

Vluchtelingenwerk volgt al jaren de onderhandelingen voor een nieuw Europees pact voor Asiel en Migratie, met de hulp van onze Europese koepelorganisatie ECRE. Het recente akkoord omvat de toekomstige regels voor asielprocedures en het beheer van asiel- en migratiekwesities aan de Europese buitengrenzen. We willen benadrukken dat we niet lichtzinnig uitspraken maken over systematische detentie, gezien de ernstige gevolgen die vrijheidsberoving op mensen heeft. Hieronder lichten we toe, op basis van de ontwerpverordeningen, hoe we tot deze conclusie zijn gekomen.

GRENSPROCEDURES IMPLICEREN DETENTIE

De nieuwe asielprocedureverordening¹ voert een nieuwe grensprocedure in, zoals beschreven in ontwerpartikel 41/f/3. Het doel van deze procedure is om op termijn de verzoeken van 120.000 asielzoekers per jaar te behandelen. De juridische logica achter een grensprocedure is dat verzoekers de toegang tot het grondgebied wordt ontzegd gedurende deze procedure. Daarom worden er specifieke locaties toegewezen aan de verzoekers, waar zij moeten verblijven tijdens het doorlopen van deze procedures. Bij voorkeur bevinden deze locaties zich aan de buitengrenzen of in transitgebieden. Tijdens de grensprocedure wordt er nauwlettend toegezien dat verzoekers de toegewezen locatie niet verlaten en het grondgebied van de lidstaat niet kunnen betreden.

Grensprocedures bestaan natuurlijk al langer dan vandaag. Onderzoek naar de praktische implementatie van grensprocedures heeft aangetoond dat deze steeds plaatsvinden in ofwel een regime van formele detentie (bijvoorbeeld in België, Portugal of Frankrijk) of in een situatie die op zijn minst in de feiten neerkomt op detentie (bijvoorbeeld in Oostenrijk, Duitsland en Griekenland).²

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft al in 1996, in haar principiële arrest, Amuur t. Frankrijk³, bevestigd dat het plaatsen van een persoon in een 'wachtzone' aan de buitengrens beschouwd moet worden als detentie. Dit betekent dat dit alleen mag plaatsvinden binnen de limieten van artikel 5 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Recenter heeft ook het Europees Hof van Justitie het tegenhouden van mensen aan de grens expliciet als detentie gekwalificeerd.⁴

Juridisch heeft het onderscheid dat deze verordening wil introduceren tussen een grensprocedure met of zonder detentie dus eigenlijk niet veel betekenis. In de praktijk zal formele detentie waarschijnlijk een strikter veiligheidsregime in een aparte zone van de grenscentra betekenen.

DE DETENTIE-INFRASTRUCTUUR WORDT IN GRIEKENLAND AL VOLOP GEBOUWD

Het juridische kader dat nu wordt uitgetekend is slechts één kant van het verhaal. Om de potentiële gevolgen op het terrein van de toepassing van dit akkoord goed te kunnen inschatten, is het ook nuttig

¹ [Proposal for a regulation establishing a common procedure for international protection, 6 June 2023](#), het voorstel voor een nieuwe asielprocedure-verordening, zoals deze gedeeld werd in het persbericht van de Europese raad op de avond van het akkoord.

² European Parliamentary Research Service, Asylum procedures at the border: European Implementation Assessment, November 2020, te raadplegen via: <https://bit.ly/3gAwIVH>

³ DAL, ECtHR - Amuur t. Frankrijk, aanvraagnummer 19776/92, Arrest van 26 juni 1996

⁴ EHJ, 14 mei 2020, FMS en anderen, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:

om te kijken wat er de afgelopen jaren in grenslanden al is gebeurd. Griekenland vormt hier een interessante testcase.

In november 2020 heeft de EU 121 miljoen euro laten besteden door Griekenland voor de bouw van nieuwe aankomstcentra op de eilanden Kos, Samos en Leros. Later volgden nog akkoorden voor de bouw van centra op Lesbos en Chios. Dat deze centra gebouwd worden tegen de achtergrond van het nieuwe EU-pact dat momenteel onderhandeld wordt, staat expliciet in een aantal van deze overeenkomsten. De Griekse regering zélf heeft het in haar communicatie steeds over 'closed controlled access centers'. Hierbij is alle infrastructuur aanwezig om het volledige centrum binnen een detentieregime te laten functioneren: deze centra beschikken over dubbele rijen prikkeldraad, CCTV-bewaking en voortdurende aanwezigheid van politie. De toegang wordt gecontroleerd via een dubbel identificatiesysteem dat zowel een identiteitskaart als vingerafdrukken scant.⁵



Foto's van het closed controlled access centre op Samos – bron: Griekse overheid.

