

HET SEMIRA-EFFECT

Over asiel als voorwerp van criminologisch onderzoek

Tot tweemaal toe haalde ons land in 1998 de koppen van de internationale pers, al gebeurde dit totaal onverwacht. Opvallend was dat de aanleiding twee keer lag in het optreden van de politiediensten. In april ontsnapte Marc Dutroux, de meest gediaboliseerde figuur van België, gedurende enkele uren aan de aandacht van zijn bewakers. En in september van vorig jaar overleed de Nigeriaanse asielzoekster, Semira Adamu, tijdens de zesde poging om haar te repatriëren naar haar geboorteland.

In beide gevallen ging een schokgolf door het land. De gevolgen waren zeer verreikend. Vooreerst op het persoonlijke vlak. Op enkele dagen tijd namen alle toezichthoudende beleidsverantwoordelijken ontslag, in april de ministers J. Vande Lanotte van binnenlandse zaken en S. De Clerck van justitie, en in september ook de nieuw aangetreden minister van binnenlandse zaken L. Tobback. Consequenties waren er ook op het inhoudelijke vlak. De ontsnapping van Dutroux zorgde voor een doorbraak in de aanslepende discussies omtrent de hervorming van de politiediensten, en leidde binnen de maand tot het Octopusakkoord, de meest fundamentele verandering van het Belgisch politielandschap sinds 150 jaar. In het geval Adamu waren de beleidsconsequenties minder ingrijpend. De regering bevestigde in grote lijnen haar asielbeleid, doch verfijnde haar aanpak van de regularisering van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen. Daarnaast stelde de nieuwe minister van binnenlandse zaken L. Van den Bossche een adviescommissie samen, onder het voorzitterschap van de Gentse hoogleraar emeritus E. Vermeersch, om het beleid inzake verwijdering te laten evalueren.

Naast gelijkenissen vertonen deze twee crisissituaties echter ook tal van verschillen. Het Octopusakkoord vormde het startschot voor ambtelijke onderhandelingen op verschillende fronten en voor interne besprekingen binnen de politiediensten over de precieze uitvoeringsmodaliteiten van de principesbeslissing. Anders was het in de nasleep van de zaak Adamu. Hier ontspon zich een uitgebreide, en bijwijlen hevige, maatschappelijke discussie, die overigens nog steeds aan de gang is, omtrent het principe zelf van de verwijdering van vreemdelingen van het grondgebied. Sommigen, onder wie de Commissie Vermeersch¹, beschouwen de verwijdering als het logische eindpunt van de bestaande regelgeving die vreemdelingen aan bepaalde voorwaarden inzake de toegang tot en het verblijf op het grondgebied onderwerpt.

1. Commissie belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering, *Eindverslag*, aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken op 21 januari 1999, *s.l.*

In het licht van de onvermijdelijkheid van de verwijdering, weliswaar als *ultimum remedium*, benadrukken zij het belang van een humaan verwijderingsbeleid, en wensen zij te zoeken naar de grondslagen hiervan. Talrijke groepen en individuen komen tot dezelfde eindconclusie, maar leggen andere klemtonen. Sommigen onder hen verkiezen te spreken van een terugkeerbeleid, dat hoofdzakelijk gericht is op de vrijwillige repatriëring van vreemdelingen naar het land van herkomst of een ander land.² Anderen pleiten ervoor bepaalde categorieën van vreemdelingen niet uit te wijzen maar te regulariseren en dus een legaal statuut te verschaffen. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich de tegenstanders van enig verwijderingsbeleid, die zich de laatste maanden zeer vocaal opstelden, ondermeer bij monde van enkele actiegroepen en van een groep Gentse academici.³ Zij menen dat de gedwongen verwijdering van vreemdelingen uit België het toonbeeld is van een repressief overheidsbeleid, gesteund op neo-liberale grondslagen in een geglobaliseerde wereld. Als alternatief bepleiten zij grondige structurele veranderingen in de mondiale politiek en economie, en op korte termijn zijn zij impliciet voorstander van een open grenzen-beleid.

