



Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017)

Terugkeer, tegen welke prijs?



MyriaDocs #5

November 2017

INHOUD

INLEIDING	3
1. CIJFERS	5
1.1. Vrijwillige terugkeer en het terugkeertraject.....	6
1.1.1. Vrijwillige terugkeer in stijgende lijn voor Irakezen en Afghanen.....	6
1.1.2. Het terugkeertraject en het Dublintraject	9
1.2. De afgifte van een BGV en administratieve aanhoudingen met inbegrip van aanhoudingen in de woning – evolutie en debat	11
1.2.1. Aantal BGV's, ministriële besluiten tot terugwijzing en koninklijke besluiten tot terugwijzing en koninklijke besluiten tot uitzetting	11
1.2.2. De administratieve aanhoudingen	12
1.2.3. De gevolgen die aan d administratieve aanhouding van een vreemdeling worden gegeven	13
1.2.4. Vermindering van het aantal inreisverboden	18
1.3. De alternatieven voor detentie en de detentie in gesloten centra	19
1.3.1. De alternatieven voor detentie, nog altijd weinig gebruikt	19
1.3.2. Toename van het aantal plaatsen in gesloten centra	21
1.3.3. Terbeschikkingstelling van de regereing	24
1.4. Repatriëringen.....	25
1.4.1. 18% van de repatriëringen hebben betrekking op EU-burgers.....	29
1.4.2. Verwijderingen vanuit gevangenissen	29
1.4.3. Special flights.....	31
1.5. Terugdrijvingen	32
1.6. Kosten van de verwijderingen.....	34
1.6.1. Een stijgend budget voor de verwijdering, maar een dalend budget voor de verdediging van de rechten van vreemdelingen	34
1.6.2. Terugvordering van de repatriëringskosten.....	35
2. RECENTE ONTWIKKELINGEN	36
2.1. Europa	36
2.2. België	41
KADER 1. NIEUWE ASIELWET	48
3. FOCUS: DE VERWIJDERINGSPROCEDURE.....	49
3.1. DE UITVOERING VAN DE VERWIJDERING	49
3.1.1. De beslissing tot verwijdering	49

KADER 2. NIEUWE WETGEVING DIE EEN EINDE KAN STELLEN AAN HET VERBLIJF – DE WETTEN “VAN OPENBARE ORDE”	52
3.1.2. De aanhouding en de opsluiting in een gesloten centrum.....	56
3.1.3. De voorbereiding van de verwijdering tijdens de detentie en het recht op informatie 60	
KADER 3. DE STUDIE VAN HET EUROPEES NETWERK VAN NATIONALE MENSENRECHTENINSTELLINGEN (ENNHRI) OVER DE TOEGANG TOT INFORMATIE IN DETENTIE- EN ONTHAALCENTRA	63
3.1.4. De identificatie van de vreemdeling	64
KADER 4 . DE SOEDANESE KWESTIE	69
3.1.5. Het recht op informatie met het oog op de verwijdering.....	72
3.1.6. De geschiktheid om te vliegen (Fit to fly) en het ‘Special Needs’ programma.....	73
3.1.7. De maatregelen genomen met het oog op de verwijdering (eenzame opsluiting)	74
3.2. DE VERWIJDERING.....	75
3.2.1. Het vertrek met of zonder escorte: de overbrenging naar de luchthaven en de overdracht aan de federale politie.....	75
3.2.2. Het gebruik van dwangmiddelen	77
KADER 5. DE NORMEN BETREFFENDE HET GEBRUIK VAN DWANG	77
3.3. HET MONITORINGMECHANISME EN HET RECHT OM KLACHT IN TE DIENEN NA DE VERWIJDERING	79
3.3.1. Het monitoringmechanisme	79
3.3.2. De aankomst en de overdracht aan de overheid en de post returnmonitoring	84
3.3.3. Naar de oprichting van een permanente evaluatiecommissie van het terugkeerproces	87
4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	90

De financiële en menselijke kosten van een verwijdering: evaluatie is een absolute noodzaak



Detentie, terugkeer en verwijdering van het grondgebied van vreemdelingen: het moeilijkste migratiedossier om te beheren, te beoordelen en zelfs te bespreken als debatsonderwerp. Want elk detentie- en verwijderingsbeleid wordt beheerst door het fundamentele leidmotief van de soevereine staat: er zijn nog altijd grenzen en die moeten worden gerespecteerd. Sinds de 19^{de} eeuw worden staten bepaald door de samenvoeging van een grondgebied met een volk en een regering. Geen enkele staat kan

volledig zichzelf zijn indien hij niet zou kunnen beslissen wie zijn grondgebied mag binnenkomen en wie niet. In de 20^{ste} eeuw daarentegen werd het voorrecht van soevereine staten om hun grenzen te beheren beperkt door een aantal factoren: een significante ontwikkeling van normen en institutionele structuren in Europa en de rest van de wereld, de mondialisering van de uitwisseling van goederen, diensten en toegenomen mobiliteit van personen, evenals de ontwikkeling van grondrechten zoals het recht op internationale bescherming of het recht op een familieleven, die gezien worden als superieur aan de nationale soevereiniteit. Toch is het zo dat de staten in een gemonialiseerd tijdperk, gekenmerkt door permanente goederen-, kapitaal- en personenstromen, van die macht een van de laatste zichtbare tekenen van hun bestaan maken. De gesloten centra voor migranten vervullen, ongeacht hun doeltreffendheid, in eerste instantie een performatieve functie: ze tonen dat er nog altijd een grens bestaat.

Tot een jaar geleden behandelde Myria die vragen in zijn jaarverslag Migratie. Wij hebben besloten om er voortaan een aparte publicatie aan te wijden, enerzijds om technische redenen die verband houden met de data waarop wij de statistische gegevens ontvangen, maar anderzijds ook om inhoudelijke redenen: vreemdelingen verwijderen of opsluiten, om welke reden dan ook, is geen gewoon migratieonderwerp en zal dat ook nooit zijn. Het veronderstelt immers het gebruik van dwang tegenover mannen en vrouwen, maar soms ook tegenover kinderen. Daarnaast is het ook een domein dat grote risico's inhoudt voor de eerbiediging van de mensenrechten. Het toont op de meest concrete en de meest brutale manier het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan elk migratiebeleid: elke mens zou in het land moeten blijven waar hij geboren is en waarvan hij de nationaliteit heeft en hij mag zijn aanwezigheid niet opdringen aan landen waar het leven vreedzamer en minder ellendig is.

Wij hebben er dus voor gekozen om elk jaar een specifieke Myriadoc aan dit moeilijke onderwerp te wijden. Die bevat de meest betrouwbare statistische overzichten die beschikbaar zijn: het aantal gevallen van vrijwillige en gedwongen terugkeer, het aantal beslissingen tot verwijdering, de betrokken nationaliteiten, de administratieve aanhoudingen enz.. Een van de voornaamste trends die vastgesteld werden is een beduidende toename van het aantal administratieve aanhoudingen (+20% tussen 2015 en 2016), het aantal gevallen van vrijwillige terugkeer en het aantal bilaterale- en Dublinovernames. Het aantal personen dat voor de eerste maal in een gesloten centrum werd opgesloten, bleef net als het aantal repatriëringen naar het land van herkomst stabiel. Er wordt daarentegen een daling vastgesteld van het aantal inreisverboden.

Daarnaast wordt er ook een overzicht gegeven van het gevoerde beleid. Zoals sinds enkele jaren het geval is voor het migratiebeleid in zijn geheel, is er ook hier sprake van een effectieve en doelbewuste verstrenging. Daarvan getuigt onder andere de geprogrammeerde terugkeer van gezinnen met kinderen die in gesloten structuren verblijven, een maatregel waarop Myria, naar het voorbeeld van andere actoren, al kritiek heeft gegeven. De opsluiting van kinderen – zelfs in “aangepaste” structuren, kan in geen enkel geval verantwoord worden. Bovendien is het tegenwoordig veel gemakkelijker om iemand te verwijderen om redenen die met de openbare orde te maken hebben. Hoewel het ontegenzeggelijk zo is dat een regering personen die zij gevaarlijk acht op een wettige manier van haar grondgebied moet kunnen verwijderen, toch moet het begrip openbare orde duidelijk worden omschreven, moet er een effectief beroep mogelijk zijn tegen de verwijderingsmaatregel, moet het evenredigheidsbeginsel worden nageleefd, en moet de doeltreffendheid van de maatregel voor de verbetering van de veiligheid vaststaan (want indien het verwijderen van een individu betekent dat men hem van de radar doet verdwijnen, is er dan wel sprake van een reële veiligheidswinst voor de samenleving?).

Wij hebben ervoor gekozen om ons toe te spitsen op de **verwijderingsprocedure**. Hoewel niet kan worden ontkend dat er op heel wat vlakken vooruitgang werd geboekt sinds 1998 en het tragische overlijden van Semira Adamu (dat ons heeft geleerd dat een vreemdeling niet meer ten alle koste moet worden verwijderd), lijkt het ons dat er nog aanzienlijke vooruitgang zou kunnen worden geboekt om een betere eerbiediging van de rechten van de betrokken personen te waarborgen. Het recht op informatie in alle stappen van de procedure, het recht op rechtsbijstand en een doeltreffender klachtensysteem in geval van slecht behandeling tijdens de verwijderingsprocedure zijn enkele van de aanbevelingen die wij verder uitwerken.

Het lijkt ons vooral **dat een echte evaluatieprocedure van het terugkeer- en verwijderingsbeleid ontbreekt**. Is die procedure, het aankondigingseffect en de symbolische betekenis buiten beschouwing gelaten, ook werkelijk doeltreffend om de doelstellingen te verwezenlijken die ze beweert na te streven? De gigantische financiële kosten, die exponentieel blijven toenemen ondanks de budgettaire beperkingen waartoe in andere migratiesectoren werd beslist of het gebrek aan bijkomende investeringen in minder dure oplossingen zoals alternatieven voor detentie, vereisen een strikte evaluatie. Hoeveel kost een verwijdering werkelijk? Hoeveel opgesloten personen worden effectief verwijderd? Hoeveel van hen keren terug? Kortom, hoe doeltreffend is de huidige procedure echt, niet alleen wat de financiële kosten betreft, maar ook wat de prijs betreft die op het gebied van de mensenrechten wordt betaald? Enkel een structurele evaluatie, bijvoorbeeld door een nieuw op te richten permanente evaluatiecommissie zoals door de Commissie Vermeersch werd voorgesteld, zou een tastbaar antwoord kunnen geven op die vragen.

Hoewel elke regering het recht heeft om een migratiebeleid te voeren dat zij wenst, hoe restrictief en ontradend ook, is het ook haar plicht om de Europese en internationale normen na te leven die de grenzen van haar actie afbakenen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, de internationale conventies van Genève, en het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontterende behandeling of bestraffing. Het is tevens haar plicht om ook de veiligheid en de rechten van de personen die zij verwijderd integraal te eerbiedigen. Dat is de prijs van de werkelijke doeltreffendheid van elk beleid.

François De Smet

Directeur

1. CIJFERS

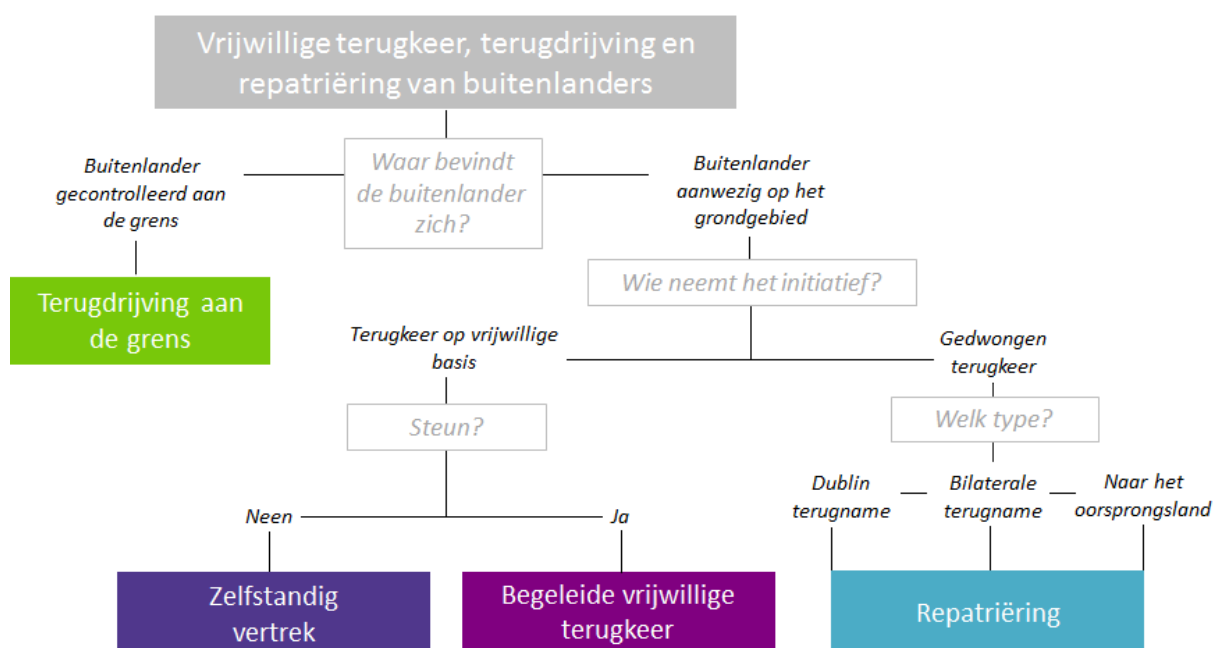
De terugkeer, de detentie en de verwijdering van vreemdelingen zijn verschillende mogelijke stappen van het terugkeerbeleid. De cijfers die in dit rapport worden voorgesteld, hebben in de eerste plaats betrekking op de vreemdelingen die besluiten om uit vrije wil naar hun land van herkomst terug te keren (**terugkeer op vrijwillige basis**). Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen personen die zelfstandig vertrekken (**geregistreerd zelfstandig vertrek**) en personen die ondersteuning wensen voor de organisatie van hun terugkeer (**begeleide vrijwillige terugkeer**), voor sommigen in het kader van het terugkeertraject of een Dublintraject.

Daarna zal dieper worden ingegaan op de cijfers over:

- de **administratieve aanhoudingen**, door de politiediensten, van vreemdelingen die op het grondgebied aanwezig zijn en van de administratieve beslissingen die door de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) als gevolg daarvan worden genomen;
- de **alternatieven voor detentie, de administratieve detentie in een gesloten centrum en de terbeschikkingstelling van de regering**;
- de **repatriëringen**, met andere woorden de gedwongen terugkeer van vreemdelingen: Bij de repatriëringen wordt een onderscheid gemaakt tussen de **Dublinoverdrachten** (naar een andere lidstaat van de Europese Unie, hierna de EU), de repatriëringen naar een andere EU-lidstaat in het kader van **bilaterale akkoorden**, en alle andere repatriëringen (naar het **herkomstland**). Er zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de speciale vluchten en aan de verwijdering vanuit gevangenissen.
- de **kosten van de verwijderingen** en de **terugvorderingskosten**.

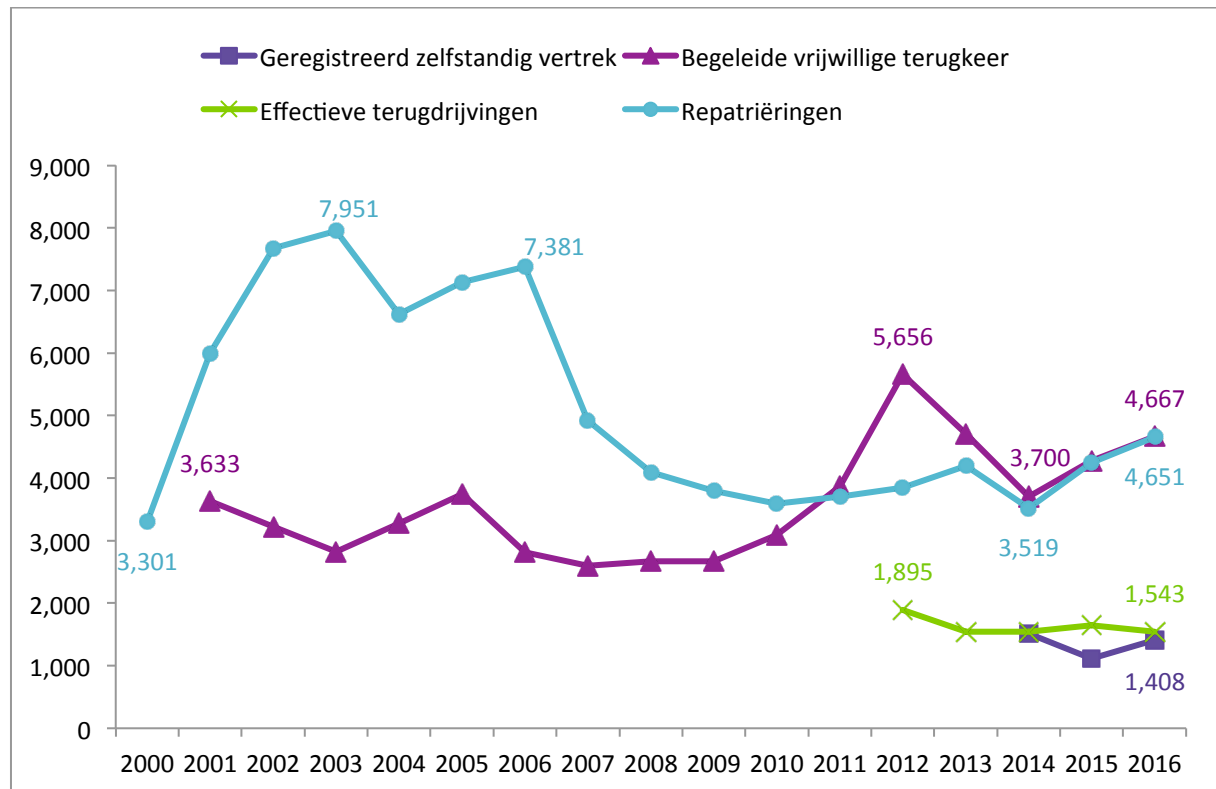
Verder zullen eveneens de gegevens vermeld worden van de vreemdelingen die proberen om België binnen te komen, maar aan wie de toegang tot het grondgebied aan de grens wordt geweigerd (**terugdrijvingen**).

De verschillende beschikbare gegevens over de diverse terugkeer- en verwijderingsopties kunnen schematisch worden weergegeven:



Zoals in dit deel meer in detail zal worden voorgesteld, liggen de cijfers van het aantal vrijwillige vertrekken en van het aantal repatriëringen voor het derde opeenvolgende jaar dicht bij elkaar en vertonen ze een stijgende tendens (zie figuur 1 hieronder). De toename van het aantal repatriëringen wordt echter niet verklaard door de repatriëringen naar de herkomstlanden, maar wel door een stijging van de Dublinovernames en de bilaterale terugnames (zie Figuur 10).

Figuur 1. Evolutie van het totale aantal geregistreerde zelfstandige vertrekken, begeleide vrijwillige terugkeren, effectieve terugdrijvingen en repatriëringen van vreemdelingen, 2000-2016 (Bron: OE)



1.1. VRIJWILLIGE TERUGKEER EN HET TERUGKEERTRAJECT

1.1.1. VRIJWILLIGE TERUGKEER IN STIJGENDE LIJN VOOR IRAKEZEN EN AFGHANEN

De terugkeerrichtlijn, die betrekking heeft op de situatie van personen in irregulier verblijf, verplicht de lidstaten ertoe om voorrang te geven aan de vrijwillige terugkeer veeleer dan aan de gedwongen terugkeer. Zo zijn er al verscheidene jaren maatregelen van kracht om, in principe, aan elke vreemdeling die geen machtiging tot verblijf krijgt de mogelijkheid te bieden om vrijwillig te vertrekken.

Het **zelfstandig vertrek** (of vrijwillige terugkeer zonder ondersteuning) heeft betrekking op personen die beslissen om het Belgisch grondgebied vrijwillig te verlaten, zonder begeleiding. Slechts een deel van die zelfstandige vertrekken zijn geregistreerd.

De **begeleide vrijwillige terugkeer** heeft betrekking op personen die beslissen om het Belgisch grondgebied te verlaten EN die hulp wensen te krijgen bij de vrijwillige terugkeer naar hun herkomstland of naar een derde land als de persoon een verblijftitel heeft voor dat land. Doorgaans gaat het hierbij om de organisatie van de reis, hulp bij het verkrijgen van de benodigde documenten, alsmede om de betaling van het vliegtuigbiljet. Onder bepaalde voorwaarden kan die terugkeer vanuit een gesloten centrum worden georganiseerd. Ook asielzoekers van wie de procedure nog loopt of die uitgediende zijn kunnen hiervoor in aanmerking komen.¹

Hulp bij de re-integratie kan worden toegestaan in geval van een begeleide vrijwillige terugkeer en kan het volgende omvatten: een premie, steun voor het opstarten van een micro-onderneming, steun voor de renovatie van een woning, hulp bij het zoeken naar werk, medische bijstand enz. De tussenkomst hangt af van de status van de vreemdeling.²

In totaal³ is het aantal begeleide vrijwillige terugkeren (hierna vrijwillige terugkeer) tussen 2015 en 2016 gestegen van 4.187 naar 4.667, met andere woorden een stijging van 11%, een zelfde tendens als vorig jaar. In 2012 had het aantal vrijwillige terugkeren een nooit gezien maximumpeil bereikt met 5.656 vrijwillige terugkeren. Dat aantal was in de twee daaropvolgende jaren gedaald en steeg dan opnieuw naar 4.667 vrijwillige terugkeren in 2016 (zie Figuur 1).

Die gegevens over de begeleide vrijwillige terugkeer werden aangeleverd door de DVZ, maar verschillende instellingen spelen een rol bij de organisatie van die terugkeeroperaties: Fedasil, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en DVZ. In theorie staat Fedasil, de instantie die verantwoordelijk is voor de begeleide vrijwillige terugkeer, in voor de coördinatie van de terugkeerprogramma's⁴. Daartoe beschikt Fedasil over terugkeerloketten in Brussel, Gent, Antwerpen, Luik en Charleroi, die tot doel hebben om de kandidaat-terugkeerders te informeren en te begeleiden. De opening van dossiers in België is ook mogelijk via Fedasil's partners (ONG en CAW). De monitoring van het project in de landen van herkomst wordt uitgevoerd door IOM of door Caritas, die de herstellende partners van Fedasil zijn. Sinds 2014 heeft Fedasil een programma van terugkeer in eigen beheer opgericht voor de situaties waarin de organisatie van de reis door IOM niet mogelijk is. Het is het geval voor terugkeer naar landen waarvoor IOM het onmogelijk acht er naar terug te keren (bijvoorbeeld Libië).⁵ DVZ staat normaal in voor de gedwongen repatriëringen, maar in sommige gevallen komt het ook voor dat ze vrijwillige terugkeeroperaties organiseert.⁶ In 2016 werden door DVZ 46 vrijwillige terugkeren uitgevoerd vanuit gesloten centra en terugkeerbouwingen.⁷

¹ Zie verder punt 1.1.2. voor het terugkeertraject.

² Voor meer details, zie Fedasil, <http://fedasil.be/nl/inhoud/re-integratie> en www.vrijwilligeterugkeer.be/stories

³ Dus zowel de asielzoekers als de personen in irregulier verblijf.

⁴ Art. 58 wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

⁵ FEDASIL, *Nieuwsbrief 'vrijwillige terugkeer'*, maart 2015.

⁶ In het algemeen organiseert de DVZ de vrijwillige terugkeer voor personen die het grondgebied wensen te verlaten en niet over de nodige financiële middelen beschikken om een reisdocument en/of een vliegtuigbiljet te betalen. Dit kan ook betrekking hebben op de Dublingevallen (wat door Fedasil niet als een vrijwillige terugkeer wordt beschouwd) of de onderdanen van derde landen die een beroep doen op de Helpdesk van Sefor of de cel repatriëring. Indien de betrokken persoon echter bijstand nodig heeft, dan verwijst de dienst hem door naar Fedasil/de IOM.

⁷ Statistisch Verslag DVZ, 2016.

De personen die een beroep doen op het vrijwillige terugkeerprogramma en een premie ontvangen, moeten een verklaring ondertekenen dat ze het gekregen bedrag zullen terugbetalen indien ze binnen de vijf jaar terugkomen. Er bestaan geen cijfers over het totaal aantal personen dat binnen die termijn naar het grondgebied is teruggekeerd. Fedasil registreert echter wel het aantal personen dat een tweede keer een beroep heeft gedaan op dit vrijwillig terugkeerprogramma. In 2015 ging het om 143 personen van wie er 92 minder dan vijf jaar na hun eerste aanvraag zijn teruggekeerd.⁸

In 2016 waren de vijf voornaamste nationaliteiten die gebruik hebben gemaakt van het vrijwillig terugkeerprogramma de Irakezen (1.064 vrijwillige terugkeerders), de Oekraïners (644), de Brazilianen (228), de Russen (169) en de Afghanen (162). Sinds 2016 werden diverse maatregelen ingevoerd om het aantal vrijwillige vertrekkers onder de Afghanen en de Irakezen te doen toenemen.⁹

Voor de Irakezen werd in 2016 begonnen met het inleggen van chartervluchten en was een verhoging van de premies voorzien tot 1 oktober 2016.¹⁰ Onder de Irakezen die via het vrijwillige terugkeerprogramma vertrokken zijn, waren er talrijke asielzoekers van wie de procedure lopende was, van wie veel alleenstaande mannen. De IOM heeft een studie uitgevoerd over het fenomeen van de migratie van de Irakezen¹¹ waaruit bleek dat diverse factoren zouden meespelen. Die factoren verklaren echter niet duidelijk welke de redenen voor deze terugkeer en voor het afzien van de asielprocedure zijn. Vóór het vertrek worden geen interviews afgenomen om de redenen van dit vertrek te achterhalen. Aan de basis van het vertrek zou de verhoging van de premie kunnen liggen, maar ook de re-integratiehulp, de gezinssituatie van de betrokken personen, de moeilijke opvangomstandigheden in België voor sommigen of ook het schrijven dat door de staatssecretaris voor Asiel en Migratie naar alle Iraakse asielzoekers werd gestuurd en zijn ontradingscampagne, een werkwijze waarop Myria kritiek heeft geleverd.¹² De cijfers spreken voor zich aangezien het aantal vrijwillig teruggekeerde Irakezen volgens de cijfers van de DVZ-Eurostat tussen 2014 en 2016 van 60 naar 1.064 steeg.¹³ Dit wijst er eveneens op dat 1 op de 4 personen die in 2016 vrijwillig zijn teruggekeerd een Irakees was.

Hoewel er in 2016 minder **Afghanen** dan Irakezen vrijwillig zijn teruggekeerd, kan er toch een sterke stijging worden vastgesteld in vergelijking met het jaar daarvoor. Het aantal Afghanen dat vrijwillig is teruggekeerd, is volgens de gegevens van DVZ-Eurostat op één jaar tijd immers verdrievoudigd, van 55 in 2015 naar 162 in 2016. Die stijging lijkt het resultaat te zijn van diverse factoren. Ten eerste is er een toename geweest van de stimulansen om terug te keren. Sinds 15 juni 2015 is de premie vóór het vertrek verdubbeld voor de Afghanen en werd het dienstenaanbod uitgebreid (re-integratiehulp, tijdelijke woning in Kaboel mogelijk, volledige medische check-up, individuele ondersteuning door een consulent).¹⁴ Ten tweede werd er in september 2015 een modeldocument uitgedeeld aan de Afghanen die asiel probeerden aan te vragen waarin erop werd gewezen dat de Dublin III-

⁸Vraag n°572 de F. Dewinter van 2 maart 2016 (N), V.A., K., 2016-2017, sessie van 24 april 2017, n°54-115, p.370. www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf.

⁹Zie hiervoor ook onze toelichting in 'Migratie in cijfers en in rechten 2016', p.229.

¹⁰Bron van Fedasil.

¹¹<http://iomiraq.net/reports/migration-flows-iraq-europe-reasons-behind-migration>

¹²Voor meer details, zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p.100.

¹³Cijfers van Eurostat.

¹⁴Fedasil, *Nieuwsbrief 'vrijwillige terugkeer'*, juli 2016, nr. 32.

Verordening op hen van toepassing zou zijn en dat detentie in dit kader zou kunnen worden gebruikt¹⁵.

Het **zelfstandig vertrek** heeft dan weer betrekking op de situatie van vreemdelingen die uit eigen wil beslissen om vrijwillig terug te keren, zonder bijstand van eender welke organisatie en die dit aan de autoriteiten laten weten. Hierover bestaat geen complete en nauwkeurige databank. De autoriteiten proberen al sinds enkele jaren om een systeem op te zetten waardoor een deel van die vertrekkers zou kunnen worden geregistreerd. Sinds mei 2013 heeft de overheid een campagne gelanceerd om de personen ertoe aan te zetten zich in de Belgische luchthavens te melden wanneer ze vrijwillig vertrekken. In 2016 hebben 1.408 personen de autoriteiten laten weten dat ze het grondgebied verlieten (zie “zelfstandige vertrekkers” in Figuur 1), ofwel 27% meer dan in 2015.

Aan de hand van die gegevens kunnen echter niet de personen worden achterhaald die een bevel hebben gekregen om het grondgebied te verlaten (BGV) en dit ook effectief hebben gedaan, met het vliegtuig of op een andere manier, zonder zich te melden. In de informatiebrochure die via de gemeenten wordt overhandigd op het ogenblik van de betekening van een BGV¹⁶ staat nochtans duidelijk vermeld dat de vreemdeling die het grondgebied heeft verlaten hiervan het bewijs moet leveren. Daartoe kan hij kiezen uit verscheidene mogelijkheden, zoals een fotokopie van zijn paspoort met uitreisstempel bezorgen aan het bureau Sefor van de DVZ of zich melden bij de Belgische diplomatieke overheden in zijn land van herkomst. Dankzij die melding zouden vreemdelingen bijvoorbeeld moeten kunnen bewijzen dat ze op een correcte manier gevolg hebben gegeven aan het BGV dat aan hen werd afgegeven en daardoor vermijden dat aan hen een inreisverbod (I.V.) wordt opgelegd.¹⁷

1.1.2. HET TERUGKEERTRAJECT EN HET DUBLINTRAJECT

De begeleide vrijwillige terugkeer is niet uitsluitend voorbehouden aan vreemdelingen in irregulier verblijf. Sinds 2012 maakt het terugkeertraject integraal deel uit van het begeleidingstraject voor asielzoekers. De bedoeling is hen tijdens hun procedure te informeren over de mogelijkheden van terugkeer naar hun land van herkomst en hen te begeleiden bij de organisatie van hun terugkeer ingeval van weigering of afstand van hun asielaanvraag.

Gezien het dalende belang van de Syrische dossiers (die een positieve beslissing ontvangen) in het totaal aantal behandelde asioldossiers, neemt het aandeel negatieve asielbeslissingen toe. Volgens de staatssecretaris voor Asiel en Migratie zal er door de instanties “van bij het begin aandacht besteed worden aan de grote kans op het ontvangen van een negatieve beslissing evenals aan de mogelijkheid van vrijwillige terugkeer”.¹⁸

Die begeleiding vindt eerst plaats in de opvangstructuur. Het gaat om het verstrekken van informatie, administratieve ondersteuning en psychosociale ondersteuning. Het doel van deze ondersteuning is het begrijpen van de beslissing en het realiseren van vrijwillige terugkeer. Daarna, indien de asielaanvraag wordt geweigerd, moet de betrokkene in principe zijn opvangplaats verlaten en zich

¹⁵ Voor meer details, zie Myria, *Migratie in cijfers en in rechten* 2016, p.109.

¹⁶ DVZ, *U kreeg het bevel om het grondgebied te verlaten*, beschikbaar op www.sefor.be.

¹⁷ Zie verder in dit hoofdstuk 2 voor meer informatie over het I.V.

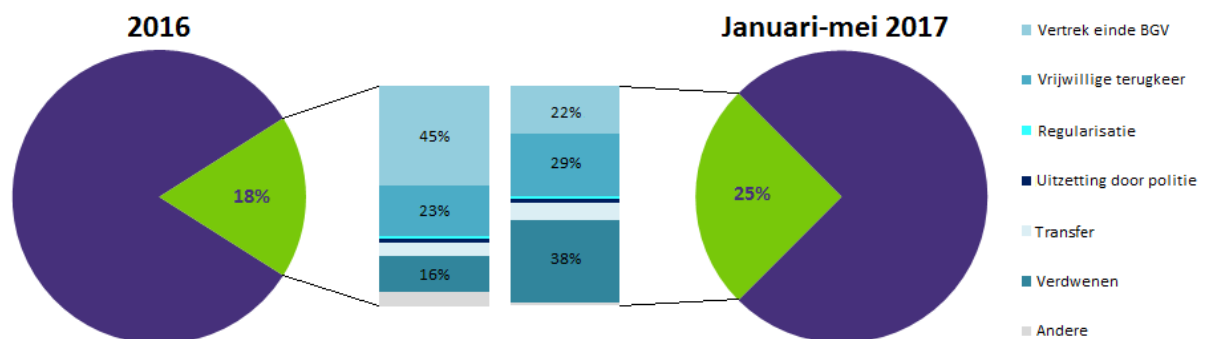
¹⁸ Kamer van volksvertegenwoordigers DOC54 2111/017, *Algemene beleidsnota, Asiel en Migratie*, 27 oktober 2016, pp.20-21

naar een terugkeerplaats begeven voor de duur van de termijn van het BGV. Indien de betrokkene niet meewerkt aan zijn vrijwillige terugkeer, dan wordt een gedwongen terugkeer voorgesteld door DVZ.

Een **open terugkeerplaats**¹⁹ vangt tijdens een welbepaalde duur een asielzoeker op van wie de asielprocedure werd afgewezen of een kandidaat-terugkeerder in precair verblijf in afwachting van zijn vertrek.

De “**Dublinplaatsen**”²⁰ zijn bestemd voor asielzoekers aan wie een BGV werd afgegeven in het kader van een Dublin-procedure (bijlage 26 quater), met uitzondering van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV's). Die terugkeren worden door de DVZ uitgevoerd en bijgehouden.²¹

Figuur 2. Percentage effectief aangemelde personen in de aan hen toegewezen open terugkeerplaatsen en het gevolg dat eraan werd gegeven (Bron: Fedasil)



In 2016 werd aan 2.684 personen een open terugkeerplaats toegewezen. Van hen heeft 18% zich daar ook effectief aangeboden. Van de personen die er daadwerkelijk naartoe zijn gegaan, is 45% vertrokken op het ogenblik dat hun BGV verstreek, 23% heeft een beroep gedaan op begeleide vrijwillige terugkeer en 16% is verdwenen. Voor de periode van januari tot mei 2017 werd in totaal aan 1.353 personen een open terugkeerplaats toegewezen. Van hen heeft 25% zich daar effectief aangeboden. Van de personen die er daadwerkelijk naartoe zijn gegaan, is 22% vertrokken op het ogenblik van het verstrijken van hun BGV, 29% heeft een beroep gedaan op begeleide vrijwillige terugkeer en 38% is verdwenen. Tussen die twee perioden kan dus een vermindering worden vastgesteld van het aandeel personen dat is vertrokken na het verstrijken van het BGV en een toename van het aandeel verdwijningen.

In 2016 werden 954 Dublinplaatsen toegewezen en in 49% van de gevallen hebben de betrokken personen zich daar aangeboden. In de periode van januari tot mei 2017 werden 176 Dublinplaatsen toegewezen en in 29% van de gevallen zijn de betrokkenen er ook naartoe gegaan.

¹⁹ Vijf Fedasil-opvangcentra bieden open terugkeerplaatsen aan: het betreft de centra van Arendonk (90 plaatsen), Geldenaken (90 plaatsen), Poelkapelle (40 plaatsen), Sint-Truiden (50 plaatsen) en het Klein Kasteeltje (40 plaatsen).

²⁰ Fedasil, *Instructie betreffende de wijziging van de verplichte plaats van inschrijving van asielzoekers die een weigeringsbeslissing ontvingen in het kader van een Dublin-overname*, 20 oktober 2015.

²¹ Voor meer details hierover, zie *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p.228.

1.2. DE AFGIFTE VAN EEN BGV EN ADMINISTRATIEVE AANHOUDINGEN MET INBEGRIJ VAN AANHOUDINGEN IN DE WONING – EVOLUTIE EN DEBAT

1.2.1. AANTAL BGV'S, MINISTERIËLE BESLUITEN TOT TERUGWIJZING EN KONINKLIJKE BESLUITEN TOT TERUGWIJZING EN KONINKLIJKE BESLUITEN TOT UITZETTING

Tabel 1. Totaal aantal BGV's afgegeven in 2016 per nationaliteit

(Bron: DVZ)

Nationaliteit	BGV
Marokko	5.921
Irak	3.968
Algerije	2.900
Afghanistan	2.248
Syrië	2.092
Iran	1.899
Albanië	1.574
Roemenië	1.512
DR Congo	1.372
Nederland	959
Andere	23.366
Subtotaal EU	5.558
Subtotaal niet-EU	42.253
TOTAAL	47.811

Het totaal aantal verwijderingsbesluiten dat op één jaar werd genomen, wordt verkregen door het aantal afgegeven BGV's op te tellen bij het aantal ministeriële terugwijzingsbesluiten en koninklijke uitzettingsbesluiten, beslissingen die specifiek van toepassing waren op bepaalde categorieën van vreemdelingen tot aan hun afschaffing in 2017.²² In 2016 werden in totaal 47.811 BGV's afgegeven na een negatieve administratieve beslissing of een administratieve aanhouding, naast 116 ministeriële terugwijzingsbesluiten en 11 koninklijke uitzettingsbesluiten. Dit totaal heeft betrekking op het aantal beslissingen en niet op het aantal betrokken personen. Een zelfde persoon kan immers meerdere BGV's in het zelfde jaar ontvangen hebben, en een zelfde BGV kan betrekking hebben op meerdere personen (bijvoorbeeld een volwassene en de kinderen van een zelfde gezin). Ter vergelijking, de gegevens door DVZ geleverd aan Eurostat spreken over 33.020 **personen** die een BGV ontvingen in 2016. Dit cijfer omvat niet de EU-burgers, burgers van de EER en Zwitserland noch personen in Dublinprocedure.

Onder deze 47.811 BGV's zijn alle BGV's die werden afgegeven in 2016 ; de eerste die uitgegeven werd aan een persoon alsook daaropvolgende (naargelang de opeenvolging van de BGV's), zonder onderscheid tussen deze die geïmplementeerd werden, of deze die het voorwerp waren van een intrekking of annulering.

We weten daarentegen wel dat 40% van die BGV's werden afgegeven na een administratieve aanhouding door de politie. Ter vergelijking, in 2012 (het eerste jaar van de tenuitvoerlegging van de terugkeerrichtlijn in België), bedroeg dit aandeel 22% (17.163 BGV's na een administratieve aanhouding op een totaal van 76.497 BGV's). Het totale aantal BGV's is tussen 2012 en 2016 met 37% gedaald. Die daling kadert duidelijk in de wil van de regering om het aantal BGV's te beperken dat aan een persoon wordt afgegeven om tot één enkel effectief uitvoerbaar BGV te komen.²³

²² Door de wet van 24 februari 2017 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken. Zie verder Kader - nieuwe wetgeving die een einde kan stellen aan het verblijf – de wetten “van openbare orde”.

²³ Het nieuwe artikel 1/3 van de vreemdelingenwet, dat eveneens werd ingevoerd door de wet van 24 februari, zal tot gevolg hebben dat het aantal afgegeven BGV's wordt verminderd, want het voorziet dat de verkrijging van een voorlopige machtiging tot verblijf in afwachting van een beslissing er alleen zal toe leiden dat het BGV wordt opgeschort. In geval van een negatieve beslissing zal er dus geen nieuw BGV moeten worden afgegeven. Bovendien wordt sinds 2013 aan de

Verder wordt vastgesteld dat meer dan 88% van de BGV's werden afgegeven aan onderdanen van derde landen. Aan EU-burgers worden immers in principe alleen BGV's afgegeven in geval van verstoring van de openbare orde, of sinds juli 2016, in geval van fraude.²⁴ De voornaamste drie EU-nationaliteiten waaraan in 2016 een BGV werd afgegeven, zijn de Roemenen (1.512), de Nederlanders (959) en de Fransen (707).

Myria zou in samenwerking met DVZ graag willen reflecteren over het vastleggen van indicatoren die het mogelijk kunnen maken te beoordelen of het terugkeerbeleid de beginselen respecteert dat de voorkeur wordt gegeven aan vrijwillige terugkeer, en dat detentie enkel als laatste optie wordt gebruikt. Deze evolutie zou de opeenvolging van de BGV in rekening kunnen nemen (om te zien of er een verband is tussen de rangorde en de opvolging die aan de BGV wordt gegeven (arrestatie en detentie). Inzake de BGV's die zijn afgegeven als onderdeel van een administratieve aanhouding, zou het ook interessant zijn om te onderzoeken of het een toevallige aanhouding betreft, een aanhouding ingevolge van een strafzaak of een aanhouding als onderdeel van de SEFOR procedure.

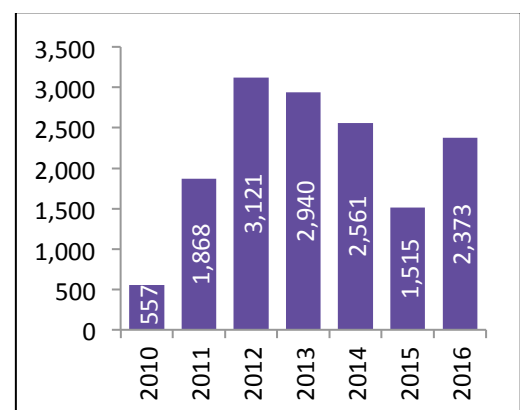
1.2.2. DE ADMINISTRATIEVE AANHOUDINGEN

De **administratieve aanhoudingen**²⁵ van vreemdelingen door de politiediensten kunnen het gevolg zijn van een toevallige aanhouding bij een identiteitscontrole, of

gebeuren in het kader van de vaststelling van een strafbaar feit, of ook het gevolg zijn van de zogenaamde "Sefor"-procedure, naar de naam van de dienst die bij de DVZ verantwoordelijk is voor de opvolging van de BGV's.

In dit laatste geval gaat het dus om een aanhouding waartoe de autoriteiten de opdracht hebben gegeven aan de politie en die specifiek een vreemdeling beoogt die de voorziene termijnen om het land vrijwillig te verlaten niet heeft nageleefd.

