig zijn, en transparanter. Myria beveelt aan om ook video-opnames mogelijk te maken, de escortes te identificeren, en te voorzien in de aanwezigheid van tolken. Een klacht kan ingediend worden bij de politie, het comité P, de AIG of het parket, maar in de praktijk is het moeilijk om dit klachtrecht uit te oefenen. Daarom beveelt Myria aan om systematisch, zowel mondeling als schriftelijk, informatie te verstrekken over de mogelijkheden om klacht in te dienen in geval van geweld, zelfs na terugkeer; om systematisch de documenten over te maken die noodzakelijk zijn om klacht in te dienen, bijvoorbeeld medische documenten; en om meer transparantie te verschaffen over het aantal klachten en het gevolg dat eraan gegeven wordt.

Conclusie

De voorbije 20 jaar is er vooruitgang geboekt. Er zijn nieuwe informatietools ontwikkeld, in de gesloten centra worden permanenties georganiseerd waarin juridische eerste- of tweedelijnsbijstand geboden wordt, en er werd vooruitgang geboekt aangaande het recht om gehoord te worden. Gelet op het risico op schending van de grondrechten in dit beleidsdomein, is het belangrijk om te voorzien in meer procedurele waarborgen, de kwaliteit van rechtsbijstand in gesloten centra verbeteren, meer transparantie, monitoring in elke fase van de procedure, en regelmatige evaluatie. Vandaar ook het belang van de oprichting van een permanente, onafhankelijke evaluatiecommissie.

³² Gezamenlijke Algemene Commentaar nr.4 (2017) van het Comité inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden en nr.23 (2017) van het Kinderrechtencomité over de verplichtingen van de lidstaten op het gebied van de mensenrechten van kinderen in de context van de internationale migraties in de landen van herkomst, transit, bestemming en terugkeer, CMW/C/GC/4/CRC/C/GC/23, 16 november 2017 §5.

c. Jill Alpes – Hoe kunnen staten verantwoordelijk worden gehouden voor wat er na de uitwijzing gebeurt?
Het geval van mensen die vanuit Europa worden uitgewezen naar Nigeria en Mali
Jill Alpes, Ph.D., is migratie-experte en onderzoekster aan het ‘Nijmegen Centre of Border research’

Ondanks de aanzienlijke politieke investeringen in het terugkeerbeleid, bestaan er maar weinig gegevens over wat er met migranten, hun familie en hun gemeenschap gebeurt na een uitwijzing of een begeleide terugkeer. Het Terugkeerhandboek van de Europese Commissie stelt dat er rekening moet worden gehouden met kwetsbaarheden in alle stadia van de terugkeerprocedure, maar de mechanismen voor monitoring van de mensenrechten bij uitwijzing door de EU-lidstaten hebben enkel betrekking op het terugkeerproces en niet op de opvang en de identificatie van de uitgewezen personen op de luchthavens van aankomst, en nog minder op de dynamiek op langere termijn na aankomst. De enkele studies die bestaan over de dynamiek na terugkeer, leggen geen verband met het terugkeerbeleid of met de juridische verplichtingen van staten. Andere onderzoeken vooral de sociale en economische dynamiek in het licht van de programma’s voor re-integratiesteun, waardoor die projecten centraal staan en niet de ervaringen van de mensen en hun politieke en juridische gevolgen.

De Principes van Maastricht over de extraterritoriale verplichtingen van staten op het vlak van de economische, sociale en culturele rechten vormen een leidraad die de inhoud van de extraterritoriale verplichtingen van de staten in verband met het verwezenlijken van de economische, sociale en culturele rechten moet verduidelijken, met het oog op de bevordering en de volledige verwezenlijking van de doelstellingen van het Handvest van de Verenigde Naties en de internationale mensenrechteninstrumenten. Met betrekking tot het terugkeerbeleid bestaat er vandaag een onevenwicht tussen de invloedssfeer van de staten die de beslissingen tot terugkeer nemen en uitvoeren en de manier waarop hun juridische verantwoordelijkheid voor wat er gebeurt met de mensen na een gedwongen of begeleide terugkeer wordt omschreven. De gedwongen en begeleide terugkeer veroorzaakt met name een reëel en voorzienbaar gevolg voor de lichamelijke integriteit, de veiligheid en de vrijheid van meningsuiting van een persoon, en ook voor zijn of haar toegang tot voedsel, gezondheidszorg, onderwijs, waardige werkomstandigheden, een geschikte woning en sociale zekerheid.

Mevrouw Alpes onderzocht de noden aan bescherming na terugkeer die verder gaan dan de terugdrijving. Zij behandelde meer bepaald de factoren die de bestaande kwetsbaarheden versterken, en ook degene die nieuwe kwetsbaarheden creëren na de terugkeer. Nigeria en Mali behoren allebei tot de tien belangrijkste herkomstlanden van irreguliere migranten in de EU. Er werden gegevens ingezameld op basis van dertien kwalitatieve open en semi-gestuurde interviews met mensen die vanuit Europa zijn uitgewezen en teruggestuurd naar Nigeria of naar Mali. Als er bij het uitstippelen van het beleid meer aandacht zou zijn voor bescherming na de

terugkeer, zou dat kunnen leiden tot 1) het intrekken of niet-uitvaardigen van een maatregel tot verwijdering, 2) het wijzigen van de procedures voor terugkeer of 3) het bieden van bijstand na aankomst.

Allereerst blijkt uit de verhalen van de mensen die vanuit Europa zijn uitgewezen naar Mali en Nigeria dat de beoordeling van kwetsbaarheid voor de terugkeer moeten worden uitgebreid, en ook rekening moet houden met factoren die nieuwe kwetsbaarheden zullen creëren na uitwijzing en niet enkel met factoren die de al bestaande kwetsbaarheden dreigen te versterken. In het bijzonder zouden de beslissingen tot terugkeer rekening moeten houden met de kwetsbaarheden na terugkeer bij mensen die geen sociale netwerken hebben in het land van hun nationaliteit, die niet de taal spreken die nodig is om in de landen van hun nationaliteit te leven of die verplaatst zijn binnen hun land van herkomst. De lidstaten moeten ook rekening houden met de bestaande familie- en sociale banden en ook met het belang van de sociale banden van de betrokken persoon met de landen waarvan hij of zij de nationaliteit heeft. Om dus te kunnen garanderen dat de terugkeer kan gebeuren in menselijke en waardige omstandigheden, moeten de beslissingen tot terugkeer rekening houden met het maximum aantal jaren doorgebracht in een land van verblijf waarna een persoon nog kan worden uitgewezen, en ook met het minimum aantal jaren dat iemand in een land van zijn of haar nationaliteit moet hebben gewoond.

Ten tweede spelen de terugkeerprocedures een belangrijke rol bij het wegwerken of beperken van de kwetsbaarheden van mensen na een gedwongen of begeleide terugkeer. De gedwongen terugkeer van mensen die nog een beroep hebben lopen in Europa, bijvoorbeeld, verhindert die personen immers om toegang te hebben tot het gerecht in hun vroegere verblijfplaats en ook om een nieuw leven op te bouwen in hun land van herkomst. De psychologische schade door detentie voorafgaand aan de uitwijzing veroorzaakt ook belemmeringen voor de re-integratie van mensen na hun uitwijzing. Bovendien betekenen overhaaste terugkeer- of verwijderingsprocessen dat mensen hun goederen, geld of spaargeld in het oude land van verblijf verliezen. En ten slotte betekenen de huidige praktijken op het vlak van reisdocumenten dat de uitgewezen personen na uitwijzing geen toegang meer hebben tot identiteitspapieren. De aanvaarding door de politieagenten op het grondgebied van een land betekent niet dat de diensten van de burgerlijke stand bereid zullen zijn om achteraf identiteitsdocumenten af te leveren.

