

## **SAMENVATTING**

## **DANKWOORD**

## **INHOUDSOPGAVE**

### **1 INLEIDING**

### **2 BEGRIPPENKADER**

- 2.1. Asielzoeker, vluchteling, illegaal en uitgeprocedeerde**
- 2.2. Monitoring**
- 2.3. Gedwongen uitwijzing**
- 2.4. Non-refoulement**
- 2.5. Het Belgische verwijderingsbeleid bij gedwongen terugkeer**
- 2.6. Beveiligde vluchten**
- 2.7. De niet-terugleidingsclausule**
- 2.8. De commissie Vermeersch**

### **3 SITUERING VAN HET ONDERZOEK**

### **4 VERKENNENDE LITERATUURSTUDIE**

- 4.1. Van vrijwillige naar gedwongen uitwijzingen: een historisch perspectief**
- 4.2. Terugkeer vanuit het perspectief van de betrokkenen**
- 4.3. Enkele visies op monitoring**

### **5 MOGELIJKE MODALITEITEN VAN MONITORING**

#### **5.1. Ervaringen in België**

- 5.1.1. *Uitvoering van de besluiten van de Ministerraad van 23 december 1999***
- 5.1.2. *Monitoring in Rusland***
- 5.1.3. *Monitoring in Kongo***

#### **5.2. Monitoring in een Europees perspectief**

- 5.2.1. *Denemarken***

- 5.2.2. *Duitsland*
- 5.2.3. *Frankrijk*
- 5.2.4. *Griekenland*
- 5.2.5. *Groot-Britannië*
- 5.2.6. *Luxemburg*
- 5.2.7. *Nederland*
- 5.2.8. *Portugal*
- 5.2.9. *Zweden*
- 5.3. **Ervaringen met monitoring in Australië**
- 5.4. **Conclusie**

## **6 ONDERZOEK**

- 6.1. **Probleemstelling en onderzoeksvragen**
- 6.2. **Onderzoekspopulatie**
- 6.3. **Onderzoeksopzet**
  - 6.3.1. *Onderzoeksmethodologie*
  - 6.3.2. *Operationalisering van de vragenlijst*
  - 6.3.3. *Verwerking van de interviews*

## **7 ONDERZOEKSRESULTATEN**

- 7.1. **Veiligheidsproblemen**
- 7.2. **Wenselijkheid**
- 7.3. **Gevolgen voor de uitgewezen personen**
- 7.4. **Specifieke doelgroepen**
- 7.5. **Mogelijke modaliteiten**
  - 7.5.1. *Wie zou de monitoring moeten uitvoeren?*
  - 7.5.2. *Werkwijze*
  - 7.5.3. *Uitgewezen personen verwittigen of niet?*
  - 7.5.4. *Wie moet het initiatief nemen?*
  - 7.5.5. *Rapportage*
  - 7.5.6. *Hoe lang moet de monitoring worden verdergezet ?*
  - 7.5.7. *Reacties op de besluiten van de Ministerraad van 23 december 1999*

## **7.6. Haalbaarheid**

# **8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

# 1 INLEIDING

Deze eindverhandeling is onlosmakelijk verbonden met de ervaringen die ik opdeed tijdens mijn stage in Kinshasa in de eerste licentie. Daar heb ik de ellende geproefd waar de mensen in Kongo dagelijks in (over)leven. Dagelijks werd ik aangeklampt met de woorden: “Neem ons mee naar het westen, daar kan je pas léven!” Ik kon deze mensen maar al te goed begrijpen. Jammer genoeg is het geen oplossing om alle inwoners van ontwikkelingslanden in België toe te laten. Op dat moment is echter mijn interesse gewekt voor de asielproblematiek, een interesse die sindsdien alleen maar is gegroeid.

Sinds die stage stond mijn besluit vast om een eindverhandeling te schrijven in de context van de asielproblematiek. Omdat ik mijn energie wou steken in een onderwerp dat terzake deed en dat enigszins een bijdrage tot de agogische wetenschappen kan leveren, hoe klein ook, ging ik mijn licht opsteken bij het OverlegCentrum voor Integratie van Vluchtelingen (OCIV)<sup>1</sup> – Vluchtelingenwerk Vlaanderen. OCIV was op zoek naar een student die onderzoek wou doen naar de wenselijkheid en mogelijke modaliteiten van monitoring van gedwongen uitgewezen asielzoekers in het herkomstland. Uit gesprekken met bevoorrechte getuigen bleek immers dat sommige uitgewezen asielzoekers veiligheidsproblemen ondervinden bij terugkeer in hun land. Dit veiligheidsaspect staat in België echter ter discussie. Het is zeer moeilijk om zulke verhalen te staven en het waarheidsgehalte ervan te achterhalen. Dit is dan ook een punt waarover ik de respondenten zal bevragen tijdens het onderzoek. In deze eindverhandeling zal echter blijken dat dit voor sommige andere landen wel is aangetoond (Hall, 2004; Niedersächsischer Flüchtlingsrat und Pro Asyl, 1999; Amnesty International Australia, 1999; de Stoop, 1996, p. 134-137). Hoe dan ook zou monitoring een instrument kunnen zijn om de werking van de asielprocedure te testen. Een kritische organisatie als OCIV gaat er immers vanuit dat niemand onfeilbaar is. OCIV wil weten of dit inderdaad wenselijk is en hoe deze monitoring dan ten uitvoer zou kunnen worden gebracht.

We hebben ervoor gekozen ons te beperken tot gedwongen uitgewezen asielzoekers omdat vermoed wordt dat personen die gedwongen worden uitgewezen, meer kans hebben om

---

<sup>1</sup> OCIV is een onafhankelijke, breed samengestelde organisatie die zich op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens inzet voor bescherming van vluchtelingen door belangenbehartiging bij hun toelating, opvang en participatie.

veiligheidsproblemen te ondervinden dan personen die vrijwillig terugkeren. Zoals zal blijken uit de data-analyse, is niet iedereen hiervan overtuigd. Toch kiezen we voor deze afbakening.

In dit onderzoek zijn verscheidene persberichten opgenomen. Hoewel we ons ervan bewust zijn dat het in deze aan wetenschappelijke waarde ontbreekt, willen we u deze niet onthouden omdat de media een belangrijke actor zijn in de vluchtelingenproblematiek. Het aanklagen en bekendmaken van praktijken zijn vaak sleutelmomenten die via de druk van de publieke opinie het beleid kunnen oriënteren.

Uitwijzingen zijn een gevoelig punt en gedwongen uitwijzingen zijn al helemaal een taboe-onderwerp. Zij zijn volgens sommigen immers een resultaat van een falend noord-zuid beleid. *“Verwijderingen zijn een gevolg van een migratiebeleid dat voornamelijk gevoerd wordt vanuit scheve verhoudingen in de wereld. Verhoudingen die in het belang zijn van de bezitter ten opzichte van de bezitsloze, van degene met macht tegenover de machteloze”* (Autonoom centrum, 2004, p.5). De taboesfeer die rond dit onderwerp hangt, bleek de grootste belemmerende factor voor dit onderzoek te zijn. Het was immers vaak moeilijk om materiaal te staven. Organisaties met kennis van zaken weigerden hun medewerking te verlenen uit angst een officieel standpunt te moeten innemen over dit delicate onderwerp. Tot verschillende informatiebronnen die we trachtten te consulteren werd ons de toegang ontzegd, zoals u bij voorbeeld in bijlage 1 een weigering kan vinden om een gesloten centrum te bezoeken. Sommige instanties weigerden te antwoorden en negeerden brieven en mails. Ook het feit dat veel documenten moesten worden aangevraagd en de reacties zeer traag waren -voor elk antwoord dat gegeven werd, moest toestemming worden aangevraagd- en er weinig artikelen te vinden zijn die over het onderwerp handelen, bemoeilijkten het onderzoek.

De vele tegenstrijdige en moeilijk te staven elementen kunnen ook het gevolg zijn van het recente karakter van deze studie. Aangezien er nog geen monitoring is, kan niet bewezen worden dat er problemen zijn, net omdat ze niet gemonitord worden. De vele personen die wij hebben gesproken, hadden van dichtbij of veraf ervaring met de problematiek, maar moesten vaak nog een gedachtekader creëren. Dit onderzoek tracht een bijdrage te leveren aan de theorievorming rond het onderwerp. Toch zullen hier geen pasklare antwoorden in te vinden zijn, daar is deze materie veel te complex voor.

## 2 BEGRIPPENKADER

Vooreerst worden enkele begrippen verduidelijkt, zoals asielzoeker, vluchteling, illegaal en uitgeprocedeerde. Verder wordt nagegaan wat er wordt verstaan onder monitoring van gedwongen uitgewezen asielzoekers in het land van herkomst. Hierbij wordt zowel het begrip monitoring verklaard, als de kwalificatie gedwongen uitwijzing. We verkiezen de term ‘uitwijzing’ boven ‘deportatie’ omdat deze laatste een geladen bijbetekenis heeft en ook gebruikt wordt voor het gewelddadig dwingen tot verplaatsing van grote groepen mensen (Amnesty International Nederland, z.d.). Het begrip refoulement wordt gesitueerd. Het Belgische verwijderingsbeleid bij gedwongen uitwijzingen wordt geschetst en de niet-terugleidingsclausule zoals ze in België wordt toegepast, wordt toegelicht. Eveneens wordt een toelichting gegeven bij de commissie Vermeersch, wat deze inhoudt, en wordt de link gelegd naar monitoring.

### 2.1. Asielzoeker, vluchteling, illegaal en uitgeprocedeerde

Asielzoekers zijn volgens Amnesty International Nederland (z.d.):

*“Degenen van wie nog niet is vastgesteld of zij vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag te duchten hebben; vluchtelingen zijn degenen van wie dat is vastgesteld. De term wordt echter veelal door elkaar gebruikt. ‘Illegale asielzoekers’ is een innerlijke tegenspraak, want volgens het internationaal recht heeft een ieder het recht asiel aan te vragen.”*

Een vluchteling is volgens de Conventie van Genève een erkende asielzoeker. Om als vluchteling te worden erkend, moet hij aan vier voorwaarden voldoen:

1. Hij moet zich buiten het land van herkomst bevinden
2. Hij moet een gegronde vrees voor vervolging hebben
3. Er kunnen verschillende redenen voor deze vervolging zijn: Ras, godsdienst, nationaliteit, behoren tot een bepaalde sociale groep, of politieke overtuiging.
4. Hij kan of wil de bescherming van zijn herkomstland niet vragen.

(Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1953, hfst.1, art.1)

Uitgeprocedeerden zijn volgens Amnesty International Nederland (z.d.) *“asielzoekers voor wie de juridische mogelijkheden in de asielprocedure zijn uitgeput. (...) Uitgeprocedeerden moeten het land verlaten.”*

Hoog Commissariaat voor Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) definiëren deze afgewezen azielzoekers als volgt:

*“The term rejected asylum seekers...is understood to mean people who, after due consideration of their claims to asylum in fair procedures, are found not to qualify for refugee status, not to be in need of international protection and who are not authorized to stay in the country concerned”* (geciteerd in Noll, 1999, p.267).

Illegalen worden door Amnesty International Nederland (z.d.) als volgt gedefinieerd:

*“Personen zonder verblijfstitel. Illegalen omvatten o.m. vreemdelingen wiens verblijfsvergunning is verlopen, uitgeprocedeerde asielzoekers en degenen die zonder geldige papieren het land zijn binnengekomen.”*

## **2.2.Monitoring**

Monitoring is een begrip dat in vele toepassingsgebieden gebruikt wordt. Als we het Groot Woordenboek der Nederlandse Taal erop naslaan, vinden we bij de verklaring van monitoring: controle (van Dale, 1992). In het kader van deze eindverhandeling gaat het dus over monitoring van uitgewezen asielzoekers in het land van herkomst. Doorheen wetenschappelijke literatuur wordt ook verwezen naar de term post-return monitoring (Hall, 2004). In eerste instantie gaat het dus om het observeren en rapporteren van de veiligheidstoestand van uitgewezen personen. Of de veiligheidssituatie van betrokkene in kwestie ook door monitoring kan beïnvloed worden, is twijfelachtig. Dit is één van de punten waarover de respondenten zullen worden bevraagd.

Amnesty International Nederland (z.d.) definieert monitors als volgt:

*“Monitors zijn mensen of organisaties die stelselmatig verslag doen van schendingen van mensenrechten. Ze zijn een belangrijk middel van onderzoek. Regeringen kunnen monitor-systemen opzetten, bijvoorbeeld via ambassades. Organisaties als de VN hebben monitors ingezet in samenwerking met de desbetreffende regeringen, of in het kader van humanitaire interventies waar monitors voor mensenrechten worden toegevoegd aan vredesmacht. Ook de speciale rapporteurs van de VN dienen als monitors. NGO’s zijn vaak aangewezen op plaatselijke informanten of missies, maar ook op bezoekende ontwikkelingswerkers, zakenlieden, toeristen e.d. Er bestaat geen algemeen aanvaard model van monitor-systemen. In 1987 stelde een Canadese regeringscommissie voor elke te monitoren situatie te meten aan vier ‘kernrechten’: vrijwaring van willekeurige detentie, voedsel, vrijwaring van discriminatie en vrijheid van meningsuiting.”*

In Nederland, waar men -zoals later in deze eindverhandeling zal blijken- ervaring heeft met monitoring, zegt men dat monitoring bedoeld is om informatie te verstrekken die kan bijdragen aan de nadere onderbouwing van het beleid of aanleiding kan geven tot heroverweging hiervan. Monitoring moet volgens hen gezien worden als een extra middel om te verifiëren dat afgewezen asielzoekers inderdaad veilig kunnen terugkeren. Men voegt hier nog aan toe dat het niet gaat om inzicht verschaffen in alle individuele gevallen, maar om een voldoende representatief beeld te krijgen van hetgeen er geschiedt na de terugkeer om te kunnen concluderen of de uitgangspunten van het beleid juist zijn geweest (Ministerie van Buitenlandse Zaken Nederland, 1997).

### **2.3. Gedwongen uitwijzing**

Amnesty International Nederland (z.d.), stelt uitwijzing gelijk met repatriëring:

*“Het doen terugkeren van vreemdelingen naar hun vaderland. (...) Asielzoekers zijn, soms tegen hun wil, gerepatriëerd wanneer het nieuwe land hen niet wilde opnemen en het herkomstland met wedertoelating instemde. Repatriëring naar een land waar men vervolging te vrezen heeft, heet refoulement.”*



Later in deze eindverhandeling vindt u een korte historische schets over hoe men van vrijwillig vertrek naar gedwongen uitwijzing is geëvolueerd.

#### **2.4. Non-refoulement**

Op het principe van non-refoulement is het systeem van wettelijke bescherming van vluchtelingen gebaseerd (Lambert, 1999). Non-refoulement is bindend voor alle staten, onafgezien van het feit of het land in kwestie het internationaal vluchtelingenverdrag van 1951 heeft getekend of niet (Amnesty International Australia, 1999).

In artikel 33 van dat verdrag wordt refoulement als volgt gedefinieerd:

*“No Contracting state shall expell or return (‘refouler’) a refugee in any matter whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion” (UNHCR, 1996, p.32).*

Bescherming tegen refoulement is dus gelijkaardig aan de bescherming tegen foltering en inhumane en vernederende behandeling. Staten zijn verplicht om refoulement van vluchtelingen en asielzoekers te vermijden. Het is algemeen aanvaard dat, ook als er geen sluitend bewijs is om het verhaal te staven waarop een asielaanvraag is gebaseerd, er sowieso het recht geldt voor de betrokkene om een beroep te doen op de bescherming tegen refoulement. Bescherming tegen refoulement wordt in toenemende mate een zaak van oordeelkundigheid van de overheid. Om de vrees tot vervolging te staven, verlangen Europese lidstaten dat voldoende feiten bewijzen dat er gegronde vrees is tot vervolging (Goodwin-Gill, geciteerd in Lambert, 1999). Als er toch sprake is van refoulement, dan is de beste optie om de procedure te starten voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg<sup>2</sup>, op voorwaarde dat er voldoende moeite wordt gestoken in procedurele vereisten en de

---

<sup>2</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het hof dat toekijkt op de naleving van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden zoals die zijn vastgelegd in het belangrijke Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens uit 1950.

bewijsvoering. Het werk van het Europees Hof voor de rechten van de Mens in Straatsburg over non-refoulement is dus normerend van aard (Lambert, 1999).

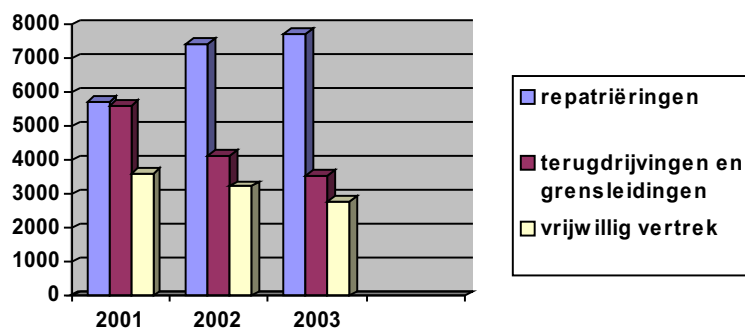
## **2.5. Het Belgische verwijderingsbeleid bij gedwongen terugkeer**

Uit een intern werkdocument van OCIV (Gabriëls, 2002) blijkt dat er bij gedwongen terugkeer drie soorten verwijdering te onderscheiden zijn:

- Wie aan de grens wordt aangehouden zonder de nodige documenten, kan worden teruggedreven. Deze teruggedreven valt onder de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij waarmee de betrokkene naar België gebracht is, en wordt ook uitgevoerd door het personeel van die maatschappij. Het is ook mogelijk dat op kosten van de luchtvaartmaatschappij de Federale Politie wordt ingezet.
- Iedereen die het bevel heeft gekregen het grondgebied te verlaten, wordt teruggeleid naar de staatsgrens. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van de Federale Politie.
- Wie geen gevolg heeft gegeven aan het bevel het grondgebied te verlaten, kan met dwang worden teruggeleid naar de grens van het land van zijn keuze, op voorwaarde dat de nodige documenten voorhanden zijn. Dit gebeurt eveneens op verantwoordelijkheid van de Federale Politie.

Onderstaande grafiek geeft een overzicht per maand van het aantal repatriëringen, teruggedrevenen en vrijwillig vertrek. Deze cijfers niet te vinden zijn, in tegenstelling tot eerdere melding, niet te vinden op de website van de Dienst Vreemdelingenzaken. E-mail contact met een medewerker van de staff van de directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken leverde wel het nodige cijfermateriaal. In 2001 waren er 5722 repatriëringen, 5622 teruggedrevenen en grensleidingen en 3633 personen betrokken vrijwillig. In 2002 waren er 7451 repatriëringen, 4138 teruggedrevenen en grensleidingen en vertrokken 3232 mensen vrijwillig, en in 2003 waren er dat respectievelijk 7742, 3548 en 2820 (De Vulder, persoonlijke mededeling, 2004, 26 maart). Een visueel overzicht geeft een duidelijker beeld van deze cijfers:

Figuur 1: Aantal repatriëringen, teruggedrevenen en grensleidingen en vrijwillig vertrek in 2001, 2002 en 2003.



Bron: De Vulder, persoonlijke mededeling, 2004, 26 maart.

Als de te verwijderen persoon geen aanstalten maakt tot verzet, wordt er overgegaan tot een repatriëring zonder escorte. Dit wordt gedaan na een verplicht onderhoud met de betrokkene om na te gaan of de verwijdering wel slaagkansen heeft. Er wordt geen dwang gebruikt maar de boordcommandant kan beslissen dat de betrokkene van het vliegtuig gehaald moet worden indien deze toch teveel heisa zou maken. Bij de landing in het land van herkomst kan de boordcommandant de documenten van de betrokkene overhandigen aan de immigratiediensten.

Bij een repatriëring met escorte van de Federale Politie kan er dwang gebruikt worden om het verzet van de betrokkene in toom te houden. Bij aankomst in het land van herkomst nemen de escorteurs van de Federale Politie contact op met de immigratiediensten en wordt betrokkene met zijn documenten overgedragen (Gabriëls, 2002).

Geschreven richtlijnen met betrekking tot verwijderingen dienden aangevraagd te worden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, maar konden ons niet tijdig worden bezorgd.