Figuur 3. Aantal controles uitgevoerd door de politie op het adres van personen die geen verblijfsrecht meer hebben (Bron: OE)



vreemdelingen aan wie reeds een BGV is afgegeven dat nog als geldig wordt beschouwd, geen nieuw BGV meer betekend, maar krijgen zij alleen maar een bevestiging van het BGV (zie verder).

²⁴ Ingevolge een wijziging van artikel 42 septies door de wet van 4 mei 2016 houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna de vreemdelingenwet genoemd) die van kracht is geworden op 7 juli 2016 en ondertussen werd ingetrokken en vervangen door andere bepalingen door de wet van 24 februari 2017 tot wijziging van de vreemdelingenwet. Zie verder in de focus Kader 2 : nieuwe wetgeving die eind stelt aan verblijf – de wetten "openbare orde", voor meer details.

²⁵ Het betreft hier een administratieve aanhouding zoals voorzien in de wet op het politieambt (art.21): "De politiediensten zien toe op de naleving van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Zij vatten de vreemdelingen die geen houder zijn van de identiteitsstukken of van de documenten vereist door de reglementering op de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en nemen te hunnen opzichte de maatregelen voorgeschreven door de wet of de bevoegde overheid". De vreemdelingenwet (art. 74/7) bepaalt het volgende: "De politiediensten kunnen een vreemdeling die geen houder is van de bij de wet vereiste identiteitsstukken of documenten vatten en hem onderwerpen aan een maatregel van bestuurlijke aanhouding, in afwachting van een beslissing van de Minister of zijn gemachtigde. De vrijheidsbeneming mag niet langer dan vierentwintig uur duren."

Dit soort aanhouding vindt soms plaats in de woning van de betrokkene.²⁶ In 2016 werden 2.373 controles uitgevoerd op het adres van personen die niet langer het recht hebben om in België te verblijven, 57% meer dan in 2015. Figuur 3 toont de evolutie van deze figuren. In 2011 is er een sterke stijging geboekt, het jaar waarin het Bureau Sefor, in juni, werd ingevoerd²⁷ en met een nog aanzienlijker aantal aanhoudingen in 2012, het eerste volledige activiteitsjaar van Sefor. Tussen 2012 en 2015 was er een halvering van dit type controle en daarna een toename tussen 2015 en 2016.

1.2.3. DE GEVOLGEN DIE AAN D ADMINISTRATIEVE AANHOUDING VAN EEN VREEMDELING WORDEN GEGEVEN

Na de aanhouding stuurt de politie een administratief controleverslag van een vreemdeling naar de DVZ.

Op basis van dit verslag kan de DVZ beslissen om geen administratieve beslissing af te geven aan de vreemdeling die door de politiediensten op het grondgebied werd aangehouden en hem te laten beschikken (ontslag van rechtsvervolging). Hij zal dit bijvoorbeeld moeten doen indien de vreemdeling wettig in België verblijft, indien hij in het bezit is van een BGV dat nog niet verlopen is of indien een opschortend beroep tegen een weigering van verblijf hangende is. De DVZ kan ook beslissen om een - of meer - beslissingen te nemen afhankelijk van de verblijfssituatie van de betrokken vreemdeling.

Het kan gaan om:

- een **BGV**,
- een **BGV** gekoppeld aan een I.V.,
- een **BGV**²⁸ gekoppeld aan een **beslissing tot detentie** in een gesloten centrum met het oog op een repatriëring.

Merk op dat op basis van de gegevens vermeld op een BGV dat werd afgegeven na een administratieve aanhouding een onderscheid kan worden gemaakt tussen:

- ofwel een **nieuw BGV**, dat werd afgegeven omdat de aangehouden persoon nog geen (of niet langer) een BGV in handen heeft, of indien aan de persoon al een BGV werd afgegeven maar nieuwe elementen de afgifte van een nieuw BGV rechtvaardigen. Indien aan de aangehouden vreemdeling een beslissing tot detentie wordt afgegeven, zal die steeds vergezeld zijn van een nieuw BGV;²⁹
- ofwel een **bevestiging van een BGV**, wanneer de persoon in irregulier verblijf minstens één niet uitgevoerd BGV in zijn bezit heeft waarvan de termijn om het grondgebied te verlaten is verlopen, die minder dan een jaar voordien werd afgegeven, en sinds dewelke geen enkel nieuw element werd vastgesteld.³⁰ Die bevestiging gebeurt door de afgifte van een brief die de vreemdeling herinnert aan het BGV dat hij in zijn bezit heeft. Voor de DVZ gaat het hier noch om een BGV, noch zelfs om een administratieve beslissing. Het is de bedoeling om zo het aantal afgegeven BGV's te beperken. Dat is overigens een doelstelling die door de regering werd

²⁶ Zie verder voor de aanhoudingen in de woning (focus, punt 3.1.2. *De aanhouding en de opsluiting in een gesloten centrum*).

²⁷ Omzendbrief van 10 juni 2011 betreffende de bevoegdheden van de Burgemeester in het kader van de verwijdering van een onderdaan van een derde land, https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Documents/20110610_n.pdf.

²⁸ in dit geval doorgaans gepaard met een I.V.

²⁹ Niettemin is het in dit geval niet mogelijk om te weten of aan de opgesloten persoon voordien al een BGV werd afgegeven.

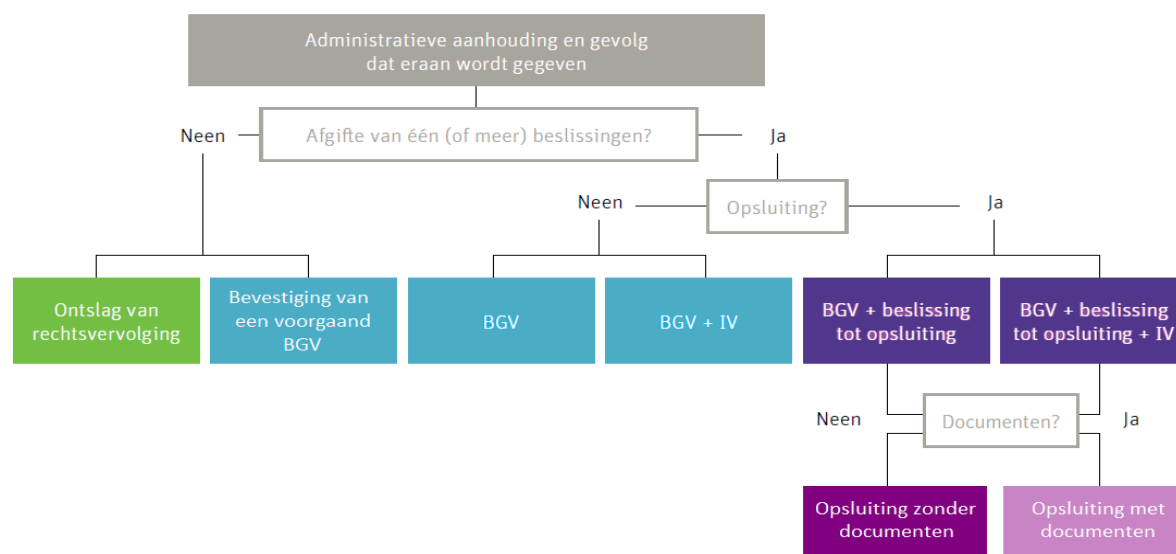
³⁰ Informatie meegedeeld naar aanleiding van een ontmoeting bij de DVZ op 31 januari 2017.

uitgedrukt in het kader van haar algemene beleidsnota van 2016.³¹ Dit biedt België eveneens de mogelijkheid om in het kader van de analyse door de EU van de concrete uitvoering van de terugkeerrichtlijn, over een aantal afgegeven BGV's te beschikken dat dichterbij de buurt komt van het aantal ten uitvoer gelegde BGV's (via vrijwillige en gedwongen terugkeer).

Opsluiting zonder documenten:³² de opsluiting van een persoon die niet over de vereiste identiteits- of reisdocumenten beschikt om naar zijn herkomstland of naar een derde land terug te keren. De nationale wet van het herkomstland van de betrokkene of het bestaan van een eventueel akkoord met België bepaalt met welk document een vreemdeling kan worden verwijderd.³³

Opsluiting met documenten: de opsluiting van een persoon die wel over de vereiste documenten beschikt om naar zijn herkomstland of naar een derde land terug te keren.

De keuze om een vreemdeling op te sluiten, heeft met een combinatie van verschillende factoren te maken: de toepassing van de wettelijke criteria die de opsluiting van een vreemdeling toestaan,³⁴ de beschikbaarheid van een plaats in een gesloten centrum (met name een plaats die aangepast is aan het type betrokkene of aan zijn profiel), het feit of hij in het bezit is van identiteits- of reisdocumenten enz. Er dient te worden opgemerkt dat ook de nationaliteit hierbij een rol speelt. Ze heeft namelijk een invloed op de reële vooruitzichten dat iemand zal kunnen worden verwijderd op grond van de situatie in het land van herkomst of van akkoorden met het land. Bovendien vormt de opsluiting van personen van bepaalde nationaliteiten soms een strategische prioriteit, bijvoorbeeld wanneer een beveiligde vlucht naar een bepaald land wordt ingelegd. Daarnaast wordt er naar een evenwicht gezocht tussen de verschillende nationaliteiten in de gesloten centra.



IV = Inreisverbod

BGV = Bevel om het grondgebied te verlaten

In 2016 werden er 29.059 administratieve aanhoudingen van vreemdelingen verricht, ofwel 20% meer dan in 2015 (24.137). De statistieken over de gevolgen die aan die aanhoudingen werden gegeven, zijn interessant (zie Figuur 4). Zo kan worden vastgesteld dat de stijging tussen 2015 en

³¹ Algemene beleidsnota Asiel en Migratie, 27 oktober 2016, DOC 54 2111/017 (hierna Algemene Beleidsnota 2016), p.30.

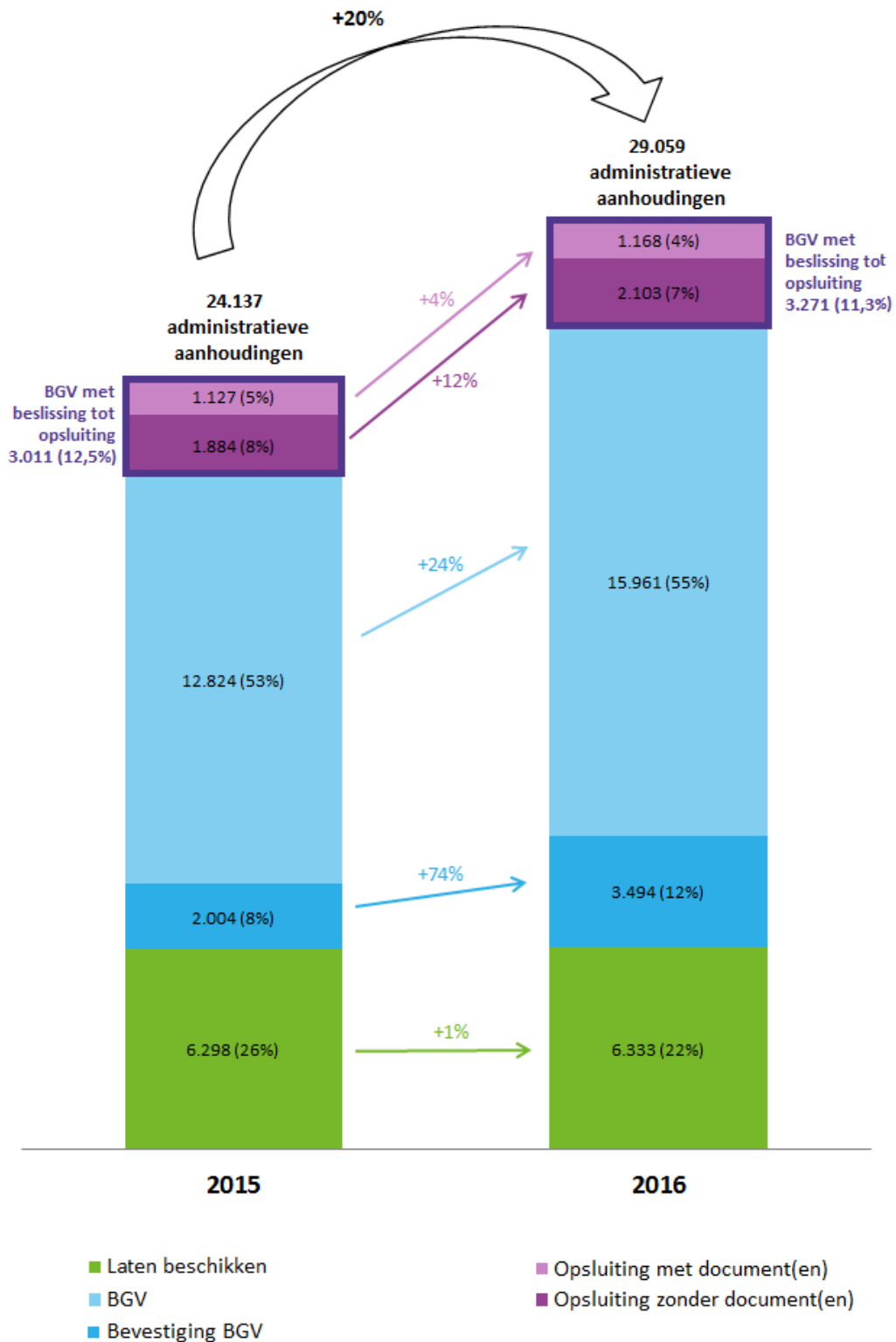
³² Men spreekt ook over "detentie" of "vasthouding".

³³ Voor meer details zie verder, in de focus, punt 3.1.5. De identificatie van de vreemdeling.

³⁴ Sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht is opsluiting wettelijk een maatregel geworden die slechts in laatste instantie wordt gebruikt en werden voor gezinnen met minderjarige kinderen, maar nog niet voor volwassenen, alternatieven voorzien.

2016 voornamelijk het gevolg is van een toename met 74% van de bevestigingen van een BGV en van een stijging met 24% van het aantal BGV's. Het aantal BGV's met een beslissing tot opsluiting is eveneens gestegen, maar wel minder sterk (9%), van 3.011 naar 3.271. Het aantal vrijlatingen is dan weer stabiel gebleven.

Figuur 4. Aantal administratieve aanhoudingen van vreemdelingen en administratieve beslissingen die door de DVZ als gevolg daarvan werden afgegeven, 2015-2016 (Bron: DVZ)



Procentueel gezien hebben de 29.059 administratieve aanhoudingen van vreemdelingen die in 2016 werden verricht aanleiding gegeven tot 6.333 vrijlatingen (22%), de afgifte van 15.961 BGV's (55%) en 3.494 bevestigingen van BGV's (12%), evenals tot een detentie in 3.271 gevallen (11%), waarvan 2.103 opsluitingen zonder documenten en 1.168 opsluitingen met documenten.

Voor sommige nationaliteiten is het aantal administratieve aanhoudingen tussen 2015 en 2016 sterk gestegen. Dat is voornamelijk het geval voor de Soedanezen voor wie het aantal is vervijfvoudigd en voor de Eritreeërs met een verviervoudiging (zie Tabel 2). Dit aantal is eveneens toegenomen voor andere nationaliteiten uit de top twintig, onder andere de Iraniërs voor wie het nagenoeg is verdrievoudigd (x2,7), de Libiërs (x1,7), de Irakezen (x1,6) en de Syriërs (x1,4). Het aantal aanhoudingen van Roemenen, Albanezen, Serviërs en Polen is daarentegen licht gedaald (x0,8).

Tabel 2. Aantal administratieve aanhoudingen voor de 20 belangrijkste nationaliteiten³⁵ in 2015-2016 en gevolgen die aan die aanhoudingen werden gegeven voor 2016 (Bron: DVZ)

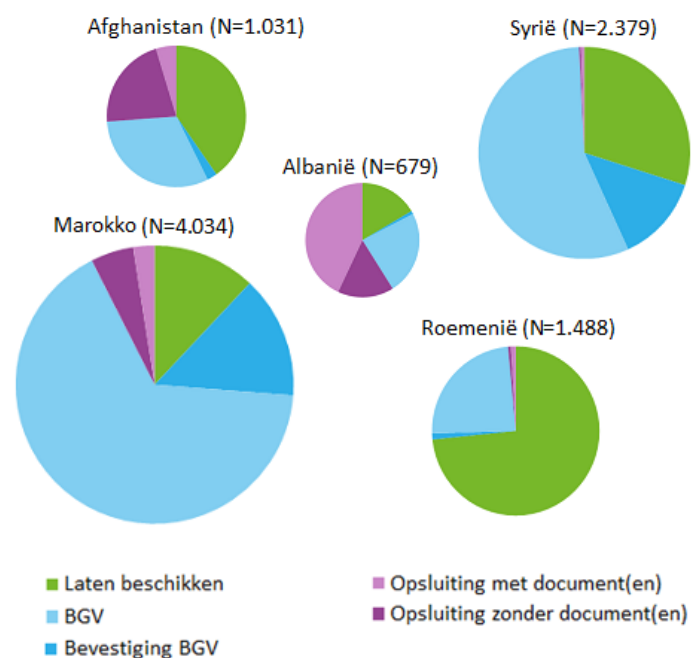
Nationaliteit	Aantal administratieve aanhoudingen			Gevolgen verbonden aan administratieve aanhoudingen in 2016
	2015	2016	Evolutie 2015-2016	
				Laten beschikken BGV (+ bevestigingen) Opsluitingen (met en zonder doc.)
Marokko	3.573	4.034	x 1,1	12% 81%
Algerije	2.611	2.917	x 1,1	11% 86%
Iran	948	2.516	x 2,7	90%
Syrië	1.645	2.379	x 1,4	30% 69%
Irak	1.253	2.009	x 1,6	14% 84%
Roemenië	1.801	1.488	x 0,8	73% 25%
Afghanistan	805	1.031	x 1,3	40% 34% 26%
Tunesië	862	870	x 1	11% 83%
Eritrea	193	826	x 4,3	20% 80%
Indië	384	773	x 2	90%
Albanië	847	679	x 0,8	16% 25% 59%
Soedan	108	560	x 5,2	19% 79%
Pakistan	423	487	x 1,2	15% 47% 38%
Servië	595	482	x 0,8	50% 30% 21%
Polen	471	375	x 0,8	35% 61%
Nigeria	273	362	x 1,3	14% 51% 35%
Onbepaald	228	321	x 1,4	21% 71%
Libië	183	316	x 1,7	18% 81%
DR Congo	337	297	x 0,9	33% 29% 37%
Brazilië	308	286	x 0,9	53% 38%
Andere	6.289	6.051	x 1	22% 59% 19%
Totaal	24.137	29.059	x 1,2	22% 67% 11%

³⁵ Die cijfers moeten echter met enige voorzichtigheid worden bekeken, want ze baseren zich op de nationaliteit die werd vastgesteld op het ogenblik van de aanhouding van de vreemdeling, soms alleen op basis van zijn verklaringen. De opgegeven nationaliteit kan soms verschillen van de echte nationaliteit, die na het identificatieproces wordt vastgesteld.

Zoals blijkt uit Tabel 2, lopen de gevolgen die aan administratieve aanhoudingen van vreemdelingen worden gegeven zeer sterk uiteen naargelang van de nationaliteit die door de persoon op het ogenblik van zijn aanhouding werd opgegeven. In de laatste drie kolommen is de verdeling opgenomen van de gevolgen die aan die aanhoudingen werden gegeven volgens de nationaliteit van de aangehouden persoon. Figuur 5 vermeldt vijf nationaliteiten met zeer sterk verschillende tendenzen. Hieruit blijkt het volgende:

- **de Albanezen worden veel vaker opgesloten dan onderdanen van andere landen.** Meer dan de helft van de aanhoudingen van Albanezen leiden tot een opsluiting: 16% opsluitingen zonder documenten en 43% met documenten, hetzij in totaal 59% opsluitingen terwijl het gemiddelde voor alle nationaliteiten samen 11% opsluitingen is. Ook voor andere nationaliteiten ligt het aandeel opsluitingen boven het gemiddelde (Pakistan (38%), Brazilië (38%), DR Congo (37%), Nigeria (35%), maar voor Albanië is het aandeel uitzonderlijk hoog.
- Na een administratieve aanhouding mogen **de Roemenen in 73% van de gevallen beschikken.** Dit aandeel ligt veel hoger dan het gemiddelde van 22%. Het is de enige nationaliteit uit de top 20 met een dergelijk hoog aandeel personen dat mag beschikken. Buiten de top 20 worden percentages 'laten beschikken' van dezelfde grootteorde vastgesteld voor Bulgarije (69%) en Slowakije (68%).
- Die twee extreme gevallen (Albanië en Roemenië) liggen ver van het gemiddelde van wat in de meeste gevallen gebeurt na een aanhouding, namelijk de afgifte van een BGV (67%). De meeste nationaliteiten volgen die tendens. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de **Marokkanen** die de rangschikking van het aantal administratieve aanhoudingen aanvoeren. Na een aanhouding krijgen 81% van de Marokkanen een eerste BGV of een bevestiging van een BGV. Ook de meeste andere nationaliteiten volgen die tendens, bijvoorbeeld de Algerijnen (86%), de Iraniërs (90%), de Irakezen (84%) enz. Voor de **Syriërs** is het aandeel BGV's echter iets lager (69%) en het aandeel gevallen van 'laten beschikken' hoger (30%) dan voor de voornoemde nationaliteiten.
- Ook **Afghanistan** vertoont een tendens die afwijkt van het gemiddelde, met 40% 'laten beschikken', 34% (eerste en bevestigingen van) BGV's en 26% opsluitingen.

Figuur 5. Voor enkele nationaliteiten, aandeel van de gevolgen gegeven aan administratieve aanhoudingen, 2016
(Bron: DVZ)



Hoewel in 2016 de detentie van Soedanezen slechts uitzonderlijk was (6 vasthoudingen op een totaal van 560 administratieve aanhoudingen in 2016, oftewel 1%), is de tendens in 2017 sterk gewijzigd. Zie kader 4 'de Soedanese kwestie' voor meer verduidelijking hierover.

1.2.4. VERMINDERING VAN HET AANTAL INREISVERBODEN

Een **inreisverbod** (I.V.) is een beslissing die kan samengaan met een beslissing tot verwijdering en waarbij de toegang tot en het verblijf op hetzij het Belgisch grondgebied, hetzij het grondgebied van alle lidstaten, met inbegrip van dat van het Rijk voor een bepaalde termijn verboden wordt.³⁶

In principe bedraagt de **duur** ervan maximum 3 jaar wanneer de vreemdeling een vroeger BGV niet heeft nageleefd of wanneer hem geen termijn wordt toegestaan voor een vrijwillige terugkeer. De geldigheidsduur van een I.V. bedraagt maximum 5 jaar wanneer de vreemdeling fraude heeft gepleegd om tot een verblijf te worden toegelaten of om zijn verblijfsrecht te behouden. Wanneer een vreemdeling als een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid wordt beschouwd, kan hem een I.V. van meer dan vijf jaar worden opgelegd.³⁷

Tabel 3. Aantal inreisverboden afgegeven in 2015 en 2016 volgens de duur van het verbod
(Bron: DVZ)

		2015	2016	Evolutie 2015-2016
Inreisverbod	2 jaar	834	549	-34%
	3 jaar	1.346	880	-35%
	4 jaar	455	260	-43%
	5 jaar	112	39	-65%
	6 jaar	57	45	-21%
	8 jaar	594	479	-19%
	Totaal	3.398	2.252	-34%

In 2016 werden 2.252 I.V.³⁸ opgelegd aan vreemdelingen aan wie een BGV was afgegeven, oftewel 34% minder dan in 2015, toen 3.398 I.V. werden afgegeven. In tabel 3 wordt de evolutie van de I.V. getoond volgens de duur van het verbod. Er kan worden vastgesteld dat het aantal I.V. ongeacht de duur in die periode is gedaald, maar dat vooral die van 5 jaar het sterkst zijn gedaald (-65%), terwijl die van 8 jaar (-19%) en die van 6 jaar (-21%) een kleinere daling hebben gekend.

Uit de beschikbare cijfers kan niet worden opgemaakt welk het aantal I.V. is waarvoor om een opheffing of een opschorting werd verzocht en welke de motieven en de resultaten van die verzoeken zijn. Uit een analyse van die gegevens zou moeten kunnen blijken of en in welke mate het noodzakelijk is om het systeem van de opheffing en schorsing van I.V. te herzien en criteria bij wet vast te stellen. Myria herinnert dus aan de aanbeveling die het eerder formuleerde om de gegevens met betrekking tot de aanvragen tot en de beslissingen over de opheffing en de schorsing I.V. te registreren.³⁹

³⁶ Art. 1, 8° van de vreemdelingenwet zoals gewijzigd door de wet van 24 februari 2017, dat voortaan, zoals in de praktijk al het geval was, twee mogelijke territoriale toepassingsvelden van het I.V. voorziet.

³⁷ Art. 74/11 vreemdelingenwet.

³⁸ Voor meer informatie over het I.V. : *Jaarverslag Migratie 2012*, p.163.

³⁹ Zie Myria, *Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid*, juni 2014.

1.3. DE ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE EN DE DETENTIE IN GESLOTEN CENTRA

1.3.1. DE ALTERNATIEVEN VOOR DETENTIE, NOG ALTIJD WEINIG GEBRUIKT

Er werd een systeem van alternatieven voor detentie ingevoerd voor gezinnen met minderjarige kinderen. Dit omvat twee types: het thuisverblijf en de terugkerwoningen.

VERBLIJF IN DE EIGEN WONING

De gezinnen in irregulier verblijf die in hun levensonderhoud kunnen voorzien, mogen als alternatief voor detentie **in de eigen woning** verblijven.⁴⁰

Verblijf in de eigen woning: Dankzij dit alternatief voor detentie, dat in 2014 werd ingevoerd, mogen gezinnen in irregulier verblijf, onder bepaalde voorwaarden, in hun eigen woning verblijven in plaats van in een gesloten centrum. Daartoe moeten ze een overeenkomst ondertekenen die de voorwaarden en de sancties bij niet-naleving bepaalt. In theorie worden die gezinnen gevolgd door een ondersteunende ambtenaar van de DVZ, die toegang heeft tot hun woning. In de praktijk begeeft een ambtenaar van het bureau Sefor zich naar de gemeente van het gezin waar ze zullen worden uitgenodigd.

In 2016 werden **111 gezinnen uitgenodigd** en **73 reageerden** op de oproep, dat wil zeggen **65%**. Hiervan hebben slechts **10 gezinnen de overeenkomst ondertekend** voor hun steun en **2 ondertekend voor een vrijwilliger terugkeer**, dat wil zeggen **1,8%**⁴¹. We hebben geen informatie over wat er met de overige 109 gezinnen gebeurde.

Deze cijfers illustreren dat de maatregel van verblijf in de eigen woning maar weinig wordt gebruikt als alternatief voor detentie.

Hoewel die overeenkomst theoretisch van toepassing zou kunnen zijn op het hele gezin waaraan een BGV wordt afgegeven en dat in een privéwoning verblijft, is het in de praktijk moeilijk om het ingevoerde systeem toe te passen. Wanneer aan een gezin een BGV wordt afgegeven, moet de gemeente normaal een fiche invullen met diverse inlichtingen op basis waarvan bepaalde gezinnen kunnen worden geselecteerd. Wegens het gebrek aan middelen en aan personeel, kon de opvolging van die gezinnen niet worden georganiseerd. De opvolging gebeurt dan ook op de gemeente (en niet in de eigen woning) door het bureau Sefor en de prioriteit wordt gegeven aan gezinnen met openbare orde problemen.

Myria beveelt aan om voldoende middelen te voorzien voor de goede uitvoering van het systeem van verblijf in eigen woning, maar ook om verder andere alternatieven voor detentie te ontwikkelen. Verschillende alternatieven worden voorgesteld, ondermeer in de opvangrichtlijnen (zoals het zich regelmatig aanmelden bij de overheid, het overhandigen van identiteitsdocumenten of het indienen van een financiële garantie). Er zijn ook andere alternatieven (zoals een keuze voor een garant, een aangeduide woonplaats, het leven in een gemeenschap, enz.). Myria beveelt aan deze alternatieven niet te beperken voor gezinnen maar ook te voorzien voor volwassenen zonder kinderen.

⁴⁰ Voor meer informatie, zie *Migratie in cijfers en in rechten 2015*, pp. 162-163.

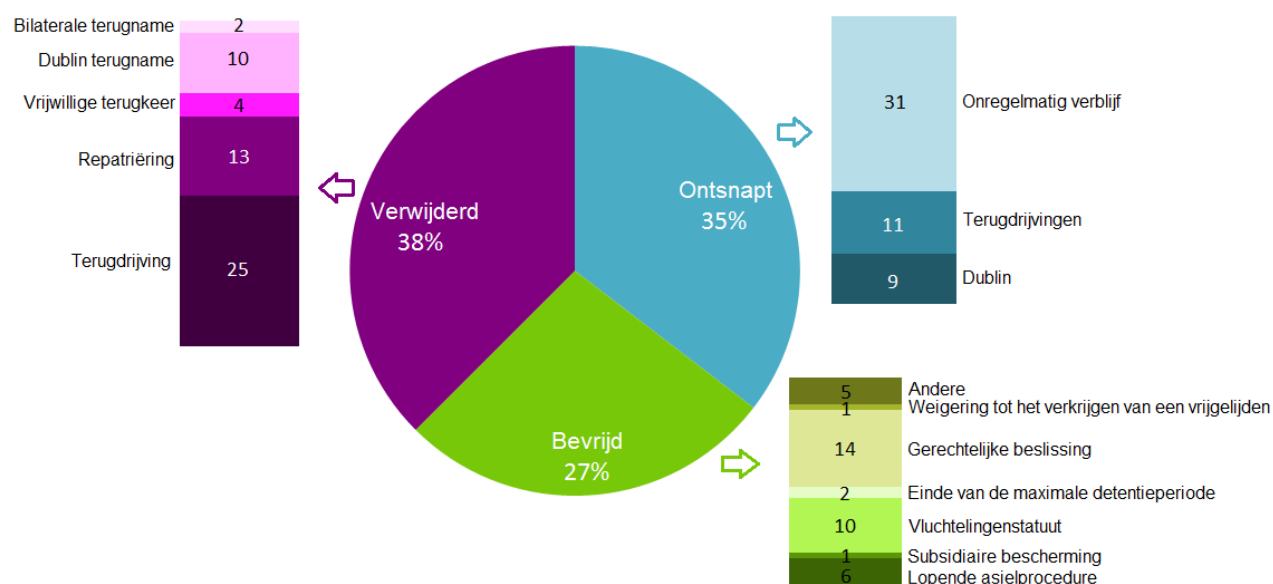
⁴¹ Informatie verstrekt door DVZ

Terugkeerwoning: Alternatief voor detentie voor gezinnen in irregulier verblijf die het voorwerp uitmaken van een verwijderingsbeslissing **en** gezinnen die aan de grens worden teruggedreven nadat hen de toegang tot het grondgebied werd ontzegd.⁴²

De terugkeerwoningen, bestemd voor gezinnen met minderjarige kinderen, werden in oktober 2008 opgezet, meer bepaald nadat België door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens was veroordeeld omdat de gesloten centra niet waren aangepast aan de behoeften van de kinderen⁴³. Naarmate er meer terugkeerwoningen werden opgericht,⁴⁴ is ook het aantal bewoners toegenomen, met een piek in het jaar 2014, toen er 754 personen (kinderen en volwassenen) verbleven (zie Figuur 7). De daling van het aantal personen dat in 2015 in terugkeerwoningen werd vastgehouden, kan worden verklaard door het feit dat sinds de zomer van 2015 en de sluiting van het terugkeercentrum van Holsbeek een deel van de terugkeerwoningen nu wordt bestemd voor de opvang van gezinnen in irregulier verblijf met minderjarige kinderen aan wie een recht van opvang werd toegestaan. Tussen 2015 en 2016 werd een lichte daling van 9% vastgesteld van het aantal personen dat in terugkeerwoningen werd vastgehouden. In 2016 werden 144 gezinnen, ofwel in totaal 530 personen (316 kinderen en 214 volwassenen) in dergelijke woningen gedetineerd (zie Figuur 7).

Van die 144 gezinnen werd 38% verwijderd, is 35% ontsnapt en werd 27% in vrijheid gesteld (zie Figuur 6 voor details). De voornaamste landen van herkomst van die personen zijn: Rusland (52 personen), Syrië (47), Kosovo (45), Albanië (41) en Macedonië (33).

Figuur 6. Aangehouden en in een terugkeerwoning begeleide gezinnen (N=144) en gevolg, 2016 (Bron: DVZ)



⁴² Daarnaast verblijft voortaan ook een nieuw publiek in de terugkeerwoningen: gezinnen met minderjarige kinderen in irregulier verblijf die materiële hulp hebben gevraagd. In dit geval gaat het wettelijk gezien om een tenuitvoerlegging van de opvangwet en niet om een detentiemaatregel.

⁴³ Meer bepaald: EHRM, *Mubilanzila Mayeka en Kaniki Mitunga t. België*, 12 oktober 2006, nr. 13178/03.

⁴⁴ De sites van Zulte en Tubeke openden hun deuren in 2008, gevolgd door die van Sint-Gillis-Waas in 2010 en die van Tielt in 2011. In 2012 werden uitbreidingen toegevoegd op de sites van Zulte en Tubeke. Tot slot werd in 2013 de site van Bevekom opgericht.

1.3.2. TOENAME VAN HET AANTAL PLAATSEN IN GESLOTEN CENTRA

Een vreemdeling wordt in drie gevallen in administratieve detentie gehouden (wegens zijn verblijfssituatie):

- hetzij nadat hij op het grondgebied werd aangehouden (doorgaans nadat aan hem een BGV gekoppeld aan een beslissing tot opsluiting werd afgegeven)⁴⁵,
- hetzij nadat hij het voorwerp heeft uitgemaakt van een beslissing tot weigering van toegang tot het grondgebied aan de grens (beslissing tot teruggedrijving, zie verder),
- hetzij nadat hij door justitie of door een beslissing van de tenuitvoerleggingsrechtbank in vrijheid werd gesteld.

Die detentie kan in principe plaatsvinden in een gesloten centrum, in een terugkeerwoning (wanneer het om een gezin met minderjarige kinderen gaat) of in de gevangenis (indien de vreemdeling reeds in de gevangenis zat toen de beslissing tot opsluiting werd afgegeven)⁴⁶.

	Gesloten centra	Terugkeerwoningen
Voor wie?	Administratieve detentie van meerderjarige vreemdelingen met het oog op een repatriëring, een teruggedrijving of tijdens de asielprocedure	Administratieve detentie van gezinnen met minderjarige kinderen met het oog op een repatriëring of een teruggedrijving
Waar? ⁴⁷	Transitcentrum Caricole in Melsbroek Repatriëringscentrum 127bis in Steenokkerzeel Centrum voor illegalen in Vottem (CIV) Centrum voor illegalen in Merksplas (CIM) Centrum voor illegalen in Brugge (CIB)	Voorzien op 5 sites: Bevekom (Beauvechain) Sint-Gillis-Waas Tielt Tubek (Tubize) Zulte
Aantal beschikbare plaatsen 2016	583 ⁴⁸	27 terugkeerwoningen met in totaal 169 bedden

In 2016 werden 6.311 vreemdelingen opgesloten in een gesloten centrum. De situatie is stabiel gebleven in vergelijking met 2015 (6.229 opsluitingen). Die stabilisatie volgt op een stijging tussen 2014 en 2015 (+11%) volgend op een langdurige daling vastgesteld sinds 2006, het jaar waarin 8.742 vreemdelingen in een gesloten centrum werden opgesloten. Figuur 7 toont dat er tussen de diverse

⁴⁵ Er zijn echter uitzonderingen, zoals de indieners van meervoudige asielaanvragen bijvoorbeeld of ook de asielzoekers die ter beschikking zijn gesteld van de regering, die in detentie kunnen worden geplaatst gedurende het onderzoek van hun asielaanvraag zonder dat ze het voorwerp hebben uitgemaakt van een BGV.

⁴⁶ Volgens de informatie van DVZ, is de detentie in de gevangenis normaal gezien zeer beperkt, tot maximaal 7 dagen, de tijd om het verwijderingsbevel of de overdracht naar een gesloten centrum uit te voeren.

⁴⁷ De Belgische wetgeving voorziet ook in het bestaan van gesloten centra voor vreemdelingen die worden teruggedreven aan de grens vanop de regionale luchthavens van Gosselies, Bierset, Deurne, Oostende en Wevelgem. Deze centra zijn niet meer in gebruik sinds 2012. Een vreemdeling die bij de grens wordt aangehouden, wordt na kennisgeving naar een gesloten centrum gebracht, tenzij er binnen een paar uren een vlucht is. Voor meer informatie zie Myria, de regionale INAD-centra en de grondrechten van vreemdelingen, 2013.

⁴⁸ Per 31 december 2016. Volgens de informatie van DVZ, was er een capaciteit vanaf 1 september 2017 van 591 plaatsen.

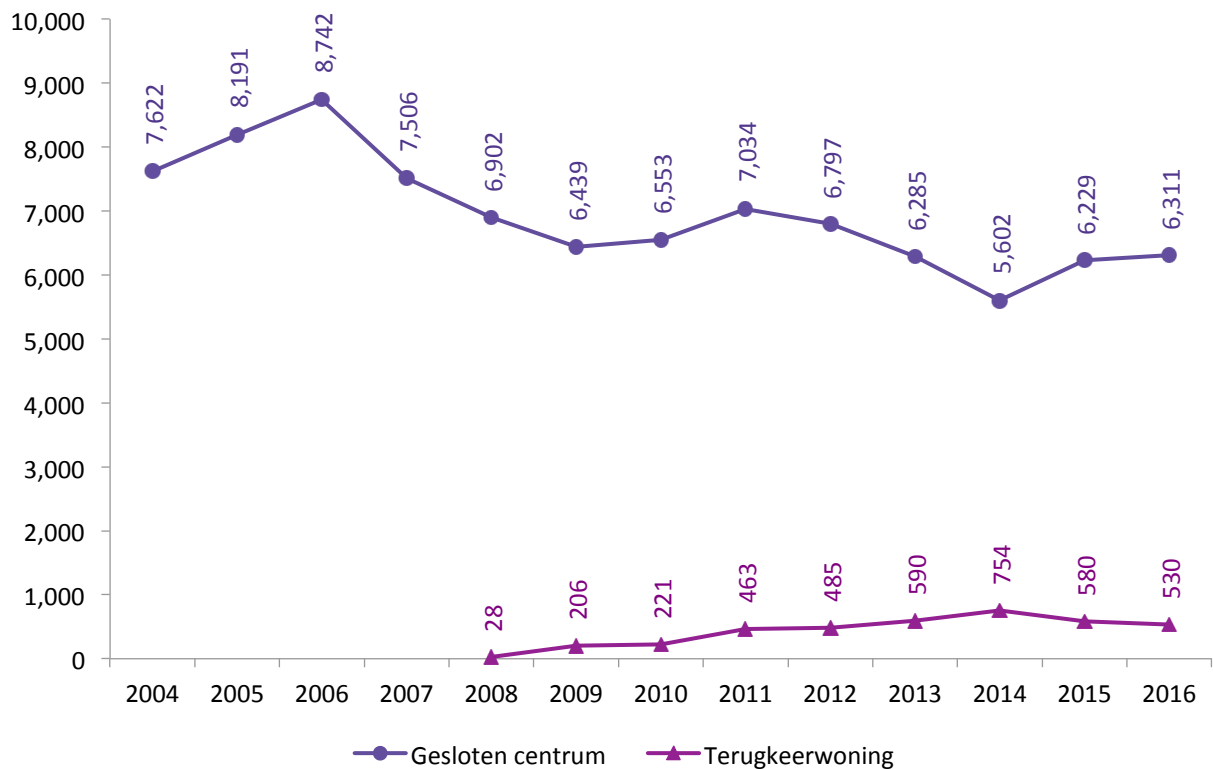
jaren grote schommelingen optreden. Die kunnen door verschillende factoren worden verklaard, zoals veranderingen in infrastructuur⁴⁹, wetswijzigingen of administratieve praktijken.⁵⁰

In 2016 waren de vertrekken vanuit gesloten centra als volgt verdeeld:

- 5.007 verwijderingen,
- 1.128 vrijlatingen,
- 21 ontsnappingen.

De vrijlatingen kunnen het gevolg zijn van verschillende situaties: toekenning van internationale bescherming, beslissing van een rechtbank, niet-verkrijging van reisdocumenten, medische problemen die opsluiting of verwijdering onmogelijk maken, verkrijging van een wettig verblijf, nieuwe elementen waarvan de administratie geen kennis had op het ogenblik van de opsluiting.⁵¹

Figuur 7. Aantal vastgehouden personen in een gesloten centrum en in een terugkeerwoning, 2004-2016 (Bron: DVZ)



⁴⁹ Voor het jaar 2013, bijvoorbeeld, wordt in het jaarverslag van de DVZ melding gemaakt van wijzigingen die de maximale opvangcapaciteit in gesloten centra beïnvloeden (tijdelijke sluiting van vleugels wegens personeelsgebrek, renovatiewerkzaamheden etc.). Voor meer informatie, zie: DVZ, *Activiteitenverslag 2013*, p. 173, beschikbaar op: <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/NL/Pages/home.aspx>.

⁵⁰ Sinds de omzetting van de terugkeerrichtlijn in Belgisch recht wordt opsluiting nog slechts in laatste instantie gebruikt en werden alternatieven voorzien.

⁵¹ Voor informatie over het aantal mensen dat uit de gesloten centra werd vrijgelaten, zie Vraag n°598 van Mevrouw de afgevaardigde Barbara Pas, van 17 maart 2016 V.A., 2016-2017, zitting van 24 april 2017, n°54-115, p 380. www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf

In 2016 waren de voornaamste nationaliteiten van de vreemdelingen die voor het eerst in een gesloten centrum werden opgesloten Albanezen (15%), Marokkanen (9%) en Afghanen (9%) (zie Tabel 4).