Ten derde brengen de risico's na uitwijzing ook verantwoordelijkheden op het vlak van bescherming met zich mee. Zo moeten uitgewezen personen zonder familiebanden of sociale netwerken in de landen waarvan zij de nationaliteit hebben bij hun aankomst noodopvang krijgen. Uitgewezen personen die niet afkomstig zijn uit de hoofdstad waar de uitwijzingsvluchten aankomen, hebben hulp nodig

om tickets voor binnenlands vervoer te kopen en moeten ook identiteitspapieren hebben, die wellicht nodig zijn om de reis te kunnen voortzetten. Uitgewezen personen en gerepatrieerden die niet worden uitgewezen met hun oorspronkelijke identiteitspapieren hebben identiteitspapieren nodig om staatloosheid te kunnen vermijden en ook om middelen te kunnen ontvangen van hun familie en vrienden. Teruggestuurde personen die na de uitwijzingsvlucht geen identiteitspapieren hebben, kunnen bij terugkeer geen rekening openen of zelfs geldoverdrachten ontvangen van hun vrienden en hun familie in het buitenland. Dat kan dus echt een belemmering vormen voor de toegang tot voedsel en onderdak. Ten slotte hebben terugkerende gezinnen met kinderen steun nodig om toegang te vinden tot gezondheidszorg en onderwijs.

d. **Olivia Sundberg Diez – Risico's na de terugkeer: nagaan wat de omstandigheden bij terugkeer zijn**
Olivia Sundberg Diez is junior policy analyst bij het European Policy Centre

De huidige EU-context met een grote focus op het verhogen van de terugkeercijfers brengt belangrijke risico's op vlak van mensenrechten met zich mee.

Olivia Sundberg Diez wijst op drie belangrijke risico's.

Ten eerste is er een vermindering van de procedurele garanties bij terugkeer, o.a. door een inperking van de mogelijkheden tot beroep.

Sundberg Diez onderstreept ook de toename van informele terugkeerakkoorden met landen van herkomst. Via zogenaamde *memoranda of understanding* wordt voorbijgegaan aan democratische controle van nationale parlementen en het Europese parlement. Een voorbeeld is ook het EU-Turkije statement dat niet zozeer tussen de EU en Turkije werd afgesloten maar namens de regeringsleiders.

Tot slot wijst Sundberg Diez op het gebrek aan monitoring en controle na terugname. EU-lidstaten beschikken niet over mechanismen om de mensen na hun terugkeer te volgen wat betreft de omstandigheden, de vooruitzichten op integratie of de vervolgmigratie. De nationale instrumenten vallen weg op het moment van de wederopname. De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de nationale re-integratieprogramma's spitsen zich enkel toe op de vrijwillige terugkeer. Informatie wordt niet systematisch bijgehouden en komt vooral van het middenveld.

De recente ontwikkelingen in het migratiebeleid van de EU hebben geleid tot een toename van de schendingen door de staten van het beginsel van non-refoulement, dat is vastgelegd in artikel 33 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen. Zo is er regelmatig terugkeer naar landen

waar veel vluchtelingen vandaan komen, landen die permanente conflicten kennen, kwetsbaar zijn en hun verbintenissen niet kunnen nakomen, geen asielsysteem hebben, geen (of slechts gedeeltelijk) partij zijn in het Vluchtelingenverdrag of het vluchtelingenstatuut niet erkennen. Dit brengt ook een risico op indirecte refoulement met zich mee waarbij mensen in een tweede beweging, via uitwijzing uit een derde land worden blootgesteld aan refoulement.

Dit gebrek aan monitoring heeft belangrijke gevolgen. Het is onmogelijk om te beoordelen of de terugkeerakkoorden, zoals de Verklaring EU-Turkije, stroken met de fundamentele rechten. Het is onmogelijk om non-refoulementvoorwaarden op te nemen in de partnerschappen voor wederopname. Het gebrek aan monitoring heeft ook tot gevolg dat problematische akkoorden niet in vraag worden gesteld, omdat er geen duidelijke informatie is over de landen van herkomst. Het gebrek aan monitoring heeft ook een negatieve invloed op de beslissingen over asiel: kwalitatieve monitoring geeft de instanties meer informatie over de landen van herkomst, die ze kunnen gebruiken in de behandeling van de asielaanvragen.

Mevrouw Sundberg Diez formuleert ook verscheidene aanbevelingen voor een systeem van terugkeer en wederopname dat berust op de mensenrechten.

Terugkeerakkoorden met landen die een risico van refoulement inhouden, moeten worden geweigerd en de gevolgen van de akkoorden op het vlak van mensenrechten moeten systematisch worden beoordeeld. Die akkoorden moeten ook een opschortende clause bevatten, zoals voor de individuele beslissingen over terugkeer.

Er moet een monitoring na terugkeer worden opgezet, met meetbare indicatoren van de omstandigheden na terugkeer. Indirecte refoulement en terugkeer naar landen waarmee de betrokken personen geen banden hebben moeten worden vermeden. Er is ook gerichte steun nodig aan de ontvangende landen zodat zij de rechten van mensen die terugkeren volledig kunnen garanderen. Het gaat daarbij over zowel financiële en operationele steun als expertise en de uitwisseling van best practices inzake bescherming. Ten slotte moeten een goede reïntegratie en respect voor de basisrechten bij elke terugkeerprocedure gegarandeerd worden.

Deze monitoring moet berusten op rechtstreekse communicatie met de gerepatrieerden en een samenwerking met de lokale spelers.

5. Algemene conclusie en beleidsaanbevelingen.

Het huidige Belgische terugkeerbeleid is geen succes.

Die vaststelling van de heer Bossuyt bij de voorstelling van het tussentijds rapport van de Commissie die zijn naam draagt, wordt grotendeels gedeeld door het verenigde maatschappelijk middenveld.³³ Wat de redenen betreft voor dit falen lopen onze meningen evenwel sterk uiteen.

Wanneer de heer Bossuyt het aantal repatriëringen en begeleide vrijwillige terugkeer als teleurstellend beschouwt, blijft hij steken in een paradigma volgens hetwelk het noodzakelijk is om zoveel mogelijk terugkeerbeslissingen uit te voeren. Dit vinden wij een te beperkende manier om deze extreem complexe materie te benaderen.

De directrice van Ciré, mevrouw Sotieta Ngo, stelde op 9 december 2019 tijdens de conclusies van de conferentie ‘Voorbij Terugkeer, Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf’ het volgende: *“Het Belgisch terugkeerbeleid is vooral symbolisch; het is totaal ondoeltreffend en bovendien ontzettend duur. Het is niet alleen volstrekt onzinnig op budgettair gebied, maar in de eerste plaats ook op mensenrechtelijk gebied. Alternatieven voor detentie zijn fors goedkoper dan detentiecentra, en kunnen werken op voorwaarde dat het échte alternatieven zijn. Dit vereist een paradigmaverschuiving, waarbij de behoeften van mensen centraal komen in het beleid.”*

Tijdens de conferentie werd nogmaals onderstreept dat het voorkomen van mensenrechtenschendingen een belangrijke doelstelling van elk terugkeerbeleid moet zijn. Risico's en kwetsbaarheden manifesteren zich op verschillende punten in de terugkeerprocedure. Wanneer bij deze terugkeerprocedure ook kinderen betrokken zijn, is het bovendien van essentieel belang dat met hun hoger belang rekening wordt gehouden. Deze risico's en kwetsbaarheden houden bovendien niet op te bestaan wanneer iemand overgedragen wordt: terugkeer kan op zich nieuwe kwetsbaarheden creëren. Het is daarom belangrijk dat doorheen het volledige proces, zowel voor als na terugkeer, voldoende waarborgen ingebouwd worden om de mensenrechten van de persoon die terugkeert te beschermen.