Daarom namen we contact op met de hoofdinspecteur grenscontrole en verwijderingen. We vroegen hem naar meer details over de eigenlijke overdracht in het land van herkomst. Uit een e-mailbericht (De Keyzer, persoonlijke mededeling, 2004, 5 juli) blijkt dat het verloop van deze overdracht afhankelijk is van verschillende factoren. Hij noemt hierbij de graad van medewerking van de betrokkene, de houding van de luchtvaartmaatschappij en de verzuchtingen van de autoriteiten van het herkomstland. Hij haalt voorbeelden aan waarbij plaatselijke gezagsdragers aan de deur van het vliegtuig stonden en de begeleidende politieagenten als eersten het vliegtuig dienden te verlaten, maar ook van situaties waarbij de betrokkene met zijn paspoort en doorlaatbewijs in de hand autonoom de grens is overgegaan.

De Keyzer stelt dat wanneer er een escorte meegaat, de documenten niet worden afgegeven aan de autoriteiten. Bij niet-begeleide vluchten is het afhankelijk van land tot land. In het ene land krijgen de betrokkenen hun documenten nog voor het vliegtuig aan de grond staat en in andere landen dienen deze samen met de betrokkene formeel te worden overhandigd aan de autoriteiten van het herkomstland.

## **2.6.Beveiligde vluchten**

Op 10 maart 2004 was in de media te lezen:

*“België organiseert vandaag voor het eerst met Nederland en Luxemburg een gezamenlijke repatriëring van uitgeprocedeerde asielzoekers.(...) Volgens OCIV zitten de vliegtuigen in kwestie doorgaans lang niet vol. Daardoor bestaat het gevaar dat de overheid zeer gerichte acties tegen illegalen zal gaan voeren om de toestellen toch helemaal vol te krijgen. Bovendien zorgt de repatriërende overheid voor weinig nazorg. Ondanks regeringsbeloftes is er weinig toezicht op wat er uiteindelijk gebeurt met de uitgewezen vluchteling, als ze eenmaal zijn afgezet in het land van herkomst”*  
(Fransen, 2004,10 maart, p.1, 21)

Dit vraagt om toelichting. Uit een interview met de adviseur vreemdelingenzaken van minister van binnenlandse zaken Dewael (Deboeck, persoonlijke mededeling, 2004, 8 april) blijkt dat het de bedoeling is om vanaf dan op permanente wijze met charters te werken voor mensen die zich al meerdere malen hebben verzet bij poging tot uitwijzing via een lijnvlucht. Als een persoon gedwongen wordt uitgewezen, wordt eerst getracht dit te doen door hem op een lijnvlucht te zetten waar ook gewone passagiers meevliegen. Als de uitgewezen persoon echter hevig verzet pleegt en andere passagiers klagen daarover, kan de boordcommandant beslissen deze persoon niet toe te laten op de vlucht. Dit kan zich meerdere keren herhalen, waardoor het in de praktijk onmogelijk is om bepaalde personen uit te wijzen omdat ze niet met een commerciële vlucht verwijderd kunnen worden. Voor deze personen worden beveiligde vluchten ingelegd. Dit zijn vluchten waar alleen uitgeprocedeerden en hun begeleiding op zitten en zij dus sowieso mee worden uitgewezen of ze nu verzet plegen of niet. In eerste instantie probeert men iedere uitgewezen persoon te verwijderen met een

lijnvlucht omdat dit goedkoper is. Het zou financieel niet haalbaar zijn om iedereen met een beveiligde vlucht uit te wijzen, aldus Deboeck. Hij benadrukt dat het de initiële bedoeling is dat mensen die worden uitgewezen met dergelijke beveiligde vluchten, altijd eerst de kans krijgen terug te keren met een lijnvlucht, al is deze regel niet absoluut:

*“Ik ga nu niet katholieker zijn de paus en zeggen van; als ik op een bepaald ogenblik vaststel dat ik daar een beveiligde vlucht heb en er is nog plaats voor 2 personen extra en ik heb er nog twee in een gesloten centrum zitten die nog meekunnen en de volgende vlucht naar dat land is pas over een week, en ik kan ze nu al meegeven, dat ik ze dan niet ga meegeven. Dat ga ik niet zeggen, maar dat is niet de initiële bedoeling. Het is niet de bedoeling dat we de straten afschuimen op zoek naar die bepaalde nationaliteit om daar een vlucht mee vol te steken. De bedoeling van die beveiligde vluchten is om de problematiek van het hevige verzet tegen te gaan.”*

Gedwongen uitwijzingen met beveiligde vluchten zorgen, zoals ook uit persberichten bleek, voor veel kritiek. Dit ook in verband met de veiligheid van betrokkenen:

*“Charters, en militaire toestellen al helemaal, trekken bij aankomst in het herkomstland automatisch de negatieve aandacht van de autoriteiten. Dit betekent extra risico's voor de vluchtelingen / illegalen die overgeleverd worden aan de autoriteiten die ze ontvlucht zijn. Het betreft immers onvrijwillig terugkerenden die kunnen worden gezien als dissident, oppositie of destabiliserende factor. Hun veiligheid is niet gegarandeerd. Wellicht worden ze gevolgd, opgepakt, monddood gemaakt of wordt hen toekomstkansen onthouden.*

*Charters komen als extra toestellen buiten de reguliere vluchtschema binnen en behoeven speciale landingsrechten. De afgifte van laissez passers en de terugname van de onderdanen worden vooraf samen met de immigratiediensten van het land van herkomst door IND-ambtenaren<sup>3</sup> voorbereid. Bij aankomst wordt de groep aan de immigratieautoriteiten overgedragen. Niet zelden moet aan de immigratiedienst geld betaald worden voor een vrije doorgang.*

---

<sup>3</sup> IND-ambtenaren zijn de Nederlandse tegenhanger van de Dienst Vreemdelingenzaken

*Vluchtelingenwerk Nederland en Amnesty International zijn niet principieel tegen charters zolang geweld 'proportioneel' blijft.*

*Vluchtelingenwerk vindt echter dat charteruitzettingen zoveel mogelijk moeten worden vermeden, omdat de autoriteiten al van tevoren weten dat er een extra toestel buiten het reguliere vluchtschema binnenkomt. Ze vallen enorm op. Afgewezen asielzoekers die bij een uitzetting met een reguliere vlucht geen gevaar zouden lopen, kunnen hierdoor juist het risico lopen het slachtoffer te worden van vervolging" (Autonomo centrum, 2004, p.105-106).*

## **2.7.De niet-terugleidingsclausule**

De niet-terugleidingsclausule (NTC) is een clausule in een negatieve beslissing die zegt dat hoewel de persoon strikt genomen geen bescherming nodig heeft volgens de Conventie van Genève, dus niet erkend kan worden als vluchteling. Maar desondanks kan het Commissariaat-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (CGVS) het uitdrukkelijke advies geven om niet tot terugleiding over te gaan indien het op het moment van de (bevestigende) negatieve beslissing de veiligheid, de fysieke integriteit, de vrijheid, of het leven van de betrokkene bedreigd zijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1996). De NTC vereist dus een uitdrukkelijk advies van de Commissaris-generaal (Ministerie van Binnenlandse Zaken, algemene directie van Dienst Vreemdelingenzaken, 2002). Zolang betrokkene zich op het grondgebied bevindt, zal maandelijks het bevel om het grondgebied te verlaten verlengd worden. Zodra een terugleiding kan worden overwogen, zal aan de CGVS gevraagd worden of hij nog bezwaren heeft tegen een terugleiding naar de grens. Het ontwerp van de beslissing tot verwijdering zal aan de Minister van Binnenlandse Zaken ter ondertekening worden voorgelegd (Dusquesne, 2002).

Uit een maandelijks verslag van de contactgroep van het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (2003) blijkt dat op dit moment NTC's worden ingelast voor Liberia en Roms uit Kosovo, bepaalde personen uit Soedan, Birma en Palestina (bezette gebieden) en Tibet (vrijwillige terugkeer mogelijk, gedwongen niet).

Tijdens een interview met de adviseur vreemdelingenzaken van minister van binnenlandse zaken Dewael (Deboeck, persoonlijke mededeling, 2004, 8 april) verklaarde hij dat deze NTC een pro-actieve actie is die monitoring na terugkeer in het land van herkomst overbodig

maakt. We vroegen de cijfergegevens op over het aantal keer dat NTC's zijn toegepast in 2003 en kregen tijdens een telefoongesprek met de operationeel coördinator van CGVS (Stalpaert, persoonlijke mededeling, 2004, 15 juli) te horen dat vorig jaar 192 keer een NTC-beslissing is genomen op een totaal van 7742 uitwijzingsbeslissingen.

## **2.8.De commissie Vermeersch**

Tijdens een gesprek met een zetelend lid van de Commissie Vermeersch bleek dat in de nasleep van de crisis, ontstaan na het overlijden door verstikking van de gedwongen uitgewezen Nigeriaanse afgewezen asielzoekster Sémira Adamu<sup>4</sup> in 1998, door Minister van Binnenlandse Zaken Vandenbossche aan een onafhankelijke instantie de opdracht werd gegeven na te gaan of de (dwang)methoden en -technieken die men gebruikte tijdens uitzettingen wel strookten met de internationale bepalingen en mensenrechten. Er werd met dit doel een commissie van experts en ethici opgericht onder voorzitterschap van Prof. E. Vermeersch. (Parmentier, persoonlijke mededeling, 2004, 26 mei).

In eerste instantie is de taakomschrijving van de Commissie Vermeersch dus het volgen van de veiligheidssituatie tijdens de vlucht en wordt er niet gesproken over de veiligheid na de overdracht in het herkomstland. Echter, OCIV (1999a) formuleerde de kritiek dat het belang van een goede opvang bij terugkeer in het land van herkomst te weinig in de verf werd gezet door de Commissie. Zij betreurden dat de Commissie zich niet de vraag had gesteld of monitoring hier eventueel op zijn plaats zou kunnen zijn. Dit was voor ons de aanzet om een gesprek te verzoeken met een lid van de Commissie. Daaruit bleek dat er ondertussen een tweede Commissie Vermeersch is opgericht naar aanleiding van het arrest in december 2003 van de rijkswachters die betrokken waren bij de uitwijzing van Sémira Adamu, waarin ook de politiediensten vertegenwoordigd zijn. (Parmentier, persoonlijke mededeling, 2004, 26 mei). Parmentier zegt dat de Commissie zeker nut heeft, maar uit wel de bedenking dat er geen opvolgingsmechanisme is. Later zegt Parmentier tijdens een telefoongesprek (2004, 29 juli)

---

<sup>4</sup> Op 22 september 1998 overleed Sémira Adamu door verstikking tijdens haar uitwijzing. Zij had asiel aangevraagd in België omdat ze niet wou trouwen met een man die reeds 3 vrouwen had. Volgens de Conventie van Genève is dit geen reden om asiel aan te vragen. Het was de zesde keer dat men probeerde Sémira uit te wijzen naar Nigeria. Ze stierf doordat de politieagenten die haar escorteerden haar met het gezicht in een kussentje drukten omdat ze teveel heisa maakte en zich verzette tegen haar uitwijzing. De dood van Sémira zorgde voor een crisis in België waardoor het uitwijzingsbeleid in vraag werd gesteld en toenmalig minister van binnenlandse zaken Tobback ontslag nam (Amnesty International België, 2003).

dat monitoring als aandachtspunt is opgenomen in het rapport van de Commissie na ons gesprek op 26 mei.

### **3 SITUERING VAN HET ONDERZOEK**

Na dit begrippenkader leek het ons noodzakelijk om te achterhalen wat er tot nu toe rond monitoring is gedaan in België. Al gauw bleek dat hierover al enig denkwerk door de overheid is verricht, meer bepaald op de ministerraad van 23 december 1999. Toen werd beslist dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken de reïntegratie zou opvolgen van mensen die gedwongen worden uitgewezen (Verslag van de vergadering van de Ministerraad, 1999, 23 december):

*“Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal bij elke terugkeeroperatie een aantal taken op zich nemen. Voor de terugkeer zal het ministerie: -advies verstrekken aan de ‘task force’ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de mogelijkheid en opportuniteit van uitwijzing naar specifieke landen; -een nieuw onderzoek voeren over de wenselijkheid van de uitwijzing. Dat zal gebeuren door een analyse van de politieke situatie en de veiligheidssituatie in het land van terugkeer tussen het moment van de beslissing van de asielweigering en de eigenlijke uitwijzing; -overleg plegen met de landen waarnaar de terugwijzingen georganiseerd worden voor de instemming met de terugkeeroperatie en voor het vervullen van de nodige administratieve formaliteiten. Bij de aankomst van de uitgewezen personen wordt de Belgische diplomatieke vertegenwoordiging in het land versterkt. Indien in dit land geen diplomatieke vertegenwoordiging is, zal een tijdelijke diplomatieke ‘antenne’ worden opgericht. De diplomatieke vertegenwoordiging zal dan ook instaan voor een correct onthaal van de uitgewezen persoon en zal nagaan of de beloften en afspraken met de overheden van het betrokken land worden nageleefd. Tot slot is België ook bereid om de betrokken landen te helpen om de reïntegratie van de uitgewezenen op een menswaardige en verantwoorde manier te realiseren. De ministerraad vroeg de Minister van Buitenlandse Zaken om deze algemene richtlijnen uit te voeren. Dit zal in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken gebeuren.”*



Dat hieromtrent desondanks nog problemen bestaan, blijkt onder andere uit het feit dat op 18 oktober 2002 het vijfjarige Kongolese meisje Tabita<sup>5</sup> moederziel alleen werd uitgewezen naar Kinshasa. Ook in andere gevallen rezen er vragen over de veiligheid van uitgewezen personen uit België. Bijvoorbeeld in 1999 uitte OCIV zijn bezorgdheid over uitgewezen Nigerianen naar Lagos (OCIV, 1999b). Voor enkele gevalstudies verwijzen we naar bijlage 2.

*“In het antwoord dat de regering op het vluchtelingenvraagstuk formuleert, lijkt de nuance voorlopig zoek. De dood van Sémira Adamu veranderde niets aan de strenge aanpak van asielzoekers: alleen mensen die individueel vervolgd worden door hun staat zijn welkom. De rest moet terug naar hun land. Tegelijkertijd schaart de regering zich achter de politiek van het Fort Europa: om onze welvaart te verzekeren moeten de deuren van Europa dicht.” (Vidal, 1999).*

Gedwongen uitwijzingen zijn een schrijnende zaak. De meeste mensen hebben heel hun hebben en houden opgegeven om in Europa te geraken, nadat ze in het land van herkomst vaak verschrikkelijke zaken hebben meegemaakt. Het zijn meestal juist diegenen die de meeste trauma's hebben opgelopen, die het meeste schrik hebben om terug te keren naar het land van herkomst en weigeren vrijwillig te vertrekken. Met andere woorden, net zij die het meeste getraumatiseerd zijn en vaak het meeste nood hebben aan bescherming, staan bovenaan de lijst om gedwongen te worden uitgewezen (Sales & Blitz, 2003).

Je zou kunnen stellen dat landen de verantwoordelijkheid tegenover hun eigen onderdanen hebben om hun grenzen af te schermen, al moet de vraag gesteld worden of die landen niet eveneens de verantwoordelijkheid hebben om asielzoekers niet terug te sturen naar onveilige situaties en om uitgewezen personen te monitoren. In een rapport van Amnesty International

---

<sup>5</sup> Op 18 augustus arriveerde vanuit Kinshasa een vijfjarig Kongolees meisje in Zaventem, Tabita genaamd. Ze werd vergezeld door haar oom, die het kind naar Canada wou brengen, waar haar moeder erkend is als vluchteling. Toen bleek dat Tabita niet over de nodige reisdocumenten beschikte, werd ze vastgezet in het gesloten centrum 127. Daar is ze 2 maanden gebleven, waarna ze helemaal alleen op 18 oktober op een vliegtuig terug naar Kinshasa werd gezet. Volgens Dienst Vreemdelingenzaken zou daar iemand zijn om haar op te vangen, maar dat bleek bij nader inzien niet het geval. Enkele uren na de landing van het vliegtuig pas werden de Kongolese autoriteiten ervan verwittigd dat er een kleuter op komst was. Tabita, die dus helemaal alleen was aangekomen op een van de meest chaotische luchthavens van Afrika, bleek vermist. Na enkele uren zoeken werd ze gevonden bij een personeelslid van de luchthaven. In België werd het verhaal op dat moment in de media gebracht en lokte veel protest uit. Uiteindelijk werd Tabita op 22 oktober met haar mama herenigd in Canada (Vidal, 2002a, 2002b, 2002c).

Australië (1999) wordt beschreven welke leemten er nog bestaan in het beschermen van asielzoekers:

*“Amnesty International, in dealing with refugee applications on a daily basis, has come to the conclusion that the current risk assessment system currently fails those refugees described as not falling within the Refugee Convention. These are the cases of persons who are:*

- *At risk of torture or death and who could fall within the definitions of ‘race, religion, nationality, social group or political opinion’ in the Refugee Convention, as interpreted in other countries;*
- *Rejected on credibility or other grounds which may fall below international standards;*
- *Outside the Refugee Convention definition, but nevertheless face torture or death on forcible return to their country of origin”*

Gezien het recente karakter van de methodiek van monitoring, zijn er slechts weinig onderzoeken naar gedaan en zijn er bijgevolg weinig wetenschappelijke artikelen over te vinden.

Bij wijze van breder kader worden uitwijzingen in een historisch perspectief geplaatst. Om het heden te begrijpen, is immers inzicht in het verleden nodig. Vervolgens wordt terugkeer bekeken vanuit het perspectief van de betrokkenen. Uiteindelijk lichten we nog enkele visies op monitoring toe.

Aangezien een gedeelte van deze onderzoeksopzet het inventariseren van mogelijke modaliteiten beoogt en er nog niet veel initiatieven bestaan in België, lichten we twee projectvoorstellen van OCIV toe.

Omdat het ons interessant leek om eens te gaan kijken welke ervaringen men in andere landen heeft met monitoring, hebben we vluchtelingenorganisaties in de andere Europese lidstaten gecontacteerd. We hebben ervoor geopteerd ons te beperken tot de landen van de Unie voor de uitbreiding van 1 mei 2004. Het gaat dus, naast België, om 14 lidstaten. Hierbij werd

gepeild naar ervaringen met monitoring in het heden of verleden. Immers, ook ervaringen in het verleden kunnen voor ons interessante informatie opleveren. Tijdens onze zoektocht naar informatie over monitoring in Europese lidstaten, vonden we ook informatie over Australië. Hoewel dit buiten voorgenoemde afbakening valt, was dit zo interessant dat we het toch hebben weerhouden.

Na deze studie beginnen we aan het eigenlijke onderzoek. De uiteindelijke vraag was immers om een onderzoek te doen naar de wenselijkheid en mogelijke modaliteiten van monitoring georganiseerd vanuit België. Dit onderzoek werd uitgevoerd door interviews af te nemen van experts aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst. Het is belangrijk om de wenselijkheid van het organiseren van monitoring in België te onderzoeken aangezien dit sterk kan verschillen tegenover de andere landen die we vooraf bevroegen. Immers, zo lang asielbeleid een nationale aangelegenheid is en dus van land tot land kan variëren, zou het kunnen dat er elementen zijn die van invloed kunnen zijn op het al dan niet instellen van een monitoringbeleid die specifiek voor België zouden kunnen zijn. Hierbij werd gevraagd of de respondenten weet hebben van veiligheidsproblemen bij terugkeer in het land van herkomst en wat zij denken dat de gevolgen van monitoring zouden zijn voor de uitgewezen personen. Het tweede gedeelte van de onderzoeksvraag, de mogelijke modaliteiten, is veel complexer. Dit zullen we dan ook opdelen in verschillende aspecten. In de eerste plaats wordt er gepeild naar de specifieke doelgroepen waarvoor monitoring zou moeten worden georganiseerd. Het is immers denkbaar dat sommige respondenten monitoring wel wenselijk achten, maar de prioriteit geven aan welbepaalde groepen. Omdat OCIV een zo concreet mogelijke invulling van de mogelijke modaliteiten wenste, was het daarnaast belangrijk om bijvoorbeeld door te vragen op wie de monitoring zou moeten uitvoeren, welke werkwijze zou moeten worden gehanteerd, hoe lang de monitoring dient te worden voortgezet. Voor de volledige vragenlijst verwijzen we naar bijlage 4. Deze vragen worden uiteraard allemaal geformuleerd in de voorwaardelijke wijs: gesteld dat er monitoring zou worden gedaan... Het verslag van de ministerraad van 23 december 1999 wordt getoond aan de respondenten, waarna we peilen naar reacties. Dit kan zeer belangrijk zijn voor eventuele beleidsaanbevelingen die uit dit onderzoek kunnen voortvloeien. Tot slot vragen we of de respondenten monitoring als een haalbare optie zien. Gezien de exploratieve aard van deze studie, staat het de respondenten vrij om toevoegingen te doen en aspecten te belichten die buiten het bestek van de vragen vallen.