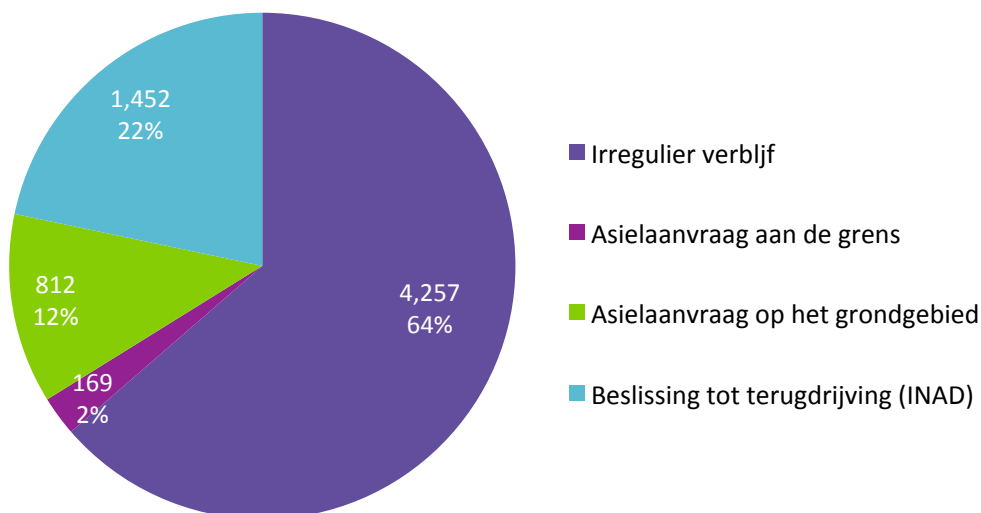
Voor meer informatie over de personen die in een gesloten centrum werden opgesloten, kunnen de jaarverslagen van de diverse gesloten centra worden geraadpleegd. De verslagen van de gesloten centra bevatten zeer interessante informatie zoals het aantal asielzoekers in detentie, de minderjarigen, de NBMV, etc. maar er bestaat jammer genoeg nog geen nationaal rapport dat al deze informatie op vergelijkbare en betrouwbare wijze verzamelt.

Tabel 4. Personen die in 2016 werden opgesloten in een gesloten centrum per nationaliteit (Bron: DVZ)

	Nationaliteit	Totaal	%
1	Albanië	918	15%
2	Marokko	595	9%
3	Afghanistan	540	9%
4	Pakistan	218	3%
5	Algerije	212	3%
6	DR Congo	201	3%
7	Guinee	195	3%
8	Turkije	160	3%
9	Nigeria	148	2%
10	Servië	142	2%
	Andere	2.982	47%
	Totaal	6.311	100%

Myria beveelt aan dat DVZ de informatie ter beschikking stelt betreffende de profielen van de personen in gesloten centra (op een wijze dat de kwetsbare profielen kunnen worden onderscheiden: de minderjarigen, ouderen, zieke personen, zwangere vrouwen, etc.), de reden van detentie (op basis van de eerste titel van detentie: asielzoeker aan de grens, asielzoeker op het grondgebied, Dublindossiers, personen in irregulier verblijf, INAD, personen ter beschikking gesteld aan de regering) en de totale duur van hun detentie.

Figuur 8. Aantal inschrijvingen in de gesloten centra in 2016, per type (Bron: compilatie door Myria van de jaarverslagen van de gesloten centra)



Na compilatie van de gegevens van de jaarverslagen van de gesloten centra, lijkt het erop dat 64% van de personen die in 2016 in de gesloten centra waren ingeschreven personen in irregulier verblijf waren die op het grondgebied werden aangehouden, 22% hadden het voorwerp uitgemaakt van een beslissing tot terughouding (INAD), 12% waren personen die een asielaanvraag hadden ingediend op het grondgebied en 2% hadden een asielaanvraag ingediend aan de grens. Deze gegevens komen overeen met de eerste detentietitel sinds het begin van de detentie. Het is mogelijk dat personen nadien veranderen van categorie: een persoon die initieel vastgehouden werd omwille van irregulier verblijf kan bijvoorbeeld nadien een asielaanvraag indienen tijdens zijn detentie.

KLACHTENSYSTEEM IN GESLOTEN CENTRA

In 2016 werden 19 klachten ingediend. Meer dan de helft van die klachten (10) werden ingediend in het gesloten centrum van Merksplas, 5 in het centrum 127bis, 2 in Vottem, 1 in Brugge en 1 in het centrum Caricole. Van die 19 klachten werden er 11 ontvankelijk en 8 niet-ontvankelijk verklaard. De voorwerpen van die klachten liepen sterk uiteen. Ze hadden bijvoorbeeld betrekking op de kamerverdeling, het personeel, de medische verzorging, de godsdienstige overtuigingen, aanvragen om te mogen huwen enz. Van de 11 ontvankelijke klachten werden er 6 ongegrond verklaard door de Klachtencommissie, 3 afgesloten met een minnelijke schikking en 2 gedeeltelijk gegrond verklaard. De twee klachten die gedeeltelijk gegrond werden verklaard, hebben tot aanbevelingen voor de DVZ en de directeurs van de betrokken centra (Merksplas en Vottem) geleid. DVZ informeerde ons dat ze gevolg gaf aan de aanbevelingen.

Tussen 2004 en 2016 werden er 420 klachten ingediend, waarvan er 257 (61%) ontvankelijk werden verklaard. Van die 257 ontvankelijke klachten werden er 12 (gedeeltelijk) gegrond verklaard (ofwel 5% van de ontvankelijke klachten). In dezelfde periode werden er 90.214⁵² personen vastgehouden in een gesloten centrum.

1.3.3. TERBESCHIKKINGSTELLING VAN DE REGERING

Terbeschikkingstelling van de regering: staat de opsluiting van een asielzoeker,⁵³ een afgewezen asielzoeker⁵⁴ of een verzoeker om tijdelijke bescherming⁵⁵ toe in “**uitzonderlijk ernstige omstandigheden**”.

Die maatregel, die kan worden uitgevoerd in geval van feiten in strijd met de openbare orde, wordt door de autoriteiten ingeroepen bij incidenten waarbij asielzoekers betrokken waren (in zwembaden, vechtpartijen in gesloten centra of andere). De autoriteiten hebben in die gevallen beslist om de asielzoekers die volgens hen de openbare orde verstoorden op te sluiten in een gesloten centrum. In 2016 werden in totaal 67 personen ter beschikking gesteld van de regering, tegenover 3 in 2015, 2 in 2014 en 5 in 2013.⁵⁶

⁵² Il s'agit de 90.214 inscriptions avec un risque de double comptage les premières années (Informatie verstrekt door DVZ).

⁵³ Art. 52/4 vreemdelingenwet.

⁵⁴ Tussen de uitvoerbare beslissing van het CGVS en de verstrijking van de termijn om het grondgebied te verlaten. Zie art. 54 vreemdelingenwet.

⁵⁵ Art. 57/32 vreemdelingenwet.

⁵⁶ DVZ, *Jaarverslag 2013*, p. 171; *Jaarverslag 2014*, p. 10.

Myria stelt vast dat er zich in 2016 een sterke stijging van het aantal terbeschikkingstellingen heeft voorgedaan waarvan het de precieze redenen niet kent. Waarschijnlijk kan dit in verband worden gebracht met het feit dat kwesties met betrekking tot de openbare orde een van de prioriteiten zijn van de huidige regering.⁵⁷ Myria merkt op dat noch het begrip “uitzonderlijk ernstige omstandigheden”, noch het begrip openbare orde door de wet worden gedefinieerd. Zoals in een vorige aanbeveling al werd vermeld,⁵⁸ **beveelt Myria aan om voor de bepaling van die begrippen duidelijke criteria in een wettekst op te nemen.** Dit zou voor een grotere transparantie zorgen en de overheid in staat stellen om geval per geval een volledige en meer gedetailleerde evaluatie uit te voeren van de evenredigheid tussen het gedrag van de persoon, zijn grondrechten maar ook de banden die hij met de samenleving heeft opgebouwd. Daarnaast zou dit ook een betere controle mogelijk maken van de wettelijkheid van de beslissingen en van hun motivering.

1.4. REPATRIËRINGEN

Repatriëring is de gedwongen terugkeer van vreemdelingen die aanwezig zijn op het grondgebied die wordt uitgevoerd door de Belgische administratieve overheden (met of zonder escorte) vanuit gesloten centra, INAD-centra, terugkeewoningen of gevangenissen. Bij die repatriëringen maken de gegevens van de DVZ een onderscheid tussen:

- De repatriëringen van vreemdelingen in irregulier verblijf naar hun **herkomstland**.
- De **Dublinovernames**: effectieve overdrachten van personen die internationale bescherming vragen naar een andere lidstaat die op grond van de Dublin III-Verordening verantwoordelijk is voor de aanvraag.
- De **bilaterale overnames**: repatriëringen van vreemdelingen in irregulier verblijf (over land of lucht) naar een land dat niet het land van herkomst (of van de nationaliteit) van de betrokken persoon is. Dit heeft alleen betrekking op de repatriëringen naar een andere lidstaat van de EU waar de persoon een verblijfsrecht heeft (de top 5 is Italië, Frankrijk, Spanje, Nederland en Duitsland).

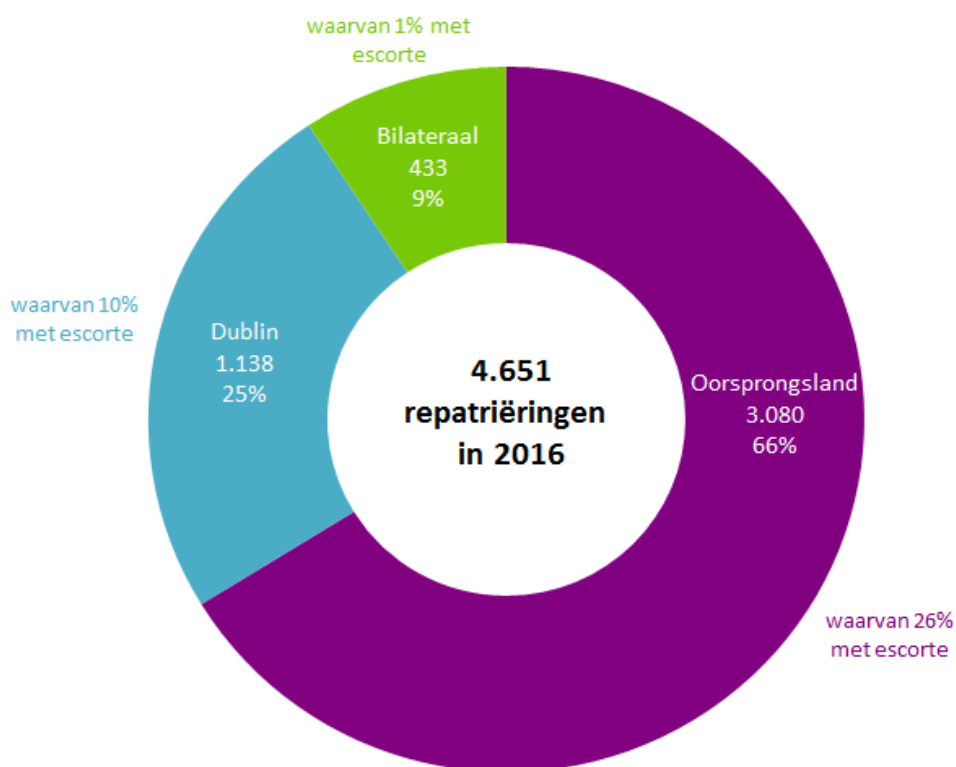
Zoals blijkt uit Figuur 10, is het aantal effectieve repatriëringen⁵⁹ naar de landen van herkomst tussen 2015 en 2016 stabiel gebleven (3.107 in 2015 tegenover 3.080 in 2016). Het aantal bilaterale overnames en Dublinovernames is daarentegen gestegen, van 828 naar 1.138 voor de Dublinovernames (+37%) en van 310 naar 433 voor de bilaterale overnames (+40%). Er wordt dus een toename van 10% van het totaal aantal repatriëringen opgetekend tussen 2015 en 2016 (4.245 in 2015 tegenover 4.651 in 2016) die het resultaat is van de stijging van het aantal bilaterale-en Dublinovernames.

⁵⁷ Zie kader 2: *nieuwe wetgeving die een einde kan stellen aan het verblijf – de wetten “van openbare orde”*.

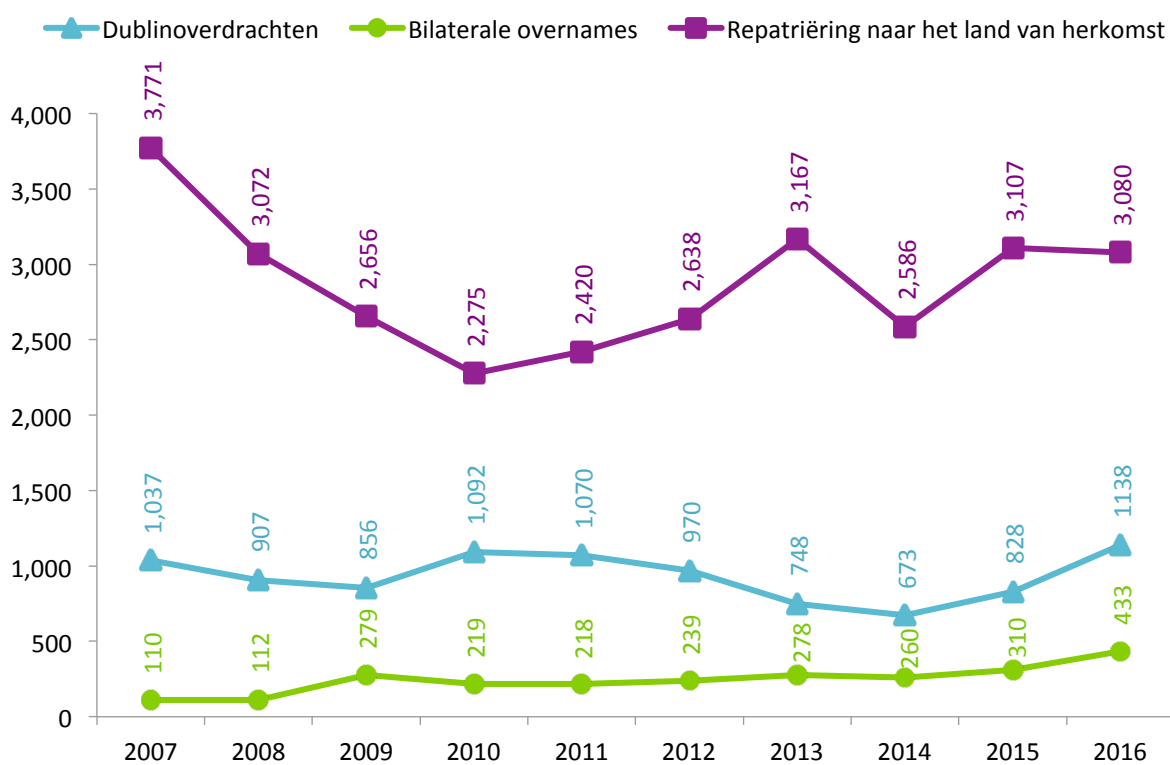
⁵⁸ Zie *Jaarverslag Migratie* 2013, pp.198-199.

⁵⁹ De cijfers over de pogingen tot verwijdering zijn beschikbaar in een recente parlementaire vraag. Zie Vraag n°1004 van F. Dewinter op 11 januari 2017 (N), V.A., K., 2016-2017, zitting van 5 mei 2017, n°54-116, p.540-541. www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0116.pdf.

Figuur 9. Repatriëringen in 2016 per type en aandeel repatriëringen met escorte (Bron: DVZ)



Figuur 10. Evolutie 2007-2016 van het aantal repatriëringen per type (Bron: DVZ)



Het aandeel van de verschillende types repatriëring schommelt heel sterk afhankelijk van de nationaliteit (zie Figuur 11):

- De **repatriëringen naar het land van herkomst** hebben hoofdzakelijk betrekking op:
 - **De EU-burgers:** Nederland, Frankrijk en Roemenië (100% van de repatriëringen naar het land van herkomst), Polen (99%),
 - Landen waarmee België **readmissie-akkoorden** of andere vormen van akkoorden heeft ondertekend: Macedonië – readmissie-akkoord met de EU (94% van de repatriëringen van Macedoniërs); Kosovo – terugnameovereenkomst met de Benelux (93%); Albanië – readmissie-akkoord met de EU (92%); Oekraïne – readmissie-akkoord met de EU (92%); Servië – readmissie-akkoord met de EU (84%); Marokko – MoU⁶⁰ met België sinds april 2016 (79%); Armenië (77%) – terugnameovereenkomst met de Benelux; Turkije – readmissie-akkoord met de EU (75%) enz.
- De **Dublinoverdrachten** houden eerder verband met de **nationaliteiten van de asielzoekers:** Somalië (91% van de repatriëringen van Somaliërs zijn Dublinoverdrachten), Syrië (82%), Irak (78%), Afghanistan (72%). Wat het land van bestemming betreft, was voor bijna de helft van de overdrachten die tussen januari en juni 2016 werden uitgevoerd Duitsland het bestemmingsland (48%), gevolgd door Italië (15%) en Frankrijk (10%).⁶¹ Er kan eveneens worden opgemerkt dat de DVZ Myria ervan op de hoogte heeft gebracht dat er tot in juni overdrachten hebben plaatsgevonden naar Hongarije (7),⁶² maar dat er sindsdien geen meer werden uitgevoerd.
- De **bilaterale terugnameovereenkomsten** zijn dan weer **vrij marginaal** en vertegenwoordigen 9% van het totale aantal repatriëringen. Dit type repatriëring had in 2016 meer betrekking op sommige nationaliteiten dan op andere, namelijk op Pakistanen (37% van de bilaterale overnames), Nigerianen (25%), Afghanen (19%) en Syriërs (18%). Myria heeft geen informatie gekregen over de landen van bestemming van die bilaterale terugnames

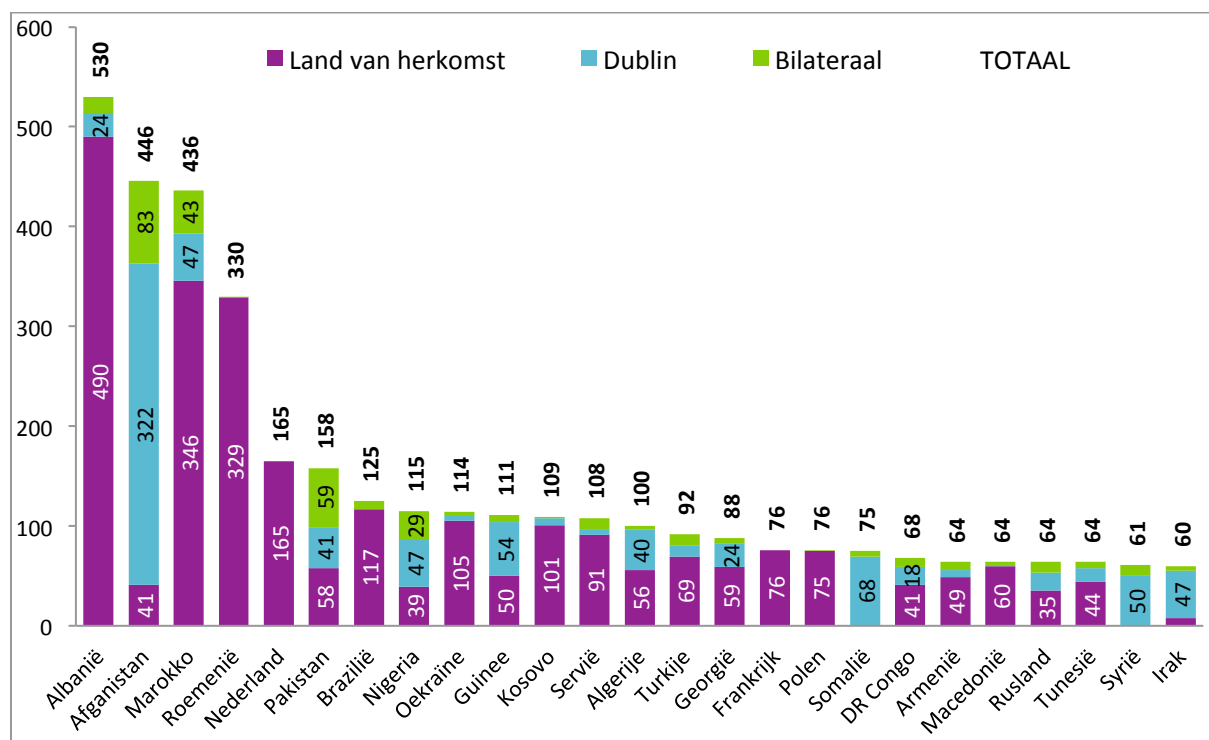
Geen enkele van de 61 Syriërs die in 2016 werden gerepatriëerd, werd naar zijn land van herkomst teruggeleid: 50 werden overgedragen krachtens de Dublin-Verordening en 11 in het kader van bilaterale overnames. Voor de 18 Eritreeërs die in 2016 werden gerepatriëerd, ging het uitsluitend om Dublinoverdrachten en werd niemand teruggestuurd naar zijn land van herkomst. Van de 75 Somaliërs werd er één enkele naar Somalië gerepatriëerd (68 via Dublin en 6 bilaterale overnames). Daarentegen werden er wel 41 Afghanen en 8 Irakezen naar hun herkomstland gerepatriëerd.

⁶⁰ Akkoord type: Memorandum of Understanding

⁶¹ Vraag n°757 van F. Dewinter van 6 juli 2016 (N), V.A., K., 2016-2017, zitting van 24 april 2017, n°54-115, p.405-408 www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf,

⁶² Informatie gekregen naar aanleiding van een ontmoeting met de DVZ in oktober 2017.

Figuur 11. Repatriëringen per type voor de 25 voornaamste nationaliteiten, 2016 (Bron: DVZ)



1.4.1. 18% VAN DE REPATRIËRINGEN HEBBEN BETREKKING OP EU-BURGERS

De repatriëringen van EU-burgers (18% van de repatriëringen in 2016) zijn nagenoeg uitsluitend repatriëringen naar het land van herkomst, zonder escorte. De Roemenen vertegenwoordigen bijna 40% van de repatriëringen van EU-burgers, gevolgd door de Nederlanders (19%), de Fransen en de Polen (elk 9%).

De verwijdering van EU-burgers was vroeger alleen maar mogelijk in geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid. Na een recente wetwijziging is de afgifte van een BGV aan EU-burgers, en dus hun verwijdering, nu ook mogelijk in geval van fraude⁶³. Sinds 2015 is het nieuwe *Eurescrim*-project in werking. Dit laat België toe om, om deze redenen een verblijfstitel van een vreemdeling afgeleverd door een andere lidstaat, op basis waarvan hij wettig in België verblijft, in te trekken. In november 2016 was reeds beslist om een einde te maken aan 70 machtigingen tot verblijf die door Spanje waren toegestaan. De invoering van een operationeel netwerk op het niveau van de EU is voorzien in 2017.

Tabel 5. Aantal repatriëringen van EU-burgers in 2016 (Bron: DVZ)

Nationaliteit	Totaal
Roemenië	330
Nederland	165
Frankrijk	76
Polen	76
Bulgarije	55
Litouwen	32
Slovakije	23
Italië	20
Verenigd Koninkrijk	15
Kroatië	10
Andere EU	55
Totaal EU	857

1.4.2. VERWIJDERINGEN VANUIT GEVANGENISSEN

De repatriëring van personen die feiten hebben gepleegd die in strijd zijn met de openbare orde is een van de prioriteiten van het repatriëringsbeleid van de regering. Dit is in het bijzonder het geval voor vreemdelingen die in de gevangenis zijn opgesloten voor strafzaken.

In de Belgische gevangenis kan een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende categorieën van vreemdelingen:

- degenen die in wettig verblijf zijn en die na afloop van hun strafrechtelijke detentie dus kunnen worden vrijgelaten in België;
- degenen voor wie de procedure loopt en die na afloop daarvan een verblijfsrecht zullen krijgen of in irregulier verblijf zullen zijn;
- degenen die in irregulier verblijf zijn, omdat ze nooit een verblijfstitel hebben verkregen of hun verblijfstitel zijn kwijtgeraakt, die eventueel kan zijn ingetrokken wegens feiten die verband houden met de openbare orde,⁶⁴
- degenen van wie de status nog onzeker is.

Op 1 januari 2017 verbleven er 4.883 vreemdelingen in de gevangenis, onder wie 1.925 van wie de verblijfssituatie in orde was of voor wie een procedure lopende was (39,4%), 2.939 in irregulier verblijf (60,2%) en 19 van wie de status onzeker was (0,4%).⁶⁵

⁶³ Zie hieronder, kader 2: nieuwe wetgeving die het verblijf kan beëindigen – wet op de "Openbare orde".

⁶⁴ Zie hieronder, kader 2: nieuwe wetgeving die het verblijf kan beëindigen – wet op de "Openbare orde".

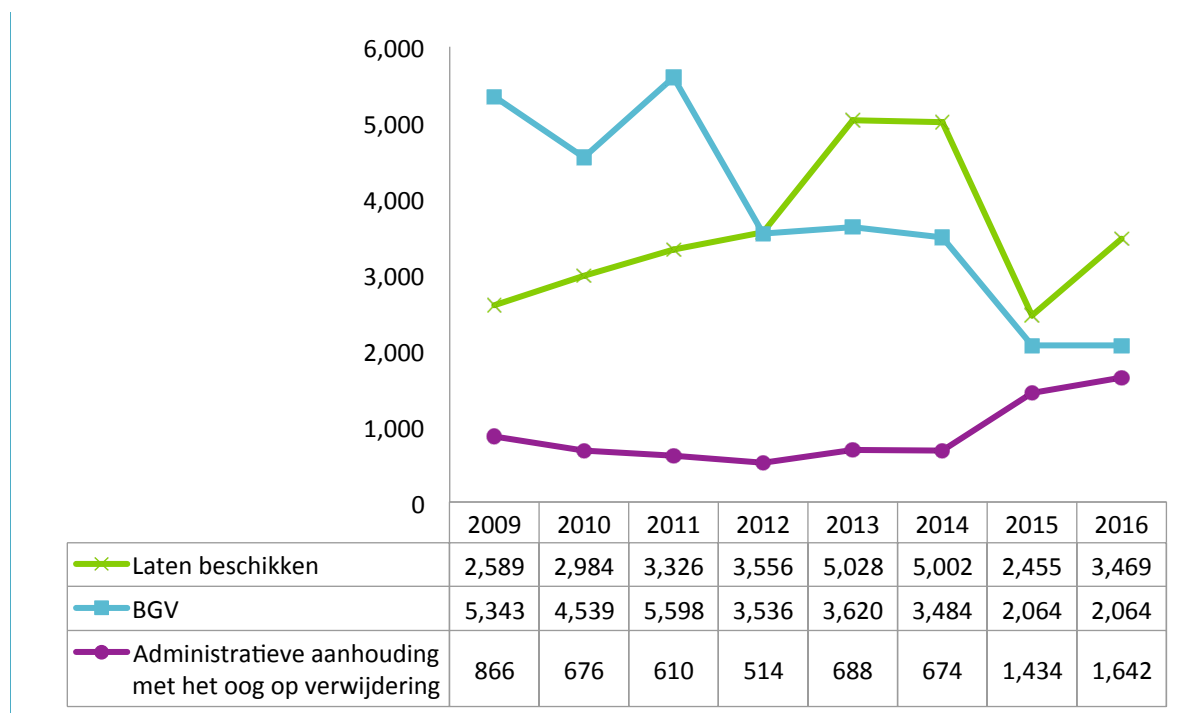
⁶⁵ Vraag n°1005 van F. Dewinter op 11 januari 2017 (N), V.A., K., 2016-2017, zitting van 24 april 2017, n°54-115, p.457-458. www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf.

Sommigen van hen staan onder aanhoudingsbevel en werden nog niet veroordeeld. Anderen zitten een straf uit waartoe ze werden veroordeeld. Op het ogenblik dat een vreemdeling van wie de verblijfssituatie niet in orde is, in vrijheid kan worden gesteld, zijn er verscheidene opties: ofwel wordt de vreemdeling gewoonweg vrijgelaten (laten beschikken), ofwel wordt de vreemdeling in vrijheid gesteld maar wordt aan hem een verwijderingsbeslissing betekend (BGV), ofwel wordt hij in administratieve detentie geplaatst met het oog op zijn verwijdering.

Hij kan hetzij rechtstreeks vanuit de gevangenis worden verwijderd, nadat hij daar enkele dagen heeft verbleven in het kader van een administratieve detentie, hetzij nadat hij op de dag voor zijn verwijdering een nacht heeft doorgebracht in een gesloten centrum (doorgaans in het centrum 127bis, dat zich in de nabijheid van de luchthaven bevindt), hetzij nadat hij gedurende langere tijd in een gesloten centrum heeft verbleven (namelijk een van de drie centra voor vreemdelingen in irregulier verblijf: CIB, CIM, CIV – die in principe elk één nieuwe ex-gedeteneerde per werkdag kunnen opvangen) wanneer de stappen die noodzakelijk zijn voor zijn identificatie nog niet werden uitgevoerd in de gevangenis.

Er kan worden vastgesteld dat de meeste onderdanen van derde landen worden verwijderd nadat ze vooraf in gesloten centra werden opgesloten, terwijl EU-burgers voornamelijk rechtstreeks vanuit de gevangenis worden verwijderd.

Figuur 12. Beslissingen genomen bij de vrijlating uit de gevangenis, 2009-2016 (Bron: DVZ)



Tabel 6. Aantal repatriëringen vanuit de gevangenis, vanuit een gesloten centrum en aantal nachten in een gesloten centrum, per nationaliteit, 2016 (Bron: DVZ)

Nationaliteit	Rechtstreekse repatriëringen vanuit de gevangenis	Repatriëringen vanuit een gesloten centrum	Nachten in een gesloten centrum	Aantal effectieve repatriëringen
Roemenië	203	98	6	307
Marokko	57	129	19	205
Nederland	162	1	1	164
Albanië	47	75	18	140
Frankrijk	67	1	1	69
Algerije	18	40	6	64
Polen	43	17	2	62
Bulgarije	22	23	7	52
Servië	19	28	0	47
Georgië	11	22	3	36
Andere	198	213	38	449
<i>Subtotaal EU</i>	<i>598 (71%)</i>	<i>173 (27%)</i>	<i>27 (27%)</i>	<i>798 (50%)</i>
<i>Subtotaal niet-EU</i>	<i>249 (29%)</i>	<i>474 (73%)</i>	<i>74 (73%)</i>	<i>797 (50%)</i>
TOTAAL	847	647	101	1.595

1.4.3. SPECIAL FLIGHTS

In 2016 werden 201 personen gerepatriëerd met 39 beveiligde vluchten. De drie voornaamste bestemmingslanden van die vluchten waren Albanië met 15 vluchten (waarvan er één eveneens Georgië als bestemming had), Nigeria (8 beveiligde vluchten) en Kosovo (5 vluchten). Ter vergelijking, in 2015 werden 154 personen gerepatriëerd met 25 beveiligde vluchten. België organiseerde 5 National Return Operations (NRO) en nam deel aan 23 Joint Return Operations (JRO), waarvan er 2 door België werden georganiseerd. Het heeft ook deelgenomen aan 11 Collective Joint Return Operations (CJRO)⁶⁶.

Myria heeft geen informatie gekregen over het aantal kinderen dat in 2016 met een speciale vlucht werd verwijderd. Die vraag heeft recent het voorwerp uitgemaakt van parlementaire debatten⁶⁷ naar aanleiding van een dossier over de verwijderingen dat in de pers was verschenen en waarin het verhaal werd verteld van gezinnen die met een beveiligde vlucht werden verwijderd.⁶⁸

⁶⁶ Informatie verstrekt door DVZ. De CJRO's worden georganiseerd door de landen van herkomst zelf, die verantwoordelijk zijn voor de begeleiding. De overdracht naar het land van herkomst wordt in feite uitgevoerd op het vliegtuig.

⁶⁷ Samengevoegde vragen n°15878, n°15887, n°15889, n°15908, n°15933 et n°15947 van W. De Vriendt, N. Lanjri, B. Hellings, M. De Coninck et E. Kir, I.V., K., 2016-2017, zitting van 15 februari 2017, p.20-27.

⁶⁸ De Standaard, *Exit Belgium, Hoe kan een militaire vlucht in het belang zijn van het kind?*, www.standaard.be/cnt/dmf20170115_02675578.

1.5. TERUGDRIJVINGEN

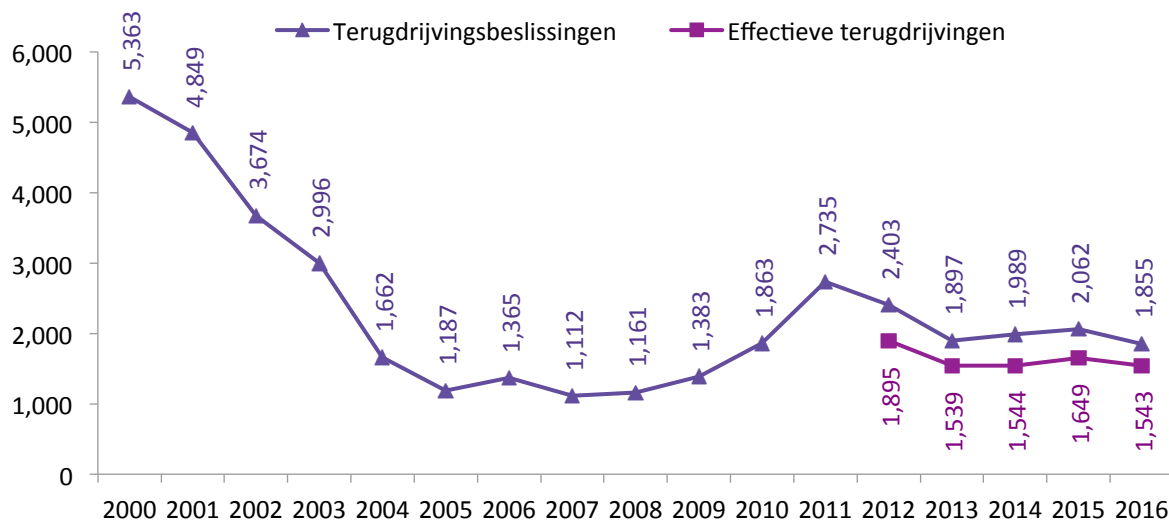


De gegevens over de terugdrijvingsbeslissingen geven ons informatie over de beslissingen om vreemdelingen de toegang tot het Belgisch grondgebied te weigeren aan een Belgische grens omdat ze niet aan de voorwaarden voldoen om toegang te krijgen tot het grondgebied.⁶⁹ Sinds 2012 publiceert de DVZ het effectief aantal terugdrijvingen van vreemdelingen aan de grens terwijl vóór die datum enkel het aantal terugdrijvingsbeslissingen beschikbaar was. Om de cijfers over een langere periode met elkaar te kunnen vergelijken, vermeldt Figuur 13 zowel het aantal terugdrijvingsbeslissingen als het aantal effectieve terugdrijvingen.

Ondanks een lichte daling sinds 2015 (-6% voor de effectieve terugdrijvingen en -10% voor de terugdrijvingsbeslissingen), kan worden vastgesteld dat het aantal terugdrijvingen sinds 2013 in zekere zin stabiel blijft. De Figuur 13 geeft immers aan dat er in het verleden aanzienlijk grotere schommelingen hebben plaatsgevonden. Tussen 2000 en 2005 daalde het aantal terugdrijvingsbeslissingen praktisch tot één vijfde (van 5.363 naar 1.187) om vervolgens weer te stijgen tot 2.735 in 2011 en daarna opnieuw te verminderen tot 1.897 verwijderingsbeslissingen in 2013.

⁶⁹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat een vreemdeling zelfs kan worden teruggedreven wanneer hij in het bezit is van de vereiste reisdocumenten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de vreemdeling zijn reismotief niet voldoende kan rechtvaardigen of het bewijs niet kan leveren dat hij over voldoende financiële middelen beschikt voor de duur van zijn verblijf.

Figuur 13. Aantal terugdrijvingsbeslissingen (2000-2016) en effectieve terugdrijvingen (2012-2016)
(Bron: DVZ)



Van de 1.543 effectieve terugdrijvingen werden 1.275 personen teruggedreven op de luchthaven van Zaventem (82,6%), 261 aan een andere luchtgrens (16,9%) en 7 aan de zeegrens (0,5%). De in 2016 teruggedreven personen hadden vooral de Albanese (427 effectieve terugdrijvingen), Marokkaanse (123), Moldavische (80), Russische (68) en Congolese (DR Congo) nationaliteit (56). Samen genomen vertegenwoordigen de cijfers van die vijf nationaliteiten bijna de helft van alle effectieve terugdrijvingen.

Behalve het feit dat de in 2016 uitgevoerde effectieve terugdrijvingen niet noodzakelijk het gevolg zijn van een terugdrijvingsbeslissing die in hetzelfde jaar werd genomen, kan het verschil tussen het aantal terugdrijvingsbeslissingen en het aantal effectieve terugdrijvingen ten dele worden verklaard door het feit dat sommige vreemdelingen aan wie een terugdrijvingsbeslissing werd afgegeven daarna toch de toestemming hebben gekregen om het grondgebied binnen te komen (de terugdrijvingsbeslissing wordt dan ingetrokken). Dat is bijvoorbeeld het geval voor de asielzoekers aan de grens aan wie internationale bescherming (en dus een verblijfsrecht) wordt toegestaan. De personen die asiel aanvragen aan de grens krijgen immers een terugdrijvingsbeslissing en worden overgebracht naar een gesloten centrum tijdens de periode dat hun asielaanvraag wordt onderzocht. Indien hun asielaanvraag uiteindelijk positief wordt beoordeeld, dan worden ze in vrijheid gesteld en krijgen ze toegang tot het grondgebied. Ze worden dus niet teruggedreven. Voorts is de effectieve terugdrijving van een persoon naar een land waar hij of zij het risico van een onmenselijke of vernederende behandeling loopt krachtens het *non-refoulementbeginsel* verboden. Ook in dit geval mag een eventuele terugdrijvingsbeslissing in principe niet worden uitgevoerd.

In 2016 is het verschil tussen het aantal effectieve terugdrijvingen en het aantal terugdrijvingsbeslissingen bijzonder groot voor een aantal nationaliteiten, bijvoorbeeld de Palestijnen (88 beslissingen maar slechts 10 effectieve terugdrijvingen), de Congolezen van de DR Congo (90 beslissingen voor 56 effectieve terugdrijvingen) en de Syriërs (30 beslissingen voor 5 effectieve terugdrijvingen).

Van de 1.543 effectieve terugdrijvingen in 2016 hadden er 93 betrekking op asielzoekers. Het betreft hier dus asielzoekers die asiel hebben aangevraagd aan de grens en geen internationale bescherming

hebben gekregen. De voornaamste nationaliteiten van die aan de grens teruggedreven asielzoekers zijn Dominicanen (9), Kameroeners (8), Palestijnen (8), Congolezen (DR Congo) (7) en Senegalezen (6). De redenen van de teruggrijpingen zijn:

Tabel 7. Redenen voor effectieve teruggrijpingen, 2016 (Bron: DVZ)

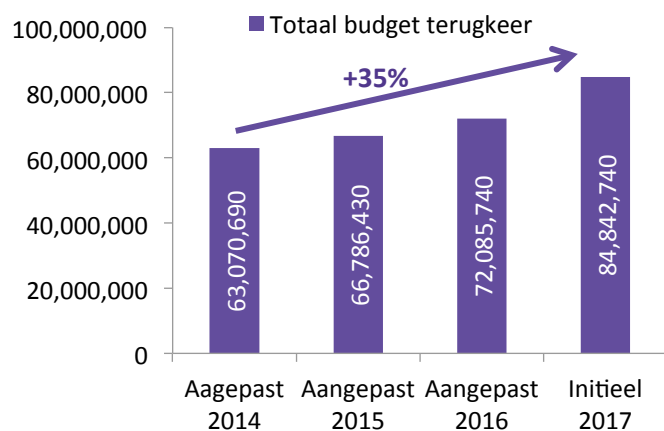
Effectieve teruggrijpingen	Reden
973	Is niet in het bezit van de documenten die het motief en de omstandigheden van het beoogde verblijf rechtvaardigen
134	Is niet in het bezit van een geldig visum of een geldige machtiging tot verblijf
130	Beschikt niet over voldoende bestaansmiddelen voor de duur en de vorm van het verblijf, of voor de terugkeer naar het land van herkomst of transit
96	Is niet in het bezit van geldige reisdocumenten
96	Is geseind op basis van weigering van toegang in de SIS of in de ANG (Algemene Nationale Gegevensbank)
94	Heeft al 90 dagen op het grondgebied van de EU-lidstaten verbleven tijdens de voorafgaande periode van 180 dagen
13	Wordt als een mogelijk gevaar voor openbare orde en de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten van de EU beschouwd
7	Is in het bezit van een vals / nagemaakt / vervalst reisdocument

1.6. KOSTEN VAN DE VERWIJDERINGEN

1.6.1. EEN STIJGEND BUDGET VOOR DE VERWIJDERING, MAAR EEN DALEND BUDGET VOOR DE VERDEDIGING VAN DE RECHTEN VAN VREEMDELINGEN

Gedurende de periode 2014-2017 is het budget dat voor verwijderingen werd uitgetrokken met 35% gestegen (zie Figuur 14). De staatssecretaris voor Asiel en Migratie verklaarde tijdens de bespreking van de begroting voor 2017 immers tegenover het parlement: *“De vorige regeringen hebben de terugkeerdiensten stelselmatig ondergefinancierd. Voor het tweede opeenvolgende jaar zullen ze een forse budgetverhoging krijgen.”*⁷⁰ Die verhoging vindt plaats in een context waarin het terugkeerbeleid een absolute topprioriteit is, zowel in de context van de asielconjunctuur, de Europese agenda en de politieke agenda van de Belgische regering.

Figuur 14. Evolutie van het budget voor gedwongen terugkeer, 2014-2017 (Bron: website van Theo Francken : <https://theotuurt.wordpress.com/2016/11/27/terugkeer-terugkeer-terugkeer/>)



⁷⁰ Ontwerp van algemene uitgavenbegroting van 16 december 2016, Verslag, n°54-2109/036, p.5. www.dekamer.be/flwb/pdf/54/2109/54K2109036.pdf.

Beide Commissies Vermeersch besteedden aandacht aan de ethische uitgangspunten waaraan een asiel- en migratiebeleid moeten voldoen, alvorens men het verwijderingsbeleid beoordeelt. Aan heel wat van die uitgangspunten is tegemoet gekomen, maar enkele staan onder druk, waaronder deze betreffende 'de regularisatie van langdurig in het land verblijvende "illegalen"'. De hier geschetste prioritisering en navenante budgetverhogingen doen ons de vraag stellen of het ogenblik niet meer dan rijp is voor een herijking van ethische uitgangspunten.