Uiteraard moet de procedure afdoende waarborgen bevatten om refoulement te voorkomen: voor iedere persoon die terugkeert moet onderzocht worden of er bij terugkeer een reëel risico bestaat op foltering, mishandeling of andere

³³ Hoorzitting van 24 september 2019 van de kamercommissie Binnenlandse Zaken, veiligheid, migratie en bestuurszaken over de werkzaamheden van de Commissie voor de evaluatie van het beleid inzake de vrijwillige terugkeer en de gedwongen terugkeer van vreemdelingen. letterlijk: “de terugkeercijfers zijn teleurstellend” en als reactie op tussenkomst Wouter De Vriendt: “er staat nergens in rapport dat het terugkeerbeleid een succes is”.

ernstige mensenrechtenschendingen. Dit onderzoek moet grondig gebeuren door de bevoegde autoriteit, en onafhankelijk van de vraag of iemand een verzoek tot internationale bescherming heeft ingediend. Na de problematische identificatie en (poging tot) gedwongen terugkeer van Soedanezen, heeft de overheid een aantal aanpassingen doorgevoerd. Sommigen daarvan, zoals de praktijk van 'impliciete asielaanvragen' roepen bij Myria ernstige vragen op, aangezien het in de praktijk een daadwerkelijke mensenrechtentoets niet garandeert. Een andere vaststelling was het feit dat een systematische toetsing van het hoger belang van het kind tot op vandaag ontbreekt in het Belgische beleid.

Daarnaast brengen ook de (dwang)maatregelen die de staat zelf neemt met het oog op verwijdering en terugkeer belangrijke mensenrechtenrisico's met zich mee. De bijdrage van Carolina Grafé (Myria) toont aan dat er zowel bij aanhouding, in detentie als tijdens de verwijdering zelf nood is aan bijkomende waarborgen.

De terugkeerprocedure zelf kan bijdragen aan kwetsbaarheden, en ook in de fase na terugkeer kunnen zich nog allerlei mensenrechtenproblemen en kwetsbaarheden manifesteren. Jill Alpes wijst bijvoorbeeld op de psychische gevolgen van detentie, het gebrek aan een sociaal vangnet in het land van nationaliteit, problemen met identiteits- en reisdocumenten na aankomst, en de financiële problemen die het gevolg kunnen zijn van een verwijdering.

Olivia Sundberg Diez wijst erop dat het Europese migratiebeleid meer risico's creëert, door een focus op terugkeercijfers, minder procedurele waarborgen, en informele terugkeerakkoorden. Ze merkt op dat er in die context een gebrek is aan post-return monitoring, en formuleert verschillende aanbevelingen.

Een tweede rode lijn doorheen de conferentie was de vaststelling dat de oplossingen voor de fundamentele uitdagingen, waar het Belgische migratiebeleid voorstaat pragmatisch zullen moeten zijn, in die zin dat dossierbehandelaars en begeleiders voldoende ruimte moeten krijgen voor maatwerk, flexibiliteit en een menselijke touch.

Een beleid dat zich, vanuit symbolische overwegingen, volledig toelegt op repressie heeft een averechts effect. Het vertrouwen in de overheid verdwijnt volledig en mensen kiezen ervoor onder te duiken. Een succesvol migratiebeleid moet daarom in de eerste plaats pragmatisch durven inzetten op vertrouwen, dialoog en volgehouden begeleiding, met als doel het vinden van een duurzame oplossing. Daarbij moet ook aandacht zijn voor het hoger belang van het kinderen, die beschouwd moeten worden als een kwetsbare groep met specifieke noden. Een duurzame oplossing die het belang van het kind respecteert, moet een omgeving creëren waarin het kind zich ten volle kan ontplooiën.

Zoals de eerste voorzitter van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen voorstelde tijdens zijn tussenkomst, kunnen eindeloze procedureslagen vermeden worden door in te zetten op bemiddeling en maatwerk. Uit de tussenkomst van professor Lietaert bleek dan weer dat grondige begeleiding hét verschil tussen een al dan niet succesvol terugkeerverhaal. Openheid voor de individualiteit van elk migratieverhaal leert tenslotte dat in een aantal dossiers de oplossing helemaal niet in terugkeer te vinden is. Hier is des te meer aandacht voor vereist, wanneer het hoger belang van het kind in aanmerking wordt genomen. Kadri Soova (PICUM), bracht in die zin een aantal zeer interessante denkpiste onder het voetlicht.

In het panel dat focust op alternatieven voor detentie kwam het potentieel van initiatieven die de focus leggen op een pragmatische en constructieve aanpak sterk naar voor.

Begeleidingsprocessen die alleen op terugkeer gericht zijn blijken in de praktijk namelijk weinig effectief te zijn, omdat mensen niet betrokken blijven bij het proces. Begeleidingsprocessen moeten daarom openstaan voor zowel mogelijkheden tot een verblijfsvergunning als voor vrijwillige terugkeer – en in die volgorde. Om diezelfde reden is het nodig om de onafhankelijkheid van een coach/begeleider te garanderen: alleen zo wordt een vertrouwensband opgebouwd en blijven mensen geëngageerd. Vrijwillige terugkeer vormt geen alternatief voor detentie, maar eerder een mogelijke uitkomst van dit alternatieve begeleidingsproces.

Eén ding is zeker: detentie biedt geen oplossing voor de huidige problemen. Zolang we geen oplossingen zoeken en de huidige situatie laten voortduren, blijft de overheid veel geld uitgeven aan vaak nutteloze en onrechtmatige detentie. Het huidige detentiesysteem biedt geen garantie voor de waarborging van mensenrechten en moet vervangen worden door alternatieven. Dit geldt absoluut voor de detentie van gezinnen met minderjarige kinderen. Opvang en begeleiding met maatwerk staan daarin centraal. De panelleden herinnerden eraan naar om naar geslaagde voorbeelden uit het buitenland te kijken die wél werken.

We moeten jammer genoeg vaststellen dat het Belgische migratiebeleid steeds vaker inzet op dwang, in plaats van te investeren in het zoeken naar duurzame en rendabele oplossingen voor zowel migranten als voor hun gast-, transit- en herkomstlanden. Dit leidt tot een toename van de detentie en het geweld dat daar intrinsiek mee gepaard gaat.

Met de conferentie 'Voorbij terugkeer' wilden wij, het maatschappelijk middenveld, waaronder ngo's, academici en advocaten, aantonen dat een ander migratiebeleid noodzakelijk én mogelijk is. We zijn ervan overtuigd dat de sleutel hiervoor in een migratiebeleid ligt dat rechtvaardigheid als kompas gebruikt.

De verschillende sprekers die we hebben uitgenodigd, stelden duidelijke aanzetten in die richting voor. Wij moedigen onze politici en onze administraties aan om niet enkel inspiratie te halen uit die aanzetten, maar algemeen ook blij te geven van nieuwsgierigheid en creativiteit bij het zoeken naar nieuwe oplossingen voor het migratievraagstuk. Dit houdt in dat we de focus op repressie in twijfel durven te trekken.