## 4 VERKENNENDE LITERATUURSTUDIE

### 4.1. Van vrijwillige naar gedwongen uitwijzingen: een historisch perspectief

De asielproblematiek is vandaag één van de meest controversiële discussiepunten in Europa (Steiner, 2001). Dit is echter niet altijd zo geweest. Om dit te verduidelijken geven we hier een beknopt historisch overzicht.

Chimni (1999) stelt dat de geschiedenis van de zoektocht naar duurzame oplossingen voor het vluchtelingenprobleem in de periode na de tweede wereldoorlog kan verdeeld worden in twee grote fases. Tijdens de eerste fase, van 1945 tot 1985, werd het door overheidsinstanties gepromoot om zich te vestigen in het gastland. Dit in tegenstelling tot vluchtelingenorganisaties, die trachtten mensen vrijwillig te laten terugkeren naar het herkomstland, maar die het politieke klimaat niet aan hun zijde hadden. Door de Koude Oorlog werd het een prestigezaak om mensen die van de andere kant van het Ijzeren Gordijn kwamen, een beter leven te kunnen bieden. De westerse staten voelden zich toen nog beschermd tegen massale vluchtelingenstromen aangezien de communistische landen hun inwoners niet gemakkelijk lieten ontsnappen (Gibney & Hansen, 2003). Bovendien was op dat moment de economische heropbouw in de noordelijke staten groot, mede door deze vluchtelingen die de arbeidskrachten leverden die tijdens de wereldoorlog verloren waren gegaan (Gorman & Kibreab, geciteerd in Chimni, 1999). Tijdens de eerste maanden na de oorlog werden de vluchtelingen nog heel negatief behandeld, maar dit sloeg snel om toen zij in de Koude Oorlog een ideologisch wapen werden. Het vluchtelingenbeleid bleek dus niet gedomineerd door humanitaire bekommernissen, wel integendeel. Vaak lagen niet-humanitaire objectieven zoals diplomatieke overwegingen aan de basis van het gevolgde beleid (Salomon & Goodwin-Gill, 1994).

Deze situatie begon te veranderen in de jaren '60 en '70, toen het vluchtelingenprobleem begon te verschuiven van Europa naar Afrika en Azië. De tweede fase, van 1985 tot 1998, wordt dan ook gekenmerkt door de evolutie van vrijwillige naar gedwongen terugkeer (Crisp, 2001). De twee grote aspecten die vluchtelingen eerst welkom maakten, de ideologische en de economische waarden, vallen weg, waardoor men de vluchtelingen nu liever kwijt dan rijk is. Ook de economische recessie in de jaren '70 en '80 zorgde er mee voor dat de westerse staten hun restrictieve maatregelen gingen verscherpen (Ingleby, z.d) en vrijwillig vertrek gingen

aanmoedigen. Opnieuw bleek dat het vluchtelingenbeleid niet gebaseerd is op wetenschappelijke en humanitaire bevindingen (Harrel-Bond, 1989), maar eerder op eigenbelang van de ontvangende landen. Men ging namelijk uit van de veronderstelling dat terugkeer de beste oplossing voor betrokkenen was, zonder deze hypothese ooit getoetst te hebben (Sepulveda, geciteerd in Chimni, 1999). Toen die toetsing achteraf wel werd uitgevoerd, bleek terugkeer lang niet in alle gevallen de beste oplossing. Bijvoorbeeld de duur van het verblijf in het gastland blijkt een determinerende factor te zijn voor het al dan niet kiezen voor terugkeer (Rogge, geciteerd in Chimni, 1999). Ook werd geconstateerd dat vluchtelingen zo beïnvloed worden door wat ze meemaken dat de betekenis die zij geven aan het begrip ‘thuis’ sterk kan veranderen (Graham & Khosravi, 1997). Ten derde bleek dat het beeld dat voorstanders van uitwijzingen ophingen over de goede toestand in het herkomstland, niet echt klopte met de werkelijkheid (Zarzosa, geciteerd in Chimni, 1999). Op tien jaar tijd was het aantal asielzoekers in Europa vertienvoudigd, mede door de betere transportmogelijkheden (Steiner, 2001) en de steeds groter wordende kloof tussen rijk en arm. Bovendien was er een enorme stijging van het aantal gewapende conflicten in de wereld, meestal interne conflicten die vooral de bevolking troffen (Ingleby, z.d). Van Kessell (2001) stelt dat met de toenemende globalisering van de wereldcultuur vluchtelingenstromen meer een mengeling werden van vluchtelingen en economische migranten. In 1985 wordt door de regeringsleiders van Nederland, België, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk het Akkoord Van Schengen ondertekend, wat de eerste stap betekende naar een gezamenlijk asiel-en migratiebeleid. De onderlinge binnengrenscontroles werden opgeheven, om deze te verplaatsen naar de buitengrenzen van het Schengengebied. Er werd beslist dat het land van eerste binnenkomst verantwoordelijk werd voor de afhandeling van een asielverzoek, en dus ook voor de uitwijzingen. In praktijk betekende dit dat asielzoekers slechts één keer een asielverzoek konden indienen voor het hele Schengengebied (Van der Schans & van Buuren, 1999). Vanaf de jaren ‘90 wordt in toenemende mate nagedacht over gedwongen terugkeer, gevolgd door de discussie wanneer er gesproken kan worden van ‘veilige terugkeer’ (Crisp, 2001). Uiteindelijk is het de verantwoordelijkheid van de staat alleen om te beslissen of de situatie in het herkomstland gunstig genoeg is geëvolueerd om te spreken van veilige terugkeer. Pas in 1996 wordt voor het eerst officieel gesproken over gedwongen uitwijzingen: *“Under a doctrine of imposed return, refugees may be sent back ‘to less than optimal conditions in their home country’ against their will”* (Goodwin-Gill, geciteerd in Chimni, 1999). Ondertussen wordt vaak gediscussieerd over het al dan niet veilig zijn van situaties en wordt er getracht om richtlijnen op te stellen. Voorlopig is men echter nog niet veel verder

geraakt dan het principe van non-refoulement, dat ten allen tijde door elke staat moet worden nageleefd. De druk op de noordelijke staten om gedwongen uitwijzingen te doen, wordt almaar groter omdat zij weigeren hun welvaart op te geven ten bate van armere landen (Chimni, 1999). De wil tot beheersing en inperking van de asielstromen gaat zodanig prevaleren dat het beleid geleidelijk gedomineerd wordt door wantrouwen en angst voor een ‘aanzuigende werking’ (Nazarski & Oosting, 1998). Om de grenzen van Fort Europa te kunnen blijven verdedigen, zoals Ingleby stelt, moeten steeds strengere maatregelen getroffen worden. Hiervoor heeft men verschillende tactieken: om te beginnen heeft men extra voorwaarden ingesteld om te kunnen worden erkend als vluchteling, zodat meer asielzoekers zouden kunnen worden afgewezen. Bovendien heeft men maatregelen genomen om de toegang tot rechtsbijstand en de mogelijkheden om beroep aan te tekenen te beperken. Een andere tactiek is om het aantal mensen die de Europese grenzen bereiken te beperken, door de grenzen beter te bewaken, transportbedrijven die illegalen vervoeren te beboeten, enz. (Ingleby, z.d). Gibney (2001) stelt dat de ongelijkheid van restrictieve maatregelen in verschillende landen verklaard kan worden door partij-ideologie. Conservatieve overheden zouden volgens Gibney vaak een strenger asielbeleid voeren dan liberale of sociaal-democratische regeringen.

#### **4.2. Terugkeer vanuit het perspectief van de betrokkenen**

De voorkeur wordt over het algemeen gegeven aan vrijwillig vertrek, hoewel er eigenlijk geen wettelijke basis bestaat om een onderscheid te maken tussen beide, aldus Noll (1999). Er zijn verschillende redenen om te kiezen voor vrijwillig vertrek. De overheid vermijdt dan negatieve beeldvorming, en voorkomt dat potentiële terugkeerders onderduiken. Bijkomende voordelen zijn de geringere kosten met een meer duurzaam resultaat, aangezien vrijwillige terugkeerders vaker geneigd zijn in het herkomstland te blijven. Voor de terugkeerders zelf geeft vrijwillige terugkeer de mogelijkheid om nog lopende zaken te regelen voor ze vertrekken en het verhoogt de kans om terug te keren in waardigheid en anonimiteit (Refugee Council, 2002), wat van cruciaal belang kan zijn voor de veiligheidssituatie bij aankomst. Veel overheden voeren acties om vrijwillig vertrek aan te moedigen. Eén van de belangrijkste factoren hierin is het informeren over de huidige situatie in het herkomstland. Dit is vaak nodig omdat veel mensen zo getraumatiseerd zijn dat ze te angstig zijn om terug te keren naar het land waaruit ze gevlucht zijn. Deze angst is mogelijk gebaseerd op een oude perceptie

van de situatie in het herkomstland, die vaak niet actueel en niet realistisch is. Ook de belofte dat er monitoring zal gedaan worden, kan mensen geruststellen en motiveren om vrijwillig te vertrekken (Noll, 1999).

Ghanem (2003) stelt dat het geen vaststaand feit is dat mensen die vrijwillig vertrekken hun repatriëring anders beleven dan gedwongen uitgewezenen. Toch kan worden aangenomen dat diegenen die gedwongen worden uitgewezen, een vijandiger beeld hebben van het herkomstland. Als ze geen zin hebben om terug te keren naar het herkomstland of hun levens misschien nog in gevaar zijn, kan niet verwacht worden dat zij zich gemakkelijk zullen reïntegreren. Voor diegenen die vrijwillig vertrekken, wordt er vaak vanuit gegaan dat het probleem zich vooral situeert op het vlak van materieel welzijn. Dit is echter een te simplistische veronderstelling, aangezien psychologische en psychosociale problemen ook vaak bij vrijwillige terugkeerders voorkomen. Dit aspect mag niet veralgemeend worden. Elke vluchteling ervaart het vluchteling zijn en de terugkeer anders. Vroegere levenservaringen, opvoeding en culturele factoren zorgen ervoor dat iedere persoon verschillend kan reageren op eenzelfde gebeurtenis, evenals de verschillende coping mechanismen die mensen ontwikkelen (van der Veer, geciteerd in Ghanem, 2003). Ook leeftijd, gender, burgerlijke stand en socio-economische status zijn variabelen die de beleving van terugkeer bepalen. Om de beleving van deze gebeurtenis te begrijpen, moet men niet alleen kijken naar de terugkeer op zich, maar naar het hele traject dat de vluchteling heeft afgelegd (Ackermann, geciteerd in Ghanem, 2003). De meeste mensen die vrijwillig terugkeren, vertrekken met gemengde gevoelens van opwinding, hoop, angst en verdriet. Ook eens ze (veilig) zijn aangekomen in het herkomstland, ondervinden zij nog vaak problemen. *“Return is not only a return; it is a new migration, with all the losses, fears, and hopes that are inherent in it”* (Grinberg & Grinberg, geciteerd in Ghanem, 2003). Ook hierbij is de vraag of deze personen juiste informatie over het herkomstland gekregen hebben cruciaal. De realiteit van de situatie in het herkomstland onder ogen komen is voor veel terugkeerders immers een nieuwe traumatische gebeurtenis, die vaak nog erger wordt doordat sommigen tijdens de afwezigheid het herkomstland in gedachten hebben geïdealiseerd. Personen met een meer realistisch beeld van de te verwachten situatie, ondervinden meestal minder psychologische stress. Nadat er voor veiligheid is gezorgd en aan de existentiële noden is tegemoetgekomen, is het belangrijk de mensen te ondersteunen in het heropbouwen van het geloof in zichzelf en de gemeenschap (Ajdukovic, z.d.).

Bij het onderscheid tussen vrijwillig vertrek en gedwongen uitwijzing moet toch de niet onbelangrijke kanttekening gemaakt worden dat uitgeprocedeerde asielzoekers niet altijd vrij kunnen kiezen om al dan niet terug te keren. De enige keuze die zij hebben is deze tussen terugkeren of een illegaal verblijf en deze tussen gedwongen uitwijzing of gehoorzame terugkeer. Vrijwillige terugkeer bestaat, maar is het resultaat van een positieve keuze voor een specifieke toekomst in het herkomstland. Gehoorzame terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers is terugkeer zonder meer (Wets, 2001). **Verduidelijken?**

Düvell (2003) belicht de ethische kant van de asielprocedure. Hij vergelijkt het toelaten van sommigen tegenover het weigeren en uitwijzen van anderen met het morele dilemma van een reddingssloep. Ofwel kruipt niemand in de sloep en verdrinkt iedereen, ofwel kunnen er slechts enkelen in die op die manier worden geselecteerd om te overleven. Hierbij is gebleken dat diegenen die overleven ten koste van anderen, vaak onder enorme psychische stress komen te staan, nog moeilijk met zichzelf kunnen leven en zelfs vaak zelfmoord plegen (Philbrick, geciteerd in Düvell, 2001). Op basis van deze bevindingen waarschuwt Düvell voor de psychologische gevolgen voor diegenen die zijn erkend als vluchteling en dus met succes hun overleving hebben bepleit. Het is dus best mogelijk dat terugkeer niet alleen traumatische gevolgen heeft voor de terugkeerders, maar eveneens voor zij die mogen blijven.

#### **4.3.Enkele visies op monitoring**

Vermolen vindt dat monitoring een schaamlap is voor onzekere politici. Dat zegt hij in een interview met Lingsma (1998). Hij motiveert deze stelling door te zeggen dat je mensen niet mag terugsturen als het gevaarlijk is, en als het niet gevaarlijk is, hoeft je niet te monitoren. Het asielbeleid is een inschatting van risico's. Dat is de enige legitimering die de overheid voor monitoring kan hebben, aldus Vermolen. Nu wordt monitoring gezien als een vangnet, maar men verdiept zich veel te weinig in de vraag of monitoring niet juist een gevaar kan zijn voor de mensen. Monitoring kan immers de aandacht op een persoon vestigen en op die manier meer risico's inhouden.

Een foute beoordeling van de veiligheidstoestand in een land kan doen beslissen tot gedwongen terugkeer en deze verkeerde inschatting kan ernstige implicaties hebben voor de terugkeerder (Riess, 2000). Personen die terugkeren naar hun land zijn moeilijker op te volgen dan vluchtelingen, aangezien zij minder zichtbaar worden eens zij in hun herkomstland zijn,



officieel hun vluchtelingenstatus verliezen en opnieuw deel worden van de bevolking van het herkomstland. Monitoring van terugkeerders, die opnieuw onder de verantwoordelijkheid vallen van de autoriteiten van het herkomstland, kan worden opgevat als een aantasting van de nationale soevereiniteit, vooral als het herkomstland een vroegere kolonie is (Allen & Morsink, 1994).

Hall (2004) wijst erop dat sommige staten vermeende terroristen uitwijzen naar landen waar men risico loopt op mishandeling. Vaak wordt hierbij gerekend op diplomatieke afspraken – formele garanties van overheden van herkomstlanden dat betrokkene niet mishandeld zal worden. Sommige staten, zoals de VS, wijzen zelfs uit naar herkomstlanden waarvan zij weten dat zij zich niet aan deze afspraken houden, om informatie en bekentenissen over terroristische activiteiten te verkrijgen, aldus Hall. Vaak wordt monitoring als reden gebruikt om deze uitwijzingen te verantwoorden. Monitoring kan echter niet als veiligheidsmaatregel volstaan. De diplomatieke afspraken die vooraf werden gemaakt, kunnen immers een averechts effect hebben, aangezien landen waarmee afspraken gemaakt werden, alles in het werk zullen stellen om eventuele folterpraktijken te verdoezelen. Gevangenispersoneel wordt vaak getraind om technieken toe te passen die zo weinig mogelijk uiterlijk waarneembare sporen nalaten. Foltering kan door de hoogste beleidsniveaus goedgekeurd worden als een operationalisering van het overheidsbeleid. Een andere mogelijkheid is dat er wel gefolterd wordt, maar dat de overheid geen controle heeft over lokale instanties die folterpraktijken toepassen. In beide gevallen is het niet aangewezen te rekenen op het nakomen van diplomatieke afspraken. Het grootste risico op mishandeling is tijdens de eerste uren van vasthouding. Op dat moment is extra waakzaamheid noodzakelijk. Monitors zouden speciaal getraind moeten zijn om signalen van foltering op te merken en onbeperkte, onvoorwaardelijke en onaangekondigde toegang hebben tot douaneposten op de luchthavens, gevangnissen en andere risicoplaatsen. Ook is het van cruciaal belang dat de monitors de betrokkene kunnen spreken zonder de aanwezigheid van de autoriteiten van het herkomstland. Om de condities van monitoring te optimaliseren, zou de concrete invulling van de modaliteiten door diplomatiek overleg moeten vastgelegd worden. Transparantie van het gebruikte systeem is hierbij de voornaamste doelstelling. Meestal is dit niet haalbaar. Daarom moet nogmaals benadrukt worden dat noch diplomatieke afspraken, noch monitoring voldoende kan zijn om mensen te beschermen. Alleen het niet terugsturen van mensen als er de minste twijfel bestaat, valt humanitair te verantwoorden (Hall, 2004). Ter illustratie verwijzen we naar bijlage 2, casus 1.

## **5 MOGELIJKE MODALITEITEN VAN MONITORING**

### **5.1. Ervaringen in België**

In wat volgt achterhalen we welke ervaringen er in België zijn met monitoring, in de eerste plaats op beleidsniveau. Dan belichten twee projectvoorstellen van OCIV.

#### ***5.1.1. Uitvoering van de besluiten van de Ministerraad van 23 december 1999***

Tijdens een gesprek met de adviseur Vreemdelingenbeleid van Minister van Binnenlandse Zaken Dewael (Deboeck, persoonlijke mededeling, 2004, 8 april) vroegen we of de besluiten van de ministerraad van 23 december 1999 ten uitvoer zijn gebracht. Deboeck stelt dat er een andere invulling is gegeven aan monitoring dan toen is beslist. Er is geen orgaan opgericht dat de mogelijkheid geeft om alles ter plekke te gaan onderzoeken. Momenteel wordt de voorkeur gegeven aan de pro-actieve actie, aldus Deboeck, dat concreet inhoudt dat men vertrouwt op de asielprocedure. Ook verwijst Deboeck naar de niet-terugleidingsclausule en naar de diplomatieke antennes en contacten die men heeft in de herkomstlanden, waar men te rade gaat voor de opportuniteit van de uitwijzing. De concrete invulling zoals wij hebben weergegeven in het derde deel van deze verhandeling, is dus niet ten uitvoer gebracht.

#### ***5.1.2. Monitoring in Rusland***

OCIV diende een projectaanvraag voor monitoring in die, hoewel ze bedoeld is voor mensen die vrijwillig terugkeren, ook interessant kan zijn voor gedwongen uitwijzingen. Men wil op zoek gaan naar oplossingen voor de veiligheidproblemen die asielzoekers uit de Russische Federatie ondervinden na terugkeer. Het is de bedoeling dat zij problemen kunnen melden aan een plaatselijke NGO die zich bezighoudt met monitoring van mensenrechtenschendingen. Deze aanvraag is goedgekeurd door het Europees Vluchtelingenfonds<sup>6</sup> en het project kan opstarten op 1 oktober 2004 (OCIV, 2004).

#### ***5.1.3. Monitoring in Kongo***

---

<sup>6</sup> Het Europees Vluchtelingenfonds is een fonds ter ondersteuning van Europese lidstaten in asielzaken op het vlak van opvang, integratie en vrijwillige terugkeer (Europese Commissie, 2004).