⁵ ECRE 2021, Reception, detention and restriction of movement at the EU-borders, vrij te raadplegen via: <https://eu.boell.org/en/ECRE2021>, pp 35-36.

In het centrum van Samos, dat al het langst open is, geldt vandaag voor één op de drie inzittenden een expliciet detentieregime. De overige 2.000 bewoners mogen onder het huidige regime het centrum tussen 8 uur 's ochtends en 8 uur 's avonds verlaten, maar melden veel praktische belemmeringen zoals de lange aanschuifrijen bij de toegangspoorten, de afgelegen ligging en gebrek aan (betaalbaar) openbaar vervoer) die hun beweging ernstig inperken. ⁶[OEB]

De Europese ombudsman heeft op eigen initiatief onderzocht of de Europese Commissie – als fondsenverstrekker – wel voldoende de fundamentele rechten hier kan respecteren. Op 7 juni 2023 werd er een negatief oordeel over geveld.⁷ Zij oordeelde dat de bezorgdheden die het Europese Fundamental Rights Agency al in 2019 formuleerde voor de bouw van deze centra dus, onvoldoende gerespecteerd werden. Volgend citaat uit haar beslissing spreekt boekdelen:

“In addition to the external barbed wire fencing, extensive surveillance systems are used as well. The external fencing and surveillance infrastructure do not create a physical environment conducive to wellbeing and are, rather, reminiscent of detention facilities. The external and internal fences may also have negative health (including mental health) consequences on vulnerable migrants and those who have fled difficult circumstances. **It is questionable how respect for human dignity and protection of the best interests of the child and of vulnerable individuals can be ensured if residents are forced to stay in such an environment.** While safety concerns for these individuals and indeed all residents is paramount, the Médecins Sans Frontières reports on violent incidents within the Samos MPRIC suggests that there is room for improvement on all fronts.”

Vluchtelingenwerk Vlaanderen vreest dat de nieuwe procedurerichtlijn het pad zal effenen voor een nog verdergaand detentieregime in deze centra.

DETENTIE VAN FAMILIES MET KINDEREN

Tot slot willen we nog het volgende benadrukken. Waar Joost Depotter, in naam van Vluchtelingenwerk Vlaanderen in de studio aanhaalde dat ook families met kinderen boven de 12 jaar aan de grensprocedures zullen blootgesteld worden, wees de staatssecretaris erop dat er in de nieuwe regelgeving geen specifieke verwijzing naar de leeftijd van 12 jaar wordt gemaakt.

Na dit onderzoek te hebben, hebben we vastgesteld dat in de huidige ontwerpverordening (artikel 41e), die na het akkoord werd gedeeld, de uitzondering voor families met kinderen **volledig werd geschrapt (!)**.

Het waren landen als Duitsland, Luxemburg en Portugal die lange tijd hebben aangedrongen op uitzonderingen voor gezinnen met kinderen.

Dit betekent in feite dat er geen minimumleeftijd meer wordt gehanteerd voor kinderen binnen gezinnen om in de grensprocedures terecht te komen. Zelf niet-begeleide minderjarigen kunnen onder bepaalde voorwaarden onderworpen worden aan de grensprocedures. Alleen als er bijzondere opvangbehoeften zijn die niet kunnen worden vervuld, kan iemand worden uitgesloten van de grensprocedure. (Artikel 41e, lid 2)

⁶ International Rescue Committee en I have Rights, Contribution to the European Ombudsman's strategic inquiry into how the European Commission ensures respect for fundamental rights in EU-funded migration management facilities in Greece, te raadplegen via: https://ihaverights.eu/wp-content/uploads/2023/02/EU-Ombudsman_Submission_IRC_IHR_Jan-2023_final.pdf

⁷ Decision in strategic inquiry OI/3/2022/MHZ on how the European Commission ensures respect for fundamental rights in EU-funded migration management facilities in Greece, te raadplegen via: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/170792>

Voor de volledigheid: naast de vrijheidsberoving die hoe dan ook eigen is aan een grensprocedure, voorziet de procedurerichtlijn ook formeel in de mogelijkheid om kinderen in detentie te plaatsen tijdens deze procedure.⁸ (Artikel 41e, lid 2a)

Vluchtelingenwerk Vlaanderen betreurt ten zeerste dat onze huidige federale regering, die in haar regeerakkoord een duidelijk engagement is aangegaan om geen kinderen meer op te sluiten, zich niet harder heeft ingezet om ook kinderen aan de Europese buitengrenzen te beschermen tegen detentie.

⁸Detention, including detention of minors, may only be imposed under the conditions and guarantees for detention as provided for in Articles 8 to 11 of Directive XXX/XXX/EU [Recast Reception Conditions Directive]