Tegelijk troffen algemene en specifieke budgetbezuinigingen recent de sector van de studie en de verdediging van de rechten van de vreemdelingen in brede zin. Rechtsbijstand aan vreemdelingen en toegang tot verblijfsprocedures zijn hoogdrempeliger gemaakt. Terwijl het Impulsfonds voor het Migrantenbeleid (FIM) en het Belgisch Comité voor Hulp aan Vluchtelingen (BCHV) verdwenen, moeten ondermeer de gespecialiseerde centra voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel en mensensmokkel, en ook Myria, vechten voor hun budget.

1.6.2. TERUGVORDERING VAN DE REPATRIËRINGSKOSTEN

De wet bepaalt dat de DVZ een terugbetaling van de repatriëringskosten kan vorderen van de verwijderde personen.⁷¹ In de praktijk worden die bedragen teruggevorderd wanneer de betrokkenen later een visumaanvraag indienen. Indien een visum voor kort verblijf wordt aangevraagd, wordt de afgifte ervan afhankelijk gemaakt van de terugbetaling van de repatriëringskosten. Wanneer de persoon in kwestie een visum voor lang verblijf aanvraagt (want hij heeft een verblijfsrecht), zal het bedrag ook worden teruggevorderd, maar zal de afgifte van het visum niet van de betaling van dat bedrag afhankelijk zijn. Die kosten kunnen ook worden ingevorderd van de persoon die de tenlasteneming van de vreemdeling heeft ondertekend, of van de vervoerder en van de werkgever die de werknemer illegaal tewerkstelde. In 2016 waren die **forfaitaire kosten** vastgesteld op 188 € **per dag detentie** in een gesloten centrum, waarbij nog de **repatriëringskosten** komen, met andere woorden het bedrag van het traject en de escorte.

Volgens de informatie die door de DVZ werd bezorgd, was het totale bedrag van de nieuwe vorderingen in 2016 voor de terugbetaling van de repatriëringskosten **1.755.596 €** voor 248 nieuwe vorderingen, ofwel gemiddeld 7.000 € per vordering. Dit bedrag omvat 1.335.163 € forfaitaire vergoedingen en 420.433 € repatriëringskosten. Voor datzelfde jaar heeft de Schatkist effectief **158.688 €** kunnen recupereren (waarvan 113.696 € forfaitaire vergoedingen en 44.993€ repatriëringkosten) wat overeenkomt met 50 uitgevoerde terugbetalingen (of een gemiddelde van ongeveer 3.200 € per schuldenaar).

In zijn algemene beleidsnota's 2016 en 2017 gaf de staatssecretaris voor Asiel en Migratie zijn bedoeling te kennen om die repatriëringskosten maximaal in te vorderen bij de vreemdelingen zelf, *"waarbij de nadruk zal komen te liggen op personen die na een verwijdering terugkeren op het grondgebied"*.⁷² Er is ook voorzien dat de aansprakelijkheidstermijn van de borgsteller verlengd wordt.

⁷¹ *Jaarverslag Migratie 2013*, B.2. Kader 22. Terugvordering van de repatriëringskosten van de verwijderde vreemdeling.

⁷² Algemene beleidsnota 2016, *op. cit.*, p. 31, en algemene beleidsnota asiel en migratie, 19 oktober 2017, DOC 54 2708/017 (hierna Algemene beleidsnota 2017), p. 39.

2. RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1. EUROPA

- In maart 2017 heeft de Europese Commissie een aanbeveling⁷³ en een actieplan⁷⁴ goedgekeurd **om de doeltreffendheid van het Europese terugkeersysteem** te verbeteren. Dit volgt op de maatregelen die in 2015 werden genomen.⁷⁵ Zij pleit hierin meer bepaald voor: snelle terugkeerprocedures (met inbegrip van snelle medische onderzoeken), een betere uitwisseling van informatie tussen de lidstaten (en meer samenwerking met de herkomst- of transitlanden), een stelselmatige uitvaardiging van terugkeerbesluiten indien mogelijk met onbeperkte geldigheidsduur (waarbij de verplichting wordt nageleefd om rekening te houden met veranderingen die in de situatie van de betrokkene zijn opgetreden en met het non-refoulementbeginsel), de strijd tegen het als onrechtmatig gebruik van het asielsysteem, het voorzien in de kortst mogelijke termijn voor het instellen van beroep, een mogelijkheid tot verlenging van de detentietermijn tot achttien maanden, een minimale termijn voor vrijwillig vertrek enz. Als reactie op die aanbevelingen hebben organisaties van het maatschappelijk middenveld een gezamenlijke verklaring gepubliceerd waarin ze de toepassing van de minimumnormen van de terugkeerrichtlijn aanklagen die de grondrechten niet eerbiedigt.⁷⁶
- De Europese Commissie moedigt eveneens een optimaal gebruik aan van de relevante **informaticasystemen**, Eurodac, het Schengen-informatiesysteem (SIS) en het informatiesysteem over visa (VIS). In 2016 werden diverse wetgevingsvoorstellen in die zin gedaan met betrekking tot het gebruik ervan.⁷⁷
- De Commissie zal ook een studie uitvoeren over de haalbaarheid en de implicaties van de opslag van een kopie van de reisdocumenten van de visumaanvragers in de **VIS**, om de identificatie van de migranten in irregulier verblijf te vergemakkelijken, en over de oprichting van een centraal register van EU-verblijfsvergunningen.⁷⁸
- Een nieuwe verordening die een eenvormig model van Europees reisdocument invoert voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die niet over een geldig reisdocument beschikken werd in 2016 eveneens goedgekeurd.⁷⁹

⁷³ Europese Commissie, *Aanbeveling (EU) 2017/432 over het doeltreffender maken van terugkeer bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad*, 7 maart 2017, PB, L.66/15.

⁷⁴ COM(2017) 200 final, Europese Commissie, *Mededeling over een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie – een vernieuwd actieplan*, 2 maart 2017.

⁷⁵ De Commissie had toen een Europese migratieagenda en een actieplan inzake terugkeer goedgekeurd, naast een Terugkeerhandboek. Voor meer details, zie *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p.224.

⁷⁶ Voor de volledige verklaring, zie: www.aedh.eu/Civil-society-organisations-new-EU.html.

⁷⁷ Voor het **SIS**, zie: COM(2016) 881 final, Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, 21 december 2016 en voor **Eurodac**, zie: COM(2016) 272 final, Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van “Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, voor de identificatie van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land of staatloze en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandaving (herschikking).

⁷⁸ COM(2017) 200 final, *op cit.*

⁷⁹ L313/13, *Verordening 2016/1953 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van een Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen van derde landen en tot intrekking van de aanbeveling van de Raad van 30 november 1994*, 26 oktober 2016. Zie verder, Focus, 3.1.4., *De identificatie van de vreemdeling*.

- Er werden verscheidene instrumenten uitgewerkt in het kader van de **Terugkeer Expertengroep** van het Europees Migratienetwerk (EMN), die ermee belast is informatie in te zamelen over de vrijwillige en de gedwongen terugkeer om de samenwerking tussen de diverse lidstaten te versterken, zoals: **Richtlijnen** die een gemeenschappelijke methodologie voorstellen aan de lidstaten om **vrijwillige terugkeerprogramma's** en **re-integratieprogramma's** te monitoren en te evalueren⁸⁰ of een toepassing voor **geïntegreerd terugkeerbeheer (IRMA)**. Irma is een beperkt systeem voor de uitwisseling van informatie bestemd voor experts van de lidstaten. Het gaat hierbij om informatie over de goede praktijken, de terugkeerprogramma's of de gegevens over terugkeeroperaties, dat ook dienstig is voor het Europees grens- en kustwachtagentschap.
- Ter vervanging van het agentschap FRONTEX en minder dan een jaar na het voorstel van de Europese Commissie werd in september 2016 de **Europese grens- en kustwacht** opgericht. Daarbij wordt de nadruk gelegd op een toename van het aantal terugkeren van onderdanen van derde landen.⁸¹
- Sinds het begin van 2016 heeft het **Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ)** zich herhaalde malen over de **terugkeerrichtlijn gebogen**:
 - In zijn arrest *JN*⁸² heeft het Hof geoordeeld dat elke eerdere procedure in het kader waarvan een terugkeerbesluit is vastgesteld, moet worden hervat in het stadium waarin zij is onderbroken als gevolg van de indiening van een verzoek om internationale bescherming zodra dit verzoek in eerste aanleg is afgewezen. Indien dit niet zo was, zou dit ingaan tegen de doelstelling van de terugkeerrichtlijn om de terugkeer van onderdanen van een derde land binnen de kortst mogelijke termijn te verzekeren.⁸³ Zo heeft de Raad van State (RvS) in mei 2017, op grond van deze Europese rechtspraak, geoordeeld dat de afgifte van een attest van immatriculatie, dat een voorlopig verblijfsdocument is, dat is uitgereikt na de indiening van een verzoek tot gezinshereniging **er niet toe leidde dat een eerder afgegeven BGV ophield te bestaan**.⁸⁴ Het gaat hier om een ommekeer in de rechtspraak over de impliciete intrekking van de BGV's.
 - In het *Affum*⁸⁵ arrest ging het over een vraag over **transitmigratie** (overschrijding van een binnengrens door een onderdaan van een derde land in irregulier verblijf). Het Hof was van oordeel dat:
 - ⇒ de richtlijn zelfs van toepassing is op situaties van transitmigratie (in dit geval de passagier van een autobus).
 - ⇒ de terugkeerrichtlijn zich ertegen verzet dat het enkele feit van de irreguliere binnenkomst de opsluiting mogelijk maakt van een onderdaan van een derde land voor wie de terugkeerprocedure die door deze richtlijn is vastgesteld nog niet beëindigd is.
 - In het arrest *Ouhrami*⁸⁶ heeft het Hof zich gebogen over het inreisverbod. Het Hof maakt een onderscheid tussen het terugkeerbesluit enerzijds, dat van toepassing is vanaf zijn kennisgeving aan de derdelander in irregulier verblijf, en het inreisverbod anderzijds, dat pas van kracht wordt vanaf de datum van de vrijwillige of verplichte uitvoering van het

⁸⁰ Richtlijnen om Vrijwillige Terugkeer Programma's te monitoren en te evalueren, 9 juni 2016: <https://emnbelgium.be/nl/publication/richtlijnen-om-vrijwillige-terugkeer-programmas-te-monitoren-en-te-evaluaren-emn>.

⁸¹ Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht. Voor meer informatie, zie *Migratie in cijfers en in rechten 2017*, p. 55.

⁸² HvJ, *J.N. t. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 15 februari 2016, C-601/15.

⁸³ Voor meer details, zie *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p.225.

⁸⁴ RvS, 23 mei 2017, nr. 238305.

⁸⁵ HvJ, *Sélina Affum t. Préfet du Pas-de-Calais*, 7 juni 2016, C-47/15.

⁸⁶ HvJ, *Mossa Ouhrami*, 26 juli 2017, C-225/16.

terugkeerbesluit. Het Hof heeft derhalve geoordeeld dat de duur van het inreisverbod moet worden berekend vanaf de datum waarop de betrokken vreemdeling het grondgebied van de lidstaten “daadwerkelijk heeft verlaten”.

- In het arrest *Ovidiu- Mihăiță Petrea*⁸⁷ heeft het Hof heeft zich ook uitgesproken over **de terugkeer van een Unieburger** overeenkomstig de **richtlijn inzake het vrije verkeer**⁸⁸. De Roemeense burger in kwestie was veroordeeld op grond van de openbare orde feiten, en was teruggekeerd naar Griekenland nadat hij van daar verwijderd werd en het voorwerp werd van een inreisverbod, zonder de opheffing van dat inreisverbod te vragen (dat nog steeds van kracht was). Het Hof oordeelde dat een nieuwe verwijderingsmaatregel kon worden genomen zolang het inreisverbod nog niet was opgeheven. Op basis van de enkele constatering dat het inreisverbod nog steeds van kracht was, kon dergelijke verwijderingsmaatregel genomen worden zonder opnieuw te controleren of de voorwaarden om dergelijke maatregel te nemen, werden vervuld. De verwijderingsmaatregel moet overigens niet worden meegedeeld in een taal die de persoon begrijpt of veronderstelt te begrijpen, als deze dit niet heeft gevraagd. Voorts is het Hof van oordeel dat bij afgifte van nieuwe verwijderingsmaatregel, het niet nodig is dat de betrokkene opnieuw de mogelijkheid krijgt een beroep in te dienen tegen het inreisverbod waartegen voorgaand wel een beroep mogelijk was geweest. Ten slotte was het Hof van oordeel dat een terugkeerbesluit ten aanzien van een Unieburger kan worden afgegeven door dezelfde autoriteiten en volgens dezelfde procedures als een terugkeerbesluit ten aanzien van een derdelander, in toepassing van de terugkeerrichtlijn. Dit op voorwaarde dat de meest gunstige maatregelen waarop Unieburgers beroep kunnen doen, gebruikt worden.
- In 2017 heeft het **HvJ** zich ook gebogen over de **detentie van asielzoekers** in het kader van de **Dublin III-Verordening**:
 - In zijn arrest *Al Chodor*⁸⁹ herinnert het Hof er in de eerste plaats aan dat in het kader van de Dublin III-verordening⁹⁰ een detentiemaatregel alleen mogelijk is als er een aanzienlijk risico op onderduiken bestaat, als de maatregel evenredig is, en als er geen andere minder dwingende maatregelen voorhanden zijn. Het Hof oordeelde dat de Dublin III-verordening de lidstaten verplicht om de objectieve criteria waarop de redenen zijn gebaseerd om aan te nemen dat er een risico op onderduiken bestaat van de persoon die om internationale bescherming verzoekt en tegen wie een overdrachtsprocedure loopt, vast te leggen in een nationale dwingende bepaling. Indien een dergelijke nationale norm niet bestaat, is de detentie onwettig. Tot op heden legt **de Belgische wet geen objectieve criteria** in die zin vast, waardoor elke opsluiting van een asielzoeker in Dublinprocedure – die gebaseerd werd op het bestaan van een aanzienlijk risico op onderduiken– volgens Myria **onwettig** is.⁹¹ Dit zou binnenkort moeten veranderen met de goedkeuring van de nieuwe asielwetgeving⁹².
 - In zijn *Amayry* arrest⁹³, boog het hof zich over de berekening van de detentieperiode in geval van een beslissing tot overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat. De Dublin III-verordening

⁸⁷ HvJ, *Ovidiu- Mihăiță Petrea*, 14 september 2017, C-184/16.

⁸⁸ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

⁸⁹ HvJ, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie t. S. Al Chodor*, 15 maart 2017, C-528/15.

⁹⁰ Art. 2, onder n), en art.28, §2, van de Verordening (EU) nr 604/2013 van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking).

⁹¹ Voor meer informatie, zie de Editio van de ADDE-newsletter van april 2017.

⁹² Zie kader1 hieronder : nieuwe asielwet.

⁹³ CJUE, *Mohammad Khir Amayry c. Migrationsverket*, 13 september 2017, C60/16.

bepaalt dat gedetineerden binnen zes weken na de aanvaarding (impliciet of expliciet) van de verantwoordelijke staat moeten worden overgedragen, of, in het voorkomende geval, binnen de zes weken nadat het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft. Zo niet moet de betrokkene vrijgelaten worden.

- ⇒ Is deze detentieperiode van zes weken na de aanvaarding alleen van toepassing op vreemdelingen die reeds op het moment van aanvaarding door de verantwoordelijke lidstaat werden aangehouden, of ook op vreemdelingen die pas na die aanvaarding werden aangehouden? Deze laatste oplossing zou soms betekenen dat detentie niet meer mogelijk is – met name wanneer er meer dan zes weken zijn verstreken sinds de aanvaarding – en dit hoewel de periode voor een mogelijke overname nog steeds loopt. Op grond van het nagestreefde doel van deze verordening, namelijk de overdracht van de betrokkene, was het Hof van oordeel dat deze periode uitsluitend van toepassing was op vreemdelingen die reeds ten tijde van de aanvaarding waren aangehouden.
 - ⇒ Daarnaast verduidelijkte het Hof dat indien de vreemdeling op het moment van de aanvaarding niet aangehouden was, maar wel op het ogenblik waarop het beroep of de herziening zijn opschortende werking verloor, de detentie niet langer dan 6 weken na het wegvallen van die opschortende werking kan verlengd worden. De duur van de aanhouding die voorafging aan de periode van opschorting, door het beroep of door bezwaar, zal niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van deze zes weken, aangezien de overdracht onmogelijk was gedurende deze periode. Dit geldt ook als het beroep van rechtswege opschortend is en de opschorting dus niet door de aangehouden vreemdeling werd gevraagd.
 - ⇒ In andere situaties wordt de detentieperiode niet geregeld door de Dublin-verordening. In alle gevallen moet dan, in overeenstemming met de Dublin-verordening, detentie zo kort mogelijk zijn (wat volgens het Hof het geval is voor een periode van twee maanden, maar niet drie) en niet verder gaan dan de tijd die nodig is om de administratieve procedures te voltooien.
- Het **HvJ heeft ook**, in het arrest *K.*⁹⁴, onderzocht of bepalingen met betrekking tot detentie in de opvangrichtlijn conform zijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het arrest heeft betrekking op twee van de hypothesen waarin detentie is toegestaan, namelijk voor het vaststellen of verifiëren van de identiteit of nationaliteit van de aanvrager, alsmede “om de gegevens te verkrijgen die ten grondslag liggen aan het verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden, met name in geval van risico op onderduiking”.⁹⁵ Het Hof heeft geoordeeld dat de omstandigheden waaronder detentie wordt toegestaan, de goede werking van het gemeenschappelijk asielstelsel dienen te waarborgen, en dat dit vereist dat de identiteit van de aanvrager en de elementen van zijn aanvraag moeten kunnen vastgesteld worden. Het Hof is derhalve van oordeel dat deze maatregel evenredig is en dat de noodzaak van deze inperking van het recht op vrijheid in de ontvangstrichtlijn voldoende gereguleerd is (een maatregel in laatste instantie, het bestaan van alternatieven voor detentie, geen detentie om de eenvoudige reden asiel te hebben aangevraagd, en detentie voor de kortst mogelijke duur).
 - Het HvJ heeft zich in september 2016, in het arrest *CS*⁹⁶, ook uitgesproken over de **verwijdering** van een **onderdaan van een derde land die strafrechtelijk werd veroordeeld** en **ouder** is van een kind, waarover zij alleen het hoederecht heeft, en dat de nationaliteit heeft van een lidstaat

⁹⁴ CJUE, *K. c. Staatssecretaris van veiligheid en justitie*, 14 september 2017, C18/16.

⁹⁵ Artikel 8, paragraaf 3, eerste alinea, onder a) en b), van Richtlijn 13/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van personen die om internationale bescherming vragen.

⁹⁶ HvJ, *Secretary of State for the Home Department t. CS*, 13 september 2016, C-304/14.

van de Europese Unie waar het al sinds zijn geboorte heeft gewoond. Het Hof heeft geoordeeld dat een wetgeving die onder die omstandigheden zou **opleggen** om de ouder te verwijderen en bijgevolg ook het kind, waardoor dit kind het effectieve genot zou worden ontzegd van de essentie van de aan de status van burger van de Unie ontleende rechten, in strijd zou zijn met het Unierecht. Onder uitzonderlijke omstandigheden en rekening houdend met de diverse belangen waarover het hier gaat, **zou** de lidstaat een verwijderingsmaatregel **kunnen** nemen tegen die ouder. Die maatregel moet gesteund zijn op het persoonlijk gedrag van deze laatste, waarbij er sprake is van “een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving van die lidstaat aantast”.

- Sinds 2016 heeft het **Europees Hof voor de Rechten van de Mens** zich herhaalde malen over dossiers tegen België in verband met de detentie en verwijdering van vreemdelingen gebogen:
 - In het arrest *Thimothawes* heeft het geoordeeld dat de detentie van een kwetsbare asielzoeker aan de grens niet als een willekeurige detentie kon worden beschouwd.⁹⁷ Het wees er nochtans wel op dat de automatische opsluiting van een verzoeker om internationale bescherming een probleem stelde en dat de autoriteiten dus een “minder ingrijpende maatregel” moesten zoeken. Sommigen betreuen dat het Hof onvoldoende duidelijk heeft gemaakt op welke grond het van oordeel was dat de nationale rechtbanken de bijzondere situatie van de betrokkene voldoende hadden beoordeeld.⁹⁸
 - De Grote Kamer van het Hof heeft de zaak *V.M.* geschrapt omdat het van mening was dat de advocaat van de verzoekers, die geen contact meer met hem had, geen instructies meer had gekregen van zijn cliënten. Het hof kon dus niet over de grond van het dossier beslissen, namelijk weten of het beroep tegen een BGV in België als effectief kan worden beschouwd.⁹⁹
 - Het Hof heeft ook **dringende maatregelen** uitgesproken om de teruggedrijving aan de Belgische grens naar Egypte op te schorten van een vreemdeling van wie de status van vluchteling ter discussie werd gesteld om redenen van openbare orde en nationale veiligheid, en dit krachtens artikel 39 van zijn reglement. **De Belgische autoriteiten hebben die maatregelen niet nageleefd** en toch een poging tot verwijdering georganiseerd die uiteindelijk niet is gelukt. Aangezien de vreemdeling daarna in vrijheid werd gesteld en de status van vluchteling nog niet is ingetrokken, werd de zaak vervolgens geschrapt.¹⁰⁰ Myria maakt zich grote zorgen over de niet-naleving van artikel 39 van zijn reglement en dus van het non-refoulementbeginsel door de Belgische overheid, die door ditzelfde Hof in een andere zaak al streng werd veroordeeld.¹⁰¹
 - Het Hof heeft ook geoordeeld dat een zaak betreffende de detentie van een vreemdeling in irregulier verblijf van wie de partner zwanger was van hem en die uiteindelijk werd vrijgelaten op de dag van de bevalling onontvankelijk was.¹⁰² Het Hof was van mening dat er wegens de duur van de detentie (twee en een halve maand), zijn vrijlating, de controle die werd uitgeoefend door de onderzoeksrechtbanken en het feit dat dit gezinsleven begonnen was terwijl de betrokkene in irregulier verblijf was, geen schending was van artikel 8 van het EVRM. Het Hof heeft er ook op gewezen dat het volgens zijn rechtspraak niet vereist was om aan te tonen dat de detentie noodzakelijk was of als maatregel in laatste instantie werd genomen. Gezien het feit dat dit door de Europese wetgeving en dus door het Belgisch recht is voorzien,

⁹⁷ EHRM, *Thimothawes t. België*, 4 april 2017.

⁹⁸ L. Leboeuf, “Rétention des demandeurs d’asile. De la subsidiarité et des imprécisions du contrôle strasbourgeois”, *Newsletter EDEM*, mei 2017, en zie ook de afwijkende opinies van de rechters Karakas en Turkovic.

⁹⁹ EHRM (GK), *V.M. t. België*. 17 november 2016. Voor meer informatie over het arrest geveld door het Hof in 2015, zie *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p.117 en pp. 226-227.

¹⁰⁰ EHRM, *A.T. t. België*, 23 maart 2017.

¹⁰¹ EHRM, *Trabelsi t. België*, 4 septembre 2014.

¹⁰² EHRM, *Muzamba Oyaw t. België*, 4 april 2017.

vormde dit niettemin een van de criteria om de wettigheid van de detentie te beoordelen. In dit geval heeft het Hof geoordeeld dat de detentie noodzakelijk was wegens de niet-naleving van eerdere BGV's, en dus wettig.

- Het Hof heeft ook een zaak niet-ontvankelijk verklaard waarbij een Iraakse staatsburger die het risico op een slechte behandeling ingeroepen had in geval van deportatie naar Thailand of een terugkeer naar Irak. Zijn asielaanvraag bij de grens werd afgewezen omdat de autoriteiten twijfels hadden over zijn identiteit en regio van herkomst. In dit verband heeft het Hof nogmaals herinnerd aan zijn rechtspraak, volgens dewelke het niet aan het Hof toekomt zijn visie op de feiten in de plaats te stellen van de visie hierop door de nationale overheden, bijvoorbeeld aangaande de beoordeling van de geloofwaardigheid van een asielzoeker. Het Hof herhaalt dat, indien het bestaan van een risico van onderduiken in principe wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden die de staat op het moment van de verwijdering kende of zou moeten hebben gekend, het Hof dat risico zal beoordelen, ten minsten wanneer de aanvrager nog niet verwijderd is, in het licht van de situatie op het moment van de behandeling van de zaak¹⁰³.
- In een **thematische fiche over de detentie van migranten**¹⁰⁴ herinnert het Europees Comité ter preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT) eraan dat de vrijheidsberoving pas in laatste instantie mag plaatsvinden en somt het de waarborgen op die tijdens de opsluiting moeten worden voorzien (meer bepaald aangepaste structuren, contacten met de buitenwereld, de mogelijkheid tot activiteiten, gekwalificeerd personeel, klachtencontrolesystemen, een aanbod van aangepaste gezondheidszorgen en de ondersteuning van kwetsbare personen).

2.2. BELGIË

- Er hebben zich ontwikkelingen voorgedaan in verband met de administratieve aanhoudingen van vreemdelingen in irregulier verblijf:
 - De omzendbrief over de **aanhouding van gezinnen en het optreden van de politie in scholen** werd gewijzigd.¹⁰⁵ De nieuwe tekst, die een aantal verbeteringen bevat, bepaalt nu de momenten waarop de politie niet mag optreden (onderwijstijd) en dit omvat ook stages, voor- en naschoolse opvang, uitstappen enz. De tekst voegt er eveneens aan toe dat de politie de gezinnen moet opvangen op een plaats die aangepast is aan hun behoeften. De aanhouding, die vroeger bij voorkeur voor de lesuren diende plaats te vinden, kan voortaan echter voor of na de onderwijstijd worden uitgevoerd. De omzendbrief beperkt ook de mogelijkheid voor de DVZ om de uitvoering van de verwijderingsmaatregel tijdelijk te schorsen wanneer die wordt genomen



¹⁰³ Cour eur. D.H., A.S. c. Belgique, 19 septembre 2017.

¹⁰⁴ CPT, *Thematische fiche over de detentie van migranten*, www.coe.int/fr/web/cpt/-/cpt-factsheet-on-immigration-detention.

¹⁰⁵ Omzendbrief van 2 januari 2016 tot wijziging van de omzendbrief van 29 april 2003 betreffende de verwijdering van gezinnen met schoolgaand(e) kind(eren) van minder dan 18 jaar – optreden van politiediensten in scholen.

- tussen de paasvakantie en het einde van het schooljaar, in de veronderstelling dat het om een eerste verwijderingsmaatregel gaat (voordien was dit mogelijk voor elke maatregel).¹⁰⁶
- Er werden debatten gevoerd over de mogelijkheid om **aanhoudingen thuis** uit te voeren, en die vervolgens zouden uitmonden in het neerleggen van een wetsvoorstel¹⁰⁷.
 - De **capaciteit van de gesloten centra** is in 2016 en 2017 toegenomen. Het aantal plaatsen werd uitgebreid in bestaande centra en er zullen nog meer plaatsen gecreëerd worden in overeenstemming met het “Masterplan Gesloten Centra”¹⁰⁸ dat in mei 2017 door de regering werd goedgekeurd. Op 1 september 2017 waren er 591 plaatsen.¹⁰⁹ Dit plan voorziet bovendien ook de oprichting van drie nieuwe centra, in Holsbeek (voor vrouwen – 50 plaatsen voorzien), in Antwerpen (voor moeilijke gevallen of personen die een gevaar inhouden voor de openbare orde – 144 plaatsen voorzien) en in Jumet (voor vreemdelingen in irregulier verblijf – 200 plaatsen voorzien).¹¹⁰ De doelstelling zou erin bestaan om tegen 2021 over een capaciteit van meer dan 1.066 plaatsen te beschikken. Hiertoe worden in het Centrum van Merksplas (CIM) eveneens verbouwingen uitgevoerd, die in november 2017 voltooid zouden moeten zijn, voor de bouw van veertien cellen waarin de vreemdelingen aan het “kamerregime” zullen worden onderworpen.¹¹¹ Dit regime, dat nu al wordt toegepast in de beveiligde vleugel van het gesloten centrum van Vottem, is bedoeld voor personen van wie wordt geoordeeld dat ze het groepsregime niet kunnen verdragen, wegens hun gedrag of hun bijzonder profiel (personen die uit de gevangenis komen, geradicaliseerden, psychiatrische gevallen, ...).¹¹² Myria is van oordeel dat voor de bijzonder kwetsbare personen, zoals degenen die met psychiatrische problemen kampen, veeleer alternatieven voor de detentie zouden moeten worden voorzien die aan hun situatie zijn aangepast.¹¹³
 - Wat het alternatief voor detentie betreft dat er voor **gezinnen met minderjarige kinderen** in bestaat om in de eigen woning te verblijven mits naleving van regels die worden vastgelegd in een overeenkomst, heeft de Raad van State (RvS) twee van de drie “sancties” geschrapt die in geval van niet-naleving van de overeenkomst waren voorzien.¹¹⁴ Zo heeft de RvS meer bepaald de mogelijkheid afgeschaft om **gezinnen te scheiden** door een van de volwassen gezinsleden over te brengen naar een gesloten centrum. Die praktijk van scheiding van gezinnen blijft echter wel nog bestaan in terugkeerwoningen, bijvoorbeeld wanneer een van de ouders feiten heeft gepleegd die in strijd zijn met de openbare orde of wanneer intrafamiliaal geweld zou worden vastgesteld

¹⁰⁶ DVZ beschikt niet over afzonderlijke statistieken over het aantal schoolgaande minderjarige kinderen dat wordt verwijderd of op wie deze omzendbrief werd toegepast. Voor meer informatie, zie Vraag n°8697 van B. Hellings (Fr.), I.V., K., 2015-2016, zitting van 2 maart 2016, n°54-353, p.17-18, www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic353.pdf.

¹⁰⁷ Zie hieronder in de focus, punt 3.1.2. *detentie en plaatsing in een gesloten centrum*.

¹⁰⁸ Samengevoegde vragen n°216 et n°220 van E. Kir en I. Poncelet, I.V., K., 2016-2017, zitting van 28 juni 2017, p.28-41. www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/54/ic698.pdf

¹⁰⁹ Zie hieronder, punt 3.1.2., *Toename van de plaatsen in gesloten centra*.

¹¹⁰ Theo Francken, *Verdubbeling terugkeercapaciteit goedgekeurd*, 14 mei 2017, www.theofrancken.be/nieuws/verdubbeling-terugkeercapaciteit-goedgekeurd.

¹¹¹ VTM, *Aparte cellen voor criminelen in centrum illegalen*, <https://nieuws.vtm.be/vtm-nieuws/binnenland/aparte-cellen-voor-criminelen-centrum-illegalen>.

¹¹² Voor meer informatie over het kamerregime, zie: *Jaarverslag Migratie 2015 Een nieuw opsluitingsregime in gesloten centra: het kamerregime*, p.165.

¹¹³ Op dit ogenblik bestaan er geen alternatieven voor de detentie van volwassenen zonder kinderen. Niettemin heeft de DVZ een akkoord gesloten met gespecialiseerde psychiatrische instellingen die zich in de nabijheid van de vijf gesloten centra bevinden voor personen van wie de opsluiting (voorlopig) niet meer mogelijk zou zijn wegens hun psychiatrische stoornissen. Psychiatrische gevallen worden ook gecontroleerd door de psycholoog in het gesloten centrum.

¹¹⁴ Voor meer informatie, zie: Myria, *Verblijf in eigen woning als alternatief voor detentie van gezinnen met minderjarige kinderen*: de Raad van State schrapt bepaalde sancties, www.myria.be/nl/grondrechten/ontwikkelingen/raad-van-state-schrapt-bepaalde-sancties en *Migratie in cijfers en in rechten*, 2015, pp. 162-163 en 2016, pp.230-231.

door het personeel van de terugkeerwoningen.¹¹⁵ In dit laatste geval is het niet de jeugdrechter die de noodzaak vaststelt om de gezinsleden te scheiden, hoewel zijn optreden wenselijk zou kunnen zijn. Wel zouden de bevoegde instellingen en de gerechtelijke diensten op de hoogte worden gebracht.¹¹⁶

- De vraag om **alternatieven voor detentie** vinden we ook terug in de **rechtspraak van de onderzoeksgerechten**. Hier wordt verwezen naar het subsidiariteitsbeginsel van de detentie, waarvan het verplichte karakter door diverse arresten in twijfel wordt getrokken. Dit impliceert dat detentie een maatregel moet zijn die pas in laatste instantie wordt genomen, waarbij “de meest dwingende maatregelen alleen in subsidiaire volgorde kunnen overwogen worden”.¹¹⁷ Detentie zou pas mogelijk zijn indien geen enkel ander alternatief kan worden overwogen, bijvoorbeeld wanneer er “een risico bestaat dat de verzoeker geen gevolg zal geven aan een verwijderingsbesluit”. Zo werd geoordeeld dat een beslissing tot opsluiting onwettig was omdat de administratie vooraf geen alternatieven voor detentie had overwogen.¹¹⁸
- In een arrest van 22 maart 2017¹¹⁹ bevestigt het Hof van Cassatie zijn vroegere rechtspraak en wijst erop dat “de omstandigheid, dat na het cassatieberoep **een nieuwe beslissing tot vrijheidsberoving** de eerste detentietitel heeft vervangen, er niet toe leidt dat dit cassatieberoep onontvankelijk wordt, maar wel dat **het voorwerp wordt weggenomen** van het cassatieberoep gericht tegen het arrest waarvan het de wettigheid toetst”.

In zijn arrest van 10 mei 2017¹²⁰ bepaalt het nochtans nader dat zelfs als het gerechtelijk beroep in principe zonder voorwerp wordt wanneer een administratieve beslissing de beslissing vervangt die de verwijdering beveelt, “indien wordt ingeroepen dat de eerste beslissing tot vrijheidsberoving **een onwettigheid vertoont die van die aard is dat ze een navolgende beslissing ongeldig maakt**”, in dit geval een aanhouding naar aanleiding van een huiszoeking, “het aan de rechter is die zich over deze betwisting moet uitspreken om dit te onderzoeken in overeenstemming met artikel 5, §4 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”.

- Het Hof heeft zich bij twee gelegenheden¹²¹ eveneens over het begrip van het **recht om te worden gehoord** gebogen. In een eerste geval was het van oordeel dat de verzoeker vóór zijn opsluiting niet moest worden gehoord gezien het feit “dat hij meerdere malen was gehoord in het kader van de uitoefening van zijn rechtsmiddelen” als voldoende werd beschouwd om “de rechten van de verdediging van de verzoeker” te eerbiedigen.¹²² In een tweede geval oordeelde het dat het niet nodig is om een vreemdeling opnieuw te horen vooraleer een beslissing tot vrijheidsberoving wordt genomen met het oog op de terbeschikkingstelling van de regering aangezien het individu al werd gehoord in het kader van procedures met een ander voorwerp.¹²³

¹¹⁵ Informatie gekregen naar aanleiding van een ontmoeting met de DVZ op 24 oktober 2016. Zie ook, Stand van zaken: gesloten centra voor vreemdelingen, december 2016, pp. 64-65.

¹¹⁶ Samengevoegde vragen nr 15878, 15887, 15889, 15908, 15933 et 15947, *B.V., K.*, 2016-2017, sessie van 15 februari 2017, pp.20-27, www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/54/ac594.pdf.

¹¹⁷ EDEM, *Newsletter juin 2016*, CMA, Bxl, 1 juli 2016, “Principe de subsidiarité détention”, 1 juli 2016.

¹¹⁸ Brussel, Raadkamer, 14 oktober 2016, *ADDE*, Newsletter n°125, november 2016.

¹¹⁹ Cass., 22 maart 2017, nr. P. 17.0248.F/3.

¹²⁰ Cass., 10 mei 2017, nr. P.17.0447.F.

¹²¹ Cass., 16 maart 2016, nr. P.16.0281.F/1 en Cass., 21 september 2016, nr. 16.0939./F.

¹²² Cass., 16 maart 2016, *op.cit.*

¹²³ Cass., 21 september 2016, *Op.cit.* Deze jurisprudentie volgt de jurisprudentie van de CJEU, zie CJEU, 10 september 2013, G. en N.R., C-383/13, §38 en 40 en CJEU, 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13.

Die rechtspraak volgt de rechtspraak van de Raad van State over dit begrip niet¹²⁴ noch de aanbevelingen van Myria om een vreemdeling te horen bij elke beslissing die hem nadeel kan berokkenen. We kunnen ons hier terecht afvragen of het streven naar doeltreffendheid werkelijk onverenigbaar is met het feit om een vreemdeling te horen in elke bepalende stap van zijn verwijderingsprocedure.¹²⁵ Deze rechtspraak wordt overigens niet altijd gevolgd door de onderzoeksrechtbanken.¹²⁶

- Tot slot heeft het Hof van Cassatie in twee opeenvolgende arresten¹²⁷ verklaard dat het cassatieberoep, op straffe van niet-ontvankelijkheid, moet worden ingesteld door een advocaat die houder is van het getuigschrift als bedoeld in artikel 425, §1, lid 2 van het Wetboek van Strafvordering en dus een opleiding in cassatieprocedures moet hebben gevolgd. Daardoor **benadrukt het Hof alleen maar het verschil in procedureregels tussen de administratieve detentie en de preventieve detentie.**¹²⁸ Hoewel het Hof een rechtmatig doel nastreeft, vragen Myria en andere auteurs zich af of die vormelijke eisen niet overdreven zijn en het recht van de vreemdeling om **toegang te hebben tot een daadwerkelijk rechtsmiddel** niet aantasten.
- Wat de ontwikkeling van de **rechtspraak bij de administratieve rechtbanken betreft:**
 - Betreffende de indiening van een verblijfsaanvraag hebben de RvV - evenals de rechtbank van eerste aanleg¹²⁹ - hebben bevestigd dat het voor een vreemdeling die aan de grens werd teruggedreven en die in een gesloten centrum was opgesloten mogelijk was een machtiging tot verblijf om medische redenen aan te vragen (9ter). Zelfs indien de formulering in de wet alleen “de vreemdeling die in België verblijft” vermeldt, is dit een feitelijke vereiste die geen rekening houdt met de administratieve status van de betrokkene en is het dus niet van belang dat de gesloten centra worden gelijkgesteld met plaatsen gelegen aan de grens op grond van een juridische fictie.¹³⁰
 - Er werden talrijke arresten geveld over de mogelijkheid om een aanvraag tot gezinshereniging in te dienen voor een derdelander aan wie een I.V. werd opgelegd.¹³¹ Een prejudiciële vraag in dit verband is op dit ogenblik hangende voor het HvJ.¹³²
 - De vraag rijst of de procedure bij uiterste dringende noodzakelijkheid voor de RvV uitsluitend voorbehouden is aan terugdrijvings- of verwijderingsmaatregelen waarvan de uitvoering imminent is (met andere woorden wanneer de vreemdeling opgesloten is) of openstaat voor

¹²⁴ Zie verder, Focus, punt 3.1.1. *De verwijderingsbeslissing*.

¹²⁵ Voor meer informatie, zie Cass. (2de k.), 21 september 2016, P.16.0939/F, G. Renaudière, « Le droit d’être entendu avant l’adoption d’une mesure privative de liberté : un obstacle à l’effectivité ? », *Newsletter EDEM*, november 2016, <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/cass-2e-ch-21-septembre-2016-p-16-0939-f.html>.

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld KIB Luik, 1 december 2016, nr. 2016/ET/97, *RDE* nr. 190, p.629 die oordeelt dat “ne ressort nullement du dossier administratif que le requérant ait été invité à faire valoir des éléments personnels avant la prise de la décision de maintien. Il en résulte une violation des droits de la défense et la constatation du caractère illégal de cette décision” (uit het administratief dossier nergens blijkt dat de verzoeker werd uitgenodigd om vóór de beslissing tot opsluiting persoonlijke elementen te doen gelden. Daaruit vloeit een schending voort van de rechten van de verdediging en de vaststelling van de onwettigheid van deze beslissing).

¹²⁷ Cass., 15 juni 2016, nr. P.16.0604.G en Cass., 31 augustus 2016, nr. P.16.0918.F/3.

¹²⁸ Voor meer informatie, zie S. Saroléa, “Le pourvoi en cassation en matière de privation de liberté d’un étranger soumis à des règles procédurales distinctes de celles relatives à la détention préventive”, *Newsletter EDEM*, augustus 2016 en Cass. 31 augustus 2016, Darjaj Youssef, https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/cass-31-aout-2016-darjaj-youssef.html#_ftn2.

¹²⁹ Rechtbank eerste Aanleg, Brussel (NL), KG, 29 maart 2017, www.agii.be/rechtbank-van-eerste-aanleg-brussel-29-03-2017.

¹³⁰ RvV, 2 juni 2017, nr. 187 922.

¹³¹ Voor meer informatie, zie *Migratie in cijfers en in rechten 2017*, p.129.

¹³² HvJ, K. e.a. t. de Belgische Staat, 12 februari 2016, C-82/16.

elke beslissing. Aangezien er binnen de Raad een afwijkende rechtspraak bestaat, heeft de RvV in een arrest van juni 2017¹³³ besloten om die vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof.¹³⁴ In dit concrete geval ging het erom of een vreemdeling die al was opgesloten en aan wie dus een negatieve beslissing was betekend na de indiening van een aanvraag 9ter zonder BGV kon worden verwijderd vóór het verstrijken van de termijn van vijf dagen die is voorzien voor de indiening van een beroep bij uiterst dringende noodzakelijkheid.¹³⁵

- Wat het **risico op onderduiken in het kader van Dublin III** betreft¹³⁶ was de RvV van oordeel dat een fax die door de advocaat van de verzoekende partij vóór de beslissing tot overdracht werd verstuurd en waarin zijn adres werd vermeld om te vermijden dat de vreemdeling als ondergedoken zou worden beschouwd, volstaat om te bewijzen dat het toepassingsgebied van de verlenging van de overdrachtstermijn hier niet geldt, die anders van 6 maanden naar 18 maanden zou zijn verlengd.
- Zoals hierboven aangehaald (in punt 2.1.) wat betreft het Al Chodor arrest, en aangezien België geen nationale norm heeft waarin objectieve criteria voor de redenen van een risico op onderduiken worden vastgelegd, lijkt een opsluiting in het kader van een Dublinoverdracht, volgens deze rechtspraak, onwettig. Myria heeft kunnen vaststellen dat Dublin-asielzoekers sindsdien worden opgesloten op grond van artikel 7 van de vreemdelingenwet, met betrekking tot vreemdelingen, die niet toegelaten zijn of mogen verblijven voor meer dan drie maanden in België en aan wie een OQT is afgegeven.