Reeds in 1994-'95 heeft de Kongolese mensenrechtenorganisatie 'La voix des sans-voix pour les droits de l'homme' (VSV) aan monitoring gedaan in Kongo. De algemene pijlers van het programma zijn de bescherming van het asielrecht, het verzet tegen een onmenselijke of vernederende behandeling en de aanklacht van de algemene mensenrechtensituatie in Kongo. Door een gebrek aan middelen heeft VSV haar activiteiten moeten stopzetten. Nu willen zij echter hun monitoring-programma hernemen. Als onafhankelijke organisaties willen OCIV en VSV gezamenlijk hun diensten aanbieden voor een onafhankelijke controle van uitwijzingen en een correcte monitoring van uitgewezen asielzoekers in Kongo. De modaliteiten zullen als volgt verlopen: de NGO's die gesloten centra in België bezoeken, stellen de Kongolezen die hen consulteren op de hoogte van de dienstverlening van VSV en geven namen en coördinaten van contactpersonen van VSV op de luchthaven in Kinshasa. Door de mensen in België al te informeren, wil men mogelijk wantrouwen bij aankomst in Kinshasa zoveel mogelijk wegnemen. Aangezien het echter onmogelijk voor Belgische vluchtelingenorganisaties is om iedere uitgewezene voor de uitwijzing te spreken, zal iedere uitgewezen Kongolees worden onthaald door VSV. VSV zal een hiervoor lokaal huren op de luchthaven van Kinshasa-N'Djili, waar de administratie van het project wordt ondergebracht. De uitgewezen Kongolezen worden er ontvangen en er zal overlegd worden met de plaatselijke burgerlijke en militaire overheden om problemen met de aankomst en het onthaal op de luchthaven te verduidelijken, rekening houdend met de toestand van uitgewezen asielzoekers. Ook de administratie van het project wordt in dat lokaal ondergebracht. De twee medewerkers zullen de Regie der Luchtwezen om een permanente toegangsbadge vragen die hen in staat moet stellen om vrij te bewegen in een groot deel van de luchthaven. Door aanwezig te zijn op de luchthaven, zal VSV toezicht kunnen houden op het verloop van uitwijzingen na landing van alle vluchten vanuit België op Kinshasa-N'Djili. Om de verdere veiligheid te garanderen, zal het VSV vervoer organiseren van de luchthaven naar de bestemming in Kinshasa. Het overgrote deel van de Kongolese asielzoekers is afkomstig uit Kinshasa of is naar België gekomen na een kort verblijf aldaar bij familie of kennissen. Om deze reden en om redenen van praktische haalbaarheid van de monitoring, wordt het vervoer beperkt tot Kinshasa. De informatie die wordt verzameld bij aankomst van de uitgewezene persoon zal het VSV na een persoonlijk gesprek toelaten om de aandacht te vestigen op de omstandigheden van uitwijzingen. Moest blijken dat de uitwijzing onterecht was, dan zal de uitgewezene worden geholpen bij de dan de volgen procedure. Verder zal informatie worden verzameld via telefonische contacten, bijeenkomsten, briefwisseling, berichten en rapporten. Over iedere individuele monitoring zal VSV een rapport overmaken aan OCIV. OCIV is

verantwoordelijk voor de redactie van een tussentijds rapport na 6 maanden en een evaluatierapport op het einde van de projectperiode. Voor dit projectvoorstel wordt nog financiering gezocht (OCIV, 2003).

## **5.2. Monitoring in Europees perspectief**

Omdat het vaak leerrijk is om te kijken hoe er in het buitenland over iets gedacht wordt, waren we geïnteresseerd in de ervaringen met monitoring in andere EU-lidstaten. We bevroegen via e-mail alle refugee councils van EU-lidstaten van voor de uitbreiding van 1 mei 2004. Zonder België gaat het dus over 14 landen. Helaas kregen we geen antwoord van de regugee councils van Finland, Oostenrijk, Italië, Ierland en Spanje. In wat volgt vindt u een overzicht van de 9 lidstaten die geantwoord hebben met een korte weergave van hun antwoord, in alfabetische volgorde. Voor de gehanteerde vragenlijst verwijzen we naar bijlage 3.

### **5.2.1. Denemarken**

De ‘senior legal consultant’ van de Danish Refugee Council (Juul, persoonlijke mededeling, 2004, 23 januari) zegt dat bij zijn weten noch de Deense autoriteiten, noch Deense NGO’s monitoring uitvoeren na aankomst in het herkomstland. Er wordt vanuit gegaan dat de asielpprocedure correct verloopt en dat het risico bij terugkeer wordt ingeschat tijdens deze procedure. Toch vonden wij documenten waarin beschreven staat dat UNHCR samenwerkt met de Deense autoriteiten bij monitoring van Sri Lankaanse uitgewezenen (UNHCR, 1999).

### **5.2.2. Duitsland**

Een staflid van de afdeling Globalisatie en Politiek van de universiteit van Kassel (Schwenken, persoonlijke mededeling, 2004, 30 april) laat ons weten dat er bij haar weten geen monitoring op nationaal niveau wordt gedaan. Wel verwijst zij naar lokale initiatieven.

In Duitsland komen veel Turkse Koerden aan en velen van hen worden ook uitgewezen naar Turkije. Omdat er veel verhalen waren van mensen die werden mishandeld na terugkeer, heeft de Vluchtelingenraad van Neddersachsen het initiatief genomen om dit in nauwe samenwerking met de Turkse mensenrechtenvereniging İnsan Haklari Denergi (IHD) op te

volgen. Zij namen contact op met betrokkenen, konden gerechtsdossiers inkijken en in verschillende gevallen kon vervolging en mishandeling worden bewezen. Het dossier waarnaar Schwenken verwijst, bevat 19 gevalstudies van personen die mishandeld werden. De feiten werden meermaals gecontroleerd en enkel de gevallen waar men heel zeker van is, werden in het dossier opgenomen. Dit waren er slechts 19 omdat het zeer moeilijk is om foltering te bewijzen, mede doordat artsen weigerden mee te werken uit angst voor repercussies. In het overgrote deel van de onderzochte gevallen was het veronderstelde of effectieve politieke engagement van betrokkenen in Duitsland aanleiding voor foltering en politieke vervolging na terugkeer. Zelfs in Duitsland demonstreren voor vrede en vrijheid in Koerdistan wordt door de Turkse overheid als politiek engagement beschouwd en als dusdanig vervolgd. Sommigen werden op de luchthaven al aangehouden, anderen werden later opgespoord. Dit werd in Duitsland tijdens de asielprocedure verkeerdelijk beoordeeld als een veilige situatie. De Duitse overheid weigert uit dit dossier gevolgen te trekken voor de uitwijzing van Turkse Koerden aangezien zij vinden dat mishandeling in te weinig gevallen bewezen is en zeggen dat dit slechts gaat over incidentele gevallen. Maar de Vluchtelingenraad van Nedersachsen gelooft dat deze 19 bewezen gevallen slechts het topje van de ijsberg zijn en vrezen dat mishandelingen wel systematisch voorkomen. Zij wijzen erop dat vele betrokkenen zich waarschijnlijk niet hebben durven melden bij IHD uit angst voor nog meer repercussies (Niedersächsischer Flüchtlingsrat und Pro Asyl, 1999).

### **5.2.3. Frankrijk**

Een medewerkster van de Cimade, een Franse vluchtelingenorganisatie, (Intrand, persoonlijke mededeling, 2004, 14 juni) zegt dat Frankrijk geen ervaringen heeft met monitoring na de uitwijzing.

### **5.2.4. Griekenland**

Een lid van de 'legal assistance unit' van de Greek Council for Refugees (Hansen, persoonlijke mededeling, 2004, 1 maart) geeft te verstaan dat de Griekse overheid bij hun weten niet aan monitoring doet. De Greek Council for Refugees heeft in het verleden wel getracht bepaalde personen te volgen na hun terugkeer. Zij hebben er geen kennis van dat het aanvragen van asiel in Griekenland nadien mishandeling tot gevolg had. Wel wordt benadrukt dat de middelen ontbreken om monitoring op systematische wijze te doen.

### **5.2.5. Groot-Britannië**

De 'information officer' van de Refugee Council London (Bell, persoonlijke mededeling, 2004, 26 januari) legt uit dat er wel initiatieven bestaan om te helpen bij de reïntegratie van uitgewezen vluchtelingen die zich hiervoor opgeven. Tot op heden wordt er nog niet echt aan monitoring van de veiligheid van uitgewezen asielzoekers gedaan. NGO's trachten dit al enkele jaren op de politieke agenda in Groot-Britannië te brengen. Tot nu toe zonder succes.

### **5.2.6. Luxemburg**

Een medewerker van Refugee Service Caritas (Soric, persoonlijke mededeling, 2004, 27 januari) meldt dat de Luxemburgse autoriteiten niet aan monitoring doen eens de betrokkenen zijn uitgewezen. Er wordt wel monitoring uitgevoerd van de situatie in het herkomstland tijdens de asielprocedure.

### **5.2.7. Nederland**

Uit een gesprek met het hoofd beleid van Vluchtelingenwerk Nederland (Wijn, persoonlijke mededeling, 2004, 29 april) blijkt dat Nederland in het verleden wel aan monitoring heeft gedaan, maar deze activiteiten heeft stopgezet. Hier ging het voornamelijk om monitoring van Iraanse asielzoekers in 1996.

In december 1996 vroegen advocaten van Iraanse asielzoekers om onmiddellijk een einde te maken aan uitzettingen naar Iran. Immers, volgens de Iraanse wet krijgt iedereen die in binnen- of buitenland kritiek heeft geuit op het regime, twee tot tien jaar cel voor het in gevaar brengen van de staatsveiligheid. Volgens de Nederlandse justitie was monitoring een goede voorwaarde voor de uitzetting van Iraniërs aangezien ter plaatse wordt gecontroleerd hoe het hen vergaat (Schultz, Pouri & Daavelaar, 1997).

De monitoring zoals ze werd uitgevoerd in Nederland, stelde als uitgangspunt dat alleen personen over wier veiligheid na terugkeer geen twijfel bestond in aanmerking kwamen voor terugzending. Bij terugkeer op grotere schaal kon de aankomst op de luchthaven in het land van herkomst worden gevolgd door speciaal daarvoor aangewezen medewerkers bij de Nederlandse ambassade en werd aan de terugkeerders adres en telefoonnummer van de ambassade verstrekt. In Teheran werd de ambassade versterkt met een immigratiemedewerker. Er werden eveneens huisbezoeken en vervolcontacten georganiseerd. Dergelijke huisbezoeken gebeurden binnen 3 dagen na terugkeer en konden worden verdergezet tot 6 maanden of langer, maar bleken niet in alle gevallen mogelijk, aangezien betrokkenen op het door hun opgegeven adres niet bekend waren. De ambassades hielden via de contacten met de lokale autoriteiten en vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties en vertrouwenspersonen de vinger aan de pols. De preciese modaliteiten waren afhankelijk van de omstandigheden. De monitoring heeft uitgewezen dat er sinds november 1996 geen problemen aangetoond zijn. De reactie van de Iraanse autoriteiten was echter duidelijk. In december 1996 werd de Nederlandse ambassadeur ontboden op het Iraanse Ministerie van Buitenlandse Zaken waar hem te verstaan werd gegeven dat Iran niet accepteert dat de ambassade aan monitoring doet. Deze activiteiten werden aanzien als inmenging in Iraanse aangelegenheden en werden niet geduld. Men waarschuwde dat er consequenties aan zouden worden verbonden als de ambassade toch zou doorgaan met de monitoring. De Nederlandse ambassadeur trachtte de Iraanse autoriteiten er ook in daaropvolgende gesprekken van te overtuigen om toch monitoring toe te laten, maar dit leidde niet tot het gewenste resultaat. Na deze gebeurtenissen werd beslist om deze nadrukkelijke vorm van monitoring te staken en zich te beperken tot de registratie van de contactgegevens van de ambassade. De betrokkenen werden verzocht zelf contact op te nemen om te laten weten of ze veilig waren. Immers, het verderzetten van de aanvankelijke monitoring zou als gevolg hebben gehad dat de betrokken medewerkers hun werk geheel zouden moeten staken, en dat op die manier ook andere vormen van monitoring onmogelijk zouden worden. Deze lijn wordt tot op heden gevolgd (Ministerie van Buitenlandse Zaken Nederland, 1997).

In een brief aan de Nederlandse staatssecretaris van justitie worden de problemen uiteengezet die bij monitoring kunnen komen kijken. Behalve bovengenoemde problemen wordt hier nog vermeld dat de geografische omvang van veel landen en de fysieke belemmeringen zoals slechte infrastructuur beperkingen opleggen aan de mogelijkheden van monitoring.

(Staatssecretaris van Justitie Nederland, 1999)

Momenteel vormt het monitoren van vreemdelingen na terugkeer in het land van herkomst geen onderdeel meer van de asielprocedure. Men gaat ervan uit dat de toetsing van de veiligheidssituatie tijdens het verblijf in Nederland, voldoende waarborgen biedt (Directoraat-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, 2004). Bovendien wordt er geargumenteed dat monitoring sowieso niet voldoende kan zijn om over de veiligheid van uitgewezen personen te waken (VluchtelingenWerk Nederland, 1997).

De asielproblematiek en specifiek monitoring zorgen, ook na een kabinetswissel, voor veel discussie in Nederland. Begin februari wees minister Verdonk oud-minister van ontwikkelingssamenwerking Pronk de deur omdat hij sprak van deportatie. Hij dreigt nu alle (subsidie)relaties te verbreken met vluchtelingenorganisaties in Nederland waarvan Pronk voorzitter is. Volgens Pronk moet er een Nederlandse medeverantwoordelijkheid en betrokkenheid voor hun lot zijn als mensen gedwongen uit Nederland worden verwijderd. Hij voegt hier echter aan toe:

*“Dit is niet gemakkelijk waar te maken. Maar een poging tot monitoring van afgewezen asielzoekers alsmede het instellen van de mogelijkheid tot het terugdraaien van een eenmaal genomen beslissing wanneer blijkt dat het leven of de vrijheid van teruggezonden asielzoekers toch wordt bedreigd, is het minste waartoe wij ons moreel verplicht zouden moeten achten. De huidige praktijk, waarbij de autoriteiten, zich beroepend op de onfeilbaarheid van de Nederlandse rechtsstaat, hun handen in onschuld wassen, staat met zo’n morele verplichting in schril contrast.” (Pronk, 2004)*

### **5.2.8. Portugal**

De ‘project technician’ van INDE, Portugese Refugee Council (Lauerhass, persoonlijke mededeling, 2004, 1 april) vertelt dat men in Portugal niet aan monitoring doet. Hij benadrukt hierbij wel dat Portugal het kleinste aantal vluchtelingen van Europa heeft, dus ook weinig gedwongen uitwijzingen.

### **5.2.9. Zweden**



De 'secretary general' van SWERA, Swedisch Refugee Aid (Sjökvist, persoonlijke mededeling, 2004, 24 maart) zegt dat Zweden volgens hem op geen enkele manier aan systematische monitoring van uitgewezen asielzoekers in het land van herkomst doet. Wel blijkt uit documenten dat dit mogelijk is incidentele gevallen (Ministerie van Buitenlandse zaken Nederland, 1997). Hierbij verwijzen we eveneens naar bijlage 2, casus 1, waaruit blijkt dat Zweden wel aan monitoring doet en waar de problemen staan beschreven die de Zweden hieromtrent hebben ondervonden.

### **5.3. Ervaringen met monitoring in Australië**

In Australië verscheen in 1999 een ophefmakend rapport van Amnesty International Australië waarin verschillende gevalsstudies zijn opgenomen over mensen die, nadat ze waren uitgewezen uit Australië, problemen hebben ondervonden, gaande van foltering, gevangenisstraf tot de doodstraf. Amnesty International Australië wilde met dit werk benadrukken dat zij gekant zijn tegen gedwongen uitwijzing van mensen die in gevaar zouden zijn bij terugkeer. Zij baseren hun werk op het principe van non-refoulement en benadrukken dat een staat een goed werkend risico-evaluatiesysteem moet hebben om personen die bescherming tegen refoulement nodig hebben op te sporen. Amnesty International Australië klaagt aan dat er geen monitoringsysteem bestaat in Australië om afgewezen asielzoekers te beschermen tegen refoulement en vragen met aandrang dat er een mechanisme in het leven wordt geroepen dat monitoring kan uitvoeren (Amnesty International Australia, 1999).

In navolging van dit rapport werd een voorstel tot monitoring ingediend bij de Australische regering. Daarin wordt benadrukt dat NGO's een cruciale rol moeten spelen in monitoring en dat zij relevante informatie moeten doorspelen naar overheden om hen te beïnvloeden in de beslissingsname van uitwijzing. Ook wordt hier voorgesteld om een internationale samenwerking op te zetten met Europese landen. Dit zijn echter maar voorlopige conclusies, aangezien het onderzoek nog niet is afgerond (Morris, 2003).

### **5.4. Conclusie**

Uit al deze informatie kunnen we afleiden dat er bijzonder weinig ervaring is met monitoring. Nederland is duidelijk het land waar de overheid het meeste ervaring heeft met monitoring, hoewel zij nu niet meer aan monitoring doet. In Denemarken is wel gebleken dat UNHCR

samenwerkt met de autoriteiten voor de monitoring van Sri Lankaanse uitgewezenen en Zweden zou in incidentele gevallen aan monitoring doen. Ook in Duitsland doet de overheid niet aan monitoring, maar de vluchtelingenraad van de deelstaat Neddersachsen heeft wel ervaring met het monitoren van Koerden in Turkije. Organisaties uit Frankrijk, Griekenland, Groot-Britannië, Luxemburg en Portugal doen geen melding van monitoring. In Australië is ook nog geen ervaring met monitoring, maar er is wel een onderzoeksproject lopende. In België tenslotte, is al wel op beleidsniveau over monitoring nagedacht. Er is zelfs een concrete invulling aan gegeven, maar deze is niet ten uitvoer gebracht zoals aanvankelijk was beslist.

## **6 ONDERZOEK**

### **6.1. Probleemstelling en onderzoeksvragen**

De probleemstelling kan als volgt worden geformuleerd: Sommige gedwongen uitgewezen asielzoekers ondervinden veiligheidsproblemen bij aankomst in het herkomstland. Naar aanleiding hiervan wordt de vraag gesteld of monitoring van de veiligheid van deze personen zich opdringt en indien ja, hoe dit dan zou moeten gebeuren. Daarom doen we een exploratief onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijke modaliteiten van monitoring van de veiligheidssituatie van gedwongen uitgewezen asielzoekers in het land van herkomst. Na een verkennende literatuurstudie gaan we eerst na welke de ervaringen van andere Europese lidstaten zijn met monitoring. Daarna onderzoeken we via semi-gestructureerde expert-interviews of monitoring wenselijk is en welke de mogelijke modaliteiten kunnen zijn.

Deze probleemstelling vertaalt zich in 4 onderzoeksvragen:

- Is monitoring van gedwongen uitgewezen asielzoekers in het herkomstland wenselijk?
- Indien monitoring wenselijk wordt geacht, voor welke specifieke doelgroepen zou dit dan vooral nodig zijn?
- Indien er aan monitoring zou worden gedaan, welke zijn hiervoor dan mogelijke modaliteiten?
- Is monitoring van gedwongen uitgewezen asielzoekers in het herkomstland haalbaar?

### **6.2. Onderzoekspopulatie**

Onze onderzoekspopulatie bestond uit 12 mensen. We kozen voor experten-interviews, aangezien het in deze thematiek belangrijk is te praten met mensen die goed geïnformeerd zijn over de uitwijzing van personen. In dit onderzoek noemen we hen de respondenten aangezien zij informatie geven die hun eigen mening en kijk op het thema vertegenwoordigt (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2001). Deze respondenten zijn gekozen in functie van hun beroep en de verwachte kennis van het onderwerp. De groep respondenten werd samengesteld via de sneeuwballmethode. We vroegen aan het einde van elk interview of desbetreffende respondent nog iemand kende die met de problematiek bekend is en die eventueel medewerking zou willen verlenen. Om de anonimiteit te waarborgen worden geen namen vermeld. Voor een meer uitvoerige bespreking verwijzen we naar bijlage 5.

### **6.3. Onderzoeksopzet**

#### ***6.3.1. Onderzoeksmethodologie***

Voor de bevraging werd gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Gezien het recente karakter van het thema was er immers weinig wetenschappelijk materiaal te vinden over monitoring, waardoor de keuze voor een kwalitatieve onderzoeksopzet voor de hand lag. Het onderzoek is explorierend van aard aangezien er nog weinig kennis bestaat over monitoring. Bovendien is de thematiek complex en onoverzichtelijk, zodat eerst een inventariserend kwalitatief onderzoek nodig was om tot afbakening en inperking van het probleem te komen. Daarbij komt nog dat het een thema is dat tot de taboesfeer behoort (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2001).