Beleidsaanbevelingen

Als middenveldorganisaties die intensief rond het migratiethema werken, moedigen wij de volgende regering, het parlement en de verantwoordelijke administraties aan om, vanaf vandaag, prioritair werk te maken van volgende aanbevelingen:

1. Verander het paradigma in het kader van migratiebeleid. Het huidige beleid is te sterk toegespitst op controle, strafbaarstelling en terugkeer. Deze opvatting leidt tot schendingen van de fundamentele rechten, kost veel én is bovendien ondoeltreffend. Wij stellen een volledig ander beleid voor dat berust op opvang, persoonlijke emancipatie en het zoeken naar een duurzame oplossing voor iedereen. Dit houdt in dat:

- De nodige tijd en ruimte wordt gegeven aan migranten om na te denken over hun migratieverhaal en zich te richten op hun toekomst.
- Mensen de juiste begeleiding krijgen, op een holistische, inclusieve en individuele wijze, zodat zij beschikken over alle nodige informatie om geïnformeerde beslissingen te nemen. Dit betekent dat deze mensen een actieve rol dient te worden toebedeeld (empowerment) bij de zoektocht naar de meest aangewezen duurzame oplossing.
- Migrantengerechtigden begeleid worden gedurende de hele procedure. Indien terugkeer de meeste duurzame oplossing is dient de begeleiding en voorbereiding hierbij gebaseerd te zijn op empowerment en mensenrechten. Als de duurzame oplossing daarentegen verankering in België is, moeten mensen een stabiele verblijfsvergunning krijgen die hen in staat stelt hun burgerschap ten volle uit te oefenen en van al hun rechten te genieten.

2. Stel een migratiebeleid in dat het hoger belang van het kind voorop stelt. In dat kader volstaat het dus niet om een beleid in te stellen en dat daarna te beoordelen in het licht van de kinderrechten. Er moet een migratiebeleid worden opgezet dat uitgaat van de rechten van het kind. Dat betekent onder andere dat kinderen nooit mogen worden opgesloten om migratieredenen.

3. Investeer meer in onderzoek en de toepassing van alternatieven voor detentie.

Detentie is geen doeltreffend middel om duurzame oplossingen te vinden voor migranten, en is trouwens bijzonder duur. In plaats van te investeren in detentie (en met name via het ‘masterplan gesloten centra’, dat bedoeld is om de huidige capaciteit te verdubbelen), moedigen we onze regering aan om te investeren in alternatieven die gebaseerd zijn op betrokkenheid, begeleiding, toekomstgerichtheid en het zoeken naar een duurzame oplossing.

4. Zorg voor meer transparantie in de beslissingen bij de Dienst voor Vreemdelingenzaken en van de minister belast met Asiel en Migratie.

De terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen stelt ons voor belangrijke uitdagingen op het gebied van fundamentele mensenrechten. De gevoerde werkwijze en het beleid in deze aangelegenheden dienen te steunen op een goede kennis van de feiten en cijfers hieromtrent. Om die reden vragen wij om betrouwbare en volledige gegevens beschikbaar te stellen. Dit omvat met name gegevens omtrent:

- Beslissingen over verblijf, detentie en terugkeer genomen in het kader van de discretionaire bevoegdheid van de Dienst Vreemdelingenzaken en de Minister of Staatssecretaris voor Migratie. Dergelijke beslissingen noodzaken de regelmatige publicatie van volledige en leesbare statistieken, die vrij toegankelijk zijn via de website alsook een jaarlijkse voorstelling voor het federaal parlement.
- De betekening van terugkeerakkoorden en memoranda van overeenstemming gesloten tussen België en andere staten om de verwijdering van personen met een onregelmatig statuut te vergemakkelijken. Een voorafgaande parlementaire controle dient plaats te vinden voor enige ondertekening. Bovendien mag officiële ontwikkelingshulp nooit worden geïnstrumentaliseerd voor de ondertekening van dit soort overeenkomsten.

5. Voer een grondig onderzoek over het risico op foltering of andere mishandeling.

Indien de migrant stelt dat hij een risico loopt op foltering of andere mishandeling of dat dit risico manifest voortvloeit uit de situatie in het land van terugkeer, legt de wet een grondig onderzoek op omtrent dit risico. Dit onderzoek dient uitgevoerd te worden door een instantie die beschikt over de nodige bevoegdheden en middelen. Een gespecialiseerd team dient de toepassing van het non-refoulement beginsel te analyseren. Deze verplichting komt toe aan al de instanties die een beslissing tot verwijdering aannemen, en dit onafhankelijk van een verzoek tot internationale bescherming.

6. Start een structurele samenwerking met het maatschappelijk middenveld over het migratievraagstuk, en meer bepaald rond het thema van de verwijdering van vreemdelingen en hun (gedwongen of vrijwillige) terugkeer om meer evidence-based informatie te verkrijgen. Dat zou kunnen gebeuren door vertegenwoordigers van het middenveld op te nemen in een permanente onafhankelijke commissie die het Belgische terugkeerbeleid evalueert.

6. Links voor meer info

Rapport van de Transitgroep over kwetsbaarheid en detentie binnen gesloten centra: <https://www.caritasinternational.be/wp-content/uploads/2020/01/2019-Rapport-kwetsbaarheid-Conclusie.pdf>

Nota van Myria over het interimverslag van de Commissie Bossuyt: <https://www.myria.be/nl/ontwikkelingen/myrias-analyse-van-het-interim-verslag-van-de-commissie-bossuyt>

Myriatics 11: Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in 2018 : <https://www.myria.be/nl/publicaties/myriatics-11-terugkeer-detentie-en-verwijdering-van-vreemdelingen-in-2018>

7. Bijlagen

a. programma van de conferentie "Vorbij terugkeer" van 9 december 2019

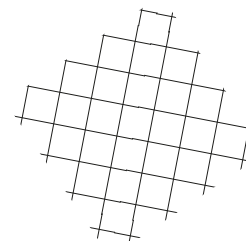
b. keynote van Mevrouw Birgit Van Hout – regionaal vertegenwoordiger voor Europa bij het Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de Verenigde Naties (OHCHR)

Conferentie: "Voorbij Terugkeer"

Op zoek naar een menswaardig en duurzaam beleid voor personen in precair of onwettig verblijf

Programma:

Maandag 9 december 2019



9 u: Ontvangst met koffie

9 u 20 – 9 u 30: Inleiding en verwelkoming

Rein Antonissen - directeur Vluchtelingenwerk Vlaanderen

9 u30 – 10 u : Keynote Speech

Birgit Van Hout - regionaal vertegenwoordiger voor Europa bij het Bureau van de Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de Verenigde Naties (OHCHR)

Mevrouw Van Hout focust op de evaluatie van het Belgische terugkeerbeleid in het licht van de engagementen die ons land heeft aangegaan binnen het mensenrechtenkader van de Verenigde Naties. Welke handvaten biedt het 'Global Compact on Migration' voor de uitbouw van een terugkeerbeleid? Welke ingrepen kan ons land nemen om tegemoet te komen aan de bezorgdheden die het VN-Mensenrechtencomité recent heeft geuit over de Belgische implementering van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BUPO-verdrag)?

10 u – 11 u 30: Panel 1

Hoe organiseren we succesvolle alternatieven voor detentie?

Moderator: Andrew Crosby - Ph.D., onderzoeker ULB – VUB

Rob Kaelen – projectverantwoordelijke Platform Kinderen op de Vlucht

Lange tijd was België internationaal koploper rond alternatieven voor detentie. Gezinnen met minderjarige kinderen die het land moesten verlaten, werden niet langer vastgehouden in gesloten centra. In de plaats daarvan werden ze sinds 2008 geplaatst in open woonunits (beter bekend als 'Turtelhuisjes'). Rob Kaelen voerde een grondige evaluatie uit van deze woonunits. Hij stelt zijn rapport voor met als centrale vraag: voldoen de huidige terugkeerwoningen nog wel aan het positieve imago dat zij ooit hadden als alternatief voor detentie?

Jan Braat - senior beleidsadviseur bij Gemeente Utrecht

Een inspirerende praktijk is de Nederlandse Landelijke Vreemdelingen Voorzieningspilot in de gemeente Utrecht. In dit pilootproject werken de gemeente Utrecht, de politie en diverse andere overheidsdiensten samen aan opvang en perspectiefontwikkeling voor dakloze vreemdelingen. De pilot gaat uit van de BBB+ (bed, bad, brood én begeleiding) methodiek. De basis ervan is 24 uren-opvang waarin mensen intensieve begeleiding krijgen, gericht op het ontwikkelen van een duurzaam perspectief. Dat kan zijn: terugkeer naar eigen land, wettig verblijf in een ander land of een verblijfsvergunning in Nederland.