Terugblikkend op de voorbije maanden valt op dat het grootste verschil tussen de ontsnapping van Dutroux en de dood van Adamu niet zozeer ligt in de omvang van de maatschappelijk debatten die hierop volgden, maar wel in de aard van de argumenten waarmee de debatten worden gevoed. In het Octopusakkoord en de discussies die eruit voortvloeiden werd, en wordt nog steeds, regelmatig verwezen naar wetenschappelijke analyses. Dat is niet verwonderlijk, aangezien in de loop der jaren uitgebreid strafrechtelijk en criminologisch onderzoek werd uitgevoerd over het functioneren, en nog meer over het disfunctioneren, van de verschillende politiediensten in ons land. Niet zo in het geval Adamu. De verwijzingen naar hard wetenschappelijk onderzoek zijn uiterst miniem gebleven, en deze naar criminologisch onderzoek nagenoeg onbestaande, met als gevolg dat de maatschappelijke discussies vooral steunen op argumenten van politieke, en zelfs van ideologische, aard. Ook dit is perfect verklaarbaar, gezien het feit dat het algemeen wetenschappelijk onderzoek omtrent asiel in ons land steeds zeer partieel is verlopen, en dat het criminologisch onderzoek zelfs nog volledig in de kinderschoenen staat. Dat heeft ook de regering snel begrepen. Op vraag van de minister van binnenlandse zaken heeft ze in november het groen licht gegeven om, over een termijn van twee jaar, meer onderzoek te inventariseren en te genereren over asiel en migratie. Deze opdracht werd uitbesteed aan de Koning Boudewijnstichting.

De bewering dat in België geen spoor van criminologisch onderzoek over het asielvraagstuk te vinden is zou de waarheid enigszins geweld aandoen. De laatste jaren werden enkele schuchtere pogingen in deze richting ondernomen. Zo onderzochten S. Snacken en K. De Mesmaeker de vrijheidsberoving van illegale vreemde-

2. Ondermeer het Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen (OCIV).

3. Zie de verschillende vrije tribunes in *De Morgen* in de periode februari-april 1999.

lingen in een aantal Belgische detentiecentra.⁴ Daarbij besteedden ze aandacht aan de juridische waarborgen, met inbegrip van de aanbevelingen van het Europees Comité voor de Preventie van Foltering, en aan de feitelijke praktijken in de centra. Een ander onderzoek, van T. D'OLIESLAGER, handelt over de vrijwillige terugkeer van illegale vreemdelingen.⁵ Hierin worden de sterktes en zwaktes van nationale en internationale programma's inzake terugkeer bekeken. Daarnaast bestaat nog een beperkt aantal studies, maar lang is de lijst in elk geval niet. Deze magere oogst versterkt het belang van een grondige en systematische agenda van criminologisch onderzoek omtrent het fenomeen van asiel, en in ruimere zin, van migratie. De volgende paragrafen bevatten enkele voorstellen om deze uitgebreide *terra incognita* stap voor stap op de kaart van het wetenschappelijk onderzoek te brengen.

Het eerste punt betreft het voorwerp van dergelijk onderzoek. De zaak Adamu heeft voor het eerst de schijnwerpers gericht op de praktijk van de verwijdering van vreemdelingen, een praktijk die tot dan tot het exclusieve domein van de politiediensten behoorde en helemaal overschaduwd werd door tal van andere knelpunten inzake asiel. Met één klap werd echter duidelijk dat over verwijdering zeer weinig wetenschappelijke gegevens bestaan. Nochtans zijn vele aspecten ervan uiterst relevant, zoals het aantal vreemdelingen dat per jaar van het grondgebied wordt verwijderd, de verschillende categorieën van vreemdelingen en de verschillende redenen van verwijdering, het gebruik door de politiediensten van dwang bij verwijderingen, de toepassing van sancties bij overtreding van de normen inzake dwang, en de rol van het overheidsbeleid op elk van deze vlakken. Maar er is uiteraard meer. De verwijdering van vreemdelingen is slechts het topje van de ijsberg inzake asiel, de uitvoeringsfase van een lang proces dat veel eerder aanvangt. Er gaat een complexe fase aan vooraf, deze van de opsporing en de detentie van vreemdelingen in functie van hun verwijdering. Hoe is de toestand in de gesloten detentiecentra waarin vreemdelingen van hun vrijheid worden beroofd, op welke juridische basis berust deze vasthouding, is deze compatibel met de nationale en internationale regelgeving inzake de rechten van de mens, wie belandt uiteindelijk in deze centra, hoe verloopt het proces van illegalisering, op welke manier maken de politiediensten en/of de Dienst Vreemdelingenzaken gebruik van hun discretionaire bevoegdheden, welke rol spelen de (straf)rechtbanken in deze fase, heeft detentie een invloed op de instroom van asielzoekers of op het aantal illegale vreemdelingen, welk verband bestaat er tussen de detentie en andere instrumenten van het asielbeleid? Over elk van deze aspecten is nauwelijks iets bekend, in elk geval niet als resultaat van systematisch onderzoek. Nochtans behoren fenomenen als de criminalisering van bepaalde gedragingen, de opsporing van deze gedragingen en de detentie van norm-overtreders tot de klassiekers van het criminologisch onderzoek, zowel vanuit een

4. S. SNACKEN en K. DE MESMAEKER (1998). Vrijheidsberoving van illegalen, in: *Mensenrechten. Jaarboek 1996/97 van het Interuniversitair Centrum voor Mensenrechten*, vijfde studiedag van het ICM over 'Illegalen en rechten van de mens', 97-243, 199-224.