#### ***6.3.2. Operationalisering van de vragenlijst***

Als onderzoeksinstrument maakten we tijdens de interviews gebruik van een semi-gestructureerde vragenlijst. Hierbij lagen de vragen niet vast, maar de onderwerpen wel. Deze thema's werden vastgelegd na een oriëntatie op het onderwerp en werden in een volgorde opgesteld zodat er gemakkelijk van het ene thema naar het andere kon worden overgestapt. Echter, naargelang het verloop van het gesprek kan de volgorde van de thema's veranderen.

Een eerste thema peilt naar de ervaringen van respondenten met monitoring. Immers, uit voorgaande ervaringen kan eventueel interessante informatie worden bekomen. Hierbij wordt

eveneens gevraagd of de respondenten weet hebben van veiligheidsproblemen bij aankomst in het herkomstland.

Dan peilen we naar de visie van de respondent op de wenselijkheid van monitoring. Hierbij worden enkele stellingen geformuleerd waar de respondent zijn mening op kan ventileren. Als derde thema gaan we na of de respondenten, indien er aan monitoring zou worden gedaan, prioriteit zouden geven aan bepaalde doelgroepen. Hierbij wordt onder andere gepeild of er onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen uitgeprocedeerden of illegalen en of er gedacht wordt aan specifieke landen waar monitoring zeker zou moeten gebeuren.

Een vierde thema peilt naar de mogelijke modaliteiten. Dit gedeelte wordt onderverdeeld in verschillende subthema's teneinde de resultaten zo concreet mogelijk te maken, met name: wie moet de monitoring uitvoeren, welke werkwijze moet er worden gehanteerd, moeten de uitgewezen personen verwittigd worden, wie het initiatief moet nemen voor de monitoring, hoe de rapportage zou moeten gebeuren, hoe lang de monitoring zou moeten worden verdergezet. Tot slot werd er gepeild naar de reacties op de ministerraad van 23 december 1999.

Dan bevragen we de respondenten over de haalbaarheid van monitoring.

In een zesde thema tenslotte, werd gepeild naar de mogelijke alternatieven voor monitoring.

Voor een meer gedetailleerde weergave van thema's en subthema's verwijzen we naar de vragenlijst in bijlage 4.

### ***6.3.3. Verwerking van de interviews***

Elk interview duurde ongeveer een uur en ze werden allemaal afgenomen op de werkplaats van de respondenten. Voor de analyse van de resultaten werkten we volgens de methodiek, beschreven in het basisboek kwalitatief onderzoek (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2001). Alle interviews werden op audiocassette geregistreerd en woordelijk uitgetikt. Dan werden zij gereduceerd tot de meest relevante informatie die aansloot bij de probleemstelling, waarna de relevante tekst werd opgedeeld in fragmenten die over hetzelfde onderwerp handelden. De fragmenten werden gelabeld door een kenmerkende eigenschap te benoemen die relevant was voor het beantwoorden van de probleemstelling. Op deze manier werd het onderzoeksmateriaal gereduceerd. Door een ordening van de labels kregen we zicht op de vaak voorkomende labels en daarvan maakten we de kernlabels. Deze vormden de aanzet tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Tenslotte werden de onderzoeksresultaten gelinkt naar de informatie uit de literatuurstudie om te kijken of deze aansluiten bij eerder uitgevoerde onderzoeken.

## **7 ONDERZOEKSRESULTATEN**

In wat volgt vindt u een samenvatting van de bekomen onderzoeksresultaten. In het eerste deel schetsen we het voorkomen van veiligheidsproblemen na terugkeer naar het herkomstland volgens de respondenten. In het tweede gedeelte wordt beschreven wat de respondenten zeggen over de wenselijkheid van monitoring. In het derde deel behandelen we de visie van de respondenten op de gevolgen van monitoring voor de uitgewezen personen. Vervolgens gaan we dieper in op de specifieke doelgroepen waarvoor monitoring nodig is volgens de respondenten, gesteld dat er aan monitoring zou worden gedaan. In het vijfde deel verkennen we de modaliteiten van monitoring, gesteld dat er aan monitoring zou worden gedaan. Het laatste gedeelte onderzoekt de visie van de respondenten op de haalbaarheid van monitoring. De cursief gedrukte tekst tussen aanhalingstekens vormen uitspraken van respondenten. Deze citaten worden anoniem toegevoegd ter verduidelijking en ondersteuning van de resultaten. Wel wordt met een 'R' aangeduid welke respondent deze uitspraak deed, zodat het mogelijk is te achterhalen vanuit welke functie de respondent spreekt. De bespreking van de respondenten is te vinden in bijlage 5.

Sommige respondenten antwoordden niet op alle vragen, aangezien zij, gezien het exploratieve karakter van deze studie, nog niet over alle vragen ideeën hadden gevormd. De antwoorden die wel zijn gegeven, worden hieronder verwerkt.

### **7.1. Veiligheidsproblemen**

In de eerste plaats werd aan de respondenten gevraagd of zij weet hebben van veiligheidsproblemen voor uitgewezen personen bij aankomst in het herkomstland. Zes respondenten bevestigden dat dit gebeurt. Respondenten 5 en 11 spreken vooral over mensen die in de gevangenis terechtkomen. Hierbij wordt aangegeven dat de kans op ernstigere problemen veel groter is dan in westerse landen. De meeste respondenten menen wel dat veiligheidsproblemen zeer moeilijk te bewijzen zijn, zoals hier geïllustreerd wordt door respondent 11:

*“Wij hebben van een aantal Iraniërs na terugkeer toch wel wat signalen gehad dat er problemen waren en vervolgens worden mensen dan toch weer vrijgelaten, maar je kunt er nooit precies achterkomen waarom ze zijn aangehouden. We hebben ook van de terugkeer van een aantal Kongolezen signalen gekregen dat dat niet goed gegaan is.”*  
(R11)

Vier respondenten zegden nooit te hebben gehoord van echte veiligheidsproblemen.

Opvallend hierbij is dat dit allemaal respondenten zijn die werken voor overheden.

Respondent 6 verwoordt dit zeer duidelijk:

*“Sommige personen die gedwongen terugkeren, hebben soms moeilijkheden gehad bij aankomst, maar bij mijn weten... in alle gevallen ging het dan om controle, kort oponthoud, een risico dat ik bij wijze van spreken ook loop als ik op een bepaald moment hier in België zou toekomen met voorlopige papieren, dus dat is een controle van identiteit, eventueel een controle of er geen probleem is van gemeenrecht, enz. Maar niet echt problemen die verder gingen.”* (R6)

Respondent 4 spreekt zeer expliciet over een vriendelijke en ontspannen sfeer bij aankomst in het herkomstland:

*“Iedereen die gedwongen wordt uitgewezen, zegt voor het vertrek: ik ga sterven. Dat is gewoon omdat de persoon niet terug wil. In de realiteit is daar niks van aan, dat is allemaal psychologisch. Dus dat is voor het vertrek nog het maximum doen om te ontsnappen aan de terugkeer. Maar een keer ter plekke, ik zie dat elke keer, dan is dat handjes schudden met iedereen. En dat is de realiteit, niet van dat die daar aankomen wie gaat hen daar kwaad doen. Op basis van wat? Je bent naar Europa geweest. En dan? Echt, uit mijn praktijkervaring moet ik zeggen dat er alles behalve veiligheidsproblemen zijn. Alle landen dat ik tot nu toe gedaan heb, dat is veel meer de omgekeerde kant, een heel vriendelijke sfeer, ontspannen één keer dat die mensen aankomen, vaak staat daar ook vrienden en familie die weten dat de betrokkene terugkomt. Meestal zijn dat zo 'n scènes. Omdat het verzet, inderdaad er is enorm veel verzet, maar dat is vaak tot op het ogenblik dat ze weten: nu is het gedaan ik kan mij niet meer verzetten, als ze op het vliegtuig zitten. Dan zie je tijdens de reis dat... dat*

*gaat helemaal naar beneden en tegen dat we aankomen, vaak is dat daar...ja. Dat is ook typisch Afrikaans he.” (R4)*

Drie respondenten geven aan dat het mogelijk is om in het land van herkomst in de problemen te komen omdat men asiel heeft aangevraagd in een westers land. Zij benadrukken allemaal dat men dit nooit zeker kan weten, aangezien dit zeer moeilijk te bewijzen is. Respondent 11 is de enige die hier iets concreters over kan vertellen:

*“Maar er zijn ook landen waar het verhaal gaat, en ook dat is moeilijk te verifiëren, dat alleen al het feit dat je in andere landen asiel hebt gevraagd, dat wordt door die autoriteiten zo negatief beschouwd als een... dat je een soort landverrader bent alleen omdat je dat gedaan hebt, dat men die mensen toch problemen bezorgt. Die verhalen zijn er wel, maar het lastige aan dit hele gebeuren is dat je dat niet bevestigd kunt krijgen. En je kunt het nog moeilijker uit betrouwbare bron bevestigd krijgen. We hebben wel een keer bericht gezien van een gemeente in Kosovo, denk ik, en die persoon vroeg een reisdocument aan om te kunnen terugkeren en in een brief stond : u hebt in Nederland asiel aangevraagd en wij beschouwen u hiermee als staatsgevaarlijk, of vijand van onze staat, dus krijgt u ook geen reisdocumenten. Dat zegt op zich iets over hoe er wordt aangekeken tegen mensen die in een ander land asiel hebben aangevraagd.” (R11)*

Samengevat blijkt dus dat zes respondenten wel weet hebben van veiligheidsproblemen bij aankomst in het herkomstland, en vier respondenten niet. Bovendien geven drie mensen aan dat het voorkomt dat mensen veiligheidsproblemen ondervinden omdat men asiel heeft aangevraagd. Hierbij willen we er op wijzen dat in buitenlandse rapporten wel degelijk is aangetoond dat uitgewezen personen problemen hebben ondervonden na terugkeer. (Hall, 2004; Niedersächsischer Flüchtlingsrat und Pro Asyl, 1999; Amnesty International Australia, 1999). Voor enkele gevalstudies verwijzen we naar bijlage 2.

## **7.2. Wenselijkheid**

Nadat we dieper zijn ingegaan op het al dan niet voorkomen van veiligheidsproblemen, willen we weten of de respondenten monitoring nodig of wenselijk achten. Zeven respondenten

stellen duidelijk dat zij monitoring wenselijk achten. Hier worden verschillende redenen voor aangehaald. Drie respondenten vermelden hier als voornaamste reden de mogelijkheid tot reflectie op het eigen beleid, zoals respondenten 3 treffend verwoordt:

*“Als je aan monitoring doet, gaat dat sowieso ook effect hebben op de visie op die individuele asielaanvragen van anderen die binnen gaan komen. In die zin bedoel ik dat ik dat belangrijk vind voor het effect van beleid, ik vind dat een deel van de verantwoordelijkheid, ik vind dat de oefening niet is afgemaakt als je geen monitoring doet, als het gewoon stopt met wat rijkswachters op een vliegtuig te zetten.” (R3)*

Respondent 9 geeft als reden voor de wenselijkheid van monitoring de impact van monitoring op het beleid van de landen van herkomst:

*“Het is niet slecht, ik denk dat monitoring iets kan zijn dat ook de landen van oorsprong ertoe kan aanzetten om toch een beetje meer controle uit te oefenen over de evolutie van hun eigen beleid, democratisch beleid en het beleid ten aanzien van de mensenrechten” (R9)*

Respondent 12 vindt monitoring vooral wenselijk omdat dat er volgens hem voor kan zorgen dat de weerstand tijdens de gedwongen uitwijzing vermindert.

*“Mijn persoonlijke mening is dat je niet je handen in onschuld kan wassen op het moment van de overdracht, en dat we gaan zeggen: al de rest wat er gebeurt met die mensen interesseert ons niet meer. Onze taak zit erop, we keren ons om en we komen terug. Daar zit een gebrek aan logica in omdat de situatie achteraf al impact kan hebben op de situatie tijdens de hele verwijderingsoperatie.” (R12)*

Vier respondenten achten om verschillende redenen monitoring niet wenselijk. Opmerkelijk hierbij is dat dit allemaal respondenten zijn die werken voor overheden. Hier worden ook verschillende redenen voor aangegeven. Veel respondenten maken de bedenking dat monitoring misschien wel eens een averechts effect zou kunnen hebben en de veiligheid van de uitgewezen persoon meer in gevaar zou kunnen brengen dan omgekeerd. Ook het feit dat de overheid hiermee de feilbaarheid van de asielprocedure toegeeft, wordt door velen als een negatief punt gezien. Respondent 8 verwoordt deze twee argumenten samen:



*“In zijn algemeenheid zou mijn ingesteldheid zijn, is monitoring wenselijk? Gelet op deze twee elementen: neen. Niet voor het vertrouwen dat een overheid moet geven naar zijn burgers ten aanzien van de eigen rechtstaat en ten tweede ook niet voor de individuen in kwestie, en eventuele familieleden of andere mensen die verbonden zijn in het netwerk van de personen die worden teruggestuurd.” (R8)*

Respondenten 2 en 8 voegen hier ook aan toe dat monitoring het gevaar op fouten in de asielprocedure misschien kan vergroten. Zij vrezen dat monitoring ervoor kan zorgen dat men gemakkelijker gaat uitwijzen, hoewel men niet zeker is van de veiligheids situatie, zoals blijkt uit de woorden van respondent 2:

*“We moeten er wel voor oppassen denk ik dat monitoring niet gebruikt wordt als het middel om gedwongen repatrieringen te justifiëren of een humanitair tintje te geven of een tintje van het is onder het kader van internationale bescherming enzovoort dus we kunnen er tegenaan gaan. Want dat zou er toe kunnen leiden dat bepaalde categorieën van mensen gedwongen gerepatriëerd worden die anders niet in aanmerking zouden gekomen zijn voor gedwongen repatriëring.” (R2)*

Respondent 10 stelt dat hij monitoring na terugkeer niet wenselijk acht, omdat hij vindt dat het dan al te laat is:

*“Ik heb niets tegen monitoring op zich, maar... eigenlijk is het dan al wel te laat. Op dat ogenblik ga je zeggen: die persoon is daar al en verdorie, nu stellen we vast dat men die daar aan het pijn doen is of aan het verwonden is enz, dan ben je al een stap te laat, want welke acties kan je op dat moment nog ondernemen? Je kan zeggen, ik ga de volgende niet meer naar dat land sturen, maar daar heeft de persoon die ginder al is, weinig boodschap aan, natuurlijk. En hem gaan terughalen, dat is ook geen evidentie, denk ik. Vandaar dat wij eerder de pro-actieve actie wensen.” (R10)*

Vijf respondenten twijfelen over de wenselijkheid van het algemeen instellen van monitoring en argumenteren dat het beter is om enkel in specifieke situaties te monitoren. Respondent 8 legt uit waarom:

*“Dus ik denk dat het heel erg afhangt van de situatie en dat je heel voorzichtig moet zijn met een instellen van een algemeen beleid van monitoring omdat je daarmee eigenlijk je toelatingsbeleid ondergraaft, het vertrouwen in de rechtsstaat in twijfel trekt en dan vervolgens ook nog je in een heel moeilijke situatie brengt om je toelatingsbeleid effectief te laten zijn.” (R8)*

Drie respondenten vinden dat monitoring niet wenselijk is omdat een situatie of veilig, of onveilig is. In het eerste geval is er volgens hen geen monitoring nodig, in het tweede geval moet iemand asiel krijgen en niet worden teruggestuurd.

Afgezien van het feit of respondenten in het algemeen stelden dat monitoring wenselijk was of niet, werden hierbij nog zeer veel opmerkingen en nuanceringen gemaakt. Hierbij worden enkele opmerkingen gevoegd waarvan we u niet wilden onthouden:

*“Ik zou niet willen dat er een kostelijk monitoringsysteem wordt opgezet voor misschien per jaar 1 geval, dat handenvol geld kost en een serieuze hap zou betekenen voor het budget uit ontwikkelingssamenwerking, want met een miljoen ben je er niet vanaf. Allez, ik weet niet hoeveel dat zou kosten, maar daar zou ik effectief mijn twijfels over hebben. Dat gaat dan misschien ook over één mensenleven dat ten koste zal gaan van andere levens. Boutmans was er voorstander van om de koppeling migratie-ontwikkeling te maken en dat te zetten op het budget ontwikkelingssamenwerking. Ik vind het een én-én verhaal. Ik vind het een verhaal dat gedragen moet worden door binnenlandse zaken. Enfin, de koppeling binnenlandse en buitenlandse zaken moet er zijn, maar het gaat over een humaan asielbeleid dat net iets moet doorgetrokken worden over de grenzen heen. Maar niet ten koste van happen uit andere budgetten die uiteindelijk misschien veel meer doordacht die oorzaken van migratie moeten aanpakken. Want dat is echt niet ondenkbaar dat men zegt van: oh, monitoring, goed, maar dat er minder geld zal gaan naar ontwikkelingssamenwerking. Als het budget apart zou zijn, ben ik wel akkoord.” (R3)*

*“Eén van die dingen waar ook aandacht aan zou moeten worden besteed is de modaliteiten van monitoring en het risico dat dit met zich meebrengt voor de mensen die teruggestuurd zijn. Nog afgezien daarvan is er de hele vraag hoe je dit diplomatiek allemaal aankaart, want dit is wel een heel concrete manier om je twijfel over de mensenrechtensituatie in een land tentoon te spreiden in het land zelf.” (R8)*

*“Wel, puur monitoring is volgens mij niet voldoende en het zou ons misschien een beetje inzicht verschaffen in de situatie of wat er dan effectief gebeurt maar het zal heel beperkt zijn vooral als de monitoring betekent: begeleiding vanaf de luchthaven tot thuis en daarmee afgelopen. Het zou veel beter zijn als het contact met die mensen zou kunnen onderhouden worden gedurende een bepaalde periode maar dan moet er voor die mensen een voordeel aan vast zitten, een voordeel in de zin van een bijdrage in hun reïntegratie in de maatschappij of in hun lokale gemeenschap.” (R2)*

Samengevat kunnen we dus stellen dat monitoring volgens zeven personen als wenselijk wordt beschouwd. Hiervoor worden drie redenen aangehaald, zijnde dat monitoring de enige manier is om het goed functioneren van de asielprocedure te toetsen, de eventuele impact op het beleid van de herkomstlanden en dat monitoring van de veiligheidsituatie ervoor zou kunnen zorgen dat het verzet tijdens de gedwongen uitwijzing zou verminderen. Vijf respondenten vinden een systematische monitoring niet wenselijk, maar wijzen wel op het belang van het monitoren in incidentele gevallen. Vier respondenten, allen werkend bij overheden, achten monitoring niet wenselijk. Hiervoor worden vijf redenen aangehaald. Ten eerste wordt gevreesd dat monitoring de uitgewezenen meer in gevaar zou brengen dan beschermen. Een ander argument is dat het niet goed is voor een overheid om de eigen feilbaarheid te moeten toegeven en dat er meer fouten in de asielprocedure zouden gemaakt worden als er aan monitoring zou worden gedaan. Aansluitend daarbij wordt gesteld dat pro-actieve actie de voorkeur geniet. Als vijfde argument wordt genoemd dat in een veilige situatie geen monitoring nodig is en in een onveilige situatie niet mag worden uitgewezen. Dit laatste argument vinden we ook terug bij Vermolen, in een interview met Lingsma (1998). Ook het argument dat monitoring risico's voor de uitgewezene inhoudt, vinden we terug in dit interview. Als we deze resultaten vergelijken met de Europese lidstaten, merken we op dat Zweden niet aan systematische monitoring doet, maar wel in incidentele gevallen. Vanuit Denemarken, Luxemburg en Nederland wordt gemeldt dat zij monitoring niet wenselijk achten, aangezien zij ervan uitgaan dat de toetsing tijdens de asielprocedure voldoende waarborgen biedt.

### **7.3. Gevolgen voor de uitgewezen personen**

Daaropvolgend peilden we naar de gevolgen die monitoring volgens de respondenten zou kunnen hebben voor de uitgewezen personen. Dit kwam gedeeltelijk al aan bod bij de vraag naar de wenselijkheid, maar leek ons zo belangrijk dat we hier nog eens expliciet naar vroegen. Hierbij letten we erop om telkens te zeggen dat de vraag geldt, gesteld dat er aan monitoring zou worden gedaan.