Lilja Gretarsdottir - Human Rights Policy and Co-operation Department, Raad van Europa

Welke vorm kunnen effectieve alternatieven aannemen en welke elementen zijn essentieel om deze alternatieven uit te bouwen? Op welke manier kunnen alternatieven ingezet worden om een einde te maken aan detentie van kinderen? Op basis van talrijke internationale voorbeelden werden de afgelopen jaren binnen de Raad van Europa antwoorden op deze vragen geformuleerd. Interessant wordt de vraag hoe de Belgische en Nederlandse voorbeelden zich verhouden tot dit Europese kader.

11 u 30 – 11 u 50 u: Koffiepauze

11 u 50 - 13 u 20: Panel 2

Het Belgische migratiebeleid staat voor fundamentele uitdagingen.

Moderator: Jean-Marc Picard - voorzitter van de commissie vreemdelingenrecht bij de Belgische Orde van Franstalige en Duitstalige advocaten - Avocats.be

Serge Bodart – Staatsraad, sinds 2017 werd hij aangesteld als Eerste Voorzitter van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (RvV) is een onafhankelijk administratief rechtscollege. Bij de Raad kan beroep aangetekend worden tegen beslissingen van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, tegen beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken en tegen alle andere individuele beslissingen die genomen zijn met toepassing van de Belgische Vreemdelingenwet. De eerste voorzitter van de RvV zal het standpunt van de Raad op bepaalde praktijken van de Dienst Vreemdelingenzaken toelichten en vervolgens een aantal voorstellen tot verbetering op tafel leggen.

Ine Lietaert - prof.dr., verbonden aan het Centre for the Social Study of Migration and Refugees van de UGent (CESSMIR) en het United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS)

Het onderwijs en onderzoek van Ine Lietaert focust zich onder andere op de thema's terugkeermigratie en re-integratie, terugkeerondersteuning, migratiebeleid, migratietrajecten, niet-begeleide minderjarigen, internationale samenwerking en internationaal sociaal werk. In haar presentatie gaat ze dieper in op de plaats van begeleide terugkeer binnen het ruimere Belgische terugkeerbeleid en op bevindingen uit praktijk. Ze gaat verder in op onderzoek over terugkeerttrajecten, terugkeerondersteuning en re-integratie in het land van herkomst, en vertelt over evoluties en uitdagingen binnen dit domein.

Kadri Soova - assistent-directeur PICUM, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants

Wat zijn de mogelijkheden voor mensen voor wie terugkeer geen optie is? Kadri Soova gaat in op de voordelen voor regeringen om onder "case resolution" niet enkel terugkeer te zien, maar ook opties voor wettig verblijf. Ze zal ook spreken over tussenoplossingen zoals gedoogd verblijf. Wat zijn hier de negatieve gevolgen van, niet enkel voor de persoon zelf maar ook voor de samenleving? Ze zal haar presentatie toelichten met voorbeelden uit Duitsland, Nederland, Spanje en Griekenland.

13 u 20 – 14 u 20: Broodjeslunch

14 u 20 – 15 u 50: Panel 3

Hoe zorgen we voor een beleid dat mensenrechten maximaal beschermt? Welke lessen moeten getrokken worden uit de Soedan-affaire?



Moderator: Julie Lejeune - directeur NANSSEN (Belgian Refugee Council)

Carolina Grafé - experte Myria - Het Federaal Migratiecentrum

Op welke manier kan gegarandeerd worden dat de terugkeerprocedures de fundamentele rechten respecteren. Eerst gaat Carolina Grafé in op de evolutie van het aantal aanhoudingen, het aantal personen in administratieve detentie, de terugkeercijfers en de monitoring hiervan. Vervolgens stelt ze aanbevelingen van Myria rond deze thema's voor. Welke garanties en obstakels zijn er vandaag aanwezig bij de toepassing van deze procedures en wat moet er veranderen?

Olivia Sundberg Diez - junior policy analist bij het European Policy Centre

Olivia Sundberg Diez schetst hoe de huidige EU context betekenisvolle risico's creëert voor personen die (moeten) terugkeren naar hun land van herkomst. Eén van de centrale uitdagingen is het gebrek aan monitoring mechanismen. Dit gebrek aan monitoring heeft verregaande implicaties. Vervolgens formuleert ze uitgebreide aanbevelingen voor een terugkeer- en wedertoelatingssysteem dat vertrekt vanuit fundamentele rechten.

Jill Alpes - Ph.D., migratie-experte en onderzoekster aan het 'Nijmegen Centre of Border Research'

Jill Alpes heeft 14 jaar onderzoekservaring in Europa, Afrika en het Midden Oosten. Tijdens haar tussenkomst zoomt zij in op het vraagstuk hoe we staten verantwoordelijkheid kunnen doen afleggen voor wat er gebeurt na (al-dan-niet-begeleide) repatriëring. Haar conclusies baseert ze op onderzoek dat ze zélf deed met mensen die teruggekeerd zijn naar Nigeria en Mali. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat betere bescherming na terugkeer noodzakelijk is. Jill Alpes vertaalt haar bevindingen in een aantal concrete beleidsvoorstellen.

15 u 50 – 16 u 30: slotwoord

Sotieta Ngo - directeur Coordination et initiatives pour Réfugiés et Etrangers (Ciré)

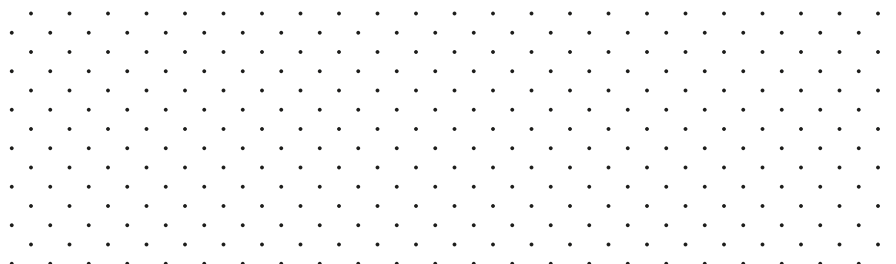
16 u 30 u: Receptie voor alle deelnemers

Praktische info

Datum: maandag 9 december 2019

Locatie : Kamer van Volksvertegenwoordigers, Forumgebouw, zaal Margueritte Yourcenar

Ingang: Leuvenseweg 48 te 1008 Brussel



**Conference "Beyond Return":
In search of durable and humane solutions
for people in a precarious or irregular residence situation**

Keynote speech

by

Birgit Van Hout

Regional Representative for Europe

UN Human Rights (OHCHR)

Brussels, 9 December 2019

Distinguished Members of Parliament,
Representatives of the administration,
Ladies and gentlemen,

I would like to thank the organizers of today's conference for inviting the UN Human Rights Office to contribute to this important discussion.

Before I enter into today's topic, I would like to say a few words about the role and work of the Office of the High Commissioner for Human Rights. The UN General Assembly mandated the High Commissioner to protect and promote human rights around the world. Our office is part of the UN Secretariat, and provides support to the work of the UN human rights mechanisms, the UN treaty bodies, the Human Rights Council, its Special Procedures and the Universal Periodic Review, under which all countries in the world are periodically reviewed and receive recommendations from other States.

In addition, through our 80 field presences around the world, we provide advice, technical assistance to States, based on the recommendations by the international mechanisms I just listed or, based on the independent mandate of the High Commissioner, informed by our own assessments of States' compliance with the international human rights treaties validated by the High Commissioner.