5. T. D'OLIESLAGER (1996). *De vrijwillige terugkeer van illegale vreemdelingen. Een beleidsgerichte analyse*, licentiaatsverhandeling criminologie. Leuven: Faculteit Rechtsgeleerdheid.

theoretische als een empirische invalshoek. Zeer zelden echter vonden ze hun toepassing op het domein van asiel. De criminologische vraagstelling kan zelfs nog verder graven, en op zoek gaan naar de factoren die asiel en migratie veroorzaken. Het is geen geheim dat vooral zwakke democratische structuren en slechte economische omstandigheden fungeren als 'push'-factoren, die groepen en individuen uit hun land van herkomst wegduwen, op zoek naar een betere toekomst. Kritische criminologen kunnen zich afvragen of precies deze politieke en economische praktijken, in de globale context van de Noord-Zuid en de Oost-West verhoudingen, geen schendingen van de mensenrechten en van de algemene rechtsbeginselen uitmaken en dus de criminogene voedingsbodem vormen waaruit asiel en migratie zich ontwikkelen. Tot slot een vierde domein waarop vernieuwend criminologisch onderzoek kan plaatsvinden. Van cruciaal belang in de beeldvorming over asiel en asielzoekers zijn uiteraard de media, zowel geschreven als audio-visueel. Daarom is het meer dan verantwoord systematisch onderzoek uit te voeren over de gewichtige rol van de media in de constructie van de publieke opinie, en over de invloed hiervan op de beeldvorming van politieke partijen en van overheidsinstellingen.

Met de aanduiding van enkele belangrijke thema's is de rijkdom van het criminologisch onderzoek op het vlak van asiel zeker niet uitgeput. Ook methodologisch kan de onderzoeker aan zijn/haar trekken komen, aangezien niets de aanwending van een breed palet van methoden en technieken in de weg staat. Zoals boven aangegeven zullen het literatuuronderzoek en de documentenanalyse, die traditioneel als uitgangsbasis dienen, in deze materie vermoedelijk weinig tastbare resultaten opleveren. Daarentegen kan meer worden verwacht van empirische onderzoeksmethodes, zoals de statistische gegevensverzameling en -verwerking, de interviewtechnieken met bevoorrechte getuigen of via het bredere survey-onderzoek, de participerende observatie op belangrijke plaatsen, en de gevalstudies ter illustratie van de eindeloze variatie van de juridische en maatschappelijke situaties van asielzoekers. In een tijd van globalisering hoeft het geen verder betoog dat dergelijk onderzoek slechts tenvolle kan renderen als het wordt geplaatst in een breder, en dus grensoverschrijdend en comparatief, kader.

Wat vooraf gaat zou de indruk kunnen wekken dat het toekomstig criminologisch onderzoek omtrent asiel vooral van theoretische aard is, met andere woorden, vooral gericht is op het verwerven van wetenschappelijke kennis zonder meer. Niets is echter minder waar. In een maatschappelijk uiterst gevoelige materie als deze verwerft dergelijk onderzoek meteen een beleidsrelevante dimensie, zonder enige slag of stoot. Dit betekent dat allerlei instanties, van overheidsinstellingen tot niet-staatelijke actoren, zich van deze gegevens kunnen bedienen voor de ontwikkeling van hun eigen beleid. Beleidsrelevant is echter geen synoniem voor beleidsondersteunend, wel integendeel. Degelijk onderzoek kan namelijk tegelijk een aantal maatschappelijke mythes omtrent asiel, die vaak de ronde doen, nuanceren of ontkrachten. Ligt precies hierin niet één van de kerntaken van de wetenschap?

22 september 1998 zal bij de publieke opinie allicht blijven voortleven als een zwarte dag voor het Belgisch asielbeleid. Een dag waarop de dood van een asielzoekster misschien had kunnen vermeden worden. Gaandeweg heeft het overlijden

van Semira Adamu ons met de neus geduwd op het feit dat onze criminologische kennis over verwijdering, en over asiel in het algemeen, een zeer smalle basis heeft.

Hierboven is een pleidooi gehouden om deze kennisbasis te verbreden, en zijn enkele pistes aangegeven die hiervoor als invalswegen kunnen dienen. Aldus zou dit overlijden ook het startpunt kunnen vormen van een nieuw proces, een proces dat gericht is op de ontginning van een quasi-maagdelijk territorium, door middel van criminologisch onderzoek. Op die manier blijft het Semira-effect niet beperkt tot de maatschappelijke verontwaardiging, maar strekt het zich uit tot de aansporing om dit vruchtbaar gebied stapsgewijze te verkennen.

Stephan PARMENTIER

K.U. Leuven

22 mei 1999