Drie respondenten denken dat monitoring de veiligheid van de personen in kwestie eerder in gevaar zou brengen dan dat het de veiligheidssituatie zo verbeteren omdat men door de monitoring extra aandacht op de uitgewezen persoon gaat trekken. Dit wordt geïllustreerd door respondent 10:

*“Ik denk dat dit een tegenovergesteld resultaat gaat hebben. Dat gaat men in veel van die landen beschouwen als pottekijkerij, wat komen die allemaal doen, en waarom is er speciaal aandacht voor die persoon, is die persoon misschien iemand die we zelf ook in het oog moeten houden, wat is zijn voorgeschiedenis? Ik denk dat je op een bepaald ogenblik de aandacht begint te trekken op een persoon die er misschien niet bij gebaat is dat hij extra onder de aandacht komt. Ik denk dat die beter opgaat in de massa dan dat wij er met een vergrootglas gaan naast staan.” (R10)*

Respondenten 1 en 3 zien dit net omgekeerd en denken dat monitoring de veiligheid van de uitgewezen persoon wel kan bevorderen, net omdat de monitoring dit controleert. Respondent 3 zegt hier wel bij dat het moeilijk is om dat te weten te komen. Volgende citaten illustreren dit:

*“Hoe meer in de openbaarheid gebeurt, hoe beter het is. Sommige landen hebben een speciale rapporteur van de Verenigde Naties voor de rechten van de mens. Geen enkel land vindt het leuk om daarin te worden genoemd, om te worden genoemd als een schender van mensenrechten. En die rapporten zijn ook waar en er zal ... dan ook wel zekere druk vanuit gaan. En gewoon er zijn, het ter plaatse zijn van organisaties, geeft al een zekere veiligheid. Als er geen enkele controle is, als er geen enkele monitoring is, dan zullen kwaadwillende elementen gewoon meer geneigd zijn om de mensenrechten te schenden.” (R1)*

*“Gewoon al het feit dat er zo’n rapporten zullen circuleren, dat op zich zal al een bescherming van de persoon uitmaken. Dat valt niet te onderschatten. Je gaat nooit weten of het opzetten van een monitoringsysteem op zich al niet een preventief instrument is om misstappen te voorkomen. Dat zou perfect kunnen. Het is niet ondenkbaar dat bepaalde overheden minder personen gaan lastigvallen uit angst voor een diplomatieke rel. En het kan dus best zijn dat je op het einde van het jaar 200 gevallen hebt gehad, waar met niemand iets aan de hand is, maar moest je het niet gemonitord hebben, waren er misschien wel 5 gevallen waar problemen waren. Dat is iets wat je heel moeilijk kan afwegen.” (R3)*

Verscheidene respondenten wijzen erop dat het volgens hen niet mogelijk is om de veiligheid van de persoon op dat moment te waarborgen omdat de overheid van het land zelf de macht heeft. Respondent 11 spreekt over een vals gevoel van veiligheid voor de uitgewezen persoon:

*“Ik zie het nut van monitoren, maar tegelijkertijd zie ik ook heel veel problemen die er achter zitten, en ook het risico dat het een vals gevoel van veiligheid geeft zowel voor de staat die het doet, maar ook voor de mensen die zeggen van: ik word gemonitord, dus loop ik geen risico. De praktijk is, dat als je wat overkomt, dat er dan weinig kan tegen gedaan worden. Het kan alleen nuttig zijn voor volgende mensen die naar dat land worden uitgewezen. Je kan zo wel voorkomen dat anderen in dezelfde situatie verzeild geraken, maar die persoon zelf, kan je weinig voor doen.” (R11)*

Respondent 12 maakt de bedenking dat monitoring misschien wel de veiligheidssituatie op het vliegtuig kan verbeteren. Waarom wordt geïllustreerd in volgend citaat:

*“Dat zal voor een groot stuk ook verklaren waarom mensen zeer bang zijn om terug te keren en veel verzet plegen, als ze denken dat er hen daar iets kan overkomen, dus dat kan mede bepalen wat de veiligheid is tijdens de vlucht, het geweld en het tegengeweld dat gebruikt wordt tijdens de vlucht of eventueel vooraf, dus je kan het niet van elkaar scheiden. Persoonlijk vind ik dus dat we daar niet blind mogen voor zijn.” (R12)*

Samengevat blijkt dat drie respondenten denken dat monitoring meer gevaren inhoudt voor de persoon dan hem zou beschermen. Dit wordt bevestigd door Vermolen, die in het interview met Lingsma (1998) zegt dat monitoring risico’s kan inhouden voor de uitgewezene. Twee

respondenten spreken dit tegen door te zeggen dat monitoring de veiligheid van de uitgewezenen ten goed zou komen. Eén respondent benadrukt dat monitoring de veiligheidssituatie tijdens de uitwijzing zou kunnen verbeteren. Andere respondenten zeggen dat monitoring geen invloed heeft op de veiligheid van de persoon in kwestie.

#### **7.4. Specifieke doelgroepen**

We vroegen de respondenten ook voor welke specifieke doelgroepen zij een eventuele monitoring prioritair vinden. De meesten vonden het moeilijk om landen op te noemen waar monitoring nodig is. Velen gaven een beschrijving van landen waar de kans op mishandeling groot is. Sommigen noemden wel namen van landen. Hierbij is het interessant om weten dat vier respondenten het nodig achten om in Kongo aan monitoring te doen. Iran werd door twee respondenten vernoemd en Syrië, Sierra Leone, Liberia, Afghanistan, Angola en Irak elk één keer.

Vier respondenten achten het noodzakelijk dat men een onderscheid maakt tussen mensen die illegaal in België hebben verbleven en afgewezen asielzoekers. Respondent 11 vindt dat er een onderscheid moet worden gemaakt omdat asielzoekers vaak uit veiligheidsredenen gevlucht zijn uit hun land en dat je die veiligheidsrisico's van hieruit moeilijker kan inschatten dan bij mensen die geen asiel hebben aangevraagd. De andere respondenten vinden dat mensen die asiel hebben aangevraagd extra bescherming nodig hebben omdat zij de reputatie van het herkomstland hebben besmeurd, zoals respondent 2:

*“Omdat het andere gevoeligheden zijn, iemand die asiel heeft aangevraagd heeft een statement gemaakt tegen de overheid van zijn land. De schrik kan zijn, ofwel word ik bedreigd door die overheid van mijn land ofwel kan ik de bescherming van mijn overheid niet inroepen en wordt dan toch teruggestuurd naar zijn land.” (R2)*

Zes respondenten vinden dat er geen onderscheid moet worden gemaakt in de monitoring voor afgewezen asielzoekers en mensen die geen asielaanvraag hebben gedaan, aangezien niet wordt medegedeeld aan de autoriteiten van het herkomstland of ze een aanvraag hebben gedaan of niet.

Over de vraag of er nog specifieke doelgroepen zijn die extra aandacht verdienen, zijn de meningen verdeeld. Drie respondenten verklaren dat ze het niet nodig vinden dat er een

onderscheid wordt gemaakt omdat zij ervan uitgaan dat iedere persoon die een risico loopt er één teveel is en dat iedereen evenveel risico's loopt. Respondent 10 voegt daaraan toe:

*“Ik ben er geen voorstander van om daar een onderscheid in te maken, omdat... als je dat begint te doen, dan begin je weer een bepaalde groep te stigmatiseren. Iedereen die teruggestuurd wordt, die persoon zijn veiligheid moet min of meer gegarandeerd zijn.”*  
(R10)

Vier respondenten vinden dat monitoring in de eerste plaats zou moeten worden georganiseerd voor minderjarigen aangezien zij de meest kwetsbare groep zijn. Respondent 5 wijst ook op de kwetsbare positie van vrouwen bij uitwijzingen. Dit wordt geïllustreerd in volgend citaat:

*“Ik denk dat je nog extra moet oppassen voor vrouwen. Als je die uitwijst, het eerste contact dat die hebben is met gendarmes of met politie. Heel concreet, veel vluchten vertrekken 's morgens en komen 's avonds aan. Om 19u is het daar pikdonker, het eerste contact van die vrouw is met militairen of met ordehandhavers, gewoon dat al... dat zou al eens kunnen gecheckt worden. Dat zou ook al die gasten die daar staan in zekere zin duidelijk maken dat zij daar ook niet alles mee kunnen doen. Van af en toe eens te gaan kijken van ja, dat je als Belgische overheid of als Europese, dat je zegt van ja; we willen dat dit toch respectvol en met de nodige rechten gebeurt.”* (R5)

Respondent 4 vindt dat personen met psychologische problemen of een handicap zeker monitoring nodig hebben en respondent 9 vindt dat er extra aandacht in de monitoring zou moeten zijn voor personen die in het land van herkomst een speciale positie hebben bekleed. Hieronder verstaat hij bij voorbeeld een gewezen president die terug in zijn land komt. Respondent 10 meldt dat er momenteel wel monitoring wordt georganiseerd voor mensen die met een beveiligde vlucht worden uitgewezen, maar niet voor mensen die individueel toekomen in het land van herkomst:

*“Het enige onderscheid dat we maken voor die beveiligde vluchten is dat er dus steeds iemand van een diplomatieke post ter plekke aanwezig is. Dat is niet het geval bij individuen die we gaan terugsturen, maar bij een beveiligde vlucht is er altijd iemand. Dus daar zien we dus wel de facto ook wat er gebeurt met die mensen eens zij*

*overgeheveld zijn naar de plaatselijke autoriteiten. Het is een iets gevoeliger materie, dus er is iets meer aandacht voor.” (R10)*

Samengevat kunnen we stellen dat de respondenten het moeilijk vonden om specifieke landen te noemen waar monitoring zeker nodig is. Alleen Kongo en Iran werden door meerdere respondenten genoemd. Als we kijken naar de verkregen antwoorden van Europese lidstaten, zien we dat Denemarken aan monitoring in Sri Lanka doet en Duitsland voor Turkse Koerden. Vanuit Nederland werd vroeger aan monitoring in Iran gedaan. Vier respondenten pleiten voor het maken van een onderscheid voor uitgeprocedeerden en illegalen, terwijl zes respondenten dit onderscheid niet maken. Als andere specifieke groepen worden genoemd: minderjarigen, vrouwen, personen met een handicap of psychologische problemen en mensen die een speciale positie hebben bekleed in het herkomstland. Verder wordt ook nog gepleit voor extra aandacht voor de veiligheidssituatie van personen die met een beveiligde vlucht worden uitgewezen, wat bevestigd wordt door het Autonoom Centrum (2004), die er eveneens voor pleiten om meer aan monitoring te doen bij beveiligde vluchten.

## **7.5. Mogelijke modaliteiten**

Op de vraag welke mogelijke modaliteiten kunnen worden gehanteerd om desgevallend monitoring uit te voeren, kregen we een iets complexer antwoord. Daarom hebben we de mogelijke modaliteiten opgedeeld in verschillende items.

### ***7.5.1. Wie zou de monitoring moeten uitvoeren?***

Vooreerst wordt aan de respondenten gevraagd wie de eventuele monitoring zou kunnen uitvoeren. Vier respondenten benadrukten dat een monitoringsysteem onafhankelijk moet functioneren, als een transparant controle-orgaan. Dit wordt geïllustreerd door de uitspraken van respondenten 12 en 2:

*“Als je aan monitoring wil doen, heb je een onafhankelijke instantie nodig die dat doet. En het kan niet zijn dat ook diegene die beslist over de uitwijzing de situatie ook opvolgt, want dan is er sprake van belangenvermenging.” (R12)*



*“Het zou uitgevoerd moeten worden door iemand of iets, als we over een organisatie spreken, die zich vrij kan bewegen in het land, die niet onder druk staat van de overheid van het land of niet onderworpen is aan de controle van de overheid van het land om een rapport af te leveren of zo en die over voldoende capaciteit beschikt om het te doen.” (R2)*

Door verschillende respondenten worden meerdere instanties opgenoemd die samen voor de monitoring kunnen instaan. Hierbij werd genoemd: plaatselijke mensenrechtenorganisaties, internationale mensenrechtenorganisaties en diplomatieke vertegenwoordiging. Dit wordt door de meeste respondenten als een synergievorm gezien. Vijf respondenten stellen dat monitoring (al dan niet gedeeltelijk) onder de verantwoordelijkheid van de ambassades zou moeten ressorteren, voornamelijk omdat zij de cultuur van het land kennen en de nodige contacten hebben. Respondent 11 benadrukt hierbij dat het alleszins iemand moet zijn die het land kent, zoals u kan lezen in volgend citaat:

*“De ambassades met hun vertrouwenspersonen, maar ik denk dat NGO’s het ook best kunnen organiseren. Ik denk dat je dat sowieso moet laten doen door mensen die het land kennen, je moet niet iemand van hieruit sturen die gewoon even op en af gaat, dat kan niet voldoende zijn. Ambassades hebben gewoon vertrouwenspersonen die vaak ook de nationaliteit van dat land hebben, dat is allemaal veel minder opvallend, want je moet er ook voor zorgen dat je onderzoek geen mensen in gevaar brengt, terwijl ze dat misschien op dat moment niet zijn.” (R11)*

Zes respondenten hadden bedenkingen bij het inzetten van ambassadepersoneel. Drie van hen waren vooral bezorgd over de onpartijdigheid van de monitoring die volgens hen in het gedrang zou komen als die zou worden uitgevoerd door ambassades.

*“Een onafhankelijk monitoringsysteem moet ook een mogelijkheid hebben tot het onder de loep nemen van de regels. De ambassades... dat gaat echt niet.” (R3)*

*“Omdat, ik denk dat de ambassades, er zijn trouwens ook andere organisaties die gelinkt zijn natuurlijk, toch geneigd zijn om een bepaalde politieke lijn te volgen. En ik denk dat het beter is als onafhankelijke organisatie heb je wel de mogelijkheid om toch aan onafhankelijke monitoring te doen.” (R7)*

Respondent 8 vindt het niet wenselijk om ambassadepersoneel in te zetten omdat dat volgens hem te veel gevaren voor hen inhoudt en respondent 12 denkt dat het niet opportuun is om ambassadepersoneel in te zetten, omdat die volgens hem andere prioriteiten hebben. Dit verduidelijkt hij als volgt:

*“De ambassades zijn daar echt niet voor uitgerust, technisch gezien, ten tweede, ik heb de indruk dat die allemaal met andere dingen bezig zijn, misschien zouden ze veel beter investeren in de ambassades om te zorgen dat ze een degelijk visumbeleid ontwikkelen en te zorgen dat een aantal dubieuze figuren ons land niet binnengeraken..” (R12)*

Respondent 3 doet een concreet voorstel van wie welke taken op zich zou moeten nemen:

*“De eerste accueil moet gebeuren door UNHCR. De lokale organisatie moet op de hoogte gebracht worden, die kan al dan niet ook afkomen naar de luchthaven, maar dat moet misschien niet sowieso. Het begeleiden tot de persoon in kwestie terug thuis is, vind ik eerder een opdracht voor de lokale mensenrechtenorganisatie, eerder dan de diplomaat. Ik denk dat een Belgische diplomaat er niet aan te pas moet komen, want die vertegenwoordigt de Belgische overheid en het zou juist een systeem van onafhankelijke monitoring moeten zijn, want anders zal er zagezegd nooit iets fout lopen. Als je vraagt aan de Belgische overheid om zichzelf te controleren... dat gaat niet. Maar ze moeten wel een verslag krijgen.” (R3)*

### **7.5.2. Werkwijze**

Toen we vroegen naar de werkwijze om monitoring uit te voeren, gesteld dat er monitoring zou worden gedaan, benadrukten 5 respondenten dat het cruciale belang van het discreet uitvoeren van monitoring. Zij maakten zich de bedenking dat monitoring de uitgewezen persoon misschien in gevaar kan brengen als het teveel opvalt dat hij wordt gemonitord. Dit legt respondent 3 duidelijk uit:

*“Ik denk dat zo'n monitoring op een vrij discrete manier moet gebeuren, voor de veiligheid van die persoon. Stel je voor: die persoon komt toe, en er is eigenlijk niet*

*echt een probleem, dan is het beter dat dit heel discreet gebeurt, want dat kan een averechts effect hebben. Monitoring kan net heel hard de aandacht op iemand trekken, dan wordt dat plots wel een verdachte persoon.” (R3)*

Respondent 11 voegt hieraan toe dat de monitoring geen nut meer heeft als het te hard opvalt, omdat de autoriteiten anders kunnen ingrijpen als de monitoring voorbij is:

*“Ik denk dat je dat heel behoedzaam en heel voorzichtig moet doen. Wil monitoring effectief zijn, dan moet je het discreet doen. Als je inderdaad... als de autoriteiten weten van : hier staat altijd iemand van de Nederlandse ambassade die controleert of iemand langs de douane komt, dan komt die langs de douane, maar dan halen ze hem een week later op. Ik denk dat, als je dat niet al te opvallend doet, een beetje discreet, dat je meer resultaten boekt” (R11)*

Vier respondenten vinden het belangrijk om de mensen te gaan opwachten op de luchthaven. Respondent 5 ziet dit als de beste manier om de monitoring ordelijk te laten verlopen. Dit legt hij als volgt uit :

*“Ik denk dat het systeem algemeen kan werken en dus de monitoring van de faciliteiten, infrastructuren en op luchthavens, want dat is eigenlijk de meest bewaakte plaats, waar de meeste ordehandhaving is en de meeste controle, dus als je die inkom al kan bekijken van: hoe gaat dat daar aan toe, wie doet dat, wat is de reputatie van de grenscontrole? Dat is al een eerste stap en dan ga je niet enkel die 3000 individuen moeten volgen maar dan creëer je al een soort van zekerheid dat dat ordelijk verloopt.” (R5)*

Twee respondenten, beide gelinkt aan de overheid, benadrukten dat monitoring vooral van belang is als algemeen preventief instrument, en te prefereren boven monitoring na de teugkeer zoals in deze eindeverhandeling wordt besproken. Hoe zij dit zien illustreert respondent 10 in volgend citaat :

*“Er zijn dus een aantal veiligheden ingebouwd, wanneer daar dan echt een negatieve beslissing uit volgt, dan gaat de commissaris-generaal in de mogelijkheid zijn om daar toch nog een clause aan te verbinden. Hij kan zeggen van kijk: deze persoon kan ik formeel gezien niet erkennen als politiek vluchteling, maar ik ben van oordeel dat deze*

*persoon niet kan teruggeleid worden naar zijn land van herkomst omwille van de onveilige situatie daar. Op dat moment zal er een niet-terugleidingsclausule zijn en zal de dienst vreemdelingenzaken ook niet overgaan tot de effectieve verwijdering van die persoon. Op dat moment... u spreekt over monitoring, maar op dat moment is men dus eigenlijk al pro-actief bezig en is die monitoring dus eigenlijk niet meer nodig, want er wordt gewoon vastgesteld dat die persoon niet wordt teruggestuurd, ondanks het feit dat die persoon niet erkend wordt als politiek vluchteling kan ik hem om allerlei redenen niet terugsturen omdat dat zou betekenen dat het leven van die persoon eventueel in gevaar komt.” (R10)*

Toen er werd gevraagd naar de werkwijze, benadrukten twee respondenten, beide werkzaam bij overheden, het belang van een diplomatische aanpak.