Under international human rights law, the State has the primary responsibility to respect, protect and fulfill human rights. This duty flows from the Universal Declaration of Human Rights, which laid down the common values of our humanity, as well as the international human rights treaties which States have contracted. These legal obligations engage the responsibility all branches of the State - legislative, executive and the judiciary - at all levels - be it national, regional or local authorities.

If States transfer certain competencies to a regional organization, as in the case of the European Union, this organization must respect the legal obligations that the State has undertaken at international level. As a Regional Office, most of our advocacy is situated at EU level, because if

we can achieve positive human rights outcomes there, this has an impact for right-holders in all EU member States.

I wanted to make this brief introduction to make clear, from the outset, that our office, the UN Human Rights office, has not independently evaluated Belgium's policy of returns. In the absence of such monitoring, it would not be appropriate to comment specifically on Belgium's returns policy.

Therefore, what I will present today are general principles of international human rights law that should be taken into account in developing migration governance measures and challenge some commonly held assumptions along the way. I will also share some recommendations related to EU policies on migration, and some that apply to EU member States in general. Throughout, when there are relevant findings and recommendations from the international human rights mechanisms to Belgium specifically, I will also highlight them.

As we approach International Human Rights Day on 10 December, it is a timely reminder that European countries have been driving forces behind the advancement of human rights globally and they continue to be ardent supporters of human rights and critical allies in international forums.

Terrorism and growing inequality within and among EU member States have caused a sense of insecurity throughout Europe. Many fear that their prosperity and hard-won entitlements are in danger. This has left many with a feeling that they are losing control. Unfortunately, this has also created fertile ground for xenophobia. Legitimate grievances must be listened to and addressed. At the same time, we should be weary not to scapegoat migrants for all ills in society. Therefore, a principled approach remains the best guarantee to preserving our moral compass, and for Europe to preserve its standing in the world as a leader on human rights.

I am aware of the controversy surrounding the Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration. But, on behalf of the UN, I would like to plead with European countries not to be seduced by a withdrawal from international rule- and policy-making. People know that the challenges and opportunities of today, climate action, employment, social protection or migration, cannot be addressed by any one country alone and that dialogue and cooperation at international level, however difficult sometimes, is necessary in an increasingly global world.

The first human rights principle I would like to highlight is enshrined in article 1 of the Universal Declaration of Human Rights, which states that all human beings are born free and equal in **dignity** and rights and should act towards one another in a spirit of brotherhood. It is this concept of dignity that underlies all human rights treaties and the entire human rights architecture. The Universal Declaration does not bestow dignity only on a group of people. No, it entitles all of us

to dignity and rights. In the current narrative on migration, I have the impression that it is sometimes forgotten that we are talking about human beings.

As a former Protection Officer at the Office of the Commissioner-general for Refugees and Stateless Persons for many years, I personally interviewed over 1,000 asylum seekers from a broad range of countries. Most of them did not qualify for refugee status. Believe me, I know the 1951 Refugee Convention and I understand the distinction between a refugee who is to be granted protection and the sizeable group of people who do not meet the criteria for this protection and who are often referred to as "economic migrants." Our UN Secretary-General Antonio Guterrés has called on all countries to safeguard the protection provided by the Refugee even when this becomes unpopular.

But, maybe it is just because I interviewed so many asylum-seekers that I am saddened by the simplistic and sometimes mean-spirited portrayal of so-called "economic" migrants as profiteers.

Many migrants who do not qualify for refugee status under the Geneva Convention turn to the asylum system regardless, not because they deliberately want to deceive the authorities, but because of the absence of legal pathways for migration. In fact, it is the absence of such pathways that clogs the asylum system and keeps people in legal limbo, sometimes for years. I witnessed first-hand that almost in every single case, there was a tragedy behind the decision to leave one's own country and very often a lack of freedom in their country of origin or a violation of economic and social rights. Even if their motive does not qualify them for refugee status, they are still deserving of dignity and respect, as many of us, in their situation, would probably have done the same.

I am also saddened by the bashing of so-called "illegal migrants." It is a terrible term - as if a human being could, just by existing, find her or himself outside the law. But of course, what we mean is "irregular" migrants, or "migrants in an irregular situation," a term that is, confusingly, used both for migrants who entered the country without legal permission to do so and migrants without legal residency.

Some EU countries criminalize irregular entry. However, of those persons who obtain the status of political refugee under the Geneva Convention, the vast majority entered the country in an irregular manner, either because they would not be granted an entry visa if they requested it in their country of origin, or, as in the case of political dissidents, they would risk being arrested by the authorities in their country of origin if they travelled by plane. So, there are numerous cases of irregular migrants becoming legal residents once they are granted asylum.

But, while there are no precise data about irregular migrants, if you look at Europe, research suggests that the majority of irregular migrants actually entered the country of destination legally and subsequently fell into a situation of irregularity. This can be the case of students, or persons

who lost their residency after a divorce. Indeed, many migrants experience fluidity between regular and irregular status; a person's status can become regular after having been irregular, and vice versa.

And because reality is not black or white, we have to be cautious to respect and protect the dignity of all migrants at all times, even if they may not have the same entitlements as citizens, have legal status or qualify for refugee protection.

As the anti-human rights discourse gains in strength, we sometimes hear that human rights are an impediment to effective migration management. This is incorrect. There does not have to be a contradiction between effective migration governance and human rights compliance. It is possible to develop migration management measures that respect human rights, but this requires political will at the highest level, an accurate and evidence-based understanding of the drivers of migration, the courage to convey the complexity to the people, the readiness to work out international solutions that work for everybody and not just for the receiving country, a long-term strategy as opposed to ad hoc measures, and a decision to steer clear from divisive approaches.

The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration reaffirms the sovereign right of States to determine their national migration policy (article 15). Within their sovereign jurisdiction, States may distinguish between regular and irregular migration status, taking into account different national realities, policies, priorities and requirements for entry, residence and work, in accordance with international law. So, States have a right to determine whether nationals may enter and remain on their territory.

The Global Compact then states that respect for the rule of law, due process and access to justice are fundamental to all aspects of migration governance. Why? Because national sovereignty can never be a blank check for the arbitrary exercise of power by the executive; it comes with a responsibility vis-à-vis the people, and therefore must situate itself within the boundaries set by international law.

Does this mean that all migrants, including irregular migrants, should have all the same entitlements as citizens? No, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights has clarified that differential treatment of persons on the grounds of nationality or legal status is permissible when it is **in accordance with the law, pursues a legitimate aim, and remains proportionate to the aim** pursued. And, the UN Committee on the Elimination of Racism, of which Belgian expert Marc Bossuyt who presides the Returns Commission is a member, has further specified that immigration policies should not have the effect of **discriminating** against persons based on race, colour, descent, or national or ethnic origin.

So, tests of legality, proportionality and non-discrimination by courts and tribunals of migration policies are therefore important. Our High Commissioner for Human Rights Michele Bachelet has expressed her support for the principled work of many courts and tribunals across the EU, which continue to uphold national and international, despite facing smear campaigns in some countries. If and how European and national justice systems uphold the human rights of migrants in vulnerable situations will indeed be a test for the strength of the **rule of law** in Europe.

But, let me move to another element of the rights-based approach to migration: **data collection**. Discussion on migration tend to be based on little research and numerous assumptions. It also tends to be an emotional rather than rational conversation. Yet, could it be that approaching migration purely from an emotional standpoint might not be conducive to the most effective responses to migration, including in the area of returns?

I would like to illustrate this with an example. The effectiveness of return policies is usually measured in numbers. But does this provide a real picture? How many of those who are forcibly returned actually depart again for Europe, setting off a costly cycle of returns and departures? When migrants are deported to countries to which they have limited or no links, or in which they face the same conditions that compelled them to leave in the first place, such returns are not **sustainable**. Instead, they lead to repeated cycles of migration. Returns are much more likely to be effective if they are voluntary and accompanied by tailored reintegration programmes.