Zo werd in een individueel dossier, waarvan Myria kennis heeft gekregen, aan de heer A. een bijlage 26quater (BGV voor Dublinasielzoekers) gekoppeld aan een beslissing tot opsluiting in een gesloten centrum afgeleverd. De heer A. werd in vrijheid gesteld tijdens zijn opsluiting nog voor de Raadkamer zich over zijn detentie had uitgesproken. Enkele weken later werd hij opnieuw aangehouden, in zijn woning die door de overheid vanaf het begin van de procedure goed was gekend, wat er lijkt op te wijzen dat er geen risico op onderduiken was. Ditmaal werd hij opgesloten op grond van de artikelen 7,1° (in het Rijk verblijven zonder houder te zijn van de vereiste documenten) en 7,10° (om door de Belgische overheden aan de overheden van de overeenkomstsluitende staten te worden overgedragen, met toepassing van de internationale overeenkomsten of akkoorden die België binden, met specifieke vermelding van de Dublin-Verordening) van de vreemdelingenwet. De betrokkene werd uiteindelijk een tweede maal in vrijheid gesteld, na meer dan drie weken opsluiting en voor de Raadkamer zich had uitgesproken over het beroep dat hij had ingesteld.

In een andere zaak heeft de Kamer van Inbeschuldigingstelling van Antwerpen een dergelijke praktijk bekrachtigd.¹³⁷ In de mate waarin de betrokkene wel degelijk nog altijd een asielzoeker is die wordt opgesloten met het oog op zijn overdracht naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor zijn aanvraag in overeenstemming met de Dublin-Verordening, vraagt Myria zich niettemin af in

¹³³ RvV, 23 juni 2017, nr. 188 829.

¹³⁴ Grondwettelijk Hof, prejudiciële vraag ontvangen op 27 juni 2017, nr. 6690.

¹³⁵ Artikel 39/83 van de vreemdelingenwet bepaalt “Behoudens toestemming van de betrokkene, zal ten aanzien van een vreemdeling die het voorwerp uitmaakt van een verwijderings- of terughoudingsmaatregel, slechts tot gedwongen tenuitvoerlegging van deze maatregel worden overgegaan” na het verstrijken van de beroepstermijn of wanneer dit beroep werd ingediend nadat het door de RvV werd verworpen of wanneer de vordering tot schorsing werd ingeleid binnen deze termijn nadat de Raad deze vordering heeft verworpen.

¹³⁶ RvV, 10 augustus 2016, nr. 173.053.

¹³⁷ Antwerpen (KIB), arrest K/1021/2017 van 11 mei 2017. Voor een analyse, zie: M. Lys, “La détention des demandeurs d’asile faisant l’objet d’une décision de transfert en application du Règlement Dublin III : une jurisprudence en contradiction avec les garanties prévues en droit européen”, *Newsletter EDEM*, juni 2017.

welke mate die opsluiting de Dublin-Verordening naleeft. Heeft dit niet tot gevolg dat de voorwaarden die deze oplegt (opsluiting alleen wanneer er een aanzienlijk risico op onderduiken bestaat waarvan de objectieve criteria in de wetgeving moeten zijn vastgelegd) niet worden nageleefd?

Verder was deze praktijk om Dublinasielzoekers op te sluiten op grond van artikel 7 van de vreemdelingenwet voordien al van toepassing voor onderdanen van derde landen in irregulier verblijf die eerder al asielzoekers waren geweest in een andere lidstaat. Krachtens de Dublin-Verordening III is de keuze mogelijk om hetzij de terugkeerrichtlijn op hen toe te passen en hen terug te sturen naar hun land van herkomst, hetzij aan de staat die verantwoordelijk was voor hun asielaanvraag te vragen om hen op grond van de Dublin-Verordening terug te nemen. In principe geeft België er de voorkeur aan om hen terug te sturen naar hun land van herkomst. Indien dit echter niet lukt, probeert ze hen terug te sturen naar de lidstaat die verantwoordelijk is. Niettemin, zelfs indien het terugnameverzoek wordt ingediend – bijvoorbeeld na een Eurodac-hit – of zelfs aanvaard, blijft de vreemdeling opgesloten tot aan zijn overdracht op grond van artikel 7, zonder dat een bijlage eigen aan de Dublinasielzoekers aan hen wordt afgegeven of de opsluitingstermijn in het kader van Dublin – die verschilt van die voor vreemdelingen in irregulier verblijf – wordt toegepast.

Pas wanneer België een formeel/stilzwijgend akkoord heeft gekregen, zal een bijlage 10bis-doorlaatbewijs om zich naar de verantwoordelijke lidstaat te begeven - worden afgegeven. Volgens de DVZ zijn in dit geval de Dublintermijnen niet van toepassing want de vreemdeling blijft opgesloten als vreemdeling in irregulier verblijf in toepassing van artikel 7 van de wet.

- De mogelijkheden om de **gedetineerden te fouilleren** in gesloten centra werden uitgebreid door de goedkeuring van een nieuwe wet in mei 2016.¹³⁸ De fouillering kan voortaan ook op elk moment tijdens het verblijf van de bewoner worden uitgevoerd wanneer dit voor het behoud van de orde of in het belang van de veiligheid noodzakelijk lijkt.¹³⁹
- De kwestie van de **detentie van kinderen** stond opnieuw in het middelpunt van de aandacht. Er wordt nog altijd voorzien om woonmodules voor gezinnen in te richten (in eerste instantie vijf: drie met een capaciteit van zes personen en twee met een capaciteit van acht personen)¹⁴⁰ in het gesloten centrum 127bis,¹⁴¹ maar op het ogenblik van redactie was dit nog altijd niet gebeurd. De algemene beleidsnota asiel en migratie van 2017¹⁴² geeft aan dat deze eenheden zullen openen in januari 2018.

Diverse personen hebben een standpunt ingenomen tegen dit project, meer bepaald de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa die de staatssecretaris voor Asiel en Migratie heeft opgevorderd daarvan af te zien.¹⁴³ Overigens, ook al heeft het EHRM zich

¹³⁸ Wet betreffende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en 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 de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen.

¹³⁹ Voor meer informatie over de verenigbaarheid van deze wijziging met de rechtspraak van het EHRM, zie *Jaarverslag Migratie*, 2016, p. 237.

¹⁴⁰ Vraag n°869 de B. Pas van 7 oktober 2016 (N), V.A., K., 2016-2017, zitting van 24 april 2017, n°54-115, p.433-434.

www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0115.pdf

¹⁴¹ Voor meer informatie, zie: Myria, *De detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in gesloten centra*, www.myria.be/nl/grondrechten/ontwikkelingen/de-detentie-van-gezinnen-met-minderjarige-kinderen-in-gesloten-centra.

¹⁴² Algemene politieke nota 2017, p.34.

¹⁴³ Zie voor de brief van de Commissaris voor de Rechten van de Mens (12 december 2016) en het antwoord van de Belgische autoriteiten: www.coe.int/fr/web/commissioner/-/belgium-urged-not-to-resume-detention-of-migrant-children-and-to-expand-alternatives-to-immigration-detention-for-families-with-children.

nog niet uitgesproken tegen de detentie van kinderen, toch heeft het door middel van vijf arresten¹⁴⁴ die tegen Frankrijk werden geveld wel de omstandigheden nog verder beperkt waaronder die detentie is toegestaan. Zo was het van oordeel dat zelfs indien de materiële omstandigheden geen probleem vormden voor een jong kind, zijn detentie gedurende zeven dagen, waarbij het was blootgesteld aan aanzienlijke geluidsoverlast, tot opgehoopte emotionele agressie met bijzonder negatieve gevolgen heeft geleid. Dit gesloten centrum bevond zich in de onmiddellijke nabijheid van de landingsbaan van een luchthaven, net als het geval zal zijn voor de woonmodules in het gesloten centrum 127bis. In België werd in juni 2017 een campagne tegen de detentie van kinderen opgestart. Op het ogenblik van afsluiting van dit rapport steunden al meer dan 115 organisaties het gemeenschappelijk standpunt dat hierover werd ingenomen.¹⁴⁵

- Er werd een nieuwe wet gestemd over de **erkenningen van de verwantschap** om de strijd aan te binden tegen de als frauduleus aanzienbare erkenningen.¹⁴⁶ Dit voorziet meer bepaald dat erkenningen alleen nog zullen kunnen worden gedaan ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Het zal dus niet meer mogelijk zijn om zich voor de vaststelling van de verwantschap tot een notaris te wenden, die tot nu toe soms optrad voor personen die in een gesloten centrum waren opgesloten. Myria vreest dus dat de vreemdelingen in gesloten centra hun kind niet meer zullen kunnen erkennen. Bovendien moeten voor elke erkenning van een kind documenten worden voorgelegd die sommige vreemdelingen slechts moeilijk of helemaal niet kunnen vastkrijgen (zoals geboorteakte, bewijs van identiteit, nationaliteit en ongehuwdheid van de aangever) en wordt aan de gemeenten 3 maanden tijd gegeven om te beslissen of ze voor de erkenning al of niet een akte zullen opstellen, op grond van de documenten (ook wanneer er geen vermoeden van een schijnerkenning is). De gemeente moet pas een ontvangstbewijs afgeven wanneer het dossier volledig is, wat slechts zelden het geval zal zijn.
- Een **veroordeling van personen die zich tegen een verwijdering hebben verzet** werd uitgesproken door de (Nederlandstalige) rechtbank van eerste aanleg van Brussel,¹⁴⁷ die een vrouw veroordeelde tot een boete van 600 euro. De rechter was van oordeel dat die houding getuigde van “koppigheid” en verklaarde dat het hier om “asociaal” gedrag ging. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie heeft verklaard dat indien een verwijderingsoperatie wegens opstand aan boord dient te worden afgebroken, wat zowel tot financieel verlies als tot frustraties bij de uitvoerders leidt, systematisch processen-verbaal zullen worden opgesteld die aanleiding kunnen geven tot correctionele vervolgingen met burgerlijke partijstelling. De passagiers die zich daaraan bezondigen, zullen zelfs van boord worden gehaald.¹⁴⁸ Na een parlementaire vraag die in juni 2016 werd gesteld, heeft hij eveneens aangegeven dat er tussen 2014 en 2016 zeven klachten van dit type werden ingediend door de DVZ en dat de advocatenkosten 1.300 €/dossier bedroegen.¹⁴⁹

¹⁴⁴ EHRM, *M. e.a. t. Frankrijk*, 12 juli 2016, 33201/11; *A.B. e.a. t. Frankrijk*, 12 juli 2016, 11593/12; *A.M. e.a. t. Frankrijk*, 12 juli 2016, 24587/12; *R.C. e.a. t. Frankrijk*, 12 juli 2016, 76491/14; *R.K. e.a. t. Frankrijk*, 12 juli 2016, 68264/14.

¹⁴⁵ Zie de website van de campagne: www.eenkindsluitjenietop.be/.

¹⁴⁶ Wet van 19 september 2017 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Gerechtelijk Wetboek, de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het Consulaire Wetboek met het oog op de strijd tegen de frauduleuze erkenning en houdende diverse bepalingen inzake het onderzoek naar het vaderschap, moederschap en meemoederschap, alsook inzake het schijnhuwelijk en de schijnwettelijke samenwoning.

¹⁴⁷ Rechtbank eerste Aanleg, Brussel (NL), 27 mei 2016.

¹⁴⁸ *Algemene beleidsnota 2016, Op.cit.*, p.28.

¹⁴⁹ Vraag n°697 van B. Hellings op 1 juni 2016 (Fr.), V.A., K., 2016-2017, zitting van 25 juli 2016, nr. 54-083, p.387-389. www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0083.pdf.

KADER 1. NIEUWE ASIELWET

Op 25 oktober 2017 nam de commissie binnenlandse zaken een nieuwe asielwet aan die diverse aspecten van de vreemdelingenwet aanzienlijk wijzigt. De wijzigingen hebben betrekking op de mogelijkheden tot detentie van asielzoekers door middel van een uitgebreide interpretatie van het begrip vluchtrisico, het uitbreiden van versnelde procedures en bepaalde mogelijkheden van uitwijzing door het verkorten van de behandelingstermijn en in bepaalde gevallen invoering van een niet-opschortend beroep. Deze wijzigingen, evenals de zeer korte analyseperiode die voor de parlementariërs voor de stemming in de Commissie werd voorzien, werden sterk bekritiseerd door het middenveld. In dit kader schreef Myria een toelichting over de punten die verband houden met detentie en verwijdering¹⁵⁰. Myria blijft waakzaam over de implementatie van deze veranderingen en zal een uitgebreidere analyse maken in een toekomstig rapport.

¹⁵⁰ Nota ter attentie van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt www.myria.be/nl/aanbevelingen/nota-ter-attentie-van-de-commissie-voor-de-binnenlandse-zaken-de-algemene-zaken-en-het-openbaar-ambt.

3. FOCUS: DE VERWIJDERINGSPROCEDURE

De laatste jaren stelt de context van de verwijdering van vreemdelingen, zowel op Europees als op Belgisch niveau, zich duidelijk tot doel om een effectief en doeltreffend terugkeersysteem op te zetten met het oog op een toename van het aantal personen in irregulier verblijf dat terugkeert.

Op Europees niveau verzoeken zowel de Raad als de Commissie de lidstaten hun nationaal kader te versterken om het aantal terugkeren te verhogen.¹⁵¹ Zoals aangehaald in onze recente ontwikkelingen voorziet de Europese Unie verscheidene mogelijkheden om deze doelstelling te verwezenlijken.¹⁵²

Op Belgisch niveau gaat het hier duidelijk om een van de beleidsprioriteiten van de regering. In haar algemene beleidsnota 2016 wijst zij erop dat “de wet ons immers [voorschrijft] om de terugkeer te verzekeren van *alle* personen aan wie een Bevel om het Grondgebied te verlaten (BGV) wordt betekend”.¹⁵³ Het is tevens de doelstelling om het aantal BGV’s te beperken en “te komen tot één effectief uitvoerbaar bevel”. Tot slot wordt absolute prioriteit gegeven aan de terugkeer van “personen in onwettig verblijf die een bedreiging vormen voor de openbare orde en/of de nationale veiligheid (...) die prioritair [zullen] worden opgespoord en zo snel mogelijk worden teruggebracht naar hun land van herkomst”.¹⁵⁴ De staatssecretaris voor Asiel en Migratie is trouwens bijzonder actief geweest op het niveau van de wetgeving om de Europese doelstelling te verwezenlijken, zoals we hebben kunnen zien met de verschillende wetwijzigingen of wetten die aangenomen zullen worden van de afgelopen maanden.

Gezien deze ontwikkelingen leek het ons belangrijk om het hele traject van een verwijdering te analyseren. Die context schetst immers momenten waarop de rechten van de betrokken personen een bijzonder risico lopen. De spanning tussen een doeltreffend verwijderingsbeleid en de eerbiediging van de grondrechten is nooit zo groot geweest.¹⁵⁵

3.1. DE UITVOERING VAN DE VERWIJDERING

3.1.1. DE BESLISSING TOT VERWIJDERING

De terugkeerrichtlijn stelt de lidstaten in staat om tegelijkertijd een terugkeer- en/of verwijderingsbesluit te nemen. De Vreemdelingenwet onderscheidt de twee soorten besluiten niet van elkaar. Zij vernoemt het concept retourbeslissing twee keer zonder dat het wordt gedefinieerd en definieert de beslissing tot verwijdering als “de beslissing die de illegaliteit van het verblijf van een vreemdeling vaststelt en een terugkeerverplichting oplegt”. Hij onderscheidt deze van de

¹⁵¹ Zie meer bepaald de Persmededeling 43/17 van 3 juli 2017 van de Europese Raad waarin het volgende wordt verklaard: “In zijn conclusies van 20 en 21 oktober 2016 heeft hij de lidstaten uitgenodigd om hun nationale administratieve processen inzake terugkeer te versterken. Bovendien heeft de verklaring van Malta door de staatshoofden en regeringsleiders van 3 februari 2017 de noodzaak benadrukt om een kritisch onderzoek van het terugkeerbeleid van de Europese Unie aan te vatten, op basis van een objectieve analyse van de toepassing van de juridische, operationele, financiële en praktische instrumenten op Europees en nationaal niveau.”

¹⁵² Voor meer details, zie *punt 2.1., Recente evoluties – Europe*.

¹⁵³ Algemene beleidsnota 2016, *Op. cit.*, p.24.

¹⁵⁴ Algemene beleidsnota 2016, *Op. cit.*, p. 24. Voor meer informatie over het beleid in de afgelopen jaren, zie ook ‘Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid?’, juni 2014, www.myria.be/files/een_nieuw_kader_voor_het_belgisch_terugkeerbeleid_25062014.pdf.

¹⁵⁵ Zie eveneens ‘Migratie in cijfers en in rechten 2017’, Inleiding: Grenzen versus fundamentele rechten, pp.6-8.

verwijdering als dusdanig die “de tenuitvoerlegging van de beslissing tot verwijdering [is], namelijk de fysieke verwijdering van het grondgebied”. Er bestaan verschillende types van beslissingen tot verwijdering: het BGV voor een vreemdeling die zich in een irreguliere situatie op het grondgebied bevindt, en het bevel tot terugleiding¹⁵⁶ voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Tot voor kort bestonden er nog twee andere types van beslissingen tot verwijdering¹⁵⁷ voor vreemdelingen van wie het wettig verblijf werd ingetrokken om redenen van openbare orde, maar die werden uit de wet geschrapt.

De wet voorziet bovendien het bestaan van een beslissing tot teruggrijping voor de vreemdelingen aan wie de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd. Op veel punten is de situatie van de personen aan wie een teruggrijpingsbeslissing werd betekend vergelijkbaar met die van personen die een BGV hebben gekregen.

De verwijderingsprocedure begint doorgaans met de kennisgeving van een beslissing tot verwijdering. Op grond van de terugkeerrichtlijn¹⁵⁸ zijn de lidstaten van de Europese Unie verplicht om die beslissing af te geven.¹⁵⁹ Tegen die beslissing kan beroep worden ingesteld (tot annulatie en/of schorsing en/of schorsing bij uiterste dringende noodzakelijkheid).

In dit stadium en vooraleer eender welke beslissing wordt genomen, zou de vreemdeling volgens Myria moeten worden gehoord over zijn situatie om na te gaan of alle elementen in aanmerking werden genomen bij het nemen van de beslissing. Zoals we in onze recente ontwikkelingen hebben aangehaald¹⁶⁰, heeft het Hof van Cassatie recent een restrictievere rechtspraak ontwikkeld **over het recht om te worden gehoord**, die echter niet altijd de rechtspraak van de RvS volgt.

Zo heeft de RvS¹⁶¹ de situatie onderzocht van een EU-burger aan wie een einde werd gesteld van het verblijfsrecht en aan wie een BGV was betekend, wegens het gebruik van misleidende informatie. De betrokkene was van mening dat die beslissing zijn recht om te worden gehoord niet had geëerbiedigd. Kon dit middel echter voor het eerst worden aangevoerd voor de RvS die uitspraak doet in cassatie (zoals het geval is voor de middelen van openbare orde in het Belgisch recht)? Het HvJ, waaraan een prejudiciële vraag was gesteld, heeft geantwoord dat het middel ontvankelijk moest zijn indien het aan de voorwaarden van het nationaal recht voldeed om als middel van openbare orde te kunnen worden gekwalificeerd.¹⁶² De RvS was van oordeel dat dit niet het geval was en dat het middel dus niet alleen kon worden aangevoerd in het stadium van cassatie.

De RvS was ook van oordeel dat het recht om te worden gehoord van een vreemdeling niet was geëerbiedigd aangezien bij zijn aanhouding, die het resultaat was van een ruzie, geen vragen werden gesteld over zijn gezinsleven, terwijl dit desgevallend de uitkomst van de beslissing had kunnen veranderen. Bovendien vormde het feit dat de betrokkene voordien nog geen verblijfsaanvraag had

¹⁵⁶ Zoals voorzien door art. 61/18 van de vreemdelingenwet en door de artikelen 110undecies en 118 van het KB betreffende de vreemdelingen.

¹⁵⁷ Het koninklijk uitzettingsbesluit en het ministerieel terugwijzingsbesluit.

¹⁵⁸ Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008, art.6, 1.

¹⁵⁹ Art.6, 1. bepaalt immers dat “de lidstaten een terugkeerbesluit [uitvaardigen] tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft”.

¹⁶⁰ Zie punt 2.2., *Recente evoluties – België*.

¹⁶⁰ CE, 18 octobre 2016, n°236.171.

¹⁶¹ RvS, 18 oktober 2016, nr. 236.171.

¹⁶² HvJ, *Abdelhafid Bensada Benallal t. de Belgische Staat*, 17 maart 2016, C-161/15.

ingediend op grond van dit gezinsleven geen excuus voor de autoriteiten om niet naar zijn situatie te informeren.¹⁶³

Dit principe heeft echter verschillende eisen, afhankelijk van of de beslissing een antwoord is op een verzoek (bijvoorbeeld een verblijf) of een unilaterale beslissing. In het geval van een beslissing van de administratie (unilaterale), is de laatste verplicht het recht om te worden gehoord, in acht te nemen. In een antwoord op een verzoek om de erkenning van een recht is de administratie niet verplicht, alvorens een beslissing te nemen, de burger een tweede gelegenheid te geven om zijn standpunt uit te drukken aangezien deze op elk moment de gelegenheid heeft om nieuwe argumenten bekend te maken¹⁶⁴.

Myria werd geraadpleegd in het kader van een individueel dossier met betrekking tot de detentie van meerdere vreemdelingen die werden aangehouden naar aanleiding van een controle door de sociale inspectie. Er rezen vragen over het feit of de aangehouden vreemdelingen als slachtoffers van mensenhandel konden worden beschouwd. De RvV besliste om de beslissing tot verwijdering op te schorten en dus alle betrokkenen in vrijheid te stellen, waarbij hij zich baseerde op het feit dat uit het dossier niet bleek dat de administratie “de verzoeker zou hebben uitgenodigd om, *voor de bestreden handeling werd gesteld elementen te doen gelden met betrekking tot zijn persoonlijke situatie*”. De RvV wijst er met name op dat het administratief verslag niet vermeldt dat de vreemdeling wel degelijk werd gehoord, welke de talen zijn die hij beheerst en of hij over een tolk kon beschikken. Er werd eveneens geoordeeld dat de vragenlijst die in het gesloten centrum werd ingevuld dit niet kon ondervangen, te meer ook daarin niet werd vermeld dat de betrokkene was bijgestaan door een tolk, terwijl hij daar waarschijnlijk wel nood aan had. De RvV heeft dus beslist om de beslissing tot verwijdering op te schorten wegens het gebrek aan die procedurele waarborgen.¹⁶⁵

Net op grond van de rechtspraak van de RvS,¹⁶⁶ heeft de RvV bevestigd dat het recht om te worden gehoord ook van toepassing is in het kader van de afgifte van een I.V. De RvV heeft ook geoordeeld dat het gebruik van een vragenlijst niet kan worden gelijkgesteld met de naleving van de procedure van het recht om te worden gehoord, in het bijzonder wanneer die vragenlijst wordt ingevuld nadat de beslissing is genomen om een I.V. op te leggen, aangezien de ingezamelde informatie in elk geval geen invloed meer heeft op de genomen beslissing.¹⁶⁷

Het gebruik van een vragenlijst en het verband met de eerbiediging van het recht om te worden gehoord zal verder in de tekst worden onderzocht.¹⁶⁸

¹⁶³ RvS, 23 mei 2017, nr. 238.305.

¹⁶⁴ Zie R.S., arrest n°238.038 van 27 april 2017 die volgt op het onderwijs van de CJEU van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13.

¹⁶⁵ RvV, 1 december 2016, nr. 178 868, Schorsing in uiterst dringende noodzakelijkheid.

¹⁶⁶ RvS, 15 december 2015, nr. 233.257. Zie *Migratie in cijfers en in rechten 2016*, p.226.

¹⁶⁷ RvV, 8 september 2016, nr. 174.352.

¹⁶⁸ Zie hieronder, punt 3.1.2., *Aanhouding en plaatsing in een gesloten centrum*.

KADER 2. NIEUWE WETGEVING DIE EEN EINDE KAN STELLEN AAN HET VERBLIJF – DE WETTEN “VAN OPENBARE ORDE”

De repatriëring van personen die problemen veroorzaken voor de openbare orde is een van de prioriteiten van de regering in het kader van het verwijderingsbeleid.

In zijn algemene beleidsnota 2016 verklaarde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie het volgende: “de focus van het terugkeerbeleid [wordt] resoluut gelegd op criminelen in illegaal verblijf (...) die prioritair [zullen] worden opgespoord en zo snel mogelijk worden teruggebracht naar hun land van herkomst”. De nadruk wordt ook gelegd op de verwijdering van vreemdelingen die in de gevangenis opgesloten zijn en op de nieuwe rechtstreekse toegang van de personeelsleden van de DVZ tot de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) van de federale politie.¹⁶⁹

In die context zijn sinds 29 april 2017 de twee zogenaamde wetten “van openbare orde” van kracht, naast een ministerieel besluit houdende delegatie van bevoegdheden,¹⁷⁰ die een substantiële hervorming doorvoeren van de mogelijkheden om een verblijf in te trekken in geval van problemen met de openbare orde of de nationale veiligheid. De kernelementen kunnen als volgt worden samengevat:

- Er worden verschillende regimes ingevoerd naargelang de status van de vreemdeling: onderdaan van een derde land in kort verblijf of niet toegelaten of gemachtigd tot verblijf (art.7), onderdaan van een derde land met een verblijf van meer dan drie maanden van beperkte of onbeperkte duur (art.21), langdurig ingezetene of gevestigde onderdaan of met een verblijf van meer dan drie maanden die ten minste tien jaar ononderbroken in het Rijk verblijft (art.22) en onderdanen van EU-lidstaten (art.44bis).
- Er zijn geen verwijderings- of terugwijzingsbesluiten meer vereist. Het BGV wordt de enige verwijderingsmaatregel met eventueel een I.V.¹⁷¹ Terwijl aan één enkele persoon vroeger soms verscheidene BGV's werden betekend, bestaat de doelstelling er nu in **om dit aantal te beperken en te komen tot één enkel effectief uitvoerbaar bevel**. Noch de indiening van een verblijfsaanvraag, noch de indiening van een verzoek om internationale bescherming van een vreemdeling die het voorwerp heeft uitgemaakt van een maatregel tot verwijdering of terugdrijving verandert iets aan deze maatregel. **Bij het verkrijgen van een tijdelijk verblijf is er dus geen impliciete intrekking meer van het BGV, aangezien dit laatste wordt opgeschort.**

Die maatregel doet vragen rijzen, want indien een oud BGV wordt gereactiveerd is er volgens Myria **geen mogelijkheid meer om beroep aan te tekenen** tegen het vorige BGV, wat

¹⁶⁹ Algemene beleidsnota 2016, *Op. cit.*, pp.25-26.

¹⁷⁰ **Wet van 24 februari 2017** tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, met het doel de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid te versterken, *B.S. 19 april 2017*, **wet van 15 maart 2017** tot wijziging van artikel 39/79 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S. 19 april 2017* en **ministerieel besluit van 15 maart 2017** tot wijziging van het ministerieel besluit van 18 maart 2009 houdende delegatie van bepaalde bevoegdheden van de minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en tot opheffing van het ministerieel besluit van 17 mei 1995 houdende delegatie van bevoegdheid van de minister inzake de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *B.S. 19 april 2017*.

¹⁷¹ Zie het nieuwe artikel 1/3 vreemdelingenwet. Zij worden vervangen door afzonderlijke handelingen: een beslissing waarbij het verblijf wordt beëindigd met of zonder een BGV (verwijderingsbevel) of een BGV met of zonder een verbod op toegang (uitzendorder).

problemen stelt op het gebied van het recht op een effectief beroep. Een arrest van het HvJ ondersteunt echter de standpunt van de wet.¹⁷²

- Geen adviezen meer van de Adviescommissie¹⁷³ maar het recht om te worden gehoord en het evenredigheidsbeginsel zijn wettelijk erkend.
- Het is nu mogelijk om vreemdelingen uit te zetten die in België zijn geboren of in het land zijn aangekomen voor de leeftijd van 12 jaar, wat vroeger niet het geval was. Een enkele uitzondering: personen die internationale bescherming genieten.
- Bovendien kan over die maatregel om het verblijf in te trekken worden beslist door een ambtenaar van klasse A3 (of zelfs gewoon A1 mits toestemming van zijn directeur) van de DVZ terwijl hiervoor vroeger een ministerieel besluit of een koninklijk besluit vereist was na advies van de adviescommissie.¹⁷⁴
- De verschillende regimes maken het mogelijk om een verblijf in te trekken op grond van een beslissing die verband houdt met de duur van het verblijf en de ernstgraad van de aantasting van de openbare orde en de nationale veiligheid:
 - ***een onderdaan van een derde land met een verblijf van minder dan drie maanden of in irregulier verblijf*** kan een BGV worden afgegeven wanneer hij door zijn gedrag geacht wordt de **openbare orde of de nationale veiligheid te kunnen schaden**.
 - ***van een onderdaan van een derde land met een recht op verblijf van meer dan drie maanden, van beperkte of onbeperkte duur*** kan het verblijf worden ingetrokken en een BGV worden afgegeven **om redenen van openbare orde of nationale veiligheid**.
 - ***van een onderdaan van een derde land die langdurig ingezetene is of gevestigd of toegelaten tot een verblijf van meer dan tien jaar*** in België kan het verblijf worden ingetrokken en een BGV worden afgegeven **om ernstige redenen van openbare orde of nationale veiligheid**.
 - ***van een burger van de EU*** kan het verblijf worden ingetrokken en een BGV worden afgegeven volgens een systeem met verschillende gradaties, gaande van **redenen van openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid** (recent verblijf) over **ernstige redenen van openbare orde of nationale veiligheid** (duurzaam recht op verblijf) tot **dwingende redenen van nationale veiligheid** (duurzaam recht op verblijf sinds minstens 10 jaar en minderjarigen). Bovendien kan aan de EU-burgers voortaan ook een **I.V.** worden opgelegd.
 - Niettemin zijn de criteria voor het bepalen van deze verschillende graden van ernst niet gedefinieerd door de wet, waardoor er ruimte blijft voor enige juridische onzekerheid. Ter herinnering, Myria heeft reeds aanbevolen dat het begrip openbare orde en nationale veiligheid zo in de wet over de vreemdelingen opgenomen wordt, zodat duidelijke en objectieve criteria het gebruik door de overheid van deze gedachte kan onderbouwen¹⁷⁵. Myria beveelt aan deze aanbeveling uit te breiden tot het concept van (serieuze)redenen van openbare orde of nationale veiligheid.

¹⁷² EHRM, arrest J.N., *op.cit.* §75 en zie punt 2.1. hieronder.

¹⁷³ Voor de invoering van deze wet, gaf in geval van intrekking van het verblijf, een Adviescommissie bestaande uit een magistraat, een advocaat en een vertegenwoordiger van de ngo's een advies over de intrekking van het verblijf.

¹⁷⁴ Zie art.3 ministerieel besluit van 15 maart 2017, *op.cit.*

¹⁷⁵ Myria, Jaarrapport Migratie, 2013, Publieke orde, detentie en verwijdering, pp.193-199.

- Er zijn evaluatiecriteria voorzien:¹⁷⁶ de beslissingen tot beëindiging van verblijf zijn uitsluitend gebaseerd op het persoonlijk gedrag van de betrokkene en mogen niet op economische gronden berusten. Het gedrag van de betrokkene moet een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving zijn. Motiveringen die losstaan van het betrokken individuele geval of met algemene preventieve redenen verband houden, mogen niet worden aangevoerd. Bij het nemen van de beslissing wordt rekening gehouden met de ernst of de aard van de inbreuk op de openbare orde of de nationale veiligheid of met het gevaar dat van hem uitgaat en met de duur van zijn verblijf in het Rijk. Er wordt ook rekening gehouden met het bestaan van banden met zijn land van verblijf of met het ontbreken van banden met zijn land van oorsprong, met zijn leeftijd en met de gevolgen voor hem en zijn familieleden.

Er wordt geen definitie gegeven van wat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging is, maar de voorbereidende werkzaamheden verwijzen naar de rechtspraak van het HvJ.

- De I.V. is niet beperkt in de tijd (terwijl er voorheen een maximumperiode voorzien was van 10 jaar). Een burger van de EU kan de schorsing of intrekking vragen van zijn I.V. (art.44 decies) en de minister beschikt over een termijn van zes maanden om over de aanvraag te beslissen. Er is geen sanctie voorzien wanneer deze termijn wordt overschreden, maar in het wetsontwerp wordt verwezen naar de rechtbank van eerste aanleg en naar de RvV.
- **De niet-uitvoering van maatregelen tot verwijdering** van het grondgebied als gevolg van bepaalde beslissingen (39/79, lid 2) tijdens de beroepstermijn en tijdens het onderzoek van dit beroep is niet van toepassing wanneer die beslissingen gesteund zijn op **dwingende redenen van nationale veiligheid**. In die gevallen zal de vreemdeling ook van het grondgebied kunnen worden verwijderd tijdens de beroepstermijn (= schorsend effect geschrapt).¹⁷⁷ Hoewel een beroep in uiterst dringende noodzakelijkheid met opschortende werking tegen deze beslissing mogelijk is, roept deze maatregel, volgens Myria, vragen op in verband met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en de garanties die dit soort beroep net inhoudt.
- Het **recht om te worden gehoord** wordt erkend¹⁷⁸ voor vreemdelingen die gemachtigd of toegelaten zijn tot een verblijf van meer dan drie maanden: in geval van beëindiging of intrekking van het verblijf wordt de vreemdeling hiervan schriftelijk op de hoogte gebracht en heeft hij 15 dagen de tijd om schriftelijk te reageren. De termijn kan worden ingekort of verlengd rekening houdend met de omstandigheden van het concrete geval. Voorbeelden van een inkorting (aard en ernst van de feiten, fraude,...) en een verlenging (ingewikkelder dossier, lengte van het verblijf) worden in het wetsontwerp geciteerd. Die maatregel is niet van toepassing indien redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten, indien de aard of de ernst dit vereist, wanneer de betrokkene onbereikbaar is.

Voor de vreemdelingen in irregulier verblijf of met een verblijf van minder dan drie maanden wordt verwezen naar de rechtspraak van het HvJ waar het begrip ruimer wordt opgevat.

Zoals we in de kernpunten hebben aangehaald, doen verscheidene bepalingen vragen rijzen, meer bepaald wat de intrekking van het verblijf betreft van personen die in België geboren zijn of het

¹⁷⁶ Art.23 (voor de derdelanders) en art.45 (voor de EU-burgers) vreemdelingenwet.

¹⁷⁷ Zie art. 39/79, §3 vreemdelingenwet.

¹⁷⁸ Zie art.62 §1 vreemdelingenwet.

grootste deel van hun leven hier hebben gewoond, of ook wat de waarborgen betreft voor de uitvoering van een grondig onderzoek vooraleer een beslissing tot intrekking van verblijf wordt genomen, of wat de schorsing en niet-annulering van een BGV in geval van een verblijf of procedure betreft, en ten slotte wat de toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel betreft.

In zijn algemene beleidsnota van 2017 meldde de staatssecretaris van Asiel en Migratie dat hij 47 beslissingen heeft genomen ten aanzien van criminelen onder deze nieuwe wet¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Algemene politieke nota 2017, *op.cit.*, p. 34.

3.1.2. DE AANHOUING EN DE OPSLUITING IN EEN GESLOTEN CENTRUM

Zoals eerder al aangegeven,¹⁸⁰ kan een vreemdeling die geen houder is van de identiteitspapieren of de documenten die door de wet zijn vereist door de politiediensten administratief worden aangehouden voor een maximale duur van 24 uren. Onderdanen van derde landen die in het land zijn voor een kort verblijf, kunnen eveneens worden aangehouden zelfs wanneer hun verblijfssituatie in orde is, want het plegen van een feit dat in strijd is met de openbare orde kan leiden tot beëindiging van het kort verblijf. Dit is meestal bij arrestatie na betrapping op heterdaad.



Ook EU-burgers kunnen worden aangehouden, maar alleen in geval van fraude en om redenen van openbare orde, nationale veiligheid en/of volksgezondheid. De gevallen van fraude werden toegevoegd door een wet van 2016.¹⁸¹ Het is eveneens voorzien dat een einde kan worden gesteld aan het verblijfsrecht van een burger van de EU indien hij een onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandstelsel van het Rijk¹⁸². In dat geval is de mogelijkheid om een BGV af te geven echter wel niet door de wet voorzien. In de praktijk hebben een aantal personen in een dergelijk geval nochtans een BGV gekregen.¹⁸³ Over het algemeen worden de personen aangehouden om redenen die te maken hebben met de openbare orde. Wanneer dit gebeurt in het kader van een eerste inbreuk, krijgen ze de eerste maal doorgaans een gewoon BGV. Pas in geval van recidive zal een EU-burger eventueel worden aangehouden met het oog op detentie in een gesloten centrum, op voorwaarde dat hij niet meer over een verblijfsrecht beschikt.

Die aanhoudingen kunnen onder diverse omstandigheden plaatsvinden: toevallige controle, vaststelling van een strafbaar feit, “Sefor”-procedure¹⁸⁴. In het eerste geval vraagt de DVZ aan de politie om het verblijfadres van de vreemdeling te controleren en de persoon aan te houden die de termijnen om het land vrijwillig te verlaten niet heeft nageleefd. De DVZ heeft aangegeven dat zij aan de politie altijd hebben vermeld dat de vreemdeling niet mocht worden uitgenodigd met het oog op een aanhouding en “zeker niet onder valse voorwendsels”¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Zie hoger, deel Cijfers, punt 1.2. voor de gegevens over aanhoudingen in de woning en het gevolg dat wordt gegeven aan administratieve aanhoudingen.

¹⁸¹ Wet van 4 mei 2016 houdende diverse bepalingen inzake asiel en migratie en tot wijziging van de wet van 15 december 1980 ; het oude artikel art.42septies werd vervolgens ingetrokken door de wetten van openbare orde van 24 februari 2017 en vervangen door de artikelen 43, 44 en 44bis.

¹⁸² Zie art.41ter vreemdelingenwet.

¹⁸³ Voor meer details, zie: *Migratie in cijfers en in rechten 2017*, pp.150-153.

¹⁸⁴ Voor meer informatie, zie: Kamer van volksvertegenwoordigers, 22 februari 2017, CRABV 54 COM 604.

¹⁸⁵ Ciré, VwV, *La politique d'éloignement des étrangers en Belgique (Het verwijderingsbeleid van vreemdelingen in België)*, maart 2015, p. 20.

Wat **de aanhoudingen in de woning** betreft, dient te worden opgemerkt dat de politieambtenaren op dit ogenblik niet gemachtigd zijn om zich met geweld toegang te verschaffen tot de woning van personen in irregulier verblijf om over te gaan tot een aanhouding met het oog op hun verwijdering.¹⁸⁶ Toch pleit de DVZ er al verscheidene jaren voor om de wetgeving te wijzigen.¹⁸⁷

De staatssecretaris voor Asiel en Migratie¹⁸⁸ en de minister van Binnenlandse Zaken hebben in 2016 verklaringen in die zin afgelegd, waarbij deze laatste van oordeel was dat politieambtenaren die op de hoogte waren gebracht van de aanwezigheid van personen zonder geldige verblijfsdocumenten een woning zonder huiszoekingsbevel mochten betreden om hen op heterdaad te ontdekken.¹⁸⁹ De minister van Justitie heeft die stelling betwist en erop gewezen dat “de heterdaad immers aan het betreden van de woning [moet] voorafgaan, en niet pas ontstaan na het betreden van de woning”.

“Dit zou immers de regels inzake de huiszoeking onder rechterlijk mandaat en derhalve de bescherming van de woonst volledig uithollen.”¹⁹⁰ Een aanhouding van personen in irregulier verblijf einde 2016 waarbij aanzienlijke middelen werden ingezet, had overigens dit debat over de onschendbaarheid van de woning en de evenredigheid van de gebruikte middelen op gang gebracht.¹⁹¹ Myria is van mening dat de toestemming geven om de woning van een persoon in een irreguliere situatie te betreden zonder huiszoekingsbevel bijzonder verontrustend is in het licht van de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen (recht op privéleven) en gezien de negatieve impact die deze indringing in de familiale privésfeer kan hebben, in het bijzonder wanneer er kinderen aanwezig zijn.¹⁹²

Het **Hof van Cassatie** heeft zich eveneens over het geval van **aanhoudingen naar aanleiding van huiszoekingen** gebogen en herinnerd aan de twee enkele gevallen waarbij politieambtenaren gebouwen mogen betreden en doorzoeken zonder gerechtelijk bevelschrift¹⁹³ : op verzoek mits toestemming van de persoon of waar een ernstig gevaar bestaat dat op geen enkele andere manier kan worden vermeden.

¹⁸⁶ Zie hierover eveneens: M. BEYS, “*Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique*”, Couleurs Livres, éd. Jeunesse & Droit, 2014, p. 419.

¹⁸⁷ K. BERGANS, W. CRUYSSBERGHS, G. VERBAUWHEDE, K. STRALEN, B. VERSTRAETE et al., “Het verwijderingsbeleid”, *Migratie en migrantenrecht*, ed. M.C. Foblets, D. Vanheule, 2010, p.212 ; *Huiszoekingsbevel schrappen voor illegalen: hoe wettelijk is het?*, 22 december 2014, beschikbaar op: www.deredactie.be.

¹⁸⁸ Kamer van volksvertegenwoordigers, *I. V., Commissie voor de Justitie*, 14 januari 2015, CRIV 54 COM 055, p. 29.

¹⁸⁹ Kamer van volksvertegenwoordigers, *Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt*, 21 september 2016.

¹⁹⁰ Koen Geens, Persbericht, *Heterdaadsprocedure is niet automatisch van toepassing op ieder voortgezet misdrijf*, 29 september 2016, www.koengeens.be/news/2016/09/29/heterdaadsprocedure-is-niet-automatisch-van-toepassing-op-ieder-voortgezet-misdrijf-1.

¹⁹¹ Opinion, Selma Benkhelifa, “*Perquisitions illégales, la NVA persiste et signe*”,

www.levif.be/actualite/belgique/perquisitions-illegales-la-nva-persiste-et-signe/article-opinion-555019.html.

¹⁹² Zie in dit verband, Myria, *Migratie in cijfers en in rechten* 2015, hfst. 9- De aanhouding van het gezin; Myria, *Migratie in cijfers en in rechten* 2016.