*“Nog afgezien daarvan is er de hele vraag hoe je dit diplomatiek allemaal aankaart, want dit is wel een hele concrete manier om je twijfel over de mensenrechtensituatie in een land tentoon te spreiden in het land zelf. Het is één ding om dat via stille diplomatie te doen, door het ondersteunen van mensenrechtenorganisaties, door telkens te blijven aandringen op het belang van persvrijheid, het niet schenden van mensenrechten, door financiële steun te geven. Maar het is natuurlijk iets anders om een soort van politie-achtige methodiek te volgen in de situatie van het land zelf.” (R8)*

*“We moeten toch rekening houden met het feit dat we de relatie met die landen moeten proberen zo optimaal mogelijk te houden. Vandaar dat de stille diplomatie dikwijls beter werkt. Wanneer wij daar werkelijk de hele tijd met ons vingertje gaan staan zwaaien, kan dat ertoe leiden dat de relaties met dat land niet meer goed zijn. We hebben er alle belang bij dat de relaties met andere landen goed zijn om op die manier meer te kunnen verwezenlijken dan dat we daar permanent voor politieagent moeten gaan spelen om te zeggen van: je mag dat niet en we controleren dit en dat... Daar zijn we geen grote voorstanders van. Wij kunnen in stilte uiteraard bepaalde dingen verifiëren, geen enkel probleem, we kunnen steekproeven doen, maar de nodige omzichtigheid is geboden.” (R10)*

Twee respondenten vermeldden in deze context nog dat de werkwijze van monitoring sterk afhangt van de situatie in het desbetreffende land. Toen er werd gepeild naar de werkwijze en

de mogelijkheden om de persoon in kwestie te trachten te beschermen, vermeldden twee respondenten het inzetten van de media. Beiden zagen het nut daarvan in, maar nuanceerden dit ook met bedenkingen. Respondent 11 formuleerde de bedenking dat dit misschien een averrechts effect zou kunnen hebben :

*“Soms helpt publiciteit in een gastland en de andere momenten werkt publiciteit in het nadeel van mensen. Ik weet dat van die Turkse meneer die in de problemen is gekomen nadat hij uit Nederland is uitgewezen, dat daar in Nederland heel veel publiciteit over is geweest. Dat wordt ook door de Turkse ambassade gelezen en zij maken dat bekend in Turkije. In het ene land werkt zo iets positief dat zo 'n land denkt : we moeten die persoon nu maar laten gaan, want dit moeten wij niet over ons afroepen. Maar een ander land voelt zich beledigd door wat er gebeurt en dan komt die persoon nog in veel grotere problemen als dat hij al geweest zou zijn. Dus ook daar ligt het allemaal zeer ingewikkeld.” (R11)*

Respondent 10 wijst erop dat de media inschakelen geen wapen mag zijn dat te vaak wordt gebruikt, aangezien er een gewenningseffect kan optreden:

*“Zij kunnen dat signaleren of zij kunnen de pers inschakelen. De media is een zeer sterk wapen, maar als je het té vaak gebruikt, is er natuurlijk ook het risico op overkill. De relatieve impact daalt dan weer omdat mensen vaak dingen gewoon worden, het gewenningseffect mag je niet onderschatten. Je mag dat wapen niet te snel gebruiken.” (R12)*

### **7.5.3. Uitgewezen personen verwittigen of niet?**

Op de vraag of de uitgewezen personen in België al zouden verwittigd moeten worden dat er aan monitoring zal worden gedaan, gesteld dat er aan monitoring wordt gedaan, antwoordden 4 respondenten bevestigend. Vier andere respondenten stelden hierbij dat het niet enkel moet meegedeeld worden, maar dat het vooral belangrijk is om de mensen te vragen of ze wel monitoring wensen. Respondenten 3 en 7 leggen uit waarom dit volgens hen belangrijk is :

*“Ik denk ook wel dat de persoon in kwestie zijn akkoord moet geven dat hij gemonitord wil worden, want misschien wil hij dat helemaal niet, als hij bijvoorbeeld heel goed*

*weet dat hij eigenlijk in België is terechtgekomen omwille van persoonlijke afrekeningen, zal hij er niet op staan springen dat men in zijn persoonlijke zaken hun neus gaat steken.” (R3)*

*“Want het is aan hen, hij of zij zal zeer goed weten dat naar het land waar naar ze teruggaan of het wenselijk dat ze daar alleen of daar gezien te worden met een andere organisatie. Die keuzes zouden toch beter aan de persoon, de mogelijkheid wel te geven maar de keuze aan de migrant te laten.” (R7)*

Alleen respondent 9 vond zulke inspraak overbodig. In volgend citaat wordt verduidelijkt waarom:

*“Inspraak? Ik denk... het zou maar eigenaardig zijn als iemand zou zeggen van: neen, ik wil het niet. Moest iemand zeggen dat ze het niet willen, dan hebben ze iets te verbergen. Maar normalerwijze, moest ik in het geval zijn van zo 'n persoon, ik zou dat alleen maar toejuichen. Hier ontbreekt een beetje de logica als mensen zouden weigeren.” (R9)*

#### **7.5.4. Wie moet het initiatief nemen?**

Als volgende item wilden we graag weten of de respondenten van mening zijn dat de uitgewezen persoon best zelf problemen signaleert, dan wel of de monitoringorganisatie het initiatief moet nemen. Vier respondenten halen aan dat zij het belangrijk vinden dat de uitgewezen personen zelf problemen signaleert. Als argument wordt hiervoor aangehaald dat dit het gemakkelijkste is en het meest haalbare. Volgens deze respondenten is het onhaalbaar dat de monitoringorganisatie voor iedere uitgewezen persoon het initiatief moet nemen. Vijf respondenten spreken eerder over een systeem met gedeelde verantwoordelijkheid.

Respondent 12 verduidelijkt dit:

*“Ik zie het eigenlijk meer als een soort van parallelsysteem, ik denk niet dat het voldoende is om enkel te betrouwen op de idee dat de betrokkene zelf wel de rode vlag zal uitsteken als er iets verkeerd gaat. Dat is niet realistisch en dat is geen monitoring. Dat is gewoon afwachten tot er een probleem is of niet. Maar om de zoveel maanden kan men navraag doen, er zijn allerlei modaliteiten om dat na te gaan, maar als er*

*natuurlijk tussentijds iets gebeurt, dan moeten zij het signaleren. Je kan ook niet verwachten van organisaties dat zij om het even wanneer aan de telefoon hangen of er naartoe gaan. Dat is niet realistisch. Maar als er zo 'n systeem denkbaar zou zijn, zou het sowieso een systeem op twee benen moeten zijn. Ik vind wel dat elk resultaat van een monitoringoperatie gemeld moet worden, of er nu een probleem is of niet. Ook als het tien keer negatief is, moet dat ook gemeld worden, want dat is op zich relevante informatie.” (R12)*

Hier werden door twee respondenten nog interessante kanttekeningen bij gemaakt:

*“De vraag is natuurlijk: is het dan een plicht van de Belgische staat of is het het recht van die persoon om te rekenen op bescherming, dat is inderdaad een moeilijke vraag.” (R3)*

*“Het is ook mogelijk om de familie van de uit te wijzen persoon te contacteren nog voor de persoon wordt uitgewezen en dat met hen wordt afgesproken dat zij verwittigen of ze die persoon hebben teruggezien of niet. Soms gebeurt dat ook wel, en krijgen we van familie te horen dat iemand vastzit en horen we dan een paar dagen later dat hij weer vrij is. Vaak werkt dat toch wel. Maar dat gebeurt nu dus al wel, dat doen wij al in Nederland. Laatst heeft een organisatie voor een minderjarige asielzoeker die kregen mails vanuit Nigeria van twee minderjarigen die waren uitgezet en die kregen ook vanuit Nigeria berichten wat hun overkwam en hoe ze eraan toe waren. Dat is gewoon goed om te weten.” (R11)*

#### **7.5.5. Rapportage**

Op de vraag hoe de rapportage het beste kan gebeuren, gesteld dat er aan monitoring wordt gedaan, antwoorden vier respondenten dat het volgens hen onmogelijk is om voor elke individuele uitgewezen persoon een rapport op te stellen, aangezien het om te grote aantallen mensen gaat. Respondent 2 merkt op dat rapportage zijn doel kan voorbijschieten aangezien het mogelijk is dat die persoon alsnog kan worden lastiggevallen nadat een positief rapport is opgesteld.

### **7.5.6. Hoe lang moet de monitoring worden verdergezet ?**

Op de vraag hoe lang de monitoring, indien ze zou worden georganiseerd, zou moeten worden voortgezet, variëren de antwoorden zeer sterk. Respondent 4 spreekt over maximum een paar uur. Drie respondenten denken dat monitoring gedurende ongeveer een maand noodzakelijk is, respondent 7 denkt eerder aan een half jaar, respondent 3 spreekt over minstens een jaar en respondent 1 denkt dat het twee jaar nodig kan zijn. Vijf respondenten merken hierbij op dat het moeilijk is om daar een periode op te plakken, aangezien dat volgens hen afhangt van land tot land. Dit wordt geïllustreerd door citaten van respondenten 8 en 12 :

*“Je moet ook kijken naar de specifieke context in een bepaalde situatie, dan weet je dat mensen heel snel in het begin worden door de overheid als ze uit het buitenland komen worden aangehouden en daarna worden ze met rust gelaten. Maar als je weet dat er een patroon is van de overheid dat dat na een week pas zo is omdat die overheid weet dat jij af en toe wel eens monitort, dan moet je proberen die overheid te slim af te zijn en dat op een andere manier te doen. Dan zal je wat langer of wat later iemand moeten volgen en misschien wat langer je periode uitzitten. Dus ik denk dat dat helemaal van de omstandigheden afhangt.” (R8)*

*“Dat hangt van de situatie in het land zelf af. Hoe riskanter het land, hoe vaker en hoe langer. Hoe minder problematisch, hoe minder vaak en hoe minder lang. En dat hangt dan weer af van de eerste evaluatie van de veiligheidssituatie.” (R12)*

### **7.5.7. Reacties op de besluiten van de Ministerraad van 23 december 1999**

Toen we peilden naar de reacties op de besluiten van de Ministerraad van 1999, gaven 5 respondenten aan dat ze het een goed voorstel vonden. Respondent 12 voegt hier aan toe dat hij het voorstel zo goed vindt omdat het niet te individualistisch wordt. Over het voorstel om te werken met diplomatieke vertegenwoordiging, hebben vier respondenten wel hun bedenkingen. Hierbij wordt vermeld dat de ambassades niet onafhankelijk genoeg zijn en daarom niet de mogelijkheid hebben tot het onder de loep nemen van de regels. Als tweede argument wordt gezegd dat ambassades niet voldoende bemand zijn om de monitoring als extra taak op te nemen. Drie respondenten vinden het goed dat in het voorstel van de



ministerraad is opgenomen om een tweede evaluatie van de veiligheidssituatie te doen op het moment van de eigenlijke uitwijzing. Respondent 11 motiveert dit als volgt:

*“Het lijkt me terecht dat als er tussen de afwijzende beslissing op het asielverzoek en de feitelijke terugkeer een lange tijd zit, dat je nog controleert of er geen andere situatie is ontstaan, maar als je snel na de beslissing uitzet, zal dat niet tot een andere conclusie leiden.” (R11)*

Respondent 8 is het hier niet mee eens en is tegen deze tweede evaluatie:

*“Maar ja, als je na de weigering van de asielprocedure nog een keer moet gaan uitzoeken wat de situatie in het land is... hoe lang blijf je bezig? Wanneer geef je iemand nu eigenlijk zekerheid? Op een gegeven moment moet je... dat kan je niet lang volhouden... nog een toetsing, nog eens effe checken... zo blijf je bezig!” (R8)*

Twee respondenten stellen zich vragen bij de haalbaarheid van het voorstel dat is geformuleerd in de ministerraad, vooral om budgettaire redenen.

Samenvattend kunnen we het volgende zeggen over de mogelijke modaliteiten. Over het inzetten van de diplomatieke vertegenwoordigers in het land van herkomst, is veel discussie. Vijf respondenten stellen voor om te werken met ambassades en zes hebben hier bezwaren tegen. Vier respondenten benadrukken het belang van een onafhankelijk controle-orgaan. Vier respondenten vinden het belangrijk om de uitgewezenen te gaan opwachten op de luchthaven. Dit komt overeen met Hall (2004), die stelt dat de eerste uren van detentie het meest risicovol zijn. De meerderheid van de respondenten benadrukken het belang van het discreet uitvoeren van monitoring. Dit wordt ook bevestigd als we kijken naar de ervaringen van Nederland in Iran, waar beslist is om de (te) nadrukkelijke vorm van monitoring die eerst bestond, stop te zetten. Enkelen zien monitoring eerder als een preventief instrument. Ook het belang van een diplomatische aanpak wordt door enkelen vernoemd. Ook hierbij is de Nederlandse situatie interessant, waar de ambassadeur ontboden werd op het ministerie van Buitenlandse Zaken en waar hem te verstaan werd gegeven dat het niet werd geduld dat men aan monitoring zou doen omdat dit werd bekeken als inmenging in interne aangelegenheden. Twee respondenten hebben het over de media als wapen en nog twee anderen denken dat de werkwijze sterk zal verschillen van land tot land.

Vier respondenten vinden dat de uitgewezenen reeds in België moeten verwittigd worden dat ze gemonitord zullen worden en vier anderen vinden dat het niet alleen gemeld moet worden, maar dat men moet vragen of zij wel monitoring wensen.

Vier respondenten vinden dat de uitgewezene zelf het initiatief moet nemen om de monitoring op te starten en vijf respondenten hebben het over een gedeelde verantwoordelijkheid van uitgewezene en monitoringorganisatie.

Over hoe lang de monitoring zou moeten worden verdergezet, lopen de menigen sterk uiteen van een paar uur tot twee jaar. Vijf respondenten zeggen dat ze het moeilijk vinden om een termijn voorop te stellen, aangezien dat afhankelijk zou zijn van de situatie.

Vijf respondenten vinden het voorstel dat gedaan is in de ministerraad een goed voorstel. Vier respondenten hebben bedenkingen bij de diplomatieke vertegenwoordiging die wordt voorgesteld. Drie respondenten zijn voorstander van de tweede evaluatie van de veiligheidssituatie op het moment van de eigenlijke uitwijzing, terwijl één respondent hiertegen is. Twee respondenten stellen zich vragen bij de haalbaarheid van dit voorstel.

## **7.6. Haalbaarheid**

Tot slot vroegen we onze respondenten of zij denken dat monitoring haalbaar is. Drie respondenten betwijfelen dit aangezien de Belgische staat geen bevoegdheid heeft om te ageren buiten hun grondgebied, zoals respondent 12 duidelijk aangeeft :

*“Strikt genomen, vanaf dat moment verdwijnt de verantwoordelijkheid van de Belgische politiedienst, die wordt opgegeven op het moment dat men overdraagt aan de autoriteiten” (R12).*

Zeven respondenten stellen dat het niet haalbaar is om systematisch te monitoren voor elk individueel geval van uitwijzing. Dit wordt voornamelijk gemotiveerd door het grote aantal uitwijzingen. Respondent 9 haalt hierbij aan dat de haalbaarheid misschien in het gedrang kan komen omdat de wil niet sterk genoeg is om te monitoren. Respondent 10 denkt ook niet dat het haalbaar is voor individuele gevallen, maar wel voor de beveiligde vluchten.

Respondent 4 stelt dat monitoring haalbaar is in alle landen zonder onderscheid, terwijl drie andere respondenten daarentegen denken dat dit afhangt van land tot land. Drie respondenten benadrukken ook het aspect veiligheid van de mensen die de monitoring uitvoeren, aangezien

het niet ondenkbaar is dat die eveneens in het gedrang zou komen. Respondent 5 verduidelijkt dit:

*“Mensen in Kongo, die zijn ook vaak het slachtoffer van willekeurige daden van de overheid, die zitten zelf in een te zwakke positie om die garantie te kunnen bieden” (R5)*

Respondent 3 vindt anderzijds de veiligheid van de monitors geen reden om te twijfelen aan de haalbaarheid.

*“Als je bang bent, moet je geen mensenrechtenmonitoring doen. Natuurlijk kan dat altijd gevaarlijk zijn, daarvoor moet je het niet laten. Dan moet je gewoon niet met mensenrechten tout court bezig zijn. Er zijn veel gevaarlijkere dingen dan dat, hoor. Dit gaat waarschijnlijk helemaal niet gevaarlijk zijn.” (R3)*

Respondenten 3 en 5 denken dat de haalbaarheid op financieel vlak afhankelijk is van wie de monitoring uiteindelijk zou uitvoeren, vanwaar dat geld zou moeten komen en over hoeveel uitgewezen personen het uiteindelijk zou gaan. Dit wordt als volgt geargumenteed:

*“ik vind, qua kosten-batenanalyse, als het dan toch getrokken wordt door een organisatie die al bestaat die daarnaast nog andere activiteiten heeft, dan justifieert dat die inspanning denk ik wel. Dan is de economische kost helemaal niet zo groot, afhankelijk van hoeveel gevallen uiteindelijk worden uitgezet.” (R3)*

*“Ik zou niet willen dat er een kostelijk monitoringsysteem wordt opgezet voor misschien per jaar 1 geval, dat handenvol geld kost en een serieuze hap zou betekenen voor het budget uit ontwikkelingssamenwerking, want met een miljoen ben je er niet vanaf. Ik weet niet hoeveel dat zou kosten, maar daar zou ik effectief mijn twijfels over hebben.” (R3)*

*“Dat lijkt me niet zo moeilijk, dat begint bij ene mens die in het begin een soort van netwerk opzet, NGO's doen dat ook, die hebben ook maar 1 of 2 personen en die staan na 1 jaar toch al ergens met heel beperkte middelen. Als je een aantal experten eens samenbrengt en je hebt 2 mensen die daarvoor instaan en je stippelt een beleid uit dat*

*je laat uitvoeren door 2 mensen dan is dat wel haalbaar en je gebruikt uw bestaande structuren, bestaande organisaties dus... Wat is de onhaalbaarheid daarin?” (R5)*

Drie respondenten denken wel dat er budgettaire problemen zouden ontstaan die de haalbaarheid in het gedrang zouden kunnen brengen. Zij denken vooral dat er een gebrek aan mankrachten zou zijn. Vijf respondenten vermelden diplomatieke bezwaren die de haalbaarheid van monitoring in het gedrang zou kunnen brengen. Respondenten 3, 8 en 10 verwoorden dit op treffende manier:

*“De diplomatieke haalbaarheid, dat ligt heel gevoelig. Een monitoringsysteem is al een signaal van wantrouwen tegenover het land van herkomst en zeker als het dan gaat om een diplomatieke vertegenwoordiger die dat gaat doen...” (R3)*

*“Nog afgezien daarvan is er de hele vraag hoe je dit diplomatiek allemaal aankaart, want dit is wel een hele concrete manier om je twijfel over de mensenrechtensituatie in een land tentoon te spreiden in het land zelf.” (R8)*

*“We mogen ook niet vergeten dat we de relatie met die landen moeten proberen zo optimaal mogelijk te houden. Vandaar dat de stille diplomatie dikwijls beter werkt. Wanneer wij daar werkelijk de hele tijd met ons vingertje gaan staan zwaaien, kan dat ertoe leiden dat de relaties met dat land niet meer goed zijn. We hebben er alle belang bij dat de relaties met andere landen goed zijn om op die manier meer te kunnen verwezenlijken dan dat we daar permanent voor politieagent moeten gaan spelen om te zeggen van: je mag dat niet en we controleren dit en dat...” (R10)*

Drie mensen wijzen op de praktische onmogelijkheid van monitoring. Hiermee wordt bedoeld dat het heel moeilijk kan zijn om na te gaan waar iemand is nadat de persoon is uitgewezen, om die persoon te bereiken enz.

*“Op het ogenblik dat die persoon niet meer op Belgisch grondgebied is, hebben wij in principe geen mogelijkheid meer om die persoon te contacteren. Wanneer iemand terugkeert naar centraal-Afrika bijvoorbeeld, word je met een aantal dingen geconfronteerd die problemen met zich meebrengen. Hij keert bijvoorbeeld terug naar*

*zijn dorp waar er geen telefoonverbinding is, geen fax, enz. Dus hoe kan ik die persoon dan vanuit Brussel contacteren? Ik kan dat niet.” (R10)*

Samengevat blijkt dat drie respondenten monitoring onhaalbaar vinden. Zeven respondenten achten systematische monitoring haalbaar. Drie respondenten zeggen dat de haalbaarheid afhankelijk is van de situatie en nog drie denken vooral dat het vooral onhaalbaar is om budgettaire redenen. Vijf respondenten hebben het over diplomatieke bezwaren. Dit wordt bevestigd door het Nederlandse voorbeeld. Ook Chimni verwijst hiernaar als hij zegt dat het vluchtelingenbeleid vaak wordt bepaald door niet-humanitaire overwegingen (Chimni, 1999). Drie respondenten denken dat het praktisch onmogelijk is om aan monitoring te doen. Dit wordt bevestigd door Allen en Morsink (1994) die bemerken dat vluchtelingen minder gemakkelijk op te sporen zijn eens ze terug in het land van herkomst zijn.

## **8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

De bedoeling van deze eindverhandeling was een explorerend onderzoek te doen naar de wenselijkheid en mogelijke modaliteiten van monitoring van de veiligheid van door België uitgewezen asielzoekers. Het werd snel duidelijk dat over dit onderwerp nog betrekkelijk weinig onderzoekswerk is verricht en dat wij ons op onontgonnen terrein bevonden. Dit was een eerste inventariserend kwalitatief onderzoek om tot afbakening van het probleem te komen. Verder onderzoek is dan ook nodig om deze resultaten, die voorlopig nog vrij vaag blijven, te concretiseren.

In volgend onderzoek zijn meer middelen en tijd nodig, zodat een aantal obstakels die ons hebben beperkt, kunnen worden weggewerkt. Dit zou bij voorkeur door meerdere onderzoekers moeten worden uitgevoerd, zodat het probleem van intersubjectiviteit, dat door de manier van verwerking van de resultaten zo veel mogelijk onder controle is gehouden maar desalniettemin onvermijdelijk is, kan beperkt worden. Een ruimer tijdsbestek zou toelaten om meer documenten en bronnen van informatie te bemachtigen die voor ons jammer genoeg onbereikbaar zijn gebleven. Veel gegevens dienden aangevraagd te worden en bovendien was de medewerking van de verschillende instanties niet overal even vlot, waardoor sommige gegevens de deadline van dit onderzoek hebben gemist.