Voluntary return should always be given preference over forced return, and this also requires information about voluntary return in languages that migrants understand. However, returns can only be called voluntary if migrants are able to give their **free, prior and informed consent** to returning home voluntarily. This is conditional on the absence of any coercion, threat, intimidation or manipulation. Now, how many migrants return voluntarily from the EU? We don't know since many EU countries do not differentiate between voluntary return and forced deportation.

Sadly, we are witnessing around Europe how migrants are denied their rights to health, housing, education and other social protections in an effort to coerce them into opting for a so-called "voluntary return".

Now, this is an area on which our office has done some research, and there is no evidence that denying health services encourages people to leave voluntarily. As Jan Braat from the City of Utrecht will tell you, a person who is sick is highly unlikely to go anywhere. What we did find was that when migrants are deprived of access to basic services, homelessness rises, public health is compromised, and health services expenditure increases as people cannot be treated for small illnesses and are only attended to when the situation becomes critical, usual in the emergency room.

I would like to mention in this regard, that Belgium has supported the recommendation received under the Universal Periodic Review to take additional measures for the access for migrants in an irregular situation to health-care services (Greece).

Denying social rights is also used by a number of countries as a deterrent, with the aim of discouraging potential migrants from coming. But, there is also no proof that the deprivation of access to social rights discourages people in countries of origin from choosing one country over another, since the country of destination tends to be chosen based on language or the presence of community members.

But, actually, we do not know for sure how migrants chose the country of destination or if they chose at all, because the voice of migrants themselves is mostly absent from the discussions that inform migration governance policies.

This brings me to the principle of **participation**. Migrants and refugees and organizations representing them should be consulted and participate in the decisions affecting them. Target 16 of the Sustainable Development Agenda, to which Belgium committed itself, calls for ensuring responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels.

In addition, States are encouraged to engage in a constructive dialogue with civil society organisations. An empowered civil society is an essential feature of a democracy. As the Polish philosopher Zygmunt Bauman said “the best possible society is one that is always aware of its imperfections and continuously strives to overcome them.”

There is a tendency in Europe now to think that migration will be halted through campaigns in the countries of origin about the perils of the journey. The EU and its member States are also stepping up **development assistance**. While this is of course to be commended, if the assumption is that better infrastructure will keep would-be migrants at home, the strategy may fail.

Why? Because migration is a complex phenomenon and research on the linkages between development and migration is inconclusive. Yet, as the European Commission fashions itself as a geopolitical commission, the risk is real that the rights-based approach to development becomes subservient to a migration-approach to development. There should be no trade-off between political interests and human rights, or between development support and the dignity and rights of migrants and refugees in Europe.

I would like to invite everyone in this room to read the latest UNDP report *Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe*. The study, which interviewed almost 2,000 irregular migrants from almost 40 African countries in 13 European countries, all of whom self-declared that they did not come to Europe for asylum, offers some surprising findings.

94% of the irregular migrants interviewed said they experienced danger on their journey to Europe. However, only 2 % of them said that a greater awareness of the dangers of the journey would have caused them to stay at home. And, when it comes to returns, the survey finds that those who are working in the host country are far more likely to consider a return home than those who are not working.

As EU member States seek to accelerate returns, it is also worth noting that the rate of effective returns to third countries has remained relatively stable around 36 - 37% since 2014, according to the European Commission. The EU rate of returns drops to 27% if returns to the Western Balkans are excluded. The low rate of returns is largely due to the lack of cooperation from third countries. For Central and East Africa, the average EU return rate reaches a low of 15%. This is why return and readmission are two sides of the same coins. Since the European Commission was granted the competence to negotiate agreements at EU level in 1999, it has signed 18 formal readmission agreements.

But, according to a recent paper by the European Policy Centre, for the sending countries readmitting one's own nationals is often expensive and politically unpopular. A public backlash led Mali, for example to withdraw from an agreement in 2016. Often, these agreements also seek the readmission of non-nationals, like persons from neighboring countries, which compounds the reluctance as African countries in particular already host high numbers of refugee and migrant populations.

It is therefore likely that, as long as the inequality between sending and receiving States remains what it is today, receiving countries will, de facto, even with readmission agreements in place, not be able to achieve a 70% returns rate by 2020 -- the goal advanced by the European Commission -- let alone deport all irregular migrants.

While there are obviously no data on the number of irregular migrants in Europe, pushing them into invisibility, just closing our eyes to their presence, locking them up indefinitely, shipping them from one EU country to another, or pretending that returns are the "solution" does not take the current political realities into account. These policies also fail to capitalize on the potential of those irregular migrants who simply cannot be returned, condemning them to a life in illegality. For this group, the question of temporary stay or access to the labor market needs at least to be asked.

Some other findings of the UNDP report: for the majority of those interviewed, getting a job was not the only motivation to move. Also, most irregular migrants had higher education levels than the average citizen in their country of origin. And, most did not consider themselves 'poor' in Africa.

Interestingly, a whopping 77 % of all those interviewed felt that their voice was unheard or that their country's political system provided no opportunity through which to exert influence on government; and 62 % felt they had been treated unfairly by their governments, with many pointing to ethnicity and political views as reasons for this perception of unfair treatment.

This shows the great need for the EU and its member States to intensify support for human rights, democratization, rule of law, participation, good governance, and accountability in its development partnerships.

One of the very rewarding projects that our office here in Brussels worked on a few years ago was to help Belgium's Development Cooperation, now Enabel, to adopt a human rights based approach to all its development cooperation.

Because to be coherent, European governments have to hold themselves to all these principles too. And, if we are serious about tackling the drivers of migration, we need to look beyond development cooperation, and **question certain regional and national policies, and business practices** towards third countries that make the enjoyment of human rights by the people living in these countries more difficult. In fact, human rights impact assessments should become a standard part of all legislative action and policy-making processes in member States as well as the EU.

Another principle that should guide return processes is **transparency**. Currently, significant divergence remains between States' return practices. A country considered safe by one EU member State, can be considered unsafe by another. An example is Afghanistan, where returns continue in spite of the assessment by UNHCR in August 2018 that Kabul could not be considered safe for returns. Several member States have actually accelerated returns to Afghanistan in 2019, as violence soared.

Increasingly, EU readmission partnerships are taking on an informal nature and are not subject to scrutiny by the European Parliament. The EU Turkey statement, for example, was not only never approved by the European Parliament, it was also not debated in national parliaments.

Neither can civil society engage on these agreements since they are negotiated through obscure processes and not always published. Importantly, informal readmission agreements by the EU cannot be reviewed by the Court of Justice of the European Union, so we have not only created a democratic blind spot, but also substantial legal uncertainty. Several agreements are secret, as result of which their legality and necessity is beyond review.

Most readmission agreements with third countries, however, are concluded at national level. EU member States have over 300 bilateral agreements with non-EU countries. Multiple recent

agreements involve EU resources and support. Sometimes there is no clear signatory and readmission agreements are published as a press statement or not at all.

To uphold its commitment to the rule of law, the EU and its Member States should move away from the informal nature of some of the agreements on migration with third countries. Instead, they should ensure that such agreements are anchored in the rule of law and open to **judicial review**.

This brings me to another principle of the human rights based approach, maybe the most important one: **accountability**.

In many countries, procedural safeguards in returns processes have been reduced in order to expel individuals faster, in particular, to the **right to appeal and assessments of the risk of refoulement**. Let me explain briefly.

States have an obligation to ensure that no person is returned to a place where there are substantial grounds to believe that he or she would be at risk of torture or other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment, or other irreparable harm. The prohibition of non-refoulement applies to all persons, regardless of their origin, and regardless of whether they ever sought asylum or not.