¹⁹³ Cass. 17 mei 2017, nr P.17.0517.F/1.

De regering zal binnenkort een wetsvoorstel in de Kamer voorleggen dat bepaalt dat de politie zich vanaf nu tot de huizen van vreemdelingen in irregulier verblijf toegang kan verschaffen zonder toestemming van deze laatsten. Maar dit zal onderworpen zijn aan de voorwaarde dat een onderzoeksrechter ermee heeft ingestemd¹⁹⁴. Hoewel het positief is dat die mogelijkheid moet worden voorgelegd aan een onderzoeksrechter die zijn toestemming moet geven, zal in de praktijk moeten worden bekeken welke criteria in aanmerking zullen worden genomen om te bepalen in welke gevallen die aanhouding in de woning dient te gebeuren en welke waarborgen zullen worden gegeven opdat de rechten van de vreemdelingen zullen worden geëerbiedigd, zoals de aanwezigheid van een tolk of een gespecialiseerde maatschappelijk assistent indien er kinderen aanwezig zijn.

De politie beschikt op dit ogenblik¹⁹⁵ slechts over een beperkte toegang tot het rijksregister¹⁹⁶ en moet dus een beroep doen op de DVZ om de verblijfssituatie van een persoon na te gaan. Na een aanhouding stuurt ze dus een administratief verslag vreemdelingencontrole¹⁹⁷ door naar de DVZ via een specifiek elektronisch systeem. Diverse cellen van de DVZ kunnen een administratief verslag ontvangen: het Bureau C of de Permanentie buiten de kantooruren (in geval van een toevallige controle of in verband met elementen van openbare orde), het Bureau Sefor (in geval van een gerichte controle) en de dienst Grensinspectie (bij een aanhouding aan de grens). De politie neemt ook systematisch de vingerafdrukken van die vreemdelingen en geeft die door aan de federale politie die ze op haar beurt aan de dienst Printrak van de DVZ moet bezorgen, die ze registreert in een gegevensdatabank.

Het administratief verslag dat naar de DVZ wordt gestuurd bevat in principe informatie over de identiteit van de vreemdeling, de omstandigheden van de onderschepping, de moedertaal van de betrokkene of een andere taal die hij spreekt, de gezinsleden, de documenten waarover hij beschikt, de mogelijke aanwijzingen van feiten in verband met mensenhandel of ook de medische behoeften, een eventuele zwangerschap of handicap.

In theorie mogen de politiediensten een beroep doen op een tolkdienst om met de aangehouden persoon te spreken. Artikel 5 van het EVRM bepaalt trouwens dat elke aangehouden persoon “onverwijld en in een taal die hij verstaat op de hoogte [moet] worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie en van alle beschuldigingen die tegen hem zijn ingebracht”.

Toch blijkt het feit dat de persoon informatie met betrekking tot zijn detentie heeft gekregen in een taal die hij begrijpt en dat de politie de persoon in dezelfde taal alle noodzakelijke vragen heeft kunnen stellen, bijvoorbeeld over zijn gezondheidstoestand of zijn gezinssituatie, niet duidelijk uit het formulier dat ter beschikking is gesteld. Het is echter wel op grond van dit formulier dat de DVZ zal beslissen om een persoon al dan niet in een gesloten centrum op te sluiten. DVZ moet daarom

¹⁹⁴ Algemene beleidsnota 2017, p.34.

¹⁹⁵ Zie Privacycommissie [Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer], Betreft: aanvraag van de Federale Politie tot uitbreiding van de toegang van de Lokale en Federale Politie tot de gegevens van het Rijksregister, het Register van de Identiteitskaarten, het Register van de Vreemdelingenkaarten en het Bevolkings- of Vreemdelingenregister, 19 april 2017.

¹⁹⁶ Zie het koninklijk besluit van 7 juli 2003 waarbij sommige leden van de lokale politie en van de federale politie gemachtigd worden toegang te hebben tot de informatiegegevens van het Rijksregister van de natuurlijke personen en het identificatienummer ervan te gebruiken.

¹⁹⁷ Dit document is als bijlage gevoegd bij de Omzendbrief inzake de invoering van een multidisciplinaire samenwerking met betrekking tot de slachtoffers van mensenhandel en/of van bepaalde zwaardere vormen van mensenmokkel, *B.S.*, 20 november 2008.

worden geïnformeerd of de vreemdeling al dan niet reeds van een tolk gebruik heeft gemaakt. Dit doet ook vragen rijzen over de eerbiediging van het recht om te worden gehoord, wat impliceert dat de betrokkene zich heeft kunnen uitspreken over zijn situatie alvorens aan hem een BGV wordt afgegeven. De DVZ krijgt ook geen proces-verbaal van de aanhouding met de details over de elementen van openbare orde die de betrokkene ten laste worden gelegd, maar wel een samenvatting van de feiten. Doorgaans zal de referentie van het proces-verbaal wel in het administratief verslag worden vermeld (aan de hand van het nummer kan de aard van de inbreuk worden achterhaald).

Bovendien, en in tegenstelling tot wat er gebeurt voor personen die van hun vrijheid zijn beroofd in het kader van een strafrechtelijk verhoor,¹⁹⁸ krijgen de vreemdelingen die om administratieve reden zijn aangehouden geen bijstand van een advocaat tijdens hun vasthouding op het commissariaat.¹⁹⁹

Problematische aspecten in verband met de aanhouding, die bijvoorbeeld werd uitgevoerd met schending van het recht op eerbiediging van de woning, maar ook bijvoorbeeld uitsluitend op grond van etnische profilering,²⁰⁰ kunnen ervoor zorgen dat de opsluiting onrechtmatig is. Zo heeft het EHRM in een zaak tegen Frankrijk geoordeeld dat het feit dat de controle door de administratieve rechter geen betrekking heeft op de handelingen die voor de detentie hebben plaatsgevonden, zoals de aanhouding, een schending van het Verdrag betekent (artikel 5 § 4 van het EVRM). Dit betekent dat de rechter bij zijn beoordeling van de rechtmatigheid van de detentie ook de rechtmatigheid van de aanhouding moet kunnen onderzoeken.²⁰¹

Myria beveelt aan om bijkomende waarborgen te voorzien voor de aanhouding van een vreemdeling in irregulier verblijf, in het bijzonder met het oog op het waarborgen van:

- **het recht om gehoord te worden, door te voorzien dat de politie de persoon op zo een manier zal ondervragen zodat hij alle elementen met betrekking tot zijn persoonlijke situatie kan aanbrengen die een invloed kunnen hebben op het nemen van de beslissing tot verwijdering en de informatie kan overmaken aan DVZ voor dat deze een beslissing kan nemen;**
- **het rekening houden met kwetsbaarheid ;**
- **het recht van de vreemdeling om, in een taal die hij begrijpt, op de hoogte te worden gebracht van de redenen voor zijn detentie, door een systematischer systeem van tolken in te voeren;**
- **op vraag van de persoon, het recht om bijstand te krijgen van een advocaat tijdens zijn administratieve aanhouding door de politiediensten.**

¹⁹⁸ Sinds 2011, in overeenstemming met de zogenaamde Salduz-wet. Zie meer bepaald de wet van 21 november 2016 betreffende bepaalde rechten van personen die worden verhoord die de omzetting beoogt van de Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming.

¹⁹⁹ Voor de andere verbonden rechten die de opgesloten persoon geniet, zie: M. BEYS, *"Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique"*, Op.cit.; Ciré, VwV, *La politique d'éloignement des étrangers en Belgique*, maart 2015, pp.26-27.

¹⁹⁹ Zie hierover eveneens: M. BEYS, *Quels droits face à la police ? Manuel juridique et pratique*, Op.cit., p. 419.

²⁰⁰ Voor meer informatie over de etnische profilering, zie: Myria, *Vreemdeling zijn in België in 2016*, pp.7-11.

²⁰¹ EHRM, A.M. t. Frankrijk, 12 juli 2016.

3.1.3. DE VOORBEREIDING VAN DE VERWIJDERING TIJDENS DE DETENTIE EN HET RECHT OP INFORMATIE²⁰²

Na zijn aanhouding kan de vreemdeling worden overgebracht naar een gesloten centrum, waar hij zal worden vastgehouden vóór zijn eventuele verwijdering door de autoriteiten.

Bij zijn aankomst in het gesloten centrum wordt van de vreemdeling een administratief, een sociaal en een medisch interview afgenomen.²⁰³ Bij die drie gesprekken krijgt hij, in theorie althans, alle informatie die hij nodig heeft. Die informatie kan mondeling worden meegedeeld, maar zoals voorzien in het Koninklijk Besluit over de gesloten centra, moet een deel van die informatie hem schriftelijk worden overhandigd.²⁰⁴ Er werden hulpmiddelen uitgewerkt, de 'infofiches', die elk een bijzonder thema behandelen, naast een dvd over de verwijdering en het gebruik van dwang. De fiches zijn in 25 talen vertaald en de dvd in 17 talen.²⁰⁵ Tijdens de bezoeken aan gesloten centra stelde Myria vast dat er geen registratie was van de ter beschikkingstellingen, terwijl dit door het koninklijk besluit over de gesloten centra vereist is. Myria hoopt dat zo'n documenteringssysteem snel wordt opgesteld, met name gezien de sterke toename van het aantal vreemdelingen die in 2016 ter beschikking van de regering werden gesteld.

Die informatie behandelt uiteenlopende aspecten als: de werking en de leefregels van het centrum, de procedures in verband met de status, de toegang tot een advocaat, informatie over de Klachtencommissie, de reden voor de opsluiting, een lijst van ngo's, de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid enz.

Wanneer de vreemdeling daar baat bij zou kunnen hebben, zal hij in principe ook informatie krijgen over de begeleide vrijwillige terugkeer, met ondersteuning door de IOM, vanuit een gesloten centrum, die onder bepaalde voorwaarden mogelijk is.²⁰⁶ Het gesloten centrum stuurt in principe de aanvragen die het krijgt van de personen die daar zijn opgesloten door naar de administratieve zetel van de DVZ die nagaat of aan de voorwaarden is voldaan om voor die maatregel in aanmerking te komen. Er lijken echter tegenstrijdigheden te zijn wat het moment betreft waarop een persoon kan aanvragen om van die maatregel te genieten: sommige van onze gesprekspartners hebben naar aanleiding van onze bezoeken aan of gesprekken in gesloten centra aan Myria verteld dat die

²⁰² Informatie ingezameld naar aanleiding van bezoeken aan de gesloten centra Caricole en Merksplas in mei 2017.

²⁰³ Men heeft het over intake. De administratieve intake gebeurt direct bij aankomst door de administratieve dienst en de sociale en de medische intake vinden normaal binnen de 24 uren plaats.

²⁰⁴ Zie art. 17 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden (...): "Dit besluit en het huishoudelijk reglement van het centrum moeten steeds ter beschikking gesteld worden van iedere persoon die deze wenst te consulteren gedurende zijn verblijf in het centrum. Elke bewoner wordt in het bezit gesteld van een onthaalbrochure met de rechten en plichten betreffende zijn verblijf in het centrum en de mogelijkheden op het vlak van medische, psychosociale, morele, filosofische of religieuze bijstand. Elke bewoner ontvangt een informatiebrochure die hem inlicht over de beroepsmogelijkheden tegen de opsluiting, de terbeschikkingstelling van de regering of de vasthouding, de mogelijkheden om een klacht te formuleren aangaande de omstandigheden van de opsluiting, de terbeschikkingstelling van de regering of de vasthouding, om bijstand van een niet-gouvernementele organisatie te verkrijgen en om een beroep te doen op juridische bijstand. Deze beide brochures zijn minstens beschikbaar in de drie landstalen en in het Engels."

²⁰⁵ Fiches: Engels, Farsi, Albanees, Duits, Chinees, Nederlands, Spaans, Frans, Hindi, Turks, Servo-Kroatisch, Armeens, Arabisch, Paschto, Dari, Bulgaars, Russisch, Haoussa, Vietnamees, Bangla, Tibetaans, Mongols, Kinya, Roemeens, Pools. DVD: Albanees, Duits, Frans, Nederlands, Russisch, Turks, Urdu, Serbe, Portugees, Hindi, Engels, Arabisch, Chinees, Farsi, Croate, Roumain, Spaans.

²⁰⁶ De persoon mag geen problemen hebben die verband houden met de openbare orde en mag nog geen voorwerp hebben uitgemaakt van een begeleiding door het Bureau Sefor.

aanvraag door de vreemdeling moest worden ingediend binnen de tien dagen na het begin van zijn detentie. Het lijkt er echter op dat dit in werkelijkheid mogelijk is tot op het ogenblik dat de vreemdeling is geïdentificeerd en voor er een vlucht is geboekt. Die informatie is niet terug te vinden in de informatiefiche.

In het kader van zijn werkzaamheden van individuele dossiers, werd Myria in kennis gesteld van het geval van een dame die een beroep wilde doen op de maatregel van vrijwillige terugkeer vanuit een gesloten centrum. Het gesloten centrum oordeelde echter nog voor haar aanvraag naar de zetel van de DVZ werd gestuurd dat dit niet mogelijk was. Er bestonden ook twijfels over het moment waarop die aanvraag was ingediend en over de eventuele invloed daarvan op de geldigheid. De betrokkene heeft nooit een antwoord gekregen op haar aanvraag en heeft uiteindelijk een vlucht geweigerd die voor haar was geboekt en dat terwijl ze eigenlijk wenste te vertrekken. Ze hoopte immers dat ze op bijstand zou kunnen rekenen in het kader van het vrijwillig terugkeerprogramma. Toen Myria stappen wou ondernemen om haar te helpen, bleek dat de dame niet meer aan de voorwaarden voor een begeleide vrijwillige terugkeer voldeed. Indien de betrokkene vanaf het begin duidelijke informatie had gekregen over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een begeleide vrijwillige terugkeer, dan zou ze de eerste vlucht hebben aanvaard, wat zou hebben vermeden dat ze onnodig nog langer werd vastgehouden en een nieuw vliegtuigbiljet moest worden geboekt.

Myria heeft eveneens vastgesteld dat de opgesloten vreemdelingen doorgaans niet op de hoogte zijn van het feit dat van hen de terugbetaling van de repatriëringskosten kan worden gevorderd, bijvoorbeeld wanneer ze na een verwijdering naar België willen terugkeren, en dat die kosten bijzonder hoog kunnen oplopen wanneer ze gedurende lange tijd werden opgesloten of er een escorte werd georganiseerd²⁰⁷. Het gemiddeld bedrag van de teruggevorderde kosten in 2016 bedroeg € 7.000 per persoon,²⁰⁸ maar in sommige dossiers waarvan Myria weet heeft, bedroegen die kosten meer dan € 15.000. De vreemdeling moet daarvan dus op de hoogte worden gebracht, zodat hij bijvoorbeeld kan beslissen om bij de eerste verwijderingspoging te vertrekken wanneer de kans groot is dat hij later op grond van een verblijfsrecht zal terugkeren.

Tot slot vult de vreemdeling eveneens een **formulier** in (het formulier 'recht om gehoord te worden'), waarbij hij een reeks vragen beantwoordt. Er bestaan twee modellen van dit formulier:

- een voor de gevangenen: die wordt in de gevangenis ingevuld, doorgaans alvorens de beslissing wordt genomen;
- een voor de gesloten centra: dit formulier wordt doorgaans ingevuld samen met de sociale dienst tijdens het gesprek. Volgens Myria beantwoordt dit niet aan wat in de wet wordt bepaald met betrekking tot het recht om gehoord te worden, aangezien het formulier pas wordt ingevuld nadat de beslissing tot opsluiting is genomen. Zoals hierboven al aangegeven, werd dit aspect trouwens veroordeeld door de RvV.²⁰⁹

Er dient eveneens te worden opgemerkt dat het in de gevangenen gebruikte formulier vollediger is dan dat voor de gesloten centra, aangezien het eveneens vragen bevat over het studie- en beroepstraject zowel in België als in het land van herkomst en over de familiebanden in het land van herkomst. Die verschillen lijken belangrijk, zeker na de inwerkingtreding van de wetten van openbare orde. Alvorens een beslissing wordt genomen om het verblijfsrecht in te trekken en een persoon te

²⁰⁷ In de informatie fiches die tijdens het intake-interview kunnen worden gegeven, verklaart één van hen (6a) dit principe. In de praktijk is echter gebleken dat deze fiches niet systematisch worden gegeven en wanneer ze zijn, krijgen de personen maximaal één of twee.

²⁰⁸ Zie hoger, *Invordering van de repatriëringskosten*, punt 1.6.2..

²⁰⁹ RvV, 8 september 2016, nr. 233.257.

verwijderen, moet er immers een individuele evaluatie worden gemaakt die rekening houdt met de banden met het land van herkomst en met het gedrag van de betrokkenen.

In de loop van zijn detentieperiode kan de vreemdeling normaliter vragen om zijn maatschappelijk assistent te zien wanneer hij dit wenst.

Wat de toegang tot informatie betreft, stelt Myria positieve ontwikkelingen vast, met duidelijke voorschriften voor zowel de administratieve als de sociale en medische interviews en met hulpinstrumenten die alle informatie bevatten die de vreemdeling nodig zou kunnen hebben in een aanzienlijk aantal talen.

Toch heeft Myria tijdens zijn bezoeken ook diverse problemen kunnen vaststellen:

- de hoeveelheid informatie die op 24 uur tijd wordt geacht te worden gegeven is enorm en het lijkt een illusie te denken dat iemand alles kan onthouden, des te meer daar men zich kan voorstellen welke stress de aankomst in een gesloten centrum met zich meebrengt.
- bij de observatie van twee administratieve interviews (de 'administratieve intake'), werd vastgesteld dat er maar weinig informatie werd gegeven. In het ene geval werd tot driemaal toe aan de betrokken persoon gevraagd of deze een document wou ondertekenen om sneller te vertrekken (en daarbij tegelijk afstand te doen van het recht om beroep in te stellen) en in het andere begreep de persoon geen Frans of Nederlands en het enige document dat men overhandigde, was een fiche in de eigen taal over de detentie van personen in irregulier verblijf, zonder enige mondelinge uitleg.
- sommige fiches liggen ter beschikking in de gemeenschappelijke zalen of bij het administratief interview, maar wel in maximum 2-3 talen, niet noodzakelijk goed zichtbaar en ze behandelen enkel een beperkt aantal thema's.
- de lijst van ngo's die in de gemeenschappelijke zaal van het gesloten centrum Caricole beschikbaar is, werd al verscheidene jaren niet meer bijgewerkt en werd in Merksplas helemaal niet aangetroffen.

KADER 3. DE STUDIE VAN HET EUROPEES NETWERK VAN NATIONALE MENSENRECHTENINSTELLINGEN (ENNHRI) OVER DE TOEGANG TOT INFORMATIE IN DETENTIE- EN ONTHAALCENTRA ²¹⁰

ENNHRI heeft een studie uitgevoerd in 12 Europese landen (landen van herkomst, transit en bestemming)²¹¹ over de toegang van migranten tot informatie over hun rechten in detentie- en onthaalcentra. Deze studie streeft naar het bewaken en verbeteren van de toegang tot informatie voor migranten in deze centra²¹².

Hiervoor werden gegevens verzameld in 19 centra tijdens 19 surveillancebezoeken die tussen februari en juli 2017 in acht EU-lidstaten en vier niet-EU-lidstaten plaatsvonden. Deze bezoeken hebben geleid tot 83 interviews op basis van een vragenlijst met open en gesloten vragen.

Voor België is het Myria, lid van ENNHRI, dat deze studie realiseerde door de keuze te maken om het alleen in gesloten centra te realiseren.

De analyse van de gegevens zorgde ervoor dat ENNHRI aanbevelingen maakte rond drie thema's: het aankomstinterview in het centrum, de kwaliteit van de informatie en het begrip dat de migrant van de informatie heeft. Hier zijn grote lijnen van de diverse aanbevelingen rond deze drie thema's:

1. HET INTAKE GESPREK

Met betrekking tot het eerste contact van de migrant met de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het centrum, is een goed onderhoud een belangrijke voorwaarde voor een adequate en effectieve toegang tot de juridische procedures. Het is ook een belangrijk moment voor de medewerkers van het centrum om mogelijke kwetsbaarheden te identificeren. Uit de praktijk blijkt dat de kwaliteit van dit interview vaak in het gedrang komt en de duur te kort is.

Aanbevelingen:

- voldoende tijd voorzien voor dit interview, minimum een uur. De duur zou moeten verlengd worden indien er kinderen zijn;
- tijdens het interview toegang geven tot een tolk;
- zorgen voor een passende opleiding voor het personeel van de centra;
- geslachtsspecifieke informatie voorzien.

2. DE KWALITEIT VAN DE INFORMATIE

Een persoon kan enkel zijn rechten uitoefenen indien hij snel duidelijke informatie ontvangt. In de praktijk blijkt dat informatie niet systematisch wordt gegeven over bepaalde aspecten van individuele rechten.

Aanbevelingen:

- het personeel moet opgeleid zijn om actuele informatie te verstrekken over zowel diverse rechten als over de toegang tot een tolk;
- informatie verstrekken via verschillende kanalen: mondeling, via brochures of informatieborden;

²¹⁰ Voor de volledige studie, zie: <http://ennhri.org/Let-s-speak-about-the-migrants-right-to-information>.

²¹¹ België, Bulgarije, Kroatië, Griekenland, Letland, Litouwen, Nederland, Slovenië, Armenië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo en Oekraïne.

²¹² De term migrant wordt breed gebruikt en omschreven als een persoon van buitenlandse nationaliteit, ongeacht zijn verblijfsstatus in het land van bestemming.

- het personeel moet toegankelijk zijn om de verstrekte gegevens uit te leggen en te bespreken.

3. BEGRIIP VAN DE MIGRANT VAN DE VERSTREKTE INFORMATIE

Een effectief begrip laat de persoon toe om zijn rechten te doen gelden. In de praktijk blijkt dat mensen de informatie om verschillende redenen vaak niet begrijpen (stress door de situatie, taalprobleem, onvolledige informatie, enz.).

Aanbevelingen:

Het personeel moet regelmatig het begrip aftoetsen dat mensen hebben over hun situatie. Dit kan gedaan worden door het personeel van het centrum maar ook door externe actoren.

Conclusies:

Uit de verzamelde gegevens blijkt dat er nog ruimte is opdat de toegang tot informatie voor migranten voorzien in verschillende teksten, ook in de praktijk zou voorzien worden. Op basis van dit onderzoek beveelt ENNHRI aan om de Europese wetgeving op het vlak van verschillende elementen te consolideren:

- De Europese Commissie moet de uitvoering van alle maatregelen inzake het recht op informatie van aanvragers van internationale bescherming nauwlettend opvolgen;
- Om ervoor te zorgen dat de informatie zo spoedig mogelijk wordt verstrekt: de Europese wetgeving moet bepalen dat de lidstaten de verantwoordelijkheid hebben om migranten zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van hun rechten en verplichtingen wanneer zij om internationale bescherming vragen;
- Om toegang te bieden tot gratis rechtsbijstand;
- Om het gebruik van verschillende kanalen voor het geven van informatie en professionele tolken te verzekeren.

Myria beveelt aan:

- om de lijst van NGO's te actualiseren, en dat deze weergegeven wordt op de verschillende pertinente plaatsen, en dat de verschillende informatiefiches systematisch afgegeven worden aan de personen, in overeenstemming met hun specifieke situatie en in de taal die hij of zij begrijpt;
- bij de aankomst in het gesloten centrum, om de nodige tijd en personeel te voorzien voor het administratief interview zodat alle voorziene informatie ook werkelijk aan de betrokkenen kan worden gegeven, in een taal die hij of zij begrijpt;
- om een tweede sociaal gesprek te voorzien na enkele dagen en voor eender welke repatriëring zodat de mogelijkheid wordt geboden om (opnieuw) individuele informatie te geven.

3.1.4. DE IDENTIFICATIE VAN DE VREEMDELING

De verwijdering van een vreemdeling in irregulier verblijf vereist dat deze vooraf wordt geïdentificeerd, zo niet kan hij niet terugkeren naar zijn land van herkomst of naar het land waarvan hij over een verblijfstitel beschikt of nog naar het land dat zich ertoe heeft verbonden om hem terug te nemen bijvoorbeeld op grond van een readmissie-akkoord. Er worden twee niveaus van identificatie onderscheiden. Het eerste niveau beoogt om te bepalen welke nationaliteit de betrokkene heeft en eventueel welke zijn exacte identiteit is, en het tweede niveau beoogt om hem de documenten te overhandigen die hij nodig heeft om te kunnen reizen.

WISSELENDE SAMENWERKING MET DE LANDEN VAN BESTEMMING

Elke staat stelt andere eisen voor de identificatie van de personen.²¹³ Sommige landen stellen er zich mee tevreden te verzekeren dat het wel degelijk om een van hun onderdanen gaat (op basis van een interview waarbij ook het accent of de manier van spreken wordt nagegaan), andere eisen dat de exacte identiteit van de persoon wordt vastgesteld door documenten te gebruiken die deze vaststelling kunnen bevestigen (originelen maar vaak ook kopies van allerhande persoonlijke documenten) of naar aanleiding van een interview.

De eisen van de staten variëren ook voor de identificatie die noodzakelijk is om te kunnen reizen, namelijk voor de identiteitsdocumenten (paspoort of identiteitskaart, soms zelfs waarvan de geldigheid is verstreken, kan volstaan voor de verwijdering naar sommige landen, in sommige gevallen nadat de autoriteiten daarvan voorafgaand gewoon op de hoogte werden gebracht) en/of reisdocumenten die daarvoor vereist zijn (bijvoorbeeld een laissez-passer ter vervanging van een identiteitsdocument of soms als aanvulling bij een geldig paspoort) of een toestemming om te reizen (minder formeel dan een laissez-passer, in de vorm van een brief). Hiertoe zal de DVZ contact opnemen met de bevoegde diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging.

De diensten die zich bezighouden met de aanhoudingen beschikken over een lijst met informatie over de samenwerking met de diverse consulaten en ambassades, de documenten die ze nodig hebben om de vreemdelingen te kunnen verwijderen volgens de nationaliteit, de mogelijkheid om een reisdocument te verkrijgen in de veronderstelling dat de persoon over geen enkel document beschikt of zich tegen zijn verwijdering verzet enz. Het heeft immers geen enkele zin om iemand op te sluiten wanneer men op voorhand weet dat hij onverwijderbaar is, aangezien de detentie in elk geval alleen maar rechtmatig is voor zolang er maatregelen worden genomen om de verwijdering ten uitvoer te leggen.²¹⁴

Daarnaast werden nieuwe videoconferentieprojecten opgezet om de onderdanen van derde landen in contact te brengen met hun autoriteiten met het oog op hun identificatie, meer bepaald voor de vreemdelingen die in de gevangenis zijn opgesloten.²¹⁵

Ten slotte, weigeren sommige landen soms om zelfs na de identificatie van de persoon, een laissez-passer af te geven. Verschillende redenen worden dan ingeroepen zoals familie in België, een nog lopend niet-opschortend beroep of eigen beleidsmaatregelen (zoals Iran).

READMISSIE- EN SAMENWERKINGSAKKOORDEN

Er bestaan diverse soorten akkoorden met staten om de verwijdering naar derde landen te vergemakkelijken:²¹⁶

- de terugnameakkoorden gesloten door de Benelux;
- de readmissie-akkoorden gesloten door de Europese Unie;
- bijkomende uitvoeringsprotocols bij de akkoorden van de EU gesloten door de Benelux;

²¹³ Zie Omzendbrief betreffende de identificatie van onregelmatig verblijvende vreemdelingen, 23 november 2009.

²¹⁴ EHRM, *J.N. t. RU*, 19 mei 2016; HvJ, *PPU - Kadzoev*, C-357/09, 30 november 2009.

²¹⁵ Samengevoegde vragen n°11641 et n°12352 van J.-J. Flahaut et K. Jadin, *Comm.Int.*, zitting van 13 juli 2016. www.dekamer.be/doc/CCRI/html/54/ic474x.html.

²¹⁶ Voor een gedetailleerde lijst van al die akkoorden, zie: Vraag n°1020 van M. De Coninck van 16 januari 2017 (N.), *Q.R.*, Ch., 2016-2017, zitting van 23 mei 2017, n°54-118, p.203-208 : www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0118.pdf. Sinds de publicatie van die vraag, werd op 16 juli 2017 een wet houdende instemming met de overeenkomst tussen de Benelux-staten en de Republiek Kazachstan betreffende de terug- en overname, en het uitvoeringsprotocol gepubliceerd.

- Memorandums of Understanding (MoU) gesloten door België;
- werkverbintenissen tussen de DVZ en de autoriteiten van de landen van herkomst.

De terugnameakkoorden worden in principe niet opgesteld door België alleen, maar wel door de Benelux. Dit is trouwens alleen maar mogelijk indien de EU geen readmissie-akkoord heeft gesloten en daartoe niet werd gemachtigd.

De Benelux²¹⁷ heeft terugnameakkoorden ondertekend met diverse landen van de EU (Bulgarije, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Roemenië, Slowakije en Slovenië). Sinds de inwerkingtreding van de terugkeerrichtlijn mag België echter niet meer over bilaterale akkoorden onderhandelen met de lidstaten van de Europese Unie. De vereisten om een onderdaan van een derde land vanuit België terug te sturen naar een land waar hij over een verblijfsrecht beschikt of waarvan hij een verblijfstitel heeft, variëren naargelang het feit of de Benelux een akkoord heeft gesloten met die lidstaat van de EU:

- indien dit niet het geval is, kan België de betrokken persoon doorgaans alleen maar terugsturen wanneer hij over een geldig paspoort en een geldige verblijfsvergunning beschikt. Indien de geldigheid van een van beide documenten verstreken is, moet hij teruggaan naar zijn land van herkomst en indien nodig een visum aanvragen om naar de lidstaat terug te keren. In bijzondere gevallen, bijvoorbeeld een erkende vluchteling of een begunstigde van subsidiaire bescherming, moet hij niet eerst teruggaan naar zijn land van herkomst.
- indien er daarentegen een Benelux-akkoord bestaat, is het mogelijk om de betrokkene terug te sturen naar het land waarvan hij over een verblijfsrecht beschikt zonder dat hij een geldig paspoort en soms zelfs een geldige verblijfstitel heeft.

De Benelux en de EU²¹⁸ hebben ook terugname- en readmissie-akkoorden gesloten met derde staten, op grond waarvan onderdanen van die staten, maar soms ook andere vreemdelingen die daar over een verblijfsrecht beschikken of erdoor gepasseerd zijn kunnen worden teruggestuurd. In die akkoorden wordt verwezen naar de middelen om het bewijs of een begin van bewijs te leveren van de nationaliteit of van de toepassing van een van de criteria van het akkoord, de concrete regeling van de overdracht, de terugbetaling van de kosten enz. Bij gebrek aan een uitdrukkelijk akkoord binnen een welbepaalde termijn wordt de staat die partij is bij het akkoord doorgaans geacht de readmissie te hebben aanvaard. Het readmissie-akkoord bepaalt ook nader welk document noodzakelijk is in geval er geen akkoord bestaat, hetzij bijvoorbeeld een Europese laissez-passer, hetzij een nationale laissez-passer.

De readmissie-akkoorden die op het niveau van de Benelux worden gesloten, gaan doorgaans gepaard met een uitvoeringsprotocol waarin op een doeltreffende manier nader kan worden bepaald hoe het akkoord zal worden uitgevoerd, meer bepaald met betrekking tot de formulieren die zullen worden gebruikt, hun versturingswijze of de verplichtingen van de escorte bij de readmissie of de transit. De Benelux ondertekent ook uitvoeringsprotocols met de staten die een readmissie-akkoord hebben gesloten met de EU. Deze moeten ook geratificeerd worden. De ondertekening van een dergelijk protocol is echter niet altijd verplicht om het akkoord te kunnen uitvoeren (voor

²¹⁷ Voor een kopie van de akkoorden gesloten door de Benelux, zie:

https://diplomatie.belgium.be/nl/Verdragen/Belgie_als-depositaris. De oudste akkoorden worden echter niet meer op deze website vermeld.

²¹⁸ Voor een kopie van de readmissieakkoorden gesloten door de EU, zie: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en.

Pakistan²¹⁹, bijvoorbeeld, is er helemaal geen uitvoeringsprotocol voorzien, in tegenstelling tot het akkoord dat door de EU met Rusland²²⁰ werd gesloten en dat vereist dat er per lidstaat een uitvoeringsprotocol wordt ondertekend, dus bilateraal tussen Rusland en België). Om de hinderpalen bij de uitvoering van die akkoorden te beperken, komen gemengde readmissiecomitees, bestaande uit de lidstaten en de derde staten die partij zijn, periodiek (om de twee jaar, om het jaar, om de zes maanden) bijeen.

De ondertekening van akkoorden met derde landen vormt zowel voor België²²¹ als voor de EU²²² een prioriteit. Sommige staten waarvan de onderdanen tot de vaakst aangehouden en/of verwijderde nationaliteiten behoren, hebben onlangs akkoorden van diverse types gesloten met de Benelux en/of de EU:

- zo heeft de EU in oktober 2016²²³ een intentieverklaring gesloten met Afghanistan²²⁴ dat betrekking heeft op de gedwongen terugkeer van personen die geen internationale bescherming hebben gekregen, en dat kritiek heeft gekregen wegens het gebrek aan bescherming;²²⁵
- België heeft onder andere “Memorandums of Understanding” ondertekend met Togo (september 2015), Nigeria (december 2015), Marokko (april 2016) en Somalië (december 2016), Kameroen (februari 2016) en Irak (24 en 25 april 2017).

Er zijn ook besprekingen aan de gang met Algerije na een missie die in december 2016 werd georganiseerd.²²⁶ Op dit moment wordt onderhandeld over een voorstel. Tegenwoordig worden nog altijd specifieke stappen gevraagd, zoals het invullen van een vragenlijst of het nemen van vingerafdrukken om de betrokkenen te identificeren.

De afgeleverde laissez-passers of reisdocumenten hebben doorgaans maar een beperkte geldigheidsduur, soms slechts amper 24 uren, wat impliceert dat de Belgische autoriteiten die documenten pas op de dag voor de verwijdering in ontvangst kunnen nemen en mits betaling van kosten die kunnen verschillen en zelfs kunnen oplopen tot ongeveer 250 €.

In sommige gevallen wordt gebruik gemaakt van het eenvormig model van Europees reisdocument, dat algemeen bekend is onder de naam Europese laissez-passer:²²⁷ het gaat hier om een laissez-passer die niet wordt uitgereikt door het land van herkomst van de migrant die het voorwerp van de verwijdering uitmaakt, maar door een derde staat, doorgaans die van waaruit de betrokkene wordt verwijderd. Om deze te gebruiken is er steeds een voorafgaandelijke overeenstemming met het land

²¹⁹ Overnameovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Islamitische Republiek Pakistan betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, *P.b. n° L 287 du 04 november 2010*.

²²⁰ Overnameovereenkomst tussen de Russische Federatie en de Europese Gemeenschap, *P.b. n° L 129 du 17 mei 2007*.

²²¹ Zie de algemene beleidsnota 2016, *Op.cit.*, p.31.

²²² Zie, Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie – een vernieuwd actieplan (...)*, p. 12. De Commissie voorziet ook om de Europese databanken vaker te gebruiken voor identificatiedoeleinden, zie hoger punt 2.1., *Recente evoluties, Europa*.

²²³ European Commission, Daily News, 03 oktober 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-16-3282_en.htm.

²²⁴ Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_afghanistan_joint_way_forward_on_migration_issues.pdf.

²²⁵ The Guardian, EU signs deal to deport unlimited numbers of Afghan asylum seekers, www.theguardian.com/global-development/2016/oct/03/eu-european-union-signs-deal-deport-unlimited-numbers-afghan-asylum-seekers-afghanistan.

²²⁶ La Libre La Belgique tente de renforcer la coopération policière avec l'Algérie La libre, 8 december 2016, www.lalibre.be/actu/belgique/la-belgique-tente-de-renforcer-la-cooperation-policiere-avec-l-algerie-58494a23cd709a48787c4049.

²²⁷ Door toepassing van de Verordening (EU) 2016/1953 die onlangs de aanbeveling van de Raad van 30 november 1994 heeft afgeschaft (zie hoger).

van herkomst over het principe van het gebruik. Soms staan bepaalde landen het gebruik op voorhand toe voor de duidelijke gevallen en worden enkel de twijfelgevallen voorgelegd. Soms wordt de laissez-passer gebruikt omdat termijnen werden overschreden (stilzwijgend akkoord na afloop van de termijn voor antwoord). Ook wordt de laissez-passer in bepaalde gevallen gebruikt na een check in het land van oorsprong zonder tussenkomst van de ambassade. Het gebruik ervan is in principe gratis.

De staatssecretaris voor Asiel en Migratie heeft aangegeven dat dit document alleen wordt gebruikt “wanneer het derde land het gebruik ervan aanvaardt en er geen enkele twijfel bestaat met betrekking tot de nationaliteit van de betrokken persoon”.²²⁸ Dit zou bijvoorbeeld worden gebruikt met Afghanistan wanneer de ambassade de nationale laissez-passer niet binnen de voorziene termijn heeft afgeleverd. Sommigen zijn echter van mening dat met deze laissez-passer een echte identificatie van de vreemdeling kan worden omzeild en dat op die manier de verkrijging van een voorafgaand akkoord van de nationale autoriteiten uit de weg kan worden gegaan.²²⁹

De teruggedrijving, ten slotte, impliceert in principe geen akkoord van het land van bestemming. Het is de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij om de betrokken persoon naar dat land terug te sturen. Dit betekent echter niet dat die persoon niet moet worden geïdentificeerd. In principe moet daarvoor krachtens de Conventie van Chicago²³⁰ geen specifiek document worden verkregen. Voor sommige bestemmingslanden zal echter door de autoriteiten toch worden vereist dat een reisdocument wordt verkregen volgens de regels die door die staat zijn bepaald. In dat geval moet een echt identificatieproces worden uitgevoerd. Dit zal ook het geval zijn wanneer de autoriteiten er niet in slagen vast te stellen met welke vlucht de betrokkene in het land is aangekomen.

²²⁸ V.A., K., 2015-2016, sessie van 25 juli 2016, pp.391-393.

²²⁹ *Jaarverslag Migratie*, 2013, p. 191; BCHV, FAQ, Europese laissez-passer, 18 december 2013, beschikbaar op: www.cbar-bchv.be; Aedh, "Un « nouveau » laissez-passer européen, pour améliorer l'efficacité de la politique de retour", 26 juli 2016, www.aedh.eu/Un-nouveau-laissez-passer-europeen.html.

²³⁰ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (Conventie van Chicago) van 1944.

KADER 4 . DE SOEDANESE KWESTIE

Sinds midden juli is het aantal Soedanese onderdanen in gesloten centra enorm gestegen. Sinds eind augustus vonden verschillende politieoperaties plaats in en om het Maximiliaanpark. Op 4 oktober 2017 stond de teller op 30 politieacties. Tijdens deze operaties werden 653 personen in irregulier verblijf (waaronder 215 Soedanezen, 172 Eritreërs, 59 Syriërs) onderworpen aan een administratieve arrestatie. 275 mensen werden onderschept, waarvan de helft werd gestuurd naar een gesloten centrum met het oog op een repatriëring. Hiervan verklaarde 99 personen Soedanees onderdaan te zijn²³¹. Voor 52 van de 99 personen werd een Eurodac “hit” vastgesteld, wat betekent dat zij zullen worden verwijderd naar een ander Europees land. 29 van deze 52 Eurodac hits zijn reeds verwijderd en 13 zullen binnenkort verwijderd worden.

In het kader van de arrestaties van Soedanese onderdanen legde de staatssecretaris voor Asiel en Migratie de gebruikte procedure uit: een overzicht van de procedures voor de verwijdering naar Soedan uit andere Europese landen is uitgevoerd, en er werden contacten gelegd met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Hij zei dat andere Europese landen samenwerken met de Soedanese autoriteiten om hun onderdanen te identificeren. Ondanks de kritiek die er kwam op deze samenwerking²³² ontmoette de staatssecretaris de Soedanese ambassadeur midden september en bracht hij een Soedanese delegatie mee om hun Soedanese onderdanen te identificeren. Hij erkent dat hij geen schriftelijke overeenkomst is aangegaan met betrekking tot deze informele samenwerking. Het identificatieteam interviewde 61 personen tot 2 oktober. Er werden 43 reisdocumenten uitgereikt. Op 4 oktober volgde er een repatriëring van één Soedanees, waarvoor betrokkene zijn akkoord zou hebben gegeven, zonder escorte, naar Soedan. Maar de pers ontkent de vrijwillige aard van deze repatriëring omdat de persoon de avond van zijn repatriëring een lid van het burgerplatform zou hebben gecontacteerd, dat schreeuwde dat hij niet wilde vertrekken maar 'aan het einde van zijn Latijn' zou zijn. Deze repatriëring zou hebben plaatsgevonden ondanks de beslissing van het Gerecht van eerste aanleg van Brussel om deze niet te organiseren²³³.

Op 4 oktober 2017 was er geen enkel asielerzoek ingediend door een Soedanese ingezetene. Het leek er inderdaad op dat deze mensen niet van plan waren asiel aan te vragen in België. De meeste hadden een ander Europees land op het oog. Sommige mensen haalden bij hun gesprekspartners ook het verlies van vertrouwen aan na de aanwezigheid van de Soedanese delegatie, en het feit dat ze geen asielerzoek vanuit een gesloten centrum willen indienen.

De organisaties laken het gebrek aan adequate informatie dat aan deze mensen verstrekt werd voor hun arrestatie. De brochures die in het park worden verdeeld, vermelden enkel de mogelijkheid om vrijwillig terug te keren zonder de procedure voor het aanvragen van internationale bescherming te

²³¹ Vragen nr 20407, 20563, 20906 en 20907 de M. W. De Vriendt, n°20451 de M. M. Van Hees, n°20461 Van Mevr. B. Pas, n°20485 de Mme C. Fonck, nr 20511, 20932, 20933, 20934, 20935 20936 en 20940 van Mev. M. De Coninck, n°20561 de M. B. Hellings, n°20564 van Mevr. N. Lanjri, nr 20870 en 20972 de Mevr. S. Smeyers en nr 20984 van Mevr. J. Fernandez Fernandez, V.A., K., 2016-2017, zitting van 4 oktober 2017, nr 54-742, p.19-30.

²³² Zie vooral voor Frankrijk een persbericht dat zware kritiek uit op de verwijdering van Soedanese onderdanen aan Soedan, hoewel Frankrijk het onderwerp is van meerdere veroordelingen op dit vlak:

www.liberation.fr/france/2016/06/07/expulsions-des-prefectures-recompensees-par-la-cimade-pour-leurs-pratiques-abusives_1457967

²³³ Zie artikel in Le Vif van 20 oktober 2017: www.levif.be/actualite/belgique/asile-et-soudan-un-back-volontaire-force/article-normal-742231.html

vermelden.