Verder onderzoek lijkt ons eveneens onontbeerlijk om een grotere groep respondenten te bevragen. Tijdens dit onderzoek hebben wij ons moeten beperken tot Nederlandstalige

experten, aangezien anderstaligen de verwerking van de resultaten te zeer zou bemoeilijken. Dit kan vermeden worden als er wordt gewerkt met meer onderzoekers en middelen. Bij het deel over monitoring in Europees perspectief hebben we getracht een aanzet tot weergave van de ervaringen met monitoring in desbetreffende landen te geven. Daartoe hebben we landelijke NGO's gecontacteerd. De bekomen resultaten zijn echter een weergave van de kennis van de contactpersonen. Wij pretenderen dus niet dat deze resultaten te veralgemenen zijn, maar vermoeden dat de gecontacteerde organisaties op de hoogte zouden zijn als er monitoring zou worden gedaan. Het zou interessant zijn, en ten eerste aan te raden, om dit eveneens verder te zetten en te onderzoeken of er toch niet meer know-how in andere landen is. Dit om de variëteit in mogelijke beleidsstrategieën en alternatieven verder in kaart te brengen.

Een invalshoek die nog kan worden onderzocht, is of er geen monitoring kan worden uitgewerkt op Europees niveau. Ook de resultaten van het onderzoek dat momenteel loopt in Australië (Morris, 2003), beloven interessant materiaal te zijn voor volgend onderzoek. Het rapport van de tweede Commissie Vermeersch dat onder andere over monitoring zal gaan, kan een goede invalshoek zijn.

Dit was een moeilijk onderzoek met vele obstakels. Gezien de exploratieve aard van dit onderzoek lopen de resultaten zo ver uiteen, dat het moeilijk is om onbetwiste conclusies te formuleren. De respondenten waren, gezien de complexiteit van het onderwerp, allen zeer voorzichtig met het doen van uitspraken. Velen haalden pluspunten van monitoring aan, om deze dan meteen te nuanceren en te relativeren met elementen die dan weer een nadeel zouden kunnen zijn. De conclusies die ondanks deze bemoeilijkende factoren konden worden getrokken en de bewegingen die op gang komen door het bespreekbaar maken van het onderwerp, bewijzen echter het nut van dit onderzoek.

De knipperlichtfunctie van monitoring wordt als een belangrijk voordeel beschouwd. Al was er geen consensus dat de veiligheid van de uitgewezenen zelf door monitoring zou verbeteren, toch kan aangenomen worden dat vorige monitoring de besluitvorming rond volgende uitwijzigingen gunstig zal beïnvloeden. Immers, als uit het verleden gebleken zou zijn dat staten systematisch mensenrechten schenden, heeft de asielzoeker die daarna naar hetzelfde land wordt uitgewezen, grond om bezwaar aan te tekenen tegen zijn terugkeer. Zoals gebleken is, om te procederen tegen zijn terugkeer op basis van het principe van non-refoulement, heeft men een sterke bewijsvoering nodig die niet altijd gemakkelijk te vinden is. Over de vraag of

mensenrechtenschendingen minder zouden voorkomen als er aan monitoring wordt gedaan, bleef er discussie.

Probleemgebieden werden veel meer genoemd. Velen vreesden dat monitoring een dekmantel zou worden om onveilige terugkeer te rechtvaardigen. Als dit zou gebeuren, zou het immers zeer moeilijk te controleren zijn. Een zeer complex probleem dat bijna door iedereen werd genoemd, was het gevolg dat monitoring zou hebben voor de diplomatieke betrekkingen met het herkomstland in kwestie. Dit bleek ook duidelijk uit de gevalsstudie van Nederlandse monitoring in Iran. Ook waren er veel respondenten die zegden dat monitoring goed was voor daaropvolgende uitgewezen personen, maar wezen wel op de onmogelijkheid om in te grijpen als er zich effectief problemen voordeden. De monitoring als sociale interventie, die normaal de nadruk legt op de mogelijkheden van de hulpverlener om in te grijpen (Notten, 2002), heeft dus aanzienlijke beperkingen, aangezien de monitors niet de bevoegdheid hebben om te ageren op buitenlands grondgebied. Bovendien is de gewenste strategie sterk afhankelijk van de situatie in het desbetreffende land, wat het zeer moeilijk maakt voor de monitors om te interveniëren. Veel respondenten vreesden ook dat monitoring zelfs een averechts effect kan hebben en meer mensen in gevaar zou brengen dan beschermen. Tot slot twijfelden ook veel respondenten aan de haalbaarheid van monitoring, vanwege budgettaire redenen, praktische moeilijkheden zoals onbereikbaarheid van de betrokkenen, en reeds aangehaalde probleemgebieden, zoals de beperkte bevoegdheden en handelingsruimte van de begeleiding.

Over de mogelijke modaliteiten van monitoring was nog te veel discussie om conclusies te kunnen trekken. Wat we wel kunnen stellen, is dat velen argumenteerden dat het vooral van belang is om monitoring op een discrete manier uit te voeren.

Als beleidsaanbeveling willen we in de eerste plaats het belang benadrukken van het verzamelen van de juiste gegevens. Dataverzameling is immers de eerste stap naar de aanpak van een probleem en dat gebeurt ons inziens te weinig accuraat. Gegevens over uitwijzingen, niet-terugleidingsclausules, beveiligde vluchten en dergelijke worden te weinig doorgegeven en zijn door bureaucratie niet bereikbaar genoeg voor de verschillende actoren van het terrein. Door de taboesfeer die over het onderwerp hangt worden vaak teveel zaken in het duister gehouden en kan er niet voldoende controle worden uitgeoefend op de pijnpunten van het asielbeleid, zoals uitwijzingen. Daarom willen we pleiten voor meer openbaarheid van bestuur en communicatie tussen verschillende diensten. Om uitgewezen asielzoekers te beschermen

dient er bovendien een early warning system te zijn waar geanticipeerd wordt op de toekomst. Hierbij bedoelen we het verwerken en analyseren van gegevens over landen van herkomst en hoe zij in het verleden terugkeerders hebben ontvangen. Het meest realistische lijkt ons voorlopig om te vertrekken van reeds bestaande structuren, zoals onafhankelijke instanties of bijvoorbeeld nu reeds de immigratie-ambtenaren werkzaam zijn. We pleiten echter voor een specifiekere aanpak en extra aandacht voor de veiligheidssituatie, bij uitstek voor personen die tegen hun wil worden uitgewezen. De uit dit onderzoek naar voren gekomen resultaten wijzen uit dat monitoring niet evident is. Daarom pleiten wij voor het opstarten van een pilootproject dat in eerste instantie slechts voor enkele landen en in welbepaalde situaties zou worden opgezet. Dit zou dan moeten gebeuren in akkoord met deze herkomstlanden, of tenminste in het begin in een land waar monitoring politiek minder gevoelig zou liggen. Op deze manier kan getest worden wat mogelijk is en op basis van deze bevindingen kan eventueel een basis worden gelegd voor een meer uitgebreide monitoring.

Samengevat kunnen we stellen dat beschermingsmaatregelen intrinsiek moeten zijn aan het hele asielbeleid, ook als de asielzoeker aan het einde van zijn procedurele mogelijkheden is. Echter, of het mechanisme van monitoring hier een oplossing voor kan bieden, is nog steeds niet helemaal duidelijk. Voor een systematisch beleid van monitoring zouden er in ieder geval teveel praktische bezwaren zijn.



## **Bibliografie**

Ajdukovic, D. (z.d.). *Refugee fate : fleeing, suffering and still hoping*. Geraadpleegd op 7 juni, 2004, op [http://ishhr.org/conference/articles/ajdukovic\\_dean.pdf](http://ishhr.org/conference/articles/ajdukovic_dean.pdf)

Allen, T., & Morsink, H. (1994). *When refugees go home : African experiences*. Genève : UNRISD.

Amnesty International Australia (1999, juni). *Amnesty International's submission to the Senate Legal and Constitutional Legislation Committee concerning Australia's Refugee Determination System*. Geraadpleegd op 15 mei, 2004, op [http://www.amnesty.org.au/resources/submission\\_p2](http://www.amnesty.org.au/resources/submission_p2)

Amnesty International België (2003, mei). *Belgium before the UN committee against torture : alleged police ill-treatment*. Geraadpleegd op 31 mei, 2004, op <http://web.amnesty.org/library/print/ENGEUR140012003>

Amnesty International Nederland (z.d.). *Encyclopedie van de mensenrechten*. Geraadpleegd op 10 juli, 2004, op [http://www.amnesty.nl/overamnesty\\_encyclopedie.shtml](http://www.amnesty.nl/overamnesty_encyclopedie.shtml)

Autonomo centrum (2004). *Over de grens : verwijdering van vluchtelingen en migranten uit Nederland*. Amsterdam : Auteur.

Baarda, D.B., de Goede, M.P.M., & Teunissen, J. (2001). *Basisboek kwalitatief onderzoek : Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten : Stenfert Kroese.

Belgisch comité voor hulp aan vluchtelingen (2003, 9 december). *Verslag contactgroep BCHV (Berichten)*. Z.p : auteur.

Chimni, B. S. (1999). *New issues in refugee research. From resettlement to involuntary repatriation : towards a critical history of durable solutions to refugee problems*. New Delhi : Jawaharlal Nehru University.

Crisp, J. (2001). *Mind the gap ! UNHCR, humanitarian assistance and the development process*. Genève : UNHCR.

Directoraat – generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (2004, 20 april). *Antwoorden van de minister voor Vreemdelingenzaken en integratie op de vragen van het lid Van der Staaij (SGP) inzake de uitzetting van de heer M.S.M.naar Khartoem (Soedan)(nr. 2030410370) (Berichten)*. Den Haag : auteur.

Duquesne, A. (2002, 23 juli). *Richlijn van de Minister van binnenlandse zaken aan de directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken betreffende niet-terugleidingsclausule van de commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Berichten)*. Brussel : auteur.

Düvell, F. (2003). Some reasons and conditions for a world without immigration restrictions. *ACME : An international e-journal for critical geographies*, 2, 201-209.

Europese Commissie (2004, 7 juli). *European Refugee Fund*. Geraadpleegd op 29 juli 2004, op [http://europa.eu.int/grants/grants/refugee\\_fund/refugee\\_fund\\_en.htm](http://europa.eu.int/grants/grants/refugee_fund/refugee_fund_en.htm)

Gabriëls, B. (2002). *Dienst vreemdelingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken : verwijderingsbeleid*. Intern werkdokument, OCIV, Brussel.

Ghanem, T. (2003). *When forced migrants return 'home' : the psychosocial difficulties returnees encounter in the reintegration process*. Oxford : Refugee Studies Center.

Gibney, M.J. (2001). *The state of asylum : democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe*. Oxford : Refugee Studies Center.

Gibney, M.J., & Hansen, R. (2003). *Deportation and the liberal state : the forcible return of asylum seekers and the unlawful migrants in Canada, Germany and the United Kingdom*. Oxford : Refugee Studies Center.

Graham, M., & Khosravi, S. (1997). Home is where you make it : repatriation and diaspora culture among Iranians in Sweden. *Journal of refugee studies*, 10, 115-132.

Hall, J. (2004). *Empty promises : diplomatic assurances no safeguard against torture*. New York : Human Rights Watch.

Harrel-Bond, B. (1989). Repatriation : Under what conditions is it the most desirable solution for refugees ? An agenda for research. *African studies review*, 32, 41-69.

Ingleby, D. (z.d.). *Asylum policies : part of the solution or part of the problem ?* Geraadpleegd op 5 juni, 2004, op <http://ishhr.org/conference/articles/ingleby.pdf>

Lambert, H. (1999). Protection against refoulement from Europe : human rights law comes to the rescue. *International and comparative law quarterly*, 48, 515-544.

Lingsma, T. (1998). Terug naar de hamvraag : willen we asielzoekers eigenlijk wel bescherming geven ? Interview met Nol Vermolen. *Can we make this world a better place. Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21e eeuw : analyses, kritieken en beschouwingen* (pp. 66-74). Amsterdam : auteur.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1980, 31 december). Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. *Belgisch Staatsblad*. **PAGINA OPZOEKEN**

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1996, 5 oktober). Wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. *Belgisch Staatsblad*, p. 25616.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, algemene directie van de Dienst Vreemdelingenzaken (2002, 1 augustus). *Richtlijn van de Minister betreffende de te volgen procedure indien de beslissing van de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen die de weigering van toegang of van verblijf ten opzichte van een asielzoeker bevestigt, een formele niet-terugleidingsclausule bevat* (Dienstnota). Brussel : Dienst Vreemdelingenzaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1953, 4 oktober). Verdrag van 28 juni 1953 betreffende de status van vluchtelingen. *Belgisch Staatsblad*. **PAGINA OPZOEKEN**

Ministerie van Buitenlandse Zaken Nederland (1997, 28 oktober). *Monitoring van teruggekeerde uitgeprocedeerde Iraanse asielzoekers* (Berichten). 's Gravenhage : Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Morris, T. (2003). *A draft Research Framework for the International monitoring of Returned Asylum Seekers*. Strathfield : Australian Catholic University.

Nazarski, E. & Oosting, D. (1998). Op weg naar het vluchtelingenbeleid van de 21e eeuw : een ander perspectief. In VluchtelingenWerk (Ed.), *Can we make this world a better place. Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21e eeuw : analyses, kritieken en beschouwingen* (pp. 9-23). Amsterdam : auteur.

Niedersächsischer Flüchtlingsrat und Pro Asyl (1999). *Von Deutschland in den Türkischen Folterkeller : zur Rückkehrgefährdung von Kurdinnen und Kurden*. Hildesheim / Frankfurt am Main : auteur.

Noll, G. (1999). Rejected asylum seekers : the problem of return. *International migration*, 37, 267-287.

Notten, T. (2002). Ambition and ambivalence, or : is there any system in andragology ? *Systems research and behavioral science*, 19, 137-144.

OCIV (1999, 24 februari). *OCIV-standpunt over het Eindverslag (dd.21 januari 1999) van de Commissie belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering (de zgn. « commissie Vermeersch »)* (Berichten). Brussel : auteur.

OCIV (1999, 30 november). *OCIV vraagt snel duidelijkheid over veiligheid gerepatrieerde Nigerianen* (Berichten). Brussel : auteur.

OCIV (2003). *Project monitoring in Congo*. Niet-gepubliceerd projectvoorstel, OCIV, Brussel.

OCIV (2004). *Aanvraagformulier projectsubsidie EVF 2004 : Actie-onderzoek naar de motivatie van potentiële Russische terugkeerders, aangepaste begeleiding en monitoring in de Russische federatie* (Berichten). Brussel : auteur.

Refugee Council (2002, februari). *Returns policy background paper D : manner of removal*. Geraadpleegd op 11 mei, 2004, op [http://www.refugeecouncil.org.uk/downloads/policy\\_briefings/returns\\_bground\\_d.pdf](http://www.refugeecouncil.org.uk/downloads/policy_briefings/returns_bground_d.pdf)

Riess, S. (2000). *Return is struggle, not resignation : lessons from the repatriation of Guatemalan refugees from Mexico*. Working paper 21. Londen : UNHCR.

Sales, R., & Blitz, B.K. (2003). *Asylum seekers : unwelcome return*. *World today*, 59, 4, 20-21.

Salomon, K., & Goodwin-Gill, G.S. (1994). *Refugees in the Cold War : toward a new international refugee regime in the early postwar era*. *International journal of refugee law*, 6, 311-319.

Schultz, P., Pouri, A. & Daavelaar, M. (Eds.).(1997). *Kerkasiel voor Iraniërs*. Rotterdam : Steunpunt Kerkasiel Iraanse Asielzoekers.

Staatssecretaris van justitie Nederland (1999, 22 januari). *Notitie inzake toezicht op de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers naar hun land van herkomst* (Berichten). 's Gravenhage : auteur.

Steiner, N. (2001). *Arguing about asylum : the complexity of refugee debates in Europe*. Chapel Hill, North Carolina : University Center for International Studies.

United Nations High Commissioner for Refugees (1996). *Convention and protocol relating to the status of refugees*. Genève: UNHCR, public information section.

United Nations High Commissioner for Refugees (1999). *Background paper on Sri Lanka for the European Union high level working group on asylum and migration*. Z.p. : auteur.

Van der Schans, W., & van Buuren, J. (1999). *Europees asielbeleid in 2000*. Breda : Papieren Tijger.

Van Kessell, G. (2001). Global migration and asylum. *Forced migration review*, 10, 10-14.

Verslag van de vergadering van de Ministerraad (1999, 23 december). Geraadpleegd op 15 oktober, 2003, op <http://www.belgium.be/eportal/application?pageid=contentPage&docId=28772>

VluchtelingenWerk Nederland (1997, 3 juli). *Brief van voorzitter Scholten aan de voorzitter en leden van de vaste commissie voor justitie van de tweede kamer* (Berichten). Amsterdam : auteur.

Wets, J. (Ed.). (2001). *Migratie en asiel : vluchten kan niet meer. Syntheserapport van een onderzoeksproject inzake het migratie- en asielbeleid in België*. Brussel : Koning Boudewijnstichting.

## **Journalistiek**

de Stoop, C. (1996). *Haal de was maar binnen : Aziza of een verhaal van deportatie in Europa*. Amsterdam : De Bezige Bij.

Fransen, G. (2004, 10 maart). De C-130 is geen taboe meer. *De Standaard*, p. 21.

Fransen, G. (2004, 10 maart). Vandaag eerste asieluitwijzing in Benelux-verband. *De Standaard*, p. 1.

Pronk, J. (2004, 28 februari). *Verwijdering = deportatie : Jan Pronk over het Nederlandse uitzettingsbeleid*. Geraadpleegd op 22 maart, 2004, op [http://www.groene.nl/2004/0409/jp\\_asiel.html](http://www.groene.nl/2004/0409/jp_asiel.html)

Vidal, K. (1999). *Op de deurmat van Europa : reis langs de grenzen van het vluchtelingenbeleid*. Antwerpen : Houtekiet.

Vidal, K. (2002, 18 oktober). Vijfjarig Kongolees meisje moederziel alleen uitgewezen naar Kinshasa. *De Morgen*, p.1.

Vidal, K. (2002, 19 oktober). Tabita. *De Morgen*, p.2.

Vidal, K. (2002, 21 oktober). Tabita vliegt morgen naar moeder. *De Morgen*.

### **Persoonlijke mededelingen**

Bell, G., information officer van de Refugee Council London, persoonlijke mededeling, 2004, 26 januari

Deboeck, G., adviseur vreemdelingenzaken van Minister van Binnenlandse Zaken  
Dewaël, persoonlijke mededeling, 2004, 8 april

De Keyzer, M., hoofdinspecteur grenscontrole en verwijderingen, persoonlijke mededeling, 2004, 5 juli

De Vulder, G., medewerker van de staff van de Directeur-generaal van de Dienst Vreemdelingenzaken, persoonlijke mededeling, 2004, 26 maart.

Hansen, K., lid van de legal assistance unit van de Greek Council for Refugees, persoonlijke mededeling, 2004, 1 maart

Intrand, C., medewerkster van de Franse Refugee Council, persoonlijke mededeling, 2004, 14 juni

Juul, C., senior legal consultant van de Danish Refugee Council, persoonlijke mededeling, 2004, 23 januari

Lauerhass, U., project technician van INDE, Portugese Refugee Council, persoonlijke mededeling, 2004, 1 april

Parmentier, S., zetelend lid in de Commissie Vermeersch, persoonlijke mededeling, 2004, 26 mei

Schwenken, H., staflid van de afdeling Globalisatie en politiek van de universiteit van Kassel, persoonlijke mededeling, 2004, 30 april

Sjökvist, B., secretary general van SWERA, Swedisch Refugee Aid, persoonlijke mededeling, 2004, 24 maart

Soric, A., medewerker van Refugee Service Caritas, persoonlijke mededeling, 2004, 27 januari

Stalpaert, operationeel coördinator van Commissaris-Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, persoonlijke mededeling, 2004, 15 juli

Wijn, T., hoofd beleid van Vluchtelingenwerk Nederland, persoonlijke mededeling, 2004, 29 april