Jurisprudence by the European Court for Human Rights and the Court of Justice of the European Union has interpreted the definition of refoulement to include the risk of flagrant denial of justice, serious mental or physical illnesses or extreme cases of generalised violence.

In 2014, the UN Committee against Torture cautioned Belgium not to rely under any circumstances on diplomatic assurances rather than observing the principle of non-refoulement. It also called on Belgium, to determine the applicability of the obligations it has assumed under article 3 of the Convention against Torture, to thoroughly examine the merits of each individual case, including the overall situation with regard to torture in the country concerned.

In November 2017, UN Special Procedures sent an urgent appeal to Belgium regarding the forced return of Sudanese migrants, in cooperation with a delegation of Sudanese officials who provided such diplomatic assurances.

In the second cycle of the Universal Periodic Review, Belgium supported the recommendation to "adopt legal and administrative measures aimed at guaranteeing the principle of non-refoulement, in order to prevent extradition or return of asylum seekers and migrants who are at risk of being subject to torture or ill-treatment."

Indeed, the prohibition of non-refoulement and collective expulsion requires that, prior to being deported, all migrants have a right **to an individual assessment**, in accordance with due process and fair trial guarantees. It also includes examining the risk of indirect or chain refoulement through secondary expulsion when the person is deported to a country of which she or he is not a national. This individual assessment should look at all human rights protection needs.

Again, in November 2019, the UN Human Rights Committee recommended that Belgium should take all necessary measures to guarantee an individualized assessment for each case of asylum or return, and ensure the monitoring of removal operations in an effective and independent manner.

As for the deportation of children, under a human rights oriented migration policy **the best interest procedure for the identification of durable solution** should be developed. UN Human Rights Regional Office with partners published a Guidance to respect children's rights in return policies and practices, available on our website, which presents detailed information how to develop such a procedure.

On a positive note, I would like to flag that Belgium has supported the recommendation received under the Universal Periodic Review that migrant women can seek protection from domestic violence and halt deportation procedures in this context. (Albania)

The principle of accountability does not only require adequate **monitoring of removal operations**, but also a monitoring post-return, mechanisms as part of an effective return practice. Neither the EU nor its member States have systems in place to track individuals following their deportation. Even though States are obliged to monitor conditions throughout forced deportation, this ends at the point of arrival in the third country.

Independent mechanisms for continuous **human rights monitoring post-return** should be instituted in order to ensure that the return did not violate the principle of non-refoulement, the right to seek asylum, or the prohibition of arbitrary and collective expulsions; to guarantee that all allegations of human rights violations during return processes are promptly and impartially investigated; to monitor the human rights situation of migrants who have been returned in both forced and voluntary processes; and to ensure access to effective complaints mechanisms and remedies. Such a mechanism should include the views of independent experts and civil society.

Ladies and Gentlemen,

With regard to durable and humane solutions for people in vulnerable situation, a few words should be said about **detention and alternatives to detention in return procedures**.

The prohibition of arbitrary detention implies that the use of detention in return procedures should always be a rare and exceptional measure, rather than a routine tool of immigration enforcement.

In March 2014, the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination in its concluding observations recalled that Belgium should ensure that non-custodial measures are used whenever possible and that detention of asylum seekers at borders is used as a measure of last resort.

Indeed, immigration detention must never be prolonged or indefinite. It may not take place in conditions falling below international minimum standards; and it must provide meaningful access to legal assistance, due process and other procedural safeguards. Any detention that fails to safeguard these rights will clearly be arbitrary and strictly prohibited.

Belgium supported the recommendation received under the Universal Periodic Review to restrain detention of asylum seekers to exceptional cases, always seeking the judicial review of these detentions, in accordance with human rights international law. (Chile)

Immigration detention also increases risks of ill-treatment. A number of reports in recent years have documented serious human rights violations suffered by detained migrants, including children.

I am very keen on main findings of discussion to be held during the panel on alternatives to detention. A common criticism of alternatives by States is that too few people returned to their countries of origin. We need to look at what improvements are possible. But let us be honest, return percentages from detention centres in many EU member states are also often low. Why do similar rates prompt loud calls for ending alternatives, but not to close detention facilities? This, I think, gives cause for reflection.

The domestic political pressures to continue immigration detention can be high as people want the government to be "tough" on irregular migrants. But the financial cost of detention is high, if you consider that many of those detained cannot be deported. It also comes with a high human cost, undermining as it does the dignity of migrants who are deprived of their liberty without ever having committed a crime. And allow me to specify that under international law entering the country without the required documentation can be an administrative violation but never criminalized.

In November 2019, the Human Rights Committee in its Concluding Observations regretted the construction of family units for immigration detention. The Committee recommended that Belgium prohibit the detention of migrants (especially families, pregnant women and children), and develop alternatives to detention in conformity with its international human rights obligations and the best interests of the child and the family unit.

In February 2019, the Committee on the Rights of the Child had already called on Belgium to put an end to the detention of children in closed centres, and to use non-custodial solutions; to ensure that the best interests of the child are a primary consideration, including in matters relating to asylum and family reunification; and develop and disseminate child-friendly tools to inform asylum-seeking children about their rights and the ways to seek justice.

The International Convention of the Rights of the Child is the single most widely ratified human rights instrument in the world, with 196 states parties. This shows the significance that is universally attached to protecting children's rights around the world. The Committee on the Rights of the Child (CRC) has stated clearly that the immigration detention is never in the interest of the child and should therefore be banned.

Protecting children from trafficking and exploitation is a very real challenge that is often used to justify detention. We are aware of cases of children disappearing from non-custodial facilities. And our office fully supports efforts to curtail human smuggling and combat trafficking in persons.

However, the argument that detention is for children's own good is also not satisfactory. Effective, tailor-made guardianship systems can provide an important way out of having to choose between the lesser of two evils.

Interestingly, Belgium accepted the recommendation received in the Universal Periodic Review to ensure that children and unaccompanied minors are not detained. (Afghanistan)

In celebration of the 30th anniversary of the Convention, we welcome the pledge of Belgium related to develop a child-friendly version of the Concluding observations of the United Nations Committee on the Rights of the Child on the combined fifth and sixth periodic reports of Belgium.

It is now crucial that the national government sets out a roadmap to end child detention. Even if this cannot be achieved immediately, it is important to publicly show this is the aim and to identify what needs to be done to achieve it. This needs to be a collaborative effort. Only if government, international organisations, NHRI and civil society put their heads together to look for solutions that work for all, and progress can be made. Looking at the participants here to today, I am encouraged to see many potential partners in this regard.

Conclusion

The new President of the European Commission Ursula von der Leyen has said: “Migration will not go away – it will stay with us. Therefore, a Europe that is so proud of its values and the rule of law, has to be able to come up with an answer that is both humane and effective”.

As the title of this conference tells us, it is time to seek **human rights-based durable solutions** for migrants and for migration governance. Narratives of intolerance and exclusion are harmful and, as I have tried to show throughout my presentation, not conducive to effective migration management, of which returns policies are a component.

The reality we are facing now around Europe is that a lack of human rights-based migration governance, coupled with anti-migrant discourse and, in some circles also xenophobia, is leading to the routine violation of migrants’ rights in transit, at international borders, and in the countries of destination. Countries of the Mediterranean are left on their own as countries of first entry, the EU borders are externalised and responsibility is shifted to countries of the Western Balkans often with much less capacity and resources than EU member States. We have also seen the criminalisation of solidarity spreading around Europe. It is not a pretty picture and not easy to explain to outsiders for a continent that proportionally hosts only a relatively small number of migrants worldwide.

Countries around the world are watching closely. Will European countries be consistent in their external and internal policy positions on human rights, the rule of law and civic space, or will they abandon their values and principles?