Er rezen vragen omtrent de leeftijd van deze mensen. Sommige Soedanese onderdanen claimen dat ze jonger zijn dan 18 jaar. Er bestaat onduidelijkheid over de maatregelen die zouden zijn genomen om een goed toezicht over deze minderjarigen te verzekeren. In de pers werd bekend dat twee van deze mensen vrijgelaten werden na dat een bottentest hun minderjarigheid bevestigde²³⁴.

Sinds 4 oktober werden diverse pogingen tot verwijdering ondernomen. Met de organisatie van deze pogingen hebben sommige van de mensen met een geplande verwijdering uiteindelijk asiel aangevraagd en/of toegang gehad tot een advocaat.

Bij afsluiting van de redactie van het rapport, telde Myria ongeveer vijftien beslissingen uit verschillende jurisdicties over de kwestie van Soedanezen.

Het RVV heeft op 26 september voltallig gestemd²³⁵ om de opschorting te vragen van een bevel om het grondgebied te verlaten. Een ander arrest stelde de niet-ontvankelijkheid vast van de extreme urgentie wat betreft 'de opschorting van een vlucht naar Khartoem'²³⁶.

Op 9 oktober heeft de Ligue des Droits de l'Homme een eenzijdig verzoekschrift ingediend bij de Rechtbank van eerste aanleg van Luik, om het verbod op verwijdering te vragen van alle Soedanese onderdanen, vastgehouden in het centrum van Vottem op het Belgische grondgebied, met uiterste urgentie, en om een dwangsom van 10.000 euro te koppelen aan dit verbod. Op dezelfde dag verbood de Rechtbank van eerste aanleg, van Luik de Belgische Staat om de Soedanese onderdanen, die in het gesloten centrum van Vottem werden vastgehouden, te repatriëren naar Soedan, of ze naar een andere lidstaat van de Europese Unie over te dragen. Het verbod ook elke identificatiemissie. Deze verboden werden vergezeld van een dwangsom van 20.000 euro bij niet-naleving. Deze beslissing werd bevestigd ondanks het derdenverzet van de Belgische staat op 18 oktober. De Belgische staat heeft aangekondigd in beroep te gaan²³⁷.

De Raadkamer en de Rechtbank van eerste aanleg van Brussel hebben ook talrijke uitspraken gedaan. Inzoverre wij weten, veroordelen alle beslissingen de Belgische staat, en vragen ze de onmiddellijke vrijlating of verbod op repatriëring, zelfs als het doel van de persoon was om naar een ander Europees land te gaan²³⁸.

Onlangs gaf een beslissing van de Kamer van inbeschuldigingstelling te Brussel de Belgische Staat gelijk door te bevestigen dat een verwijzing van een Soedanese staatsburger uit Darfur geen probleem vormt gezien de onafhankelijkheid van Darfur in Zuid-Soedan²³⁹. Dit oordeel is verrassend, aangezien Darfur geen deel uitmaakt van Zuid-Soedan.

²³⁴ Zie het artikel in Le Soir van 17 oktober 2017: <http://plus.lesoir.be/119862/article/2017-10-17/des-mineurs-detenus-dans-fermes-fermes>

²³⁵ RVV (CCE) 26 september 2017, nr. 192 584 CR, zie ook 2 vorige beslissingen aan Nederlandstalige kant: RVV 17 juli 2017, nr. 189 793.

²³⁶ RVV 8 oktober 2017, nr 193296.

²³⁷ Trib. 1e inst. (Luik), ref., Ord. 18 oktober 2017, Rol van samenvattende procedure nr. 17/109 / C, Niet gepubliceerd.

²³⁸ Bijvoorbeeld: Trib. 1e aan. (Bxl), CC, Ord. 11 oktober 2017, ongepubliceerd. Trib. 1e aan. (Bxl), CC, Ord. 13 oktober 2017, ongepubliceerd (meerdere arresten op dezelfde dag). Trib. 1e aan.. (Bxl), CC, Ord. 18 oktober 2017, ongepubliceerd.

²³⁹ Trib. 1e aan. (Bxl), CMA, 24 oktober 2017, nr. 2017/3415, ongepubliceerd.

Sinds deze beslissing, lijkt de Brusselse Raadkamer deze nieuwe jurisprudentie niet te willen volgen, aangezien ze op 25 oktober nog steeds opdracht gaf tot vrijlating na een positief advies van het parket²⁴⁰.

Ten slotte wees op 28 oktober de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg van Brussel, in kort geding en op eenzijdige verzoekschrift, het bezwaar af van de Belgische Staat, en bevestigde het verbod op repatriëring voor een Soedanese staatsburger, tot het Hof van Cassatie zich erover heeft uitgesproken²⁴¹.

Is er een oorlog onder rechters begonnen?

Gezien de verzamelde informatie blijven volgens Myria bepaalde vragen onbeantwoord. We vermelden er hier enkele:

- Op basis van welke criteria worden sommige mensen vastgehouden en andere niet?
- Welke specifieke begeleidende maatregelen worden er genomen voor personen die zich minderjarigen verklaren? Welke procedures zijn er opgesteld om de leeftijd van deze mensen te bepalen en zijn er geschillen geweest?
- Welke waarborgen zijn er genomen om eventuele kwetsbaarheden aan te pakken? Hebben de personen op het moment van hun arrestatie of bij het politiebureau toegang tot een tolk?
- Welke informatie kregen ze vóór hun arrestatie betreffende de asielpprocedure?
- Welke garanties zijn er, wetende dat de situatie in Soedan en het risico van mishandeling van personen geïdentificeerd als tegenstanders van het regime die teruggestuurd worden naar Soedan, om een angst voor mishandeling te analyseren, in strijd met artikel 3 van het EVRM?
- Hoeveel Soedanese onderdanen zijn tot nu toe verwijderd naar een ander Europees land en naar welk land? Werden daarnaast voorzorgsmaatregelen tegen mishandeling voorzien bij deze verwijderingen?
- Hoe is de vrijwillige terugkeer echt verlopen? Waren er sindsdien nog andere verwijderingen?
- Is er follow-up voor wat betreft de mensen die teruggestuurd worden naar Soedan of naar een ander Europees land?
- Gezien de vele precedents voor een verbod op repatriëring naar Soedan, plant men nog steeds om de Soedanese burgers in de detentiecentra te houden?

Hoewel het bleek dat deze groep niet met de autoriteiten wilde samenwerken, en dat dit de situatie moeilijker maakte, lijken deze Soedanese gevallen duidelijk te maken dat er geen transparantie bestaat over de gebruikte procedures, de verstrekte informatie en de verstrekte garanties. Myria laakt deze praktijken, en beveelt een strengere kaderregeling aan die zo vroeg mogelijk in de procedure toegang geeft tot informatie en juridische hulp. Het ontbreken van samenwerking door de vreemdeling die onderworpen is aan een verwijderingsprocedure, staat niet toe dat een staat afbreuk doet aan haar eigen verplichtingen.

²⁴⁰ Trib. 1e aan., (Brussels), K.G., Ord. 25 oktober 2017, ongepubliceerd.

²⁴¹ Recht. 1e aan. (Brussels), K.K., Vo. 27 oktober 2017 nr. 17/90 / C, ongepubliceerd.

Er kan worden vastgesteld dat de regels voor de identificatie verschillen naargelang van de nationaliteit. Wanneer er geen readmissie-akkoord werd gesloten, is de procedure die voor elk van de landen zonder twijfel door de administratie is gekend, niet schriftelijk vastgelegd. Er bestaat dus een zekere onduidelijkheid met betrekking tot de vereisten die door de verschillende staten worden opgelegd en de vreemdelingen in irregulier verblijf die werden aangehouden of opgesloten zijn, kunnen dus niet weten wat hun identificatie of hun verwijdering mogelijk maakt. Over het algemeen worden ze pas spontaan op de hoogte gebracht van de staat van voortgang van de procedure op het ogenblik dat ze te horen krijgen dat er een vlucht werd geboekt.²⁴² Myria heeft kunnen vaststellen dat dit soms een gevoel van wantrouwen teweegbracht bij de persoon die moest worden verwijderd en die niet begreep op grond waarvan men hem had kunnen identificeren. Verder had de opgesloten persoon via contacten met zijn ambassade soms de informatie gekregen dat die laatste geen laissez-passers afleverde, wat daarna door de Belgische autoriteiten leek te worden tegengesproken, waardoor de betrokkene zich sterker ging verzetten tegen zijn verwijdering. **Myria beveelt dus aan om voor een grotere transparantie te zorgen over het identificatieproces, zowel wat de opgelegde vereisten als wat de staat van voortgang van het proces voor individuele gevallen betreft.**

3.1.5. HET RECHT OP INFORMATIE MET HET OOG OP DE VERWIJDERING²⁴³

Wettelijk gezien bestaan er twee bepalingen over het recht op informatie met het oog op de verwijdering. De eerste heeft, **bij een eerste poging tot verwijdering**, betrekking op de verplichting om de advocaat van de betrokkene minstens 48 uur voor een eventuele poging tot verwijdering op de hoogte te brengen.²⁴⁴ Die bepaling is echter niet van toepassing op de terugkeerwoningen noch op de herhaalde pogingen en er is evenmin een verplichting voorzien wanneer de betrokkene geen advocaat heeft. Bovendien wordt in geval van niet-naleving van die verplichting geen enkele sanctie opgelegd.

De tweede heeft betrekking op de verplichting om te worden opgeroepen voor de RVV in een procedure tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wanneer **de betrokkene of zijn advocaat** minstens 48 uur op voorhand niet werden ingelicht over de poging tot verwijdering.²⁴⁵

In de regel licht de maatschappelijk assistent van de opgesloten persoon hem in zodra hij de informatie krijgt dat er een vlucht is voorzien voor die persoon. De informatie wordt niet gegeven in bepaalde specifieke gevallen, die in het team werden besproken en beslist, met name wanneer men van oordeel is dat dit een gevaar zou kunnen vormen voor de betrokkene.

Zoals werd aangehaald onder punt 3.1.3, wordt bij de aankomst van de vreemdeling in het centrum de mogelijkheid geboden om een dvd over de verwijdering te bekijken met de verschillende mogelijke niveaus van dwang (vlucht zonder escorte, vlucht met escorte, beveiligde vlucht). Volgens

²⁴² Of door het dossier te raadplegen bij een beroep tegen de detentie, waarbij de DVZ moet rechtvaardigen dat er nog altijd stappen aan de gang zijn bij de ambassade.

²⁴³ Informatie ingezameld naar aanleiding van het bezoek van Myria aan het gesloten centrum Caricole en aan dat van Merksplas in mei 2017.

²⁴⁴ Zie artikel 62 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

²⁴⁵ Redenering a contrario van artikel 39/82, §4, 4°.

de informatie die wij hebben gekregen, willen slechts weinig vreemdelingen die dvd bij hun aankomst zien.

Bijgevolg lijkt het volgens Myria belangrijk om systematisch een globale en volledige informatie te voorzien over de beslissing tot verwijdering en de concrete tenuitvoerlegging ervan (details van de vlucht, al dan niet gebruiken van dwangmiddelen, naargelang het stadium, uitvoeringsmaatregelen enz.) net voor de verwijdering concreet wordt uitgevoerd.

Myria werd op de hoogte gebracht van diverse gevallen waarin de betrokkenen blijkbaar niet of onvoldoende op de hoogte werden gebracht van hun verwijdering, wat voor bijkomende stress heeft gezorgd.

3.1.6. DE GESCHIKTHEID OM TE VLIEGEN (FIT TO FLY) EN HET 'SPECIAL NEEDS' PROGRAMMA

In België bestaat er geen enkele dwingende norm die de autoriteiten verplicht om voorafgaand aan de verwijdering systematisch een attest op te maken na een medisch onderzoek om zich ervan te vergewissen dat de vreemdeling in staat is om per vliegtuig te worden verwijderd ("**fit to fly**"-**procedure**). Het is dan ook moeilijk om te weten te komen of dit onderzoek in alle gevallen wordt uitgevoerd en wanneer en onder welke omstandigheden dit gebeurt. Het zou moeten worden uitgevoerd bij het exitgesprek, maar de praktijk verschilt van centrum tot centrum. Myria werd op de hoogte gebracht van een aantal misbruiken, bijvoorbeeld waarbij een persoon die als 'non fit to fly' (niet geschikt om te vliegen) werd beschouwd één uur voor het vertrek van zijn vlucht en zonder medisch onderzoek plots 'fit to fly' (geschikt om te vliegen) werd verklaard.

Volgens Myria zou de wet de verplichting moeten opleggen dat geen enkele verwijdering of teruggrijping mag worden uitgevoerd zonder een voorafgaand en onafhankelijk medisch onderzoek waaruit blijkt dat de betrokken persoon in staat is om te vliegen ("fit to fly**") en zou een systematisch controle moeten worden ingevoerd volgens een identieke procedure die van toepassing is in alle gevallen en waarbij de aanwezigheid en de relevantie van het medisch attest in het dossier van de vreemdeling wordt nagegaan.**

Voor de beveiligde vluchten voorziet de Frontex-gedragscode²⁴⁶ dat de vreemdelingen slechts mogen worden verwijderd wanneer hun gezondheidstoestand dit toelaat, wat moet worden bevestigd door een medisch getuigschrift dat wordt afgegeven na een onderzoek.

Het '**Special needs**'-programma werd door de DVZ ingevoerd in 2009.²⁴⁷ Het biedt sommige personen de mogelijkheid om een beroep te doen op individuele bijstand die is afgestemd op hun specifieke behoeften. Het doel is om kwetsbare mensen te ondersteunen (vooral die met een specifieke psychologische of medische noodzaak) die terugkeren naar hun land van herkomst. Hun verblijf in een gesloten centrum kan aangepast worden, zij kunnen begeleiding krijgen bij hun terugkeer en indien noodzakelijk hulp bij de reïntegratie in hun land van herkomst.

In 2016 hebben 43 personen een beroep gedaan op dit programma.

²⁴⁶ Art. 7 van de Gedragscode voor door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties, 7 oktober 2013.

²⁴⁷ Zie *Jaarverslag Migratie 2013*, p.187 en eveneens CIRE, « *La politique d'éloignement des étrangers en Belgique* », maart 2015, p.39 e.v.

Zelfs wanneer een vreemdeling niet meer in aanmerking komt voor een begeleide vrijwillige terugkeer betekent dit volgens de DVZ²⁴⁸ niet dat hij geen beroep meer kan doen op de begeleide gedwongen terugkeer, het 'Special needs'-programma. Het is een beslissing die op het niveau van het gesloten centrum in team wordt genomen. Dan analyseert het 'special needs' team van DVZ de beschikbaarheid en toegankelijkheid van de gevraagde zorg en de follow-up die kan worden verstrekt in het land van herkomst. De betrokkene kan altijd een aanvraag indienen voor dit programma, maar er zal niet altijd met die aanvraag rekening worden gehouden. Zo heeft Myria een individuele situatie opgevolgd waarbij de betrokkene en zijn familie van mening waren dat het wegens zijn aanzienlijke psychologische problemen wenselijk zou zijn om gebruik te maken van het 'Special needs'-programma, maar dit werd door de DVZ geweigerd.

Het probleem bestaat erin dat de criteria die worden gebruikt om te bepalen wie aan het programma mag deelnemen niet altijd duidelijk zijn. **Volgens Myria zouden die criteria moeten worden verduidelijkt, openbaar gemaakt en aan de betrokkenen meegedeeld bij hun aankomst in het centrum.**

3.1.7. DE MAATREGELEN GENOMEN MET HET OOG OP DE VERWIJDERING (EENZAME OPSLUITING)

Eenzame opsluiting: het betreft hier de opsluiting in een isolatielokaal. Dit lokaal moet voorzien zijn van een matras, een toilet en een oproepsysteem voor het personeel. De eenzame opsluiting is normaal bedoeld als sanctiemaatregel en kan enkel door de centrumdirecteur worden opgelegd.²⁴⁹

Bij de bezoeken aan het centrum Caricole en aan dat van Merksplas werden verschillende praktijken met betrekking tot de eenzame opsluiting voor een verwijdering aan Myria uitgelegd.

In het centrum Caricole wordt een vreemdeling die zal worden verwijderd in principe vooraf niet in eenzame opsluiting gezet, behalve wanneer dit om praktische redenen gebeurt (vroeg vlucht, de andere bewoners in de kamer niet wakker maken) of wanneer het team van mening is dat de betrokkene problemen zou kunnen veroorzaken en zich tegen zijn vertrek zou kunnen verzetten.

In Merksplas gebeurt het dan weer systematisch. De persoon wordt enkele uren voor het vertrek van zijn vlucht in een aparte vleugel (blok 5) ondergebracht.²⁵⁰

Het koninklijk besluit ter zake²⁵¹ voorziet echter geen dergelijke maatregel voor een verwijdering. Artikel 98, 4° vermeldt de plaatsing in een afzonderingsruimte als ordemaatregel die alleen in sommige gevallen is voorzien, maar niet bij een verwijdering.²⁵² Die praktijk is dus niet wettelijk bepaald en varieert van centrum tot centrum.

²⁴⁸ Ontmoeting met de DVZ op 31 januari 2017.

²⁴⁹ Zie art. 97 tot 103 van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002, *Op.cit.*

²⁵⁰ Minstens 6 uur voor de vlucht met escorte, minstens 4 uur voor de vlucht zonder escorte en op de vooravond wanneer de vlucht 's morgens vroeg vertrekt.

²⁵¹ Het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 houdende vaststelling van het regime en de werkingsmaatregelen toepasbaar op de plaatsen gelegen op het Belgisch grondgebied, beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, waar een vreemdeling wordt opgesloten, ter beschikking gesteld van de regering of vastgehouden, overeenkomstig de bepalingen vermeld in artikel 74/8, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

²⁵² Zie KB 2 augustus 2002, *Op.cit.*, art.98, §2.

Myria beveelt aan om in de reglementering het verbod op te nemen om de vreemdeling in eenzame opsluiting te plaatsen behalve na een gemotiveerde beslissing die zich beperkt tot de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is.

3.2. DE VERWIJDERING

3.2.1. HET VERTREK MET OF ZONDER ESCORTE: DE OVERBRENGING NAAR DE LUCHTHAVEN EN DE OVERDRACHT AAN DE FEDERALE POLITIE

DEPU: personen die worden gerepatrieerd zonder escorte, personen die zelf een biljet hebben gekocht en personen die over land worden gerepatrieerd

DEPA: personen die worden gerepatrieerd met escorte (lijnvlucht of speciale vlucht)

INAD: personen die aan de grens worden aangehouden en teruggedreven zonder escorte

ANAD: personen die aan de grens worden aangehouden en teruggedreven met escorte

De uitvoering van de repatriëringen wordt geregeld door een ongepubliceerd protocol dat werd ondertekend tussen de DVZ en het luchtvaartpolitie in de luchthaven van Brussel Nationaal (gekend onder de afkorting “LPA-BRU-NAT”)²⁵³.

De aanbevelingen van de Commissie Vermeersch²⁵⁴ leggen de verschillende stappen van een verwijderingsprocedure vast, maar dit is niet als dusdanig in een bindende tekst vervat. Myria baseert zich hier ook op de informatie die het heeft gekregen naar aanleiding van een vergadering met de DVZ²⁵⁵ en met de luchthavenpolitie.²⁵⁶

In principe kan elke persoon in een terugkeerproces, zonder escorte of hulp het land verlaten. Pogingen tot verwijdering kunnen tot vier stappen omvatten, maar die zijn niet verplicht aangezien een gedwongen terugkeer kan worden georganiseerd zodra een onderdaan van een derde land zich tegen zijn verwijdering verzet of wanneer hij een risico vormt. Soms worden dwangmiddelen gebruikt van bij de eerste verwijderingspoging zelfs wanneer de persoon zijn wens te kennen geeft om te vertrekken. Een escorte is voorzien van bij de eerste vlucht wanneer het gedrag van de betrokkene als problematisch wordt beschouwd in het gesloten centrum (geeft duidelijk te kennen dat hij weigert te vertrekken, gaat in hongerstaking, ...), bij psychiatrische problemen, wanneer de betrokkene een strafblad heeft of ter beschikking is gesteld van de regering.

De 4 mogelijke stappen zijn:

- Bij de 1ste poging stapt de betrokkene alleen op het vliegtuig, zonder escorte. In dit geval kan de persoon weigeren om aan boord te gaan van het vliegtuig eenmaal hij in de luchthaven is.
- Bij de 2de poging gaat het om een gedwongen vertrek zonder escorte, waarbij de politiemensen de betrokkene tot aan het vliegtuig begeleiden. Indien de betrokkene weigert om aan boord te gaan, wordt hij in principe teruggebracht naar het centrum.
- Bij de 3de poging gaat het om een vertrek met escorte tot in het land van bestemming. De persoon kan handboeien om krijgen en kan afhankelijk van de mate van weerstand, worden “gesaucissonneerd” (vastgebonden met velcrobanden rond de polsen en enkels). Een risico-

²⁵³ In overeenstemming met de instructies van de minister van Binnenlandse Zaken en de Ministerieel besluit van 11 April 2000 houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's, B.S., 14 april 2000.

²⁵⁴ Commissie Vermeersch II, *Bouwstenen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid*, 31 januari 2005.

²⁵⁵ Vergaderingen van 22 december 2016 en van 31 januari 2017.

²⁵⁶ Ontmoeting van 8 juni 2017.

analyse wordt gedaan volgens het gedrag van de persoon. De uitgeoefende dwang neemt toe na verscheidene verwijderingspogingen.

- Bij de 4de poging vertrekt een groep personen van dezelfde nationaliteit of, in sommige gevallen, van 2 of 3 verschillende nationaliteiten samen op een “beveiligde vlucht”. De “begeleiders” van die vluchten - politieambtenaren, een dokter en een maatschappelijk assistent- zijn talrijker dan het aantal uitgezette personen. In principe is er een controleur van de Algemene Inspectie van de politiediensten (AIG) aanwezig, evenals een tolk zodat de vreemdelingen in hun eigen taal met de dokter kunnen spreken. Op specifiek verzoek kan een psycholoog aanwezig zijn.

Bij een vertrek met escorte (DEPA), stuurt de DVZ een aanvraag voor een escorte naar de politie, die ongeveer drie weken nodig heeft om de vlucht te organiseren (aanwezigheid van begeleiders maar ook reserveren van plaatsen). Bij die aanvraag stuurt het gesloten centrum de politie een document (fiche A4 ingevuld door de sociale en medische dienst) die de volgende informatie bevat:

- de lengte van de persoon (in cm);
- zijn standpunt ten aanzien van de verwijdering;
- het gedrag van de persoon, eventueel met vermelding van gewelddadige handelingen in het gesloten centrum

Op basis van die inlichtingen zal de politie bepalen hoe de escorte zal worden samengesteld (lengte en geslacht van de begeleiders enz.).

Vóór de vlucht ontvangt de politie normaal een verzegelde zak (sealed bag) met daarin de reisdocumenten van de betrokkene, de eventuele laissez-passer, zijn geld, zijn portefeuille, zijn draagbare telefoon, en het medisch attest “fit to fly”, indien hij er een heeft. De politie controleert in haar gegevensbank (ANG), minstens twee werkdagen voor de verwijdering plaatsvindt, of de persoon geseind staat in de gegevensbank van de gezochte personen. Wanneer de persoon vertrekt met een escorte, wordt die verificatie al uitgevoerd op het ogenblik dat de escorte wordt georganiseerd. De DVZ heeft voortaan toegang tot de ANG, maar kan die persoon niet seinen. Dit kan alleen door de politie gebeuren, nadat ze daartoe de toestemming heeft gevraagd aan het parket.

Afhankelijk van de feiten waarvoor de persoon wordt gezocht, bestaat de mogelijkheid dat hij niet wordt verwijderd, maar in plaats daarvan naar de gevangenis wordt overgebracht, na de uitvaardiging van een aanhoudingsbevel door een onderzoeksrechter.

In een ministerieel besluit²⁵⁷ worden de contactpersonen en de vereiste voorafgaande notificaties aan de luchtvaartmaatschappij en de gezagvoerder, net als de inschepingsprocedure voor de verwijderde persoon (vóór alle andere passagiers) of het gebruik van dwangmiddelen nader bepaald (zie verder).

In 2016 werden 5.313 reserveringen uitgevoerd met het oog op een gedwongen terugkeer en werden 4.651 personen effectief verwijderd. Die cijfers omvatten zowel de verwijderingen met als zonder escorte. Op grond van die cijfers was 88% van de verwijderingspogingen in 2016 succesvol. De annulering van 662 verwijderingen is te wijten aan weerstand van de persoon. Deze 662 pogingen betroffen 509 mensen. Van deze 509 personen: 445 mensen verlieten het grondgebied (87,43%), 1

²⁵⁷ Ministerieel besluit van 11 april 2000 houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's.

persoon ontsnapte (0,2%), 1 persoon werd aangehouden door het openbaar ministerie (0,2%) en 62 werden vrijgelaten om diverse redenen (12,18%)²⁵⁸.

3.2.2. HET GEBRUIK VAN DWANGMIDDELEN

Een gedwongen verwijdering is vaak een lastige operatie die een groter risico van een onmenselijke en vernederende behandeling van de verwijderde persoon inhoudt. Om de eerbiediging van de grondrechten van de verwijderde persoon te waarborgen, moeten normen en richtlijnen voor het gebruik van dwang worden bepaald en nageleefd.

De regels voor het gebruik van dwangmiddelen verschillen naargelang het type vlucht. Zo zijn de regels die van toepassing zijn voor een lijnvlucht vanuit België dezelfde als die welke in het Rijk gelden. Wanneer het echter om een beveiligde vlucht gaat die door verschillende lidstaten (JRO) wordt gecoördineerd, zijn de toepasselijke regels, die het evenredige gebruik van dwangmaatregelen gedurende de volledige terugkeeroperatie moeten garanderen,²⁵⁹ die welke door Frontex zijn bepaald evenals op grond van een lijst van toegestane dwangmaatregelen die voorafgaand aan elke vlucht door Frontex en de organiserende staat wordt bepaald²⁶⁰. In de praktijk, voor JRO vluchten en indien het Belgische begeleiders betreft, zijn zij gebonden aan de geldende regels in België. In geen geval mogen zij beperkingen of andere normen gebruiken dan die welke in België zijn voorzien²⁶¹.

KADER 5. DE NORMEN BETREFFENDE HET GEBRUIK VAN DWANG

OP INTERNATIONAAL NIVEAU

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, vormt “elk gedrag van de ordediensten tegen een persoon die de menselijke waardigheid aantast” een schending van artikel 3 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, in het bijzonder “het gebruik (...) van fysiek geweld jegens een individu terwijl dit niet strikt noodzakelijk wordt geacht door zijn gedrag”.²⁶²

De evenredigheid van de dwangmaatregel komt in diverse internationale teksten aan bod. De twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer van de Raad van Europa bepalen nader dat dit moet worden beoordeeld in het licht van “het werkelijke of redelijkerwijs te verwachten verzet van de verwijderde persoon”. Die richtsnoeren sluiten bepaalde dwangmiddelen uit, zoals die welke de ademhalingswegen afsluiten of de toediening van geneesmiddelen inhouden, wat alleen kan worden gedaan op grond van een medische beslissing.²⁶³ Ze weerspiegelen eveneens de normen die door het Comité ter Voorkoming van Foltering (CPT) over de gedwongen verwijderingen werden opgesteld in zijn diverse algemene rapporten, die bovendien ook in detail de regels vastleggen voor het gebruik

²⁵⁸ Zie vraag n°1004 de F. Dewinter van 11 januari 2017 (N), V.A., K., 2016-2017, zitting van 5 mei 2017, n°54-116, p.540-541. www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0116.pdf

²⁵⁹ Art. 28 van de Verordening 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht (...).

²⁶⁰ Art. 6 van de [Frontex-gedragscode voor door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties](#), 7 oktober 2013 en Punt 5.6 van de [Leidraad voor door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties door de lucht](#), 12 mei 2016.

²⁶¹ Informatie geven bij de luchtvaartpolitie tijdens onze bezoek in mei 2017.

²⁶² EHRM (GK), *Bouyid t. België*, 28 september 2015, §101.

²⁶³ Raad van Europa, *Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer*, september 2005, Richtsnoer 19.

van handboeien.²⁶⁴ Meer recent heeft het CPT ook twee controleoperaties uitgevoerd op twee beveiligde vluchten die door Frontex werden gecoördineerd.²⁶⁵ De rapporten en de aanbevelingen die zij bevatten, benadrukken de noodzaak om het gebruik van dwangmiddelen strenger te reglementeren, meer bepaald door de uitwerking van gemeenschappelijke regels over het gebruik van fixatiemiddelen.²⁶⁶

Op het niveau van de EU bepaalt de terugkeerrichtlijn²⁶⁷ dat dwangmaatregelen slechts in laatste instantie mogen worden gebruikt en moeten beantwoorden aan de beginselen van evenredigheid en doeltreffendheid. Ze verwijst eveneens naar de richtsnoeren en naar de gemeenschappelijke richtsnoeren inzake de gedwongen verwijdering door de lucht die door de Raad van de EU werden opgesteld.²⁶⁸

OP NATIONAAL NIVEAU

De algemene regels met betrekking tot het gebruik van dwangmiddelen worden vermeld in artikel 37 van de wet op het politieambt dat met name bepaalt dat “[...] elke politieambtenaar, rekening houdend met de risico’s die zulks meebrengt [...], geweld [kan] gebruiken om een wettig doel na te streven dat niet op een andere wijze kan worden bereikt. Elk gebruik van geweld moet redelijk zijn en in verhouding tot het nagestreefde doel. Aan elk gebruik van geweld gaat een waarschuwing vooraf, tenzij dit gebruik daardoor onwerkzaam zou worden.”²⁶⁹

De vreemdelingenwet verwijst herhaalde malen specifiek naar die bepaling.²⁷⁰

Een ministerieel besluit bepaalt nader dat de gezagvoerder de inscheping van een verwijderde vreemdeling mag weigeren indien hij van oordeel is dat zijn aanwezigheid aan boord de veiligheid van de vlucht in het gedrang kan brengen. Het bepaalt ook het model van handboeien dat mag worden gebruikt (die welke met een “quick release”-systeem zijn uitgerust) en beperkt het gebruik ervan. Tot slot sluit het enkele specifieke maatregelen uit zoals “het totaal of gedeeltelijk afsluiten van de ademhalingswegen” en “de toediening van kalmerende middelen of gelijk welk geneesmiddel met het oog op het bedwingen van de persoon tegen zijn wil in”.²⁷¹

De Commissie Vermeersch II werkt aanbevelingen met betrekking tot het gebruik van dwangmiddelen nog verder uit. Ze voert een lijst van criteria in waaraan alle dwangmiddelen en – technieken onderworpen dienen te zijn en beveelt een systeem van progressieve en graduele

²⁶⁴ Uittreksel uit het 7de algemeen rapport van de CPT, gepubliceerd in 1997, <https://rm.coe.int/1680696aa9>; en uittreksel uit het 13de algemeen rapport van de CPT, gepubliceerd in 2003, *L'éloignement d'étrangers par la voie aérienne (De verwijdering van vreemdelingen door de lucht)*, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/16806cd173>.

²⁶⁵ De ene, ingelegd op 17 december 2015, vanuit Rome naar Lagos (Nigeria) en de andere, op 18 februari 2016, vanuit Madrid naar Bogotá (Colombia) en Santo Domingo (Dominicaanse Republiek).

²⁶⁶ CPT, Spanje en Italië – De CPT uit kritiek op de niet-naleving van de waarborgen rond de rechten van vreemde onderdanen die het voorwerp uitmaken van een verwijdering per vliegtuig, www.coe.int/fr/web/cpt/-/italy-and-spain-cpt-reports-critical-that-safeguards-for-foreign-nationals-returned-by-air-not-adequate.

²⁶⁷ Overweging nr. 13 en art. 8,4 terugkeerrichtlijn.

²⁶⁸ Beschikking 2004/573/EG van de Raad van 29 april 2004, Gemeenschappelijke richtsnoeren inzake veiligheidsbepalingen voor gezamenlijke verwijdering door de lucht.

²⁶⁹ Artikelen 1 en 37 wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

²⁷⁰ Art. 44quinquies, §2 (voor de EU-burgers), art. 74/8, §6 en 74/15§2 vreemdelingenwet.

²⁷¹ Art. 5 en 6 ministerieel besluit van 11 april 2000 houdende regeling van de voorwaarden inzake het vervoer aan boord van burgerlijke luchtvaartuigen, van passagiers met bijzondere veiligheidsrisico's.

aanwending van de diverse dwangmiddelen aan zodat nooit meer wordt gebruikt dan strikt noodzakelijk is.²⁷²

Als reactie op die aanbevelingen werden in 2006 politionele richtlijnen inzake de verwijdering van vreemdelingen aangenomen die tegenwoordig nog altijd van toepassing zijn. Op een twintigtal pagina's bepalen deze nader hoe de verwijdering met of zonder escorte verloopt en welk soort dwangmiddelen mogen worden gebruikt.²⁷³

Myria betreurt dat dit document niet openbaar wordt gemaakt. Dit zou namelijk een grotere transparantie over de gebruikte dwangmiddelen mogelijk maken, net als een betere controle op en een beter begrip van het gebruik ervan, ook door de vreemdelingen zelf en door de rechtbanken bij klachten. Myria beveelt ook aan de procedures en de normen die ze invoeren, evenals die welke voortvloeien uit de aanbevelingen van de Commissie Vermeersch, die op dit ogenblik niet in een wet zijn vervat, indien nodig te herzien om ze in een wettelijke norm op te nemen.

3.3. HET MONITORINGMECHANISME EN HET RECHT OM KLACHT IN TE DIENEN NA DE VERWIJDERING

3.3.1. HET MONITORINGMECHANISME

De grondrechten van een verwijderde vreemdeling kunnen pas echt worden beschermd indien er een doeltreffend mechanisme bestaat dat het toezicht op de gedwongen terugkeer verzekert.²⁷⁴ De garantie van een doeltreffend toezicht op de gedwongen terugkeeroperaties komt niet alleen de persoon ten goede die wordt verwijderd, maar ook de instantie die instaat voor de verwijdering.

Het Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie (FRA) somt de diverse voordelen van een dergelijk toezicht op: beperking van het risico op mishandelingen, feedback over een terugkeeroperatie aan de autoriteiten, transparantie om het risico op valse beschuldigingen te beperken, positieve invloed op de publieke opinie over de terugkeer en algemene vermindering van de spanning die rond dergelijke operaties hangt.²⁷⁵ Na de dood van Semira Adamu werd de Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie (AIG) belast met het toezicht op de gedwongen terugkeer in België. De AIG wordt omschreven als een onafhankelijke instantie die toezicht houdt op de politiediensten en onder het rechtstreeks gezag staat van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Met de omzetting van de terugkeerrichtlijn werd die bevoegdheid van de AIG in de regelgeving verankerd.²⁷⁶ De werking van de cel 'gedwongen terugkeer' binnen de AIG wordt gefinancierd door het Europees Terugkeerfonds (ETF).

²⁷² Commissie Vermeersch II, *Bouwstenen voor een humaan en effectief verwijderingsbeleid*, 31 januari 2005.

²⁷³ Richtlijnen inzake de verwijdering van vreemdelingen, RIO/2006/4929/OPS, 19 juli 2006.

²⁷⁴ Art. 8(6) terugkeerrichtlijn.

²⁷⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, *Annual Report - Fundamental rights: challenges and achievements in 2012, 2013*.

²⁷⁶ Art. 5 K.B. van 19 juni 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie in het kader van de controle van de gedwongen terugkeer.

DE AIG, EEN DOELTREFFEND CONTROLESYSTEEM?

De AIG is gemachtigd om toezicht te houden op **elke gedwongen terugkeer**. In de praktijk gaat ze echter slechts in welbepaalde gevallen over tot een controle. Afhankelijk van de menselijke en budgettaire middelen, maar ook van het risico op incidenten,²⁷⁷ beslist de AIG hetzij om geen toezicht uit te oefenen, hetzij een gedeeltelijk toezicht, hetzij een volledig toezicht. De controles worden onaangekondigd uitgevoerd. Toch wordt prioriteit gegeven aan de verwijderingen die aanleiding kunnen geven tot risico's op incidenten. Er wordt telkens een analyse gemaakt door de AIG maar in het algemeen wordt prioriteit gegeven aan de gedwongen terugkeer met escorte (DEPA en ANAD).

Tussen 2012 en 2015 heeft de AIG het aantal uitgevoerde controles gevoelig opgedreven. Zo heeft ze op 4 jaar tijd 556 controles op terugkeeroperaties uitgevoerd²⁷⁸. In 2016 heeft de AIG 100 controledossiers opgesteld. Hierbij waren er 262 te repatriëren personen betrokken (waarvan 44 DEPU's). Op basis van de verkregen informatie van de luchtvaartpolitie, heeft deze dienst in 2016 1423 gevallen van gedwongen terugkeer uitgevoerd (DEPA et ANAD). De AIG was in deze periode in staat om de repatriëring van 221 mensen te controleren²⁷⁹. Hoewel er een stijging is, is dit aantal eerder beperkt als we het aantal gedwongen verwijderingsoperaties bekijken dat elk jaar wordt uitgevoerd. Inderdaad, in 2016, de AIG heeft 15,5% terugkeeroperaties gecontroleerd.

Anderzijds is de financiering door het Europees Terugkeerbonds slechts tijdelijk en heeft ze al met problemen af te rekenen gehad.²⁸⁰ Gezien het belang van het toezicht op de gedwongen terugkeeroperaties zou het wenselijk zijn dat de Belgische autoriteiten op zoek gaan naar een duurzamere financiering van dit project.

In het kader van de omzetting van de terugkeerrichtlijn bestaat voor de AIG ook de mogelijkheid om toezicht te houden op elk van de fasen van de gedwongen terugkeer, met andere woorden de pre-terugkeerfase, de pre-vertrekfase, de vluchtprocedure, de transitfase, alsook de aankomst en de ontvangst van de verwijderde vreemdelingen in het land van terugkeer.²⁸¹

In de praktijk ontvangt de AIG de begeleidende fiche van de DVZ (de voorgeschiedenis van het dossier die ook naar de politie wordt doorgestuurd). Die voorgeschiedenis bevat informatie over de asielaanvragen, het crimineel verleden, algemene inlichtingen over de persoon, over de eerdere verwijderingspogingen, over het beroep dat werd aangetekend, de periode van opsluiting en het gedrag in het centrum.

Indien de AIG aanwezig is, wordt er altijd een afschrift van dit rapport naar de DVZ gestuurd. In sommige gevallen weten de politie en de DVZ dat de AIG aanwezig zal zijn, bijvoorbeeld bij beveiligde vluchten met gezinnen, want dit is het soort vluchten dat de AIG systematisch controleert. In de

²⁷⁷ Het risico op incidenten wordt op basis van de volgende elementen ingeschat: het verzet van de betrokkene(n) tegen de verwijdering, het verzet tegen de verwijdering van groepen sympathisanten, het gerechtelijk verleden, de psychische problemen en het risico van moeilijkheden met de autoriteiten van het bestemmingsland.

²⁷⁸ Zie vraag n° 1162 van D. Ducarme van 21 maart 2016 (Fr.), V.A., K., 2015-2016, zitting van 25 april 2016, n°54-070, p.123-124. www.dekamer.be/QRVA/pdf/54/54K0070.pdf.

²⁷⁹ Informatie verkregen van AIG in augustus 2017.

²⁸⁰ Zie vraag n°8128 van N. Lanjri (N), B.V., K., 2015-2016, zitting van 13 januari 2016, n°54-COM-309, p.15-16. www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac309.pdf

²⁸¹ Verslag aan de Koning van het K.B. van 19 juni 2012.

meeste gevallen wordt de aanwezigheid van de AIG echter niet aangekondigd en komt de inspectie op het ogenblik van de verwijdering onverwachts ter plaatse.

Wanneer het om een **terugdrijving** gaat (in tegenstelling tot een gedwongen terugkeer) is de luchtvaartmaatschappij waarmee de persoon in België is aangekomen verantwoordelijk. In dergelijke situaties doen de luchtvaartmaatschappijen doorgaans een beroep op veiligheidspersoneel om toe te zien op het correcte verloop van de terugdrijving, behalve de Belgische maatschappijen vertrekkende vanuit Zaventem, die sinds 2014 een beroep doen op de begeleiders van de federale politie. De AIG is ook gemachtigd om dergelijke operaties te controleren, maar wel enkel tot aan de deuren van het vliegtuig.

De medewerkers van de AIG beschikken over **politiepolitionele bevoegdheden**.²⁸² Ze beschikken dus over uitgebreide bevoegdheden om op te treden tijdens een terugkeeroperatie. Zo kunnen ze bijvoorbeeld nagaan of de betrokkene alle noodzakelijke medische bijstand heeft gekregen, maar ze kunnen ook optreden wanneer een begeleider misbruik maakt van dwangmiddelen en een proces-verbaal opmaken. De AIG heeft zelfs de bevoegdheid om een terugkeeroperatie te beëindigen.

Toch moet worden benadrukt dat het jaarverslag 2011-2012 het laatste openbaar jaarverslag over de activiteiten van de AIG is dat beschikbaar is. Sindsdien werden ons wel de individuele verslagen bezorgd, maar heeft Myria geen toegang gehad tot de jaarverslagen, ondanks onze herhaalde verzoeken. De AIG moet immers elk jaar verslag uitbrengen over de uitvoering van haar opdrachten aan de minister van Binnenlandse Zaken en aan de staatssecretaris voor Asiel en Migratie. Deze beslissen over de al dan niet verspreiding van de verslagen. Deze verslagen zouden zijn overgemaakt aan het Parlement, maar werden niet openbaar gemaakt²⁸³.

De individuele verslagen worden normaal niet openbaar gemaakt. Na een arrest van de RvS van april 2016,²⁸⁴ dat de impliciete weigering vernietigt om de voornoemde documenten door te sturen, heeft de krant *De Standaard* een geanonimiseerde versie van die verslagen in handen gekregen, waarvan ze in het begin van 2017 een doorgedreven analyse heeft gemaakt.²⁸⁵ Daarbij benadrukte ze het gebrek aan transparantie van die controles, maar ook een reeks problemen die werden vastgesteld (bijvoorbeeld de verwijderingen van gezinnen met minderjarige kinderen op beveiligde vluchten, het gebruik van dwangmiddelen, de verwijdering van zwangere vrouwen, ...)

Myria is van oordeel dat een grotere transparantie moet worden gegarandeerd over de activiteiten van de AIG en over de aanbevelingen die zij op basis van haar waarnemingen formuleert. Indien het de bedoeling is om het aantal gedwongen terugkeren op te drijven, dan is het immers onontbeerlijk om het monitoringmechanisme doeltreffender en transparanter te maken. Begin 2017 werd door Myria trouwens al een mededeling in die zin gepubliceerd.²⁸⁶

²⁸² Verslag aan de Koning van het K.B. van 19 juni 2012. Indien het om een FRONTEX-vlucht gaat, of om een 'special flight' die door een andere lidstaat wordt georganiseerd, dan mag de AIG echter alleen maar observeren.

²⁸³ Zie vraag n°8128 van N. Lanjri (N), *Op.cit.*

²⁸⁴ RvS, 26 april 2016, nr. 234.528.

²⁸⁵ www.standaard.be/exitbelgie.

²⁸⁶ www.myria.be/nl/migratiedata/terugkeer-detentie-en-verwijdering/transparence-is-de-prijs-van-recht-en-efficientie.

DE AIG, EEN ONAFHANKELIJK CONTROLESYSTEEM?

De terugkeerrichtlijn bepaalt niet welke instantie het toezicht op de gedwongen terugkeer moet uitoefenen. Het amendement waarop artikel 8 (6) van de terugkeerrichtlijn zich baseert, beval niettemin aan dat “*de relevante en niet-gouvernementele organisaties bij de verwijderingsprocedures betrokken worden, om te garanderen dat de juridische procedures naar behoren worden gevolgd*”.²⁸⁷

Verscheidene lidstaten hebben er bijgevolg voor gekozen om ngo's bij het toezicht op de gedwongen terugkeer te betrekken.²⁸⁸ In andere landen bestaat de controle-instantie uit een combinatie van verschillende instanties. Er moet een bijzondere aandacht worden geschonken aan de onafhankelijkheid van de controle-instantie. Zo wijst de Europese Commissie erop dat die onafhankelijkheid in het gedrang komt zodra het toezicht wordt toevertrouwd aan een afdeling van de politie, terwijl diezelfde politie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de gedwongen terugkeeroperaties.²⁸⁹

Ondanks de aanbeveling van het Comité tegen foltering om ook het maatschappelijke middenveld – en in het bijzonder de ngo's – bij de controle te betrekken,²⁹⁰ heeft de Belgische regering ervoor geopteerd om die taak uitsluitend toe te vertrouwen aan de AIG. Ook al wordt de AIG omschreven als een onafhankelijke controle-instantie, toch kan het feit dat haar medewerkers over politionele bevoegdheden beschikken twijfels over de partijdigheid doen rijzen bij de verwijderde persoon. Bovendien zijn de leden van de cel 'gedwongen terugkeer' in het algemeen gedetacheerd van de federale politie, van wie sommigen van de luchthavenpolitie van Brussels Airport, en zullen ze dus in principe terugkeren naar de organisatie die ze nu moeten controleren. Momenteel gebeurt de controle op de gedwongen terugkeer door 5 vastbenoemde leden van de AIG waarvan 1 gedetacheerde vanuit de Federale Politie. Dit personeelslid maakte geen deel uit van de dienst verwijderingen maar was diensthoofd van de afdeling basispolitiezorg van de luchthaven Zaventem (verkeer, recherche, onthaal,...)²⁹¹.

Gezien de beperkte middelen van de AIG om zijn controles uit te voeren en derhalve het beperkte deel van de controles op verwijderingen, en gezien de afwezigheid van andere actoren, beveelt Myria aan, ondanks de mening van de Commissie Vermeersch II²⁹², **de implementatie van een objectief bewakingssysteem via video-opname van elk verwijderingspoging**. In ieder geval zou het

²⁸⁷ Commissie LIBE van het Europees Parlement, *Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven*, 20 september 2007, amendement 48.

²⁸⁸ Voor voorbeelden, zie Myria, 'Een nieuw kader voor het Belgisch terugkeerbeleid', juni 2014, p.43.

²⁸⁹ Europese Commissie, *Contact Committee "Return Directive" (2008/115/EC)*, MIGRAPOL CC Return Dir 27.

²⁹⁰ Slotbemerkingen van het Comité tegen foltering, België, november 2008, §6 en november 2013, §20. Ook het Comité voor burgerrechten en politieke rechten heeft zijn bezorgdheid uitgesproken over een gebrek aan toezicht op de terugkeeroperaties en over de onafhankelijkheid van het controlemechanisme (zie Slotbemerkingen, België, oktober 2010, §21).

²⁹¹ Informatie verstrekt door de AIG in augustus 2017.

²⁹² De Commissie Vermeersch was van oordeel dat een opname op videoband niet wenselijk was, zowel om technische redenen (moeilijkheid om de hele verwijderingsoperatie uit verschillende hoeken en perspectieven te filmen) als om redenen van logistieke aard (financiële investering met een cameraploeg), en tevens omdat de kans bestaat dat een camera in de buurt het gedrag van de verwijderde persoon zal beïnvloeden.

nodig zijn om met de camera de meest gevoelige plaatsen te controleren²⁹³. De privacycommissie heeft in een advies²⁹⁴ de situaties aangebracht waarin een camera kan worden gebruikt op basis van de camerawetgeving. Om een camera tijdens een verwijdering te kunnen gebruiken, moet de camerawetgeving worden aangepast, omdat deze laatste alleen in het gebruik ervan voorziet in twee situaties: bij groepen van mensen en voor nummerplaten. Aangezien een wijziging van deze wet aan de gang is, lijkt het volgens Myria en de Privacy Commissie mogelijk om een videobewakingssysteem in te voeren voor verwijderingen.

Het VN-Comité tegen foltering heeft gedurende meerdere jaren een soortgelijke aanbeveling aan België gedaan²⁹⁵. Daarenboven moet eraan worden herinnerd dat een deel van de verwijdering van Semira Adamu op video opgenomen is, en dat ondanks de afwezigheid van beelden opgenomen op het moment van haar overlijden, de film tijdens het proces geholpen heeft een beeld te schetsen van de feiten en hoe deze zijn verlopen.

Tenslotte gebruiken sommige Europese landen registratiesystemen in bepaalde situaties. Bijvoorbeeld in Oekraïne wordt het aankomstgesprek bij de luchthavendouane geregistreerd²⁹⁶.

Bij het opzetten van een Commissie voor de evaluatie en het toezicht op gedwongen verwijderingen, beveelt Myria ook aan dat de voordelen en nadelen van de keuze van het AIG als uitvoerder van de controle over verwijderingen geëvalueerd dienen te worden.

België is ook een van de laatste vier landen in de Europese Unie die het optionele protocol bij het Verdrag tegen foltering (OPCAT) nog niet heeft geratificeerd, en in dit verband een onafhankelijke controle gericht op het voorkomen van onmenselijke en vernederende behandeling heeft ingesteld. Myria herinnert derhalve aan zijn aanbeveling in dit verband²⁹⁷. De bevoegdheden van een dergelijk nationaal preventief mechanisme moeten ook betrekking hebben op de verwijderingsprocedure, die een vorm van vrijheidsberoving vormt.

²⁹³ Zoals gesuggereerd door de Raad van Europa in zijn commentaar op artikel 20 van de Twintig richtsnoeren inzake gedwongen terugkeer, dat het volgende bepaalt: *“De autoriteiten zouden kunnen overwegen om videocamera’s te installeren om toezicht te houden op de meest kwetsbare zones waar de verwijderingsoperaties plaatsvinden, meer bepaald de gang die naar de startbaan leidt. De meest netelige fasen zouden op video kunnen worden opgenomen, namelijk het vertrek uit het centrum waar de persoon was opgesloten, de overbrenging naar de luchthaven en de inschepping in het vliegtuig. Ondanks het risico dat dergelijke beelden slechts een gedeeltelijk beeld geven en geen integrale weergave zijn van de werkelijkheid, moeten de voordelen van een video-opname, vooral in geval van valse aantijgingen van mishandeling, worden afgewogen tegen de leemten en de eventuele nadelen.”*

²⁹⁴ Zie advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van 28/08/2017.

²⁹⁵ VN-Comité tegen Foltering (CAT), *Finale opmerkingen bij het derde periodiek rapport van België, Inlichtingen ontvangen van België omtrent de opvolging van de finale opmerkingen*, CAT/C/BEL/CO/3, 3 januari 2014. Zie ook Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *« Rapport parallèle du Centre pour l’égalité des chances sur le troisième rapport périodique soumis par la Belgique au Comité contre la torture »*, Augustus 2013, www.myria.be/nl/publicaties/schaduwrapport-committee-against-torture-cat.

²⁹⁶ Voorbeeld gegeven door onze Oekraïense collega's tijdens een evenement georganiseerd door ENNHRI in oktober 2017.

²⁹⁷ Myria, *Jaarverslag Migratie 2016*, p. 237 en aanbeveling 2016/18: instellen van een nationaal mechanisme voor controle van de detentie.

3.3.2. DE AANKOMST EN DE OVERDRACHT AAN DE OVERHEID EN DE POST RETURNMONITORING

Bij een gedwongen terugkeer is er door de regelgeving niets voorzien voor de overdracht van de betrokken persoon aan de autoriteiten van het land van terugkeer. Het is niet altijd vanzelfsprekend om informatie te krijgen over de manier waarop alles concreet verloopt bij de aankomst. Er werd net een nieuwe catalogus gepubliceerd waarin per land de risico's na de terugkeer worden opgesomd.²⁹⁸

Indien de DVZ van oordeel is dat het om een delicaat geval gaat, kan het aan een ngo of een lid van het ambassadepersoneel vragen om aanwezig te zijn. Bij problemen met de autoriteiten zal de DVZ op de hoogte worden gebracht en kan de dienst een onderzoek uitvoeren. De ontwikkeling van de nieuwe communicatietools zou ook aan verwijderde vreemdelingen de mogelijkheid moeten bieden om klacht in te dienen.²⁹⁹

HET RECHT OM KLACHT IN TE DIENEN³⁰⁰

Volgens het Europees Hof zijn de autoriteiten verplicht om een effectief officieel onderzoek uit te voeren telkens wanneer een "individu op verdedigbare wijze aanvoert dat hij meer bepaald door de politie of door andere vergelijkbare overheidsdiensten" aan een vernederende of onmenselijke behandeling of aan feiten van foltering werd onderworpen. Myria dringt aan op het feit dat dit onderzoek volgens het Hof van ambtswege, zonder de klacht van de betrokken persoon af te wachten, en snel moet worden uitgevoerd, door onafhankelijke onderzoekers, en dat de autoriteiten het slachtoffer ook de mogelijkheid moeten bieden "om effectief aan het onderzoek deel te nemen".³⁰¹ Indien een vreemdeling een slechte behandeling gedurende zijn verwijdering aanklaagt, moeten de autoriteiten alle redelijke maatregelen nemen om de feiten aan te tonen, de betrokken agenten te identificeren en indien nodig te bestraffen. Het onderzoek kan niet worden afgesloten door louter te verwijzen naar het gegeven dat de klager zich alweer in het buitenland bevindt (indien nodig zou er een terugkeer naar België van de klager moeten georganiseerd worden om een confrontatie te organiseren) of naar het gegeven dat de agenten de feiten ontkennen terwijl hun versie van de feiten tegenstrijdig is met een geloofwaardig en coherent relaas van een vreemdelingen over de voornaamste punten³⁰².

In theorie bestaan er **verscheidene mogelijkheden om klacht in te dienen** tegen een vertegenwoordiger van de ordediensten. Het **medisch getuigschrift** speelt een belangrijke rol bij de indiening van die klacht. Indien de betrokkene immers kan bewijzen dat zijn gezondheidstoestand sinds de poging tot verwijdering is verslechterd, zullen de autoriteiten een geloofwaardige uitleg

²⁹⁸ Stichting LOS, *Post-deportation risks: a country catalogue of existing references*, 20 juni 2017, www.stichtinglos.nl/sites/default/files/los/Country%20Catalogue%20Post%20Deportation%20Risk%20DEF.pdf.

²⁹⁹ Jari Pirjola, *Flights of Shame or Dignified Return? Return Flights and Post-return Monitoring*, *European journal of migration and law* 17 (2015), www.refugeelaidinformation.org/sites/default/files/uploads/EMIL_017_04_2084_305-328.pdf.

³⁰⁰ Gebaseerd op de Kit 'Transit', februari 2016, pp.52-53.

³⁰¹ EHRM (GK), *Bouyid t. België*, 28 september 2015, §§116-122.

³⁰² EHRM, *Thuo v. Cyprus*, 4 april 2017, §§ 125-140. In dit geval hebben de autoriteiten aan de klager toegestaan om een paar dagen naar Cyprus terug te keren om drie jaar na het feit deel te nemen aan het onderzoek. Het Hof vond het onderzoek te traag, hoewel de klager zelf meer dan 9 maanden na zijn uitzetting een klacht heeft ingediend (§ 129).

moeten geven over de oorsprong van de letsels en zullen zij, indien ze daar niet in slagen, kunnen worden veroordeeld wegens vernederende behandelingen.³⁰³

Op dit ogenblik ondervinden vreemdelingen grote moeilijkheden om de belangrijke stukken van hun dossier vast te krijgen (het medisch getuigschrift, de verslagen van de veiligheidsbeambten van de DVZ of van de politie die verplicht moeten worden opgemaakt in geval van een incident of het gebruik van geweld tijdens de overdracht of de poging tot verwijdering, de briefwisseling tussen de DVZ en de lucht- of scheepvaartmaatschappij in geval van een terugdrijving enz.).³⁰⁴

Myria is van oordeel dat die documenten systematisch en onverwijld ter beschikking zouden moeten worden gesteld van de vreemdeling en van zijn advocaat. Dit recht op toegang tot de documenten zou in de regelgeving moeten worden vastgelegd.

Naargelang van de omstandigheden, kan een **klacht op verschillende niveaus worden ingediend**: de politie, de controle-instanties (Comité P, AIG) en het parket van de procureur des Konings. De vreemdeling kan eventueel ook een burgerlijke rechtsvordering instellen tegen de Belgische staat om schadevergoeding te eisen.

Elke persoon, ook zonder papieren, kan een klacht indienen,³⁰⁵ maar in de praktijk is bijstand door een advocaat onontbeerlijk.

Ook al zijn talrijke instanties bevoegd om een klacht te behandelen (politie, AIG, Comité P), **in de praktijk** zijn de effectieve mogelijkheden om klacht in te dienen vrij beperkt: enerzijds omdat de opgesloten personen niet altijd op de hoogte worden gebracht van die mogelijkheid (of bij die stappen niet worden ondersteund indien ze werden uitgewezen), noch gerustgesteld over de invloed die een dergelijke klacht zou kunnen hebben op het verwijderingsproces of een eventuele terugkeer; anderzijds omdat de ingediende klachten niet altijd met de vereiste zorgvuldigheid worden behandeld en er soms geen gevolg aan wordt gegeven. Het is trouwens zeer moeilijk om de identiteit van de daders van gewelddaden te achterhalen aangezien insignes ter identificatie van de begeleiders in de meeste gevallen ontbreken.

Nochtans wordt de hulp van Myria af en toe ingeroepen door personen die verklaren dat ze het slachtoffer zijn geworden van politiegeweld.

Diverse VN-instanties hebben trouwens al hun bezorgdheid geuit over de problemen die de betrokkenen kunnen ondervinden bij de indiening van een klacht over onmenselijke behandelingen bij een terugkeeroperatie. Ze wijzen daarbij onder andere op het feit dat het vaak moeilijk is om de bewijsstukken te verzamelen doordat de betrokkene werd verwijderd en niet aanwezig kan zijn tijdens het onderzoek.³⁰⁶ In een rapport dat in juni 2017 werd gepubliceerd, heeft de ngo Hungarian Helsinki Committee een vergelijking gemaakt tussen de effectiviteit van de onderzoeken in geval van

³⁰³ Vaste rechtspraak van het EHRM. Bijvoorbeeld, Turan Cakir t. België, 10 maart 2009, §54.

³⁰⁴ Er moet op dit ogenblik een beroep worden gedaan op een vrij logge en trage procedure die voorzien is door de wet van 11 april 1994 en die de administratie 30 dagen de tijd geeft om op een antwoord te geven op het verzoek om toegang te krijgen tot de documenten.

³⁰⁵ Zie Myria, *Vreemdeling zijn in België in 2016* over de risico's voor een vreemdeling in irregulier verblijf om klacht in te dienen.

³⁰⁶ Zie de Slotbemerkingen voor België van het Comité tegen Foltering (CAT), november 2008, §8; van het Comité voor de burgerrechten en de politieke rechten (CCPR), oktober 2010, §20 en van het Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD), maart 2008, §18.

aantijgingen van schending van artikel 3 van het EVRM in zeven lidstaten van de Europese Unie, waaronder België.³⁰⁷ Dit rapport stelt vast dat ondanks de veeleer bevredigende kwaliteit van de Belgische wetgeving inzake de strijd tegen onmenselijke en vernederende behandelingen verscheidene indicatoren het beschermingspeil in België lager inschatten dan in andere Europese lidstaten, meer bepaald door het ontbreken van betrouwbare statistieken en de moeilijkheid om bewijzen van mishandelingen te verzamelen.³⁰⁸ In 2014 beval het Comité tegen Foltering van de Verenigde Naties België aan om een specifiek register te voorzien waarin de klachten wegens mishandeling door de politie zouden worden genoteerd, wat een betrouwbare statistische analyse mogelijk zou maken.³⁰⁹ Bij ons weten werd aan die aanbeveling nog altijd geen gevolg gegeven.

Myria heeft trouwens een bijdrage geleverd aan de studie die door de Europese ombudsman werd uitgevoerd over de eerbiediging van de grondrechten in het kader van de Frontex-vluchten. Die studie besluit dat de informatie en een informatiebrochure over de klachtenprocedure aan elke verwijderde persoon zou moeten worden gegeven, in een taal die hij begrijpt.³¹⁰ Dit klachtenmechanisme wordt geleidelijk ingevoerd voor de Frontex-vluchten en wijst op de noodzaak van een toegankelijk, onpartijdig, transparant, onafhankelijk en degelijk beheerd mechanisme dat de eerbiediging van de grondrechten en de toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel voor vluchtelingen en migranten mogelijk zal maken.³¹¹

Volgens Myria zou die aanbeveling moeten worden uitgebreid tot elk type verwijdering en niet alleen beperkt blijven tot de Frontex-vluchten.

Myria beveelt het volgende aan:

- om in de regelgeving op te nemen dat de documenten, ook medische, die nuttig zijn om klacht te kunnen indienen, systematisch en zonder verwijl moeten worden overhandigd aan de vreemdeling en aan zijn advocaat;
- om een grotere transparantie te verzekeren over het aantal klachten dat hetzij bij het Comité P, hetzij bij de AIG wordt ingediend en over de gevolgen die eraan worden gegeven;
- om een informatiebrochure uit te werken over de mogelijkheden om klacht in te dienen na een verwijdering, die voor elke verwijderingsprocedure wordt verspreid onder de vreemdelingen in een taal die zij begrijpen;

³⁰⁷ De andere bestudeerde landen zijn: Engeland en Wales, Bulgarije, Frankrijk, Hongarije, Noord-Ierland en Tsjechië. Hungarian Helsinki Committee, *Investigation of ill-treatment by the police in Europe - A Comparative Analysis of Seven Jurisdictions*, 2017, 162 p.. Dit rapport is in het Engels en het Frans beschikbaar op

www.europewithouttorture2017.com/library, net als het rapport gewijd aan België *The normative and practical obstacles to effective prosecution of ill-treatment by official persons, Belgium Report*, 50 p. (enkel in het Engels).

³⁰⁸ België werd bedacht met een middelmatige totaalscore van minder dan 60 %, waarmee het land zich op hetzelfde niveau bevindt als Frankrijk, vóór Hongarije en Bulgarije, maar achter Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Zie *Investigation of ill-treatment by the police in Europe*, op. cit., pp. 31-35 (tabel met de indicatoren voor België) en pp. 130-141 (algemene conclusies per indicator).

³⁰⁹ Committee against torture, Final Observations of the Committee against torture: Belgium, 3 January 2014, § 13, c) (CAT/C/BEL/CO/3).

³¹⁰ Voor meer informatie, zie: [www.myria.be/files/CONSULTATION_REPLY_OI-9-2014_201401114_20150804_120600_\(1\).pdf](http://www.myria.be/files/CONSULTATION_REPLY_OI-9-2014_201401114_20150804_120600_(1).pdf)

³¹¹ Voor meer informatie, zie het Frontex-rapport: http://frontex.europa.eu/news/annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-g1TFJW?utm_source=ECRE+Press+Review&utm_campaign=3bf1e17a54-EMAIL_CAMPAIGN_2017_05_15&utm_medium=email&utm_term=0_1a5cfac4e4-3bf1e17a54-422306177

- om een grotere transparantie en doeltreffendheid te verzekeren bij de controle die wordt uitgevoerd door de AIG, des te meer wanneer de doelstelling erin bestaat het aantal gedwongen repatriëringen op te drijven.

3.3.3. NAAR DE OPRICHTING VAN EEN PERMANENTE EVALUATIECOMMISSIE VAN HET TERUGKEERPROCES

22 september 1998 markeert de tragische dood van Semira Adamu. Aangezien haar asielaanvraag geweigerd was, zou ze die dag van België naar Togo moeten worden teruggestuurd na meer dan zes maanden in detentie in het 127bis-centrum, en vijf eerdere verwijderingspogingen. Dit twintigjarige Nigeriaanse meisje stierf door verstikking volgend op het gebruik door de escortofficieren van een kussen dat op haar schoot was geplaatst en tegen haar hoofd was geblokkeerd. Deze techniek, waarvan het gebruik in pogingen tot verwijdering al eerder werd besproken, was onder bepaalde specifieke omstandigheden toegestaan.

Haar dood leidde tot het ontslag van de minister van Binnenlandse Zaken, Louis Tobback, en lag aan de oorsprong van belangrijke discussies en verbeteringen van de verwijderingsprocedure.

Een eerste Commissie, verantwoordelijk voor de evaluatie van instructies voor verwijderingen, onder voorzitterschap van professor Etienne Vermeersch, genaamd de Vermeersch Commissie I, kwam vier keer bijeen tussen 16 oktober 1998 en 15 januari 1999 en bestaat uit twaalf mensen. Het bracht vooral mensen uit de academische wereld, luchtvaart en gendarmerie bij elkaar. Myria's voorganger, het voormalige Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, was uitgenodigd zoals sommige NGO's, uitsluitend per schriftelijke communicatie, gezien de korte tijd die beschikbaar was, aan de Commissie haar standpunt inzake verwijdering mee te delen. De Commissie bracht op 21 januari 1999 haar verslag uit, waarin dertien aanbevelingen waren opgenomen. Deze omvatten o.a. het verbod van bepaalde dwangmaatregelen die een gezondheidsrisico's inhielden of de fysieke integriteit bedreigden (obstructie van de ademhaling of gedwongen toediening van farmacologische producten), versterking van de voorlichting en ondersteuning waarover de vreemdelingen beschikt (om de potentiële weerstand van de vreemdelingen te verminderen), de verbetering van de omstandigheden in de gevangenis, of een regelmatig en gestructureerd overleg tussen de verschillende afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de verwijdering³¹².

Op 12 december 2003 Deed het Brussels Strafhof zijn uitspraak in een proces dat drie maanden eerder was begonnen, waarbij vijf voormalige rijkswachters voor de rechtbank verschenen omwille van hun vermeende betrokkenheid bij het overlijden door verstikking van Semira Adamu. Van hen werden vier politieagenten veroordeeld tot een termijn van één jaar tot 14 maanden met uitstel.

Naar aanleiding van deze veroordeling, waarin de verantwoordelijkheid van de politie werd erkend, besloten de politieorganisaties om niet langer gedwongen verwijdering uit te voeren. Een nieuwe commissie voor de evaluatie van instructies inzake verwijderingen, ook onder voorzitterschap van prof. Vermeersch, bekend als de Vermeersch Commissie II, werd in januari 2004 opgericht, waardoor een overeenkomst tot stand kwam tussen de minister en de politie voor het hervatten van de verwijderingen. De werkzaamheden van de Commissie vonden plaats tussen januari en december 2004. De Commissie organiseerde twee hoorzittingen met NGO's die actief waren hieromtrent. Het

³¹² Commissie belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering, *Eindrapport voorgesteld aan de minister van Binnenlandse Zaken*, 21 januari 1999.

eindverslag³¹³, in januari 2005 voorgesteld aan de minister van Binnenlandse Zaken, bestaat uit drie delen die respectievelijk betrekking hebben op de opdracht van de Commissie, de wet en de praktijk van de uitwijzing van vreemdelingen, en aanbevelingen. Het rapport telt dus 34 aanbevelingen "voor een beleid van menselijke en effectieve verwijdering».

Deze aanbevelingen richten zich op:

- het versterken van de rechtsbescherming van alle betrokkenen (politiediensten en te verwijderen personen);
- vermijden van het gebruik van geweld door alle betrokkenen;
- verbetering van de communicatie tussen de betrokken diensten;
- betere bescherming van speciale categorieën mensen;
- integreren van de verwijdering in de asiel- en migratiecyclus;
- zorgen voor een goede follow-up van de aanbevelingen van de Commissie. Om dit laatste te bereiken, stelt de Commissie Vermeersch II in haar 34e aanbeveling een permanente commissie voor wat betreft het verwijderingsbeleid.

Aanbeveling 34 geeft deze permanente Commissie ten minste twee opdrachten: a) toezicht houden op de wijze waarop de aanbevelingen van de Vermeersch (I) en (II) commissies zijn opgevolgd of toegepast, en (b) met regelmatige tussenpozen een algemene beleidsevaluatie uitvoeren - in de bredere context van het asiel- en immigratiebeleid. Deze commissie moet een jaarverslag voor het Parlement opstellen, beschikken over de middelen en competenties die nodig zijn voor haar taken, gebaseerd zijn op een representatieve samenstelling, en deze in alle onafhankelijkheid kunnen uitoefenen.

Sindsdien hebben verschillende regeringen stappen ondernomen om een dergelijke Commissie op te richten, maar ze zijn er nooit in geslaagd.

Als onderdeel van de uitoefening van haar wettelijke missie om de eerbiediging van de grondrechten van vreemdelingen in gesloten centra te waarborgen, heeft Myria (en voorheen het voormalige Centrum voor gelijke kansen en de strijd tegen racisme) zich regelmatig en publiekelijk uitgesproken over het belang van de oprichting van deze Commissie - in overeenstemming met alle parameters beschreven in aanbeveling 34 - enerzijds en op de noodzaak van een kosten-batenanalyse van het huidige verwijderingsbeleid als onderdeel van een globaal asiel- en migratiebeleid anderzijds.

Het is ook van belang dat de Commissie die wordt opgericht voldoet aan de eisen wat betreft onafhankelijkheid en representativiteit. Zo zou, naast de vertegenwoordigers van de overheidsdiensten en instellingen, volgens Myria ook academici, maar ook vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld en onafhankelijke deskundigen aanwezig moeten zijn. Als onafhankelijk openbare instelling met de wettelijke missie om de rechten van vreemdelingen te waarborgen, staat Myria uiteraard ter beschikking van de overheid om geraadpleegd te worden over de oprichting van deze instelling of er plaats in te nemen. Bovendien moet de opdracht van deze Commissie, haar mandaat en de modus operandi door een wet voldoende gedefinieerd worden om de uitoefening van haar opdrachten in alle onafhankelijkheid en transparantie te garanderen.

³¹³ Commissie belast met de evaluatie van de instructies inzake de verwijdering, *Eindrapport voorgesteld aan de minister van Binnenlandse Zaken*, 31 januari 2005.

Een wetsvoorstel is onlangs in het Parlement ingediend om een dergelijke Commissie op te zetten³¹⁴.

Volgens Myria zou de oprichting van deze commissie een prioriteit moeten zijn van een overheid die als doel heeft het aantal verwijderingen te verhogen. Het is inderdaad in het belang van de overheid, ongeacht het gekozen beleid, dat dit in alle transparantie gebeurt. Het verwijderingsbeleid heeft een bepaalde financiële kost en een mogelijke kost in termen van respect voor rechten. Het is daarom van essentieel belang dat dit in het volle daglicht gerealiseerd wordt.

Myria herinnert derhalve aan zijn aanbeveling om een permanent comité voor de evaluatie en het bewaken van verwijderingen op te richten, zoals de Vermeersch-Commissie vroeg, in volledige onafhankelijkheid en onpartijdigheid.³¹⁵

³¹⁴ Ontwerpwet die een permanente commissie creëert om het uitzettingsbeleid van vreemdelingen op te volgen van 27 maart 2017, K., 2016-2017, nr 54-2389/001. www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2389/54K2389001.pdf.

³¹⁵ *Jaarverslag Migratie 2008*, p. 141.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Detentie, terugkeer en verwijdering van vreemdelingen is een van de meest gevoelige migratieissues. Het is een domein waar de eerbiediging van de grondrechten het meest in gevaar is.

We hebben in dit rapport gezien dat zowel op Europees als op Belgisch niveau de verwijdering van vreemdelingen in irregulier verblijf de huidige prioriteit is geworden. Het is niet verwonderlijk dat een staat of grondgebied, zoals Europa, wil reguleren wie zich op zijn grondgebied bevindt en om mensen te verwijderen die zich er niet mogen bevinden.

We hebben echter in dit rapport ook vastgesteld dat deze prioriteit het respect voor grondrechten kan ondermijnen, zoals het recht op toegang tot een advocaat, het recht op informatie in een door de aanvrager begrepen taal, toegang tot documenten. We stellen ook een gebrek aan transparantie vast van bepaalde procedures. Bovendien gebeurt de detentie van bepaalde vreemdelingen systematischer, hierbij inbegrepen de asielzoekers. Ten slotte lijken de middelen die zijn ontwikkeld om te reageren op deze prioriteit onevenredig in vergelijking met het verlies van middelen op het gebied van het respecteren van grondrechten.

Rekening houdende met deze bevindingen, doet Myria verschillende aanbevelingen, waaronder in het bijzonder de bredere ontwikkeling van alternatieven voor detentie. Hij stelt ook voor om, ten allen tijde, procedurele waarborgen in elke fase van de procedure te waarborgen, met name, zo snel mogelijk toegang tot een tolk, een betere follow-up van mensen met een kwetsbaar profiel, zich onthouden van praktijken die niet wettelijk omkaderd zijn (zoals eenzame opsluiting), een verbeterde toegang tot het dossier in het geval er een klacht wordt ingediend omtrent slechte behandeling, en tenslotte de noodzaak om de toepasselijke regels rond het gebruik van dwang openbaar te maken.

Het is een gevoelig onderwerp. We zijn er nochtans van overtuigd dat meer transparantie in de verwijderingsprocedure alsook het gebruik, bij elke verwijdering, van een onpartijdig en onafhankelijk controlemechanisme, een voordeel inhoudt, niet enkel voor de betrokken vreemdelingen maar ook voor de staat die beslist hen op te sluiten en te verwijderen. Zoals de Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie (FRA) reeds stelde kan dit de slechte behandelingen beperken, een beter zicht geven op de uitgevoerde terugkeeroperaties, het risico op valse beschuldigingen beperken en de publieke opinie over het terugkeerbeleid gunstig beïnvloeden. Dit zou helpen om de negatieve druk die bestaat rond de terugkeeroperaties te verminderen.

Is dat niet het doel van elk democratisch land?

BIJLAGE 1. AANBEVELINGEN

Aanbevelingen detentie, terugkeer en verwijdering		
Titel	Ontwikkeling	Bestemming
1/2017	Myria beveelt aan om de middelen ter beschikking te stellen voor de goede uitvoering van het verblijf in eigen woning als alternatief voor de detentie, maar ook om andere alternatieven voor detentie te ontwikkelen (zoals het regelmatig aanmelden bij de overheid, identiteitsdocumenten overhandigen, een financiële garantie, de aanwijzing van een borgsteller, een opgegeven woonplaats, het leven in een gemeenschap, enz.). Myria beveelt ook aan deze alternatieven niet te beperken voor gezinnen maar ook voor volwassenen zonder kinderen.	Federaal Parlement, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
2/2017	Myria beveelt aan om de gegevens betreffende de verzoeken en de beslissingen tot opheffing en opschorting van terugkeerverboden bij te houden.	Federaal Parlement, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
3/2017	Myria beveelt aan dat DVZ informatie ter beschikking stelt omtrent het profiel van de personen in gesloten centra (voornamelijk om kwetsbare profielen te ontdekken), de redenen van de detentie, en de totale duur van de detentie.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
4/2017	Myria beveelt aan om duidelijke criteria voor de begrippen vast te leggen in een wettekst : - uitzonderlijk ernstige omstandigheden ingeroepen bij de terbeschikkingstelling van de regering; - van (ernstige) redenen van openbare orde of nationale veiligheid, in het kader van de verwijdering van de vreemdeling.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
5/2017	Myria beveelt aan dat bijkomende garanties ingesteld worden in het kader van de aanhouding van een vreemdeling in onwettig verblijf, voornamelijk om te waarborgen dat: het recht om gehoord te worden gerespecteerd wordt, door te verzekeren dat de politie de persoon verhoort op zo'n manier dat deze het geheel van elementen kan uiteenzetten met betrekking tot zijn of haar persoonlijke situatie dewelke een impact kan hebben op de beslissing, en	Federaal Parlement, Federale Regering, Minister van Justitie, Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken

	door te verzekeren dat de politie de informatie zal doorsturen naar de DVZ vóór het nemen van een beslissing; • met kwetsbaarheden rekening wordt gehouden; • er een betere eerbiediging is van het recht van de vreemdeling om in een taal die hij begrijpt op de hoogte te worden gebracht van de redenen waarom hij wordt opgesloten, door een systematisch systeem van tolken in te voeren; • om het recht op bijstand door een advocaat, door een persoon, tijdens zijn administratieve aanhouding, door de politiediensten gerespecteerd wordt.	
6/2017	Myria beveelt aan dat de lijst van NGO's geactualiseerd wordt, en dat deze weergegeven wordt op de verschillende pertinente plaatsen, en dat de verschillende informatiefiches systematisch afgegeven worden aan de personen, in overeenstemming met hun specifieke situatie en in de taal die hij of zij begrijpt.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, directie van gesloten centrum
7/2017	Myria beveelt aan om bij de aankomst in het gesloten centrum de nodige tijd en het nodige personeel te voorzien tijdens het administratief gesprek om echt alle voorziene informatie aan de betrokkenen te geven in een taal die hij begrijpt; om na enkele dagen en voor de repatriëring ook een tweede sociaal onderhoud te voorzien waarop (opnieuw) individuele informatie wordt meegedeeld.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, directie van gesloten centrum
8/2017	Myria beveelt aan om een grotere transparantie te verzekeren tijdens de identificatieprocedure, zowel wat de opgelegde vereisten als de staat van voortgang van de procedure, voor elk individueel geval betreft.	Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
9/2017	Myria beveelt aan om systematisch een globale en volledige informatie te voorzien over de beslissing tot verwijdering en de praktische uitvoering ervan, net voor de effectieve tenuitvoerlegging.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, directie van gesloten centrum
10/2017	Myria beveelt aan om in de wet te voorzien dat geen enkele verwijdering noch teruggrijping mag plaatsvinden zonder dat voorafgaand een onafhankelijk medisch onderzoek werd	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, directie van gesloten

	uitgevoerd waaruit blijkt dat de betrokkene geschikt is om een vliegtuigreis te maken ("fit to fly").	centrum
11/2017	Myria beveelt aan om de criteria van het 'special needs'-programma te verduidelijken, openbaar te maken en mee te delen aan de betrokkenen bij hun aankomst in het centrum.	Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken, directie van gesloten centrum
12/2017	Myria beveelt aan om in de regelgeving het verbod op te nemen om de vreemdeling in eenzame opsluiting te plaatsen voor de verwijdering, tenzij na een gemotiveerde beslissing, die tot de strikt noodzakelijke gevallen beperkt blijft.	Federaal Parlement, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
13/2017	Myria beveelt aan om met het oog op een grotere transparantie en een beter gerechtelijk toezicht de regels openbaar te maken die van toepassing zijn op het gebruik van dwangmiddelen bij een verwijdering.	Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie
14/2017	Myria beveelt aan om een grotere transparantie te verzekeren over de activiteiten van de AIG en over de aanbevelingen die zij op basis van haar vaststellingen formuleert.	Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie
15/2017	Myria beveelt aan om een systeem van toezicht, door middel van video-opnamen, van de pogingen tot verwijdering in te voeren.	Federaal Parlement, Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie
16/2017	Myria beveelt aan om een grotere transparantie aan de dag te leggen over het aantal klachten dat hetzij bij het Comité P, hetzij bij de AIG, wordt ingediend en over de gevolgen die eraan worden gegeven.	Minister van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Justitie, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie
17/2017	Myria beveelt aan om een informatiebrochure uit te werken over het klachtenmechanisme die, in een taal die de vreemdeling begrijpt, voor elke verwijderingsprocedure wordt uitgedeeld.	Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
18/2017	Myria beveelt aan om in de regelgeving vast te leggen dat alle documenten die nuttig zijn om een klacht in te dienen, systematisch en zonder verwijl aan de vreemdeling en zijn advocaat worden meegedeeld, met inbegrip van de medische documenten.	Federaal Parlement, Minister van Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie
19/2017	Myria beveelt aan dat er een permanente	Minister van

	onafhankelijke opvolgingscommissie wordt opgericht voor de evaluatie en de opvolging van de verwijderingen.	Binnenlandse Zaken, Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Dienst Vreemdelingenzaken
--	---	--

BIJLAGEN

I. Woordenlijst

AIG	Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie
ANG	Algemene Nationale Gegevensbank (gegevens van de politie)
BGV	Bevel om het grondgebied te verlaten
CIB	Centrum voor illegalen van Brugge
CIM	Centrum voor illegalen van Merksplas
CIV	Centrum voor illegalen van Vottem
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
ENNHRI	Europese netwerk van nationale mensenrechten instellingen
EMN	Deskundigengroep terugkeer van het Europees migratienetwerk
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
I.V.	Inreisverbod
IRMA	Toepassing voor geïntegreerd terugkeerbeheer voor de EU-lidstaten
MoU	Memorandum of Understanding
NGO	Non-gouvernementele organisatie
OO	Openbare Orde
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
RvS	Raad van State
RvV	Raad voor Vreemdelingenbetwistingen
SIS	Schengen-informatiesysteem
VIS	Informatiesysteem over de visa

II. Tabel. Evolutie van het totaal aantal gevallen van geregistreerd zelfstandig vertrek, gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer, effectieve terugdrijvingen en repatriëringen van vreemdelingen, 2000-2016 (Bron: DVZ)

Jaar	Zelfstandig vertrek	Begeleide vrijwillige terugkeer			Terugdrijving		Repatriëring			
		Bijstand door de IOM	Bijstand door de DVZ en Fedasil	Totaal aantal gevallen van begeleide vrijwillige terugkeer	Aantal beslissingen tot terugdrijving	Aantal effectieve terugdrijvingen	Dublinovernames	Bilaterale overnames	Naar het land van herkomst	Totaal aantal repatriëringen
2000					5.363					3.301
2001		3.570	63	3.633	4.849					5.994
2002		3.221	4	3.225	3.674					7.677
2003		2.816	6	2.822	2.996					7.951
2004		3.275	0	3.275	1.662					6.616
2005		3.741	0	3.741	1.187					7.136
2006		2.811	1	2.812	1.365					7.381
2007		2.593	3	2.596	1.112		1.037	110	3.771	4.918
2008		2.669	0	2.669	1.161		907	112	3.072	4.091
2009		2.659	9	2.668	1.383		856	279	2.656	3.791
2010		2.957	131	3.088	1.863		1.092	219	2.275	3.586
2011		3.358	512	3.870	2.735		1.070	218	2.420	3.708
2012		4.694	962	5.656	2.403	1.895	970	239	2.638	3.847
2013	1.346*	4.388	319	4.707	1.897	1.539	748	278	3.167	4.193
2014	1.510	3.495	204	3.700	1.989	1.544	673	260	2.586	3.519
2015	1.113	3.870	317	4.274	2.062	1.649	828	310	3.107	4.245
2016	1.408	4.117	550	4.667	1.855	1.543	1138	433	3.080	4.651

*Het zelfstandig vertrek werd in 2013 pas vanaf de maand mei geregistreerd.

Colofon

MyriaDocs #5 *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België 2017*

De redactie van deze analyse werd afgerond in oktober 2017.

Uitgever en auteur

Myria

Koningsstraat 138

1000 Brussel

Tel.: 02 212 30 00

Fax: 02 212 30 30

myria@myria.be

www.myria.be

Redactie: Deborah Weinberg, Nathalie Vanparys, Carolina Grafé, François De Smet, Koen Dewulf, Antoinette Dutilleux, Mathieu Beys, Sophie Vause, Joke Vanderhaegen, Alexandra Büchler, Tom Kenis, Joke Swankaert, Astrid Declercq, met de hulp van, Graciana de la Cruz (stagiaire) en Ariadne Frangi (jobiste).

Lay-out van de kaft: Myria

Foto op de cover: © Belga image

Laatste update : 27/10/2017

Verantwoordelijke uitgever: François De Smet

Dankwoord: Myria wil graag een woord van dank richten aan het Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil), het Detachement Veiligheid van de federale politie in de luchthaven Brussel Nationaal (LPA-BRUNAT), de Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie (AIG), Stephan Parmentier.

Myria wil heel in het bijzonder de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ) bedanken voor het ter beschikking stellen van essentiële gegevens voor de voorbereiding van dit rapport, de nalezing van het rapport en de commentaren. Alle opmerkingen van de DVZ werden grondig onderzocht en bij de eindredactie werd er zoveel mogelijk rekening mee gehouden. Uiteraard is Myria als enige verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

Deze publicatie is beschikbaar in het Frans en in het Nederlands op de website van Myria: www.myria.be.

Myria juicht de verspreiding van kennis toe, maar dringt aan op respect voor de samenstellers en auteurs van alle bijdragen in deze publicatie. Gebruik van teksten uit deze publicatie als informatiebron is enkel toegestaan mits uitdrukkelijke vermelding van de auteur en de bron. De gehele of gedeeltelijke reproductie, commerciële aanwending, publicatie of aanpassing van de teksten, foto's, grafische illustraties of eender welk ander auteursrechtelijk beschermd element is niet toegelaten zonder de voorafgaande schriftelijke toelating van Myria. Neem voor elk gebruik van het beeldmateriaal contact op met Myria.